
РЕГИОНАЛЬНЫЕ ИНСТИТУТЫ МОДЕРНИЗАЦИИ¹

В.М. Полтерович

Показано, что важнейшим элементом системы управления ростом на этапе догоняющего развития могут стать региональные агентства экономического развития (РАР). Рассматриваются основные задачи РАР как: 1) площадки взаимодействия правительства, ассоциаций бизнеса и общества; 2) центра институционального экспериментирования; 3) информационного и консультационного центра; 4) центра регионального прогнозирования и планирования; 5) координатора институтов развития в регионе. Обсуждается проблема выбора рациональной структуры управления и финансирования РАР.

Ключевые слова: агентство развития, индикативное планирование, бизнес-ассоциации.

ВВЕДЕНИЕ: О СТРАТЕГИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ

В последние годы в России фактически идет формирование системы планирования. Элементы территориального планирования введены Градостроительным кодексом РФ в конце 2004 г. В мае 2009 г. подписан указ Президента РФ «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации». Для многих отраслей и регионов разработаны стратегические планы. В ряде территориальных округов – Уральском, Южном, Сибир-

ском, Дальневосточном и др. – написаны стратегии социально-экономического развития на 10–15 лет. Предпринята, правда, неудавшаяся вследствие кризиса, попытка перейти к трехлетнему скользящему бюджетному планированию. Постепенно внедряются механизмы частно-государственного партнерства и проектного финансирования. Создано Агентство стратегических инициатив (<http://asi.ru/agency>), формируются его региональные отделения². В Татарстане в законодательном порядке, а в Самарской области – губернаторским постановлением введено индикативное планирование и даже отмечены его позитивные результаты. Таковые, впрочем, являются редкостью. «Во все большем количестве регионов и городов составляются собственные планы стратегического развития, но качество разрабатываемых документов обычно неудовлетворительно» (Швецов, 2009). В большинстве случаев стратегии оказываются набором благих пожеланий. В отрыве от них существуют, не давая сколько-нибудь значительного эффекта, многочисленные институты развития – технопарки, специальные экономические зоны, венчурные компании (Полтерович, 2009). На наш взгляд, ситуация не может быть существенно улучшена в рамках имеющихся административных структур. Для формирования эффективных индикативных планов и мониторинга их реализации существующую систему управления необходимо на всех уровнях дополнить институтами-посредниками, обеспечивающими взаимодействие между администрациями, бизнесом, наукой и гражданским обществом. На региональном уровне эту функцию могли бы выполнять региональные агентства экономического развития. О них и пойдет речь в настоящей статье.

© Полтерович В.М., 2011 г.

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда, проект 11-02-00493, и ОАО «Агентство развития Краснодарского края» по договору НИР № 2 от 12 ноября 2010 г.

² См.: Добрынина С. Путин: На Урале будет создано новое региональное отделение Агентства стратегических инициатив // Российская газета. Уральский федеральный округ: Электронная версия. 2011. 30 июня (<http://www.rg.ru/2011/06/30/reg-ural/konferenciyer-anons.html>).

Российское правительство взяло курс на «точечную», или «очаговую», модернизацию, выделяя сектора производства, университеты и технопарки, подлежащие щедрой государственной поддержке. Эта идея кажется привлекательной: мы должны сконцентрировать ресурсы на тех направлениях, где у нас есть шансы в короткие сроки стать если не лидерами, то по крайней мере в один ряд со странами Запада. На самом деле, та же идея лежала в основе создания госкорпораций и не привела к успеху. Концентрация усилий может быть эффективной, если точки концентрации, «очаги» отобраны на основе экспертизы хорошо просчитанных проектов и открытого обсуждения, если при этом ясно, как точечные достижения распространяются на всю экономику. В противном случае сообщение о назначении приоритетов является сигналом для работников неприоритетных направлений о том, что их усилия не будут поддержаны. Тем самым громадная масса людей фактически исключается из процесса модернизации.

Далее, существенно более комфортные условия в «очагах» вызывают перетоки рабочей силы, обескровливающие «окрестности». В результате интегральный эффект очаговой модернизации может оказаться отрицательным.

Попытки использовать очаговую стратегию предпринимались неоднократно в разных странах. В 1950-е гг. ее научное обоснование попытался дать французский экономист Франсуа Перру, который выдвинул концепцию полюсов роста. Специалист по проблемам концентрации экономгеограф Пьер Дероше указывает, что в 1965–1975 гг. эта концепция была очень популярна и в СССР, «но не оправдала себя, и после этого ее достаточно быстро забыли» (Дероше, 2011). Впрочем, как отмечает Дероше, это произошло не только в России: «...полюса роста через некоторое время забыли, потому что ничего не получилось практически ни у одной страны». «В Великобритании недавно вышла книга “Высокотехнологичные фантазии”, которая суммирует опыт научных парков и говорит, что практически все они большого успеха не достигают».

А вот еще одна цитата из лекции Дероше, подтверждающая высказанное выше соображение: «В реальном мире, когда вы разрабатываете кластер, вы латаете Тришкин кафтан. У одного забираете, другому даете. Вот в моем родном городе Монреале произошла такая вещь – там правительство решило создать мультимедийный кластер, не понимая даже, что это такое, и этому бизнесу дали какие-то преференции, субсидии и так далее. И оказалось, что, несмотря на скидки, которые давали девелоперы бизнесам, эти бизнесы просто из одних районов переехали в другой, а в тех районах ничего не осталось».

