

В принятой Министерством регионального развития РФ «Концепции стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации» декларируются новые механизмы достижения целей развития регионов, а региональные власти предпринимают попытки реализовать их на практике.

В связи с тем, что Томская область выиграла статус особой экономической зоны, представляется полезным рассмотреть описанный в данной статье опыт стратегического планирования области.

Для представителей региональных властных органов, аналитиков, преподавателей и студентов.

Региональное стратегическое планирование

Опыт Томской области

О. В. КОЗЛОВСКАЯ,

кандидат экономических наук,
заместитель главы администрации Томской области по
экономической политике и инвестициям,
Томск

Первые шаги и практические результаты

В октябре 2005 г. Государственная дума Томской области приняла Стратегию социально-экономического развития области до 2020 г. В отличие от широко распространенной практики разработки региональных программ социально-экономического развития, ориентированных на кратко- или среднесрочную перспективу, стратегический план развития Томской области базируется на долгосрочных приоритетах и представляет собой первый успешный опыт применения в России современных подходов стратегического менеджмента.

Существует ряд объективных причин, почему Стратегия развития Томской области до 2020 г. строится на новых принципах, – жесткая конкуренция регионов за инвестиции и высококвалифицированные кадры; зависимость экономики региона от сырьевых секторов при существенном

© ЭКО 2006 г.



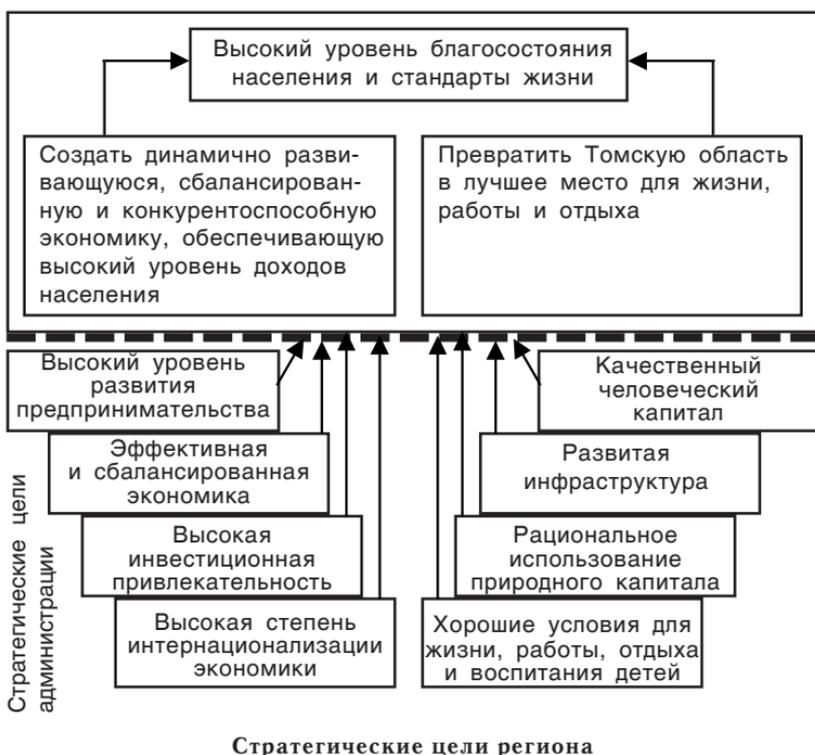
снижении объемов добычи нефти и инвестиций в основной капитал; низкий уровень доходов населения (по данным социологического опроса жителей области) при том, что область занимает первое место в Сибирском федеральном округе по данному показателю и десятое – в Российской Федерации.

В таких стартовых условиях в регионе был начат поиск новых подходов к стратегическому планированию, объявлен открытый тендер на разработку Стратегии развития Томской области до 2020 г. По результатам проведенного тендера стратегическим консультантом стала компания «Стратегика» (Москва), предложившая подход, принципиально отличающийся от других.

