



NATIONAL RESEARCH
UNIVERSITY

А.Яковлев

Институт анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ

«Региональная промышленная политика: международный опыт и российская практика»

*(на основе проекта ИАПР по анализу модели развития Республики Татарстана,
проекта ВШЭ и ВГУ по анализу модели управления и отраслевых политики в
Воронежской области и раздела ИАПР о региональной промышленной политике
для доклада ВШЭ по промышленной политике)*

Семинар ЦМАКП, 8 февраля 2018 года

Структура презентации

- Глобальные тренды и международный опыт: стимулы к экономическому развитию на уровне регионов
- Особенности в проведении региональной промышленной политики в РФ в 2000е-2010е (на примере изученных кейсов – Татарстан, Воронеж, Калуга, Ульяновск, Белгород)
- Факторы успеха и риски на уровне региона
- Возможные выводы для федерального центра



NATIONAL RESEARCH
UNIVERSITY

1. Глобальные тренды и международный опыт

Международный контекст

- «Глобальные регионы» / smart specialization - интеграция в мировой рынок с регионального уровня (Radosevic et al, 2017)
- Rodrik (2004, 2007): стимулы к освоению новых видов деятельности и решение проблемы координации – как ключевые темы «новой промышленной политики» в развивающихся странах (в отличие от «вертикальной» и «горизонтальной» ПП)
- Doner & Schneider (2016): «ловушка среднего дохода» и способы ее преодоления: рост производительности → необходимость постоянного освоения новых навыков экономическими агентами (фирмами и работниками) → роль кооперации, функции государства и бизнес-ассоциаций
- Sabel (2013, 2015): новые гибкие («возвратные») механизмы разработки и реализации комплексных проектов

Главное – не деньги, а организация взаимодействия и координация

Более широкий взгляд: новые идеи для политики vs. технологические инновации для производственных процессов (Rodrik 2014)

Эволюция экономической политики на уровне штатов в США (Isserman 1994)

Доклад, подготовленный к советско-американскому семинару в Ялте в 1991 году: с идеей показать возможности федерализма для развития регионов

Три этапа в эволюции эконом.политики на уровне штатов в 1960-1980х гг:

1. **«привлечение внешних ресурсов и работодателей»**. Ставка на внешние источники роста (от частных инвестиций до фед.трансфертов) + Низкий уровень издержек + Широкие полномочия региональных властей.

Ограничения: Простота копирования модели другими регионами; «гонка ко дну» → Ограничение возможностей региональных властей, сжатие ресурсов

2. **«самосовершенствование»**. Выращивание новых бизнесов на своей территории с созданием условий, необходимых для этого. Повышение конкурентоспособности предприятий и частных лиц за счет: развития системы образования, создания технопарков, предоставления венчурного капитала, модернизации инфраструктуры
3. **«развитие знаний и процессов»**. Оптимизация экономической политики, поиск более продуктивных методов и мер ее осуществления. Создание гибких производственных цепочек, стимулирование кластеров. Предпринимательское поведение, применение стратегического планирования в работе органов регионального управления

Новые подходы предлагались регионами-лидерами, но массовый переход к ним в каждом случае был обусловлен кризисами: 1973-1974 и 1981-1982

2. Особенности в проведении региональной промышленной политики в РФ в 2000е-2010е

Общий контекст

- Кризис 1990х и меры по поддержанию своей экономики в продвинутых регионах (Татарстан, Свердловская область, Белгород...)
- Изменение отношений ФЦ / регионы в начале 2000х: разграничение полномочий (с перераспределением доходов), унификация выделения трансфертов, замена губернаторов-«тяжеловесов» → стимулы к «конкуренции за трансферты» вместо поиска собственных решений и привлечения инвестиций. Исключения: Калуга, Татарстан...
- Кризис 2008-2009 гг.: массированная поддержка со стороны ФЦ, но – осознание исчерпания возможностей старой модели → стимулы со стороны ФЦ к улучшению делового климата и проведению политики привлечения инвестиций.
- Кризис 2014-2015 гг.: ужесточение бюджетных ограничений, давление сверху на МПТ с вопросом: «а где результаты?» → появление новых людей (Овсянников, Комиссаров...) с новыми идеями и большей автономией в принятии и реализации решений

