

# Часть II

---

**Современные инструменты  
реализации и управления.  
Стратегией социально-  
экономического развития  
Калининградской области**

# Глава 7

## Приоритеты экономического развития Калининградской области: рекомендации

Данная глава содержит предложения по Программе экономического развития Калининградской области (далее – ПЭР КО), которые подготовлены по просьбе Администрации области. ПЭР КО разрабатывается с целью дальнейшего ускорения социально-экономического развития региона. Ключевым фактором является использование адаптированных к российским реалиям общепризнанных принципов формирования и реализации региональных приоритетов развития лидерами успешной европейской практики в этой сфере.

Поэтому опыт структурирования первой общественно принятой Стратегии развития Калининградской области в соответствии с европейскими стандартами имеет универсальное методологическое значение для дальнейшего процесса обновления и мониторинга реализации во многом еще несовершенного документа. Ценным является первый опыт продвижения стратегических документов этого уникального региона Российской Федерации в рамках понятного и признанного в Европе формата, что безусловно играет важную роль в деле российско-европейской интеграции.

ПЭР КО может рассматриваться как отдельный блок Программы социально-экономического развития Калининградской области на 2004-2007 г. (ПСЭР КО), разработка которой предполагается в соответствии со «Стратегией социально-экономического развития Калининградской области как региона сотрудничества на период до 2010 года» (далее – Стратегия КО). Изложенные ниже подходы применимы и к разработке ПСЭР КО в целом, тем более что она будет играть роль Комплексной программы действий администрации области (далее – КПДА) по реализации Стратегии КО

*Приоритеты для ПЭР КО определялись на основе анализа:*

- официальных документов, которые определяют приоритетные направления (прежде всего Стратегия КО и ФЦП для Калининградской области);
- публикаций в прессе, отражающих видение различными заинтересованными сторонами дальнейшего развития экономики области;
- предыдущих отчетов консультантов по Калининградской области;
- личных встреч со структурами, заинтересованными в развитии области.

Глава включает в себя:

- ограниченный список приоритетных направлений по развитию экономики области, который может обсуждаться и корректироваться;
- ограниченный список подприоритетов по каждому из приоритетных направлений, который тоже может быть скорректирован;
- предложения по последующим шагам в работе над ПЭР КО и возможным механизмам ее реализации.

## 7.1. Общий подход к разработке Программы экономического развития Калининградской области (ПЭР КО)

### 7.1.1. Связь между существующей Стратегией КО и Программой экономического развития

Калининградская область завершила разработку Стратегии КО в апреле 2003 года. Несмотря на то, что среди участников стратегического процесса остались оппоненты существующей Стратегии КО, она была принята путем подписания Декларации о стратегическом партнерстве в апреле 2003 г. Поэтому ПЭР КО разрабатывается на основе Стратегии КО. При этом известный недостаток Стратегии КО – обилие приоритетов (что равносильно их отсутствию), может и должен быть исправлен при разработке документов по реализации Стратегии КО, к которым относится ПЭР КО.

Таким образом, Стратегия КО – в той ее части, которая касается экономического развития территории, – будет конкретизирована на первые два-три года, и консенсус нужно будет строить не в целом по Стратегии, а по предлагаемым приоритетам ПЭР КО.

Программа экономического развития (ПЭР) – это, прежде всего, определение приоритетов и план целевых мероприятий,

необходимых для реализации выделенных приоритетных направлений.

*В ходе создания ПЭР КО предлагается:*

- выделить приоритетные направления и мероприятия;
- обсудить их с широкой общественностью;
- прийти к согласию по приоритетам и мероприятиям;
- предложить механизм реализации ПЭР КО;
- утвердить в установленном действующим законодательстве порядке ПЭР КО, разработанную на основе Стратегии КО (отдельно или в составе ПСЭР КО);
- начать реализацию ПЭР КО (т.е. реализацию части Стратегии КО).

**Важными элементами при разработке ПЭР КО являются:**

*А. Определение зоны общих интересов.*

Предлагается объединить усилия муниципального, регионального и федерального уровней для создания критической массы мероприятий, направленных на усиление экономики Калининградской области. Соответственно, в программе отражается видение не только местных властей, но и других уровней власти, от которых зависит финансовое обеспечение ПЭР КО.

*Б. Адаптация европейского опыта.*

Подход к разработке ПЭР КО должен отражать, кроме передового российского опыта, успешную практику планирования экономического развития регионов Европы и стран-кандидатов в члены ЕС. Это очень важно, так как Калининград стремится стать «европейским российским» регионом. Планирование с учетом европейских подходов позволит Европе лучше понять приоритеты области и придаст ей дополнительный имидж «европейского региона».

*Цель ПЭР КО: рост экономики региона, отражаемый в росте ВРП.*

*Развитие экономики территории напрямую зависит от трех основных составляющих:*

- роста существующих предприятий (эндогенная составляющая);
- открытия новых предприятий жителями территории (эндогенная составляющая);
- привлечения внешних инвестиций (экзогенная составляющая).

В связи с этим, ПЭР территории обычно включает в себя следующие основные задачи: усиление роста предприятий, увеличение числа новых предприятий и увеличение объема инвестиций, а также те условия, которые помогают реализовать три основные задачи. Такой ограниченный набор составляющих не означает, что все программы экономического развития похожи друг на друга. В музыке всего лишь семь нот, но из них складываются разные мелодии. Регионы концентрируют ресурсы на данных трех задачах в разной пропорции, подчеркивая приоритетность того или иного направления для каждого региона.

Три вышеперечисленные составляющие могут включать в себя огромное количество подприоритетов, все из которых являются в той или иной мере важными. Это и инновации, и качество, и кластеры, и инвестиции, и экспорт, и законы, и инфраструктура, и финансы, и тренинги. Проблема в том, что ресурсы ограничены и необходимо выбрать только несколько разумных по затратам подприоритетов, наиболее важных для развития экономики области и, в первую очередь, важных для частного бизнеса, – того участника, благодаря которому происходит основное увеличение ВРП.

### 7.1.2. Проблемы отраслевого подхода к планированию экономического развития

Одним из существенных «генетических» недостатков при составлении и реализации региональных программ в РФ является подход, который условно можно назвать «отраслевым». Он заключается в изначальном определении круга приоритетных отраслей, которые уже существуют в регионе и развитие которых нужно поддержи-

вать или которые необходимо создавать (с точки зрения государства).

В прошлом было немало попыток использования традиционного тематического (отраслевого) подхода к планированию экономического развития Калининградской области. Это объясняется тем, что отраслевой подход является в России традиционным подходом к экономическому развитию и закреплён в структуре управления. Во многих отчетах по Калининградской области за последние несколько лет внимание было сосредоточено на анализе отраслевых «моделей развития Калининградской области», демонстрации сильных и слабых сторон подобных «моделей» (например, Калининградская область как транспортный узел, центр туризма и пр.).

В связи с этим важно отметить, что европейские регионы, имеющие развитую и перспективную промышленность и/или иную отрасль, наоборот, хотят диверсифицировать экономику, чтобы распределить риски в будущем по нескольким отраслям (говоря другими словами, эти регионы хотят, наоборот, уйти от моноотраслевой «модели туристического центра» к разносторонним «моделям развития»).

Например, Лазурный берег Франции – признанный центр мирового туризма, совместно с французским правительством, много сил направил на то, чтобы экономика региона как можно меньше зависела от туризма и как можно больше – от высокотехнологического сектора. В настоящее время около 40% доли ВРП Лазурного берега – это вклад высоких технологий, а 30 лет назад высокие технологии вносили в ВРП всего лишь несколько процентов.

В настоящее время София Антиполис – крупнейший технополис Франции – насчитывает 22 тыс. рабочих мест, которые полностью отсутствовали 30 лет назад. Отметим, что бюджетные инвестиции, направленные на достижение данной цели – преобразование центра туризма в центр высоких технологий – составили за 30 лет

1,4 млрд. франков (инвестиции государства) 1,7 млрд. франков – инвестиции администрации департамента (Генеральный Совет Лазурного берега), плюс инвестиции других структур, например, администрации региона и пр.<sup>1</sup> Хотя, казалось бы, очевидная точка роста для Лазурного берега в прошлом, настоящем и будущем – это туризм.

Надо отметить, что, несмотря на все разнообразие документов и предлагаемых моделей, **четкие отраслевые экономические приоритеты для Калининградской области пока не согласованы и не выделены.** Например, в разделах 6 и 7 Стратегии КО, посвященных отраслевым проблемам, рассмотрены не приоритеты, которых по определению не должно быть много, а список проблем практически всех отраслей экономики, имеющих в Калининградской области. Такой длинный список не позволяет использовать принцип распределения ресурсов по приоритетам, так как ресурсов не хватит.

Сложности с выделением отраслевых приоритетов в Калининградской области очевидны и объяснимы.:

Во-первых, существуют объективные причины сложности выбора и его аргументации: экономика Калининградской области не моноотраслевая, и картина не является «черно-белой»: всегда существуют аргументы «за» и «против» приоритетности той или иной отрасли экономики.

Во-вторых, существующие отраслевые направления развития области лоббируются соответствующими отраслевыми группами. Тематический отбор 4-6 приоритетных отраслей (с перспективой на 10-15 лет) требует слишком большой ответственности и обоснования (при этом обоснование будет не однозначно). Кроме того, это опасно, потому что любая областная администрация, которая отдаст предпочтение 4-5 направлениям экономического развития, немедленно подвергнется нападкам со стороны оппонентов: трудно

представить себе, что лоббирующие группы легко согласятся с тем, что их отрасль не включена в число региональных приоритетов. Причем среди отраслевых лоббистов будут и муниципальные власти, поскольку значительное число муниципальных образований в области монопрофильно и тесно связано с определенными отраслями.

Именно поэтому опыт регионального экономического развития в Европе за последние 20 лет показывает, что **принцип партнерства в принятии стратегии/программы экономического развития региона не согласуется с отраслевыми (тематическими) приоритетами.**

Это не означает, что регионы не хотят укреплять свои существующие экономические (отраслевые, тематические) группы и не хотят искать свои «точки роста». Такие тематические приоритеты могут быть включены, например:

- a) в подприоритеты в рамках соответствующих приоритетных направлений (подчеркиваем – соответствующих!);
- b) в специальные программы на региональном уровне (например, программа по науке и трансферу технологий региона обычно включает несколько отраслевых приоритетов – микроэлектронику, биотехнологию и пр);
- c) в программы развития кластеров в регионах и пр.

Кроме того, в Европе и в странах-кандидатах в члены ЕС существуют различные отраслевые программы развития на национальном уровне (например, программа по развитию текстиля или деревообработки во Франции), которые являются дополняющими к региональным программам. Но такие отраслевые программы разрабатываются чаще всего для поддержки региональной программы развития экономики, а не заменяют ее.

Таким образом, предлагается следующая дилемма для Калининградской области

1 – 1 евро = 6,5 франка.

ти: с одной стороны, необходимо согласовать ограниченный круг приоритетов (3-6); с другой стороны, эти приоритеты не могут быть отраслевыми. Подобная дилемма решается, если ПЭР КО будет построена на основе горизонтального (функционального) подхода.

### 7.1.3. Функциональный (горизонтальный) подход к Программе экономического развития и его преимущества

Современный подход к выделению приоритетов экономического развития территории, использующийся в Европе уже 20-30 лет, предполагает выделение 4-6 функциональных (горизонтальных) приоритетов, по крайней мере, на уровне программы развития экономики региона. Функциональными приоритетами первого уровня (т.е. теми приоритетами, на которые ориентируются подприоритеты) обычно становятся весьма широкие категории, например:

- повышение конкурентоспособности малых и средних предприятий;
- привлечение внешних прямых инвестиций;
- улучшение привлекательности региона;
- увеличение экспорта;
- создание финансовой инфраструктуры для развития бизнеса;
- создание инфраструктуры для развития бизнеса.

По функциональному принципу создаются ПЭР и тех европейских регионов, куда поступает финансирование из Структурных фондов ЕС. Например, во Франции приоритеты, рекомендованные для Структурных фондов ЕС, обязательно должны включаться в региональные ПЭР, что обуславливает тот же подход к выделению приоритетов – функциональный.

Для иллюстрации ниже приведена табл.7.1 приоритетов, содержащихся в 20-ти ПЭР «проблемных» регионов Великобритании, которые получают поддержку

Структурных фондов ЕС. Великобритании – прекрасный пример для иллюстрации подходов к экономическому развитию. Агентства регионального развития (АРР) были созданы в этой стране только в 1999 г. в каждом регионе страны. Перед созданием концепции АРР британские коллеги тщательно проанализировали французские, немецкие и другие модели планирования экономического развития территории и внедрили наилучший опыт у себя в стране. На британских АРР часто лежит ответственность за координацию разработки программ регионального (в том числе экономического) развития.

**Таблица 7.1.** Приоритеты для развития территории и ее экономики, которые были выбраны в 20-ти регионах Великобритании<sup>2</sup>.

Название приоритета	Число повторений приоритета в 20 программах
Содействие малым и средним предприятиям и ремеслам	19
Обеспечение занятости	15
Содействие крупным компаниям	11
Внедрение инноваций	11
Предпринимательство и адаптация к новым технологиям	11
Социальная интеграция	10
Туризм и культура	8
Телекоммуникации и информационное общество	8
Образование и обучение	8
Развитие сельских районов	7
Восстановление городской среды и конверсия промышленных территорий	6
Равные возможности	6
Охрана окружающей среды	6
Транспорт	4
Техническое содействие	4
Сельское хозяйство	4
Лесное хозяйство	2
Рыболовство	2
Социальное обеспечение и инфраструктура здравоохранения	1
Энергетика	1
Приграничное и межрегиональное сотрудничество	1

2 – Традиционно туризм/культура и отрасли экономики, основанные на использовании природных ресурсов (рыболовство...), выделяются из категории «развитие экономики» в отдельную категорию.

Как видно из табл.7.1, регионы Великобритании очень редко декларируют отраслевые приоритеты в программах развития на уровне основных приоритетов. В среднем на программу приходится менее одного узко отраслевого приоритета – транспорт, сельское хозяйство, лесное хозяйство, рыболовство, энергетика.

Подобные выводы – почти с таким же набором функциональных приоритетов – получились бы при анализе французских программ развития регионов. Разница была бы в акцентах, в объемах финансирования на то или иное направление, но не в подходе.

Примеры функциональных приоритетов ряда других «проблемных» регионов Европы приводятся в Приложении 7.1. к данной главе.

В связи с вышесказанным, предлагается при разработке ПЭР КО использовать именно такой функциональный подход.

Для Калининградской области он является, пожалуй, более предпочтительным, чем для других субъектов Российской Федерации. Это определяется двумя главными обстоятельствами.

Во-первых:

- несмотря на относительно небольшие размеры области, в ней сложилась многоотраслевая структура хозяйства. Выбор отраслей, которым необходимо оказать государственную поддержку, всегда будет носить субъективный характер. Тем более нельзя точно определить круг производств, которые целесообразно создать заново. К тому же опасность субъективизма многократно усугубляется лоббистским давлением;
- многолетний опыт региональной политики стран Евросоюза однозначно свидетельствует о пользе функционального подхода. Его применение, безусловно, облегчит процесс взаимодействия с ЕС в решении проблем Калининградской

области. Разработка программы в соответствии с европейскими стандартами позволит более эффективно работать с международными экономическими и финансовыми партнерами – программами, фондами, инвесторами, министерствами и т. д.

Функциональный подход обеспечивает системность планирования экономического развития региона, производя «естественный отбор» конкурентоспособных отраслей. Например, усилия направляются не на развитие определенного типа промышленности, а на повышение конкурентоспособности и усиление экспортной ориентации предприятий.

Во-вторых, на его основе бывает проще достичь консенсуса по выбору приоритетов между федеральным центром и региональным сообществом.

В то же время необходимо отдавать себе отчет в том, что полный отказ от отраслевого подхода к составлению региональных программ развития и региональной политики в России – в том числе и в Калининградской области – в настоящее время невозможен. Тому есть, по крайней мере, две причины:

- в Калининградской области существует сравнительно небольшой круг отраслей, относительно целесообразности оказания государственной поддержки которым – по достаточно известным и объективным основаниям – уже сложилось определенное взаимопонимание. Это транспортный, рыбохозяйственный и туристско-рекреационный комплекс, а также янтарная промышленность;
- отсутствие полноценной рыночной среды (в отличие от Евросоюза) не позволяет полностью полагаться на «естественный отбор» эффективных и конкурентоспособных производств, тем более действующих в весьма специфических условиях Калининградской области. Многие проблемы экономики региона нельзя решить в рамках общих

мер по улучшению предпринимательского климата.

Поэтому необходимо сочетание обоих подходов. Достичь его можно различными путями. Например, отраслевые приоритеты могут быть включены в функциональные подприоритеты или учтены в механизме экономического стимулирования и поддержки предприятий (льготы в налогообложении, таможенном режиме и т.п.).

## 7.2. Предложения по приоритетам экономического развития Калининградской области

### 7.2.1. Процесс выбора приоритетов: общие методологические вопросы

Процесс выбора приоритетов в ПЭР всегда сложный и спорный. В европейских регионах такой процесс обычно включает в себя следующие этапы.

#### Первый этап.

Анализ ситуации (анализ существующих документов, программ, обсуждение с заинтересованными организациями...) и общие предложения по приоритетам и подприоритетам (направлениям).

Предложения по приоритетам и подприоритетам обычно основываются на анализе четырех компонентов:

- 1) жизнеспособности приоритета, т.е. анализ соответствия приоритетных мероприятий стратегии развития региона, а также стратегии федерального центра и потребностям целевых групп в регионе. Анализ наличия финансовых ресурсов, а также организаций, способных координировать реализацию приоритета и пр.;
- 2) потенциального экономического эффекта, ожидаемого в результате реализации приоритетных мероприятий;
- 3) возможностей, которые могут осуществиться благодаря реализации приоритетных мероприятий;

- 4) наглядности приоритета (насколько ярко будет видна реализация приоритетных мероприятий).

Данный анализ обычно является сравнительным экспресс-анализом. Сравнение проводится с помощью таблицы, где для каждого потенциального приоритета по ряду критериев указаны оценки: «сильно», «очень сильно», «слабо» и т.д. Оценки формируются, например, по методу экспертной оценки с учетом мнения основных заинтересованных организаций в регионе или же на основе предыдущего опыта. Такая оценка проводится для каждого потенциального приоритета по нескольким критериям, например: потребности целевых групп, финансирование, наличие организаций, способных координировать направление и т.д.

Затем на основе такой таблицы производится сравнительная оценка приоритетов и предлагаются наиболее важные направления (приоритеты или подприоритеты) – те самые, которые получили наибольшее количество оценок «сильно». При этом оценка потенциального экономического эффекта проводится экспресс-методом и является относительной (больше-меньше, проще-сложнее и пр, а не с применением сложных математических расчетов).

