

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

С.А. Макаров

**ДОЛГОСРОЧНАЯ СТРАТЕГИЯ И ФОРСАЙТ
КАК ИНСТРУМЕНТЫ
РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ:
ОПЫТ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН**

Препринт WP1/2019/01

Серия WP1

Институциональные проблемы
российской экономики

Москва
2019

УДК 332.14
ББК 65.04
М15

Редактор серии WP1
«Институциональные проблемы российской экономики»
А.А. Яковлев

Макаров, С. А.
М15 Долгосрочная стратегия и форсайт как инструменты регионального развития: опыт Республики Татарстан [Электронный ресурс] : препринт WP1/2019/01 / С. А. Макаров ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – Электрон. текст. дан. (500 Кб). – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. – (Серия WP1 «Институциональные проблемы российской экономики»). – 21 с.

Период после кризиса 2008 г. в России характеризуется повышенной активностью регионов РФ в выстраивании индивидуальных стратегий своего экономического развития. Одним из проверенных методов выявления долгосрочных конкурентоспособных преимуществ является форсайт, а практическим инструментом его реализации на уровне региона – подготовка долгосрочной региональной стратегии. Большинство исследований, касающихся темы форсайта и стратегического развития, ограничиваются национальным уровнем, упуская из виду ряд существенных факторов, которые проявляются на уровне региона. В условиях сильных различий субъектов федеративного государства именно региональный уровень имеет ряд преимуществ для результативного применения форсайта и формирования стратегий, обеспечивающих достижение долгосрочных целей социально-экономического развития.

Гипотеза данного исследования заключается в том, что форсайт обладает самостоятельной добавленной ценностью при решении задачи ускорения развития региона, облегчая поиск новых конкурентоспособных направлений развития и выработку решений, согласованных между представителями власти, бизнеса, общества, научного и экспертного сообщества. Подготовка долгосрочной региональной стратегии в этом случае выступает эффективным инструментом формализации достигнутых договоренностей и является базой для формирования системы мониторинга хода их практической реализации.

В данной статье представлены результаты анализа роли форсайта для организации стратегического диалога и выработки согласованной позиции в отношении приоритетов регионального развития в Республике Татарстан (РТ). Выделены способствующие ускорению регионального развития факторы, которые напрямую связаны с разработкой и реализацией стратегии социально-экономического развития РТ до 2030 г. (Стратегии). В частности, выделены дополнительные стимулы и ресурсы, которые удалось мобилизовать республике благодаря этому процессу, и основные каналы положительного влияния на участников экономической деятельности. Обосновывается, почему процесс разработки региональной долгосрочной стратегии в РТ можно считать успешным примером регионального форсайта. Выводы основаны на официальной аналитической и статистической информации, а также серии неформальных интервью с экспертами и участниками разработки стратегии.

УДК 332.14
ББК 65.04

Ключевые слова: региональный форсайт; региональная стратегия; региональное развитие; стратегическое планирование; Татарстан; Россия

JEL codes: O18, O21, O38, O43, R58

Макаров Сергей Андреевич, ведущий эксперт Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ; makarov.sa@mail.ru

Препринты Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» размещаются по адресу: <http://www.hse.ru/org/hse/wp>

© Макаров С. А., 2019
© Оформление. Издательский дом
Высшей школы экономики, 2019

Введение¹

За 25 лет с 1991 г. Россия пережила несколько шоков, таких как распад СССР, дефолт 1998 г., финансовый кризис 2008 г., период санкций после присоединения Крыма к Российской Федерации (РФ). Эти шоки привели к «схлопыванию» горизонта планирования и попаданию части общества в «ловушку выживания» с ориентацией на достижение краткосрочных целей. В то же время есть запрос общества на позитивный образ будущего и готовность к поиску конструктивных компромиссов с целью уменьшить неопределенность развития. Эти моменты формируют «окно возможностей», создающее условия для выработки реалистичного плана движения к будущему, связанного с осуществлением структурного разворота к технологичной, инновационной экономике [Кудрин, Шкруляк, Комин, 2016]. Одновременно с этим имеется ряд факторов, которые осложняют выработку подобной стратегии на страновом уровне в такой большой и разнородной стране, как Россия. Первое – в текущих условиях ограничений на доступ к глобальным финансовым рынкам и ряду ключевых технологий у РФ недостаточно финансовых ресурсов для движения по модели «государства развития», сходной с реализованной в Южной Корее [Яковлев, 2016]. Второе – превалирование политики над экономикой [Maу, 2019] при принятии стратегических решений на национальном уровне. Третье – явные различия в видении будущего страны у различных групп элит и населения. Четвертое – из-за существенных региональных различий сценарии развития разных субъектов РФ с неизбежностью будут значительно различаться.

В связи с этим целесообразно в дополнение к титульной долгосрочной стратегии развития для всей России осуществить систематическое проведение региональных форсайтов и подготовку на их базе детальных региональных стратегий как ключевого инструмента управления региональным развитием. Во-первых, в большинстве случаев на региональном уровне социально-экономические соображения преобладают над политическими, что сокращает инвестиционные риски для бизнеса. Во-вторых, перспективы для консолидации элит и населения вокруг стратегии развития на уровне региона оказываются шире благодаря меньшей гетерогенности, а также (по крайней мере, для части регионов) в силу исторических факторов, связанных с региональным патриотизмом и накопленным социальным капиталом. В-третьих, на уровне региона в ситуации хорошо подготовленных программ проще поиск дополнительных источников финансирования и привлечение частных инвестиций, в том числе иностранных.