Кейс Татарстана: эволюция модели

Этап	Лидер
1990е: «самосохранение в условиях хаоса»	М.Шаймиев
2000е: адаптация к новым реалиям в условиях укрепления роли федерального правительства после прихода к власти В.Путина	М.Шаймиев
С 2010 года: попытка перехода к «модели догоняющего развития» на уровне региона	Р.Минниханов

Структурная политика: 1990е

- Политика «мягкого вхождения в рынок» - на фоне шоковой терапии, реализованной на федеральном уровне
- Закрытость экономики для внешних инвесторов до середины 2000х
- Особый порядок приватизации в РТ → сохранение контроля за основными активами у региональной элиты
- Контроль над недрами в соответствии с договором о разграничении полномочий
- Оказание стратегической государственной поддержки в сельском хозяйстве, строительстве и отдельных сегментах промышленности → сохранение производственного потенциала, технических и управленческих компетенций на уровне предприятий
- Успешная реализация ряда программ в социальной сфере (полная газификация села, программа ликвидации ветхого жилья и др.), усилия по сглаживанию межнационального напряжения → сохранение социальной стабильности

Структурная политика: 2000е

- Прежние отраслевые приоритеты в гос. поддержке экономики: фокус на сельском хозяйстве и обрабатывающих производствах. Производственные инвестиции в основном в развитие существующих предприятий. Отсутствие новых крупных greenfield проектов, способных изменить структуру экономики региона и ее динамику
- Запуск особой экономической зоны «Алабуга» в 2006 г. → начало реализации региональной стратегии по внедрению технологических и управленческих инноваций, привлечению прямых иностранных инвестиций и тестированию новых рыночных «правил игры»
- Сохранение политики повышенных социальных обязательств предприятий в РТ, действие неформальных ограничений на сокращение рабочих мест на предприятиях, передаваемых в региональные холдинги (несмотря на общее укрепление рыночных критериев при обосновании хозяйственных решений)

Истории успехов: ОЭЗ «Алабуга»

- Одна из наиболее успешных инвестиционных площадок в РФ
- Создана в 2005 г. на основе федерального законодательства со значительным федеральным финансированием (при региональном софинансировании)
- На конец 2016 г. наиболее успешная из действующих ОЭЗ – 64% суммарной выручки, 37% налоговых отчислений и 49% привлеченных инвестиций всех ОЭЗ России. Окупилась с точки зрения бюджетных затрат на ее создание
- Число резидентов - 55; количество рабочих мест - 5636
- Пример резидента: Деревообрабатывающий завод турецкой компании Kastamonu (производство МДФ-плит): совокупный объем инвестиций в 2 уже действующие очереди завода = 400 млн. евро; планируется начать строительство 3-й очереди в 2018 г. → завод в Алабуге станет крупнейшим производителем МДФ-плит в Европе.

Структурная политика: 2010е

- Стратегия «Татарстан-2030»: Ориентация на глобальную конкурентоспособность → Инновации как ключевой приоритет развития, акцент на кластерные проекты. Рост затрат предприятий на технологическое переоборудование; увеличение доли инновационной продукции в выпуске
- Расширение масштабов кредитной поддержки предприятий
- Запуск проектов по глубокой переработке нефти и поддержке новых отраслей (ИТ, производство композитных материалов), формирование полноценного автомобильного кластера
- Поддержка развития человеческого капитала – через укрепление вузовского сектора и системы переподготовки кадров на предприятиях
- Сохранение высокого уровня социальных льгот и гарантий населению (социальное жилье, контроль за уровнем безработицы и созданием новых рабочих мест, в т.ч. в малом бизнесе)