Вопрос о том, следует ли начинать модернизацию с немногих центров или, напротив, действовать широким фронтом в разных его аспектах и модификациях, неоднократно возникал в теории развития. Результат дебатов, видимо, состоит в том, что однозначного ответа нет (см., например, краткий обзор в (Mercado, 2002)). В принципе, можно допустить, что широкомасштабная стратегия будет предусматривать на начальном этапе активизацию немногих центров. Важно, однако, заранее предусмотреть механизмы диффузии полученных результатов в другие регионы или отрасли. Здесь нельзя уповать на рынок: он, как правило, усиливает неравномерность развития. Отсутствие эффективных диффузионных механизмов – одна из существенных причин неудачи модернизации во многих странах.

В уже цитированной выше работе (Mercado, 2002, p. 34), где анализируется региональная политика на Филиппинах, прямо отмечается этот факт применительно к политике филиппинского правительства в 1960-х – начале 1970-х гг.

Стратегии модернизации можно классифицировать по ряду других признаков.

Детальное сопоставление стратегий выходит за рамки настоящей статьи. Здесь мы ограничимся лишь следующим выводом из проведенного анализа. Типичной стратегией успешных стран являлась экономическая широкомасштабная интерактивная модернизация

с использованием индикативного планирования и постепенным улучшением институтов и демократизацией. При этом все успешные страны интенсивно заимствовали зарубежные технологии.

1. КОНЦЕПЦИЯ СИУР

Стратегия модернизации российской экономики, основанная на системе интерактивного управления ростом (СИУР), полностью согласуется с этим выводом (см. (Полтерович, 2008, 2009, 2010а, 2010б)).

СИУР включает три компонента: национальную инновационную систему, координацию различных типов экономической политики для увеличения абсорбционной способности страны³ и систему интерактивного планирования, предусматривающую взаимодействие правительства, бизнеса и гражданского общества в процессе формирования и реализации крупномасштабных модернизационных проектов. Эта институциональная конструкция не проста и не стандартна. Она, однако, базируется на анализе стратегий стран, решивших задачу догоняющего развития. Ее сложность не должна удивлять: если бы существовал простой способ догнать развитые страны, в мире давно уже не было бы стран развивающихся.

Как следует из предыдущего раздела, в России имеются отдельные «кирпичики» СИУР: многочисленные институты развития, элементы стратегического планирования. Еще один важный компонент – институты

³ Абсорбционная способность (способность распознавать ценность новой внешней информации, усваивать ее и применять для коммерческого использования) характеризует эффективность заимствования технологий. Под инновационной способностью понимается способность производить и доводить до коммерческого использования поток «принципиально новых» технологий.

взаимодействия правительственных и бизнес-структур: форсайт, частно-государственное партнерство, нарождающиеся технологические платформы. Следует также упомянуть консультативные органы (общественные советы) при органах государственной власти разного уровня. С 2000 по 2010 г. число таких советов возросло с 7 до 231 (Яковлев, 2010, с. 142). Значительную роль в общественных советах играют бизнес-ассоциации. Так, Министерство сельского хозяйства РФ законодательно зафиксировало права аграрных союзов на участие в выработке государственной сельскохозяйственной политики. Разработан регламент взаимодействия Минсельхоза России с ассоциациями сельхозпроизводителей. В работе (Яковлев, 2010, с. 116) утверждается, что «такая политика стала одним из факторов очень успешного развития отрасли в течение последнего десятилетия».

Однако набор перечисленных институтов и инструментов неполон и не образует единую систему.

Для того чтобы планирование стало действенным инструментом экономического роста, одного только стратегического планирования недостаточно. Нужны пятилетние и годовые планы территориально-отраслевого развития России, основанные на хорошо проработанных крупномасштабных проектах модернизации секторов народного хозяйства и развития регионов страны. Без них стратегические планы останутся набором благих пожеланий. Более того, принимая во внимание современные возможности сбора, передачи и обработки информации, следует формировать пятилетние планы каждый год, уточняя планы на второй–четвертый годы предыдущего пятилетнего плана и, соответственно, включая в состав планового горизонта новый пятый год. Аналогичный принцип непрерывного (скользящего) планирования целесообразно использовать и для стратегических планов. Для решения этой задачи необходима иерархическая система планирования и организация взаимодействия каждого ее уровня с ассоциациями бизнеса и институтами гражданского

общества. Возглавлять процесс могло бы специально созданное для этой цели федеральное агентство по интерактивному планированию, подчиненное непосредственно главе правительства. Его деятельность должна опираться, с одной стороны, на региональные агентства по планированию, а с другой – на систему экспертных комиссий, включающих представителей администрации, профсоюзов, ассоциаций потребителей и отраслевых ассоциаций бизнеса. Должен быть разработан итеративный процесс сбора и обработки информации и согласования решений, использующий современные средства анализа.

