Школа экономического анализа АНЦЭА
«Привлечение инвестиций для решения стратегических задач региона»
при поддержке Фонда президентских грантов

А.Яковлев,
Институт анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ

Формирование модели экономического развития региона: *опыт Воронежской области*

На основе результатов совместного проекта НИУ «Высшая школа экономики» и Воронежского государственного университета в 2016-2017 гг. с участием И.Щепиной, О.Балаевой, А.Гармоновой, М.Солосиной, Ю.Бондаренко и др.

4-5 июня 2018 года, г. Великий Новгород
Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого

Постановка проблемы

- Россия: Ужесточение бюджетных ограничений на фоне сокращения доходов от сырьевого экспорта и международных санкций, препятствующих доступу к капиталу и технологиям ➔ Необходимость поиска новых драйверов экономического развития
- Международный опыт: растущая роль регионов в поддержании экономической динамики как важный драйвер развития; территориальная концентрация («зоны роста») в рамках успешной реализации моделей догоняющего развития. ➔ концепция «глобального региона» (Huggins et al., 2014) и «умной специализации», обеспечивающей интеграцию в мировой рынок с регионального уровня (Radosevic et al, 2017).

Отправные точки в прошлых исследованиях: *международный опыт*

Региональные власти (в отличие от центральных правительств) лучше понимают возможности развития своих территорий, а также потребности действующих там экономических агентов ➔ им проще организовать и поддерживать стратегическое партнерство между частным сектором и правительством с целью выявления проблем, путей их решения и перспектив развития [Rodrik, 2004; Sabel, 2013].

Примеры:

- Развитие взаимного доверия между властью и бизнесом и формирование успешных экспортных кластеров в Южной Италии и Северо-Восточной Бразилии благодаря межфирменной кооперации и тесному взаимодействию региональных властей с бизнес-ассоциациями [Locke, 2001]
- расширение возможностей для экспорта вина в провинции Мендоза в Аргентине на основе внедрения новых управленческих практик, внедрении новых стандартов качества, освоении новых технологий и т.п., а также поощрения сотрудничества между отдельными компаниями благодаря продуманной политике региональных властей – на фоне пассивности центрального правительства [McDermott, 2007]

Отправные точки в прошлых исследованиях: российский опыт

- Petro (2001, 2006) – сравнение Новгорода и Пскова в 1990е: роль социального капитала в экономическом развитии
- Stoner-Weiss (2002) – сравнение 4 регионов с аргументами о формировании *credible commitments* в регионах с сильной властью и концентрированным бизнесом
- Zimin (2010) – сравнение Новгорода и Калуги в 2000е: возможности и риски политики привлечения инвестиций при ограниченных ресурсах
- Levina et al (2016) – не абсолютный уровень, а вариации в оценках коррупции как фактор, препятствующий инвестициям
- Sharafutdinova, Steinbuks (2017) – интерес бизнеса в стабильности «правил игры», которая зависит от срока пребывания губернатора на своем посту и его «укорененности» в регионе
- Yakovlev et al (2017) – анализ эволюции модели развития Татарстана: роль внешних вызовов и механизмов диалога между элитами
- Стародубцев (2017) – анализ динамики в Саратовской и Воронежской областях в 2000-2010е годы: «*новая команда под руководством сильного и ориентированного на реформы лидера, способного преодолеть сопротивление местных элит и реализовать свое видение экономической политики*» как значимый фактор развития

Базовые определения

- Предпосылки и институты для диалога ключевых стейкхолдеров в регионе (в лице, прежде всего, государства и бизнеса) – как основа для выработки и реализации эффективной политики экономического и социального развития на уровне региона

- Региональная система управления – как совокупность такого рода институтов, механизмов и взаимосвязей между ключевыми стейкхолдерами для управления регионом и его развития (в логике [Sabel, 2013])

Подходы к анализу

1. Мы разделяем «внутренний» и «внешний» контуры в региональной системе управления. Формальный критерий для такого разделения характер участия соответствующих акторов в принятии решений в системе управления – прямой или опосредованный.
   a. Под «внутренним контуром» мы понимаем региональный бюрократический аппарат, включая механизмы отбора кадров, определение приоритетов, индикаторы оценки результатов и стимулы к их достижению, а также процессы согласования и принятия решений.
   b. Под «внешним контуром» мы понимаем взаимодействия со всеми стейкхолдерами регионального развития – от регионального бизнеса и общественных организаций, представляющих интересы разных социальных групп, до федеральных органов власти.

2. Мы исходим из того, что любая эффективная система управления создается не одномоментно. Этот процесс включает в себя последовательные шаги, каждый из которых формирует определенные блоки системы и создает базу для реализации следующих шагов и выстраивания новых блоков.

3. Стандартные vs. нестандартные решения и институты ➔ мы делаем фокус на нестандартных решениях (т.к. именно они скорее определяют «истории успеха»)

Почему Воронежская область?