¹ В статье отражены результаты исследований, проводившихся в Институте анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ при поддержке Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2016–2018 гг. Автор признателен коллегам из НИУ ВШЭ А.А. Яковлеву, Л.М. Фрейнкману, В.С. Погодаеву, экспертам консорциума Леонтьевский центр – AV Group И.А. Карелиной, А.Б. Крыловскому, Б.С. Жихаревичу, Л.Э. Лимонову, Н.Ю. Одинг, Л.И. Савулькину и Республики Татарстан В.И. Грицких, Е.В. Макаровой, Л.Р. Абзалиловой, участвовавшим в работе над Стратегией, участникам конференции УрФУ (ноябрь 2017 г.), международной конференции НИУ ВШЭ (апрель 2018 г.) и другим российским и международным экспертам за ценные комментарии и замечания.

Важность проведения региональных форсайтов и формирования долгосрочных стратегий стала очевидна многим регионам в условиях сокращения объемов поддержки, выделяемой из федерального бюджета. В такой ситуации особенно важным становится обоснованный выбор перспективных для региона ниш для развития, а ключевыми факторами успеха являются адресная поддержка региональных «точек роста» и эффективное использование конкурентных и кооперационных механизмов [Eickelpasch, Fritsch, 2005]. Региональные стратегии повсеместно используются в качестве ключевого инструмента для выявления и использования новых долгосрочных драйверов роста. Но какой конкретный добавленный эффект они дают? Какова роль использования форсайт-методик для организации в регионах стратегического диалога и согласования интересов власти, бизнеса и общества? Какие дополнительные стимулы и ресурсы для регионального развития удастся мобилизовать благодаря региональному форсайту?

Работа имеет следующую структуру. В первом разделе представлены цели региональных форсайтов. Второй раздел содержит краткий перечень примеров из международного опыта. В третьем разделе описывается процесс разработки стратегии Республики Татарстан (РТ) в качестве интересного примера использования регионального форсайта в России. В четвертом разделе представлены основные принципы и цели Стратегии РТ и проанализированы ключевые детерминанты ее реализации, связанные с мониторингом и оценкой хода реализации. В пятом разделе описаны детали, как форсайт и долгосрочная стратегия способствовали ускорению развития РТ. В заключительном разделе сформулированы основные выводы исследования.

1. Зачем нужен региональный форсайт?

Фокус на развитии региональных экономик особенно важен для лучшего понимания факторов национальной конкурентоспособности в эру глобализации и быстрых структурных изменений [Porter, 1990]. Любая национальная экономика состоит из региональных частей, существенно отличающихся друг от друга. В условиях глобальной конкуренции регионы вынуждены проводить более активную политику стимулирования экономического развития [Isserman, 1993]. Влияние региональных политик может быть существенно по двум основным причинам: относительная близость региональной власти локальному контексту и возможность синергии между различными локальными системами, регулируемые на региональном уровне [Bellandi, Caloffi, 2010]. Эволюционная теория экономических изменений акцентирует внимание на постоянном изменении продуктов, технологий, поведенческих действий и зависимости траектории развития от накопленного опыта [Nelson, Winter, 1982]. В рамках данной теории, если не рассматривать влияние слабопредсказуемых событий («черных лебедей»²), наличие долгосрочного видения и конкретной стратегии его реализации способно обеспечить существенные стратегические преимущества в развитии. Эти выгоды связаны с лучшей

² «Черный лебедь» – теория, рассматривающая труднопрогнозируемые и редкие события, которые имеют значительные последствия [Taleb, 2007].

координацией усилий участников изменений, формированием у них единого видения развития и более полного согласования принимаемых ими инвестиционных решений [Бойкова, Салазкин, 2008]. Комбинированный подход с использованием методик форсайта и анализа конкурентных преимуществ территорий позволяет прояснить перспективы, снизить риски и своевременно выявить дополнительные возможности для развития [Кэлоф и др., 2015].

В России с ее крайне неоднородным по своему потенциалу набором регионов сложно сформировать «сверху» единое видение для траектории развития страны. Поэтому исключительную важность представляют попытки субъектов РФ, где сложились предпосылки для диалога власти, бизнеса и общества, провести региональный форсайт и сформировать собственные стратегии социально-экономического развития с учетом своих конкурентных преимуществ. Успешные региональные стратегии в данном случае становятся «кирпичиками» для будущей национальной стратегии и позволяют накопить позитивный опыт сотрудничества и координации, который потом можно будет применить в масштабах всей страны.

2. Примеры региональных форсайтов из международного опыта

Традиционно форсайт используется на национальном уровне, при этом усилия разработчиков концентрируются на проработке определенных направлений развития³. Вместе с тем в мире есть примеры успешного применения регионального форсайта. Регионы, благодаря глубоким и детальным форсайт-исследованиям, оказываются способны выявить собственные конкурентные преимущества в рамках глобальной и межрегиональной конкуренции, и на их основе сформировать эффективные долгосрочные региональные стратегии, позволяющие ускорить развитие определенных отраслей и кластеров, которые способны стать центрами роста для всей экономики региона.

Каталония, автономная область Испании, была одним из первых регионов в мире, использовавших в качестве инструмента повышения конкурентоспособности региональную стратегию [Porter, 1998]. В 1993 г. в период экономического кризиса и усиления глобальной конкуренции на европейском пространстве была сформирована стратегия кластерного развития, использующая методологию тройного сдвига: от сектора к стратегическому сегменту, от кластера к микрокластеру и от анализа к стратегическим изменениям. Данный подход привел к 2009 г. к следующим результатам: сформированы 42 локальные производственные зоны, включающие 9 тыс. промышленных компаний с 235 тыс. сотрудников и годовой выручкой более 45 млрд евро. Это 26% компаний, 36% сотрудников и 39% выручки всех промышленных компаний Каталонии [Gascón et al., 2010]. Изменения коснулись не только промышленного сектора. В столице Каталонии Барселоне были проведены Олимпийские игры, сформирована курортная

³ Например, в Аргентине такими стали вино и программное обеспечение, в Чили – аквакультуры, в Бразилии – нефтехимия и самолетостроение, в Малайзии – электроника и резинопластиковый кластер.