Очень важно, чтобы правительство взаимодействовало не с отдельными предприятиями, пусть и весьма крупными, а именно с ассоциациями и чтобы процесс взаимодействия был максимально открытым. Только на этом пути можно существенно снизить возможности лоббирующих структур, деятельность которых нередко ведет к неэффективным решениям.

Необходимо выработать единые требования к проектам модернизации на уровне отрасли и региона; в частности, все такие проекты должны включать расчет эффективности по единой методике. Целесообразно систематически использовать отраслевые исследовательские институты и центры по трансферу технологий для разработки отдельных аспектов плана, отбора и согласования проектов модернизации. Формирование такой системы – длительный процесс, поэтому следует развертывать ее постепенно, добиваясь положительных результатов на каждом этапе.

В цитированных выше работах намечены самые общие организационные контуры СИУР. В частности, подчеркивается, что рациональная стратегия развития должна основываться на широкомасштабных проектах модернизации целых отраслей. Каждая отрасль должна иметь шансы на приоритетное финансирование, и усилия по модернизации должны в той или иной мере поддерживаться государством. Приоритеты должны вырабатываться на основе хорошо проработанных проектов в

процессе взаимодействия государства, бизнеса и общества. Цель состоит в повышении общественного благосостояния, а выращивание чемпионов целесообразно лишь в той мере, в какой оно служит этой цели.

Этот тезис относится не только к отраслевому, но – в еще большей мере – и к региональному аспекту СИУР. В такой стране, как Россия, с ее громадной территорией и колоссальными территориальными различиями, тезис о широкомасштабности стратегии приобретает особое значение: «ячейки» СИУР должны быть созданы в каждом регионе, образуя сеть, покрывающую всю страну. В работах (Полтерович, 2010а, 2010б) отмечалось, что такими ячейками могут стать агентства регионального развития. Дальнейшее изложение посвящено обоснованию и развитию этой идеи (см. также (Полтерович, 2011)).

2. РЕГИОНАЛЬНЫЕ АГЕНТСТВА ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

2.1. Необходимость региональных агентств развития

В отличие от частно-государственного партнерства или технологической платформы агентство развития не привязано к конкретному проекту или выполнению узкой цели, а решает более масштабные задачи. Главные функции агентства: завоевание доверия основных акторов друг к другу и на этой основе выявление их предпочтений и отбор наиболее эффективных путей повышения общественного благосостояния. В отличие от частного предприятия извлечение прибыли может быть лишь вспомогательной целью агентства. В отличие от чисто административных образований и неправительственных организаций в управлении агентством участвуют как представители бизнеса и общественных организаций, так и представители администрации. Агентство не имеет карательных или фискальных функций, не устанавливает запретительных правил, это

способствует формированию к нему доверия со стороны всех участников.

В 1990-е гг. региональные агентства развития (РАР) распространились по всему миру. Только в Европейском союзе их не менее 150 (Wolf, 2010). Сейчас они существуют, видимо, в большинстве стран со значительной территорией. В частности, сеть таких агентств имеется в Англии, Канаде, Австралии, Казахстане (Балацкий, 2011). Несколько десятков агентств создано и в регионах России. РАР сильно отличаются по организационным формам, степени универсальности, характеру решаемых задач и способам финансирования (Meyer-Stamer, 2007; Halkier, 2006; Wolf, 2010). Несмотря на отсутствие надежных данных о том, в какой мере их деятельность способствует экономическому росту, практика показывает, что потребность в РАР существует как в развитых, так и развивающихся странах. Успех РАР зависит от многих факторов, и речь идет о том, чтобы выбрать организационную форму агентств, способы их финансирования и характер решаемых ими задач в соответствии с условиями страны и региона – уровнем благосостояния, качеством институтов и человеческого капитала, структурой производства.

В западных странах основная задача РАР – выравнивание уровня развития регионов и стимулирование инноваций. Чаще всего они получают деньги на поддержку региональных проектов от федеральных правительств напрямую или от федеральных агентств⁴ и подотчетны им. В результате нередко возникают трения между РАР и региональными администрациями, претендующими на управление федеральными субсидиями (Meyer-Stamer, 2007; Emini, Görgün, 2010). Этим, в частности, можно объяснить тот факт, что правительство Великобритании планирует свернуть деятельность агентств, несмотря на их впечатляющую эффективность. Британские РАР генерируют 4,5 фунта стер-

⁴ Например, во Франции центральное агентство OSEO имеет сеть региональных офисов (см.: http://www.oseo.fr/oseo/oseo_in_english).

лингов для местной экономики с каждого фунта государственных расходов; при включении в расчеты будущих доходов эта величина оказывается еще больше – 6,4 фунта стерлингов. Аналогичный коэффициент мультипликации для канадских РАР равен 2,9 (Балацкий, 2011), что тоже немало. Но в Канаде обнаруживается другой недостаток РАР – ограниченность выделяемых средств и, как следствие, слабое влияние на рост экономики регионов. Ряд задач, которые ставят перед собой РАР, в частности поддержка малого бизнеса, обучение, сбор информации, в передовых экономиках решаются другими, специализированными агентствами. В результате возникает избыточная конкуренция. Кроме того, задачи выравнивания уровней развития и роста экономики трудно согласовать между собой (Wolfe, 2010; Emini, Görgün, 2010). Видимо, более успешны агентства развития в менее богатых странах, например в Испании, Казахстане (Gutiérrez, 2005; Балацкий, 2011), на Филиппинах (Mercado, 2002)⁵.