Это связано с тем, что сложные предварительные математические расчеты далеко не всегда гарантируют правильность выбора приоритетов в региональном развитии. Успех зависит чаще всего от человеческих факторов – от профессиональной поддержки реализации выбранного направления. Например, известны случаи, когда, исходя из расчетов, от определенного мероприятия ожидался максимальный эффект, но реализация мероприятия была настолько слаба, что перечеркивала все предварительные расчеты и не приводила к положительным результатам.

К слову сказать, консалтинговые проекты в европейских регионах по предложе-



нию и аргументации приоритетов и подприоритетов занимают обычно 40-50 рабочих дней (общая протяженность проекта – около четырех календарных месяцев), включая анализ документов, встречи со стейкхолдерами, построение предварительного консенсуса, отчет и прочее, то есть времени на расчеты у консультантов просто нет. Однако по подприоритетам консультантами обычно предлагаются измеримые индикаторы успеха (число рабочих мест, потенциал привлечения ресурсов частного сектора (leverage), предполагаемая стоимость одного открытого рабочего места и др.), которые могут использоваться для гипотез и последующих оценок реализации мероприятий.

Исполнителями данного этапа работ чаще всего являются независимые консультанты, работающие по заказу Агентств регионального развития, администраций регионов или других уполномоченных органов. При этом администрация региона или другая уполномоченная организация предоставляет определенную информацию для анализа (например, данные по потенциальному финансированию и др.).

*Результатом этого этапа работы является документ с предложениями по приоритетам и подприоритетам.*

## Второй этап.

*Построение консенсуса.* Этот этап включает обсуждение предложений с заинтересованными ключевыми стейкхолдерами (федерального, регионального и муниципального уровней, бизнес-сообщества...) и соответствующую корректировку предложенных приоритетов и подприоритетов.

Исполнителями данного этапа являются независимые консультанты.

*Результатом второго этапа работы является документ со скорректированными предложениями по приоритетам и подприоритетам, одобренный большинством заинтересованных организаций.*

## Третий этап.

*Подготовка ПЭР.* Этот этап выполняется при участии нескольких сторон:

- 1) независимые консультанты завершают предложения по ПЭР, в частности, согласовывают механизм реализации;
- 2) администрация региона (или специальные рабочие группы) разрабатывают необходимые предложения – например, по (со)финансированию приоритетов и подприоритетов, по введению новых экспериментальных механизмов на территории региона – и вносят их в соответствующие инстанции.

*Результатом третьего этапа работы является окончательный вариант ПЭР.*

### 7.2.2. ПЭР КО: общие приоритеты для различных уровней

Исходя из проведенного анализа, можно сделать вывод, что Калининградская область не располагает «уникальными преимуществами», которые так ценит инвестор и с которыми можно было бы бесспорно согласиться и бросить именно туда основные силы и ресурсы. При этом ситуация для региона осложняется еще и тем, что Калининградской области приходится конкурировать не столько с другими российскими регионами, сколько с регионами близлежащих стран.

Говоря другими словами, Калининградская область похожа на большое количество «проблемных регионов» в Европе (Целевая группа 2 Структурных фондов ЕС), которые имеют мало объективных уникальных конкурентных преимуществ. В таких «проблемных регионах» самопроизвольное развитие бизнеса (создание новых предприятий, привлечение инвестиций, экспорт...) неспособно преодолеть «трение покоя», то есть не может достичь той критической черты, за которой бы следовало самоусиление экономического роста территории (новые инвестиции, новые компании, кластеры предприятий).

Считается, что только *постоянные, длительные, совместные и согласованные усилия со стороны государственных структур всех уровней и со стороны самого бизнеса* могут помочь преодолеть «трение покоя» и обеспечить переход экономики региона через «критическую точку». Такую модель развития, основанную на поддержке со стороны государственных структур для преодоления «трения покоя», в консалтинговой практике неофициально называют «классической моделью экономического развития территорий». Эта модель развития не относится к какой-то одной стране (например, к Финляндии, Франции или Великобритании), а используется практически во всех европейских регионах. Она подразумевает реализацию приоритетов при совместном усилии всех заинтересованных сторон.

**Для этого необходимы три основные составляющие:**

*1. Согласование приоритетов на нескольких уровнях.*

Ключевые заинтересованные лица на муниципальном, региональном и национальном уровнях (включая представителей бизнес-сообщества) должны одобрить ограниченный набор понятных и измеряемых приоритетов экономического развития. Это объясняется тем, что ресурсы ограничены и должны быть сосредоточены на небольшом количестве четких приоритетов, задач и мероприятий. Это – современная тенденция экономического планирования. При этом нужно учитывать, что стратегия «много для немногих» (а именно – много для приоритетных направлений) – это болезненный процесс, так как он требует уделять больше внимания одним направлениям в ущерб другим. Но идти на это необходимо, так как стратегия «всем понемногу» в экономическом развитии несовместима с современной практикой экономического развития территории, а тем более в таких регионах, как Калининградская область, где ресурсы более чем ограничены.

*2. Создание критической массы усилий.*

Усилия и ресурсы заинтересованных организаций должны быть направлены в первую очередь на реализацию ограниченного числа приоритетов.

*3. Развитие и усиление навыков и знаний организаций, ответственных за координацию приоритетных направлений.*

Организации, ответственные за реализацию приоритетных направлений, должны улучшить свои навыки и знания (и в особенности – практические навыки реализации). Это необходимо для того, чтобы организации были способны привлечь соответствующие ресурсы и ориентировать свою работу на потребности региональной экономики и бизнес-сообщества.

Для иллюстрации приведем пример планирования социально-экономического развития территории на примере Франции.

**7.2.3. Пример Договора о плане между государством и регионом во Франции: общие приоритеты для различных уровней власти**

Во Франции система планирования социально-экономического развития построена по региональному принципу. Это соответствует принятым в стране с 1982 г. принципам децентрализации. Законом о реформе планирования от 29 июля 1982 г. введен действующий сегодня механизм согласования региональных планов развития с пятилетним национальным планом. Такой документ согласования (он является государственным плановым документом) получил название «Договор о плане между государством и регионом». За период 1984-1999 гг. было реализовано три пятилетних плана, а сейчас идет реализация плана 2000-2006 гг. Каждому из заинтересованных министерств отводится «свой» раздел плана, таким образом достигается синергия усилий.

Договор о плане не означает, что государство и регион имеют одно и то же видение на развитие экономики региона. Это лишь означает, что государство и регион:

- нашли точки соприкосновения;
- взаимодействуют на основе согласованных приоритетов и проектов;
- создают критическую массу усилий для усиления экономики региона.

Договор о плане определяет взаимные обязательства сторон, прежде всего условия долевого финансирования мероприятий, и фактически является документом согласования регионального плана экономического развития с национальным. Обычно регион представляет всех субъектов своей территории при заключении Договора о плане с государством.

Договор о плане является двусторонним договорным документом, который должен отражать позиции участников (поэтому итеративный процесс его согласования идет долго, около полутора лет). Интересно, что отдельные мероприятия, представляющие для региона особый интерес, регион мог бы проводить и сам из своего бюджета, вне рамок Договора о плане. Но в этом случае круг его полномочий сужается. Дело в том, что французское законодательство предусматривает принцип комплиментарности. Субъект любого уровня самоуправления имеет возможность расширения своих полномочий в части целевого использования средств местного бюджета, если он участвует в совместных мероприятиях с другими субъектами своего уровня или в рамках общенациональных мероприятий. А мероприятия, включенные в Договор о плане, имеют именно такой статус. Поэтому от Договора о плане регионы стремятся получить для реализации своих приоритетов кроме финансовой поддержки от национального правительства еще и дополнительные права.

Если регион включил мероприятия в Договор о плане, то он имеет дополнительную возможность получить средства на эти мероприятия из Структурных фондов ЕС, поскольку в Договор о плане входят только приоритетные для региона мероприятия.

Договор о плане не является исчерпывающим документом и не претендует на включение всех мероприятий, важных для развития региона. Договор о плане – это выделение нескольких приоритетов, согласованных на разных уровнях. Обычно наибольшие дебаты вызывают не приоритеты, а подприоритеты и мероприятия, которые необходимо реализовать. Предпочтение отдается тем подприоритетам и мероприятиям, которые отвечают одному или нескольким из следующих критериев:

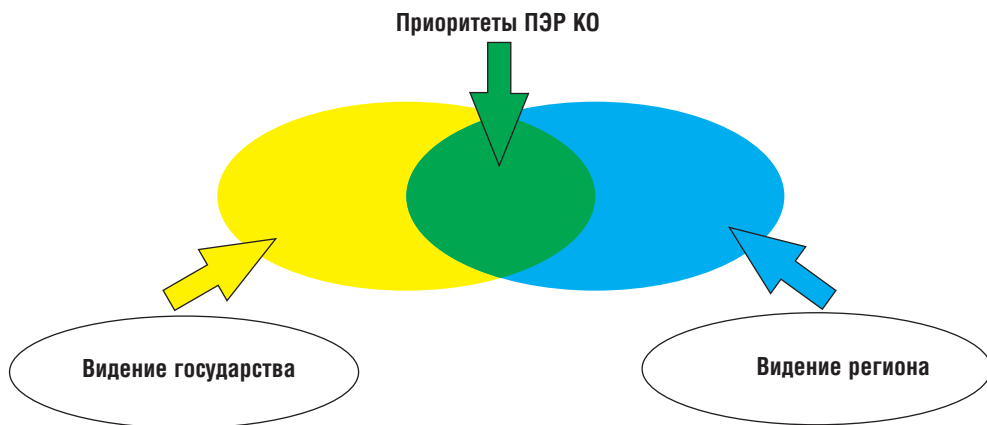
- важность подприоритета для региональной экономики (например, для региональных предприятий);
- необходимость партнерства в рамках подприоритета / мероприятия;
- определенность срока завершения;
- необходимость объединения средств из разных источников;
- актуальность;
- инновационный характер.

Другими словами, Договор о плане не носит эксклюзивного характера и не ограничивает действия ни государства, ни региона. Он обеспечивает концентрацию усилий государства и региона (а также других структур, например, муниципалитетов) на нескольких направлениях, важных для развития региона.

#### 7.2.4. Основные проблемы при выборе приоритетов в Калининградской области

Основная задача на этапе определения приоритетов для ПЭР КО состоит в том, чтобы прежде всего определить ограниченный круг приоритетов, которые располагались бы на «стыке» интересов области и федерального центра (рис. 7.1) и, соответственно, которые софинансировались бы как минимум ими.

В европейских регионах такая задача осуществляется прежде всего с помощью анализа стратегических и программных документов на региональном и федеральном (национальном) уровне по методу «ключевых слов». Такие докумен-



**Рис. 7.1.** Место приоритетов на «стыке» интересов Калининградской области и федерального центра

ты определяют видение (четкие приоритеты) разных сторон и их финансирование в течение несколько последующих лет. После этого предложенный набор приоритетов корректируется заинтересованным сообществом, и общие усилия фокусируются на выбранных 3-5 направлениях.

В Калининградской области такой подход применить не удалось в связи со следующими проблемами:

*Проблема 1.* В Стратегии КО продекларировано слишком много приоритетов, что фактически равноценно отсутствию приоритетов.

*Проблема 2.* В настоящее время не ясен вопрос с финансированием, которое будет выделяться областью на реализацию задач, указанных в Стратегии КО. В Стратегии КО вопросы финансирования не затронуты: Стратегия КО является прежде всего декларацией о партнерстве, а ПСЭР КО, которая должна обозначить финансирование разных направлений, еще не подготовлена.

*Проблема 3.* Приоритеты, продекларированные на федеральном уровне в Феде-

ральной целевой программе (ФЦП), ограничены, но далеко не всегда подкреплены государственным финансированием, позволяющим реализовать мероприятия по этим приоритетам. В практике экономического развития такой подход – приоритеты, не подкрепленные финансированием, – означает отсутствие приоритетов.

На последней проблеме хотелось бы остановиться подробнее. В ФЦП продекларированы приоритеты, которым соответствует 149 отобранных проектов. Однако все приоритеты и проекты можно разделить на две группы:

1. Продекларированные приоритеты и проекты, которые предусматривают финансирование из государственного бюджета<sup>3</sup>, а именно:

- инновационно-технологический центр (16,1 млн. руб., начиная с 2005 г.);
- поддержка экспорта янтаря (59,5 млн руб., начиная с 2002 г.);
- улучшение условий СЭЗ (НИОКР, 5,5 млн. руб. за 2002-2004 гг.);
- стимулирование привлечения инвестиций (НИОКР, 5 млн руб. за 2003-2004 гг.);

3 – Рассматривается государственное финансирование, если его объем более 5 млн руб., до 2010 г.

- выбор приоритетов для сотрудничества Европа-Россия (НИОКР, 6 млн руб. за 2002-2004 гг.).

2. Прodeкларированные приоритеты и проекты, которые не предусматривают финансирование из государственного бюджета или объемы такого финансирования очень малы (менее 5 млн. руб. до 2010 г.), а именно:

- поддержка экспортно-ориентированных предприятий;
- поддержка развития малых и средних предприятий (НИОКР, 3 млн руб. за 2004-2005 гг.);
- агентство регионального развития (3 млн руб. с 2003 г. до 2010 г.).

Таким образом на сегодняшний момент сложно понять, что в действительности является приоритетным для федерального уровня.

Вышеперечисленные проблемы приводят к тому, что непосредственное применение европейского опыта в Калининградской области, то есть «наложение» приоритетов федерального и регионального уровня и определение «подмножества общих приоритетов», подкрепленного уже существующими документами и реальными источниками финансирования, в настоящий момент затруднено.

Однако это не означает, что приоритеты выбрать невозможно. Ниже предлагается вариант решения, основанный на адаптации европейского подхода к реальной ситуации Калининградской области и использующий «метод ключевых слов».

### 7.2.5. Предлагаемые приоритеты

Для ПЭР КО предлагаются следующие приоритеты (в порядке предполагаемого уменьшения их значимости для увеличения ВРП):

- 1. Ускорение развития компаний Калининградской области с высоким потенциалом роста.**
- 2. Создание условий для привлечения инвестиций в область.**

**3. Увеличение числа новых компаний за счет стимулирования легализации теневой торговли.**

**4. Проведение регионального форсайта (прогноза) новых направлений для будущего экономического роста региона.**

Кроме того, предлагается еще один приоритет, который необходим для реализации предыдущих задач:

**5. Разработка предложений по федеральному закону, устанавливающему особый режим для Калининградской области (СЭЗ, заморская территория или любой другой статус).**

Этот закон должен позволять реализацию в области новых инновационных инструментов экономического развития по приоритетным задачам, поставленным в ПЭР КО.

Такая расстановка приоритетов связана с тем, что «эффект отдачи» для региона (повышение ВРП) и, таким образом, достижение целей ПЭР КО существенно проще и быстрее происходит благодаря росту уже существующих предприятий. Это и понятно, с одной стороны, – им не нужно начинать с нуля, имеется опыт и свои собственные ресурсы для роста. Оценки подобных программ, проведенные консалтинговой компанией Инно в Европе, показывают, что видимый эффект (в частности, открытие стабильных новых рабочих мест, выход на новые рынки, увеличение товарооборота и т.д....) от поддержки существующих предприятий достигается в среднем за 3-4 года, а от поддержки развития новых предприятий – за 7-10 лет, а иногда и больше.

С другой стороны, усилия по привлечению инвесторов должны быть комплексны и стабильны на протяжении долгого времени, а результаты этого направления часто бывают неоднозначны. Таким образом, если следовать пословице «не класть все яйца в одну корзину», рекомендуется выбрать несколько приоритетов ПЭР КО, но сконцентрировать усилия на наиболее беспроектном направлении – поддержке существующих предприятий.

Что касается распределения ресурсов между приоритетами (включая человеческие ресурсы), то приблизительные рекомендации таковы: первый приоритет – не менее 50% ресурсов ПЭР КО, четвертый приоритет – около 5% ресурсов, а остаток (около 45%) распределяется между вторым и третьим приоритетами. Однако такие индикаторы очень условны и должны быть адаптированы.

Из названных четырех приоритетов лишь один (третий) вызывает определенные сомнения, и его еще необходимо подтвердить.

**Первый и первостепенный приоритет. Ускорение развития компаний Калининградской области с высоким потенциалом роста**

Этот приоритет функциональный, то есть профессиональная поддержка в рамках этого приоритета должна быть обеспечена в первую очередь тем компаниям – вне зависимости от отрасли, – которые имеют наибольший потенциал роста. Предполагается, что на одну «единицу поддержки» такие компании должны дать больший как количественный (рабочие места, увеличение экспорта, привлечение инвестиций, добавленная стоимость..), так и качественный (истории успеха...) эффект отдачи для экономики области.

Цель данного приоритета заключается в усилении конкурентных преимуществ *наиболее многообещающих региональных компаний*. Отметим при этом, что часто в европейских регионах поддержка оказывается всем компаниям вне зависимости от потенциала их роста, но в Калининградской области, с учетом ограниченных ресурсов, необходимо сконцентрировать усилия на наиболее перспективных компаниях. Такой приоритет предполагает, что по объективным критериям будут отобраны наиболее многообещающие компании, которые при определенных условиях – например, при условии со-финансирования – смогут получить поддержку из ПЭР

КО (например, поддержку по организации маркетинга за рубежом, тренинг персонала и пр). При этом:

- должны быть предложены объективные критерии для отбора таких компаний (предложение по критериям формулируется независимой стороной);
- критерии должны быть немногочисленны;
- критерии должны быть легко проверяемыми (например, одним из критериев может быть увеличение цифры официального оборота компании в рублевом эквиваленте минимум на 50% за предшествующие 2 года...).

Результаты отбора перспективных региональных компаний можно широко освещать в прессе, создать условия для присвоения награды «Наиболее перспективная компания Калининградской области» или продумать другие мотивирующие для компаний мероприятия.

Поиск перспективных компаний должен проводиться на регулярной основе (например, раз в год) с последующей корректировкой. Например, компании, не оправдывающие усилия ПЭР КО, должны терять право на поддержку. При этом, безусловно, предполагается, что такая поддержка реально оказывается и компаниям есть, что терять. Индуцированный эффект данного приоритетного направления состоит в том, что одновременно с компаниями будет укрепляться региональная структура поддержки предприятий в Калининградской области.

Основной и *наиболее инновационной идеей* по реализации данного приоритета в Калининградской области является то, что поддержка ПЭР КО должна оказываться не индивидуально компаниям, а группе из нескольких региональных компаний (минимум трех), объединившихся в неформальный консорциум на добровольной основе. В такой консорциум могут входить и компании-участники цепочки «контракторы – поставщики», и компании одного профиля, входящие в одну и ту же ассоциацию, и

просто компании, руководители которых имеют дружеские связи между собой. Европейский опыт показывает, что такие формальные и неформальные связи между компаниями намного усиливают эффект от мероприятий ПЭР КО.

