

**ИНСТИТУТЫ ДОГОНЯЮЩЕГО РАЗВИТИЯ И РЕФОРМА
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ
ПРОЕКТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ**

В. М. Полтерович

ЦЭМИ РАН, МШЭ МГУ

18 декабря 2019 г.

Введение

- **В 2018-2019 гг. проведена и продолжается реформа системы проектной деятельности в правительстве РФ. Создана иерархия органов, ответственных за формирование и реализацию государственных проектов и программ. Настоящий доклад посвящен описанию и анализу новой системы на основе ее сопоставления с институтами догоняющего развития (ИДР).**
- **Мы коротко остановимся на причинах, диктующих необходимость формирования ИДР и их основных функциях.**
- **Обсуждается опыт Татарстана, добившегося определенных успехов на пути формирования ИДР.**
- **Анализируется система организации проектной деятельности, возникшая в результате правительственных постановлений 2018-2019 гг., формулируются рекомендации по ее дальнейшему совершенствованию.**

Фундаментальная проблема догоняющего развития

- **Формирование, непрерывное пополнение и реализация портфеля согласованных друг с другом и с бюджетом масштабных эффективных проектов, обеспечивающих повышение уровня технологий и организации всех отраслей народного хозяйства.**
- **За последние 70 лет лишь немногие «догнавшие» страны сумели решить подобные задачи.**

ДОМИНИРОВАВШИЙ ВЗГЛЯД: «УЛУЧШЕНИЕ ИНСТИТУТОВ»

- **Имеется в виду снижение коррупции, снижение административных барьеров, прозрачность бизнеса, укрепление права собственности, и т. п. Но:**
- **Успех зависит от массовой культуры, неформальных норм - очень инерционны.**
- **Если культура и неформальные нормы не поддерживают реформу, принуждение и контроль особенно затратны: 94-ФЗ закон о закупках, 2005 (22 попытки доработать, заменен в 2013 г. законом о контрактной системе 44-ФЗ –Нестерович, 2016); ЕГЭ (внедряется с 2000 г.).**

Задача догоняющего развития по Д. Норту

- **«Исследователи осознали, что институциональная программа для развивающихся стран – это не то же самое, что идущее по нарастающей и линейное усвоение институтов в развитых странах», так как «...институциональные нужды в этих регионах качественно отличаются от нужд развитых стран»**
- **Д. Норт, Дж. Уоллис, С. Уэбб, Б. Вайнгаст (2012). В тени насилия... (с. 6).**

Три типа институтов

- Институты прав человека и политических свобод (ИПС), обеспечивают равенство граждан перед законом, право избирать и быть избранным, свободу получения информации, выражения мнений и передвижения, свободу создания политических партий и общественных организаций, и т. п.
- Институты конкурентного рынка (ИКР): защита прав собственности; обеспечение низкого уровня коррупции; ограничение лоббирования и монополизма, «свобода конкуренции».
- Попытки «непосредственного» совершенствования ИПС и ИКР путем принятия соответствующих законов не ведут к успеху вследствие культурных и других ограничений.
- Нужны институты догоняющего развития (ИДР) для решения фундаментальной проблемы, такие как корпоративистская система управления, генеральное агентство развития, индикативное планирование, НИС, нацеленная на имитацию, и т. п.
- ИДР способны «работать» при «плохих» ИПС и ИКР. Иницируя экономический рост, они ускоряют эволюцию гражданской культуры, создавая условия для совершенствования ИПС, ИКР, и ИДР.

Укрепление доверия в странах экономического чуда: корпоративизм

- Догоняющее развитие было успешным в тех странах, где на начальных этапах сформировались режимы, отвечавшие патерналистским ожиданиям. Так, в странах Юго-Восточной Азии консолидация усилий в процессе реформ опиралась на «слияние» государственного аппарата, бизнеса и профсоюзов в рамках корпоративистских режимов, постепенно трансформировавшихся от государственного корпоративизма к социетальному (McNamara, 1999; Unger and Chan, 2015).
- Корпоративизм: система принятия политических и экономических решений, основанная на взаимодействии государства с организациями, представляющими группы интересов (прежде всего, работников и работодателей). К корпоративистским относят широкий спектр систем – от франкистской Испании до скандинавских стран и Австрии в послевоенные годы (Molina, Rhodes, 2002; Cardoso, Mendonça, 2012).
- Важно: обеспечен рост – предпосылка для изменения культуры.
- Роль государства в корпоративистских системах может существенно меняться. Демократизация.