В основе подхода лежит международный опыт стратегического планирования в регионах, подтвердивший свою результативность в развитых странах. При этом экономика Томской области рассматривается в контексте развития мировой экономики, а потенциал роста ключевых секторов оценивается с учетом влияния как глобальных и национальных тенденций, так и тех приоритетов, которых придерживается областная администрация. Стратегия предполагает не только видение будущего развития экономики, но и план конкретных действий администрации по ее воплощению в жизнь. Она разрабатывается и реализуется при активном участии интеллектуальной элиты региона – учёных, экспертов, представителей бизнеса и других групп активного населения; в ней учтены реальные процессы, способные повысить конкурентоспособность области.

Стратегическое планирование

Главной и безусловной целью администрации является повышение уровня благосостояния населения и стандартов жизни на территории Томской области. Реализация такой цели (рисунок) возможна только за счет создания динамично развивающейся, конкурентоспособной и сбалансированной региональной экономики, обеспечивающей занятость населения преимущественно в секторах с высоким потенциалом устойчивого роста и уровнем производительности труда.



Система стратегического планирования включает следующие элементы:

- стратегическая доктрина до 2020 г.;
- среднесрочный стратегический план до 2010 г.;
- оперативный план администрации области на 2006 г.;
- оперативные планы ключевых подразделений администрации области и муниципальных образований на 2006 г.;
- бюджеты области и муниципальных образований на 2006 г.

В дополнение к указанным документам администрация области разрабатывает План социально-экономического развития с описанием приоритетных проектов и программ, планируемых к реализации в течение последующих пяти лет.

Детальный стратегический анализ позволил получить ответы на следующие вопросы.

- Каков уровень конкурентоспособности Томской области сегодня?
- Какие проблемы области наиболее важные?
- Каковы национальные и глобальные тенденции и как они повлияют на будущее области?
- Какие возможности роста имеют ключевые секторы экономики Томской области с учетом глобальных и национальных тенденций развития?
- Какие ограничения и риски препятствуют развитию ключевых секторов экономики на территории области? Способны ли эти секторы успешно развиваться при имеющихся в области предпосылках и тенденциях?
- Какая структура экономики может быть сформирована к 2020 г. с учетом альтернативного стратегического выбора администрации области и возможных сценариев развития внешней среды?
- Каким образом прогнозируемая структура экономики отразится на уровне благосостояния населения области (уровне доходов, занятости, бюджетной обеспеченности региона)?

Стратегическая доктрина включает описание вызовов, проблем и конкурентных преимуществ Томской области, а также долгосрочное видение перспектив развития области до 2020 г. в избранном стратегическом фокусе администрации области по развитию территорий «Юг» и «Север».

Среднесрочный стратегический план на 2006–2010 гг. содержит описание стратегических приоритетов администрации области, целей, задач, контрольных показателей, а также перечень приоритетных мероприятий администрации по реализации поставленных задач.

На основе пятилетнего стратегического плана разрабатывается Консолидированный оперативный план администрации Томской области, который представляет собой описание первоочередных мероприятий и действий администрации, запланированных на 2006 г. В оперативном плане указаны ответственные подразделения администрации, а

также контрольные показатели и их целевые значения, характеризующие эффективность реализации планируемых мероприятий и действий.

Консолидированный план администрации служит базой для разработки оперативных планов муниципальных образований Томской области. Оперативный план муниципального образования включает описание планируемых в 2006 г. первоочередных мероприятий и действий, требуемых для реализации планируемых инициатив, и ресурсов. В нем также указываются ответственные за реализацию определенных мероприятий подразделения, контрольные показатели и их целевые значения.

На основе Стратегической доктрины разрабатывается программа социально-экономического развития Томской области на пять лет. В отличие от вышеуказанных документов, она предназначена для представления инициатив администрации в федеральных органах власти и других внешних организациях. Формат программы соответствует требованиям Министерства экономического развития и торговли РФ, а также Министерства регионального развития РФ. Программа содержит проекты, которые соответствуют стратегическим приоритетам области и могут быть реализованы с использованием различных источников финансирования, включая региональные и федеральные целевые программы, а главное – средства частных инвесторов.

