

Андрей Белоусов: Проект Путина на развилке концептуального кризиса

(интервью для ОРЕС.RU от 10:52 19 сентября 2003)

Андрей Рэмович, фактически в каждой предыдущей беседе с Вами (часть из них опубликована на страницах www.opes.ru) мы так или иначе касались вопросов промышленной политики. Но, как правило, реальное содержание этого термина оставалось «за кадром». Сегодня ситуация изменилась – официально сформированы рабочие группы, которые и должны создать базу для дальнейшей выработки консенсусных решений по формированию основных идеологических, законодательных и технических моментов промышленной политики.

Что задает импульс очевидного проявления внимания к промполитике? Какие основные вопросы промышленная политика может решить именно сейчас, в терминах баланса интересов?

Я исхожу из того, что существует «проект Путина», который в основных чертах сформулирован в президентских посланиях. Если отвлечься от частных деталей, это проект формирования сильного государства, которое во взаимодействии с гражданским обществом может в современных условиях эффективно решать проблемы безопасности, развития, роста благосостояния граждан. Его осуществление базируется на определенных ресурсах и прежде всего – на консолидированной социальной поддержке федеральной власти. Эта поддержка политически не оформлена, в том смысле, что воля большинства, его интересы политически не выявлены. И, наверно, не могут быть выявлены из-за того, что эта поддержка базируется на ожиданиях, причем в ряде моментов противоположных, взаимоисключающих.

Но так или иначе эта консолидированная поддержка – ключевой фактор баланса между основными игроками, группами элит. Эта поддержка позволяет власти осуществлять действия, которые в других условиях были бы просто невыполнимы – например, «дело ЮКОСА», установление контроля над электронными СМИ и тому подобное. Этот баланс обеспечивает относительную стабильность всей политической конструкции, сложившейся в последние четыре года.

Так вот, вызов состоит в том, что в новом политическом цикле этот ресурс, консолидированная поддержка, начнет размываться по мере проявления синдрома «несбывшихся ожиданий». Конечно, часть этого процесса может абсорбироваться институтами гражданского общества, часть – быть переведена в плоскость выражения интересов через политические партии (отсюда, на мой взгляд, интерес к левоцентристскому проекту). Но все же налицо главная угроза – социальная поддержка, базирующаяся на ожиданиях, начнет «проседать», и это немедленно активизирует борьбу между группами элит за передел контроля над ресурсами, экономическими, информационными, политическими.

Отсюда – требование поддержания экономической динамики. Есть ряд аргументов, что без высоких темпов экономического роста, на том объеме экономических ресурсов, которым Россия сегодня располагает, с учетом эффективности их использования, задачу сохранения консолидированной социальной поддержки и сохранения баланса сил решить невозможно. Есть по крайней мере четыре тенденции, которые вряд ли можно преодолеть при сегодняшнем объеме ВВП и которые будут взламывать сложившийся баланс сил.

Первая – системная социальная деградация, охватившая масштабные социальные группы, территории, социальные институты. Образовалась сфера застойной бедности, охватившая целые регионы. Дело даже не в низких доходах, а в отсутствии перспективы, вертикальной мобильности. И на том ресурсном пространстве, которое есть, эта мобильность не появится, несмотря на все заклинания про малый бизнес. Но ведь природу не обманешь – все равно движение существует: либо маргинализация, либо через криминальные структуры. Мы в последние годы наблюдаем и то, и другое. Вроде, казалось бы, рост реальных доходов населения, все хорошо, но нет – увеличиваются социальные болезни, растут такие виды преступлений, как грабежи, разбои и так далее. Откуда это берется? А оттуда, что образовалась замкнутая гниющая сфера, которая испускает эти социальные миазмы.

Понятное дело, что чем дальше – тем больше социальная деградация будет иметь проекцию на политику, на конституирующие основы проекта создания эффективного государства.

Вторая – несмотря на рост ВВП за последние четыре года не удалось преодолеть регресс в ряде секторов экономики. Это относится к ЖКХ, системе среднего образования и массового здравоохранения, системе профессиональной подготовки, фундаментальной науке и ряд других.