Корпоративизм и принципы «государства развития»

- Чалмерс Джонсон – **developmental state** (Johnson, 1999).
- Сплоченная команда администраторов (элита!), нацеленных на решение задач стимулирования роста; во главе - сильный лидер (Пак Чонхи в Южной Корее, Ли Куан Ю в Сингапуре, и т. п.),
- Достаточная мера децентрализации.
- Оценка деятельности чиновников на всех уровнях иерархии по их достижениям в обеспечении экономического роста.
- Подчинение внешней политики задачам экономического развития (“*the politicians reign and the state bureaucrats rule*” - «политики правят, а администраторы управляют»).
- Постепенное уменьшение роли государства и демократизация.
- В Японии либерально-демократическая партия правила беспрерывно в течение 38 лет, начиная с 1955г. Реформы в Южной Корее были инициированы генералом Пак Чонхи, который фактически руководил страной в течение 18 лет.

ГЕНЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО РАЗВИТИЯ

• Ни одно «экономическое чудо» (темп роста около 7% в течение 15-30 лет) не обошлось без специального агентства или выделенного министерства - для согласования деятельности министерств в процессе индикативного планирования.

Страны экономического чуда

- Франция (после войны) - Генеральный комиссариат по планированию при Правительстве
- Япония (после войны) – Министерство промышленности и торговли
- Южная Корея (1961) – Совет по экономическому планированию.
- Тайвань (1973)- Совет по экономическому планированию , изменения в 1977, 2014 г.
- Испания (1957) - Управление экономической координации и планирования
- Ирландия (1964) - Department of Local Government, An Bord Pleanála (Planning Appeals Board, 1977), Office of the Planning Regulator (2018).

Успешно «догоняющие» страны сегодня

- Китай - Национальная комиссия по развитию и реформам.
- Индия - Planning Commission, National Institution for Transforming India (2015).
- Малайзия – National Planning Council ← National Development Planning Committee ← Economic Planning Unit
- Ботсвана- Ministry of Finance and Development Planning.
- Решение задач диверсификации: Саудовская Аравия- The Ministry of Economy and Planning
- Противостояние санкциям: Иран - The Management and Planning Organization

ГЕНЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО РАЗВИТИЯ: ПОЧЕМУ ОНО НЕОБХОДИМО

- **Б. Мартин, специалист по истории испанской экономики, говоря о создании Комитета по экономическим проблемам и Управления экономической координации и планирования при премьер-министре Испании в 1957 г. отмечает: «Такие административные изменения были важными шагами по устранению хронического соперничества, существовавшего между экономическими министерствами» (Martin, 1988).**
- **Criscuolo, A. (2008), Briefing Note – Botswana, The World Bank:**
- **”By 1970, it became clear that placing the planning and development process in a separate Ministry of Planning did not allow for the necessary coordination with the Ministry of Finance ...For these reasons, the public economic management and development planning functions (and ministries) were combined together ... under the Ministry of Finance and Development Planning (MFDP).”**
- **Еще одна важная функция: прозрачность принятия решений!**

ГЕНЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО РАЗВИТИЯ: КИТАЙ

- **Национальная комиссия по развитию и реформам (NDRC) - мини-правительство (Martin, 2014).**
- **Разрабатывает кратко-, средне- и долгосрочные планы на национальном, региональном и отраслевом уровнях, обеспечивая их согласованность друг с другом и с бюджетом, координирует и во многом формирует все направления социально-экономического регулирования, включая промышленную, внешнеторговую, антимонопольную, макроэкономическую, природоохранную и социальную политику. Разрабатывает проекты реформ и координирует работу национальной инновационной системы.**
- **Благодаря разумной степени агрегации плановых показателей китайская модель планирования оставляет значительное пространство для принятия решений на местах (Xu, 2011).**
- **(Heilmann, Melton, 2013). Две отличительные черты китайского планирования: встроенное в план экспериментирование помогающее осуществлять коррекцию, и кадровая политика, базирующаяся на мониторингах выполнения важнейших плановых показателей.**
- **См. <http://en.ndrc.gov.cn/>.**

ГЕНЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО РАЗВИТИЯ: МАЛАЙЗИЯ

- **Economic Planning Unit.**
 - **Подразделения:**
 - **Обрабатывающая промышленность и технологии,**
 - **Экономика знания (цифровая),**
 - **Инфраструктура ,**
 - **Сфера обслуживания,**
 - **Макроэкономическая политика,**
 - **Развитие человеческого капитала,**
 - **Региональное развитие,**
 - **Окружающая среда,**
 - **Международное сотрудничество,**
 - **Законодательство,**
 - **Безопасность**
-
- **<http://www.epu.gov.my/en/UnitsandSections/DevelopmentBudget>**

Итак : почему нужно ГАР

- **Рыночные агенты в несовершенной институциональной среде самостоятельно не способны формировать мегапроекты, так как не обладают достаточным временным и технологическим (инвестиционным) горизонтом и сталкиваются с высокими рисками.**
- **Три главных звена существующей системы управления –Минфин, ЦБ и Минэкономразвития - наделены разными миссиями, частично противоречащими друг другу (сбалансированность бюджета, обеспечение финансовой и ценовой стабильности, экономический рост). Компромисс между ними, как правило, не ведет к быстрому росту экономики.**
- **Министерства и ведомства нацелены на решение задач текущего управления; стратегические цели неизбежно отодвигаются на второй план.**
- **Ловушка: Низкий уровень доверия граждан и, в частности, представителей бизнеса друг к другу и к государственным институтам – нет роста- низкий уровень доверия.**

Индикативное планирование: зачем оно нужно

- **Задача индикативного планирования: реализовать преимущество отсталости по А. Гершенкرونу - заимствование уже созданных институтов, методов управления и технологий производства**
- **Рынок сам по себе не может обеспечить успех догоняющего развития : многочисленные market failures. Основное:**
 - а) ограниченность временного горизонта, боязнь изменений → недостаток сбережений и инвестиций; близорукие решения. Например, при росте цен ресурсов рынок стимулирует вложения в ресурсный сектор → голландская болезнь;**
 - б) ограниченность «технологического горизонта». Исчерпание «простых» возможностей. Чтобы проект был эффективным, он должен предусматривать совершенствование технологий в нескольких отраслях, создание цепочек добавленной стоимости (напр., нефтепереработка-нефтехимия –строительство). Рынок такие проекты не формирует из-за узости обоих горизонтов, боязни неопределенности, низкого уровня обобщенного доверия**
- **Interdependence arguments: Demand complementarities (Rosenstein-Rodan, 1943), linkages argument (Hirschman, 1958).**

Индикативное планирование и укрепление доверия

- **Индикативное планирование (ИП)- механизм взаимодействия, укрепляющий доверие между государством, бизнесом и обществом.**
- **Пьер Массе, создатель ИП : «План вырабатывается посредством согласованных усилий представителей экономических и общественных сил: гражданских служащих, менеджмента (сельскохозяйственного, промышленного, коммерческого), профсоюзов и работников. Это сотрудничество обеспечивает более когерентные прогнозы и решения и создает ощущение единства, способствующее выполнению плана» (Masse, 1965).**
- **ИП в той или иной форме использовали почти все страны «экономического чуда» : «восточно-азиатские тигры», послевоенная Франция, Ирландия 1995-2007 гг., современные Китай, Индия, Малайзия, Саудовская Аравия.**

