

Управление сбалансированным развитием региона на основе методов индикативно-регулятивного планирования

© 2010 В.И. Ксенофонов

кандидат экономических наук

Институт проблем региональной экономики Российской академии наук

E-mail: kafedra_itemeo@mail.ru

Автор развивает программно-целевой метод управления региональным развитием на основе использования регулятивного и индикативного планирования как инструмента обеспечения сбалансированного развития. Обосновывает необходимость создания эффективной системы мониторинга и предлагает систему показателей для его осуществления.

Ключевые слова: управление экономикой региона, сбалансированное развитие региона, устойчивость, программно-целевой подход, регулятивно-индикативное планирование, мониторинг реализации целевых программ.

Ситуация, складывающаяся в регионах, во многом определяет положение страны в целом. После глобального финансового кризиса 2008-2009 гг. в российской экономике наметились тенденции к стабилизации и к постепенному восстановлению утраченных темпов экономического роста. Однако 2009 г. демонстрировал еще кризисные проявления. Так, по итогам 2009 г. объем валового внутреннего продукта составил 94,4 % к уровню 2008 г., инвестиций в основной капитал - 90,3% (табл. 1).

Динамика ВВП в 2000-2009 гг. отражена на рис.1. Очевидно, что 2009 г. продемонстрировал

существенный спад по основным макроэкономическим параметрам. Однако в 2010 г. начали проявляться первые признаки посткризисного восстановления экономики.

На фоне экономического восстановления наблюдалась ярко выраженная асимметрия роста производства, доходов населения и конечного спроса, которая не позволяет однозначно оценить экономическую ситуацию. При успешных результатах хозяйственной деятельности 2010 г. основные индикаторы социального развития показывают, что в российской экономике еще не преодолены полностью последствия кризиса 2008 г.

Таблица 1. Динамика основных макроэкономических показателей в период 2003-2009 гг.

Показатели	Годы						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Среднегодовая численность занятых в экономике, тыс. чел.	65 979	66 407	66 792	67 174	68 019	68 474	67 343
Численность безработных, тыс. чел.	5683	5775	5208	4999	4246	5289	6162
Валовой внутренний продукт: всего, млрд. руб.	13 208	17 027	21 610	26 917	33 248	41 429	39 101
на душу населения, руб.	91 365	118 391	150 997	188 910	233 948	291 840	275 533
Валовое накопление основного капитала, млрд. руб.	2432	3 131	3837	4981	6980	9182	8384
Ввод в действие основных фондов, млн. руб.	1 815 658	1 972 112	2 943 686	3 252 436	4 296 411	5 744 847	6 353 629
Профицит, дефицит (-) консолидированного бюджета, % к валовому внутреннему продукту	1,3	4,5	8,1	8,4	6,0	4,9	-6,3
Международные резервы Российской Федерации, включая золото (на конец года), млрд. долл.	76,9	124,5	182,2	303,7	478,8	426,3	439,5
Инвестиции в основной капитал, млн. руб. (до 2000 г. - млрд. руб.)	2 186 365	2 865 014	3 611 109	4 730 023	6 716 222	8 781 616	7 930 255

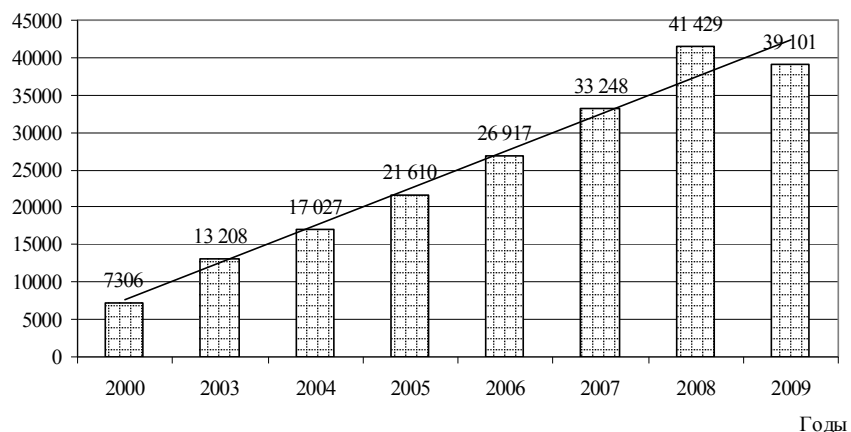


Рис. 1. Динамика ВВП в 2000-2009 гг.

