

КАК РЕШИТЬ ЗАДАЧУ УДВОЕНИЯ ВВП



ПОМОЩНИК РУКОВОДИТЕЛЯ
АДМИНИСТРАЦИИ ПРЕЗИДЕНТА РФ
Екатерина Витальевна Попова

Одной из основных задач, поставленных Президентом Российской Федерации перед Правительством России, является удвоение ВВП. Аналогичная задача ставилась и руководством других стран (Франции, Японии) и была успешно выполнена.

Очевидно, что тенденции и перспективы развития России, ориентированные как на удвоение ВВП, так и на выполнение других, не менее важных, общенациональных задач, могут всесторонне и успешно рассматриваться только на основе системного подхода – то есть в рамках общенациональной программы социально-экономического развития.

Хотелось бы подробнее остановиться на методологии формирования таких программ, так как именно отсутствие продуманной научной методологии препятствует решению важнейших общегосударственных задач и не позволяет эффективно реализовывать существующие среднесрочные программы социально-экономического развития России.

Прежде всего общеэкономическая программа должна увязать в свете решения задачи удвоения ВВП научно-техническую, энергетическую, транспортную стратегии России; необходимо отразить в ней миграционную политику страны, схему размещения производительных сил. Оптимальный срок такой программы – 5 лет, так как это средний срок воспроизводственного цикла в промышленности. (Тем более что перед Правительством поставлена задача удвоить ВВП к 2010 году.)

И во Франции, и в Японии удвоение ВВП осуществлялось в результате реализации общенациональных программ социально-экономического развития (VI план экономического и социального развития во Франции, План удвоения национального дохода в Японии).

Прагматизм, наука и баланс интересов

Этой цели необходимо подчинить и программу социально-экономического развития России, разрабатываемую Минэкономразвития. При этом для того, чтобы сделать ее успешной и реализуемой, необходимо, чтобы она основывалась на методах современной экономической науки, широко используемых промышленно развитыми странами. К сожалению, у нас они не используются или используются неэффективно.

Необходимо отметить, что следование данным методам имеет исключительно прагматическое значение, оно должно осуществляться в интересах развития страны и не иметь никакой политической окраски – «правой», «левой», «государственной» или «либеральной». Их использование не означает смену экономического курса, а, наоборот, закрепляет движение в сторону успешного развития бизнеса и рыночных отношений. (Как известно, Франция и Япония являются странами с развитой рыночной системой.) Нельзя игнорировать достижения экономической науки XXI века – это будет аналогично тому, как в свое время игнорировались достижения генетики. Бессмысленно навешивать «правые» или «левые» ярлыки на экономико-математическое моделирование, межотраслевые балансы или экономические индикаторы.

Таким образом, механизм реализации общероссийской программы удвоения ВВП должен в максимальной степени опираться на использование современных информационных технологий, макроэкономического и межотраслевого моделирования, оптимизацию развития отраслей, отраслевых и региональных комплексов. Эти методы повсеместно используются в промышленно развитых странах.

Итак, на первом этапе составления общенациональной программы удвоения ВВП необходимо при использовании соответствующей макроэкономической модели определить условия выполнения задачи удвоения ВВП – то есть понять, как должна измениться динамика основных макроэкономических показателей и каковы должны быть основные пропорции развития экономики. Для этого международное экономическое сообщество уже довольно давно (кстати, опираясь и на наш отечественный опыт) использует комплекс экономико-математических моделей, непосредственно связанных с системой национальных счетов, в том числе макромоделей перспективного прогнозирования и среднесрочного планирования в разрезе нескольких десятков отраслей (с выделением материально-вещественного и стоимостного аспектов); модификации моделей первого типа, которые получаются на основе использования межотраслевых балансов и системы национальных счетов; одноуровневые динамические модели экономического роста.

Задача удвоения ВВП предполагает целенаправленную перестройку важнейших макроэкономических и структурных пропорций российской экономики. Все основные элементы системы планирования и прогнозирования, составляющие базу программы социально-экономического развития, должны быть направлены на реализацию этой задачи.