НИС и промышленная политика в странах чуда

- **Интенсивное заимствование, поддержка крупных фирм**
- **Поддержка приоритетных проектов и научных разработок.**
- **Стимулирование экспорта.**
- **Япония: «Период ускоренного экономического роста с середины 1950-ых годов до начала 1970-ых...был по существу процессом быстрых технологических заимствований».**
У.Наyami. Toward an East Asian Model of Economic Development. (1996).
- **Для того чтобы интенсифицировать процесс технологического обновления, японское правительство поддерживало создание временных исследовательских ассоциаций фирм из какой-либо одной или смежных отраслей; фирмы объединялись, чтобы осваивать новые технологии, создавая общие лаборатории или выполняя разные подтемы совместного проекта. Значительная часть правительственных грантов и субсидий направлялась на поддержку исследовательских ассоциаций_ (Odagin, Goto, 1996, pp. 52-56).**

ОПЫТ ТАТАРСТАНА

Татарстан –региональный лидер

- **По основным макроэкономическим показателям республика входит в число регионов-лидеров РФ.**
- **В 2014-2015 гг. Татарстан занимал первое место по значению российского регионального инновационного индекса.**
- **был на третьем месте, сразу же вслед за Москвой и Санкт-Петербургом по рейтингу инвестиционной привлекательности 2018 г.**
- **В 2017 г. он занимал 6-е место по кредитному рейтингу.**
- **А по ВРП на душу населения обгонял Московскую и Ленинградскую области.**
- **По рейтингу социально-экономического положения Татарстан в последние годы занимает 4-5 места.**

Корпоративизм: союз с бизнесом и обществом

- **Идея «корпорации Татарстан»:** «..по многим важнейшим жизненным ценностям позиция русских, татар, других этнических групп мало чем отличается, при этом растет приверженность к республиканским ценностям, а преподавание двух ведущих культур и государственных языков вкупе с сохранением национальных школ на чувашском и финно-угорских языках..» способствует воспитанию молодежи (Хакимов, 214, с.214).
- **«особый инвестиционный климат, отличающийся предсказуемостью правительственной политики, более низкими затратами и рисками ведения бизнеса по сравнению с другими регионами, неформальными гарантиями для предпринимателей, готовых инвестировать в приоритетные для РТ проекты»** (Яковлев и др., 2018, с. 180).

Татарстан: подчинение «внешней» политики задачам экономического развития, технократизм

- **«...курс на авторитарную модернизацию, то есть модернизацию чисто технологического плана, не затрагивающую политическую систему, что проявляется, в частности, в повышенном интересе к опыту Сингапура и Малайзии.» (Сергеев, Салагаев, 2013, с. 82).**
- **Идеология технократизма: власть должна принадлежать научно-техническим специалистам.**
- **Минниханов, 2013 г.: «Не секрет, что у нас все стали юристами, экономистами. Очень хорошие юристы есть — не будем принижать. Но инженер есть инженер. Это человек, который может переквалифицироваться и в юристы, и в экономисты — в кого угодно» (Сергеев, Салагаев, 2013, с. 82).**
- **Шаймиев, Минниханов –инженеры по образованию.**

Татарстан: индикативное планирование

- **Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 29.05.2000 г. N 371 "О мерах по реализации системы индикативного управления экономикой Республики Татарстан»**
- **Пятилетние планы:**
- **1991 г.- Программа стабилизации народного хозяйства и перехода к рыночным отношениям Татарской ССР.**
- **1996 г. - Государственная программа экономического и социального прогресса Республики Татарстан на 1996-2001 годы.**
- **2002 г. - Основные направления стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан на 2002-2006 годы.**
- **2005 г. - Программа социально-экономического развития Республики Татарстан на 2005-2010 годы (С изм. и доп. от: 5 августа 2008).**
- **2011: Программа социально-экономического развития Республики Татарстан на 2011-2015 годы.**
- **2014: Экономическое развитие и инновационная экономика Республики Татарстан на 2014 - 2020 годы**
- **2015: Стратегия социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года**

Татарстан: генеральное агентство развития?