Как минимум 50% компаний-членов такого консорциума должны входить в список наиболее перспективных компаний Калининградской области. Таким образом, менее продвинутые компании получают навыки и информацию от наиболее перспективных компаний, входящих в тот же консорциум – в Европе такой процесс получил название «кросс-фертилизация».

*Реализация данного приоритета может включать следующие шаги:*

1. Предложение простой и понятной методики по выбору группы компаний с наибольшим потенциалом роста.
2. Анализ потенциала роста (и проблем роста) компаний Калининградской области по данной методике, то есть «картографирование региональных компаний».
3. Выбор группы компаний с высоким потенциалом роста.
4. Оценка потребностей компаний в поддержке по направлениям (управление, технологии, экспорт, навыки, системы качества...). Согласование с выбранными компаниями списка наиболее важных 4-5 подприоритетов и направлений.
5. Определение организаций для координации подприоритетов – таких, которые воспринимаются компаниями и которые имеют опыт работы по данным направлениям, в том числе и опыт привлечения финансирования.
6. Поиск финансирования по подприоритетам, в том числе уже существующего и потенциально возможного.
7. Заключение специального соглашения с компаниями или консорциумами компаний касательно поддержки, которую будут получать компании. Возможны различные варианты таких соглашений – например, это может быть «Контракт

роста» между компанией и структурой, ответственной за реализацию всей программы.

Такой контракт может, например, включать финансовые соглашения (выплата компанией определенной компенсационной суммы в фонд ПЭР КО, если компания, получившая поддержку, достигла определенного критерия роста), а также другие положения, например, – обязательную встречу раз в три месяца с консультантами или заполнение специального вопросника раз в три месяца для того, чтобы отслеживать экономическую ситуацию в компании, и пр.).

По данному приоритету ПЭР КО можно предложить следующий набор подприоритетов (все они подтверждаются компаниями!):

#### **Подприоритеты, ориентированные на компании с высоким потенциалом роста:**

- 1.1. Улучшение профессиональных навыков сотрудников.
- 1.2. Внедрение инноваций, технологическая модернизация.
- 1.3. Введение систем управления качеством.
- 1.4. Усиление маркетинговой деятельности, в т.ч. по России и за рубежом (стимулирование экспорта).
- 1.5. Создание финансовой инфраструктуры для развития компаний (может быть специализирована – например, гарантийный фонд...).
- 1.6. Внесение в законодательство изменений, стимулирующих развитие бизнеса.
- 1.7. Информационное обеспечение компаний (по развитию бизнеса).
- 1.8. Создание новой физической инфраструктуры для развития компаний (промышленные зоны ...).

Как уже отмечалось выше, эти восемь подприоритетов не обязательно реализовывать все сразу. Достаточно сделать анализ существующих потребностей и возможностей и начать с наиболее предпочтительных.

## **Второй приоритет. Создание условий для привлечения инвестиций в область**

Известно, что компании нуждаются в стабильном законодательстве. Нестабильность – тем более в регионе со слабо выраженными конкурентными преимуществами – приводит к развитию теневого рынка, снижению вероятности привлечения иностранных инвестиций и пр. Известно также, что не все европейские регионы, бросившие большие силы на привлечение инвестиций, окупили свои усилия. Наибольший эффект от вложенных средств наблюдается у регионов с уникальными конкурентными преимуществами и стабильными условиями для привлечения инвесторов.

Поскольку Калининградская область не имеет особых конкурентных преимуществ, было бы опасно «бросать все силы» на привлечение инвестиций, поскольку территориальный маркетинг требует огромных средств, а отдача от него далеко не всегда гарантирована. С другой стороны, создание условий для привлечения инвестиций требует существенно меньших усилий, чем территориальный маркетинг и обычно является первым шагом в процессе привлечения инвестиций. Поэтому предлагаемый приоритет сформулирован не как «привлечение инвестиций в область», а как «создание условий для привлечения инвестиций».

### **В рамках указанного приоритета предлагаются следующие подприоритеты:**

- 2.1. Внесение изменений в законодательство по направлениям, наиболее затрудняющим привлечение инвестиций.
- 2.2. Создание страхового фонда инвестиций.
- 2.3. Структурирование регионального портфеля предложений по инвестициям и его маркетинг.
- 2.4. Создание профессиональной инфраструктуры по привлечению и сопровождению инвестиций.

Два подприоритета, которые должны были бы фигурировать в данном списке, не указаны, поскольку они уже присутствуют в других разделах:

Подприоритет «Создание физической инфраструктуры (промышленная зона...)» уже отмечен выше под номером 1.8;

Подприоритет «Совершенствование/обновление механизма СЭЗ (или иного механизма – например, заморской территории)» вынесен в отдельное направление (приоритет пять), поскольку механизм, который должен создать этот приоритет, будет способствовать реализации всей ПЭР КО.

### **Третий приоритет. Увеличение числа новых компаний за счет стимулирования легализации теневой экономики (под вопросом!)**

Этот приоритет в данной главе подробно не рассматривается, поскольку неизвестно, насколько велико число людей, задействованных в теневой (челночной) торговле (называется цифра до 130 тыс. чел.) и насколько велики в этой связи потери для региональной экономики. Однако можно предположить, что теневой сектор приграничной торговли – это один из наиболее очевидных источников для открытия новых предприятий. Тем более в период, когда закрываются границы области и у части людей может быть дополнительная мотивация для легализации.

В любом случае анализ документов по Калининградской области не дает информацию о каком-то другом потенциальном источнике новых предприятий, как это бывает, например, в регионах с сильным научным потенциалом (в таких регионах может делаться акцент на стимулирование инновационных предприятий). Или в регионах с монопрофильной экономикой, где идет реструктуризация (в таких регионах может делаться акцент на стимулирование создания новых предприятий теми, кто потерял работу), и пр.



Если приоритет номер три (создание новых предприятий путем легализации приграничной торговли) по той или иной причине не будет одобрен, рекомендуется не включать в программу направление, касающееся открытия новых предприятий с использованием высвобожденных ресурсов.

Если же этот приоритет будет одобрен, то для его реализации необходимо прежде всего изменение законодательной базы для введения стимулирующих мероприятий для создания новых компаний. Такое изменение может быть сделано только в рамках федерального законодательства или в рамках специального положения о Калининградской области, разрешающего введение стимулирующих мер по легализации на региональном уровне. Другими словами, приоритет три по созданию новых предприятий за счет легализации приграничной торговли может реализовываться только в том случае, если реализован приоритет пять (принятие закона, устанавливающего особый статус для Калининградской области и разрешающего введение экспериментальных мер).

Поскольку в настоящее время нет ясности со специальным статусом, который позволил бы принимать специальные законы по Калининградской области в экспериментальном порядке, в данном документе не рассматриваются подприоритеты по стимулированию легализации теневой экономики.

#### **Четвертый приоритет. Региональный форсайт (прогноз) для будущего экономического развития области**

Предполагается, что долгосрочный прогноз направлений развития, которые могут структурно изменить экономику области через 10 -15 лет, должен присутствовать в ПЭР КО. Здесь можно использовать наличие повышенного национального и международного внимания к Калининградской области. Несмотря на то, что область не имеет бесспорных конкурентных преимуществ (того, что называется «уникаль-

ное предложение»), можно и нужно использовать политические и финансовые возможности для того, чтобы искать новые направления для экономического развития области – такие направления, которые через 10-15 лет смогут стать вектором развития области.

Долгосрочный прогноз представляет собой достаточно длительный процесс, который можно реализовать в рамках отдельного, относительно небольшого международного проекта. Результатом должны быть предложения по одному или нескольким секторам экономики, где Калининградская область с высокой вероятностью сможет после длительной работы над созданием благоприятных условий для этого сектора экономики через несколько лет стать конкурентоспособной территорией даже в европейском масштабе.

Ряд европейских регионов – например, Шеннон в Ирландии или София Антиполис во Франции – смогли направить свои усилия на перспективные сектора экономики и добиться серьезных результатов при отсутствии начальных условий и «уникального конкурентного предложения». Такое уникальное предложение было создано благодаря форсайту. Готовить направления для будущего экономического прорыва необходимо заранее. Поэтому мы предлагаем направить относительно небольшие ресурсы в ПЭР КО на прогноз и определение тех новых направлений экономического развития в будущем, которые позволят совершенно иначе позиционировать Калининградскую область.

На первом этапе предлагается одно мероприятие:

4.1. Реализация форсайта – долгосрочного прогноза направлений развития, которые могли бы структурно изменить экономику области через 10-15 лет.

#### **Пятый приоритет. Разработка предложений по федеральному закону, устанавливающему особый режим для Калининградской области**

### **(СЗЗ, заморская территория или любой другой статус).**

Этот закон должен позволять реализацию в области инновационных инструментов экономического развития по приоритетным задачам, поставленным в ПЭР КО.

Реализация этого подприоритета должна быть согласована прежде всего с федеральными органами власти. Предлагается одно мероприятие:

5.1. Разработка и принятие федерального закона, устанавливающего особый экспериментальный режим для области.

### **7.2.6. Приоритеты ПЭР КО как средство достижения эффективно-го взаимодействия региональных, федеральных и международных программ**

Благодаря своему стратегическому положению, Калининградская область пользуется различными национальными и международными программами содействия, включая помощь со стороны России (например, Федеральная целевая программа), ЕС, национальных фондов (Швеция, Дания...), других международных программ (Фонд Евразия...).

Однако для усиления экономики региона важны не столько объемы финансирования, полученные той или иной организацией на тот или иной проект, сколько эффективность использования финансов. Например, некоторые регионы Европы, воспользовавшиеся в прошлом мощными вливаниями из Структурных фондов ЕС, настолько повысили уровень своего экономического развития, что потеряли право на часть Структурных фондов ЕС в будущем (эти фонды направляются только в «проблемные» регионы).

А другие территории, при сравнимых объемах финансирования и сроках, так и остаются получателями Структурных фондов ЕС (есть интересные и спорные мнения, почему, например, Ирландия воспользовалась более эффективно Струк-

турными фондами, чем Португалия). В таких регионах отмечаются переизбыток пересекающихся проектов, слабая координация усилий и, соответственно, неэффективно используемые ресурсы.

Европейская комиссия уже выделяла Калининградской области значительные средства, и, по мнению различных региональных организаций, использование этих средств было далеко не эффективным.

Функциональные приоритеты в ПЭР КО сформируют основу для более эффективного регионального, федерального и международного сотрудничества, так как они «подсказывают» приоритеты и направления для конкретных проектов федеральных и международных фондов.

Например, сложно представить себе, что международные фонды окажут поддержку «развитию пищевой промышленности Калининградской области». Однако можно предположить, что эти же фонды существенно благосклоннее отнесутся к подприоритету «внедрение схем качества на предприятиях» в рамках приоритета «повышение конкурентоспособности предприятий» (куда, естественно, подпадут и предприятия пищевой промышленности, правда только те, которые готовы к изменениям и в том числе готовы внедрять у себя новые схемы управления качеством). Аналогичным образом отпадет необходимость в выделении общих приоритетов в Федеральной целевой программе для Калининграда, так как эти приоритеты уже *будут определены* ПЭР КО (принятой в консенсусе с федеральным правительством). Ресурсы ФЦП могут быть направлены на отдельные направления, но обязательно внутри выбранных приоритетов.

Таким образом, если предложенные приоритеты подтверждены и ПЭР КО включает в себя 4 функциональных (горизонтальных) приоритета (приоритеты первого уровня), далее:

- каждый из этих приоритетов разбивается на 3-6 подприоритетов;

- каждый из подприоритетов можно, в свою очередь, разбить на несколько мероприятий или проектов (некоторые из них могут быть отраслевыми, например, туризм, другие могут быть межотраслевыми, например, внедрение схем управления качеством, содействие продвижению экспорта, тренинг и т. д.). Тематика этих мероприятий обычно выбирается на основе анализа реальных потребностей местных предприятий;
- для каждого мероприятия предлагается разбивка средств из бюджетов различных уровней (ФЦП, регион, другие источники);
- одна группа мероприятий может быть профинансирована региональной администрацией, другая группа – предложена на софинансирование федеральному уровню, третья группа могла бы быть профинансирована Европейской комиссией в рамках отдельных программ для Калининграда;
- проекты также могут быть с полной прозрачностью предложены другим донорам. Вполне вероятно, что международный фонд одного из европейских правительств сможет оказать помощь в реализации того или другого подприоритета в Калининградской области (например, внедрение схем качества, усиление экспорта и пр.).

Например, в рамки подприоритета «создание инфраструктуры для развития бизнеса» могут прекрасно вписаться мероприятия по строительству промышленной зоны, реконструкции бизнес-центра и пр., то есть мероприятия, где может внести свой вклад ФЦП и регион. А в рамках других подприоритетов или мероприятий может регулярно организовываться «конкурс идей проектов», подобно тому, как этот процесс происходит в странах ЕС и странах-кандидатах в члены ЕС. Таким образом будет усилена составляющая «инициатива снизу вверх». Рамки при этом будут задаваться фондателем или фондодателями при участии специального Совета по коор-

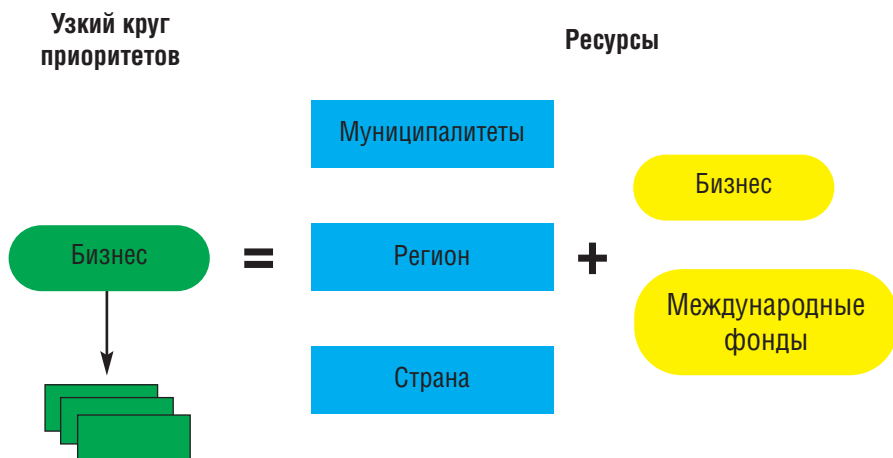
динации ПЭР КО (или Комиссии по стратегическому планированию).

Например, в странах-кандидатах в члены ЕС подобный процесс идет по следующей схеме:

- идентификация потребностей;
- разработка приоритетов и специальных мероприятий;
- инициирование межинституционального партнерства;
- идентификация ресурсов;
- идентификация потенциальных носителей проектов;
- подготовка критериев по выбору проектов;
- выработка механизмов реализации (процедуры, институциональной ответственности со стороны разных организаций и пр.);
- идентификация конкретных проектов, которые могли бы быть со-финансированы по разным финансовым схемам.

По подобной схеме в рамках подприоритета «усиление экспорта» в Калининграде можно объявить конкурс идей на со-финансирование проектов от групп компаний по организации торговых миссий, тренингам, проведению коллективных маркетинговых усилий по выходу на европейский рынок и пр. Такие мероприятия могут быть предложены на со-финансирование регионом и международными фондами.

В результате, как уже отмечалось, наличие программы, разработанной по функциональному признаку в соответствии с европейскими стандартами, позволит региону более эффективно работать с экономическими и финансовыми партнерами, и общие усилия объединятся в критическую массу, способную действительно усилить экономику Калининградской области (рис.7. 2).



**Рис. 7.2.** Концентрация ресурсов разных уровней на приоритетах Калининградской области

В силу понятных причин, Калининградская область не может в *обязательном порядке* включить международную составляющую как один из финансовых источников для своей ПЭР КО. Такая поддержка – результат доброй воли со стороны зарубежных правительств и фондов. С другой стороны, на поддержку и развитие Калининградской области уже давно идет большой поток международной технической помощи как со стороны национальных правительств, так и стороны Европы. Подобная техническая помощь должна быть направлена (как комплиментарная) не на отдельные проекты, продвинутые региональными организациями, а на проекты, соответствующие приоритетным направлениям развития экономики области (то есть на те направления, которые заложены в ПЭР КО).

Таким образом, концентрируя свои усилия на приоритетных направлениях ПЭР КО, федеральная власть, регион, муниципалитеты, бизнес и международные организации могли бы взаимодействовать проектным способом, создавая критическую массу усилий для роста экономики Калининградской области.

### 7.2.7. Подходы к обоснованию и выбору подприоритетов

*Наибольшей проблемой обычно является выбор подприоритетов.* Это задача является сложной для любого региона, но она особенно усложняется в Калининградской области, где в прошлом на протяжении длительного времени отсутствовали последовательные действия по поддержке экономического развития региона. В результате накопилось слишком много задач по каждому из приоритетов; по словам одного из представителей заинтересованных региональных организаций, «все эти задачи являются приоритетными». С чего начинать реализацию?

В подобных случаях может быть предложено три основных подхода к выбору подприоритетов, и местные стейкхолдеры принимают решение, какой подход наиболее подходит для области.

#### *Подход 1. Инициатива снизу.*

Подход предполагает обсуждение пула подприоритетов, предлагаемых в данном документе (возможно, будут предложены новые потенциальные подприоритеты), с представителями бизнес сообщества и другими заинтересованными лицами. В

результате такого обсуждения методом вычеркивания выбираются несколько наиболее срочных и важных направлений по каждому приоритету, с которых начинается реализация программы. Важно по каждому из направлений выбрать координатора, определить ресурсные источники и т.д.

### Подход 2. Инициатива сверху.

Поскольку многие из подприоритетов являются важными для области, и проблема обеспечения ресурсами является одной из наиболее сложных, можно использовать «ресурсный» подход. Для этого необходимо проанализировать, какие из подприоритетов являются ресурсно-обеспеченными на ближайшие один-два года (реальное существование ресурсов или же реальная возможность оперативного получения таких ресурсов). При этом не столь важно, чтобы все эти ресурсы концентрировались в одном и том же месте. Реализация программы будет начинаться именно с этих направлений, в то время как остальные направления будут постепенно прорабатываться на предмет ресурсного обеспечения,

содержательной составляющей и пр.

### Подход 3. Смешанный (инициатива сверху вниз и снизу вверх).

Вначале применяется ресурсный подход с выявлением ресурсно обеспеченных приоритетов. Затем проводится обсуждение (построение консенсуса) с заинтересованными организациями, что из направлений, «оставшихся за бортом», требует безоговорочного включения в ПЭР КО. После этого, если в ПЭР КО появляются направления, не обеспеченные ресурсами, необходимо заняться поиском ресурсного обеспечения.

Чаще всего регионы выбирают наиболее компромиссный, третий подход выбора приоритетов.

Для окончательного выбора приоритетов и подприоритетов в Калининградской области предлагается заполнить следующую табл.7.2 и использовать ее для принятия окончательного решения (в зависимости от выбранного подхода снизу-вверх, сверху-вниз и пр).