Население (на 1.1.2017)
– 2335,5 тыс. чел.,
в т.ч. городское – 1572,4 тыс. чел.
(включая 1 млн. в г.Воронеж)

- Промышленный и аграрный потенциал
- Трасса «Дон»
- Региональный центр науки и высшего образования

Индексы – 2016г к 2009г.	Воронежская область	ЦФО	РФ
Валовый региональный продукт (в основных ценах)	**2,79**	2,12	2,16
Инвестиции в основной капитал (в текущих ценах)	**2,86**	1,97	1,85

Информационная база

Различные источники данных для верификации информации и снятия возможных искажений:

- Документы и аналитические материалы по развитию ВО
- Нормативно-правовая база по реализации экономической политики в ВО за 2011-2015 гг.
- Статистика социально-экономического развития ВО за 2005-2014 гг.
- Статистические и аналитические материалы по региональной политике развития отраслевых рынков и организации управления в Республике Татарстан, Белгородской, Калужской и Ульяновской областях
- Материалы региональных СМИ
- **39 интервью (март-июнь 2017 г.)**

предприятия (машиностроение, АПК, химическая промышленность, строительство, банки, туризм, IT)	15
региональные и местные органы власти	11
ассоциации и объединения	7
образовательные и бюджетные учреждения	6

Логика выстраивания региональной системы управления

- **Шаг 1** – совершенствование базовых элементов: формирование кадрового состава, оптимизация структуры, установление механизмов «обратной связи» с ключевыми социальными группами
- **Шаг 2** – внутренняя настройка: механизмы выработки приоритетов, мониторинг их реализации, определение KPI и стимулов к их достижению, процедуры межведомственного взаимодействия, согласования и принятия решений
- **Шаг 3** – активизация взаимодействия со стейкходерами: как в регионе, так и на федеральном уровне. Адаптация стратегии развития, приоритетов и KPI с учетом интересов стейкхолдеров. Реализация совместных проектов по развитию региона с привлечением ресурсов стейкхолдеров

Логическая схема

Шаг 1 – базовые элементы

Внутренний контур

- Оптимизация структуры: отказ от «перекладывания ответственности» ➔ губернатор – председатель правительства; выделение функциональных блоков
- Формирование команды: ставка на местные кадры, отбор по критериям репутации (с учетом рекомендаций общественных организаций и уважаемых местных экспертов); автономия и инициатива

Внешний контур

- Формирование механизмов обратной связи: общественные приемные губернатора – население, ГС «Лидер» и ТПП – бизнес, Большой совет НКО – гражданские активисты

Основные результаты:

- Адекватная управленческая команда, способная работать на результат
- Понимание проблем ключевых социальных групп, дающее возможность для выработки приоритетов в политике

Шаг 2 – достройка внутреннего контура

Наличие адекватной команды и понимание проблем развития региона (с точки зрения ключевых социальных групп) ➔ возможности для стратегического планирования, включая:

- Формулирование приоритетов развития (в том числе согласование их с приоритетами ФЦ)
- Мониторинг реализации программ развития
- Определение KPI и стимулов по их выполнению
- Отработка процессов инициирования, согласования и принятия решений

Шаг 3 – развитие внешнего контура

Благодаря наличию адекватной команды и стратегии развития, основанной на понимании проблем ключевых социальных групп, а также благодаря адекватным стимулам в региональной системе управления становится возможным:

- Эффективное взаимодействие с региональными стейкхолдерами (формирование региональной идентичности, инвестиции в социальное развитие и культурную среду; институциональные механизмы взаимодействий: ГС «Лидер», проекты ТОС на муниципальном уровне) ➔рост бизнес-активности
- Привлечение внешних инвесторов (из других регионов и из-за рубежа)
- Взаимодействие с федеральным центром: субсидии для развития АПК, софинансирование промышленного парка «Масловский», ресурсы из программ поддержки промышленности, субсидии для развития инфраструктуры и культурной среды

Формирование команды – региональный уровень

С 2009 г. губернатор стал возглавлять Правительство области.
Была изменена структура Правительства и каждый из вице-губернаторов стал курировать определенный блок ведомств:

1. Экономический блок
2. Производственный блок
3. Социальный блок
4. Иные исполнительные органы гос.власти Воронежской области

Изменения в персональном составе Правительства Воронежской области 2009-2017 гг.

	2009	2012	2017
В состав Правительства входит	17 чел.	16 чел.	18 чел.
из них местные кадры	12 чел.	12 чел.	14 чел.
из «внешних кадров» имели опыт работы с А.В. Гордеевым в МСХ	4 чел.	3 чел.	1 чел.
Сохранили портфели	2 чел.	8 чел.	10 чел., из них 5 чел. с 2009 г.