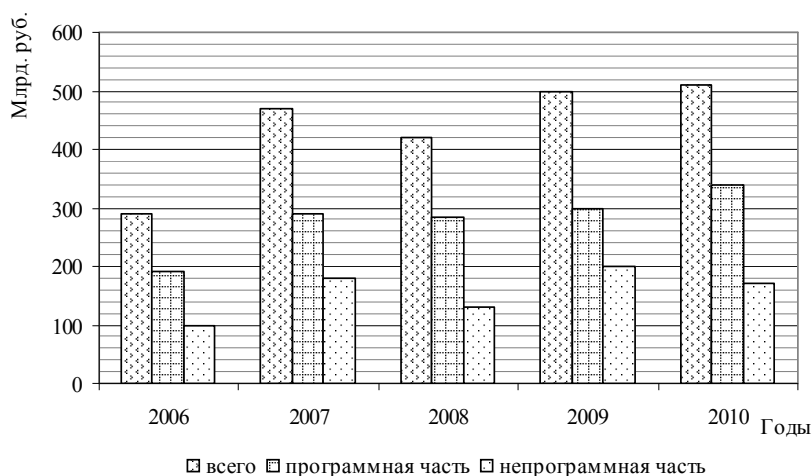


Рис. 2. Динамика бюджетного финансирования ФАП

Показатели 2010 г. в целом подтвердили наметившуюся в экономике тенденцию к стабилизации. Валовой внутренний продукт по итогам трех кварталов 2010 г. вырос на 103,7. Но в то же время по итогам 2010 г. чистый отток капитала может составить 22 млрд. долл. За первые три квартала чистый отток капитала составил 16 млрд. долл. Это в 4 раза меньше, чем за аналогичный период 2009 г., когда из России ушло 65,4 млрд. долл., но при этом прогноз ЦБ РФ прогнозировал чистый отток капитала в 2010 г. на уровне 8,7 млрд. долл.

Задача сбалансированного развития экономики российских регионов имеет принципиальное значение для обеспечения национальной конкурентоспособности.

Под сбалансированным развитием мы будем понимать развитие, основанное на балансе приоритетов экономического, экологического, социального и инновационного развития в целях обеспечения стратегической конкурентоспособности и реализации задач повышения качества жизни населения.

Традиционно самым распространенным инструментом реализации региональной экономической политики выступает программно-целевой подход. Однако, как показывает опыт реализации федеральных и региональных целевых программ, далеко не всегда они обеспечивают достижение поставленных целей. Так, в федеральном бюджете на 2010 г. предусмотрено финансирование 53 федеральных целевых программ¹, при этом объемы финансирования год от года возрастают (рис. 2), в то же время отсутствует прозрачная система мониторинга реализации ФЦП. Исходя из приводимых официальных аналитических данных, можно сделать вывод, что основным критерием успеха реализации программы является объем освоенных капитальных вложений, а не достижение целей реализации программы.

Для преодоления посткризисных тенденций и восстановления экономического роста, обеспечения развития экономики Краснодарского края в современных условиях необходима системная концепция, предусматривающая механизмы ад-

ресной поддержки приоритетных направлений развития экономики (потенциальных точек роста или формирования полюсов роста) в целях обеспечения ее комплексной модернизации.

Уникальные условия, сформировавшиеся с учетом перспектива проведения Олимпиады 2014 г. и строительства трассы для проведения российского этапа гонок “Формулы-1”, создают особый инвестиционный климат, который, наряду с исключительными природно-климатическими характеристиками, позволяет совершить прорыв в развитии экономики края. Для этого должна быть разработана Концепция сбалансированного развития Краснодарского края.

Целью разработки Концепции является определение приоритетов развития экономики Краснодарского края, формирование функциональных стратегий, обеспечивающих реализацию приоритетов, выработка механизмов реализации концепции, включая перечень основных мер, обеспечивающих комплексную модернизацию региональной экономики. Системный подход к разработке Концепции должен создать условия для реализации экономической политики в соответствии с целями, основными направлениями и принципами, обеспечивающими сбалансированное развитие.

Концепция должна быть ориентирована на достижение стратегических целей социально-экономического развития Краснодарского края.

Стратегической задачей реализации Концепции является обеспечение конкурентоспособности экономики Краснодарского края путем определения и поддержки приоритетных отраслей промышленности, сельского хозяйства, туристско-рекреационного комплекса на основе комплексной модернизации хозяйствующих субъектов с учетом сложившегося научно-технического, инновационного и производственного потенциала региона и его геополитического положения, а также места экономики Краснодарского края в глобальной экономической системе.

Среди основных направлений модернизации можно рекомендовать изменение следующих характеристик экономики региона: устранение отраслевых, профильных, товарных, экспортно-импортных, структуры собственности, пространственных и размерных диспропорций.