**Таблица 7.2.** Итоговый выбор приоритетов и подприоритетов в Калининградской области

Приоритетные направления	Возможные ресурсы					Потенциальный координатор
	Муниципалитет	Регион	ФЦП	Международные Фонды	Другие	
Приоритет 1						
Подприоритет 1.1						

Прежде всего в табл.7.2 нужно заполнить графы «приоритетные направления» (например, если будут приняты приоритетные направления, предложенные в данном документе, то будет 4 приоритетных направления).

Шаг 1. Определение потенциальных клиентов/бенефициаров.

Перечислить группы «потенциальных бенефициаров» для каждого подприоритета, например: существующие компании, потенциальные инвесторы.

Шаг 2. Определение потребностей потенциальных клиентов/бенефициаров.

Шаг 3. Определение организаций (частный, государственный и смешанный сектор), которые могли бы координировать реализацию подприоритетов. Например: какие-то организации могут еще не существовать. Их создание может быть отдельной задачей.

По ряду подприоритетов может быть слишком много организаций в области. Нужно отметить их все, даже если часть из них реально не работает. Потом из этого листа нужно будет выделить наиболее сильные организации, реально работающие. И потом из их числа будет определяться координатор. Такой выбор координатора

осуществляется в консенсусе с местными стейкхолдерами по прозрачным критериям с использованием специального консалтингового подхода.

Шаг 4. Определение потенциальных финансовых источников по каждому из подприоритетов.

Предположить для каждого подприоритета (с учетом реальности) источники возможного финансирования на муниципальном, региональном, федеральном (включая ФЦП и др. программы, в том числе и международные). В табл.7.2 можно добавить еще одну колонку – что реально уже делается по данному подприоритету. Например, в подприоритете по свободной зоне можно указать, что готовится закон.

Как только эта таблица будет заполнена, можно будет анализировать предложенные подприоритеты более детально и из них выбрать наиболее ресурсно-обеспеченные и наиболее отвечающие общим интересам.

## 7.3. . Предложения по составлению ПЭР КО

### 7.3.1. Принципы европейских программ экономического развития (на примере Франции)

Французские программы экономического развития разрабатываются на принципах, основные из которых приведены ниже. Некоторые из них можно и нужно адаптировать для ПЭР КО.

#### *Принцип анализа потребностей*

Приоритеты, подприоритеты, мероприятия и проекты в программах вырабатываются на основе аргументированного анализа потребностей целевых групп (в программе экономического развития – потребностей компаний).

#### *Принцип партнерства*

Государство, регион, бизнес являются партнерами в определении приоритетов.

Проекты со-финансируются различными сторонами. Договор о плане подписывается двумя сторонами – государством (его представителем – Губернатором) и регионом (например, президентом регионального совета).

#### *Принцип комплиментарности*

Критическая масса усилий достигается путем выбора ряда приоритетов и их финансирования с помощью разных инструментов (Договор о плане, Структурные фонды ЕС и пр.). Поддержка одного уровня (например, Европы) не является причиной сокращения доли финансирования этого приоритета из другого источника (например, со стороны государства).

#### *Принцип согласования*

Приоритеты, подприоритеты и проекты определяются на региональном уровне, но согласовываются с соответствующими министерствами через длительную итеративную процедуру согласования. После бюджетного арбитража выбранные приоритетные направления включаются в программу. Этим принципом объясняется длительное время подготовки и согласования программы – обычно 1,5 года.

#### *Принцип наглядности*

Приоритеты, подприоритеты и мероприятия четко выделены в Программе. Каждое мероприятие представлено в одной и той же форме: название, бюджет, ответственный, целевые группы, критерии выбора проектов, индикаторы, и пр.

#### *Принцип четкости индикаторов*

Для каждого подприоритета и проекта существует свой индикатор (цель), его исходные параметры и источник проверки, например: объем экспорта обрабатывающей промышленности на душу населения: в 1999 году (исходный показатель) – 3500 евро, в 2003 (промежуточный индикатор) – 4000 евро, в 2006 году (цель) – 4500 евро, источник проверки – национальный комитет статистики.

*Принцип открытости*

Любой человек имеет право доступа к программе. Информация об участии в проектах, процедуре их выбора и пр. должна быть доступна для любой организации.

*Принцип делегирования управления*

Одна из региональных организаций является уполномоченной за реализацию программы. За приоритеты и подприоритеты отвечают другие организации, которые докладывают о реализации мероприятий программы уполномоченной организации (подобная схема уже зафиксирована в Законе Калининградской области «Об областных государственных программах и заказах»). При этом организациям не запрещается быть ответственным за один из подприоритетов и исполнителем по другим направлениям, не входящим в данный подприоритет. Администрация или специально созданный орган отвечает за мониторинг, оценку и контроль реализации программы.

*Принцип разделения власти по каждому приоритету и подприоритету*

Существует несколько типов ответственности, позволяющих избежать конфликта интересов. Например, организация, ответственная за выбор критериев, по которым будет осуществляться отбор проектов в рамках какого-либо подприоритета, не может быть ответственной за выбор проектов по данному подприоритету. Данный подход должен быть закреплен нормативным правовым актом, которым будет принята ПЭР КО.

*Принцип гибкости (принцип разнообразия подходов к реализации)*

Ряд проектов в программе определен (директивный метод), а ряд проектов – не определен, то есть в программе остается место для новых идей, отбирающихся по тендерному принципу (консультативный метод). При этом приоритеты в программе определены, и проекты всегда должны соответствовать приоритетам программы. Такой механизм хорошо соответствует За-

кону Калининградской области «О поставках продукции для государственных нужд Калининградской области».

*Принцип обязательства*

Финансовые обязательства сторон не пересматриваются. Это обязательство было нарушено только один раз, в 1999 г., когда государство приняло решение о продлении предыдущего пятилетнего договора на один год, до 2000 г, не увеличивая финансовых ресурсов. Такое решение было связано с приведением в соответствие французских программ развития и Структурных фондов ЕС (2000-2006 г.).

*Принцип оплаты по факту*

Все выплаты организациям – руководителям проектов производятся после аудита и предоставления оригиналов документов о затраченных средствах по данному направлению/подприоритету.

*Принцип внешней оценки*

Все программы проходят три оценки – первоначальную, промежуточную и заключительную. Оценка проводится внешними консультантами, выбранными на тендерной основе. По итогам оценки может быть инициировано перераспределение средств между подприоритетами.

*Принцип поощрения*

В ряде случаев остается резервный фонд программы на наиболее успешные проекты/направления.

Очевидно, что все эти принципы было бы сложно использовать в ПЭР КО. Однако некоторые из них могли бы быть успешно адаптированы в регионе. Один из таких важнейших принципов – децентрализация управления, что более подробно рассмотрено в следующем разделе.

**7.3.2. Децентрализация управления программой**

Если администрация будет самостоятельно реализовать всю программу экономического развития, то, поскольку

программа объединяет большое количество направлений и администрация одновременно выполняет и контролирует выполнение, нарушается принцип независимости действий и от этого страдает общественная эффективность программы.

Именно поэтому во Франции чаще всего используется принцип децентрализации и открытости управления (рис. 7.3): реализация отдельных направлений и мероприятий Программы «делегировается» конкретным региональным организациям. Отметим, что скоординированная деятельность исполнителей здесь возможна только при наличии согласованного видения и понимания целей и задач развития, поэтому важно четко выделить приоритеты программы. Например, региональному Центру качества можно делегировать направление «внедрение схем качества», бизнес-школе – «внедрение тренингов на малых предприятиях» и т.д. Администрация – а еще лучше Наблюдательный совет – обычно выполняют роль «приемщика ра-

бот» и координатора мониторинга, и оценки реализации программы.

Часто стратегическое управление реализацией программы осуществляется по распоряжению Губернатора Наблюдательным советом, роль которого может играть уже существующий орган, например, Высший экономический совет/комитет. В Наблюдательный совет входят представители органов федеральной, региональной и муниципальной власти, организаций науки, образования, крупных, средних и малых компаний, некоммерческих ассоциаций и союзов предприятий и организаций. Основными задачами Наблюдательного совета являются:

- определение текущих целей деятельности в рамках Программы;
- принятие ежегодного плана деятельности по реализации Программы;
- текущий мониторинг реализации программы;
- утверждение отчетов по мониторингу и оценке реализации программы;

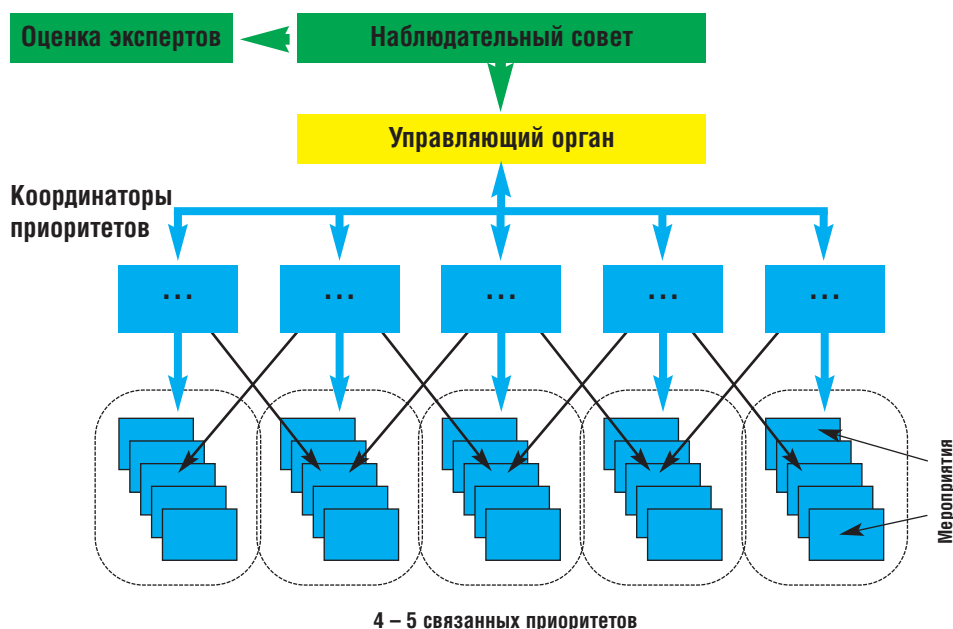


Рис. 7.3. Классическая схема децентрализации управления программой развития (французский опыт)



- политическая поддержка реализации программы;
- связь с федеральными органами государственной власти.

Текущее управление реализацией программы обычно осуществляется специализированной уполномоченной организацией (Агентством регионального развития, другими подобными структурами). В задачи уполномоченной организации входят:

- подготовка предложений для Наблюдательного совета по планам реализации программы на очередной период и ее корректировка;
- оценка степени достижения целей программы;
- обеспечение деятельности Наблюдательного совета;
- обеспечение построения регионального консенсуса по мероприятиям программы.

В качестве механизма для создания консенсуса по Программе могут использоваться заседания существующих органов, а также формироваться специальные постоянные или временные рабочие группы (комитеты), цели и полномочия для которых должны определяться Наблюдательным советом. В зависимости от задач консультанты могут быть местными специалистами или иметь более широкий международный опыт, привлекаться на долговременной или кратковременной основе.

### 7.3.3. Предлагаемая структура ПЭР КО

А) Социально-экономический анализ региона.

В данной главе описываются современные экономические, социальные и демографические тенденции в регионе, определяются основные потенциальные возможности социально-экономического развития региона и выявляются факторы, препятствующие достижению этих возможностей (SWOT-анализ).

Б) Стратегия экономического развития.

В данной главе представлены общие цели ПЭР КО и характеристика основных подходов к реализации социально-экономического потенциала региона, сформулированного выше.

В) Приоритеты ПЭР КО.

Список 4 – 7 стратегических функциональных приоритетов, с разбивкой каждого из них на несколько подприоритетов (и краткое описание приоритетов).

Г) Конкретные меры ПЭР КО.

По каждому подприоритету представлены в виде таблицы с планом действий и финансирования с учетом разных уровней и источников (регион, федеральный уровень, предлагаемые внебюджетные фонды и их источники – все показатели в целом и с разбивкой по годам).

Д) Организационные мероприятия.

Схемы реализации, мониторинга и оценки программы, ответственные и пр.

Е) Сводная таблица мер по всем приоритетам.

Конкретные меры, упомянутые в пункте Г), делаются обычно по стандартной форме, которая кратко описывает:

- причины действий;
- цели действий;
- приемлемые для поддержки виды деятельности;
- приоритетные направления/проекты;
- измеримые результаты (цели деятельности и показатели);
- конечные бенефициарии мероприятий;
- руководители/организации, ответственные за реализацию мероприятий;
- географический охват мероприятий;
- продолжительность реализации мероприятий;
- финансирование;
- связь с другими мероприятиями.

Конкретный пример, который мог бы использоваться в программе Калининградской области, приведен в Приложении 7.3 в конце данной главы.

# Глава 7

## Приложения

## ПРИЛОЖЕНИЕ 7.1

### Предлагаемые приоритеты ПЭР КО

**Первый приоритет.** Ускорение развития компаний Калининградской области с высоким потенциалом роста.

*Подприоритеты, ориентированные на компании с высоким потенциалом роста:*

- 1.1. Усиление навыков сотрудников.
- 1.2. Внедрение инноваций, технологическая модернизация.
- 1.3. Введение систем управления качеством.
- 1.4. Усиление маркетинговой деятельности, в т.ч. в России и за рубежом (стимулирование экспорта).

*Подприоритеты, ориентированные на все компании:*

- 1.5. Создание финансовой инфраструктуры для развития компаний (может быть специализированная – например, гарантийный фонд).
- 1.6. Внесение изменений в законодательство, стимулирующих развитие бизнеса.
- 1.7. Информационное обеспечение компаний (по развитию бизнеса).
- 1.8. Создание новой физической инфраструктуры для развития компаний (промышленные зоны).

**Второй приоритет.** Создание условий для привлечения инвестиций в область.

- 2.1. Внесение изменений в законодательство по направлениям, наиболее затрудняющим привлечение инвестиций.
- 2.2. Создание страхового фонда инвестиций.
- 2.3. Структурирование регионального портфеля предложений по инвестициям и его маркетинг.
- 2.4. Создание профессиональной инфраструктуры по привлечению и сопровождению инвестиций.

**Третий приоритет.** Увеличение числа новых компаний за счет стимулирования легализации теневой экономики (если такой приоритет рассматривается).

**Четвертый приоритет.** Региональный форсайт (прогноз) для будущего экономического прорыва области.

- 4.1. Реализация долгосрочного прогноза направлений, которые могли бы структурно изменить экономику области через 10-15 лет.

**Пятый приоритет.** Разработка предложений по федеральному закону, устанавливающему особый статус для Калининградской области (СЭЗ, заморская территория или любой другой статус).

- 5.1. Разработка и принятие предложений по закону, устанавливающему для области особый статус, позволяющий реализовывать инновационные инструменты стимулирования экономики области.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 7.2

### Примеры приоритетов, выбранных европейскими регионами в программах развития<sup>1</sup>

#### 1. Приоритеты программы развития региона Highlands & Islands, Великобритания

Общая задача программы состоит в «повышении уровня жизни и обеспечении устойчивого долгосрочного развития региона Highlands & Islands до и после 2006 года путем повышения эффективности экономики и сокращения социально-экономических различий».

Определено 4 приоритета.

##### **Приоритет 1. Повышение экономической конкурентоспособности, создание рабочих мест и повышение доходов.**

Это приоритетное направление предполагает содействие развитию мелких и средних предприятий, которые составляют наибольшую часть экономического потенциала региона. Предполагается укрепить консалтинговые службы и создать схемы финансовой поддержки, включая кредитные и инвестиционные фонды. Особое внимание будет уделено коммерциализации результатов развития наиболее сильных областей экономики. Будет оказана поддержка в деле предоставления участков и помещений для средних и малых предприятий (СМП) при сотрудничестве с частным сектором, где эти возможности будут предоставляться не только на коммерческих условиях.

##### **Приоритет 2. Создание условий для повышения региональной конкурентоспособности.**

В ходе реализации Программы 1994-1999 гг. были произведены значительные инвестиции в области транспорта, связи, инфраструктуры охраны окружающей сре-

ды. В соответствии с новой программой (на 2000-2006 гг.) решаются те ключевые стратегические проблемы, которые еще остаются в области дорожных, воздушных и морских транспортных систем. В сотрудничестве с частным сектором по программе будет оказана поддержка укреплению сетей связи в самых отдаленных районах, где это будет способствовать развитию информационного поля. Соответствующие инвестиции будут осуществлены в области энергетики, систем водоотведения в самых периферийных частях региона, где это непосредственно связано с созданием рабочих мест.

##### **Приоритет 3. Развитие человеческих ресурсов**

Для решения этой задачи предоставляется помощь по линии Фонда экономической стабилизации в соответствии с европейской стратегией обеспечения занятости и с Национальным планом действий по обеспечению занятости. Конкретные меры включают решение проблем безработицы и социальной изоляции, внедрение культуры непрерывного обучения и решение вопросов обеспечения равных возможностей.

##### **Приоритет 4. Содействие развитию сельских населенных пунктов**

В это направление входят мероприятия, имеющее особое отношение к потребностям сельского населения. Оно включает 2 подприоритета.

(А). Сельское развитие и рыболовство.

Обеспечение непосредственной поддержки инвесторам в первичные секторы сельского хозяйства, лесного хозяйства и рыболовства.

(Б). Экономическое развитие сельских населенных пунктов.

Предполагает новый подход к разработке небольших проектов (мероприятий) на местном уровне. Будут выделяться средства для разработки местных планов действий.

<sup>1</sup> – Данные программы являются не программами экономического, а программами регионального развития, поэтому затрагивают более широкие вопросы, чем рост экономики.

## 2. Приоритеты программы развития региона Cornwall and the Isles of Scilly, Великобритания, 2000-2006 гг.

### Приоритет 1. СМП и поддержка микробизнеса.

Главная задача этого приоритета – повысить конкурентоспособность существующего бизнеса и посредством устранения основных препятствий на пути создания и роста СМП способствовать развитию бизнеса на территории региона. Основная работа будет направлена на поддержку обеспечения высокого качества продукции, на предоставление консалтинговых услуг СМП и развитие ключевых развивающихся отраслей.

### Приоритет 2: Стратегические инвестиции.

Экономический рост и создание рабочих мест в этом регионе сдерживается несколькими факторами. В качестве общей стратегии развития по приоритету 2 предполагается создание условий, благоприятных для привлечения инвестиций. Реализация этой задачи будет осуществляться через планы развития территории на базе ключевых развивающихся отраслей и подготовки ряда стратегических площадок, подходящих для размещения новых крупных инвестиционных проектов.