Формирование команды – муниципальный уровень

В Воронежской области 31 муниципальный район и 3 городских округа.
До 2009 года ситуация «двоевластия» - когда в сельских районах одновременно были председатель райсовета (с реальными полномочиями) и глава администрации, назначаемый губернатором.
Оптимизация системы управления в решении вопросов выделения земли (ключевой фактор для потенциальных инвесторов) ➔ в 2009г. губернатор **предложил председателям райсоветов перейти на должность главы администрации района.** Большинство приняли это предложение.
В итоге на 2017 год:

- в 15 районах (в т.ч. в 3 наиболее экономически развитых - Россошанский, Лискинский, Павловский) главы не менялись с 2009 года
- в 11 районах была 1 смена
- лишь в 5 районах было 2 и более

Все новые главы – «местные кадры». В процессе смен 3 из бывших глав перешли в правительство области, в т.ч. 1 – на должность вице-губернатора

Стимулы и мотивация в госаппарате

Цитаты из проведенных интервью:

- *«Так получилось, что люди, которые работают у губернатора, чувствуют других людей и стараются управлять скорее эмоциональным контекстом отношений, который позволяет в конце концов добиваться результатов по любой из поставленных задач. Это основное. Второй момент – это то, что у нас, по крайней мере в последние годы, почти не осталось людей, которые бы работали, скажем так [только] за зарплату, в хорошем смысле.»*
- *«Губернатор при этом верит этим людям, он дает людям очень большую степень автономии… ждет от людей уже готовых решений. …Решений, которые люди в рамках проекта создают с другими людьми и потом приносят уже готовый результат… Человек, чувствуя, что… ему доверяют, что ему дают относительную свободу…, он действует, он творит, он создает результат»*

Возможность самореализации – как один из факторов удержания сильных кадров (компенсирующий нехватку стандартных материальных и карьерных стимулов)

Общественные приемные губернатора

- **Созданы** в 2009 г. по инициативе А.Гордеева.
- **Организация работы:** ежемесячный график работы вице-губернаторов и руководителей департаментов в приемных в районах города и в муниципальных районах; еженедельный график работы местных представителей власти во всех приемных.
- **Мониторинг:** Контроль работы с обращениями через аппарат губернатора. Механизм получения информации о проблемах жизни населения: Формируются импульсы для профильных ведомств и департаментов. Оценка эффективности и выявление недостатков в работе руководителей различного ранга.
- **Тематика и статистика обращений:** проблемы ЖКХ; социальные проблемы; развитие инфраструктуры. Примерно 16,5 тысяч обращений в год. Около 7% обращений требуют личного вмешательства губернатора, более 60% адресованы к местным властям. Решается около 55% вопросов. За последние годы количество обращений уменьшается, т.к. люди учатся решать многие вопросы на местах.

Цитата из интервью: «*Туда приезжают все чиновники областной администрации по графику. Я лично за прошлый год был 13 раз в общественных приемных… очень важный институт обратной связи, потому что реальное понимание жизни на земле приходит именно через них*»

Механизмы обратной связи с бизнесом - ТПП

- Союз "Торгово-промышленная палата Воронежской области" – одна из старейших территориальных ТПП в РФ. Объединяет более 360 предприятий.
- С 2009 года – включение ТПП в процесс подбора кадров на ключевые должности в правительстве области.
- Наделена правом законодательной инициативы.
- Президент ТПП Ю.Гончаров - уполномоченный по правам предпринимателей при губернаторе, участник ГС «Лидер»
- В структуре ТПП действует 16 комитетов, сформированных по отраслевому принципу ➔ площадки для диалога с профильными региональными ведомствами и областной Думой

Механизмы обратной связи с бизнесом - Гражданское собрание «Лидер»

- **Базовая информация**:
  - Создано в 2011 году по инициативе А.В.Гордеева
  - Объединяет около 60 предпринимателей и топ-менеджеров, представляющих ключевые сектора экономики ВО
  - С 2012 года реализовано 56 проектов в социальной сфере и культуре на общую сумму более 500 млн. рублей
- **Основные задачи и функции:**
  - Решение социальных проблем, продвижение ВО в культурной сфере
  - Консолидация региональной элиты, портал обратной связи для бизнеса и власти
  - Членство в организации как система гарантий для бизнеса
- **Тенденции в развитии**:
  - Ограниченность повестки социально-культурными вопросами (при желании у некоторых членов ее расширить)
  - Эволюция от реализации широкого спектра социальных проектов (на старте) к разным формам поддержки предпринимательства
  - Незавершенная институционализация - сохраняющаяся привязка деятельности ГС Лидер к фигуре А.В.Гордеева как его инициатора

Система стратегического планирования и мониторинга реализации принятых планов

- Разработка стратегии 2020 для России и Воронежской области (2011 -2012 гг.)
- 2011-2012 г.: разработка системы KPI (в т.ч. для отдельных ведомств), тесно связанная с разработкой стратегии развития ВО. Не сразу нашла понимание и поддержку среди сотрудников – ее внедрение не только с использованием разъяснений, но и авторитарных методов
- Сейчас: работающая система KPI - многофакторные модели - по каждому показателю стратегии, мониторинг их выполнения, в т.ч. ежеквартальный доклад губернатору, соответствующая система стимулирования
- Согласованность системы KPI с критериями ФЦ
- Разработка стратегии 2035 для Воронежской области