Достижение отраслевого баланса возможно только при условии оптимизации профильной структуры региональной экономики и стимулирования специализации региональной экономики исходя из выявленных полюсов роста. Изменение отраслевой структуры экономики региона связано с устранением диспропорций в развитии отдельных отраслей и постепенной транс-

формацией отраслевой структуры экономики региона в кластерную. Развитие кластеров как сетей независимых производственных и сервисных фирм, создателей инновационных технологий и иных типов нововведений, связующих рыночных институтов, взаимодействующих друг с другом в рамках единой цепочки создания стоимости, можно характеризовать как реальный путь к повышению конкурентоспособности экономического базиса региона. Изменение товарной структуры экономики региона означает ее рационализацию, в первую очередь с позиций усиления инновационной ориентации производства, развития социально-ориентированных отраслей, а также повышения конкурентоспособности продукции на внешних и внутренних рынках. Совершенствование экспортно-импортной структуры экономики региона связано с разработкой и реализацией мер, направленных на увеличение доли экспорта инновационной продукции, улучшением экспортной структуры в пользу наукоемкой с высококачественной продукции, со снижением доли импортного сырья, оборудования, имеющих конкурентоспособные отечественные аналоги.

Изменение структуры собственности экономики региона состоит в рационализации ее с точки зрения повышения эффективности функционирования, в том числе завершения приватизационных процессов. Совершенствование пространственной структуры экономики региона связано с рационализацией размещения объектов в соответствии с общей функциональной организацией территории, с развитием особых экономических зон, а также с агломерационными процессами. Развитие размерной структуры означает усиление роли малых и средних промышленных предприятий в удовлетворении потребности региона в продукции и услугах.

Результатом разработки Концепции сбалансированного развития должна стать система целевых индикаторов развития, для достижения которых должны быть разработаны соответствующие целевые программы. Необходимость возрождения единой системы стратегического планирования и регулятивного управления неоднократно упоминалась в статьях и выступлениях ведущих российских экономистов, в частности, представителей Института экономики РАН.

Традиционно под индикативным планированием понимается альтернативный директивному метод планирования, оперирующий показателями-индикаторами, такими, как индексы изменения экономических величин, структурные соотношения, динамика инфляции. При этом изначально предполагалось, что индикативные

Таблица 2. Индикаторы развития по основным видам экономической деятельности

1. Динамика объемов производства по основным видам экономической деятельности		
1.1.	Название индикатора	Прирост производства по основным видам экономической деятельности
	Что показывает	Динамику производства по основным видам экономической деятельности
	Единица измерения	Проценты
	Расчет индикатора	Процентное отношение разницы между объемом производства по основным видам экономической деятельности за текущий период и объемом производства по основным видам экономической деятельности за предыдущий период к объему промышленного производства за предыдущий период
	Информационная обеспеченность	Информация хозяйствующих субъектов
1.2.	Название индикатора	Соотношение средней заработной платы и прожиточного минимума
	Что показывает	Уровень жизни населения на основании традиционного вида доходов - заработной платы
	Единица измерения	Число
	Расчет индикатора	Отношение средней заработной платы к месячному прожиточному минимуму, рассчитанное в среднем за запрашиваемый период
	Информационная обеспеченность	Средняя заработная плата - статистический показатель. Прожиточный минимум рассчитывается исходя из стандартного набора показателей
1.3.	Название индикатора	Доля крупнейшей отрасли в общем объеме производства по основным видам экономической деятельности
	Что показывает	Уровень отраслевой диверсификации экономики
	Единица измерения	Проценты
	Расчет индикатора	Процентное отношение объема производства за текущий период крупнейшей отрасли к общему объему производства
	Информационная обеспеченность	Данные по хозяйствующим субъектам крупнейшей отрасли
1.4.	Название индикатора	Динамика коэффициента обновления основных производственных фондов по основным видам экономической деятельности
	Что показывает	Темпы обновления ОПФ по основным видам экономической деятельности
	Единица измерения	Проценты
	Расчет индикатора	Процентное отношение коэффициента обновления ОПФ за текущий период к коэффициенту обновления за предыдущий период
	Информационная обеспеченность	Данные по крупнейшим хозяйствующим субъектам
1.5.	Название индикатора	Прирост экспорта по основным видам экономической деятельности
	Что показывает	Динамику экспорта по основным видам экономической деятельности
	Единица измерения	Проценты
	Расчет индикатора	Процентное отношение разницы между объемом экспорта за текущий период и объемом экспорта за предыдущий период к объему экспорта за предыдущий период
	Информационная обеспеченность	Информация хозяйствующих субъектов
1.6.	Название индикатора	Изменение производительности труда по основным видам экономической деятельности
	Что показывает	Динамику производительности труда по основным видам экономической деятельности
	Единица измерения	Проценты
	Расчет индикатора	Процентное отношение разницы между производительностью труда по основным видам экономической деятельности за текущий период и производительностью труда за предыдущий период к производительности труда за предыдущий период по основным видам экономической деятельности
	Информационная обеспеченность	Информация хозяйствующих субъектов
Показатель для сравнения	Прирост производительности труда по России в целом	
2. Динамика занятых в экономике по основным видам экономической деятельности		
2.1.	Название индикатора	Изменение числа занятых по основным видам экономической деятельности
	Что показывает	Динамику занятости по основным видам экономической деятельности
	Единица измерения	Проценты
	Расчет индикатора	Процентное отношение разницы численности занятых за текущий и предыдущий период к численности занятых в предыдущий период
	Информационная обеспеченность	Сумма занятых по основным видам экономической деятельности
2.2.	Название индикатора	Доля занятых в крупнейшей отрасли
	Что показывает	Уровень диверсификации экономики
	Единица измерения	Проценты
	Расчет индикатора	Процентное отношение занятых в крупнейшей отрасли ко всему занятому населению
	Информационная обеспеченность	Данные по предприятиям крупнейшей отрасли
2.3.	Название индикатора	Уровень безработицы
	Что показывает	Показывает долю населения, которое зарегистрировалось на бирже труда и признано безработными, от всего экономически активного населения
	Единица измерения	Проценты
	Расчет индикатора	Процентное отношение числа признанных безработными на бирже труда к сумме занятых и признанных безработными
	Информационная обеспеченность	Данные биржи труда
Показатель для сравнения	Средний по России и средний по региону аналогичный показатель	