- Во всех программах ведущая роль отводится Министерству экономики .
- Министерство экономики Республики Татарстан - центр ответственности за координацию всех федеральных и республиканских программ; ежегодно формирует перечень программ, рекомендованных к разработке, приостановке и отмене действующих программ.
- Программа 2005-2010, разработчики: Министерство экономики РТ; Центр экономических и социальных исследований РТ при Кабинете Министров; отраслевые министерства, ведомства; Академия наук Республики Татарстан; высшие учебные заведения; научно-исследовательские организации; предприятия и организации РТ.
- Инновационная система:
- Около 80 индустриальных парков и площадок; есть почти в каждом муниципалитете. Частно-государственное партнерство.

**РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ
ПРОЕКТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ , 2018-2019 гг.**

ИДЕТ РЕФОРМА УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ

- **Неудача попыток запустить быстрый рост за счет совершенствования институтов конкурентного рынка (борьба с коррупцией, скачок в рейтинге doing business – со 124 места в 2011 на 28-е в 2019 –выше Японии и Швейцарии!).**
- **Торговые войны, изоляция России, санкции.**
- **Осознание неэффективности госпрограмм:**
- **Т. Голодец: «Нужен программный, проектный подход, который предполагает формирование целей, задач и под это конкретных финансовых ресурсов.»** **Нынешние государственные программы не годятся, т. к. «они не порождают никогда расходных обязательств».** **«Сейчас выбрано пять пилотных программ: здравоохранение, образование, транспортная система, доступная городская среда и ЖКХ, сельское хозяйство, чтобы перекомпоновать их под приоритетные проекты. А это уже не те 122 млрд. рублей, это уже 1,9 трлн. рублей, в ценах бюджета 17-го года.»**

<https://www.gazeta.ru/business/2017/06/01/10703201.shtml>

ЗАКОН О ПЛАНИРОВАНИИ , 2014 г.

- **Федеральный закон «О государственном стратегическом планировании» , 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ.**
- **Важные новации: 1) сделана попытка рассмотреть в едином комплексе среднесрочные и долгосрочные прогнозы и планы, региональные и отраслевые, связав их с бюджетными планами и государственными программами; 2) закон вводит скользящее планирование 3). закон упоминает «федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития».**

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ ПО ПРОЕКТАМ, 2016, 2018

- **Необходимость государственного органа, занимающегося отбором проектов и независимого от министерств осознана в российских правительственных структурах: создание 30 июня 2016 г. Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным (национальным, 2018) проектам, образованном «в целях обеспечения взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных со стратегическим развитием Российской Федерации и реализацией национальных проектов и программ по основным направлениям стратегического развития Российской Федерации» (Указ..., 2018).**
- **Задачи: подготовка предложений Президенту по целевым показателям, анализ и оценка реализации национальных проектов и программ, мониторинг.**
- **Указ Президента Российской Федерации «Об упорядочении деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации», 19 июля 2018 г. с изменениями на 21 февраля 2019 г.**
- **Председатель Совета - Президент РФ, зам.председателя- Премьер.**

ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОЕКТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

- **Постановление Правительства РФ от (вместо -15 октября 2016 г. N 1050)**
- **31 октября 2018 г, №1288 «Об организации проектной деятельности в правительстве Российской Федерации» с измен. на 3 января 2019 г.**
- **Проекты (программы): национальные (указ «О нац. целях», 2018, №204), федеральные, ведомственные, региональные.**
- **Президиум Совета, Проектный комитет (для национальных и федеральных проектов), Рабочая группа по реализации проекта акта (о федеральных проектах), Проектный офис Правительства РФ = Департамент проектной деятельности Аппарата Правительства РФ (обеспечивает деятельность Президиума Совета), Ведомственный проектный офис, Проектный офис субъекта РФ (уже создаются).**
- ***Проектный комитет* – основной орган управления реализацией национального проекта или программы.**
- **Общественно-экспертные советы национальных и федеральных проектов.**

Президиум Совета: Федеральное агентство развития?