И дело здесь не только в задержках в реформировании – при тех ресурсах, которые есть в этих сферах, реально сделать можно очень немного. Для того, чтобы реформировать эти сектора, необходимо параллельно менять их ресурсное обеспечение. Вряд ли население будет согласно покупать услуги образования или здравоохранения при том уровне качества, который сегодня там есть. А чтобы изменить этот уровень – надо повышать привлекательность рабочего места в этих секторах, увеличивать капиталовооруженность и тому подобное.

Третья тенденция – процесс транснационализации, очень активно идущий в сырьевых корпорациях первого эшелона. Это процесс объективный, его вряд ли можно остановить силовыми средствами – но он означает, по сути, перераспределение ключевых экономических ресурсов, и в условиях сегодняшнего слабого государства, уход их из сферы национального контроля. В частности, эта тенденция делает эфемерной идею перераспределения «природной ренты» - она вписывается в капитальные потоки, которые в значительной части находятся вне зоны действия национальных институтов. Это, конечно, тоже мощный фактор изменения баланса сил в ближайшие четыре года.

Наконец, четвертая тенденция – деградация институтов государственного управления. Здесь дело, опять же, не в злой воле, а в том, что мы, наша экономика, попали в институциональную ловушку. Слабость экономических институтов мы пытаемся компенсировать улучшением качества бизнес-среды за счет снижения налогов. Но это уменьшает ресурсную базу государства, которое призвано, вместе с корпорациями и гражданским обществом, отстраивать институциональную среду, экономический порядок. Возрастают риски для бизнеса и, соответственно, повышается востребованность компенсаторов этих рисков – лоббирования, коррупции. Качество институтов опять ухудшается, соответственно – опять нужно снижать налоги, и т.д. Замкнутый круг, по нему можно далеко зайти. Такая тенденция – сочетание низкого (порядка 15-20% ВВП и менее) уровня налогов и слабых институтов, ухудшающих условия для бизнеса – прослеживается в целом ряде постсоветских (самый яркий пример – Грузия) и развивающихся стран.

Вот эти тенденции определяют, на мой взгляд, политический императив сохранения высоких темпов экономического роста – как создание необходимых условий для реализации «проекта Путина» в новом политическом цикле.

Есть еще один момент. Мне кажется, у нас недооценивается динамика изменений в мировой финансовой системе. После принятия Европой Конституции возникнет вопрос о легитимности существующих институтов, регулирующих международный долг и потоки капитала. Процесс изменения этих институтов, конечно, будет привязан к электоральному циклу в США, но вероятно, он ускорится. Ревизии могут быть подвергнуты принципы, на которых базируется движение капитала, суверенность национальных валют, управление инвестиционными рисками, регулирование долга и прочее. В этих условиях уход от экспорто-сырьевой зависимости и позиционирование России на экономическом пространстве СНГ становятся критически важным для сохранения экономического суверенитета страны. А это во многом опять же вопрос темпов и качества экономического роста.

А зачем тут промышленная политика? Ведь и новая среднесрочная программа правительства вроде бы ориентирована на сохранение высоких темпов.

Так ведь среднесрочная программа абсолютно не обеспечивает высоких темпов роста. В ней проявлено противоречие, которое я как-то назвал концептуальным кризисом. О чем идет речь? Слава Богу, уже ясно, что поддержание высоких темпов роста возможно только за счет ускоренного развития перерабатывающего сектора. Если мы хотим развиваться с темпом 7%, что соответствует удвоению ВВП за десять лет – значит, переработка должна расти с темпом 9-10% ежегодно. Значит, нужно резко увеличить ее конкурентоспособность. А для этого – перераспределить ресурсы, капитал.

И тут возникает коллизия. Как перераспределить ресурсы, только улучшая институты? С какого перепугу капитал пойдет из секторов с более высокой доходностью - сырьевого экспорта, торговли, - в сектора с более низкой доходностью? Ведь институты, правила игры, по определению нейтральны. Вот под это пережевывание жвачки об «улучшении условий предпринимательской деятельности» попытались изменить общие для всех правила игры так, чтобы относительно выиграла переработка. И немедленно выяснилось, что менять общие правила сделать почти что ничего и нельзя. Реально придумали только снижение НДС и поддержку экспорта. Что, кто-то верит, что это даст рост в 7% в год?

