

А.Яковлев, ИАПР ВШЭ

Новая модель экономического роста – взгляд с микроуровня

Презентация для диспута АНЦЭА

15 декабря 2011 года

Общая логика

- **Кто является «двигателем развития» в новой модели экономического роста?**
- **Что нужно делать государству для стимулирования роста?**
- **Что не следует делать государству?**

Кто является «двигателем развития»?

- Экономический рост зависит от **частных инвестиций**, которые осуществляют конкретные фирмы. => Поэтому интересы фирм-инвесторов должны быть **приоритетом для экономической политики правительства**.
- Государство может инициировать процессы модернизации, однако **осуществляет модернизацию не государство, а экономические агенты** - малые, средние и крупные компании, бюджетные организации региональные и местные органы власти.
- Успешные компании индивидуальным льготам предпочитают **нормальный деловой климат**, обеспечивающий условия для развития бизнеса.

Подходы к выработке политики

- Плохой бизнес-климат обусловлен **отсутствием у чиновников и у ведомств стимулов к тому, чтобы решать проблемы бизнеса** и создавать условия для экономического развития. => **Реформа госуправления**
- **Неоднородность среды.** Во всех сегментах системы есть добросовестные и недобросовестные, компетентные и некомпетентные агенты => **Политика должна отвечать интересам добросовестных агентов**, создавать стимулы для них и опираться на встречные инициативы с их стороны.
- **Ограниченность ресурсов.** Возможности реформ ограничены числом дееспособных чиновников => **Концентрация усилий на снятии наиболее значимых барьеров, препятствующих экономическому росту**, вместо проведения широкого фронта взаимосвязанных реформ.

Что нужно делать государству?

Институты и инвестиционный климат

Создание стимулов к улучшению условий ведения бизнеса на уровне региональных и местных властей

- Упрощение механизмов оценки деятельности региональных и местных властей
- Привязка федеральной поддержки к результатам экономического развития (в первую очередь - динамике привлечения инвестиций)
- Смещение акцентов на контроль за результатами вместо контроля за текущими операциями
- Передача в муниципальные бюджеты налогов, полученных от малых предприятий, работающих на данной территории.

Ограничение вмешательства в экономику со стороны представителей государства

- Контроль за соответствием расходов и доходов для ответственных чиновников, сотрудников правоохранительных структур и членов их семей. Автоматическое освобождение от должности при выявлении значимого превышения расходов над доходами – с последующим проведением специальных расследований.
- Введение для ответственных чиновников процедуры декларирования «конфликта интересов» при принятии решений, затрагивающих интересы аффилированных с ними экономических субъектов, - с освобождением от должности при выявлении недеklarированных «конфликтов интересов»

Институты и инвестиционный климат

Развитие механизмов «обратной связи» с предпринимательским сообществом

- Обязательность публичного обсуждения с бизнесом изменений в законодательстве
- Введение норм об обязательном привлечении бизнес-ассоциаций (не только «большой четверки», но и отраслевых объединений) к выработке госполитики в отраслях – по аналогии с нормами закона о развитии сельского хозяйства и закона о таможенном регулировании.
- Предоставление бизнес-ассоциациям права выступать в суде от имени своих членов (подавать иски в защиту третьих лиц).

Расширение и развитие механизмов оценки регулирующего воздействия (ОРВ)

- Расширение перечня нормативно-правовых актов, подлежащих ОРВ за счет оценки актов, затрагивающих отношения между хозяйствующими субъектами, а также между хозяйствующими субъектами и государством
- Введение соответствующих норм ОРВ в регламент работы палат Федерального Собрания
- Распространение процедуры ОРВ на уровень региональной власти и местного самоуправления.