Взаимодействия между ведомствами, региональными и муниципальными органами власти

- Высокая степень горизонтальной координации между разными РОИВ, чему способствовало реформирование организационной структуры правительства в 2014 году
- Эффективно выстроенный механизм отношений с муниципальными районами. Работающий механизм оценки регулирующего воздействия на муниципальном уровне, в реализации которого активна роль ТПП
- «Особо значимые инвестиционные проекты», механизм их согласования (через Экспертный совет при губернаторе, в котором представлены ключевые ведомства и терр.органы ФОИВ, обсуждение заявок в режиме «защиты проекта» профильным ведомством)

Взаимодействие с федеральным центром

Формирование команды, способной работать с федеральными властями ➔ расширение возможностей привлечения федеральных ресурсов:

- Развитие инфраструктуры города и области (ремонт Чернавского моста, строительство набережной к 425-летию Воронежа, ремонт дорог, благоустройство парков, развитие и строительство спортивных объектов)
- активное привлечение аграрных субсидий
- Программы поддержки предприятий, мониторинг их исполнения. Центр кластерного развития.

Совместная работа департаментов правительства области с терр.органами ФАС, МВД, ФНС, Роспотребнадзора.

Переход чиновников из правительства области на руководящие должности в федеральные ведомства (МПТ - Беспрозванных) – как индикатор признания эффективности их деятельности

Общая оценка системы управления в Воронежской области

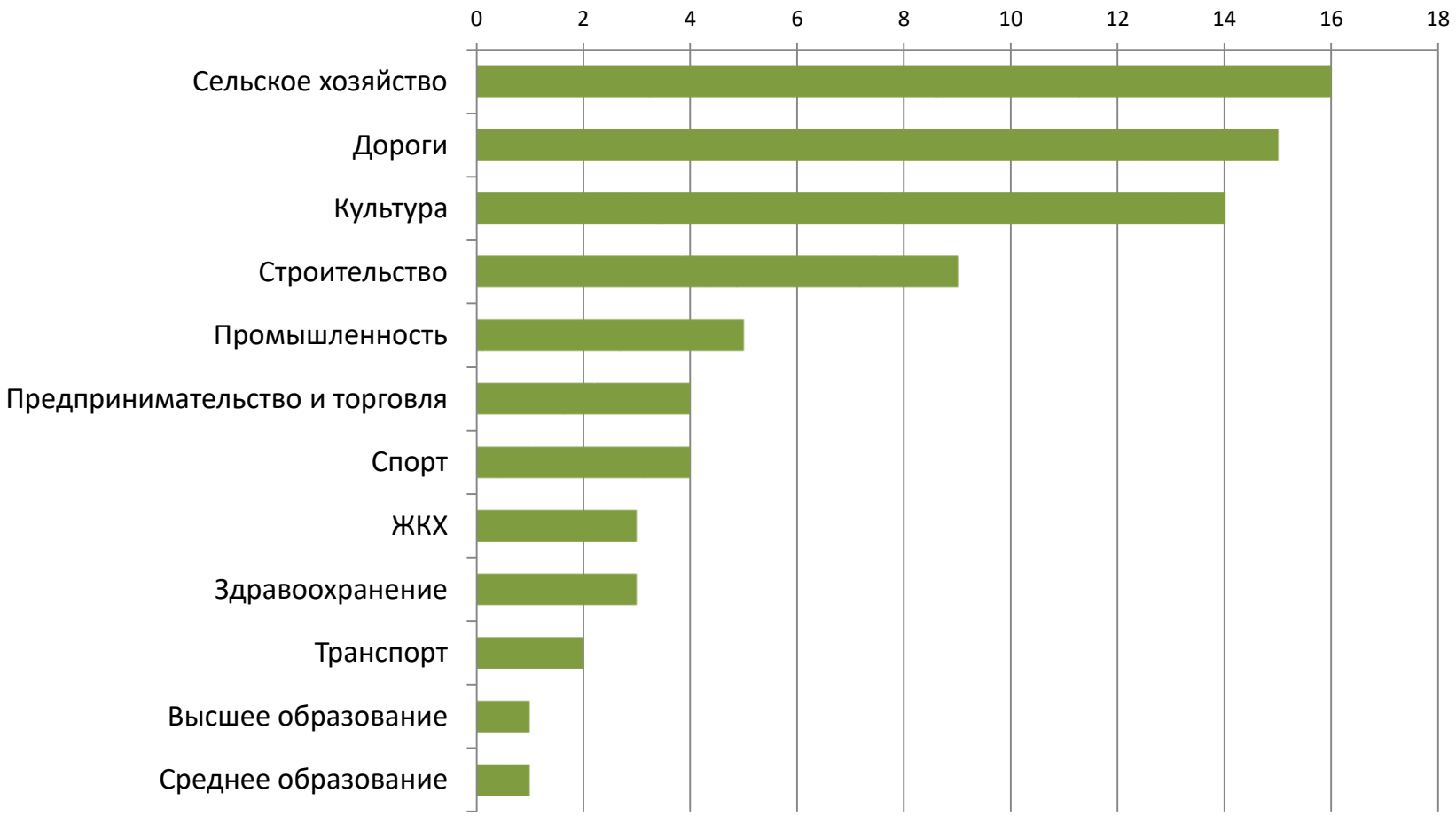
Результаты опроса членов ГС Лидер

- **Характеристика обследования**
- Период проведения – конец июня/начало июля 2017
- Всего получено **17 анкет**. Параметры выборки:

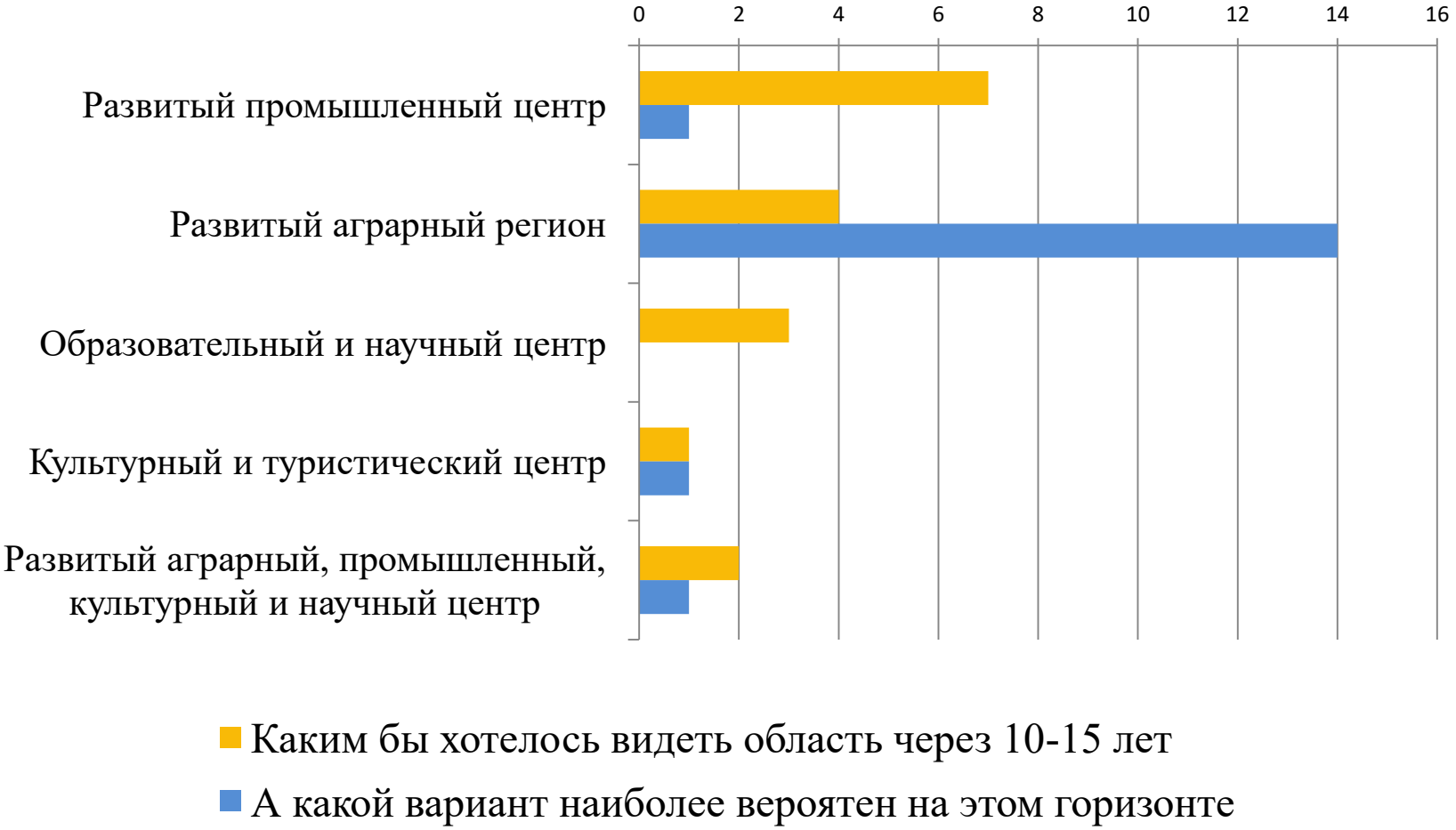
Пол	женский	**3**	17,6%
	мужской	**14**	82,4%
Возраст	35-50	**5**	29,4%
	старше 50	**12**	70,6%
С какого года участвуете в ГС Лидер?	2011	**10**	58,8%
	2012 и позднее	**7**	41,2%
На какой период Вы строите планы в Вашем бизнесе?	до 2 лет	**2**	12,5%
	3-5 лет	**10**	62,5%
	6-10 лет	**4**	25%
Вы ведете Ваш бизнес:	Только в Воронежской области	**3**	17,6%
	В Воронежской области и других регионах РФ	**11**	64,7%
	Как в РФ, так и в других странах	**3**	17,6%