Ключевым условием эффективной деятельности администрации области является соблюдение стратегической дисциплины – фокусирование на определенных стратегических приоритетах. В администрации области сформирован перечень, включающий более 600 различных инициатив в экономической и социальной сферах, исходящих от муниципальных образований, подразделений администрации, предпринимателей, ученых-экспертов, а также общественных организаций и объединений.

Для оценки, выбора и ранжирования инициатив использовались две группы критериев – ожидаемый эффект от реализации инициативы и оценка рисков.

Томская область через 15 лет

Стратегическое видение

К 2020 г. Томская область – один из наиболее динамично развивающихся регионов России со среднедушевыми доходами населения в 20–40 тыс. руб. (в текущих ценах) в месяц. На юге области, включая Томск, Северск и Томский район, сформирован мегаполис «Центр знаний и инноваций», основу экономики которого составляют развитый научно-образовательный комплекс; высокотехнологичные и быстрорастущие компании, обеспечивающие производство продукции и услуг с высокой добавленной стоимостью; финансовый сектор и фирмы, оказывающие услуги бизнесу.

Север области служит ресурсной базой – источником сырья, где развита добыча нефти, газа, лесных ресурсов, руд и других полезных ископаемых. При этом близлежащие к мегаполису районы являются производственными площадками, на которых созданы высокопроизводительные мощности, обеспечивающие переработку сырьевых и сельскохозяйственных ресурсов. Область – активный участник международных экономических отношений: высокая степень интернационализации, интенсивный обмен знаниями, людьми, продуктами и капиталами обеспечивают высокий уровень конкурентоспособности томских предприятий на международных рынках и привлекательность области для внешних и внутренних инвесторов.

Томская область – одно из наиболее привлекательных для работы, отдыха и воспитания детей мест России, у ее жителей есть все возможности для самореализации и раскрытия творческого потенциала, в том числе лучшие карьерные возможности для одаренных, образованных и амбициозных людей. В области сформированы высокие стандарты и привлекательные условия для жизни – благоприятная окружающая среда, высокий уровень социального обеспечения, качественное образование и медицинское обслуживание, безопасность, а также развитая жилищно-коммунальная инфраструктура.

Ключевые вызовы

К числу ключевых вызовов, определяющих амбициозность региональной стратегии, отнесены следующие.

Нематериальные активы в эпоху экономики знаний:

- ✧ за последние 30 лет доля нематериальных активов в структуре активов ведущих международных корпораций возросла до 70%, причем даже в таких традиционных секторах, как тяжелое машиностроение и коммунальное хозяйство, вклад нематериальных активов достигает 30%;
- ✧ качество человеческого капитала становится главным фактором в экономиках развитых стран и регионов;
- ✧ в последующие 20 лет наиболее высокие темпы роста прогнозируются в высокотехнологичных секторах, в том числе в области информационно-коммуникационных технологий, биотехнологий, нанотехнологий.

Глобализация экономики:

- ✓ рост крупных корпораций выносит центры принятия решений за пределы региона и даже государства, а по своим ресурсам и влиянию крупные корпорации не уступают регионам;
- ✓ при большей доступности глобальных поставщиков и открытости рынков потребления глобальные корпорации превращаются в реальных конкурентов региональных предприятий;
- ✓ вступление России в ВТО вместе с негативными последствиями для национальных производителей (например, усилением конкуренции) откроет и новые возможности для выхода на глобальные рынки.

Мировые цены на энергоносители:

- в случае длительного и устойчивого роста цен на нефть существуют риски значительного сокращения уровня потребления нефти в связи с интенсификацией исследований по поиску альтернативных источников топлива;
- снижение цен на нефть до 15–20 дол. за баррель сделает томскую нефть неконкурентоспособной.

Неопределенность экономической и региональной политики РФ:

- ☒ отсутствие долгосрочного представления о будущем и обоснованных стратегических приоритетов на федеральном уровне власти представляют существенный источник неопределенности развития и для регионов;
- ☒ серьезной проблемой является низкая эффективность государственного управления и уровень административной культуры.

Проблемы области...

При обосновании стратегических направлений развития Томской области выделены следующие проблемы.