зона мирового уровня и проведены мероприятия по повышению конкурентоспособности других ключевых экономических секторов области.

В региональных форсайт-исследованиях в силу их локальной ориентации выявляются те существенные факторы, которые не попадают в поле зрения экспертов на национальном уровне. Региональный форсайт провинции Квебек, одного из наиболее экономически развитых регионов Канады, превзошел национальный как по масштабам, так и по продолжительности его проведения [Биккулов, Салазкин, 2007]. Причина необходимости такого большого исследования была связана с особенностями региона, такими как наличие автономного политического статуса Квебека, дающего провинции дополнительные полномочия во многих областях. Сформированная стратегия провинции Квебек в 2000-е годы позволила ускорить развитие как в традиционных (добыча полезных ископаемых, сельское хозяйство), так и в инновационных секторах (аэрокосмическая⁴ и фармацевтическая промышленность, биотехнологии, информационные технологии и др.).

В Ломбардии, области Италии, целью регионального форсайта была идентификация критических технологий, выявление конкурентных преимуществ и ускорение изменений в индустриальном секторе. Результаты стратегического планирования в Ломбардии были использованы банками для поддержки перспективных проектов, что привело к созданию новых рабочих мест [Keenan, Yuanga, 2002].

3. Разработка Стратегии развития в Республике Татарстан – интересный пример регионального форсайта в России

3.1. Чем интересен кейс РТ

Татарстан является одним из самых интересных по структуре и механизмам развития регионов в составе России [Mikhailov, 2010]. РТ была выбрана нами для исследования регионального опыта стратегического планирования и использованных методик форсайта вследствие наличия серьезной региональной Стратегии, получившей известность за пределами региона и признание экспертов. Республика в 2015 г. вошла в лидеры рейтинга конкурентоспособности регионов AV RCI⁵ и занимает 1-е место среди регионов РФ в 2015–2017 гг. согласно национальному рейтингу состояния инвестиционного климата в субъектах РФ «Агентства стратегических инициатив». Согласно индексу AV RCI, РТ занимает 1-е место в РФ по развитию институтов, 6-е место по наличию природных ресурсов, 4-е – по человеческому капиталу, 7-е – по инвестициям и финансовому капиталу. Основой экономического развития Татарстана является существующая промышленность, доля которой в экономике Татарстана сопоставима с Южной

⁴ Квебек на данный момент является одним из мировых лидеров аэрокосмической отрасли.

⁵ AV RCI Индекс конкурентоспособности регионов – полюса роста России (2015). <http://av-group.ru/av-strategy/av-rci/>

Кореей и Тайванем и может служить хорошей базой для развития инновационной экономики [World Bank, 2010]. Промышленность Татарстана, представленная в стратегии всем комплексом предприятий в одном списке, похожа на одну промышленную корпорацию. Схожая методика планирования развития промышленности применялась в Сингапуре на начальном этапе развития национальной промышленности [Yew, 2000].

3.2. Примененные в РТ методики форсайта

Стратегия разрабатывалась в РТ в соответствии с основными принципами методики форсайта. В частности, разработка базировалась на детальном 3-летнем процессе, который характеризовался следующими признаками:

- создание консорциума с привлечением внешних консультантов, включая зарубежных⁶;
- высокая интенсивность консультаций внутри республики⁷;
- политическая поддержка высшего руководства региона;
- полнота исследованных региональных систем (технологическая, экономическая, социальная, человеческий капитал) и комплексный подход к анализу;
- разбивка исследования на «типичные» этапы (определение объекта, формирование перечня существенных условий, выбор методов исследования, альтернативы и сценарии будущего развития, создание детальной стратегии и плана ее реализации);
- совместное использование количественных и качественных методов исследования (например, экспертные панели, фокус-группы, сценарии, мозговой штурм).

Форсайт в РТ проходил в формате поиска стратегических решений и был составной частью процесса разработки долгосрочной региональной стратегии. Результатом работы стала 15-летняя региональная Стратегия, утвержденная в июне 2015 г. президентом РТ Р.Н. Миннихановым⁸. Результаты форсайта раскрыты в тексте Стратегии, 14 томах приложений⁹, плане реализации, подготовленном правительством РТ, а также в отраслевых программах.

Результаты форсайта, сформулированные в стратегии, стали базой для принятия правительством РТ конкретных решений по развитию новых инновационных отраслей, расширению логистических возможностей региона и пространственного развития, поиску необходимых финансовых и кадровых ресурсов.

⁶ Например, институт Номура (Япония) и E&Y.

⁷ Проведено не менее 130 мероприятий с привлечением более 3,5 тыс. человек.

⁸ Утверждена Законом РТ от 17.06.2015 N 40-ЗРТ.

⁹ Приложения к Стратегии. Т. 1–14. <http://tatarstan2030.ru/content237>

3.3. Мотивация основных стейкхолдеров и детали постановки задачи

На Гайдаровском форуме в Москве в январе 2016 г. бывший министр финансов РФ А.Л. Кудрин, председатель экспертного совета по стратегическому планированию при президенте РФ, рассказал о своем участии в подготовке Стратегии и выделил основную задачу, которую в рамках данного проекта решало татарстанское руководство: обеспечить к 2030 г. такие условия, чтобы молодежь РФ не хотела и у нее не было объективных стимулов уезжать из региона; для этого Татарстан должен быть на передовом уровне технологий, образования и качества жизни.