Например, удвоение ВВП означает необходимость расчета соответствующего годового объема инвестиций в основной капитал, роста потребительского спроса в определенных пределах, соответствующего роста денежных доходов населения в ВВП.

Необходимо определить пороговые значения доли доходов федерального бюджета в ВВП в свете постановки задачи удвоения ВВП.

В блоке управления внешнеэкономическими связями в целях удвоения ВВП необходимо предусмотреть сокращение размеров чистого экспорта. Так, в развитых странах, имеющих положительное сальдо внешнеторгового баланса, доля чистого экспорта в ВВП не превышает 3–6%. У нас она составляет около 11%.

По расчетам Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, только за счет, например, фактора развития экономической интеграции России со странами СНГ ВВП России может быть увеличен за 10 лет (с 2000 года по 2010 год) в 1,3 раза.

Необходимо просчитать соответствующие требования к наиболее крупным хозяйствующим субъектам, финансово-промышленным группам на основе индикаторов, ориентирующих их на решение поставленной Президентом и Правительством задачи (такой подход уже реализуется в Татарстане); определить требования к субъектам Российской Федерации по увеличению валового регионального продукта.



Важнейшим элементом программы социально-экономического развития России должно стать развитие договорного взаимодействия федеральных органов управления с органами управления субъектов Федерации, финансово-промышленными группами и крупнейшими предприятиями страны. Такие договорные взаимоотношения наиболее широко применяются во Франции, где заключаются контракты государства и отрасли (на стороне отрасли выступает ассоциация крупнейших промышленников), государства и региона. Это позволит сформировать согласованную с регионами и промышленниками систему индикаторов, включающую индикаторы важнейших межотраслевых и межрегиональных поставок продукции и услуг. Стратегия развития страны должна строиться не только на статистических математических методах, но и прежде всего на основе стратегии развития крупнейших компаний, определяющих динамику отдельных отраслей.

Таким образом, одна из важнейших функций общенациональной программы социально-экономического развития – достижение реального баланса экономических интересов различных слоев общества, государства и бизнеса, государства и регионов. Например, в пятилетних планах социально-экономического развития Франции были определены приоритетные программы и контракты, которые заключались между государством, регионами, отдельными государственными и частными предприятиями. Так, постоянно совершенствовалась идея согласования интересов различных социальных групп и постоянно расширялся круг включаемых в их работу представителей экономических субъектов. К обсуждению планов стали постоянно привлекаться региональные органы управления.

Сохранить экономическое единство страны

Необходимо отметить, что региональный аспект программы имеет для нашей страны исключительно важное значение. Даже в такой небольшой по сравнению с Россией стране, как Франция, в программах (или планах) общеэкономического развития огромное значение придается достижению сбалансированности экономического развития регионов, укреплению экономической целостности страны. Во Франции до начала формирования новой общенациональной социально-экономической программы региональные органы обязаны представить в правительство доклады по приоритетам в развитии экономики регионов. Очевидно, что общенациональная программа удвоения ВВП должна осуществлять взаимоувязку экономических программ регионального развития, например программу развития Сибири, Дальнего Востока и европейской части страны.

Представляется необходимым в качестве важнейшей составной части общероссийской программы разработать программу территориального развития России. Ее особая роль определяется тем, что она должна носить комплексный характер и интегрировать в границах регионов стратегические цели, задачи региональных программ и местные возможности.

Одним из основных аргументов противников перечисленных методов является то, что, по их мнению, возникнет дополнительная нагрузка на предприятия, ограничится свобода их действий. Но практика доказывает, что данный аргумент несущественен. Так, помимо, например, положительного опыта Франции и Японии, можно привести положительный опыт Татарстана и Томской области, где использование методов стратегического планирования привело к значительному росту производства промышленной продукции. Сами предприниматели, как стало ясно из дискуссий, проведенных на тему стратегического планирования с участием ТПП и РСПП, считают необходимым применение стратегического планирования: оно дает хозяйствующим субъектам ясное представление об экономической политике государства на пятилетний период, а государственным органам управления – необходимую информацию о реальных перспективах развития и возможность осуществить цели, поставленные руководством страны.