Истории успехов: НКНХ

- ПАО «Нижнекамскнефтехим» (НКНХ) – как пример стремления к лидерству в условиях глобальной конкуренции
- Доля НКНХ на глобальном рынке синтетических каучуков в 2015 г.:
 - 43% изопренового каучука
 - 16% бутиловых каучуков
 - 5,6% бутадиенового каучука
- 72% каучуков НКНХ реализуется по долгосрочным контрактам с крупнейшими мировыми производителями шин. Потребители: Michelin, Goodyear, Pirelli, Continental, Bridgestone, «Белшина».
- Структура продаж НКНХ в 2015 г.: 52% - РФ, 48% - экспорт. Экспорт в 53 страны мира.
- Стратегия «Татарстан-2030» → дальнейшее ускорение развития нефтехимии в РТ, прежде всего за счет кластера «Иннокам»

Общий контекст

- Развитая промышленность в советский период (авиастроение, электроника, ОПК) + сильный университет → высокий уровень человеческого капитала
- Выгодное географическое положение (трасса «Дон»)
- 1990 – 2000е: слабая власть, которая не обращала внимания на бизнес и не создавала для него никаких условий, но в то же время не «давила бизнес» в явной форме (как это происходило в ряде регионов) → многие люди с советским «человеческим капиталом» ушли в бизнес и создали успешные предприятия
- На конец 2000х – низкие средние показатели по ВРП, доходам на душу населения и т.д. при наличии активного частного бизнеса

Воронежская область: механизмы развития отраслевых рынков – 2

- После 2009г. с приходом А.В.Гордеева – внедрение гибких механизмов отраслевой политики с согласованием интересов и координацией деятельности стейкхолдеров:
 - управление «цепочкой создания стоимости» в АПК - развитие мясного кластера и продвижение продукции сектора + решение социальных проблем села
 - диалог с «Союзом строителей», решение проблемы «обманутых дольщиков» и развитие стройсектора
 - консалтинговая поддержка региональных предприятий в части подачи заявок на федеральные гранты и субсидии
- Как следствие: рост инвестиций (271 млрд. руб. в 2016 против 155 млрд. руб. в 2011), область – один из лидеров в ЦФО по вводу жилья (после Москвы и МО)