### Приоритет 3. Развитие человеческих ресурсов.

Приоритет направлен на развитие и оказание поддержки высококвалифицированной и способной адаптироваться рабочей силе, которая будет отвечать экономическим потребностям региона. Приоритетные меры будут сосредоточены на активной политике по отношению к рынку труда, непрерывном обучении, вовлечении в общественную жизнь и поощрении участия женщин в трудовой деятельности.

### Приоритет 4. Развитие экономической деятельности в сельских районах и адаптация сельских структур.

Приоритет включает меры по поддержке лесного хозяйства, экономическому развитию сельских населенных пунктов, инвестициям в сельскохозяйственные холдинги и активизации местной деятельности с целью решения проблем географической концентрации и социальной изоляции. Населенным пунктам, находящимся в наименее благоприятных условиях, будет оказана целевая поддержка.

### Приоритет 5. Региональная специфика.

Для региона характерна культурная и историческая самобытность. В отношении этого приоритета предполагается воспользоваться возможностями местных художественных, культурных возможностей и исторического наследия с целью повышения экономического уровня и занятости путем развития новых устойчивых видов деятельности.

## 3. Приоритеты программы развития провинции Акитэн, Франция 1994-1996 гг.

Депрессивные промышленные зоны Акитэна охватывают 32% населения этого региона или 884 тыс. чел. Они касаются трех основных районов, представляющих в целом 50% рабочих мест в этом регионе:

- район Бордо, в котором преобладают самолетостроение, космическая промышленность и некоторые предприятия оборонной промышленности. Деятельность портов в большой степени зависит от перевозок углеводородов;
- район По-Лак-Ортез, где сконцентрирована авиационная промышленность, а также обслуживание разведки и добычи нефти. Вокруг газового месторождения Лак сконцентрирована химическая промышленность;
- для Байона, южной части района Ланд, характерна более разнообразная промышленная структура и большая загрузка порта (перевозки рыбы и сельскохозяйственных продовольственных товаров).

*Стратегия.* Выбранная стратегия предполагает использование сильных сторон региона: квалифицированную рабочую силу, известные промышленные и технологические возможности, ведущие научно-исследовательские центры и университетские лаборатории, а также специфику пригородов Бордо и франко-испанской границы, как центров портового обслуживания и материально технического обеспечения.

### **Приоритет 1. Передислокация экономического и промышленного потенциала**

*Цель:* поддержать экономическую деятельность на нынешнем уровне, особенно, в неблагоприятных промышленных отраслях.

- 1.1. Помощь в передаче новых технологий и поддержке научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (исследования, обучение, разработки – ИОР).
- 1.2. Стимулирование потребностей в исследованиях, обучении и разработках.
- 1.3. Развитие структур ИОР.
- 1.4. Поддержка конкурентоспособности бизнеса, новые виды деятельности и охрана окружающей среды.
- 1.5. Непрерывное обучение персонала.

### **Приоритет 2. Диверсификация.**

*Цель:* повышение темпов роста новых предприятий в развивающихся сферах деятельности на 10 %.

- 2.1. Поддержка диверсификации.
- 2.2. Развитие туризма.
- 2.3. Общие местные меры поддержки ремесел и торговли.
- 2.4. Обучение, связанное с экономической диверсификацией.

Целевые направления: содействие ремеслам, туризму, ведению бизнеса и найму.

### **Приоритет 3. Меры по привлечению инвестиций в зоны, требующие повышения занятости.**

*Цель:* улучшение поддержки и обслуживания бизнеса.

### **3.1. Развитие центров высокой производительности и качества.**

Производство сельскохозяйственных продовольственных товаров, обслуживание авиационной техники и технологических линий.

### **3.2. Работа с портовыми сооружениями.**

Развитие мультимодальных терминалов и восстановление ландшафтов в местах расположения неиспользуемых доков.

### **3.3. Окружающая среда в жилых районах.**

Экономическая и культурная помощь неблагоприятным городским районам и деятельность по охране окружающей среды.

## **4. Приоритеты программы развития региона Нижняя Нормандия, Франция, 1994-1996 гг.**

Стратегия направлена на укрепление местного потенциала: поддержка «интеллектуальных ресурсов» г. Кен (научно-исследовательские центры) и г. Шербург, как ведущий технологический центр и удобно расположенный порт. Для Кена главная цель заключается в прекращении промышленного спада, происходящего из-за закрытия сталелитейного завода, путем направления инвестиций в развитие СМП. Для Шербурга предусмотрены меры, направленные на диверсификацию субподрядной деятельности, которая в большой степени зависит от строительства атомных объектов и судостроения. Необходимо также развивать порты в обоих городах.

### **Приоритет 1. Поддержка деловой активности и обучение рабочей силы.**

*Цель:* создать 2000 рабочих мест в Кене и удвоить число производственных компаний в Шербурге.

- 1.1. Инвестиции в бизнес, разработка программ технического развития и совместных инициатив.
- 1.2. Помощь в создании предприятий и развитие обучающих курсов.

## Приоритет 2. Переориентация экономики территории Кен.

### 2.1. Конверсия.

Восстановление природных условий на территориях закрытого сталелитейного завода и шахт, подготовка мест для размещения новых предприятий или организаций, реконструкция порта Кен-Уистрэм, который в большой степени зависит от деятельности предприятий черной металлургии.

### 2.2. Обучение и исследования.

Направление инвестиций на первоначальное и непрерывное обучение и повышение квалификации, а также на прикладные научные исследования.

### 2.3. Экономическая диверсификация.

Совместные инициативы по поддержке ремесел и сферы обслуживания в пригородных деревнях и поселках. Создание туристических центров и развитие культурного и архитектурного наследия с целью повышения туристической привлекательности Кена.

### 2.4. Меры по развитию человеческих ресурсов в соответствии с потребностями бизнеса

## Приоритет 3. Непрерывная конверсия зоны занятости Шербурга.

### 3.1. Развитие показательного центра в области агробизнеса.

*Цель:* улучшить имидж региона посредством поддержки исследований и передачи новых технологий, технического обслуживания и производства сельскохозяйственных продовольственных товаров.

### 3.2. Расширение возможностей для профессионального обучения и повышения квалификации кадров.

Меры будут осуществляться вместе с местными СМП.

### 3.3. Мероприятия по стимулированию экономической активности и расширению

возможностей поддержки новых предприятий.

### 3.4. Развитие Шербургского торгового порта.

Завершение строительства терминала для обслуживания потоков, связанных с пересечением Канала; развитие промышленной зоны и портовых сооружений.

### 3.5. Диверсификация туристического сектора

Расширение возможностей для размещения туристов, создание морского парка и лодочной базы отдыха.

### 3.6. Меры по развитию человеческих ресурсов в соответствии с потребностями бизнеса.

## 5. Приоритеты программы развития региона West Midlands, Великобритания

Программа направлена в 3 основные приоритетные сферы.

### Приоритет 1. Развитие разнообразной и динамичной деловой базы.

Традиционные отрасли в этом регионе имеют потенциал для диверсификации и модернизации, а также для внедрения инновационных продуктов и услуг. С целью поощрения этого процесса меры, запланированные по приоритету, сосредоточены на содействии развитию СМП в существующих быстро растущих секторах. Осуществляется поддержка инвестиций в развитие производства новых изделий, внедрение новых процессов и освоение новых рынков в сочетании с инициативами по переобучению и передаче технологий. Оказывается поддержка вновь создаваемым предприятиям на начальном этапе их деятельности: содействие в получении доступа к специальным помещениям и управлению. Путем упрощения доступа к финансам и развития информационных технологий повышается конкурентоспособность всех СМП.

### Приоритет 2. Создание условий для роста занятости.

Основу данного приоритета составляют инвестиции для развития целевых отраслей, создания новых возможностей для создания рабочих мест в стратегически развивающихся секторах экономики. Дополнительная возможность доступа к новым рынкам, повышению уровня занятости и обучению будет обеспечиваться за счет развития информационных технологий.

### **Приоритет 3. Возрождение населенных пунктов.**

Направлен на населенные пункты, в наибольшей степени соответствующие крите-

риям нового перечня показателей депрессивности, в котором определены такие факторы, как высокий уровень безработицы, бедность, высокий уровень преступности, недостаточный доступ к услугам и неравный доступ к медицинскому обслуживанию. Эти меры предназначены для социального развития и помощи населению в освоении новых специальностей и навыков. Инициативы, направленные на повышение занятости, будут сопровождаться мерами по созданию устойчивых местных сообществ, поддерживающих связи с соседями.



## ПРИЛОЖЕНИЕ 7.3

### Пример представления Меры в ПЭР КО «Развитие человеческих ресурсов средних и малых предприятий»<sup>1</sup>

#### Описание и обоснование:

Средние и малые предприятия (СМП) играют важную роль в экономике Калининградской области как с точки зрения экономического развития, так и с точки зрения обеспечения занятости. Эти компании являются преимущественно микропредприятиями, для которых характерен низкий уровень капиталовложений и, вследствие этого, устаревшие технологии и низкая производительность труда. Эти недостатки сочетаются со слабым управлением и низкой конкурентоспособностью. Кроме того, СМП приходится сталкиваться с такими внешними факторами как слабая организационная инфраструктура, недостаточная поддержка СМП и пр.

Повышение уровня производственных и управленческих знаний и навыков в секторе СМП жизненно важно для укрепления конкурентоспособности региональной экономики. Приобретение таких навыков необходимо отдельным предпринимателям, чтобы адаптироваться к новым методам работы, получать информацию о новых технологиях, эффективно использовать внутренние и внешние ресурсы.

Калининградские СМП имеют ограниченный опыт в области экспорта, поэтому поощрение и содействие вхождению мелких компаний в приграничную торговлю являются ключевыми факторами для создания конкурентоспособности. В связи с этим, предлагается реализовать программу комплексного обучения для СМП, занимающихся производственной деятельностью и туризмом. Привлечение инвестиций в развитие человеческих ресурсов СМП могло бы помочь этим предприятиям значитель-

но повысить производительность труда и конкурентоспособность и, таким образом, способствовать росту ВРП области.

#### Задачи:

Реализация инновационных стратегий ведения бизнеса владельцами и руководителями СМП.

Успешное определение новых местных и экспортных рынков и выход на эти рынки.

Расширение туристического бизнеса.

#### Диапазон деятельности:

Обучение развитию бизнеса.

Предоставление существующим предприятиям знаний о современных методах управления и рекомендаций для достижения модернизации и роста предприятий. В целевые учебные группы входят владельцы, менеджеры и предприниматели действующих СМП. Цель: развитие деловых связей, деловой и информационной технологии и повышение осведомленности в области обеспечения качества продукции.

Обучение выходу на экспортный рынок.

Оказание поддержки компаниям в расширении экспортных рынков, а также рекомендации по поддержке успешной работы на внешнем рынке. В эту целевую учебную группу входят микропредприятия и небольшие компании, заинтересованные в приграничной торговле или в торговле на традиционных близлежащих экспортных рынках (Польша, Литва и другие прибалтийские страны).

Обучение развитию туризма.

Оказание помощи органам управления и организациям, занимающимся развитием туризма (в первую очередь, развитие навыков маркетинга и планирования). В эту целевую учебную группу входят менеджеры из сферы туризма, региональных туристических ассоциаций, представители областного управления туризма, област-

<sup>1</sup> – Такой проект может быть реализован в рамках подприоритета «Поддержка существующих предприятий области с высоким потенциалом роста»

ной дирекции туристического маркетинга, местных органов управления и некоммерческих организаций, работающих в области туризма.

### **Географический охват**

Вся область или Калининград и курорты Куршской косы.

**Вид деятельности** – обучение.

**Результат** – число обученных.

### **Критерии отбора бенефициаров**

У компании должна быть прочная финансовая база, потенциал роста, способность создавать рабочие места, опыт работы в этой отрасли, потребность в содействии и обязательство участвовать в софинансировании.

**Затраты бенефициаров** – компании должны покрыть 50% затрат на обучение.

**Ответственная организация** – XXXX

Бенефициары: владельцы, менеджеры и предприниматели действующих СМП. Микропредприятия и небольшие компании, заинтересованные в приграничной торговле или в торговле на традиционных близлежащих экспортных рынках.

Руководители по туризму в областном управлении туризма, в областной дирекции по туристическому маркетингу, местные органы управления и некоммерческие организации, работающие в области туризма.

Завершая этот предметный разговор о выборе эффективных приоритетов для развития Калининградской области, нужно понимать, что только эффективное использование накопленного потенциала и политическая воля лидеров стратегического развития способна обеспечить такой формат общественного механизма партнерства власти и общества, который закрепил бы позицию области как пилотного региона российско-европейской интеграции. И любым новым командам и лидерам региона, важно продолжать и поддерживать эту лидирующую позицию и смело идти дальше напрямую увязывая оценку эффективности и профессионализма деятельности структур управления регионом с показателями прозрачной и цельной стратегии области.

Только такая позиция позволяет четко добиваться осознанного сочетания и синергии региональных, федеральных и международных приоритетов развития, которые и приводят к реальному улучшению социально-экономического положения региона.

# Глава 8

## Формирование системы мониторинга реализации региональной стратегии развития. Рекомендации для Калининградской области

В отличие от бизнес-проектов, для которых способы их мониторинга достаточно очевидны<sup>1</sup>, программы и проекты общественных преобразований требуют особой системы измерения их эффективности. Достигнуты ли цели таких проектов, насколько верные способы решения поставленных задач были выбраны, рационально ли использованы ресурсы, может быть определено, именно, посредством специальной системы оценки и мониторинга.

В Европейской практике реализации стратегии регионального экономического развития мониторингу и оценке уделяется большое внимание. Существуют серьезные теоретические исследования на тему эффективной и достоверной оценки, совершенствуются методы и технологии оценки и мониторинга. В Российской практике реализации программ и проектов экономического развития мониторинг и оценка, к сожалению, не приобрели необходимого значения и роли, что, однако, объясняется недостаточным опытом выполнения таких программ.

В то же время по мере увеличения использования программных подходов к региональному экономическому развитию, расширению практики бюджетирования общественных финансов, ориентированного на результат, значение инструментов для получения информации о достижении планируемых результатов возрастает.

### 8.1. Система мониторинга реализации региональной стратегии (ключевые понятия)

На практике документы, определяющие для региона план действий, направленных на экономическое развитие, могут быть оформлены в виде разных (как по форме, так и по содержанию) программных документов. В настоящем обзоре будет использоваться термин «региональная стратегия», включающий в себя всю совокупность возможных документов, определяющих цели, задачи, приоритеты регионального развития, а также механиз-

<sup>1</sup> – См. например: Р.Каплан и Д.Нортон «Сбалансированная система показателей»

мы и конкретные действия по их реализации (стратегии – программы – мероприятия – проекты).

Мониторинг – это один из важнейших элементов управления Региональной Стратегией, поскольку выполнение Стратегии невозможно без наблюдения и анализа полученных результатов. **Основное назначение мониторинга – давать информацию для принятия управленческих решений.**

Как показывает практика, при формировании системы мониторинга достаточно часто вскрываются проблемы, которые не были очевидны на прочих стадиях работы. Так, например, введение индикаторов в самом начале разработки стратегии/программы есть хороший способ более четко формулирования задач каждого шага этой стратегии/программы.

Как правило, под мониторингом понимают постоянное (периодическое) наблюдение за реализацией проекта/программы (выполнение календарного плана, достижение результатов, стоимость работ и др. параметры).

Система мониторинга определяется:

- **получателем информации.** В тех случаях, когда программы и проекты Стратегии затрагивают различные уровни интересов, например, интересы федеральных, региональных и местных органов власти, разным потребителям информации необходимы различные данные (различный набор и различная степень подробности информации). Эти особенности должны быть учтены при формировании системы мониторинга в самом начале на стадии разработки плана реализации Стратегии (программ, проектов) и формирования органов управления.
- **моделью реализации** Стратегии экономического развития, т.е. каким образом построена система управления ее реализацией. Например, если план по реализации Стратегии рассматривается как совокупность самостоятельных проек-

тов, то система мониторинга и оценки будет исходить из необходимости оценки этих проектов и их влияния на достижение целей программы в целом. Если Стратегия реализуется как административный план мероприятий с единым органом управления, то система оценки и мониторинга будет иметь дизайн, серьезно отличающийся от первого варианта.

- **иерархией действий** по реализации Стратегии («цель-задачи-мероприятия»). Здесь под иерархией действий мы понимаем дезагрегирование целей/задач каждого уровня Стратегии на множество целей/задач более низкого уровня. Каждый уровень в этой иерархии должен иметь четкие принципы его формирования. Индикаторы, используемые в системе мониторинга, в свою очередь, полностью зависят от выбранной системы целей-задач-мероприятий. Индикаторы здесь вторичны, они не могут существовать отдельно от содержания программы.

Таким образом, зависимость системы мониторинга от содержания программы по реализации Стратегии, уровня органов управления и модели управления говорит о том, что **универсальных систем мониторинга программ/проектов/стратегий не существует.** Формирование системы мониторинга и оценки – это индивидуальный процесс так же, как и разработка самой Стратегии и /или программы.

Мониторинг – это также постоянная систематическая специализированная деятельность. Основные «несущие конструкции» этой деятельности – методика осуществления мониторинга (система индикаторов, формы и сроки отчетов и др.), источники информации и организация, которой поручена реализация мониторинга.

Основные **процедуры** мониторинга:

- формирование методики мониторинга (может изменяться, исходя из текущих условий и поставленных задач);

- сбор информации;
- анализ данных;
- подготовка выводов и предложений (отчетов, докладов о мониторинге).

С точки зрения **предмета** мониторинг может быть направлен на:

- внешнюю среду (оценивать внешние условия для реализации программы);
- непосредственно на программу, в том числе на
  - исполнение календарного плана;
  - финансовых показателей;
  - степень достижения целей, задач.

Центральным звеном любой системы мониторинга является набор индикаторов, посредством которых определяют прогресс программы/проекта.

**Под индикатором понимают набор значений какой-либо переменной в зависимости от времени (и/или места).**

Таким образом, строго говоря, индикатор характеризуется наличием:

- переменной;
- базового значения переменной;
- набором значений переменной.

Европейские методики по оценке и мониторингу, как правило, содержат **ряд общих требований**, которые предъявляются к индикаторам (характеристики хорошего индикатора):

- Используемая переменная должна отражать цель, которой служит индикатор.
- Переменная должна иметь четкое определение.
- Значения переменной должны быть надежными (измерения, проведенными разными людьми, должны давать одинаковые значения).
- Измерение значений должно быть проведено с достаточной четкостью. Стоймость получения информации не долж-

на перевешивать пользу от применения индикатора.

- Значения переменной должны быть действительны в течение разумного периода времени (не терять своей актуальности за время сбора и доставки информации потребителю).