Мировой опыт однозначно свидетельствует о том, что для организации эффективного догоняющего развития недостаточно ни чисто рыночных механизмов, ни усилий региональных и федеральных администраций. Необходима структура, в задачи которой входила бы координация всех основных экономических агентов для обеспечения быстрого роста. Идея такой структуры – системы интерактивного управления ростом (СИУР). В процессах модернизации уровень неопределенности меньше, нежели при инновационном развитии, зато необходимость в координации агентов выше вследствие неразвитости соответствующих институтов и культуры взаимодействия. Соответственно планирование должно играть более значительную роль. Наряду с этими факторами, общими для всех развивающихся стран, следует принять во внимание обширность российского географического и экономического пространства и высокую степень

⁵ На Филиппинах существует сеть советов регионального развития, выполняющих те же функции, что и агентства в других странах.

региональной дифференциации. Отсюда следует целесообразность создания РАР с весьма широким набором функций.

2.2. Основные функции регионального агентства развития

Анализируя опыт работы многочисленных РАР (см. цитировавшиеся выше источники) и опыт стран, успешно решивших задачи догоняющего развития, можно прийти к заключению, что в российских условиях РАР должно выполнять следующие основные функции:

1) обеспечение видения перспектив развития региона;

2) реализация эффекта масштаба (когда, например, дотируется покупка технологии, пригодной для многих предприятий; другой пример – повышение квалификации работников и т.п.);

3) решение проблемы межотраслевой координации (когда для обеспечения эффективности проекта требуются усилия предприятий разных отраслей). Вот типичный пример задачи координации, заимствованный из статьи Анатолия Артамонова, губернатора Калужской области. «Сегодня энергетики не инвестируют в инфраструктуру, мотивируя это отсутствием потенциальных потребителей-инвесторов. В свою очередь, инвесторы не приходят потому, что нет инфраструктуры. Пытаясь решить эту проблему, развивая индустриальные парки, администрации регионов выступают третьей стороной: инвесторам гарантируется наличие инфраструктуры, а сетевым компаниям – необходимое количество потребителей – инвесторов. ...как доказал опыт Калужской области, модель работает... в отличие от схемы, предлагаемой Инвестфондом РФ, который требует, чтобы инвестор взял риски на себя» (Артамонов, 2009);

4) помощь в решении проблем, требующих межрегиональной координации, в частности вопросов трансфера технологий, создания технологических платформ, развития других экономических институтов. По-

вышение абсорбционной способности региона – одна из ключевых функций агентства, так или иначе включенная во все направления его деятельности.

Статус агентства и система его финансирования должны позволить ему нанимать достаточное число специалистов высокой квалификации. Тем самым создается возможность для существенного улучшения качества правительственных решений.

2.3. Задачи регионального агентства развития

Предыдущее обсуждение позволяет указать пять комплексов задач, решение которых в перспективе должно стать основой деятельности агентства.

1. РАР – площадка взаимодействия правительства, ассоциаций бизнеса, финансовых структур, науки и общества для инициации и отбора крупных проектов модернизации.

Отбор проектов предполагает открытые обсуждения, публикацию самих проектов и результатов их мониторинга. Тем самым повышается уровень доверия участников друг к другу, уменьшаются влияние лоббирования и возможности коррупции.

2. РАР – центр институционального экспериментирования, осуществляющий апробацию и отработку новых экономических институтов для распространения по всей России.

3. РАР – информационный центр для бизнеса, регионального и федерального правительств, консультационный центр и центр обучения для менеджеров высшего и среднего звена.

4. РАР – центр регионального прогнозирования и планирования, ячейка (будущей) общероссийской системы индикативного планирования.

5. РАР – координатор институтов развития в регионе.

Ключевым здесь является четвертый пункт. Для того чтобы составить эффективный план, РАР должно сформироваться как пло-

щадка взаимодействия основных акторов (п. 1) и иметь необходимую информацию (п. 3). Составление и реализация планов модернизации требуют повышения квалификации менеджеров (снова п. 3) и скоординированной работы институтов развития (п. 5). Круг задач п. 2 лишь отчасти независим от основной перспективной задачи РАР – стать ячейкой общероссийской системы индикативного планирования. Опыт показывает, что внедрению новых экономических механизмов нередко препятствует общероссийское законодательство. Для преодоления возникающих здесь трудностей желательно, чтобы соответствующие проекты получили статус экспериментальных.

Функции центра институционального экспериментирования и готовность агентства стать ячейкой будущей полномасштабной федеральной системы индикативного планирования отличают предлагаемую структуру от всех известных нам агентств развития, как российских, так и зарубежных.

Остановимся более подробно на каждой из пяти задач, обозначенных выше.

2.4. Инициация и отбор крупных проектов модернизации

В последние годы в России идет интенсивный процесс формирования бизнес-ассоциаций. Например, в Краснодарском крае созданы Кубанская ассоциация крестьянских (фермерских) хозяйств и сельхозкооперативов, Кубаньмолоко – ассоциация предприятий молочной промышленности, Ассоциация экспортеров и импортеров Кубани, Краснодарская краевая ассоциация риелторов, Ассоциация страховых организаций региона и т.п. Только ассоциаций АПК в Краснодарском крае более 15 (Зайцев, 2011).