По мнению руководителей Леонтьевского центра¹⁰, координатора разработки Стратегии, работу по Стратегии РФ от разработки аналогичных программ в других регионах РФ отличали следующие особенности:

- все ключевые участники, включая региональных министров, были вовлечены в процесс подготовки Стратегии;
- инициатором разработки Стратегии и ключевым участником диалога являлся президент РФ;
- материалы готовились не формально, а в формате реального плана действий на долгосрочный период;
- процесс обсуждения помог «кристаллизовать» стержневую линию Стратегии, связанную с ориентацией на глобальную конкуренцию;
- ключевые вопросы, поставленные перед разработчиками Стратегии, были сформулированы достаточно конкретно: как развиваться? как поднять производительность труда? как привлечь дополнительные финансовые ресурсы в РФ? как и чем привлечь в Татарстан квалифицированные кадры?

Многоэтапный процесс форсайта и разработки стратегии сформировал детальное единое понимание как внутренними, так и внешними для Татарстана пользователями информации «куда и зачем идет Татарстан», позволил увеличить согласованность действий ключевых региональных стейкхолдеров, расширил готовность официальных лиц конструктивно реагировать на критику и обратную связь от экспертного сообщества. Процесс разработки стратегии РФ был наиболее открытым и коммуникационно активным по сравнению с другими регионами РФ [Климанов и др., 2017]. Интегральный вывод из наших интервью, анализа процесса разработки стратегии и состава его участников состоит в том, что в РФ была предпринята успешная попытка решить реальные задачи регионального развития, выявить конкурентные преимущества региона, определить ресурсы для их реализации. Экспертные интервью также выявили интерес

¹⁰ На основе серии интервью, проведенных автором в 2016–2018 гг.

других регионов РФ к тиражированию опыта РТ в сфере стратегического планирования¹¹.

4. О Стратегии Республики Татарстан

4.1. Основные тезисы Стратегии РТ

В Стратегии сформулирована главная стратегическая цель: Татарстан в 2030 г. – глобальный конкурентоспособный устойчивый регион, драйвер полюса роста «Волга – Кама», лидер среди регионов РФ по качеству взаимосвязанного развития человеческого капитала, институтов, инфраструктуры, экономики, внешней интеграции и внутреннего пространства; регион с опережающими темпами развития, высокой включенностью в международное разделение труда. Три приоритета Стратегии: формирование и накопление человеческого капитала; создание комфортного пространства для развития человеческого капитала; создание общественных институтов, при которых человеческий капитал востребован экономикой и может успешно функционировать. В Стратегии четко обозначено, что человеческий капитал занимает 1-е место среди долгосрочных факторов развития экономики. Экономическая политика рассматривается как инструмент улучшения условий для реализации человеческого капитала. Это важнейший акцент и в инновационной, и в инвестиционной, и в кластерной политике, предложенных в Стратегии.

Стратегия разработана в трех сценариях (инерционный, базовый и оптимистичный) и разбита на четыре периода:

2016–2018 гг. – расширение конкурентных преимуществ региона и подготовка к росту;

2019–2021 гг. – начало роста, стартуют проекты межрегиональной и международной интеграции;

2022–2024 гг. – значительный рост с кластерной активацией и повышением роли инноваций;

2025–2030 гг. – рывок в росте, достижение глобальной конкурентоспособности.

В Стратегии выделены три пространственные зоны и направления их развития: Казанская, Камская и Альметьевская.

Согласно Стратегии, к 2030 г. в РТ должны произойти следующие изменения: почти удвоение ВРП, увеличение производительности труда более чем в 3 раза, утроение пассажиропотока аэропорта Казань, удвоение скорости движения грузов и увеличение объема перевозимых грузов примерно в 4 раза, уход от сырьевой зависимости, незначительное, но увеличение доли малого и среднего бизнеса в ВРП, существенное увеличение инноваций, качественное улучшение экологии и окружающей среды для жизни населения и значительный рост прямых иностранных инвестиций (приложение 1).

¹¹ Например, в Краснодарском крае.

В 2018 г. в РТ начат процесс актуализации планов Стратегии¹² на следующий период¹³ с открытым доступом общественности¹⁴ к новым региональным инициативам.

4.2. Анализ Стратегии

В данном подразделе приведены результаты анализа Стратегии с выделением факторов, обеспечивших успешность ее разработки, и рисков, которые могут препятствовать достижению ее целей.

К сильным сторонам Стратегии, способствующим ускорению регионального развития, можно отнести:

- выработано долгосрочное видение развития Татарстана до 2030 г. с заделом на последующие периоды;
- сформулирована главная цель долгосрочного развития РТ: формирование глобального конкурентоспособного устойчивого региона-лидера с высокой вовлеченностью в международное разделение труда;
- утверждена новая система приоритетов развития, ориентированная на инновации, развитие человеческого капитала, формирование комфортной среды обитания;
- масштабная работа по форсайту и стратегии принесла результат в виде детальных планов развития локальных кластеров, согласованных между всеми ключевыми региональными стейкхолдерами;
- наличие документов по стратегии в открытом доступе, включая детальные приложения и комментарии экспертов критичного содержания, повысило открытость региона для текущих и потенциальных инвесторов и партнеров;
- продемонстрирована готовность региональных элит к изменениям, в том числе в части допуска новых «игроков» на региональный рынок и увеличения открытости региона.

