



Институт
экономики роста
им. Столыпина П.А.

ПРОЕКТ

АДМИНИСТРАЦИЯ РОСТА

Институт экономики роста им. Столыпина П.А.

Общая управленческая цель

В условиях низких цен на нефть не допустить отставания экономического и социального развития страны, перейти от сырьевой к новой конкурентной модели экономики, основанной на развитии малого и среднего бизнеса, повышении производительности труда на современных частных производствах, новой цифровой экономике, эффективном социальном секторе.

ОСНОВНОЙ КРІ СТРАНЫ:

25 МЛН ВЫСОКОПРОИЗВОДИТЕЛЬНЫХ РАБОЧИХ МЕСТ К 2025 ГОДУ

Текущие проблемы - многочисленные “government failures”

Основное:

1. **Отсутствуют утвержденные на уровне Президента единые цели и задачи** социально-экономического развития, что приводит к несогласованности денежно-кредитной, налоговой, бюджетной политик, нескоординированности действий органов власти, в том числе на федеральном и региональном уровне.
2. **В основе бюджетной политики лежит инерционный прогноз развития**, предполагающий дальнейшее снижение доходов населения и бюджета, сдерживание темпов роста. Фактически государство реализует проциклическую бюджетную, денежно-кредитную и налоговую политики.
3. **«Перетягивание каната» между ЦБ, Минфином, Минэкономики и другими ведомствами.** Взгляды руководителей ведомств во многом определяются теми задачами, которые должны решать подчиненные им учреждения, а задачи эти нередко противоречат друг другу.
4. **Априорный выбор приоритетов, чрезмерная централизация при принятии решений.** Нужна экспертная процедура, а не просто мнение первого лица.
5. **В целом низкий, при этом дифференцированный, уровень самостоятельности регионов.**
6. **Целеполагание, не соответствующее этапу развития страны**, когда принимаются решения, походящие для стран с развитыми институтами «конкурентного рынка», к числу которых Россия сейчас не относится.
7. Весь процесс государственного планирования и управления построен на несовершенной, опаздывающей, неполной и неточной статистике.
8. **Министерства и ведомства перегружены работой по текущим поручениям и задачам и не занимаются стратегическим управлением и развитием.**

Текущие проблемы - многочисленные “market failures”

Основное:

1. Ограниченность временного горизонта, боязнь неопределенности приводит к **приоритету краткосрочных задач вместо развития.**
2. **Недостаток сбережений и инвестиций.**
3. **Ограниченность «инвестиционного горизонта».** Чтобы проект был эффективным, он должен предусматривать параллельные инвестиции в нескольких смежных отраслях. **Рынок такие проекты не формирует.**

Сырьевую экономику России нельзя преобразовать инструментами текущего управления

Нужно:

1. На первом этапе - отказаться от реализации масштабной административной реформы, идти по пути создания **очагов эффективного управления**.
2. **Отделить управление развитием от управления текущей деятельностью.**
3. Новая система институтов для инициации, разработки и реализации **широкомасштабных проектов модернизации отдельных отраслей, регионов и экономики в целом**, обеспечивающая согласование деятельности министерств.
4. Активное **взаимодействие государства с бизнесом и обществом**, их непосредственное участие в разработке планов.
5. Завоевание **доверия** широкой массы граждан.

Агентства развития в мире

Опыт большинства стран, совершивших рывок в социально-экономическом развитии, говорит о необходимости создания специального института, отвечающего за стратегическое развитие и координацию усилий.

Ни одно «экономическое чудо» (быстрый рост темпом не менее 7% в течение 20-30 лет) не обошлось без специального агентства или выделенного министерства, которое согласовывало деятельность всех министерств.

Примеры агентств развития:

- Франция (после войны) - Генеральный комиссариат по планированию при Правительстве
- Япония (после войны) – Министерство промышленности и торговли
- Испания (1957) - Управление экономической координации и планирования
- Китай - Национальная комиссия по развитию и реформам (NDRC) <http://en.ndrc.gov.cn/>
- Индия: Комиссия по планированию, в 2015 г. преобразована в Национальный институт по трансформации Индии (NITI Aayog) <http://niti.gov.in/>
- Ирландия: Совет по планированию, состоящий из 11 региональных советов и Департамента инфраструктуры <https://www.planningni.gov.uk/index.htm>
- Малайзия – Национальный совет по планированию - Национальный комитет по развитию и планированию - Агентство экономического планирования (Economic Planning Unit) <http://www.epu.gov.my/en/UnitsandSections/DevelopmentBudget>