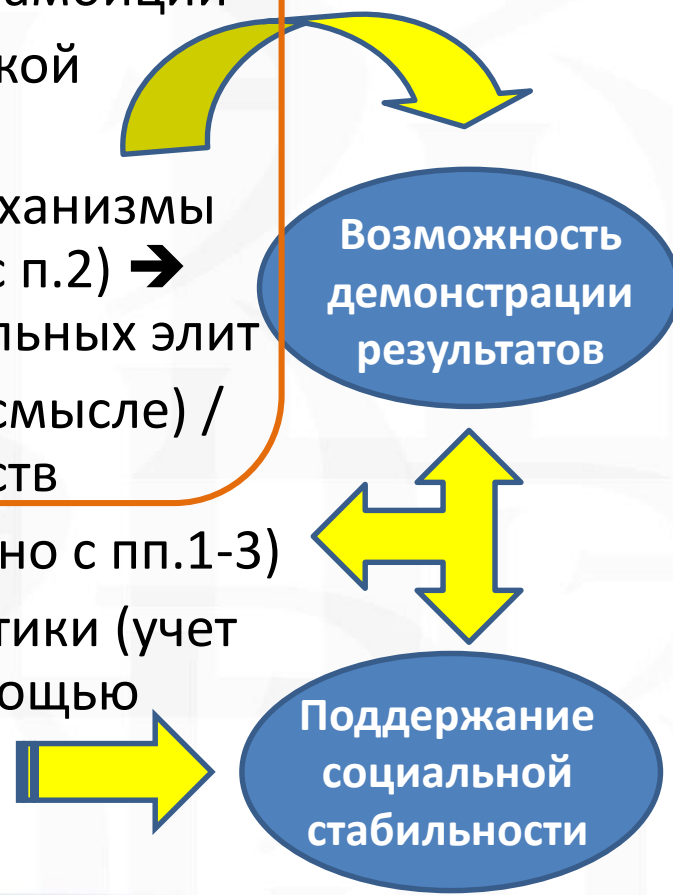
Остальные кейсы

- **Белгород:** политика развития с/х – со ставкой на крупные агрохолдинги. В 1990е привлечение русских мигрантов из бывших республик СССР. С конца 1990х открытие рынка для крупных сторонних инвесторов в секторе АПК – в обмен на инвестиции в инфраструктуру.
- **Калуга:** одна из первых «историй успеха» со ставкой на привлечение глобальных компаний. Ключевые ресурсы: квалифицированная рабочая сила и дорога до Москвы. Сильная управленческая команда.
- **Ульяновск:** копирование «калужской модели». Удачное использование «управленческих провалов» в Самаре и Саратове в середине / второй половине 2000х для привлечения в регион иностранных инвесторов.

3. Факторы успеха и риски на уровне региона

Факторы успеха

1. Сильный губернатор, пользующийся авторитетом и имеющий «длинный горизонт» и личные амбиции
2. Наличие профессиональной управленческой команды из «местных технократов»
3. Работающие каналы обратной связи и механизмы коммуникации с элитами (тесно связано с п.2) → возможности для консолидации региональных элит
4. Наличие у региона ресурсов (в широком смысле) / потенциальных конкурентных преимуществ
5. Конструктивный диалог с ФЦ (тесно связано с пп.1-3)
6. Связь экономической и социальной политики (учет социальных проблем и решение их с помощью инструментов промышленной политики) →



Возможность
демонстрации
результатов

Поддержание
социальной
стабильности

Риски и ограничения

Экономические

- Ставка лишь на определенные группы в бизнес-элите (Татарстан – инсайдеры → ограничения для ПИИ на новом этапе; Калуга – глобальные компании → напряжение в отношениях с местным бизнесом, социальные последствия сворачивания активности глобальных концернов после 2014г.)
- Вовлеченность людей из власти в бизнес и проблема «конфликтов интересов» (Татарстан, Белгород)
- Проблемы и ограничения для развития МСП

Политические

- Страх ФЦ, что сильные регионы вновь начнут «парад суверенитетов»
- Моноцентричность системы управления – ключевые решения завязаны на губернатора → Риск ухудшения взаимодействия с ФЦ в случае его смены (в силу персонального характера отношений с ФЦ)
- Слабость команды, конфликты в элитах и отсутствие эффективных коммуникаций с ними (Ульяновск)
- Игнорирование или недооценка социальных факторов (Калуга, Ульяновск)

4. Возможные выводы для федерального центра

Продвинутые регионы – как площадка для «реформ сбоку»?

Проект АНЦЭА для ЦСР в конце 2016 – начале 2017 гг по региональным элитам: Татарстан, Свердловская, Воронежская, Ростовская, Иркутская области, Приморский край, Севастополь

Общая характеристика элит (включая власть, бизнес, бюджетный сектор, НКО):

- Большинство хотят жить в своем регионе (а не в Москве и не в Лондоне) и хотят, чтобы им и их детям было комфортно. Понимание проблем региона и готовность решать их. Реалистичность запросов и понимание ограниченных возможностей фед.центра в современных условиях
- Взвешенное отношение к Западу (с пониманием, что мы не сможем развиваться в изоляции - нам нужны капитал и технологии, нам нужно выходить на внешние рынки и конкурировать)
- Видят возможности для развития в окружающей их реальности (часто – на стыках между частным бизнесом, бюджетным сферой и сектором госкомпаний → запрос на механизмы ГЧП)
- Больше оптимизма – особенно в тех регионах, где есть механизмы межэлитных коммуникаций (Екатеринбург - унаследованные еще со времен Э.Россея; Татарстан - сложившиеся при М.Шаймиеве и расширенные в ходе разработки Стратегии-2030; Воронеж - сформированные по инициативе А.Гордеева)

В чем могут быть «реформы сбоку»?