Позитивные факторы, способствовавшие разработке эффективной региональной стратегии в РТ и благоприятствующие ее успешной реализации:

- глубокая вовлеченность первого лица Республики на этапе как планирования (форсайт, разработка Стратегии), так и реализации;
- консолидация региональных элит в отношении приоритетов развития;
- жесткая модель управления как способ ускорения реализации принятых решений и контроля сроков;
- региональный патриотизм;
- долгосрочный горизонт планирования при принятии решений;

¹² Выделены три направления приоритетного обсуждения: цифровая экономика, межмуниципальное взаимодействие и работа с сельскими территориями.

¹³ По материалам Министерства экономики Республики Татарстан. <http://mert.tatarstan.ru/rus/index.htm/news/1121607.htm>

¹⁴ На сайте разработчиков стратегии i.tatarstan2030.ru

- развитая система коммуникаций между властью и бизнесом;
- повышенная социальная ответственность власти и бизнеса;
- доступность дополнительных ресурсов федерального центра за счет успешно выстроенных отношений.

К рискам реализации Стратегии можно отнести следующие моменты:

- В Стратегии обозначен человеческий капитал как ключевой ресурс реализации стратегии, но недостаточно освещены вопросы развития высшего образования, фундаментальной и прикладной науки, удержания и привлечения высококвалифицированных кадров в ситуации конкурентного рынка труда. В частности, РТ находится на невысоких позициях в общероссийских рейтингах университетов¹⁵.
- Плановые цифры по привлечению до 2030 г. прямых иностранных инвестиций в размере 44 млрд долл. по базовому сценарию и 94 млрд долл. по оптимистичному превышают текущую суммарную капитализацию предприятий республики¹⁶. Судить о вероятности привлечения запланированного объема ПИИ сложно, поскольку неясны источники ожидаемых ПИИ. Кроме того, привлечение ПИИ в таком объеме предполагает серьезные изменения в текущей модели контроля и управления предприятиями в республике, когда контрольные пакеты акций большинства предприятий остаются у татарстанских структур, а ключевые инвестиционные решения согласуются с президентом РТ. Стратегия не содержит положений, свидетельствующих о готовности к таким изменениям.
- Детальная проработка будущего спроса и каналов сбыта намечаемой к производству дополнительной продукции – важный аспект реализации планов, но эти данные не раскрыты в Стратегии¹⁷.
- Малый и средний бизнес имеет ключевое значение для концепции инновационного роста. В Стратегии запланирован умеренный рост доли МСБ – с 25% до 33–35% ВРП к 2030 г. При этом доля МСБ в Китае 60%, Южной Корее и Польше – 50%, а Малайзии – 47%;

¹⁵ В 2017 г. в рейтинге лучших вузов России Казанский (Приволжский) федеральный университет занимал 15-е место, Медицинский университет – 37-е, Технический (авиационный) – 48-е, Технологический – 68-е. <http://www.edu.ru/ratings/rejting-vuzov-rossii-2017/>

¹⁶ Например, на 31 декабря 2018 г. по данным Московской Биржи и курса доллара ЦБ РФ ПАО «Татнефть» стоила 24 млрд долл., ПАО «Казаньоргсинтез» – 2,6 млрд долл., ПАО «Нижнекамскнефтехим» – 1,6 млрд долл., ПАО «КАМАЗ» – 0,5 млрд долл.

¹⁷ В качестве примера можно привести деление первоначального проекта нового этиленового производства АО «Нижнекамскнефтехим» на несколько очередей со сдвигом сроков запуска, так как после утверждения стратегии РТ на уровне предприятия были сделаны уточненные прогнозы мирового спроса на нефтехимическую продукцию с учетом динамики роста мировых мощностей по производству.

- Стартовый успех РТ в развитии инноваций достигнут при показателе вложений в НИОКР менее 1% от ВРП до 2014 г., что ниже среднероссийского почти в 2 раза и среднемирового в 3 раза. В Стратегии заложен рост этого показателя до 3–5% ВРП к 2030 г., что соответствует мировым лидерам: Израилю, Южной Корее, Финляндии и Швеции. Однако источники финансирования дополнительных расходов на НИОКР в стратегии не определены.
- Мониторинг реализации Стратегии в настоящий момент осуществляется на уровне правительства РТ (входящего в него Министерства экономики РТ) путем контроля показателей базового сценария и утвержденных отраслевых программ без привлечения экспертного сообщества. Мониторинг носит технический характер контроля исполнения, а планы проведения независимых оценок отсутствуют, что снижает потенциал раннего обнаружения проблем и необходимой корректировки планов.
- Татарстан является частью России и, как следствие, несет политические и социально-экономические риски РФ. Эти риски могут ограничить заложенные в Стратегию возможности международной кооперации, заимствования технологий и ориентации на глобальные рынки.

4.3. Мониторинг и оценка хода реализации Стратегии

Согласно Стратегии, в РТ предусмотрено создание Бюро анализа реализации Стратегии (БАРС) для целей мониторинга и оценки достигнутых результатов. Подобные структуры по управлению стратегическими изменениями на региональном уровне (Delivery Unit) показали свою эффективность в Малайзии (PEMANDU¹⁸), штате Мэриленд в США и других регионах. Ключевыми характеристиками таких подразделений являются их институциональная независимость (нахождение в центре правительства), наличие мощной политической поддержки на самом верху, наличие полномочий по преодолению мешающих развитию барьеров и активизации взаимодействия, фокусировка на ограниченном числе приоритетов развития¹⁹, а также на мониторинге и оценке результатов реализации программ²⁰. Например, отличительными особенностями подразделения по мониторингу PEMANDU были: прямое подчинение подразделения первому лицу, проведение регулярного мониторинга, независимой оценки и выработки предложений [Sabel, Jordan, 2015; Sabel, 2013]. В штате Мэриленд в США работала специальная оргструктура для мониторинга и оценки результатов собственных программ развития, выявления проблем и поиска решений по их преодолению [Sabel,

¹⁸ The Performance Management and Delivery Unit.