Дело в том, что сама парадигма структурно-функционального подхода, в которой разрабатывалась и «программа Грефа» 2000 г., и новая среднесрочная программа на 2004-2006 гг., в значительной мере себя исчерпала.

Ведь что лежало в основе этих программ? Представление о том, что можно радикально улучшить общие функции экономики за счет реформирования ее структур. Отсюда – идеи улучшения предпринимательского климата, институциональных преобразований и тому подобное.

Надо сказать, что определенный резон для такого подхода остается. Он состоит в поддержке позитивной тенденции, возникшей в последние три года на микроуровне – перехода предприятий от «выживания», чистой адаптации, к развитию, активному позиционированию на рынках. Эта тенденция прослеживается прежде всего на уровне несырьевых корпораций второго эшелона, среднего бизнеса. По-видимому, в ее основе лежат два фактора: во-

первых, это все-таки действующая пока защита внутренних рынков от импорта за счет заниженного обменного курса рубля, во-вторых – макроэкономическая стабильность, стимулирующая оптимистичные ожидания, ориентацию на рост. И все же делать ставку только на эту тенденцию было бы опрометчиво. Она может добавить еще 1-2 процентных пункта к тем 2-3% экономического роста, которые обеспечивает существующая экспорто-сырьевая модель. Таким образом, получаем в лучшем случае 4-5% ежегодного роста – что, конечно, немало, но явно недостаточно с точки зрения поставленной задачи удвоения ВВП за десятилетие.

Почему, на мой взгляд, структурно-функциональные программы себя все же исчерпали? Любая мера, направленная на совершенствование институтов, если она содержательна, имеет четыре проекции – цели, ресурсы, организационный механизм, интересы действующих субъектов. Причем в наших российских условиях две последние проекции особо важны: мы иногда забываем, что реформы осуществляются в пространстве интересов в рамках действия определенных организационных механизмов. Так вот, если с этой точки зрения взглянуть на «программу Грефа», то все, что можно было сделать в рамках имеющегося баланса интересов и организационных возможностей – уже сделано. А другое – либо затрагивает социальное большинство, как реформа ЖКХ, например, либо не вписывается в систему взаимоотношений государство-корпорации или федеральный центр-регионы. В результате оказалось, что можно сделать на 90% пенсионную реформу, например, а что-то можно сделать лишь на 20-30%. В итоге между отдельными направлениями программы возникли противоречия, ее эффект оказался существенно девальвирован.

То же самое проявилось и в последней среднесрочной программе. Ее можно критиковать, ругать за недостатки, непоследовательность, но на мой взгляд важно другое. Там примерно 2/3 составляет «оживляж», меры полезные, но мало кого затрагивающие и, на самом деле, тактически изменяемые. И есть 1/3 вопросов, которые составляют «нужняк» - имеют принципиальное значение, как, например, налоги, тарифы естественных монополий и некоторые другие. Так вот, насколько я мог наблюдать сам процесс формирования этой программы, эта «1/3» так притерта, так вылизана с точки зрения баланса интересов и организационных возможностей, что возможностей для совершенствования здесь практически не просматривается. Подчеркиваю – в рамках существующего баланса интересов, правовых механизмов, организационного ресурса.

Отсюда, вывод – если мы хотим выйти за формат инерционного развития, то надо либо ломать сложившийся баланс интересов, либо отказываться от структурно-функционального подхода. То есть, смещать центр тяжести с совершенствования институтов к проектному управлению.

Отсюда и интерес к промышленной политике?

Конечно. Я, правда, предпочитаю говорить о политике национальной конкурентоспособности, но дело не в словах. Речь идет о том, что надо сдвигаться от совершенствования институциональной среды, в чем мы преуспели за последние годы, к реализации крупных стратегических инициатив, облеченных в проектную форму. Смысл этих инициатив – концентрация разнокачественных ресурсов государства и бизнеса на направлениях, обеспечивающих конкурентные преимущества российской экономики и

дающих максимальный системный эффект, закрепление на рынках, повышение геоэкономической устойчивости, рост добавленной стоимости.