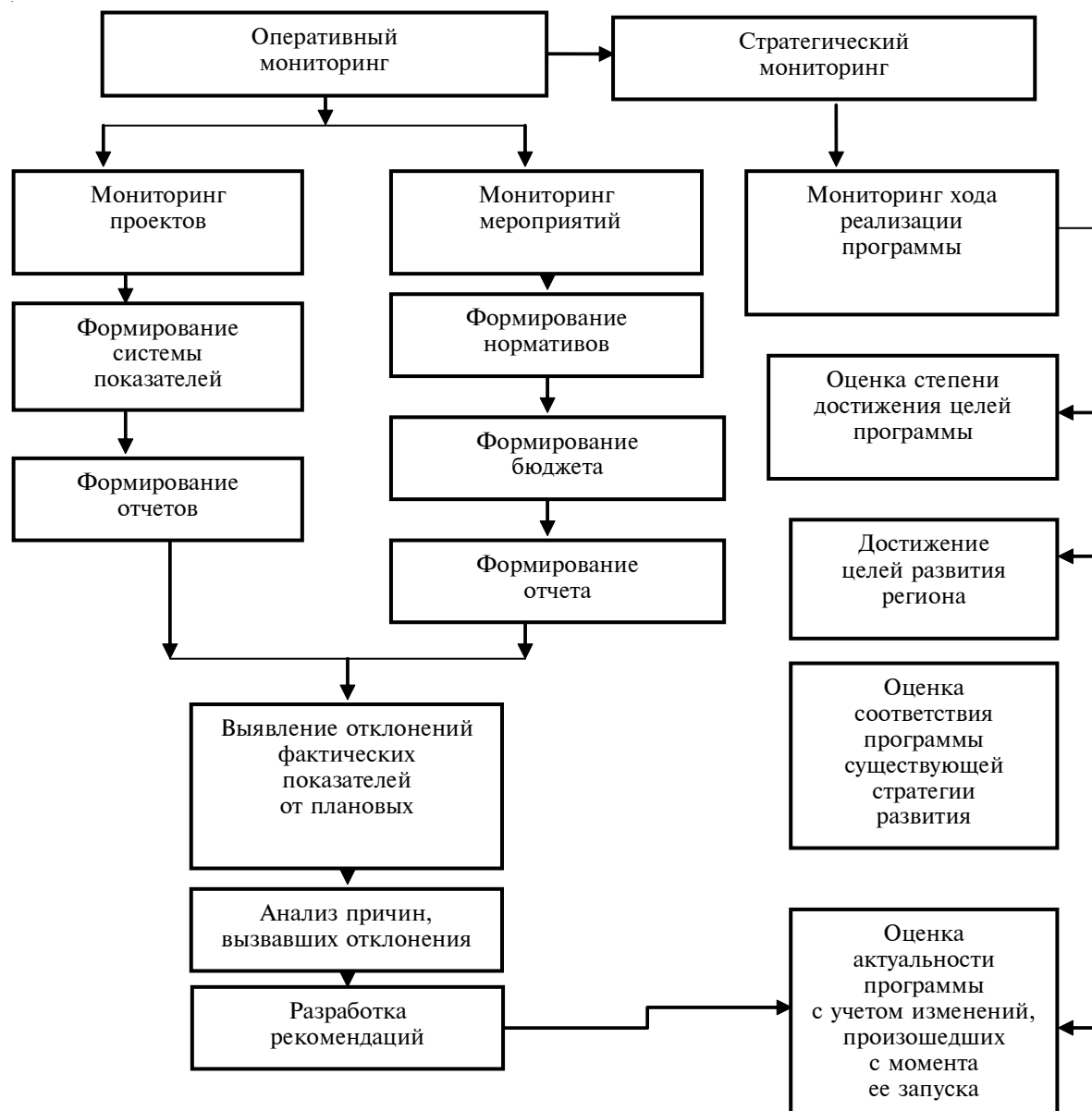


Рис. 3. Схема мониторинга реализации региональных целевых программ

планы-прогнозы должны разрабатываться с целью содействия формированию прогнозов и планов на микроуровне, уровне хозяйствующих субъектов, исходя из видения экономического будущего государственными органами и привлеченными ими научными организациями.

Как показала экономическая практика макрорегулирования в развитых странах, включая страны ЕС и США, государственное индикативное планирование не противоречит рыночным принципам хозяйствования. В ряде европейских стран, таких как Австрия и Франция, степень и детализация проработки индикативных планов соответствуют такому уровню вмешательства государства в экономику, которое принято называть «дирижизмом».

В России на протяжении переходного периода от плановой экономики к рыночной отношение к проблемам комплексного долгосрочного прогнозирования и программирования существенно менялось. В то время как в зарубежных странах активно развивались методы планирования и прогнозирования, в российской экономике в 1990-е гг. долгосрочные планы не разрабатывались, отсутствовала какая-либо система координации планов регионального и федерального уровня, планы корпоративного уровня не принимались во внимание при разработке планов территориального развития. О восстановлении процессов стратегического планирования в российской экономике можно говорить начиная с 2000 г. При этом в настоящее время координа-

ция между среднесрочными планами и годовыми остается неудовлетворительной, а точность краткосрочных прогнозов очень низкой.

Индикативное планирование в чистом виде использует инструменты только косвенного экономического регулирования, систему госзакупок, систему контрактов и, как правило, сфокусировано на достижении узкого набора общенациональных целей. Основной задачей является координация процессов макроэкономического планирования, территориального планирования, корпоративного планирования и планирования развития кластеров.