¹⁹ Deloitte, 2016. Whats is a delivery unit?
<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/us/Documents/public-sector/us-fed-what-is-a-delivery-unit.pdf>

²⁰ World bank, 2010. Driving Performance through Center of Government Delivery Units. Global Expert Team (GET) Note. Washington DC.
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/10465>

2013]. Как и в случае PEMANDU в Малайзии, в штате Мэриленд ключевой функцией данного подразделения были мониторинг и оценка, решение проблем, требующих новых форм межучрежденческой координации, включение новых участников и ресурсов в процесс реализации программ. При этом в функции данной структуры не входило поощрение или наказание участников за успехи или неудачи. Результаты мониторинга доступны для всех участников и общественности в целом. Соответствующий опыт может быть использован в РТ и других регионах РФ.

В РТ на первом этапе реализации Стратегии Бюро анализа реализации Стратегии (БАРС) не было создано и пока нет постоянно действующего специализированного подразделения, занимающегося мониторингом, оценкой достигнутых результатов реализации Стратегии с привлечением независимых экспертов и иницирующего форсайт-сессии по направлениям, по которым требуется корректировка планов. Вместо этого Министерством экономики РТ осуществляется текущий мониторинг и периодически проводятся совещания экспертного совета по Стратегии при президенте РТ для обсуждения результатов мониторинга. Эта работа проходит без привлечения независимых экспертов, а результаты, как правило, не публикуются. Однако в 2018 г. с участием президента Р.Н. Минниханова в РТ прошло обсуждение планов дальнейшего сотрудничества с PEMANDU²¹, что может сказаться положительно на будущем развитии механизмов мониторинга.

5. Как форсайт и процесс разработки и утверждения Стратегии способствовали ускорению регионального развития в РТ?

Процесс форсайта и разработки Стратегии в РТ с активным участием большого числа местных стейкхолдеров обеспечил дополнительные условия для ускорения регионального роста, позволив лучше скоординировать конкретные планы отдельных крупных предприятий и территорий, а также по-новому расставить приоритеты долгосрочного развития, сфокусировав внимание на вопросах глобальной конкурентоспособности, увеличения экспортоориентированности, развития человеческого капитала, кластерного развития.

В итоге проведенная работа имела синергетический эффект в части формирования общего видения как задач, стоящих перед республикой, так и стратегических направлений их решения. В Стратегии впервые было предложено экономическое районирование территории РТ на три пространственные зоны, что позволило объединить усилия нескольких районов РТ в данных зонах и укрепить межрегиональный диалог.

²¹ По материалам официального сайта президента Республики Татарстан. <http://president.tatarstan.ru/rus/index.htm/news/1312707.htm>

На более конкретном уровне разработка и принятие Стратегии оказали позитивное влияние на поведение экономических агентов. Основные каналы такого положительного влияния включают:

- направление дополнительных ресурсов на повышение квалификации управленческих кадров²²;
- создание новых институтов развития агломераций, включающих несколько муниципальных районов²³;
- утверждение планов по развитию новых для региона отраслей²⁴;
- уточнение направлений развития в традиционных для региона отраслях²⁵, в которых предпринимаются усилия по увеличению региональных конкурентных преимуществ;
- усиление политической поддержки провозглашенных целей развития на верхнем уровне элиты РТ;
- повышение качества подготовки стратегий развития на муниципальном и корпоративном уровне благодаря вовлечению в процесс регионального форсайта и долгосрочного планирования местных управленческих кадров;
- инициирование ряда новых инновационных проектов²⁶.

Процесс поиска решений в ходе реализации Стратегии в 2015–2018 гг. привел к появлению нового инструмента территориального развития – формированию территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР)²⁷. Реализация Стратегии на текущий момент показала инвестирование в инфраструктуру и институты, что должно дать отдачу в будущие периоды (период значительного роста запланирован на 2022–2030 гг.).

Заключение

В период после глобального кризиса 2008–2009 гг. повысилась активность регионов РФ в поиске собственных путей развития. Как следует из опыта РТ, методика форсайта может успешно использоваться в качестве метода поиска и обоснования стра-

²² Повышение квалификации кадров из РТ в РАНХиГС, Сколково, создание условий для привлечения и удержания высококвалифицированных кадров в регионе (различные конференции в Иннополисе, Алабуге, арендное жилье для молодых специалистов).

²³ Например, создание советов Казанской и Альметьевской агломерации.

²⁴ Например, по фармацевтике появился кластер «Фарммедполис».

²⁵ Например, в нефтехимии и нефтепереработке.

²⁶ Казанский Открытый университет талантов, татарстанская технологическая инициатива, центры инжиниринга, робототехники, ИТ и новых материалов, проект «умная пищевка».

²⁷ Утверждено четыре ТОСЭР в РТ (Набережные Челны, Нижнекамск, Зеленодольск, Чистополь), согласовано предварительное решение по пятой ТОСЭР (Менделеевск).

тегических решений на региональном уровне, а разработка на основе результатов форсайт-анализа долгосрочной региональной стратегии – выступать инструментом ускорения территориального развития. В федеративном государстве с сильными региональными различиями, таком как Россия, именно региональный уровень может оказаться наиболее привлекательным для проведения детального и продуктивного форсайт-анализа.