На мой взгляд, суть промышленной политики – в проектном управлении экономикой. Это ни в коем случае не «ускоренное развитие приоритетных отраслей» и уж, тем более, не раздача бюджетных денег в соответствии с приоритетами. Я так понимаю, что промышленная политика, или политика конкурентоспособности, - это система взаимодействия государства и бизнеса в рамках конкретных проектов и программ, направленных на реализацию конкретных стратегических целей.

При таком подходе прорисовываются четыре звена, четыре блока инфраструктуры промышленной политики.

Первый – это система государственного прогнозирования, которая должна изменить свои функции. Сегодня она ориентирована на обслуживание бюджета. И поэтому она генерирует инерционные консервативные прогнозы, умеренно-оптимистичные или умеренно-пессимистичные. Это ее функция в данном жанре, и ничего другого не требуется. На самом деле, система государственного прогнозирования должна искать точки прорыва, преодоления инерционного развития, определять наиболее перспективные рынки, перспективы развития спроса и технологий, анализ рисков и т.п. То есть она должна подсказывать, где нужно концентрировать ресурсы при том или ином варианте развития.

Второй – это разработка и отбор инициатив, проектов, реализующих данные направления. Причем, поскольку экономические ресурсы находятся не у государства, а у бизнеса, государство, даже если оно будет думать, что знает, куда их вкладывать, без санкции бизнеса ничего сделать не сможет. Должна быть создана организация, типа американского Совета по политике в области конкурентоспособности, которая бы занималась выработкой соответствующих рекомендаций.

Третий – собственно система управления проектами и программами. Здесь главное – создание организационно-правового механизма реализации взаимной ответственности государства и бизнеса за реализацию проектных целей и эффективность использования проектных ресурсов. Повторюсь, ключевой тезис состоит в том, что промышленная политика может строиться только как политика конструктивного взаимодействия государства и бизнеса, который держит ресурсы. Для этого должен быть проектный формат, потому что просто так абстрактно договариваться с бизнесом в формате очередного круглого стола - полная ерунда, ничего не выйдет.

И четвертый – система, регулирующая и стимулирующая распространение эффекта от реализации проектов в бизнес-среде, то есть, максимизирующая системный эффект от проектов. Речь идет, с одной стороны, об адаптации технологий, передаче ноу-хау, прав интеллектуальной собственности, с другой – страховании рисков внедрения нововведений. По сути, это и есть система распространения инноваций.

Здесь есть тонкий момент. С точки зрения бизнеса, инвестора, у реализуемого проекта всегда должен быть вход и выход. Точнее говоря – цена этих действий. С точки зрения государства речь может идти об инфраструктурном проекте, который создает мультипликативные эффекты по экономике. Он может длиться годами, десятилетиями на уровне госзаказа по финансированию.

То есть, разные горизонты, разная доходность, разные мотивировки...

Я понимаю, в чем подоплека вопроса. Есть реальное противоречие между интересами государства и бизнес-структур, которые далеко не всегда «склеиваются». Это правда. Но, тем не менее, существует обширная зона пересечения этих интересов.

Ведь по сути речь идет о капитализации, вовлечении в экономический оборот тех ресурсов, которые сегодня не задействованы, или задействованы крайне неэффективно.

С одной стороны, у нас валовые национальные сбережения составляют около 30% ВВП, как в «азиатских тиграх», но при этом норма валового накопления – порядка 20% ВВП. Разрыв между сбережениями и накоплениями – один из самых больших в мире. С другой стороны, имеются достаточно масштабные научно-технические и технологические заделы, система НИОКР, которые эти заделы воспроизводит. Они очень слабо коммерциализированы, хотя ресурсы на их поддержку тратятся довольно большие. Соединить неиспользуемые сбережения и научно-технические ресурсы в проектной форме, коммерциализировать результаты, решая одновременно и задачу повышения конкурентоспособности – мне кажется, тут интересы государства и бизнеса совпадают.

Есть, на мой взгляд, три главных препятствия. Во-первых, высокие риски, уменьшающие горизонт планирования на уровне корпораций и повышающие стоимость инноваций. Снижение рисков в рамках промышленной политики, на мой взгляд – основная функция государства, благо, инструменты здесь хорошо известны. Во-вторых, проблема оборота прав интеллектуальной собственности. В-третьих, отсутствие инфраструктуры промышленной политики, организационно-правового механизма. Над этим надо работать, тем более, что есть богатый мировой опыт.