Примеры формализованных органов власти с аналогичными функциями:

- Агентство по управлению и бюджету в США <https://www.whitehouse.gov/omb>
- Агентство при Комиссии по управлению государственной собственностью Таиланда <http://www.opdc.go.th/english/>

Новый менее формализованный формат – “Delivery Unit”

В последние десятилетия стали появляться более компактные агентства развития - «Delivery Unit», подчиняющиеся главе исполнительной власти и ответственные за контроль достижения целей социально-экономического развития:

- Delivery Unit Премьер-министра Великобритании (с 2001 по 2010)
- Управление по контролю при Правительстве Индии (Cabinet Secretariat for Performance Management), создано в 2009 году https://cabsec.gov.in/about_functions.php
- Управление по мониторингу развития и надзору при Президенте Индонезии (President's Delivery Unit for Development Monitoring and Oversight) <http://www.ukp.go.id/>
- Управление по контролю при Премьер-министре Малайзии (Performance Management Delivery Unit, PEMANDU) <http://www.pemandu.gov.my/genesis/>
- Delivery Unit в ЮАР, подчиняющийся Национальной комиссии по планированию при Департаменте планирования, мониторинга и оценки <http://www.dpme.gov.za/about/Pages/National-Planning-Commission.aspx>

Россия – постепенное осознание

Необходимость государственного органа, занимающегося развитием и независимого от министерств, осознана в российских правительственных структурах:

- 28 июня 2014 г. принят **Федеральный закон N172-ФЗ «О государственном стратегическом планировании»**:
 - сделана попытка рассмотреть в едином комплексе среднесрочные и долгосрочные прогнозы и планы, региональные и отраслевые планы, связав их с бюджетными планами и государственными программами;
 - закон вводит скользящее планирование;
 - закон упоминает «федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития».
- Создание 30 июня 2016 г. **Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам**.

Основные задачи: формировать перечень приоритетных проектов и программ и оценивать их реализацию; формировать органы управления приоритетными проектами и программами.
- 15 октября 2016 г. создан **Федеральный проектный офис** - Департамент проектной деятельности Аппарата Правительства РФ.

Задача – помочь федеральным и региональным органам государственной власти организовать их проектную деятельность так, чтобы внедрение проектных подходов не нарушало исполнение текущих обязательств.
- **Институты развития**: ВЭБ (банк развития с 2007 г.), РВК (2006), Сколково (2010) Фонд Бортника (1994), Роснано (2007), АСИ (2011), ФРП (2015).
- **Технопарки (>70), бизнес-инкубаторы (>120), центры трансфера технологий (>100), свободные экономические зоны (>10), Агентства регионального развития (около 60).**
- **Технология планирования**: бюджет на 3 года (2004), предлагается на 12 (и даже 18).
- **Стратегии развития** – федеральные (отраслевые) и региональные на 10-20 лет.

Управление развитием Дальнего Востока – де-факто самый лучший пример управления развитием в России

Хотя де-юре Министерство РФ по развитию Дальнего Востока не освобождено от функций текущего управления – оно является наиболее эффективным институтом развития:

- **Команда** креативных людей, которая привела к созданию целого ряда институтов – ТОРов, Свободного порта Владивосток, Дальневосточного Гектара, Агентств по софинансированию проектов, помощи в обеспечении кадрами и пр.
- Принятие и реализация решений обеспечили **вице-премьер и одновременно руководитель Федерального Округа**.
- Создана эффективная система работы с важнейшими **проектами**.
- Налажена система **бюджетирования и финансирования** проектов.