При формировании системы индикаторов важно **определить цель** этой системы. Можно выделить следующие основные цели, которые определяют методологию работы:

- измерение общего состояния среды – системы мониторинга типа «барометр» (например, условно, температура воздуха на улице);
- сравнение каких-либо систем между собой (температура воздуха в Москве и Санкт-Петербурге);
- измерение изменений системы, сравнение разных состояний системы без учета влияния каких-либо конкретных факторов (чистота воздуха в начале и в конце века);
- определение результативности конкретных воздействий (чистота воды в реке после закрытия загрязняющего производства).

Сразу хотелось бы обратить внимание на то, что в данном документе особое внимание уделяется системе индикаторов, задача которых – **измерение результатов выполнения тех или иных программ и проектов**, но не наблюдение за социально-экономическими процессами в регионе в целом или сравнение разных систем («барометр»). Индикаторы, характеризующие социально-экономическое положение региона как системы, с нашей точки зрения хорошо изучены. Существует неплохая практика и методология их использования<sup>2</sup>. В разделе «Мониторинг общего состояния инвестиционной активности в регионе («барометр»)» настоящего доку-

2 – См., например, «Паспорт социально-экономического положения городов Российской Федерации», разработанный Госкомстатом РФ; Индикаторы социально-экономического развития муниципальных образований. М.: Фонд «Институт экономики города», 2001; Индикаторы структурной реформы субъектов РФ и муниципальных образований. М.: Фонд «Институт экономики города», 1998; информация о проекте «городской барометр» - [www.urbanecopolitics.ru](http://www.urbanecopolitics.ru); Ореховский П.А. Анализ и социально-экономическое прогнозирование развития города/городское управление.1997. №9.

мента приведен обзор индикаторов, которые используются для мониторинга инвестиционных процессов (в большей части для систем – «барометр»). Однако непосредственное применение таких индикаторов для оценки программ и проектов, безотносительно конкретных действий по региональному экономическому развитию, ведет к искажению объективных данных, что и определяет необходимость использования специальной методологии построения индикаторов, направленных на измерение результативности программ.

Система мониторинга определяется многими параметрами (цели, потребитель информации, и т.д.). В практике осуществления **мониторинга деятельности по привлечению инвестиций** можно выделить 3 основные модели мониторинга:

- Мониторинг общего состояния инвестиционной активности в регионе («барометр»).
- Мониторинг результативности программ и проектов на основе использования программных и контекстных индикаторов
- Мониторинг деятельности специализированной инфраструктуры по привлечению инвестиций в регион.

В российской практике преобладает использование первой модели. В то же время в большинстве Европейских программ и стратегий используется преимущественно вторая модель, которая обеспечивает более четкое и эффективное управление реализацией.

## 8.2. Анализ ситуации и основные рекомендации

В Калининградской области разработана и принята Стратегии социально-экономи-

ческого развития Калининградской области как региона сотрудничества на период до 2010 года (далее – Стратегия КО).

В течение 2004 г. администрацией Калининградской области был разработан «Комплексный план действий администрации Калининградской области на 2005-2007 годы по реализации стратегии социально-экономического развития Калининградской области как региона сотрудничества на период до 2010 года» (далее – КПДА). Проект Europeaid/114287/C/SV/RU – «Поддержка развития Калининградской области» оказывал методическую поддержку в этой разработке, поскольку КПДА по сути представляет собой среднесрочную программу развития Калининградской области, содействие в реализации и создании которой входит в задачи проекта. КПДА, конкретизируя Стратегию, является одним из инструментов ее реализации.

Система мониторинга является одним из важных элементов управления исполнением региональной Стратегии. Она встраивается в общую систему управления и во многом определяется ее целями, задачами и принципами построения.

Как было отмечено выше, в большинстве российских стратегий используется модель системы мониторинга, которая позволяет наблюдать за обобщенными показателями без установления четкой связи с действиями, осуществляемыми в рамках мероприятий стратегии.

Европейская практика свидетельствует, что более эффективной с т.з. управления является система мониторинга, ориентированная на наблюдение результатов от реализации проектов и мероприятий и сопоставление их с целями и задачами Стратегии.

**Рекомендация 1. Для построения системы мониторинга региональной Стратегии (и КПДА) рекомендуется использовать модель «мониторинг результативности программ и проектов на основе использования программных и контекстных индикаторов».**

Рекомендации по построению такой системы на примере компонента «привлечение инвестиций» приведены в разделе 8.3.2

В Стратегии развития Калининградской области механизм ее управления и реализации требует детализации. В качестве основного механизма реализации Стратегии рассматривается «Комплексный план действия

администрации», который охватывает лишь часть задач по реализации Стратегии, которая позиционируется в целом как основа для «общественного договора» между властью, бизнесом, гражданским обществом.

**Рекомендация 2. Определить для Стратегии развития Калининградской области общие принципы и подходы к организации ее мониторинга и оценки. Сформированные подходы и принципы можно рекомендовать включить в текст Стратегии в качестве отдельного раздела.**

Пример такого описания системы мониторинга приведен ниже.

### **Мониторинг Стратегии**

Успешная реализация региональной стратегии определяется эффективной организацией процесса мониторинга ее осуществления.

Роль системы мониторинга состоит в том, чтобы позволить наблюдательному совету<sup>3</sup> и организациям, вовлеченным в выполнение региональной стратегии, эффективно регулировать выполняемые проекты и акции, корректировать проекты, не удовлетворяющие ожиданиям региональных политиков, изменять общий бюджет путем перехода от неуспешных проектов к более перспективным инициативам.

Группа, осуществляющая мониторинг, формируется в составе:

- представителя губернатора;
- представителей ключевых департаментов администрации области (экономики, инноваций, предпринимательства, финансов);
- представителей бизнес сообщества;
- представителя органов федеральной власти (министерства).
- представителей научно-исследовательского сообщества;

Группа мониторинга осуществляет свою деятельность под патронажем наблюдательного совета.

Группа мониторинга осуществляет обзор годового прогресса достижений, ограничений, успехов и неудач тех, кто отвечает за выполнение плана реализации. Она также проводит анализ того, как взаимодействуют различные направления региональной стратегии. Кроме этого группа мониторинга может выступать в качестве консультанта для коллективов и организаций, реализующих проекты и отдельные акции региональной стратегии.

Основные функции группы мониторинга.

1. Подготовка и согласование с исполнителями проектов графиков выполнения проектов и процедур осуществления мониторинга, включающие в себя перечень основных этапов реализации проекта, сроки их выполнения, ожидаемые результаты, индикаторы достижения целей и критериев мониторинга.

<sup>3</sup> – Наблюдательный совет – это орган стратегического управления Стратегией. Его наличие или отсутствие определяется моделью управления Стратегией.

2. Осуществление мониторинга реализации региональной стратегии посредством анализа деятельности исполнителей проекта, получателей содействия, контроля средств, переданных исполнителям проектов (финансы, квалифицированный персонал, помещения и т.д.).
3. Подготовка отчетов по результатам мониторинга, представляющих картину мероприятий и ее сравнение с планом реализации, анализ степени достижения ожидаемых результатов и конкретные рекомендации по корректировке плана реализации (улучшение, продвижение, переход к другим инициативам и т.п.).

Комплексным планом действия Администрацией по реализации Стратегии (раздел 1.5.2 КПДА) определена общая цель мониторинга: «Цель мониторинга состоит в сопоставлении достигнутых и планируемых нормативов системы индикаторов, а также их соответствии реализуемым мероприятиям, достигнутым целям и выполненным задачам КПДА. В ходе проведения мониторинга планируется использование механизмов повторного согласования, уточнения индикаторов, анализа величины и причин отклонений».

Представленный в разделе 1.5.2. КПДА подход – это модель системы мониторинга результативности программ и проектов на основе использования программных и контекстных индикаторов (см. раздел 8.3.2. настоящих рекомендаций). Эффективное построение и использование такой системы зависит от четкости иерархии действий («цели-задачи-мероприятия»), определенной в плане реализации. Соответственно система индикаторов, которая является ключевым элементом этой модели системы мониторинга, увязывается и должна определяться конкретным набором проектов/мероприятий по реализации КПДА.

**Рекомендация 3. Для формирования системы мониторинга КПДА, с использованием модели «мониторинг результативности программ и проектов на основе использования программных и контекстных индикаторов» требуется детализация мероприятий в комплексном плане реализации (КПДА).**

Детализация может быть осуществлена с использованием примеров, приведенных в разделе 8.3.2. для направления «привлечение инвестиций»

Для целей мониторинга КПДА предполагает введение 3 групп индикаторов (см. раздел 1.5.3 КПДА):

**Общие индикаторы.** Отражают макроэкономические обобщающие характеристики социально-экономического положения Калининградской области, а также тенденции и прогнозные параметры будущего развития.

Общие индикаторы развития Калининградской области реализуются по мере достижения всех названных целей КПДА.

**Частные индикаторы.** Подсистема частных индикаторов используется для коли-

чественной оценки и анализа достижения целей Стратегии и выполнения мероприятий КПДА. Частные индикаторы представляют собой обобщающие характеристики создания условий для развития социальной среды и эффективного использования человеческого потенциала, формирования конкурентной экономики в регионе, удовлетворения жизненно важных интересов населения и, в конечном счете, повышения уровня и качества жизни населения.

**Специальные индикаторы.** Специальные показатели разрабатываются для отдельных мероприятий КПДА, выполнение которых способствует достижению целей



Стратегии социально-экономического развития Калининградской области как региона сотрудничества.

Учитывая, что одним из приоритетных направлений Стратегии КО является деятельность, направленная на привлечение инвестиций, в качестве пилотного примера была проанализирована возможность разработки и использования индикаторов для

мониторинга проектов и деятельности в этой сфере. На базе этого примера могут формироваться системы индикаторов и для других компонентов КПДА.

В КПДА предусмотрены следующие индикаторы для определения общего состояния инвестиционного климата в регионе и оценки динамики инвестиционных процессов (табл.8.1):

**Таблица 8.1.** Индикаторы для определения инвестиционного климата

Индикаторы уровня достижения цели	Ед. изм	2005	2006	2007	2010	Ответственные исполнители
Поддержка компаний с высоким потенциалом роста						
Рост производительности труда	%	0,66	0,70	0,75	0,80	Управление промышленной политики и предпринимательства
Снижение энергоёмкости	%					Гл. управление по ТЭиЖКХ
Рост экспорта	%					ГУЭРиТ
Снижение импорта	%					ГУЭиРТ
Формирование сбалансированной пространственной организации экономики региона						
Рост объемов производства в отраслях (в среднем)	%					ГУЭРиТ
Доля прибыльных компаний из общего числа предприятий	%					ГУЭРиТ
Улучшение хозяйственного и инвестиционного климата в регионе						
Объем привлекаемых инвестиций	Млн. руб.					ГУЭРиТ
Рост конкурентоспособности регионального бизнеса (в баллах по десятибалльной шкале)	балл					ГУЭРиТ
Сокращение дотаций из гос. бюджета	%					
ГУЭРиТ Управление по бюджету и финансовой политике						
Сокращение разрыва по уровню доходов (10%)						Гл. управление труда и социального развития
Снижение численности населения с величиной доходов ниже прожиточного минимума на 10%						Гл. управление труда и социального развития
Социальная поддержка ослабленных и уязвимых групп населения						
Доля населения, нуждающаяся в социальной поддержке	%					Гл. управление труда и соц. развития
Уровень доходов населения	Руб.					Гл. управление труда и соц. развития
Формирование эффективной схемы продвижения товаров и услуг						
Объем грузовых и пассажирских перевозок	Млн. руб.					ДРТК, ЭК КО, ГУЭРиТ
Финансирование инфраструктуры	Млн. руб.					ГУЭРиТ ДРТК

Этот набор индикаторов соответствует модели «Мониторинг общего состояния инвестиционной активности в регионе».

Данная модель может быть дополнена примерами индикаторов, которые там описаны.

**Рекомендация 4.** При формировании системы индикаторов, исходя из целей и задач наблюдения за общим «инвестиционным климатом» в Калининградской области, набор общих индикаторов КПДА может быть дополнен показателями, приведенными в разделе 8.3.1 настоящих рекомендаций.

Тем не менее, эта модель не в полной мере отвечает задачам, которые сформулированы в разделах 1.5.2 и 1.5.3. Комплексного плана действия Администрации, где предусматривается также использование системы мониторинга, ориентированного на оценку результативности действий.

Основой для построения такой системы является иерархия «цели-задачи-мероприятия». В КПДА в качестве базовых мероприятий в области привлечения инвестиций обозначены следующие (вместе со специальными индикаторами) (табл.8.2):

**Таблица 8.2.** Базовые мероприятия в области привлечения инвестиций в КПДА

Цель	Подцели	Результаты	Меры/мероприятия/проекты	Специальные индикаторы
				Наименование индикатора
С: Формирование конкурентной экономики региона, опирающейся на инновации и интеллектуальные ресурсы, обладающей устойчивым и долго временным потенциалом роста	С.3: Улучшение хозяйственного и инвестиционного климата, совершенствование механизма ОЭЗ	С.3.2.Ж: Создание благоприятного инвестиционного климата	С.3.2.Ж.1: Подготовка проекта Постановления Губернатора КО «О признании инвестиционного проекта в качестве приоритетного и порядке ведения и использования реестра приоритетных инвестиционных проектов»	- разработка критериев рассмотрения инвестиционных проектов
			С.3.2.Ж.2: Внесение изменений в Закон КО №171 от 17.07.2002	Внесение изменений в Закон
			С.3.2.Ж.3: Мониторинг инвестиционных проектов КО	- количество реализуемых инвестиционных проектов
			С.3.2.Ж.4: Мониторинг инвестиционного законодательства РФ, КО, органов местного самоуправления КО	- построение привлекательной нормативно-правовой базы
			С.3.2.Ж.5: Построение современной нормативно-правовой базы инвестиционной деятельности	- количество привлеченных инвестиций в реальный сектор экономики
			С.3.2.Ж.6: Мониторинг инвестиционных площадок КО	- объем привлеченных иностранных и российских инвестиций
			С.3.2.Ж.7: Разработка специального информационного, поискового интернет-сайта по инвестиционной деятельности КО	- повышение инвестиционной привлекательности
			С.3.2.Ж.8: Распространение информации о региональной нормативно-правовой базе, предприятиях и организациях области, инвестиционных проектах и предложениях	- формирование положительного инвестиционного имиджа/качественная оценка

Приведенный в таблице 8.2 набор мероприятий ограничивается только тремя группами:

- Мероприятия, направленные на совершенствование местного законодательства.
- Создание информационных инструментов сопровождения инвестиционного процесса (С.3.2.Ж.7, С.3.2.Ж.8).
- Мероприятия, которые являются задачами и требуют детализации (С.3.2.Ж.3, С.3.2.Ж.6).

В разделе 8.3.2. настоящих рекомендаций приведен более широкий спектр возможностей (инструментов), через которые может быть реализована политика создания благоприятных условий для привлечения инвестиций. Для каждого из таких инструментов приведены примерные индикаторы, которые могут быть использованы при создании системы мониторинга КПДА.

**Рекомендация 5.** Для построения системы мониторинга, основанной на модели «мониторинг результативности», требуется детализация описания системы мероприятий и устранение фрагментарности мероприятий (проектов) в блоке «привлечение инвестиций».

Пример детализации приведен в разделе 8.3.2 (пример 1 и 2)

Формирование системы мониторинга обычно включает в себя несколько этапов, которых рекомендуется придерживаться при создании системы мониторинга для

Стратегии развития Калининградской области и КПДА. Каждый из этих этапов (шагов) характеризуется рядом ключевых вопросов, которые приведены ниже.

## 8.2.1. Этапы формирования системы мониторинга и ключевые вопросы

### 1. Общая оценка ситуации (состояние предмета мониторинга)

Что является предметом для мониторинга (внешние условия, результативность реализуемых проектов и т.д.)? Для чего проводится мониторинг программ? Например, для принятия решений по планированию и реализации этих программ, их корректировке или просто для информации (научного отчета).

### 2. Выработка основных принципов мониторинга – выбор модели (цели, виды, направленность)

Система мониторинга определяется многими параметрами (цели, потребитель информации, и т.д.). В практике осуществления мониторинга деятельности по привлечению инвестиций можно выделить 3 основные модели мониторинга:

- Мониторинг общего состояния инвестиционной активности в регионе («барометр»).
- Мониторинг результативности программ и проектов на основе использования программных и контекстных индикаторов
- Мониторинг деятельности специализированной инфраструктуры по привлечению инвестиций в регион.

Эти три модели подробно рассмотрены в разделе 3 настоящих рекомендаций.

### 3. Достижение на уровне органов управления консенсуса по основным принципам мониторинга

Отсутствие консенсуса, когда различные специалисты, политики не имеют единого видения роли и задач мониторинга, может являться основной угрозой для формирования эффективной системы мониторинга.

Решение этой задачи может быть осуществлено посредством проведения в раз-

личных формах обсуждений ключевых вопросов, касающихся системы мониторинга Стратегии (круглые столы, семинары, интервью).

### 4. Наличие четко сформулированных целей, задач программы, декомпозиции программы на систему шагов и действий

В сфере привлечения инвестиций Стратегией определены 4 цели, достижение которых планируется к 2010 г. Стратегией и КПДА не предусмотрены детальные шаги по достижению этих целей.

Для построения системы мониторинга по модели «мониторинг результативности Стратегии» необходима детализация действий (мер, проектов) достижения целей Стратегии в сфере привлечения инвестиций.

### 5. Формирование органов, осуществляющих мониторинг

Вопрос управления – один из принципиальных для осуществления мониторинга, до решения принципиальных вопросов управления Стратегией и отдельными целевыми программами задача мониторинга не может быть решена.

Кто осуществляет мониторинг? Например, внутренний мониторинг проводят «отраслевые» руководители целевых программ. Внешний мониторинг (основной отчет по мониторингу) – экономические службы администрации и/или специализированное Агентство. Кто руководит процессом мониторинга и кто осуществляет методическое сопровождение процесса мониторинга? Например, заместитель главы и экономические службы администрации.

### 6. Определение индикаторов для мониторинга

Какова система применяемых индикаторов, какова методология работы с ними?

### 7. Определение базовых и целевых значений индикаторов для мониторинга

## 8. Определение источников, методов, форм сбора и анализа информации для измерения индикаторов

### 8.3. Модели организации систем мониторинга на примере направления «привлечение инвестиций» региональной стратегии

Одним из приоритетных направлений Стратегии развития Калининградской области является деятельность, направленная на привлечение инвестиций. Настоящий раздел целиком посвящен обсуждению вопросов организации мониторинга для направления региональной стратегии, ориентированного на привлечение инвестиций. На этом примере продемонстрировано, как формируется основа для создания системы мониторинга (иерархия цели-задачи-действия-результаты). Также рассмотрены вопросы создания и использования организационных инструментов для осуществления мониторинга (агентств).