- Президиум Совета – председатель Медведев, замы - Белоусов и Силуанов (!).
- Решения о реализации национальных проектов и программ, формирует органы управления, координация, оценка, мониторинг. Общественно-экспертный совет.
- Рабочая группа Совета, два сопредседателя – от Администрации и Правительства.
- Направления = Национальные проекты (12+1): Демография, Здравоохранение, Образование, Жилье и городская среда, Экология, Безопасные и качественные автомобильные дороги, Производительность труда и поддержка занятости, Наука, Цифровая экономика, Культура, Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы; Международная кооперация и экспорт. Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры. Выделено около 1,7 трлн. рублей в 2019 г., 13 трлн. за 6 лет.
- <http://government.ru/rugovclassifier/section/2641/>
- «Производительность труда»: стимулирование внедрения передовых управленческих, организационных и технологических решений для повышения производительности труда и модернизации основных фондов, в том числе посредством предоставления налоговых преференций . Куратор: А.Г. Силуанов (он же куратор еще 2-х проектов).
- Указ Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.», 7 мая 2019 г. с изм. на 19 июля

ЦЕНТР КОМПЕТЕНЦИЙ ПРОЕКТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ -1

- а) Осуществляет подготовку аналитических и иных материалов о реализации национальных проектов и федеральных проектов для проектного офиса Правительства Российской Федерации;**
- в) оказывает содействие в организации мониторинга реализации национальных и федеральных проектов, проведении оценки их реализации, разработке рекомендаций по итогам такой оценки;**
- ж) обеспечивает системное развитие проектной методологии, участвует в подготовке проектов актов Правительства Российской Федерации;**
- н) ведет научную, экспертную и образовательную деятельность по развитию проектной деятельности (подготовка кадров, оценка компетенций, проведение конференций и семинаров).**

ЦЕНТР КОМПЕТЕНЦИЙ ПРОЕКТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ - 2

- **Постановление Правительства РФ от 31 октября 2018 г, №1288 «Об организации проектной деятельности...»:**
- **«Согласиться с предложением федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования "Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации" о наделении Научно-образовательного центра проектного менеджмента дополнительно функциями центра компетенций проектной деятельности...»**
- **Создан в 2016 г.**
- **<https://pm.center/company/>**

Татарстан: региональные проекты

- В Татарстане сформирован проектный офис для реализации 12 ключевых нацпроектов и федеральных программ.
- Демография (5), Здравоохранение (10), Образование (7), Жилье и городская среда (3), Экология (4), Безопасные и качественные автомобильные дороги (3), Производительность труда и поддержка занятости (1-региональная программа+1), Наука (0), Цифровая экономика (5), Культура (3), Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы (5); Международная кооперация и экспорт (1). Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры (0).
- Всего 48 региональных проектов –к концу 2018 г..
- В ряде регионов сейчас –около 50 проектов.
- Расчетов эффективности нет.

Долгосрочный бюджет?

- **Распоряжение от 29 марта 2019 года №558-р.**
- **Утверждён бюджетный прогноз Российской Федерации на период до 2036 года. «Ключевая цель бюджетного прогноза – оценка на вариативной основе наиболее вероятных тенденций в бюджетной системе, позволяющая путём выработки и реализации соответствующих решений в сфере налоговой, бюджетной и долговой политики обеспечить стабильные макроэкономические условия и достижение стратегических целей социально-экономического развития страны.»**
- **«Ответственным исполнителям государственных программ Российской Федерации руководствоваться показателями финансового обеспечения государственных программ Российской Федерации на период их действия согласно приложениям № 4 и 5 (совершенно секретно) к Бюджетному прогнозу.»**

Проектное финансирование: новый этап

- Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2018 года № 158 утверждена программа «Фабрика проектного финансирования».
- Цель программы «Фабрика проектного финансирования» - создание механизма проектного финансирования инвестиционных проектов на основе договоров синдицированного кредита с применением мер государственной поддержки:
 - субсидии на возмещение расходов Внешэкономбанка в связи с предоставлением кредитов и займов;
 - государственная гарантия по облигационным займам в объеме 294,0 млрд. рублей (май 2019 г.).
- Совмещение проектного финансирования и ЧГП (Полтерович, 2015).
- В мае 2019 принято решение о выпуске облигаций и финансировании строительства горно-металлургического комбината и расширении еще двух предприятий.