- Для сравнения: на июль 2017 в ГС Лидер было 60 членов, доля женщин = 8,3%, доля членов в возрасте до 50 лет = 29,3%

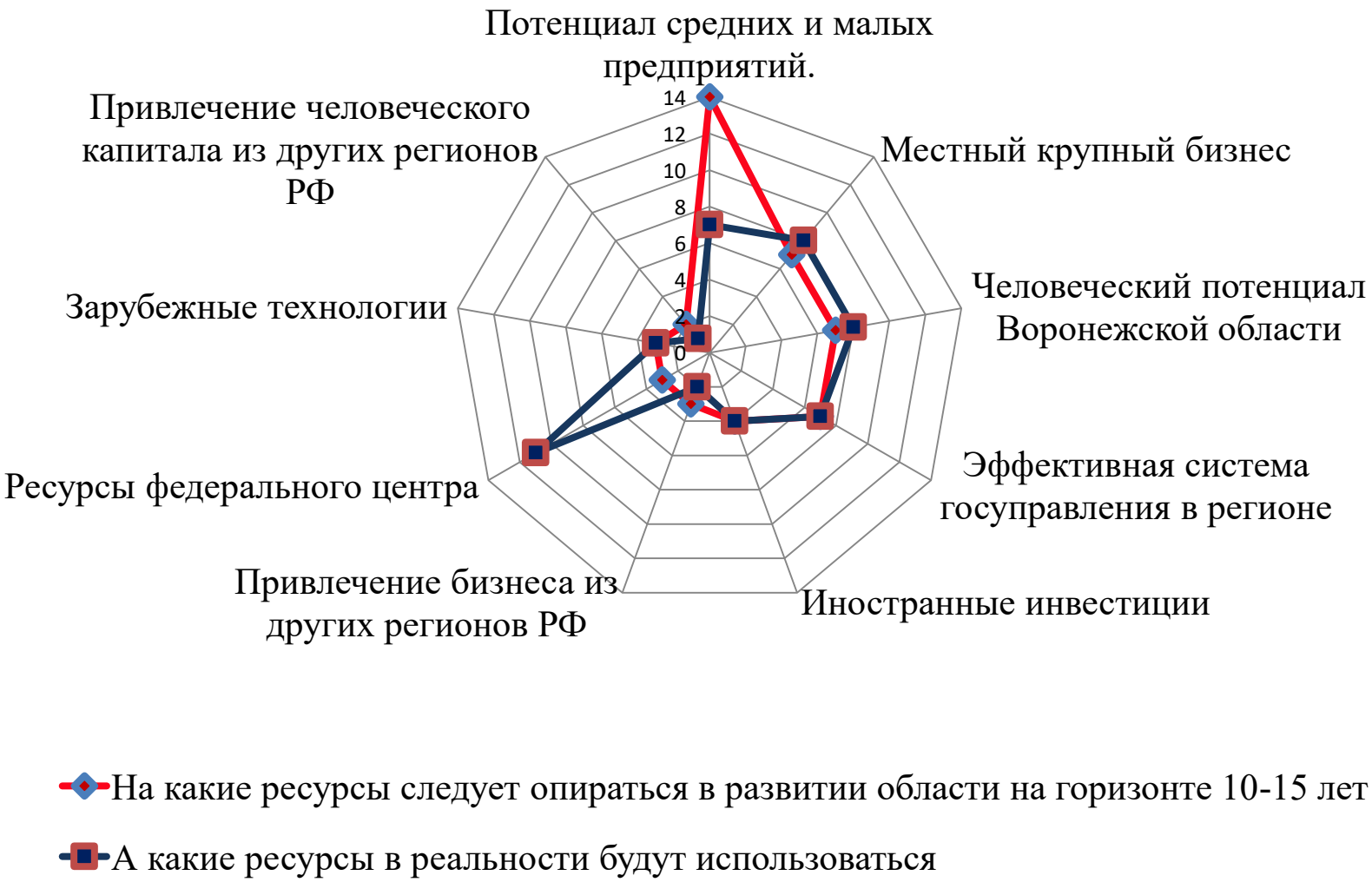
В каких сферах в Воронежской области произошли заметные позитивные изменения (в сравнении с 2010 годом)?