Процесс формирования ассоциаций надо всячески поощрять, ориентируя их на разработку проектов модернизации.

Одним из первых шагов при развертывании РАР мог бы стать созыв ассамблеи региональных ассоциаций бизнеса и форми-

рование исполкома ассамблеи и экспертного совета РАР с комиссиями по наиболее важным направлениям модернизации.

Технология выявления наиболее важных направлений нуждается в специальной разработке. В принципе, эта задача должна быть одной из центральных в региональной диагностике (Лексин, 2003). Однако, насколько нам известно, регулярных методов ее решения не существует. Попытка продвинуться в этом направлении предпринята А.А. Зайцевым (Зайцев, 2011). Автор сопоставляет производительность труда в отдельных отраслях Краснодарского края с аналогичным показателем в других регионах России и зарубежья, анализирует вклад отраслей в ВРП и темпы их роста. Этот анализ позволяет сделать предварительные выводы о наиболее перспективных отраслях – объектах модернизации в Краснодарском крае:

- а) сельское и лесное хозяйство, переработка сельскохозяйственной продукции и деревообработка;
- б) строительство и рынок жилых и нежилых помещений;
- в) транспорт и связь;
- г) рекреация, санаторно-курортный комплекс и туризм.

Первые три отрасли наряду с торговлей вносят наибольший вклад в ВРП, а четвертая – одна из наиболее динамично развивающихся и перспективных отраслей. Однако ряд других отраслей Краснодарского края также обладает высоким потенциалом улучшения, потому что в них производительность труда существенно отстает не только от мирового, но и среднего российского уровня. Разумеется, окончательные выводы можно будет сделать лишь на основе рассмотрения конкретных проектов модернизации соответствующими экспертными советами и плановыми отделами РАР и администрации.

Экспертный совет РАР должен начать свою деятельность с разработки следующих документов:

- регламент на проекты модернизации;
- методика оценки влияния проектов на экономические и социальные индикаторы региона;

- порядок проведения экспертизы, оценки и отбора проектов;
- требования к внешним инвесторам (из других регионов и из-за рубежа);
- методика мониторинга реализуемых проектов.

Непрерывными условиями успеха являются открытость и объективность процедур отбора проектов для поддержки. Перечисленные выше документы могли бы способствовать обеспечению этих условий.

2.4. РАР – инициатор проектов и центр институционального экспериментирования

В России существует РАР, который фактически уже решает одну из подобных задач. Речь идет об экспериментальной системе целевых накопительных счетов, основы которой разработаны В.М. Полтеровичем и О.Ю. Старковым (Полтерович, Старков, 2010). Этот проект послужил одним из важных стимулов создания Агентства регионального развития Краснодарского края (АРКК). В данном случае целью эксперимента является отработка и апробация системы жилищного ипотечного кредитования для семей с невысокими доходами – от 30 тыс. р. в месяц на семью. Одновременно формируются:

- кредитные истории для массы населения;
- наиболее эффективный канал жилищного субсидирования (доказано расчетами);
- новый сектор строительства жилья экономкласса, обеспеченный спросом.

Следует отметить ключевые особенности обрабатываемой ипотечной системы:

а) кредитование под низкий процент (6% годовых) только после регулярного накопления в течение 4–6 лет;

в) субсидии из краевого бюджета (30% от сберегаемой суммы) дают возможность держать низкий процент по депозитам (2%), обеспечивая достаточную маржу банку и высокий эффективный процент вкладчикам.

Кроме того, проект предусматривает сочетание массовой ипотеки и строительства

дешевого жилья, причем РАР играет роль девелопера, обеспечивающего застройщикам приобретение инфраструктуры без обременений взамен на обязательства предоставлять вкладчикам счетов, успешно выполнившим план накопления, жилье по сниженным ценам. Эксперимент начат 3 октября 2011 г. в г. Краснодаре. В случае успеха накопительные жилищные счета планируется распространить по всей России.

Следует подчеркнуть, что подготовка проекта потребовала организации взаимодействия РАР (АРКК) с пятью агентами: администрацией региона, группой исследователей под руководством В.М. Полтеровича, Сбербанком и строительными формами. Их роли распределились следующим образом.

1. Инициатор и девелопер – РАР.
2. Научное обоснование (международный опыт, принципиальная схема, прогноз спроса, система управления целевыми счетами) – группа исследователей (ГИ).
3. Разработка конкретной схемы и нормативно-правовых актов – совместно администрация региона, ГИ, РАР и Сбербанк.
4. Привлечение застройщиков – совместно РАР, администрация региона, строительные фирмы.

Работа над этим проектом показала, что Россия остро нуждается в законе об институциональном эксперименте. В ряде случаев действующие правила, нацеленные, казалось бы, на достижение благих целей (в частности, на борьбу с коррупцией), делают систему негибкой, не приспособленной к совершенствованию.