Разработка промышленной политики сейчас – это конструирование определенного организационно-правового механизма. Это не поиск того, куда надо деньги вкладывать, а поиск того, каков должен быть организационно-правовой механизм, который бы генерировал такие проекты, поиск точек прорыва. И на выходе имел, прежде всего, для бизнеса определенную устойчивость, некую перспективу и коммерческий эффект, для государства – темпы роста, которые позволят решать те политические задачи, о которых говорилось в начале.

Вопрос (замечание) от Петра Щедовицкого. Предполагается мерами стимулирования склонить крупнейшие корпорации к корректировке собственных бизнес-стратегий и встраиванию в систему национальных приоритетов. Фактически, предложена организационная формула, в которой государство – это мегакорпорация, производящая рекрутинг бизнеса под мегапроекты. Основной риск – опасность подачи неверных сигналов и продуцирования реализуемыми мегапроектами диспропорций в экономике. Тем более это возможно, пока главной целью ставится достижение 7%-го роста ВВП в год. Механизм определения приоритетных направлений несет в себе риски ошибок выбора. Поручить данную задачу существующей системе государственного прогнозирования – значит многократно их увеличить.

Все точно.

Только, первое, государство у нас – не мегакорпорация и в обозримом будущем ей не станет. Корпорация – это особый способ организации, когда отдельные элементы передают какие-то функции «наверх» (например, принятия стратегических решений), при этом получая взамен дополнительный ресурс в рамках определенных правил игры (снижение рисков, капитал под проектные решения и т.п.). Для того, чтобы государство было «мегакорпорацией», необходимы: 1) идеология, миссия – то, что придает деятельности аппарата характер «служения»; 2) четкая регламентация «правил игры» аппарата, выражающая эту миссию; 3) наличие «общественного договора» между государством, корпорациями и гражданским обществом и системы институтов, реализующих этот договор; 4) мощный административный и финансовый ресурс; 5) система общественного контроля. Пока этого нет называть государство «мегакорпорацией» можно только в насмешку.

Отсюда, характер взаимодействия государства и бизнеса сейчас может строиться лишь по принципу «соглашения и согласования» и «разделения ответственности и штрафных санкций» (Саша Аузан бы добавил – обязательно при участии и под контролем гражданского общества), а не по принципу «делегирования полномочий». Предлагаемая организационная схема – это и есть схема таких согласований.

Второе – насчет прогнозирования и подачи неверных сигналов. Государственное прогнозирование, должно, на мой взгляд, оценивать пространство возможностей и соответствующие риски. Определять систему приоритетов, без которых в действительности вообще никакая политика невозможна, не только промышленная, государство должно совместно с бизнесом. Для этого и нужен Совет по конкурентоспособности.

Третье – не «рекрутинг бизнеса», а, если угодно, продажа бизнесу определенных проектов в рамках определенной системы согласований и обязательств. Понятно, что цена определяется, в том числе, уровнем рисков. Поэтому государство может влиять на эту цену, понижая риски – возможностей для этого достаточно много.

Четвертое – согласен насчет существующей системы государственного прогнозирования. Она и не предназначена для реализации таких функций. После разделения Минэкономразвития и Минпромнауки прогнозирование свелось, по сути, к макроэкономическому прогнозированию. Так что тут дело не в рисках, а в полной невозможности существующей системы государственного прогнозирования играть соответствующую роль.

Не нарушит ли проектное взаимодействие сложившийся баланс, о котором Вы говорили?

Баланс не только может, он должен нарушиться. Один из важных пунктов «повестки дня» нового политического цикла – создание альтернативы сегодняшней модели взаимодействия бизнеса и власти. Эта модель, не сам, конечно, принцип равноудаленности бизнеса от власти, показала свою неэффективность. Критерий этого – дело ЮКОСа, которое кроме издержек, ничего никому не принесло.

Нужно другое – модель проектного взаимодействия государства и бизнеса, попросту - втягивание бизнеса в реализацию конструктивных программ, совместное решение задач в интересах и государства, и корпораций.