Как следует из анализа, процесс разработки долгосрочной Стратегии в РТ может рассматриваться в качестве примера регионального форсайта, поскольку он был организован на базе эффективного консультативного процесса с широким представительством местных игроков, при поддержке внешних экспертов и с учетом принятых «стандартов» таких работ в части полноты исследованных региональных систем и примененных количественных и качественных методов. Интервью с участниками процесса выявили повышенную неформальную мотивацию местных стейкхолдеров на долгосрочное развитие региона, высокую вовлеченность в процесс форсайта ключевых представителей региональных элит.

Подготовка Стратегии РТ характеризуется тремя главными особенностями: (1) широкие консультации с представителями бизнеса и власти, согласование Стратегии с конкретными планами предприятий и территорий, (2) политическая поддержка на самом верху и закрепление положений Стратегии в многочисленных правительственных решениях, (3) принятие элитой РТ основных идей и приоритетов Стратегии и готовность элиты к ее практической реализации.

Форсайт и долгосрочная стратегия как инструменты развития, использованные в РТ, уже внесли заметный вклад в ускорение развития региона, подтвердив гипотезу о том, что они являются инструментами, обладающими самостоятельной ценностью при решении задачи интенсификации экономического развития. Основным вкладом форсайта стало формирование общего единого видения в РТ в части возможности успешно конкурировать с другими регионами на мировом рынке и необходимости срочных мер по улучшению качества человеческого капитала. Стратегия усилила элементы долгосрочного планирования, сократила риски возможных внутрирегиональных внутриэлитных конфликтов, усилила политическую поддержку провозглашенных целей развития на уровне руководства РТ, усилила консолидацию региональных элит в отношении приоритетов развития [Яковлев и др., 2018] и существенно повысила уровень внутрирегионального взаимодействия на муниципальном и корпоративном уровне.

Однако Татарстан является частью России и, как следствие, несет политические и социально-экономические риски РФ [Sharafutdinova, 2016]. Эти риски являются дополнительным вызовом для реализации Стратегии РТ и могут ограничить заложенные в Стратегию возможности международной кооперации, заимствования технологий и ориентации на глобальные рынки.

Можно сделать вывод, что процесс подготовки долгосрочной Стратегии РТ является на сегодняшний день одним из наиболее эффективных примеров стратегическо-

го планирования среди регионов РФ, а использованные в РТ методики и подходы к планированию могут быть интересны другим регионам РФ. Вместе с тем в Стратегии недостаточно полно отражены результаты анализа спроса на потенциальную региональную продукцию, не полностью обоснованы факторы удержания и привлечения высококвалифицированных кадров, а также источники привлечения ПИИ и других ресурсов для ускорения инновационных процессов. Также успешный мировой опыт подсказывает необходимость привлечения независимых экспертов к процессу мониторинга и особенно оценки хода реализации Стратегии.

В 2018 г., согласно утвержденной Стратегии, истек трехлетний период подготовки к росту, а с 2019 г. должен начаться период роста за счет проектов межрегиональной и международной интеграции. На данный момент доля данных проектов в ВРП и численности рабочих мест составляет единицы процентов. Сможет ли РТ в условиях страновых санкций и текущей федеральной политики сохранить ориентацию на глобальную конкурентоспособность и международное сотрудничество? Сохранится ли мотивация владельцев региональных бизнесов РТ в ситуации возросших рисков потери своих активов на достижение долгосрочных целей развития, в том числе за счет инвестирования значительных собственных и заемных средств? Сможет ли региональная модель с контролем основных активов в РТ эффективно трансформироваться и функционировать с существенно большей долей внешних для РТ стейкхолдеров? Будет ли региональная власть поддержана на федеральном уровне в части предоставления дополнительных ресурсов на инфраструктурные проекты? Удастся ли в кратчайшие сроки привлечь в РТ научные и инновационные кадры и технологии и поднять уровень региональных университетов и научных центров? От ответов на эти вызовы и выбранных методов управления стратегическими изменениями будут непосредственно зависеть долгосрочные результаты социально-экономического развития Республики Татарстан.

Источники

Биккулов А.С., Салазкин М.Г. Форсайт в Канаде: два уровня // Форсайт. 2007. Т. 1. № 2. С. 68–77.

Бойкова М.В., Салазкин М.Г. Форсайт в Германии // Форсайт. 2008. Т. 2. № 1. С. 60–69.

Климанов В.В., Будаева К.В., Чернышова Н.А. Промежуточные итоги стратегического планирования в регионах // Экономическая политика. 2017. Т. 12. № 5. С. 104–127.

Кудрин А.Л., Шкруляк М.С., Комин М. Дорога к будущему: зачем России стратегия долгосрочного развития. 2016. Режим доступа: <http://www.rbc.ru/opinions/economics/16/11/2016/582c12c39a79476b1a46ad4a> (дата обращения: 18.02.2019).

Кэлоф Д., Ричардс Г., Смит Д. Форсайт, конкурентная разведка и бизнес-аналитика – инструменты повышения эффективности отраслевых программ // Форсайт. 2015. Т. 9. № 1. С. 68–81

Мау В.А. Политика доминирует над экономикой. 2019. Режим доступа: <https://finance.rambler.ru/other/41618370-politika-dominiruet-nad-ekonomikoy-vladimir-mau-o-neizbezhnosti-ekonomicheskogo-krizisa/> (дата обращения: 18.02.2019).

Яковлев А.А. Капиталистическая Россия: как страна попыталась пойти по пути Южной Кореи. 2016. Режим доступа: <http://www.rbc.ru/opinions/economics/16/11/2016/582b09ae9a79477229229003> (дата обращения: 18.02.2019).