#### 8.3.1. Мониторинг общего состояния инвестиционной активности в регионе («барометр»)

Задача этого уровня мониторинга – наблюдение за изменением общих индикаторов, характеризующих инвестиционную деятельность в регионе (информация для оценки общего состояния развития и характера общих внешних изменений). Эта модель характерна в ситуациях, когда отсутствует (либо недостаточно детализирована) четкая программа действий по реализации Стратегии или не сформирована

эффективная система управления реализацией Стратегии. Система мониторинга типа «барометр» успешно применяется в т.ч. для сравнения степени инвестиционного развития различных регионов (территорий), оценки общей динамики инвестиционных процессов, но не выполняет задач измерения (оценки) эффективности достижения результатов конкретных проектов.

Система мониторинга типа «барометр» представляет собой:

- набор индикаторов, которые характеризуют динамику инвестиционных процессов в регионе;
- систему сбора и обработки информации.

Ниже (табл.8.3) приведен обзор индикаторов, которые используются в практике территориального маркетинга для построения такой системы мониторинга для процесса привлечения инвестиций. Приведенный перечень индикаторов не является примером системы мониторинга, он обобщает информацию об индикаторах, которые применяются для наблюдения за развитием инвестиционного процесса в регионе. В зависимости от ситуации каждый из этих индикаторов может использоваться в различных системах мониторинга (система-«барометр», мониторинг результативности конкретных программных воздействий и др.).

В то же время необходимо отметить, что приведенные ниже индикаторы не исчерпывают все возможное их множество, которое, в конечном счете, определяется задачами и конкретными действиями стратегии привлечения инвестиций.

Таблица 8.3.

№	Индикатор/совокупность индикаторов	Примечание
<b>1. Основные статистические индикаторы</b>		
1.1.	Инвестиции в основной капитал (ИвОК)	Самый распространенный статистический индикатор. ИОК – совокупность затрат, направленных на создание, воспроизводство и приобретение основных фондов (новое строительство, расширение, реконструкция и техническое перевооружение объектов, приобретение зданий, сооружений, машин, оборудования, инструмента и инвентаря и т.д.)
1.2.	Индекс реальных инвестиций в основной капитал	Инвестиции в основной капитал переоцениваются в постоянные цены с помощью индекса цен капитальных вложений, который представляет собой среднее значение между индексами строительно-монтажных работ и индексом цен на инвестиционные товары
1.3.	Инвестиции в основной капитал на душу населения	Индикатор 1.1. в пересчете на общее количество населения
1.4.	Структура инвестиций в основной капитал по видам основных фондов (технологическая структура инвестиций)	Например, инвестиции в здания и сооружения, оборудование, машины и механизмы, транспортные средства, недвижимость и т.д.
1.5.	Распределение инвестиций в основной капитал по источникам финансирования	Например, инвестиции за счет собственных средств организаций (прибыль, амортизация); привлеченных средств.
1.6.	Распределение инвестиций в основной капитал по формам собственности	Например, инвестиции в государственный и негосударственный сектор экономики
1.7.	Отраслевая структура инвестиций в основной капитал	Инвестиции в основной капитал в отрасли экономики
1.8.	Норма накопления инвестиций	Отношение валовых инвестиций к ВРП
1.9.	Иностранные инвестиции (ИИ)	Суммарные иностранные инвестиции, рассчитанные как сумма прямых, портфельных и прочих иностранных инвестиций
1.10.	Прямые иностранные инвестиции (ПИИ)	Один из ключевых индикаторов инвестиционного процесса. ПИИ – форма иностранных инвестиций, которые осуществляются институциональной единицей- резидентом одной страны с целью приобретения устойчивого влияния на деятельность предприятия в другой стране. Устойчивое влияние – долгосрочные отношения между инвестором и предприятием/объектом – реципиентом инвестиций, а также существенная роль инвестора в управлении этим предприятием. Инвестиции считаются прямыми, если инвестор владеет более 10% капитала предприятия
1.11.	Доля ПИИ в общем объеме инвестиций в основной капитал	–
1.12.	Портфельные иностранные инвестиции	Инвестиции в приобретение акций, не дающих право влиять на функционирование предприятия (менее 10 % акционерного капитала), а также облигаций, векселей, и других долговых ценных бумаг
1.13.	Прочие иностранные инвестиции	Прочие операции, которые не рассматриваются как прямые и портфельные инвестиции: наличная валюта и депозиты; торговые кредиты; ссуды и займы; просроченная задолженность; прочие активы и обязательства, др. активы и обязательства
1.14.	География ПИИ (ИИ)	Структура ПИИ (ИИ) по основным странам – источникам инвестиций
1.15.	Структура ПИИ (ИИ) по отраслям экономики	–
1.16.	Накопленный иностранный капитал	Общий объем иностранных инвестиций, полученных (или произведенных) с начала вложения с учетом погашения (выбытия), а также переоценки и прочих изменений активов и обязательств
<b>2. Индикаторы, отражающие процесс реализации конкретных инвестиционных проектов<sup>4</sup></b>		

4 – Учет инвестиционных проектов в практике территориального маркетинга осуществляется различными способами. Самые распространенные из них:

- учет ИП, которые прошли определенную процедуру для государственной поддержки или присвоения статуса «значимого» проекта (например, см. «Порядок формирования перечня приоритетных инвестиционных проектов Ярославской области и осуществления мониторинга за их реализацией»; «Положение о стратегических инвестиционных проектах Санкт-Петербурга и стратегических инвесторах Санкт-Петербурга»)
- учет инвестиционных проектов, которые проходят разрешительные процедуры (строительные нормы, оформление земельных отношений, получение технических условий использования энергетической инфраструктуры)
- учет проектов, которые получили определенное содействие (услуги) со стороны Агентства привлечения инвестиций

№	Индикатор/совокупность индикаторов	Примечание
2.1.	Количество реализованных (реализуемых) инвестиционных проектов (ИП) за отчетный период	Проекты могут классифицироваться по различным признакам, например: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Крупные – более 1 млн.Евро</li> <li>• Инфраструктурные</li> <li>• С участием иностранных инвестиции</li> </ul>
2.2.	Общая стоимость реализуемых инвестиционных проектов	Общий объем инвестиций по ИП
2.3.	Общее количество рабочих мест, созданных в рамках инвестиционных проектов	Новые рабочие места, созданные в результате реализации ИП
2.4.	Прирост продукции в рамках инвестиционных проектов	Объем новых товаров и услуг, созданных в результате реализации ИП
2.5.	Прирост налогов в рамках инвестиционных проектов	Дополнительные платежи в бюджетную систему в результате реализации ИП
<b>3. «Рейтинговые» индикаторы<sup>5</sup></b>		
3.1.	Ранги составляющих инвестиционного риска	Для определения инвестиционной привлекательности российских регионов «Эксперт РА» использует две характеристики – инвестиционный риск и инвестиционный потенциал. Общий показатель потенциала или риска рассчитывается как взвешенная сумма частных видов потенциала или риска. Итоговый ранг региона рассчитывается по величине взвешенной суммы частных показателей. <sup>6</sup>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Законодательный</li> <li>• Политический</li> <li>• Экономический</li> <li>• Финансовый</li> <li>• Социальный</li> <li>• Криминальный</li> <li>• Экологический</li> </ul>	
3.2.	Ранги составляющих инвестиционного потенциала	–
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Трудовой</li> <li>• Потребительский</li> <li>• Производственный</li> <li>• Финансовый</li> <li>• Институциональный</li> <li>• Инновационный</li> <li>• Инфраструктурный</li> <li>• Природно-ресурсный</li> </ul>	
<b>4. Косвенные индикаторы<sup>7</sup></b>		
4.1.	Объем работ, выполненных по договорам строительного подряда	–
4.2.	Распределение объема работ, выполненных по договорам строительного подряда, по формам собственности	–
4.3.	Ввод в действие зданий жилого и нежилого назначения	–
4.4.	Динамика ВРП	–
4.5.	Индекс физического объема промышленного производства	–

5 – «Рейтинговые индикаторы» – индикаторы, которые используются для определения рейтинга региона в различных рейтинговых системах. В зависимости от рейтинговой системы и агентства, его проводящего, могут применяться различные показатели и индикаторы. В данной таблице приведен пример индикаторов, которые использует агентство «Эксперт РА» для определения инвестиционной привлекательности российских регионов.

6 – Наряду с перечисленными индикаторами, определяющими инвестиционный риск и инвестиционный потенциал региона, используются прочие справочные индикаторы, например:

- Ранг региона по признаку «инвестиционной активности аппарата управления»
- Ранг региона по общему объему инвестиций на одного чиновника
- Ранг региона по объему ПИИ на одного чиновника
- Ранг региона по признаку «главы исполнительной власти субъекта федерации, создавшего наиболее благоприятные условия инвестирования за время своего руководства»

7 – Косвенные индикаторы, которые опосредованно связаны с инвестиционным процессом и которые могут служить для косвенной оценки инвестиционного процесса

### 8.3.2. Мониторинг результативности программ и проектов на основе использования программных и контекстных индикаторов («Мониторинг результативности стратегии»)

Основная задача – измерение результатов (эффективности) выполнения конкретных действий программ и проектов. Данная модель может быть использована при наличии операционного плана действий, основанного на четкой иерархии «цели-задачи-действия» (конкретные проекты, меры, мероприятия). В Европейской практике регионального экономического развития преимущественно используется именно эта модель.

Поскольку основой системы мониторинга является Иерархия действий (цели-задачи-мероприятия) и первый шаг для построения системы мониторинга состоит

в оценке этой иерархии, то в данном разделе на примерах<sup>8</sup> условных Региональных стратегий привлечения инвестиций иллюстрируется процесс идентификации иерархии действий.

В приведенных примерах (1-2) нижним (базовым) уровнем для мониторинга являются проекты/мероприятия. Таким образом, программные индикаторы используются для проектов/мероприятий. Для прочих уровней в иерархии действий применяются контекстные индикаторы. Контекстные индикаторы в процессе осуществления мониторинга играют вспомогательную роль, но в процессе построения системы мониторинга они служат критерием для определения программных индикаторов. Каждый проект (мероприятие) должен «работать» на достижение стратегических целей и генеральной цели стратегии (приближать к общей цели).

8 – Данные условные примеры являются некоторым обобщением реальных стратегий привлечения инвестиций российских регионов

## Пример 1. Идентификация иерархии действий (целей-задач-мероприятий) стратегии привлечения инвестиций

Миссия	Стратегические цели	Приоритеты	Проекты/мероприятия
<p><b>Иерархия целей-задач-мероприятий</b></p> <p>К 2010 году регион войдет в пятерку регионов – лидеров Российской Федерации по темпам экономического роста и в десятку по темпу роста уровня жизни населения</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>В регионе будет сформировано прогрессивное инвестиционное законодательство и благоприятный налоговый режим</li> <li>В российском и международном сообществе регион будет иметь привлекательный имидж для размещения инвестиций</li> <li>На территории региона будет функционировать инфраструктура, на высоком профессиональном уровне обеспечивающая потребности потенциальных, существующих инвесторов и бизнеса</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Разработка и реализация коммуникационной стратегии</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Разработка, создание, распространение промо-материалов о регионе</li> <li>Проведение и участие в специализированных мероприятиях (конференциях, форумах)</li> <li>Подготовка и распространение промо-материалов в СМИ</li> <li>Построение консенсуса среди ключевых игроков в регионе относительно программы развития инвестиционной деятельности</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Развитие инновационной деятельности</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Создание технопарка</li> <li>Содействие трансферу технологий</li> <li>Разработка и внедрение пре-инкубационных схем для начинающих предпринимателей в инновационной сфере</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Совершенствование системы управления инвестиционным процессом</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Создание регионального Агентства привлечения инвестиций</li> <li>Формирование системы мониторинга и оценки реализации стратегии привлечения инвестиций</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>Закрепление норм регионального законодательства для</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Совершенствование инвестиционного законодательства</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Налоговых каникул и льгот в период окупаемости проектов</li> <li>Механизмов софинансирования инвестиционных проектов за счет общественных финансов</li> <li>Создания условий для инвесторов – создание инфраструктуры, программы подготовки кадров и др.</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Создание инвестиционного фонда развития</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Подготовка правовой базы для Фонда</li> <li>Регистрация, обеспечение кадрами Фонда</li> <li>Привлечение ресурсов в Фонд</li> <li>Реализация пилотных проектов Фонда</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Формирование системы прямого инвестиционного маркетинга</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Сегментирование рынка, определение целевых групп для привлечения инвестиций</li> <li>Изучение потребности целевых инвесторов</li> <li>Создание «продуктов»: сервисов и преференций для целевых инвесторов</li> <li>Продвижение региона, ориентируясь на целевых инвесторов (используя инструменты прямого маркетинга)</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Развитие бизнес-инфраструктуры</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Развитие консалтинговой деятельности в регионе, ориентированной на инвестиционный процесс</li> <li>Улучшение доступа к финансовым ресурсам для малых и средних предприятий</li> <li>Создание системы продвижения инвестиционных проектов (тестирование у инвесторов)</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Кадровое обеспечение приоритетных инвестиционных проектов</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Разработка и реализация программ подготовки кадров за счет бюджета региона для стратегических инвестиционных проектов</li> </ul>



Миссия	Стратегические цели	Приоритеты	Проекты/мероприятия
<p><b>Контекстные индикаторы</b>                      Например:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Темп промышленного роста в регионе</li> <li>• Сравнительный рейтинг уровня жизни в регионе</li> </ul> <p>Универсальным для всех стратегий привлечения инвестиций является индикатор- <b>Стоимостной объем реализованных инвестиционных проектов в регионе</b></p>	<p><b>Контекстные индикаторы</b>                      В данном примере стратегические цели не могут оцениваться количественными индикаторами. Применимы либо качественные индикаторы или результативность по стратегическим целям может оцениваться посредством контекстных показателей, которые используются для оценки миссии (Темп промышленного роста в регионе; Сравнительный рейтинг уровня жизни в регионе)</p> <p>В качестве примера, когда стратегические цели могут иметь количественные контекстные показатели, можно привести такие цели, как:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Повышение экспортной ориентированности региональной промышленности (контекстный индикатор – объем экспорта региональной промышленности)</li> <li>• Реализация 2-3 крупных инвестиционных инфраструктурных проекта в регионе (индикатор – объем инвестиций реализованных проектов)</li> <li>• Создание новых рабочих мест (индикатор – новые рабочие места)</li> </ul>	<p>Оценка прогресса по каждому приоритету осуществляется совокупностью (суммой) программных индикаторов, которые соответствуют подмножеству проектов/мероприятий данного направления. При необходимости могут вводиться <b>контекстные индикаторы</b></p>	<p><b>Программные индикаторы</b> (базовый уровень для мониторинга)</p>

Вид применимых индикаторов

## Пример 2. Идентификация иерархии целей-задач-действий стратегии привлечения инвестиций

Миссия	Стратегические цели	Приоритеты	Проекты/мероприятия
<p><b>Иерархия целей-задач-мероприятий</b></p> <p>Привлечение инвестиций в такие экономические сферы, отрасли и проекты, которые обеспечат удвоение валового регионального продукта области к 2010 году</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Создание благоприятных правовых и инфраструктурных условий в регионе</li> <li>Создание полноценной системы управления для реализации стратегии привлечения инвестиций</li> <li>Улучшение имиджа региона</li> </ul>	<p>Улучшение имиджа региона</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Улучшение позиций региона в рейтинге инвестиционной привлекательности</li> <li>Организация и проведение ежегодной региональной инвестиционной конференции</li> <li>Разработка и проведение PR-компания, направленной на улучшение имиджа региона</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Разработка и принятие законодательных норм, обеспечивающих</li> <li>Развитие рынка недвижимости</li> <li>Предоставление правовых гарантий инвесторам</li> <li>Создание благоприятного налогового режима</li> </ul>
		<p>Создание прогрессивного инвестиционного законодательства, регулирующего инвестиционную деятельность в области</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Создание регионального Агентства привлечения инвестиций. Учреждение Агентства, кадровое, ресурсное, методическое обеспечение его деятельности</li> <li>Развитие услуг Агентства, поддерживающих инвесторов</li> <li>Развитие системы взаимодействия между региональными органами власти, Агентством привлечения инвестиций и муниципалитетами в регионе.</li> </ul>
		<p>Создание системы управления процессом развития инвестиционной деятельности в регионе</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Систематизация и развитие информационной базы региональных ресурсов для привлечения инвестиций</li> <li>Создание и ведение реестра инвестиционных площадок и геоинформационной системы региона</li> </ul>
		<p>Развитие кадрового обеспечения инвестиционной деятельности</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Разработка и реализация программы подготовки управленческих кадров в регионе</li> </ul>
<p><b>Вид применимых индикаторов</b></p> <p><b>Контекстные индикаторы</b> Например:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Значение ВРП (целевое значение индикатора = ВРП 2004г. * 2)</li> <li>Стоимостной объем реализованных инвестиционных проектов в регионе</li> </ul>	<p><b>Контекстные индикаторы</b></p> <p>В данном примере стратегические цели не могут оцениваться количественными индикаторами.</p> <p>Результативность по стратегическим целям может оцениваться посредством контекстного показателя, который используется для оценки миссии (Значение ВРП), а также качественными индикаторами</p>	<p>Оценка прогресса по каждому приоритету осуществляется совокупностью (суммой) программных индикаторов, которые соответствуют подмножеству проектов/мероприятий данного направления. При необходимости могут вводиться контекстные индикаторы</p>	<p><b>Программные индикаторы</b> (базовый уровень для мониторинга)</p>

Следующим шагом после идентификации иерархии действий и выбора базового уровня мониторинга является построение системы программных индикаторов для базового уровня и определение ключевых индикаторов. Ниже приведен пример опре-

деления программных индикаторов, в качестве проектов/мероприятий рассматриваются проекты, которые наиболее часто встречаются в региональных стратегиях привлечения инвестиций.