1. Относительно низкий уровень доходов населения (значительная часть трудоспособного населения имеет уровень доходов ниже прожиточного минимума; есть существенные диспропорции в уровне оплаты труда в различных секторах экономики и районах области).

2. Ограниченный доступ к капиталу – недостаток привлекательных объектов для инвестиций (предприятий, обладающих высоким потенциалом роста, собственники которых заинтересованы в привлечении инвесторов); низкая активность стратегических инвесторов как следствие недостаточной информированности об инвестиционных возможностях области, ограниченный доступ к кредитным ресурсам и другим инструментам долгового финансирования.

3. Географическая удаленность и неразвитость транспортной инфраструктуры накладывают ограничения на развитие тех секторов экономики, для которых транспортные издержки критичны.

4. Доминирование топливного сектора (около 20% в ВРП) предопределяет зависимость экономики региона от конъюнктуры мировых цен на нефть. При этом большая часть совокупных налоговых поступлений обеспечивает именно топливный сектор.

...и ее конкурентные преимущества

Научно-образовательный комплекс. Томская область – один из традиционных научно-образовательных центров России, крупнейшие вузы области входят в число лучших отечественных учебных заведений. Научно-исследовательская деятельность университетов и НИИ, расположенных в Томской области, направлена на стратегически перспективные направления: новые материалы и нанотехнологии, биотехнологии и медицина, информационные технологии, телекоммуникации и точное приборостроение, нефтехимия. Научно-образовательный комплекс уже сегодня является одной из наиболее значимых отраслей экономики области, её вклад в ВРП превышает 7%.

Человеческий капитал. Доля работников с высшим образованием от общего числа занятых в Томской области – самая высокая по России. Уникальное преимущество области в том, что из стен томских вузов выходят тысячи образованных, талантливых и амбициозных молодых людей, которые, имея все необходимые условия (интересная работа и жилье), станут важнейшим фактором роста экономики, обеспечат ее потребности в квалифицированных кадрах и предпринимателях.

Богатые природные ресурсы. В области есть запасы нефти, газа, железной руды, цинка, торфа, бурого угля, стекольного песка, лесных и других биологических ресурсов. В связи с ростом экономик Юго-восточной Азии на мировом рынке прогнозируется устойчивый спрос на нефть на протяжении последующих 30 лет. Удовлетворение этого спроса обеспечит области финансовую основу для проведения структурных преобразований в экономике. Добыча нефти может превысить 20 млн т, а газа – 10 млрд м³ в год. Расчетная лесосека Томской области составляет 26,7 млн м³, а ежегодная заготовка не превышает 2 млн м³. Запасы железной руды оцениваются как самые крупные в России.

Стратегические приоритеты

На основе данных стратегического анализа и заключений отраслевых экспертов определены приоритетные для развития секторы экономики Томской области:

1-й сектор: информационные технологии, биотехнологии, научно-образовательный комплекс, «новая экономика», электротехника и приборостроение.

2-й сектор: нефтегазовый сектор, атомный сектор, пищевая промышленность, машиностроение (исключая электротехнику и приборостроение).

3-й сектор: лесопромышленный комплекс, газонепфтехимический сектор, сельское хозяйство.

Приоритеты, на которых должна сфокусировать свое внимание администрация области, таковы:

- обеспечение доступа к капиталу, интернационализация экономики (содействие экспорту), развитие предпринимательства и культуры отношения к риску, создание условий для жизни высококвалифицированных специалистов;
- развитие транспорта, услуг для бизнеса, обеспечение доступа к зданиям, сооружениям и земельным участкам, улучшение законодательной базы, стимулирование НИОКР, обеспечение доступа к сырью для перерабатывающих и добывающих секторов;
- развитие телекоммуникаций, развитие кадрового потенциала, стимулирование внутреннего спроса, создание и развитие профессиональных объединений и ассоциаций, обеспечение устойчивого энергоснабжения в регионе.

* * *

Полученный областью опыт разработки Стратегии регионального развития может быть использован в других регионах, что подтверждено рабочей группой, возглавляемой министром регионального развития Российской Федерации В. А. Яковлевым, Центром стратегических разработок (Москва) и Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации, Высшим экономическим советом Сибирского федерального округа.