2.6. РАР – центр прогнозирования и планирования, координатор региональных институтов развития

В данном случае речь идет о решении следующих задач:

- разработка моделей прогнозирования главных экономических индикаторов региона;
- регламент составления планов развития региона;

- формирование проектов среднесрочных (3–5 лет) и перспективных (10–15 лет) планов на основе алгоритмов скользящего интерактивного планирования и современных экономико-математических моделей;

- привлечение технопарков, центров трансфера технологий, особой экономической зоны к участию в формировании и реализации планов.

Эти задачи требуют масштабных исследований, готовых методик их решения в настоящее время не существует. С другой стороны, и в России, и за рубежом имеется масса наработок, которые могут быть использованы.

Полномасштабное индикативное планирование с успехом использовалось как инструмент догоняющего развития в послевоенные годы во Франции, Японии, Южной Корее, на Тайване. В настоящее время оно систематически применяется и совершенствуется в Китае. Его отдельные элементы используются во многих странах, в том числе достаточно развитых, например в Ирландии и Чехии. На наш взгляд, такой стране, как Россия, оно совершенно необходимо, и, как отмечалось выше, фактически сделаны важные шаги в этом направлении. Однако происходит это медленно, без ясного понимания общей концепции плана.

Современная система индикативного (интерактивного) планирования должна интегрировать те подходы, которые получили развитие и распространение в последние десятилетия: форсайт, вычислимые модели общего равновесия, частно-государственное партнерство, технологические платформы, проектное финансирование.

Вот как могла бы выглядеть общая схема включения того или иного проекта в индикативный план и его последующей реализации.

- разработка идеи проекта (форсайт);
- одобрение идеи проекта соответствующим экспертным советом при РАР;
- разработка чернового варианта совместно соответствующим департаментом РАР и соответствующей отраслевой ассоциацией;

- оценка влияния проекта на экономику и бюджет региона с использованием экономико-математической модели;

- одобрение на экспертном совете и выбор банка;

- детальный расчет эффективности проекта по схеме проектного финансирования;

- заключение договора о намерениях;

- включение проекта в индикативный план;

- заключение договора о реализации проекта по схеме частно-государственного партнерства или в форме технологической платформы;

- сопровождение проекта РАР и банком-кредитором.

По существу, индикативный план может рассматриваться как совокупность отобранных крупномасштабных проектов. Рассмотрение их в совокупности, а не по отдельности важно, поскольку проекты в разных отраслях и районах региона могут быть связаны друг с другом, их согласование позволит избежать нестыковок и сэкономить на издержках. Кроме того, отбор поддерживаемых проектов должен осуществляться с учетом ограничений на совокупный объем финансовой поддержки из краевого бюджета.

Средне- и долгосрочные планы должны пересматриваться каждый год после составления и утверждения годовых планов администрацией региона. Это, в частности, позволит корректировать планы, учитывая ход выполнения проектов и появление новых разработок.

Разумеется, проекты, реализуемые частными фирмами и не нуждающиеся в бюджетной поддержке, не требуют утверждения в индикативном плане, хотя их результаты необходимо учитывать.

Важными задачами РАР должны стать формирование и координация системы институтов развития – центров трансфера технологий, технопарков, бизнес-инкубаторов, специальных зон, отраслевых научно-технических центров и исследовательских подразделений бизнес-структур. Необходимо привлечь их к участию в формировании и реализации пла-

нов. В настоящее время задачи многих институтов развития определены недостаточно четко, их действия не скоординированы, что приводит к неэффективности инновационных систем как на федеральном, так и региональном уровнях (см. (Полтерович, 2009; Андриюшкевич, 2011)).

РАР должно стать поставщиком информации для региональной администрации и проектировщиком среднесрочных и стратегических планов. Эти планы подлежат утверждению губернатором и законодательным собранием региона.

Видимо, целесообразно формирование районных филиалов РАР, по крайней мере для крупных районов.

Одна из задач региональных агентств развития – установление рабочих контактов друг с другом и формирование соответствующей сети РАР. Важнейшая функция этой сети – заимствование более передовых технологий и методов хозяйствования из-за рубежа, их доработка и модификация в передовых регионах с последующим распространением по всей России. Это же относится и к оригинальным российским разработкам⁶.

Вместе с тем при формировании общероссийской системы интерактивного планирования РАР становятся основой этой системы, ее базовыми ячейками. Как органы планирования, они переходят в частичное подчинение соответствующему федеральному агентству (в качестве такового могло бы, например, выступить недавно организованное Агентство стратегических инициатив). При этом возникает серьезный вопрос об итеративном процессе обмена информацией и принятия решений между агентствами разных уровней. Имеется обширная теория процессов иерархического планирования. Однако какой именно алгоритм взять за основу, как постепенно налаживать иерархическое взаимодействие – трудная проблема, подлежащая тщательному исследованию.

⁶ О важности подобных региональных сетей см. (Ansell, 2000).

Составление прогнозов и индикативных планов как на региональном, так и федеральном уровнях требует современного экономико-математического инструментария.

В западной практике для этих целей используется эконометрический аппарат и вычислимые модели общего равновесия (см., например, (Partridge, Rickman, 2010)), а также различные сочетания обоих подходов. Их применение к региональному и межрегиональному планированию в России представляется весьма перспективным. Разумеется, подобные модели можно использовать лишь «в режиме советчика». Окончательные решения будут принимать эксперты и политики.