### Пример 3. Определение программных индикаторов

N	ПРОЕКТ/МЕРОПРИЯТИЕ	ПРОГРАММНЫЕ ИНДИКАТОРЫ (КЛЮЧЕВОЙ ИНДИКАТОР ВЫДЕЛЕН ЗАКРАШИВАНИЕМ ЯЧЕЙКИ)			
		Индикаторы ресурса	Индикаторы выхода	Индикаторы эффекта	Индикаторы воздействия
1.	Совершенствование региональных законодательных условий (разработка и принятие региональных нормативных актов, направленных на поддержку и обеспечение законодательных гарантий инвесторам)	Финансы, время, материальные ресурсы	Подготовленный и принятый нормативный(е) акт(ы)	Количество инвесторов, использовавших систему поддержки (гарантий)	Стоимостной объем реализованных инвестиционных проектов
2.	Создание путеводителя для инвестора и аналогичного web-сайта, обеспечивающих полноценную информацию об инвестиционных возможностях и правилах игры в регионе	Финансы, время, материальные ресурсы	Информационный ресурс для инвесторов (путеводитель, web-сайт)	Количество обращений к ресурсу (запросов, посещений web-сайт)	— <sup>9</sup>
	Создание Агентства привлечения инвестиций (АПИ)	Финансы, время, материальные ресурсы	АПИ (организация, персонал, материальная база)	Индикаторы эффекта-воздействия для АПИ целесообразно формировать в соответствии с видами услуг АПИ – см. ниже	
	3.1. Организовать полномасштабную сервисную поддержку стратегическим и финансовым инвесторам (информационное и организационное обслуживание стратегических инвесторов)	Финансы, время, материальные ресурсы	Количество оказанных услуг (инвесторов, получивших поддержку)		Стоимостной объем реализованных инвестиционных проектов
3.	3.2. Анализ лучшего российского и международного опыта привлечения инвестиций в регион	Финансы, время, материальные ресурсы	Рекомендации по реализации стратегии привлечения инвестиций	—	—
	3.3. Разработка Региональной (муниципальных) маркетинговой стратегии	Финансы, время, материальные ресурсы	Подготовленные стратегии	—	—
	3.4. Оказание услуг инициаторам инвестиционных проектов (подготовка бизнес-планов, тестирование проектов у инвесторов, продвижение проектов)	Финансы, время, материальные ресурсы	Количество оказанных услуг	Количество реализуемых инвестиционных проектов, поддержанных АПИ	Стоимостной объем реализованных инвестиционных проектов
	3.5. Разработка и распространение информационных и рекламных материалов об инвестиционном потенциале региона, подготовка материалов для СМИ	Финансы, время, материальные ресурсы	Промо-материалы, публикации	Улучшение имиджа (рейтинга) региона	
4.	Инвентаризация, правовая подготовка и создание реестра недвижимости, которая может использоваться инвесторами (существующие земельные площадки, здания, помещения)	Финансы, время, материальные ресурсы	Реестр собственности для инвесторов	Количество объектов реестра, которые были использованы инвесторами	Стоимостной объем реализованных инвестиционных проектов
5.	Создание промышленной зоны	Финансы, время, материальные ресурсы	Площадь промышленной зоны	Количество инвестиционных проектов, реализованных в промзоне	Стоимостной объем реализованных инвестиционных проектов
6.	Предоставление целевой поддержки организациям инфраструктуры и университетам в создании курсов переподготовки специалистов в соответствии с требованиями инвестиционных проектов	Финансы, время, материальные ресурсы	Реализованные проекты по подготовке кадров/ количество подготовленных специалистов	Количество инвестиционных проектов, которые получили поддержку	Стоимостной объем реализованных инвестиционных проектов

9 – Отсутствие индикатора воздействия не означает, что данный проект не влияет на привлечение инвестиций, но измерить количественно причинно-следственную связь между данным проектом и ростом инвестиций невозможно.

N	ПРОЕКТ/МЕРОПРИЯТИЕ	ПРОГРАММНЫЕ ИНДИКАТОРЫ (КЛЮЧЕВОЙ ИНДИКАТОР ВЫДЕЛЕН ЗАКРАШИВАНИЕМ ЯЧЕЙКИ)			
		Индикаторы ресурса	Индикаторы выхода	Индикаторы эффекта	Индикаторы воздействия
7.	Разработка механизма реализации инвестиционных инфраструктурных проектов на основе частно-государственного партнерства. Реализации 2-3 пилотных инфраструктурных проекта	Финансы, время, материальные ресурсы	Механизм (система управления) для реализации инфраструктурных проектов на основе частно-государственного партнерства	Количество реализованных инвестиционных инфраструктурных проектов	Стоимостной объем реализованных инвестиционных проектов
8.	Создание системы финансовых преференций для инвесторов за счет общественного сектора (субсидии, налоговые льготы, дотации)	Финансы, время, материальные ресурсы	Механизм (система управления) для реализации системы финансовых преференций для инвесторов	Количество инвестиционных проектов, которые получили поддержку	Стоимостной объем реализованных инвестиционных проектов
9.	Организовать ежегодный региональный инвестиционный форум	Финансы, время, материальные ресурсы	Проведенный форум, количество участников	Улучшение инвестиционного рейтинга региона	
10.	Создание технологического парка на базе производственных предприятий региона	Финансы, время, материальные ресурсы	Параметры технологического парка	Количество компаний, размещенных в технопарке (обороты компаний)	–
11.	Организация торговых миссий для региональных компаний потенциальных реципиентов инвестиций на международные выставки/ярмарки	Финансы, время, материальные ресурсы	Количество миссий, количество участников	Количество бизнес-контактов и соглашений	–
12.	Сбор информации об успешных инвестиционных проектах в регионе. Создание промоматериалов региона (CD, видео) на основе историй успеха. Организация регулярных информационных мероприятий (публикации, телепередачи)	Финансы, время, материальные ресурсы	Промоматериалы	Улучшение инвестиционного рейтинга региона	

### 8.3.3. Мониторинг деятельности специализированной инфраструктуры по привлечению инвестиций в регион

Условиями для использования такой модели является наличие развитой инфраструктуры (как правило это Агентство (или сеть агентств) по привлечению инвестиций и другие организации инфраструктуры), долгосрочных региональных программ поддержки инвестиционной деятельности и стабильного законодательства.

Мониторинг реализации региональной Стратегии в части решения задач по привлечению инвестиций в регион обычно поручается независимым Агентствам. Например, это может быть одной из функций Регионального Агентства по привлечению инвестиций (или Агентства регионального экономического развития). В российской практике можно привести пример Томской области, где по решению Администрации

области было создано «Агентство развития Томской области» (АРТО) специально для осуществления мониторинга и оценки реализации Программы Социально-экономического развития Томской области и Региональной инновационной стратегии.

Существует также практика, когда мониторинг компонента «Привлечение инвестиций» выполняется специалистами департаментов (отделов) областных администраций. Но обычно такой мониторинг сводится к сбору информации по контекстным индикаторам и не достаточен для создания аналитической основы, необходимой для выработки рекомендаций и/или принятия решений о корректировке хода реализации направления «Привлечения инвестиций» региональной Стратегии.

Независимо от выбранной модели осуществления мониторинга (внешнее Агентство или отдел Администрации) – это

структура должна быть уполномочена органами управления Стратегией (наблюдательным советом и/или дирекцией) выполнять действия по сбору и анализу информации об осуществлении мероприятий/проектов, направленных на привлечение инвестиций в регион. На основе собранной информации эта структура должна будет подготовить рекомендации по дальнейшим шагам относительно реализации данного компонента Стратегии.

Обычно мониторинг компонента «Привлечение инвестиций» имеет несколько фокусов, например:

- мониторинг общих результатов инвестиционной деятельности в регионе;
- мониторинг отдельных инвестиционных проектов;
- мониторинг деятельности инфраструктуры по привлечению инвестиций и др.

Исходя из этого, организуется работа Агентства по сбору информации для подготовки отчетов о мониторинге. Более подробно вопросы мониторинга отдельных инвестиционных проектов и инфраструктуры поддержки инвестиционной деятельности рассматриваются далее.

## 1. Мониторинг инвестиционных проектов<sup>10</sup>

Мониторинг инвестиционных проектов не следует связывать только с регулированием и контролем, хотя обычно именно это приходит на ум, когда говорят об общественных учреждениях, осуществляющих мониторинг в деловом секторе.

Конечно, Агентство может играть определенную роль в обеспечении соблюдения инвесторами условий и порядка, установленных для ведения инвестиционной деятельности в регионе, однако мониторинг может быть преобразован также и в важный инструмент обслуживания инвестора.

Осуществляя мониторинг (наблюдение) за ходом реализации и состоянием инвес-

тиционного проекта, его организацией и операциями, Агентство может на ранней стадии определить любые возникающие проблемы с тем, чтобы помочь решить их, прежде чем они усугубятся. Кроме того, мониторинг позволяет сотрудникам Агентства предвидеть следующие шаги и возможные потребности инвестора, по существу проводя превентивную работу так, чтобы сотрудники Агентства могли предоставить свои услуги и содействие прежде, чем инвестор даже осознает, что он в этом нуждается. Это хорошее обслуживание клиента, которое улучшает репутацию региона и помогает привлекать больше инвестиций. Здесь представлены некоторые принципы мониторинга инвестиционных проектов, которыми Агентство может руководствоваться при разработке своего подхода к мониторингу.

Во-первых, мониторинг предназначен для того, чтобы идентифицировать проблемы на ранней стадии, когда легче решить проблему. Система мониторинга, неспособная заблаговременно обнаружить проблемы, – неэффективна.

Во-вторых, Агентство должно помнить, что на различных стадиях инвестиционного цикла фирмы имеют разные потребности, и способности фирм также различны, особенно если сравнить возможности малых предприятий и крупных компаний. Небольшим фирмам, видимо, требуется больше интенсивной помощи и мониторинга в ходе согласований и регистрации и на пусковом этапе работы. Но после того, как фирма некоторое время поработает, уже не понадобится такой частый мониторинг. Кроме того, малым и средним предприятиям (МСП) часто нужен более тщательный мониторинг, потому что им обычно не хватает ресурсов и опытного персонала для прохождения через бюрократические процедуры. Однако сложный характер многих иностранных инвестиций также может требовать значительной по-

<sup>10</sup> – Материал подготовлен на основе рекомендаций и учебных материалов Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) ООН

мощи, особенно если бюрократические инстанции испытывают недостаток в технических специалистах для принятия хорошо обоснованных решений.

В-третьих, эффективная система мониторинга требует регулярного контакта с инвесторами (особенно – иностранными). Если Агентство испытывает недостаток в таком персонале, как менеджеры, его система мониторинга, видимо, не будет эффективной. Конечно, бюджетные ограничения, перед которыми стоит Агентство, могут ограничивать размеры их штата и мешать их усилиям по осуществлению наблюдения за всеми инвестиционными проектами. Если дело обстоит так и в вашем Агентстве, вам придется решить, кто из инвесторов или какие проекты имеют первостепенное значение с точки зрения необходимости мониторинга.

В-четвертых, услуги, предоставляемые инвесторам, включая мониторинг, должны быть максимально персонифицированными. Это касается назначения ответственных лиц, которые будут осуществлять работу по проведению, например, специальных учебных семинаров по содействию инвестиционной деятельности с конкретными инвесторами так, чтобы обеспечивалась преемственность и знакомство сотрудника Агентства с проектом и его состоянием.

В-пятых, Агентство должно иметь тесные связи с деловым сектором и создавать ощущение доверительных отношений. Если это будет достигнуто, то Агентству будет проще получать информацию от инвесторов для облегчения процесса мониторинга и заблаговременного обнаружения проблем.

И, наконец, персонал Агентства должен иметь необходимую квалификацию для ведения эффективного мониторинга. Они должны знать, какие вопросы следует задавать, как идет инвестиционный процесс, каковы проекты компаний.

Как мониторинг инвестиционного проекта действует на практике? По существу

это – тот же самый набор действий, который рекомендуется для оказания содействия инвесторам и для поддержки услуг по сопровождению начинающих проектов. В течение первых двух лет ответственные сотрудники Агентства должны осуществлять ежемесячный контакт с компаниями (более или менее, в зависимости от сложности проекта), чтобы осведомляться о состоянии проекта и узнавать о любых проблемах, с которыми проекты столкнулись на этот момент. Со временем частоту этих контактов можно сократить до одного раза в квартал. Для менее сложных проектов квартальные контакты могут быть достаточны и на их ранней стадии.

Мониторинг требует получения информации и обратной связи от компании. Определите состояние проекта и постарайтесь помочь компании соблюсти график реализации и решить возникшие проблемы. Проведите обзор того, что было сделано до настоящего времени, чтобы гарантировать, что компания соблюдала все необходимые требования при регистрации и запуске проекта. Если они что-то упустили при прохождении необходимых процедур, укажите это компании и, в случае необходимости, предложите помощь.

В дополнение к формальным процедурам наблюдайте за инфраструктурой инвестора и за соблюдением кадровых и других требований с самого начала проекта. Агентство может разработать стандартную анкету для опроса по этим пунктам и попросить компанию заполнить и вернуть эту анкету. Поскольку инвесторы – занятые люди, постарайтесь сделать интервью (собеседование) кратким и конкретным. Вы можете обнаружить и некоторые ранее упомянутые потребности или препятствия, с которыми встретился инвестор, и, может быть, сможете предложить помощь. В таком случае, наблюдайте за ситуацией в течение, например, 3 месяцев, чтобы знать, удовлетворены ли эти потребности и решены ли проблемы.

Сотрудники Агентства, занимающиеся мониторингом инвестиционного проекта, должны вести подробные отчеты о каждом контакте с инвестором, отмечая состояние проекта, возникающие проблемы и принятые коррективные действия.

## 2. Мониторинг инфраструктуры привлечения инвестиций

Говоря о мониторинге организаций инфраструктуры, поддерживающих процессы привлечения инвестиций в регион, следует различать два ключевых определения «мониторинга»:

- как процесс «обычной проверки деятельности организации»
- как процесс наблюдения «за ходом деятельности организаций относительно запланированных целей».

Применительно к целям мониторинга направления «Привлечение инвестиций» региональной стратегии мониторинг организаций инфраструктуры должен рассматриваться, согласно второму определению. Особенно если речь идет об организациях инфраструктуры, которые созданы или получают поддержку за счет средств региональной Стратегии.

Почему необходимо осуществлять мониторинг инфраструктурных организаций, участвующих в обслуживании инвестиционных процессов? Для этого существует несколько причин.

Во-первых, система мониторинга и оценки позволит этим организациям оценивать продвижение к своим собственным целям (направленным на привлечение инвестиций и экономическое воздействие капиталовложений в регионе).

Во-вторых, мониторинг и оценка совершенно необходимы для того, чтобы производить необходимую корректировку планов деятельности этих организаций, их работы и специальных проектов, особенно если они были созданы за счет общественных фондов (бюджета) как инструменты реализации региональной Стратегии. Они

помогают предотвратить напрасные затраты ресурсов, своевременно обнаруживая проблемы, для того чтобы перенаправить усилия или прекратить ненужные усилия, и они помогают сделать основные выводы из опыта реализации завершенных объектов и их последствий для улучшения будущих проектов.

В-третьих, они обеспечивают ценную обратную связь для руководящих работников относительно улучшения инвестиционного климата. Независимые организации инфраструктуры могут представлять точные и всесторонние данные и результаты анализа для оказания поддержки ответственным работникам в выборе важных решений.

И в-четвертых, мониторинг и оценка повышают ответственность инфраструктурных организаций и прозрачность их деятельности. Публикация отчетов с оценкой деятельности или качества их работы демонстрирует, что они действуют открыто; это внушит большее доверие со стороны общественности и деловых кругов.

Система мониторинга и оценки дает организациям инфраструктуры (и Агентству) многочисленные выгоды, и, таким образом, она не должна восприниматься как угроза. Благодаря системе мониторинга и оценке, повышенная ответственность системы контроля позволяет им обеспечивать «аудиторские данные» относительно их действий и расходов на случай, если контрольные органы запросят их.

Еще одно достоинство этой системы состоит в том, что такая система может обеспечить свидетельство того, что какие-то конкретные результаты (желательно положительные!) достигнуты благодаря их деятельности. Осязаемое свидетельство связи «причины и положительного следствия» может оправдать более значительные бюджетные ассигнования для организаций инфраструктуры со стороны правительства.

Система мониторинга и оценки способствует также успешному продвижению ра-

бот организаций инфраструктуры, которые получают бюджетную поддержку. Имея перед собой четкие цели и зная, что их работа подлежит оценке, персонал будет иметь более сильную мотивацию для качественной работы.

### **3. Использование информации, собранной в результате мониторинга, для улучшения инвестиционного климата и совершенствования услуг Агентства**

Отчеты о мониторинге и оценке не могут быть эффективны, если Агентство не действует на основе изученных уроков или не распространяет полученные данные. Общая цель, стоящая за мониторингом и оценкой, состоит в том, чтобы использовать полученные данные, чтобы улучшить деятельность по реализации региональной Стратегии, укрепить местный инвестиционный климат и, в частности, улучшить работу Агентства. Делая это, Агентство становится более эффективным, и ваш регион получает выгоду от повышения уровней занятости и доходов и от общего ускорения его социально-экономического развития. Каковы главные направления использования результатов мониторинга и оценки? Можно назвать четыре конкретные области их применения.

Прежде всего результаты мониторинга и оценки могут помочь улучшить обслуживание инвестора. В процессе добывания информации от компаний для мониторинга и оценки Агентство получит возможность обеспечить прямую и косвенную обратную связь от инвесторов относительно качества услуг, предоставляемых инвестору местными властями и инфраструктурными организациями. Часть обратной связи можно использовать для того, чтобы установить более высокие стандарты работы в предоставлении услуг инвесторам. Кроме того, эти результаты мониторинга и оценки часто позволяют более точно определить количество работников, необходимых для предоставления услуг и других видов деятельности организаций поддержки инвесторов (и в частности Агентства).

Вторым местом приложения результатов мониторинга и оценки является укрепление потенциала Агентства. Снова обращаясь к вопросу о качестве услуг, предлагаемых Агентством, следует сказать, что результаты мониторинга и оценки дают полезную информацию руководителям Агентства о том, какой персонал нуждается в дополнительном обучении. Эта информация важна также и для отчетов о работе персонала, что определит уровни зарплаты работников и их продвижение по службе. Кроме того, если результаты мониторинга и оценки указывают на фундаментальные слабости внутри организаций инфраструктуры, можно определить основные направления для обучения их специалистов и ведущих экспертов.

В-третьих, эти результаты могут быть использованы для подготовки рекомендаций по достижению установленных целей и задач региональной Стратегии в части содействия инвестиционной деятельности. Можно сравнить фактические результаты действий инвестиционной Стратегии с первоначальными целями и, в случае необходимости, скорректировать будущие цели, сделав их более реалистическими (то есть пересмотреть их в сторону снижения планки) или наоборот повысить их уровень.

Мониторинг и оценка помогают объяснить, почему общие цели были или не были достигнуты, и обеспечивают критерии для будущих стратегических или тактических корректировок.

Четвертое, и может быть самое важное, это то, что результаты мониторинга и оценки должны улучшить местный инвестиционный климат. Обычно процесс оценки помогает обнаружить настоятельные жалобы или проблемы, с которыми сталкиваются инвесторы, они могут указать на слабости политики в вашем инвестиционном климате. Агентство может заняться решением некоторых из этих проблем, если они входят в его компетенцию, но и за ее предела-



ми результаты мониторинга и оценки могут также служить отправной точкой для корректировки политики, направленной на улучшение общего инвестиционного климата на вашей территории.

Люди, ответственные за принятие решений, обычно нуждаются в убедительном свидетельстве в пользу того, что необходима корректировка политики, поэтому стро-

гий мониторинг и оценка могут обеспечить предоставление точных данных, необходимых для того, чтобы начать проведение изменений. Для этого руководитель Агентства должен представить региональной Администрации четкие данные и рекомендации, основанные на своих оценках, для того, чтобы помочь улучшить конкурентоспособность инвестиционного климата данной территории.