Воронежская область через 10-15 лет: желаемый и вероятный варианты

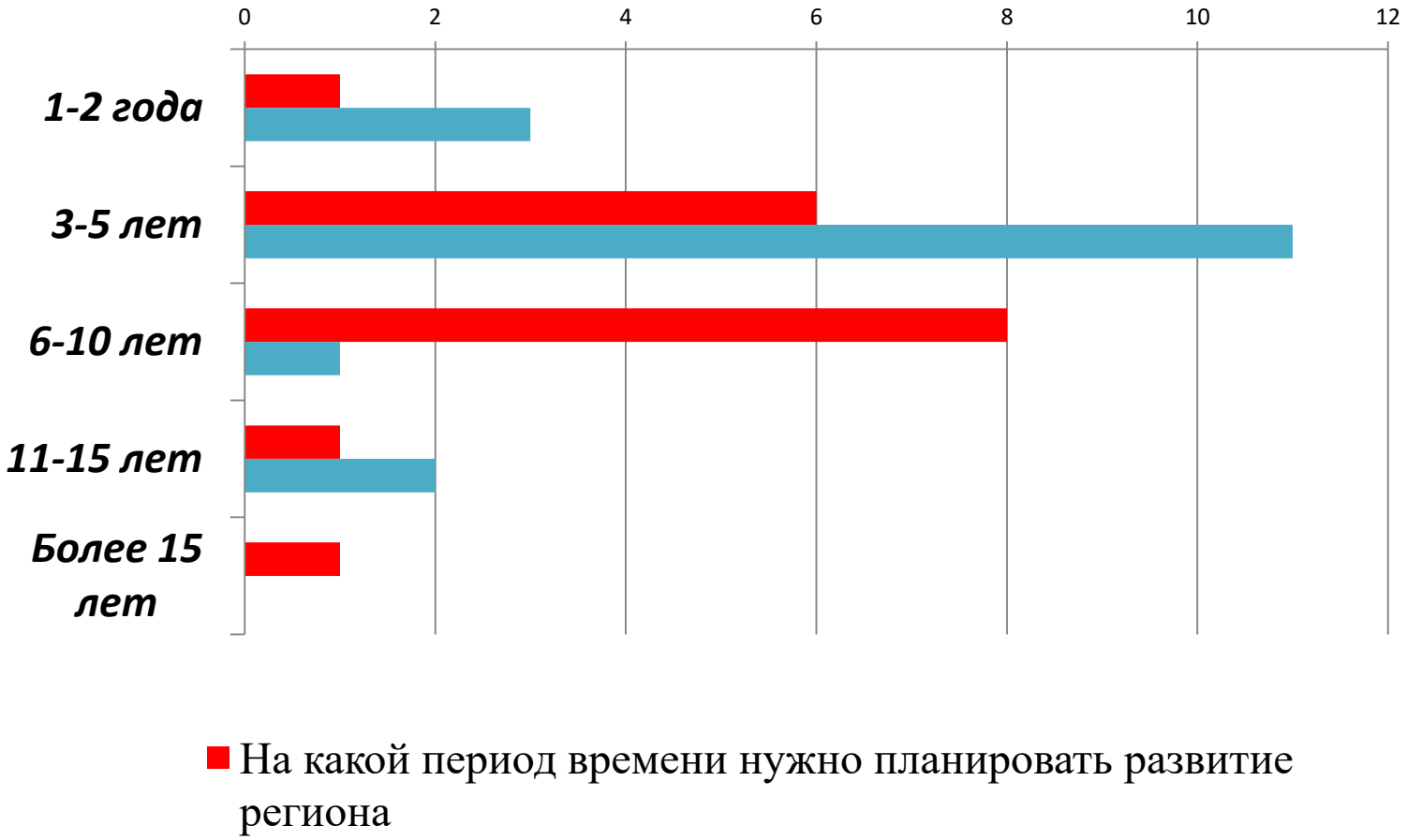


Ресурсы для развития региона

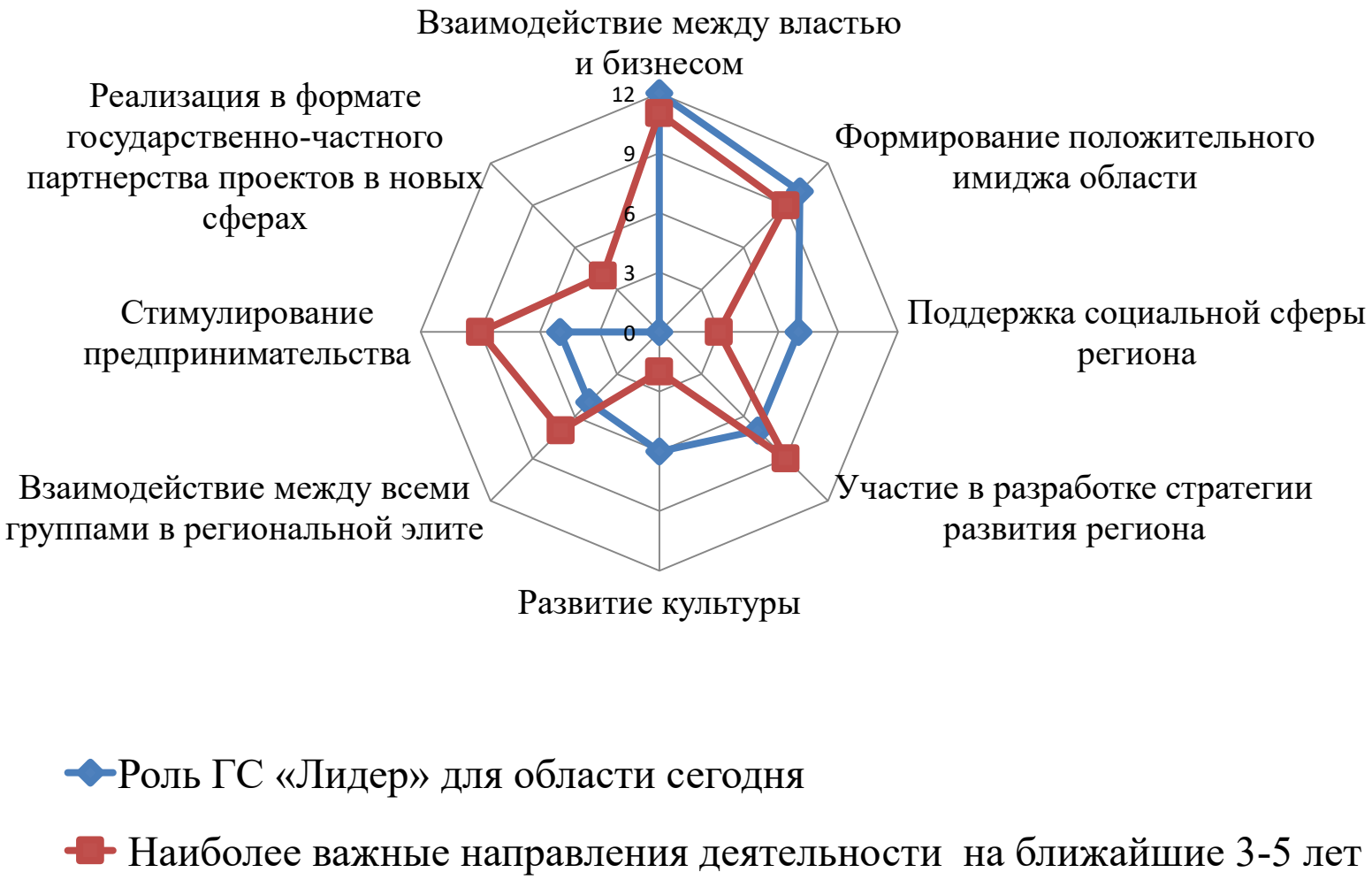


Основные риски для развития региона

Горизонт планирования для региона: желаемый и реалистичный



Текущие и перспективные направления деятельности ГС Лидер



Ограничения и риски

Внутренний контур:

- При ориентации на выстраивание институциональных механизмов сохраняющаяся моноцентричность системы управления и модели принятия решений ➔ вопрос о ее устойчивости в случае кадровых изменений на высшем уровне («смена губернатора» как главный риск для региона по итогам опроса членов ГС «Лидер» летом 2017г.)
- Дефицит стандартных стимулов (материальных и карьерных) на «верхних этажах» в системе управления

Внешний контур:

- Ведущая роль власти и лично губернатора в выработке стратегии развития. Бизнес как один из ключевых стейкхолдеров скорее выступает в роли «младшего партнера» / исполнителя принятых решений
- При наличии механизмов коммуникации и согласования интересов с бизнес-элитой нет ясных механизмов согласования планов с элитами бюджетного сектора, что в перспективе может стать ограничением для экономического развития («дефицит квалифицированных кадров» – как острая проблема, пока не имеющая внятных механизмов решения)

Что можно тиражировать из воронежского опыта?