Первые шаги по реформированию государственного управления

- Наряду с действующей системой управления **создать агентство развития (Администрацию Роста)** с особыми полномочиями по проведению реформ, находящуюся в двойном подчинении: Президенту и Правительству Российской Федерации.
- Разработать и утвердить **национальную стратегию экономического развития** страны, согласованную с отраслевыми, региональными и кластерными стратегиями, увязанными в единую систему.
- **Реформировать систему государственной статистики**, в том числе дополнив ее системой данных ФНС, Казначейства.
- **Создать информационный систему** обработки big data для целей планирования и контроля за выполнением поставленных KPI.
- **Создать систему национального планирования: согласование целевых программ, приоритетных проектов, кратко-, средне- и долгосрочных планов.**
Внедрить систему бюджетно-программного и индикативного планирования, способную, в том числе, с использованием межрегиональных и межотраслевых балансов (динамических межотраслевых моделей), прогнозировать объемы производства и потребления, определять потребности в инфраструктуре, ресурсах.
- **Создать эффективную систему проектного управления развитием** на базе реализации:
 - небольшого количества **национальных программ** (системных реформ, развития институтов);
 - проектов: инициация, отбор и контроль реализации системы широкомасштабных, имеющих приоритетное значение для развития экономики проектов; **региональных, отраслевых, кластерных (но не на уровне отдельных предприятий) проектов.**

ДВА ВИДА ЗАДАЧ ДЛЯ АДМИНИСТРАЦИИ РОСТА

МИКРОЭКОНОМИКА –

УНИВЕРСАЛЬНОЕ ИЛИ ИНДИКАТИВНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ – ЗАДАЧА ОПРЕДЕЛИТЬ НАБОР ПЕРВООЧЕРЕДНЫХ ПРОЕКТОВ-ЛОКОМОТИВОВ – ТОЧЕК РОСТА НОВОЙ ЭКОНОМИКИ, ОБЛАДАЮЩИХ НАИБОЛЬШИМ МУЛЬТИПЛИКАТИВНЫМ ЭФФЕКТОМ ДЛЯ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ В ЦЕЛОМ. РЕАЛИЗОВАТЬ ИХ НА БАЗЕ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА, ПРОЕКТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ.



МАКРОЭКОНОМИКА

ПРОГРАММНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ – ПОДДЕРЖАТЬ ПРОЕКТЫ НАБОРОМ СИСТЕМНЫХ РЕШЕНИЙ, СНИЖАЮЩИХ ИЗДЕРЖКИ ПРОИЗВОДСТВА И НЕЙТРАЛИЗУЮЩИХ РИСКИ ВЕДЕНИЯ БИЗНЕСА В РОССИИ (использует относительно небольшое число программ, направленных на решение ключевых народнохозяйственных проблем; программы разрабатываются и реализуются министерствами и ведомствами, осуществляющими также текущее управление).



РОСТ

ИХ ОДНОВРЕМЕННАЯ СКООРДИНИРОВАННАЯ РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИВЕДЕТ К ВОССТАНОВЛЕНИЮ РОСТА И ЗАЛОЖИТ ОСНОВУ ДЛЯ ДОЛГОСРОЧНОГО УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

Администрация Роста

Форма: Агентство экономического развития

Организационно-правовой статус: Государственный орган Российской Федерации

Руководитель: Помощник Президента - Вице-премьер Правительства РФ

Наблюдательный Совет: Заместители руководителей ФОИВов и управлений Администрации Президента, отвечающие за развитие, Главы отдельных регионов

Функции:

- 1. Анализ** – большой ЦОД (информационная система, анализирующая BIG DATA российской экономики).
- 2. Система национального стратегического планирования** на 1 год, 5 лет и на 15 лет, скоординированная с бюджетной политикой.
- 3. Программное бюджетирование** и координация реализации программ (напр.: развитие МСП, изменение налоговой системы, системы установления тарифов, развитие арендного жилья).
- 4. Индикативное планирование** и координация реализации приоритетных проектов (кластеры, крупнейшие производственные проекты (напр., транзит Азия-Европа, кластер СПГ в экспортных портах).
- 5. Выстраивание дорожных карт по реализации программ, проектов на принципах проектного управления** (KPI, бюджетирование, проектный менеджер).
- 6. Контроль за реализацией** – в случае невыполнения – «разбор полетов».
- 7. Координация работы институтов развития, подчинение их целей работы задачам экономического роста.**

Полномочия по особому порядку принятия решений

Алгоритм принятия решений по изменению законодательства, утверждению программ, проектов Администрацией Роста (по аналогии с антикризисной комиссией И.И. Шувалова 2008-2009 гг.):

Решением Наблюдательного Совета – члены НС – заместители руководителей ФОИВов, управлений Администрации Президента РФ должны обеспечить отзыв ФОИВов в течение недели:

- в случае расхождения позиций проводится согласительная комиссия;
- окончательная позиция утверждается Руководителем агентства;
- Президент России утверждает решение и вносит в Государственную Думу.