Права собственности

Реформа правоприменения в части экономических преступлений

- Исключение из УК уголовной ответственности за получение дохода без нанесения ущерба кому-либо
- Сокращение уголовных статей в отношении предпринимателей и установление санкций, не связанных с лишением или ограничением свободы или иной формой изоляции от общества
- Разделение функции защиты закона и надзора (прокуратура) и защиты имущественных интересов государства (последние функции могут быть переданы Минюсту)
- Создание открытой базы решений судов общей юрисдикции
- Введение в практику ежегодного Публичного доклада о судебной практике, подготавливаемого на паритетных началах представителями бизнес-ассоциаций, судебных органов, ассоциации адвокатов и прокуратуры.
- Широкая амнистия для осужденных за экономические преступления с возможностью дальнейшей реабилитации

Права собственности

Создание на федеральном уровне независимых институтов защиты прав инвесторов

- Введение должности **Уполномоченного по правам инвесторов** и создание **Совета по защите прав инвесторов и контролю норм**: с функциями по экспертизе НПА и с правом «мягкого вето» на принятие норм, нарушающих интересы инвесторов
- Введение механизма **«красной кнопки»** (специального окна на сайтах федеральных ведомств), предусматривающего для инвесторов возможность обращаться с жалобами непосредственно в центральные офисы федеральных ведомств в случае ущемления их прав. Автоматическое дублирование в офис Уполномоченного всех обращений, поступающих через «красную кнопку»; контроль реакции на эти обращения; полномочия по отстранению чиновников, не реагирующих на запросы бизнеса

Конкуренция

Центральная проблема - антимонопольное законодательство может лишь защищать конкуренцию в той степени, в которой она существует на рынке. Необходим акцент на мерах по созданию условий для развития конкуренции

Развитие конкуренции и антимонопольного регулирования:

- **Изменение системы оценки деятельности ФАС на уровне правительства и общества.** Критерием для подобной оценки должны быть экономические эффекты от деятельности ФАС, включая влияние отдельных дел на состояние конкуренции на рынках и благосостояние потребителей
- **Распространение задач развития конкуренции на другие органы исполнительной власти, помимо ФАС.** Введение в Положения отраслевых ведомств прямых функций по развитию конкуренции, включая разработку отраслевых программ развития конкуренции. Мониторинг и оценка реализации отраслевых программ со стороны МЭР.
- **Изменение структуры применения антимонопольных запретов.** Фокус на действия участников рынка, которые предполагают ограничение конкуренции, при одновременном отказе от преследования за причинение ущерба в том случае, если ограничения конкуренции не доказаны

Промышленная политика: новый дизайн инструментов господдержки

- Идея *second-best institutions* – использовать то, что может работать в наших условиях
- Простота администрирования и измеримость конечного результата – как критерии выбора мер.

Экспорт, инвестиции, сертификация по ISO – как примеры «измеримых» процессов. При этом повышение этих характеристик ведет к росту менее измеримых вещей – таких, как инновации

- Организационная поддержка как более эффективная (по оценкам самих фирм)
- Множественность каналов поддержки и создание конкуренции между ними
- Мониторинг и наличие механизмов «обратной связи» – для сворачивания неудачных инструментов и расширения использования эффективных мер

Это не спасает от провалов государства, но снижает риски и масштабы таких провалов

Что не следует делать государству?

Правительству не следует

- Самому определять «приоритеты развития» - это может происходить только в публичном диалоге с бизнесом и с регионами
- Принимать непубличные решения в интересах отдельных компаний (схема выкупа акций Банка Москвы)
- Постоянно менять правила игры – даже с «лучшими намерениями» (пример с антикризисными мерами)
- Принимать решения через голову заинтересованных агентов (страховые взносы и их последствия; обратный позитивный пример – переговоры о вступлении в ВТО)
- Ориентироваться при осуществлении инвестиций сугубо на «безрисковые решения» (защита от рисков – через публичность принятия решений, схемы софинансирования, мониторинг и прозрачность результатов)
- Продолжать тотальную унификацию и регламентацию всех бизнес-процессов в бюджетном секторе и в госаппарате