Яковлев А.А., Фрейнкман Л.М., Макаров С.А., Погодаев В.С. Элитный консенсус и экономическое развитие региона: опыт Республики Татарстан // Экономическая политика. 2018. Т. 13. № 1. С. 180–217.

Bellandi M., Caloffi A. An analysis of regional policies promoting networks for innovation // European Planning Studies. 2010. Vol. 18. No. 1. P. 67–82.

Gascón J.M.H., Pezzi A., Soy A. Clusters and competitiveness: the case of Catalonia (1993–2010). Barcelona: Government of Catalonia, Ministry of Enterprise and Labour, 2010.

Eickelpasch A., Fritsch M. Contests for cooperation – a new approach in German innovation policy // Research Policy. 2005. Vol. 34. No. 8. P. 1269–1282.

Isserman A.M. State economic development policy and practice in the United States: A survey article // *International Regional Science Review*. 1993. Vol. 16. No. 1–2. P. 49–100.

Mikhailov V.V. Authoritarian regimes of Russia and Tatarstan: coexistence and subjection // *Journal of Communist Studies and Transition Politics*. 2010. Vol. 26. No. 4. P. 471–493.

Nelson R.R., Winter S.G. An evolutionary theory of economic change. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1982.

OECD. Regions and Innovation Policy, OECD Reviews of Regional Innovation. P.: OECD Publishing, 2011.

Porter M. The Competitive Advantage of Nations. N.Y.: Free Press, 1990.

Porter M. On Competition. Boston, MA: Harvard Business Review Book, 1998.

Sabel C. How government is learning to deliver / Presentation at Columbia Law School, Washington, October 16, 2013.

Sabel C., Jordan L. Doing, Learning, Being: Some Lessons Learned from Malaysia's National Transformation Program. Washington, DC: World Bank, 2015.

Sharafutdinova G. Coping with Economic Crisis in Russia's Regions: The Case of Tatarstan // *Russian Analytical Digest*. 2016. No. 182. P. 7–9.

Taleb N.N. The black swan: The impact of the highly improbable. Random house, 2007. Vol. 2.

World Bank. Advancing Innovation in the Republic of Tatarstan: A Framework for Competing and Thriving in the Global Economy. Washington, DC: World Bank, 2010.

Yew L.K. From Third World to First: The Singapore Story, 1965–2000. N. Y.: HarperCollins Publishers, 2000.

Приложение 1
Некоторые целевые ориентиры Стратегии

Цели Стратегии	2013	2030 – базовый	2030 – оптимистич- ный
Главная цель			
ВРП на д. н. по ППС, тыс. долл. США, в ценах 2013 г.	20,9	35	43
1. Человеческий капитал			
Среднегодовая численность населения, тыс. чел.	3 830	4 182	4 385
Производительность труда, млн руб./ чел.	0,85	2,58	3,20
2. Пространство, реальный капитал			
Пассажирооборот аэропортов, млн чел. в год	2,25	7,3	10
3. Рынки			
Доля экспорта РТ в общем объеме экспорта РФ, %	4,2	5	6,6
Доля экспорта несырьевой продукции в общем объеме экспорта, %	54,2	85	90
4. Институты			
Доля малого и среднего бизнеса в добавленной стоимости, %	25,6	33	35
5. Инновации и информация			
Доля инновационной продукции в общем объеме промышленного производства, %	22	35	43
Доля затрат на НИОКР в ВРП, %	0,9	3	5
6. Природные ресурсы			
Степень озеленения поселений, %	25	40	45
7. Финансовый капитал			
Доля РТ в суммарных российских инвестициях в основной капитал, %	3,8	6,4	7,6
Прямые иностранные инвестиции накопленным итогом, млрд долл. США		44,1	94

Sergey Makarov.

Long-term strategy and foresight as regional development tools: the experience of the Republic of Tatarstan [Electronic resource] : Working Paper WP1/2019/01 / S. A. Makarov ; National Research University Higher School of Economics. Electronic text data (500 Kb). – Moscow : Publishing House of the Higher School of Economics, 2019. – (Series WP1 “Institutional Problems of the Russian Economy”). – 21 p. (In Russian.)

The period after the crisis of 2008 in Russia is characterized by increased activity of the regions of the Russian Federation in building individual strategies for their economic development. One of the proven methods for identifying long-term competitive advantages is foresight, and the practical tool for its implementation at the regional level is the preparation of a long-term regional strategy. Most of the research on foresight and strategic development is limited to the national level, losing sight of a number of significant factors that appear at the regional level. In conditions of strong differences between the regions the regional level scale has a number of advantages for the effective application of foresight, the formation of strategies that ensure the achievement of long-term socio-economic developmental goals.

The hypothesis of this study is that foresight has an independent added value in solving the problem of accelerating the development of the region, facilitating the search for new competitive areas of regional development. The preparation of a long-term regional strategy is the basis for monitoring practical implementation.

This article presents the results of the analysis of the role of foresight and strategy as effective tools for formalizing the agreements reached between representatives of government, business and society in the Republic of Tatarstan (RT). The factors contributing to the acceleration of regional development and additional incentives and resources are highlighted.

Key words: regional foresight, regional strategy, regional development, strategic planning, Tatarstan, Russia

JEL codes: O18, O21, O38, O43, R58

Sergey Makarov, National Research University Higher School of Economics; Str. 9, 28/11, Shabolovka, Moscow, 119049, Russian Federation; E-mail: makarov.sa@mail.ru

Препринт WP1/2019/01
Серия WP1
Институциональные проблемы российской экономики

Макаров Сергей Андреевич

**Долгосрочная стратегия и форсайт
как инструменты регионального развития:
опыт Республики Татарстан**

Изд. № 2093