Порядок взаимодействия с органами государственной власти

Администрация роста, взаимодействует:

- С **Президентом РФ** – представляет на утверждение – Стратегию России, планы социально-экономического развития, необходимые для целей развития, изменения в законодательство, Программы и Проекты развития. Отчитывается о достигнутых результатах.
- С **Правительством РФ**, управлениями **Администрации Президента**, координирует через Наблюдательный Совет реализацию Стратегии России, планы социально-экономического развития, необходимые для целей развития изменения в законодательство, Программы и Проекты развития. Отчитывается о достигнутых результатах.
- С **Центральным Банком**, координирует индикативные планы развития, программы развития;
- С Государственной Думой РФ - экспертиза законопроектов с точки зрения наличия ограничений экономической активности, конкуренции и экономического роста несырьевых секторов экономики;
- Со **Счетной палатой** в части процессов мониторинга и контроля достижения стратегических целей Российской Федерации и реализации государственных программ.
- С **ФНС России, Казначейством, Росстатом** и другими органами власти, обладающими массивами статистических данных, в части создания современной системы статистики.
- Методически обеспечивает деятельность **региональных отделений «Администрации роста»**.
- Координирует деятельность **институтов развития**.

Основные функциональные блоки Администрации Роста (1)

Блок стратегического управления:

- Определение набора целевых ориентиров развития страны на кратко-, средне- и долгосрочную перспективу на базе Стратегии роста.
- Участие в разработке и утверждении стратегии социально-экономического развития страны, увязанных с ней в единую систему отраслевых, региональных и кластерных стратегий.
- Согласование ключевых политик, влияющих на создание экономических условий для работы бизнеса: денежно-кредитная, бюджетно-налоговая, таможенно-тарифная, установление тарифов на услуги инфраструктурных монополий, регуляторная политика и пр.
- Развитие системы разработки документов стратегического планирования, ориентация их на задачи обеспечения экономического роста.
- Развитие долгосрочной бюджетной стратегии с переориентацией структуры государственных финансов и направлений расходования средств на цели экономического развития.

Блок программный:

- Формирование «смешанной» системы национального планирования, включающей индикативное планирование и программное бюджетирование.
- Формирование системы оценки эффективности реализации стратегических решений, мониторинга стратегических обстоятельств, корректировки стратегических целей с учётом достигнутых результатов и изменений во внешней среде.
- Реформирование системы государственной статистики, в том числе дополнение ее системой данных ФНС, Казначейства и перевод на современные ИТ решения.

Основные функциональные блоки Администрации Роста (2)

Блок управления проектами

- Механизм гибкой увязки госпрограмм с контрактной системой.
- Система профессиональной экспертизы ключевых проектов.
- Внедрение KPI для ведомств-координаторов программ, институтов развития и госкорпораций, участников их реализации, ориентирующих на достижение целевых показателей и сроков.

Блок развития конкуренции

- Разработка и реализация решений по снижению доли гос сектора в секторах потенциально привлекательных для бизнеса.
- Разработать комплексную программу по управлению инфляцией.

Блок взаимодействия со всеми группами интересов:

- Особый блок задач - развитие компаративистикой модели в РФ.
- Создание особой модели взаимодействия государства, бизнеса и общества, как на этапе разработки ключевых решений, так и анализа результатов их исполнения, создающей основу для доверия.

Основные функциональные блоки Администрации Роста (3)

Основным управленческим показателем на который ориентируется «Администрация роста» является количество высокопроизводительных рабочих мест (ВПРМ), рассчитываемое на основе показателя добавленной стоимости на одного работника предприятия (дохода для предприятий на специальных режимах налогообложения).

Показатель количества ВПРМ, рассчитываемый таким способом, позволяет объединить динамику доходов трех групп интересов: населения (фонд оплаты труда), бизнеса (валовая прибыль) и государства (налоги).

Число высокопроизводительных рабочих мест – интегральный показатель, который позволяет управлять:

- эффективностью в ключевых отраслях - ростом производительности труда (добавленной стоимости или дохода на 1 работника);
- вкладом ключевых отраслей в ВВП через увеличение добавленной стоимости;
- оптимизацией занятости и повышением эффективности рынка труда.

«Администрация роста» разрабатывает детализированные планы по увеличению количества ВПРМ для исполнителей – федеральных органов власти и субъектов федерации, координирует деятельность всех участников стратегического управления по реализации этих планов и контролирует их выполнение.