- Формирование региональной идентичности (через проекты в сфере культуры) – как база для создания механизмов взаимодействия и запуска диалога между властью, бизнесом и обществом
- Успешные механизмы выстраивания связей с бизнесом - ГС «Лидер», ТПП, Союз строителей и т.п.
- Формирование управленческой команды из «местных кадров» – по критериям репутации и компетентности
- Высокая степень автономии в выработке и принятии решений, возможность самореализации – как стимул для привлечения и удержания сильных кадров
- Работающий механизм мониторинга: общественные приемные, система KPI
- Упорядочение взаимоотношений региональных и муниципальных властей – с сохранением на уровне сельских районов старых кадров с встраиванием их в единую модель управления

История с «открытым концом»

- Принципиальная особенность подхода, реализованного в Воронеже – стремление к переводу отношений на институциональную базу
- В интервью с бизнесом часто звучало «Система работает, но все держится на Гордееве» ➔ возможная смена губернатора как главный риск для сложившей модели.
- Декабрь 2017г. – А.Гордеев назначен полпредом в ЦФО (а в мае 2018 – вице-премьером в Правительстве РФ). На его место назначен А.Гусев (бывший вице-губернатор и мэр Воронежа) – т.е. можно говорить о преемственности (*аналогия с Татарстаном в 2010 году*). Но очевидно, что преемник имеет иной политический вес.
- Сможет ли система, построенная в Воронежской области при А.Гордееве, работать без своего создателя?

Спасибо за внимание!