Формула красивая - «модель проектного взаимодействия государства и бизнеса». Но ее нужно реализовывать. Кто ее будет реализовывать?

Реализация такой модели включает несколько этапов.

Первый, это формирование бизнес-идеи. Этот этап мы сейчас проходим – об этом свидетельствует создание нескольких площадок по разработке концептуальных подходов к промполитике. Плюс – семинары, всевозможные обсуждения и т.п.

Далее, бизнес-идея должна обрасти политической волей. Некий игрок, обладающий политическим ресурсом, должен сказать: да, я считаю, что это надо делать, я буду это делать, буду использовать для этого политический ресурс.

Далее, если бизнес-идея обрастает политической волей и, тем самым, становится элементом политики, может возникнуть третий этап, когда сама задача формирования инфраструктуры промышленной политики становится проектом. Она вписывается в повестку дня. На выходе – организационно-правовой механизм промышленной политики. Это не очередная программа, не бюджет развития, не перечень «неотложных задач» - это организационная структура с функциями, коммуникациями, административными ресурсами и т.д. Плюс наличие воли, которая деятельность этих организационных структур оживляет.

Тогда появляется в нашей государственной жизни новый жанр. И есть надежда, что те ресурсы, которые сейчас работают не эффективно или вообще не работают, в рамках этого организационного механизма начнут работать и дадут эффект и для бизнеса, и для государства. В данном случае я имею в виду не государство вообще, а субъекта того политического проекта, который я называю «проектом Путина».

Политическая воля, как мы знаем из истории, вполне может быть преступной, если ее исполнитель не вписан в достаточно широкий контекст контроля. Как минимум, должен сложиться некий круг единомышленников, то есть, то, что называется командой.

Можно ли считать, что вокруг проекта «новой промполитики» складывается команда единомышленников? Ожидается ли сопротивление проекту?

Есть уже довольно большой круг людей, игроков, которые понимают необходимость наличия данного проекта. В то же время, есть три вектора сопротивления.

Первый связан с тем, что сама проблематика промполитики предельно идеологизирована. Это фантомная боль 1992-1994 гг., когда подобного рода рассуждения в совершенно иной политической обстановке рассматривались и объективно служили альтернативой курсу реформ, которые тогда проводились. То есть говорили, что надо не реформу проводить, а делать промышленную политику. И это все обросло фамилиями, идеологемами и прочим.

Второй состоит в том, что определенные направления экономической политики закреплены за разными группами аппарата. И поскольку у нас общая идеология функционирования госаппарата отсутствует, срабатывает аппаратная конкуренция. Возникают такого рода рассуждения: промышленная политика не «наша», а «их», значит, они усилятся. А дальше все просто: так не доставайся же ты никому! Кто-то на высоком уровне скажет - лучше ее порезать, грохнуть, чтобы только «эти гады» не очень вылезли на этом деле. И это вполне резонно. При нынешних правилах игры это все реальность.

Третий вектор уже стал традиционным. Это опасения, которые я, кстати, разделяю, что промполитика вырождается в то, чтобы «распилить», «стырить» и т.д. Уже сейчас, я это наблюдаю, разнообразные граждане под разговоры о промышленной политике готовят мешки, карманы и кошельки. Появился такой жанр - «дайте нам госсобственность в управление, мы вам такую промполитику организуем!». Все это, к сожалению, тоже присутствует.

Есть еще один момент, который жизнь этой идеи сильно осложняет. Это инерционность подходов. Много сторонников промышленной политики, это даже видно по некоторым интервью на www.opes.ru, понимают ее в терминах отраслей, что надо, мол, ускорять развитие обрабатывающей промышленности, автопрома, авиапрома, кого-то еще, путем создания особых условий для этих секторов. Это, конечно, неправильно, потому что не решает тех задач, о которых я говорил. Но людей, рассуждающих подобным образом, довольно много, и они размывают понимание промышленной политики, представление о ее модели.

Поэтому получится что-нибудь из этого, или нет, я не знаю. Честно говоря, вероятность того, что это выкристаллизуется в адекватные формы, составляет процентов 30-40...

К. Киселев