Значение реформы

- **Первый шаг по формированию системы институтов догоняющего развития (характерной для успешных стран) (?)**
- **Главная задача: Формирование системы мегапроектов и программ, согласованных с бюджетом, обеспечивающих быстрый экономический рост.**
- **Инициация, отбор и управление мегапроектами осуществляется специальным органом, Советом при Президенте, стоящим над министерствами.**
- **Сделана попытка скоординировать усилия государства, бизнеса и общества на федеральном и региональном уровнях (общественно-экспертные советы).**
- **В систему включен исследовательский, проектный и образовательный институт.**
- **Ревизия счетной палаты: национальные проекты не оправдывают ожиданий. Почему?**
- **В какой мере новая система соответствует принципам, выработанным странами «экономического чуда»?**

Трудности реализации

- **Неразвитость системы планирования, отсутствие единого органа, стоящего над ведомствами и нацеленного на консолидацию усилий всех потенциальных исполнителей привели, к недостаточной проработанности проектов.**
- **К июню 2019 г уровень исполнения расходов на осуществление нацпроектов составил 32,4 %, на 10,1 процентного пункта ниже среднего уровня исполнения расходов федерального бюджета .**
- **Менее чем на 25 % исполнены расходы по 4 нацпроектам. Не осуществлялись расходы по 9 из 76 федеральных проектов. Расходы на закупку товаров (работ, услуг) в рамках нацпроектов составили лишь 9,3 %, на предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации – 18,5 %. Не начато предоставление 60 из 100 субсидий юридическим лицам в объеме 70,4 млрд. рублей.**

Чего недостает нынешней системе управления проектами-1

- Как правило, мегапроекты должны предусматривать совершенствование старых и формирование новых цепочек (графов) добавленной стоимости, включающих предприятия разных отраслей, обеспечивая синергетический эффект от реализации компонент каждого мегапроекта, относящихся к отдельным отраслям. Поэтому необходимо оценивать эффективность совокупности проектов в динамике.**
- Конфликт между задачами роста и балансировки бюджета остается.**
- Для реализации мегапроектов необходимо согласование всех видов экономической политики, включая промышленную, бюджетно-налоговую, кредитно-денежную, социальную, политику в сферах труда и занятости, науки и образования.**
- Согласование с госпрограммами. (См. Постановление №746, июнь 2019).**

Чего недостает нынешней системе управления проектами-2

- Отсутствует методика оценки совокупности проектов и программ.**
- Не организован итеративный процесс взаимодействия федеральных и региональных органов управления проектами.**
- Не организован процесс согласования планов (проектов) разной срочности.**
- Проекты носят главным образом инфраструктурный характер.**
- Отсутствует система эффективного заимствования технологий.**
- Нет связи с развитием сектора науки.**
- Нет стратегии внешнеторговой политики.**

Чего недостает нынешней системе управления проектами-3

- **Мы по-прежнему развиваем сырьевую экономику.**
- **Добыча полезных ископаемых в структуре валовой добавленной стоимости выросла с 9,7% в 2015 г. до 12,9% в 2018 г. За тот же период доля обрабатывающей промышленности сократилась с 13,9% до 13,7%. В 2015 г. нефтегазовые доходы составляли менее 43% поступлений в бюджет, а в 2018 г. – более 46%.**
- **При этом показатели эффективности крупнейших добывающих компаний падают. Так, согласно отчету Газпрома коэффициент самофинансирования компании (отношение чистых денежных средств от операционной деятельности к капитальным вложениям) сократился со 125 % в 2013 г. до 84% в 2017 г. За этот же период рентабельность продаж (операционная рентабельность) снизилась с 30 % до 13%.**
- **Поразительно, что в перечне национальных проектов нет проекта диверсификации экономики. В рамках нацпроектов громадные суммы тратятся на строительство нефте- и газопроводов.**