Для обеспечения достижения целей сбалансированного развития требуется обеспечить эффективную реализацию индикативных планов, которые представляют собой систему целевых программ. Для этого необходимо задействовать следующие инструменты:

- систему экономических регуляторов, использующих ограничения и льготы с целью обеспечения реализации поставленных задач;

- систему контрактов, направленных на согласование интересов бизнеса и региональных органов управления. В рамках данных контрактов, во-первых, необходимо согласовать определенные параметры индикативных планов, обеспечить консенсус интересов всех групп заинтересованных субъектов для достижения общих целей. Данная форма регулятивного воздействия не должна препятствовать развитию конкуренции и ограничивать экономическую свободу хозяйствующих субъектов. Поэтому сторонами при

заключении контрактов могут выступать не только корпорации, но и саморегулируемые организации, отраслевые ассоциации, кластеры, профсоюзы и т.п.;

- механизм государственно-частного партнерства, позволяющий решить важнейшие инфраструктурные проблемы развития с оптимальным распределением ресурсов и рисков.

Таким образом, региональная система долгосрочного и среднесрочного планирования должна рассматриваться как индикативно-регулятивная система, позволяющая согласовать цели регионального развития со средствами их достижения.

В табл. 2 приведен перечень возможных индикаторов развития по видам экономической деятельности.

Указанная система показателей может использоваться и для организации системы мониторинга за реализацией целевых программ.

На рис. 3 отражена предлагаемая схема мониторинга реализации региональных целевых программ.

Для повышения эффективности мониторинга должны быть пересмотрены региональные формы статистического наблюдения и разработана система ответственности за своевременную подачу информации. В противном случае эффективная организация регионального мониторинга потребует существенных ресурсных затрат.

¹ По материалам www.fcr.vpk.ru.

Поступила в редакцию 25.10.2010 г.