2.7. РАР – информационный и консультационный центр

Укажем некоторые важнейшие функции РАР как информационного и консультационного центра.

1. Сбор и распространение информации о современных технологиях, освоенных в России и за рубежом.
2. Проведение опросов жителей региона и менеджеров с целью выявления предпочтений потребителей, недостатков институциональной среды, узких мест в системе планирования и управления.
3. Совершенствование базы данных об экономике региона (совместно с региональным отделением Росстата).
4. Консультации по разработке проектов модернизации, расчетам эффективности и методам финансирования.

2.8. Структура управления и финансирование РАР

Вопрос о правовом статусе и структуре управления РАР должен быть специально проработан. В настоящее время в ряде случаев РАР – открытое акционерное общество, находящееся в собственности администра-

ции региона и финансируемое из его бюджета. В перспективе возможны еще три источника финансирования: спонсорские средства, доходы от обслуживания бизнес-структур и средства федерального бюджета. Доходы от обслуживания вряд ли могут и должны быть значительными. Извлечение прибыли по тем или иным направлениям деятельности должно в основном ограничиваться целями самоокупаемости агентства. Агентство – проектировщик планов, инициатор проектов, инструмент промышленной политики, проводник бюджетных средств поддержки. Оно не сможет эффективно осуществлять эти функции, если извлечение прибыли окажется в центре его внимания: для достижения этой цели придется жертвовать общественными интересами, неизбежно сократится горизонт планирования.

Одна из важнейших проблем при выборе организационной формы и схемы финансирования РАР: его сотрудники должны иметь очень высокую квалификацию, а значит, их зарплаты должны быть сопоставимы с зарплатами в частном секторе.

Агентство не подменяет собой ни одно из подразделений администрации региона, а работает в тесном взаимодействии со всеми подразделениями, выполняя функции посредника между администрацией, бизнесом, научно-техническими и общественными организациями, играя роль инициатора и разработчика планов развития региона в их начальных вариантах. Все окончательные решения, требующие поддержки правительства, принимаются администрацией в обычном порядке.

Совет директоров, возглавляющий РАР, должен обеспечить достаточно полное представительство областных и городских правительств, ассоциаций бизнеса, банковского сообщества, научных, проектных и общественных организаций.

Агентство должно иметь филиалы в крупных городских округах и районах.

2.9. Принципы постепенного формирования РАР

Необходимость этого раздела вызвана следующим обстоятельством.

На первый взгляд кажется, что для успешного решения основной задачи РАР – реализации модернизационных проектов – необходимо вначале наладить систему сбора и обработки данных, создать соответствующие ассоциации бизнеса, разработать систему индикативных планов и т.п. При таком подходе мы бы никогда не получили действительно, не бумажного результата. Проект должен не только обеспечить понимание перспектив развития самого агентства, но и предложить такую последовательность его становления, при которой реальные результаты появились бы в течение достаточно короткого времени. Агентство должно решать поставленные перед ним задачи параллельно и демонстрировать реальные продвижения с тем, чтобы не возникало сомнений в его эффективности.

Это значит, что надо начинать с инвентаризации проектов, уже имеющихся на предприятиях и в НИИ региона, постепенного улучшения существующей системы их отбора и поддержки и поэтапной подготовки более радикальных изменений. Один из центральных вопросов при инвентаризации: нельзя ли распространить тот или иной проект, первоначально разработанный для конкретного предприятия или района, на другие предприятия или районы.

Одновременно следует начинать работу по созыву ассамблеи региональных ассоциаций бизнеса, формированию исполкома ассамблеи и экспертного совета РАР с комиссиями по наиболее важным направлениям модернизации.

Формирование РАР как информационного и консультационного центра (п. 2.7) – более длительный процесс. И наконец, наиболее сложно построить эффективную систему регионального планирования: необходимо разработать соответствующий инструментарий, включая модель региональной экономики.

Здесь, как отмечалось выше, накоплен определенный опыт, который можно использовать, адаптируя его к условиям России.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В развитых странах возник целый ряд институтов развития – технопарки, свободные экономические зоны, венчурные фонды и т.п. С другой стороны, в последние два десятилетия происходит заметная трансформация капитализма: затратные механизмы конкуренции все в большей и большей мере уступают место механизмам сотрудничества; кроме того, идет интенсивный поиск форм взаимодействия между государством, бизнесом, наукой и обществом. Институты обоих типов заимствуются развивающимися странами без особых успехов. Опыт показывает, что для решения задач догоняющего развития нужны не только и не столько институты развития, сколько институты модернизации, реализующие интерактивное планирование, трансфер технологий, промышленную политику. В России с ее громадной территорией и региональной дифференциацией особую роль должны играть региональные агентства развития, которые следовало бы точнее назвать региональными агентствами модернизации. Они могли бы способствовать разрешению фундаментального противоречия между требованием универсальности федеральных законов и необходимостью применения разнообразных инструментов в зависимости от конкретных особенностей региона.

Для интерактивного планирования необходима самостоятельная структура, не подчиненная отдельным министерствам. Это обстоятельство вызывает сопротивление, и нужна политическая воля, чтобы преодолеть его. Формирование СИУР снизу, видимо, вызовет гораздо меньше возражений и в этом смысле является «обходным маневром». Возможно, именно сложность внедрения не-

обходимых институтов модернизации наряду с нетривиальностью их архитектуры является причиной столь редкого успеха догоняющего развития.