Диверсификация российской экономики за счет углубления переработки углеводородов: заимствовать технологии

- По глубине нефтепереработки и выпуску продукции нефтехимии Россия отстает не только от развитых стран, но даже от Ирана.
- Нужна цепочка проектов: 1) углубление переработки углеводородов, 2) развитие нефтехимии, 3) развитие отраслей, предъявляющих спрос на полимеры, 4) развитие производства оборудования для нефтепереработки и нефтехимии (Полтерович, Панчук, 2019).
- Нужны технологии, чтобы увеличить производство сырья для нефтехимии: каталитический крекинг в псевдооживленном слое, гидрокрекинг.
- Нужно расширять спрос на продукцию нефтехимии, замещая традиционные материалы (металл, стекло, дерево) полимерами в автомобилестроении, в строительстве, в производстве упаковочных материалов и т. п..
- Но, кроме того: расширение производства оборудования для нефтепереработки и нефтехимии; по некоторым его типам наша зависимость от импорта достигает 80%.
- Система взаимосвязанных проектов дает синергетический эффект. Для этого нужно индикативное планирование

РЕЗЕРВ РАЗВИТИЯ: ВНУТРИОТРАСЛЕВЫЕ И МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫЕ ЗАИМСТВОВАНИЯ

- **Регионы России сильно различаются по уровню технологического развития:**
- **Российский региональный инновационный индекс (ВШЭ, 2014) – различия в 3,5 раза.**
- **Значительно различаются регионы по производительности труда в целом и по отдельным отраслям.**
- **Существенные различия внутри отрасли (Кузнецов , 2014), а также различия в общей факторной продуктивности по одной и той же отрасли в разных регионах (Зайцев, 2013, 2014).**
- **Отсюда- возможности заимствования. Это одна из задач ФАР и сети региональных агентств развития.**

СЕКТОР НАУКИ: ОТ УНИВЕРСИТЕТОВ ДО ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИХ ОТДЕЛОВ ФИРМ (1)

- Для НИС и системы планирования требуется сектор науки:
- *университеты (производство кадров) – академические институты (фундаментальная наука) – отраслевые НИИ – иссл. отделы фирм + институты развития*
- Наши университеты не в состоянии одновременно выращивать кадры, генерировать фундаментальные идеи, разрабатывать их и внедрять.
- *Необходима сеть отраслевых исследовательских и проектно-конструкторских институтов (существуют в Швеции, Норвегии, Дании, Финляндии, Германии).*
- Стимулировать создание исследовательских отделов в фирмах.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ: ЧТО ДАЛЬШЕ

• Доминирование Минфина оставляет мало шансов на быстрый рост!

• Этап 1.

• Создание ФАР. Подчинение Совету при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам. Передача ФАР основных функций Президиума.

• **Расширение функций:** планирование скользящего трехлетнего бюджета с учетом национальных проектов, управление НИС, согласование всех видов экономической политики с задачами роста.

• **Формирование новых национальных проектов и программ:**

«Совершенствование организационных и производственных технологий».

«Диверсификация экономики РФ».

• Этап 2.

• **Создание информационной базы национального планирования, разработка общероссийской и региональных матриц социальных счетов.**

• **Подготовка специалистов по современным методам планирования.**

• **Разработка моделей планирования для РФ.**

• **Формирование системы скользящего индикативного планирования.**

• **Формирование системы отраслевых НИИ.**

Некоторые источники

- **Полтерович В.М. (2015). О формировании системы национального планирования в России. ЖНЭА, №2(26).**
- **Полтерович В. М. (2016). Институты догоняющего развития (к проекту новой модели экономического развития России). Экон. и соц. перемены: факты, тенденции, прогноз. Вып. 5.**
- **Полтерович В.М. (2018). Федеральное агентство развития: оно необходимо для разработки и реализации успешных стратегий. Проблемы теории и практики управления. №3.**

Спасибо за внимание!