- Сокращение административного (и прежде всего силового) контроля и давления на власть и бизнес в регионе – через **введение «особого режима управления»**: координация действий между губернатором и террорганамии ФОИВ, урегулирование конфликтных ситуаций через структуры АП (начиная с полпредов), включение индикаторов соц-эк. развития региона в КРІ для террорганов ФОИВ.

Первый политический вопрос в рамках системы «ручного управления»:

- **Кому можно доверять и на кого можно опираться?**

Традиционный ответ – «**доверяю тому, кого лично знаю**» (вместе служили, учились и т.д.)

Наше исследование → два объективных параметра для типологии регионов: **ресурсная база** и **качество управленческих команд**. Еще один субъективный – **личное доверие к губернатору со стороны «первого лица»**.

- С таких регионов, где сочетаются все три параметра (их вряд ли будет больше 7-8), можно в режиме эксперимента начать «отпускать вожжи»

Содержание эксперимента

- Смысл эксперимента – снижение рисков избыточного давления федеральных структур на добросовестных руководителей регионов, проявляющих инициативу и демонстрирующих позитивную динамику в своих регионах, через обеспечение систематической координации деятельности между органами исполнительной власти региона и руководителями региональных подразделений ФОИВ (включая силовые ведомства).
- Критерии отбора регионов для эксперимента – динамика основных показателей социально-экономического развития в течение последних 8 лет (лучше средних по России), наличие у губернатора сильной управленческой команды (проверяется путем анализа личного опыта ключевых членов команды), наличие проработанной стратегии (концепции) развития – публично представляемой и защищаемой в формате бизнес-плана, личное доверие к губернатору со стороны высшего руководства страны.

Как избежать «новой волны сепаратизма»?

Второй политический вопрос в рамках сложившейся системы «ручного управления»:

- **Как предотвратить риски сепаратизма?** → Через усиление связей регионов-лидеров с их соседями – чтобы элите сильного региона было лучше внутри, а не вовне. (Проблема территориальной разобщенности и узости региональных рынков выделялась в интервью как один из значимых барьеров для экономического развития.)

Возможный инструмент:

- поддержка со стороны федерального центра коллективных «интеграционных проектов», способствующих развитию инфраструктуры и взаимодействия между соседними регионами. Обеспечение большей «связности» территорий (с увеличением рынков сбыта для предприятий в регионах и расширением возможностей для мобильности работников).
- Критерии отбора проектов – по аналогии с защитой бизнес-планов: обоснованность идеи, логика реализации проекта, качество управленческой команды, механизм мониторинга.
- Во всех случаях – наличие софинансирования (возможно не из регионального бюджета, а от бизнеса в режиме ГЧП). Доля софинансирования (нижняя граница) может устанавливаться в зависимости от уровня развития участвующих регионов.

Возможный механизм реализации

- Ежегодный конкурс проектов, проводимый Минэкономразвития с привлечением других федеральных ведомств. Аналогия с венчурным подходом в бизнесе – ставится задача, которую нужно решить, но решение запрашивается от заявителей (с пониманием, что успех проекта не гарантирован).
- Ежегодный мониторинг реализации проекта с внешней оценкой достигнутых результатов – по аналогии с программой 5/100 для ведущих университетов, реализуемой Минобрнауки.
- Введение для подобных проектов «особого режима управления» – с ограничением давления контрольно-надзорных органов и оценкой результатов проекта (по аналогии с системной инженерией) не по формальному соответствию исходному ТЗ, а по степени реализации (достижению целей) ключевых стейкхолдеров проекта.
- Дополнительные следствия – выявление лучших практик в региональном управлении (с возможностью их последующего тиражирования); выявление грамотных управленческих кадров, а также их выращивание в ходе реализации проектов (с возможностью формирования «кадрового резерва» для укрепления управленческих команд и улучшения качества госуправления в других регионах и в федеральных ведомствах).