Выше были описаны основные направления совершенствования РАР и подходы к постепенному развертыванию его деятельности. Большинство элементов описанной выше системы в разных вариантах используется системами управления и агентствами развития разных стран. Этот опыт должен быть изучен более детально, обобщен и дополнен при дальнейшей разработке изложенных выше идей.

Литература

- Андрюшкевич О.А.* Становление российских институтов государственно-частного партнерства в инновационной сфере // Маркетинговый опрос населения Краснодара о готовности участия в программе целевых жилищных накоплений: Отчет о научно-исследовательской работе / Выполнено под рук. В.М. Полтеровича. М.: Новая экономическая ассоциация, 2011.
- Артамонов А.* Стратегии развития Калужской области // Федерализм. 2009. № 3. С. 17.
- Балацкий Е.В.* Институты регионального развития и их особенности: международный опыт // Маркетинговый опрос населения Краснодара о готовности участия в программе целевых жилищных накоплений: Отчет о научно-исследовательской работе / Выполнено под рук. В.М. Полтеровича. М.: Новая экономическая ассоциация, 2011.
- Дероше П.* Возможна ли новая Кремниевая долина? // Polit.ru. 2011 (<http://www.polit.ru/article/2011/04/08/deroche/>).
- Зайцев А.А.* Структура экономики региона // Маркетинговый опрос населения Краснодара о готовности участия в программе целевых жилищных накоплений: Отчет о научно-исследовательской работе / Выполнено под рук. В.М. Полтеровича. М.: Новая экономическая ассоциация, 2011.

- Лексин В. Региональная диагностика: сущность, предмет и метод, специфика применения в современной России // Российский экономический журнал. 2003. № 9–10.
- Полтерович В.М. Стратегии модернизации, институты и коалиции // Вопросы экономики. 2008. № 4.
- Полтерович В.М. Проблема формирования национальной инновационной системы // Экономика и математические методы. 2009. Т. 45. № 2. С. 3–18.
- Полтерович В.М. (отв. ред.) Стратегия модернизации российской экономики. СПб.: Алетейа, 2010а.
- Полтерович В.М. Стратегия модернизации российской экономики: система интерактивного управления ростом // Информационное агентство «Тюменская линия». 2010б. 18 нояб. (<http://www.t-l.ru/117804.html>).
- Полтерович В.М. Формирование агентства экономического развития нового типа в Краснодарском крае (к техническому заданию на разработку нового проекта) // Маркетинговый опрос населения Краснодара о готовности участия в программе целевых жилищных накоплений: Отчет о научно-исследовательской работе / Выполнено под рук. В.М. Полтеровича. М.: Новая экономическая ассоциация, 2011.
- Полтерович В.М., Старков О.Ю. Поэтапное формирование массовой ипотеки и рынка жилья // Стратегия модернизации российской экономики. СПб.: Алетейа, 2010.
- Швецов А. Систематизация инструментов перспективного планирования территориального развития: настоятельная необходимость и конкретные предложения // Российский экономический журнал. 2009. № 1–2, 3–4, 5.
- Яковлев А.А. (ред.) Бизнес-ассоциации в России: внутренняя структура, эволюция отношений с государством, роль в модернизации экономики. М.: Московский общественный научный фонд, 2010.
- Ansell C. The Networked Polity: Regional Development in Western Europe // Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions. 2000. Vol. 13. № 3. P. 303–333 (http://www.unc.edu/depts/europe/conferences/mlg/papers/ansell_c.pdf).
- Emini F.T., Görün M. Regional Development Agencies as Local Actors of Development Policies and the Case of Turkey // European Journal of Social Sciences. 2010. Vol. 18. № 1 (http://www.eurojournals.com/ejss_18_1_10.pdf).
- Gutiérrez B.U. Evaluating Regional Development Agencies' (RDAs) Assistance on Spanish Regional Economic Growth. 45th Congress of the European Regional Science Association, 23–27 August 2005. Vrije Universiteit Amsterdam (http://www.feweb.vu.nl/ersa2005/final_papers/509.pdf).
- Halkier H. Regional Development Agencies and Multi-level Governance: European Perspectives (http://www.tepav.org.tr/sempozyum/2006/bildiri/bolum1/1_1_halkier.pdf).
- Mercado R.G. Regional Development in the Philippines: A Review of Experience, State of the Art and Agenda for Research and Action. Philippine Institute for Development Studies. Discussion paper series. 2002. № 3.
- Meyer-Stamer J. Designing a Regional Development Agency: Options and Choices. Mesopartner working paper. 2007. № 10.
- Partridge M.D., Rickman D. Computable General Equilibrium (CGE) Modeling for Regional Economic Development Analysis // Regional Studies. 2010. № 44. P. 1311–1328.
- Wolfe D.A. From Entanglement to Alignment: A Review of International Practice in Regional Economic Development. Mowat Center for Policy Innovation Paper. June 2010. University of Toronto (http://www.nao.org.uk/publications/1011/rda_reviews.aspx).

Рукопись поступила в редакцию 06.10.2011 г.