Как надо утверждать общенациональные программы

Важнейший момент – взаимосвязь общенациональной программы социально-экономического развития страны и бюджета. В промышленно развитых странах общенациональные програм-



мы социально-экономического развития разрабатываются совместно с бюджетом и предшествуют ему. В российской практике процесс разработки годового бюджета на основе трехлетнего прогноза развития экономики превратился по сути в основной инструмент регулирования экономических процессов.

Концепция реформирования бюджетного процесса, одобренная на заседании Правительства Российской Федерации в 2004 году, может оцениваться как несомненный прогресс по сравнению со сложившимся в предшествующее десятилетие «сметно-бюджетным» финансированием, когда в основу проводимой экономической политики закладывались цели «системной трансформации» советской экономической системы, а не достижение конкретных экономических результатов.

Реализация программно-целевого подхода (прогнозирование – программирование – бюджетирование) предполагает более четкое целеполагание для проводимой экономической политики, ориентированной на достижение конкретных экономических результатов с точки зрения как темпов экономической динамики, так и ее структурного наполнения и качества. При таком подходе экономические реформы должны рассматриваться не как самоцель, а как инструмент достижения вполне конкретных результатов экономического прогресса.

Общий методологический принцип такого подхода представляет собой движение от общего к частному – от общенациональных приоритетов экономического развития и стратегических целей деятельности Правительства РФ к целям и задачам субъектов бюджетного планирования и реализуемым ими целевым федеральным и ведомственным бюджетным программам на трехлетнюю перспективу.

Однако данный подход, несмотря на свои очевидные достоинства, является необходимым, но недостаточным инструментом для формирования системы стратегического планирования. По сути, как и в предшествующие годы, единственной формой экономического регулирования предполагается оставить бюджетный процесс, хотя и модифицированный под программно-целевую идеологию.

Прогнозы социально-экономического развития, разрабатываемые в настоящее время на государственном уровне, служат лишь узким задачам обслуживания бюджетного процесса. В законе о бюджете включаются лишь 3 показателя – объем ВВП, инфляция, мировые цены на нефть. В связи с отсутствием в данных прогнозах адресных показателей они не могут использоваться хозяйствующими субъектами (финансово-промышленными группами, корпорациями, крупнейшими предприятиями) для стратегического планирования своего развития.

В целях повышения эффективности реализации общероссийской программы социально-экономического развития представляется целесообразным возобновить работу над проектом федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», предусмотрев в нем разработку долгосрочной стратегии развития страны на 15 лет, содержащей основные стратегические цели государственной политики на долгосрочную перспективу. В качестве такого документа может выступать и стратегия национальной безопасности Российской Федерации, в которой исходя из анализа возможных внешних и внутренних угроз могут формулироваться долгосрочные стратегические цели и критерии внешней и внутренней политики страны.

Представляется также целесообразным продумать механизм утверждения общенациональной программы, чтобы избежать ситуации, когда правительство само себе устанавливает задачи и само же оценивает их выполнение.

В соответствии с мировой практикой общенациональные программы (или планы) утверждаются, но тем не менее остаются ориентирующими для частного сектора и не превращаются после утверждения парламентом или правительством в директивные. Во Франции пятилетние планы имели силу государственного закона. План утверждается президентом Франции, премьер-министром, министром экономики и финансов, министром труда, а затем – парламентом Франции. Утверждаются общенациональные цели, приоритеты и программы развития, определенные в общенациональном плане (или программе). В отличие от директивных индикативные, ориентирующие планы не могут быть выполнены или не выполнены. Могут лишь быть достигнутыми или не достигнутыми цели, поставленные в них.

Таким образом, для решения задачи удвоения ВВП необходим комплексный, проверенный международной практикой подход, предусматривающий реализацию общенациональной программы (или плана) социально-экономического развития, разработанной по специальной методологии.