

Доклад первого заместителя министра экономического развития
Республики Коми Ярослава Степановича Бордюга на
общероссийском Форуме лидеров стратегического планирования
(20-21 октября 2008 г.)

Круглый стол 6.1.
«Перспективы развития федеральных округов: вызовы,
приоритеты, угрозы и ограничения» (Северо-Западный
федеральный округ) – 21 октября 2008 г.

Тема:

Проблемы разработки и реализации
долгосрочной Стратегии Республики Коми в контексте
общероссийской Стратегии и Стратегии развития Северо-
Западного федерального округа

Уважаемый Евгений Владимирович!
Уважаемые участники Форума!

Сегодня все в большей мере долгосрочное стратегическое планирование становится обязательным условием и фактором роста эффективности государственного управления развитием регионов, признаком роста стабильности экономики.

В Республике Коми с 2006 года реализуется долгосрочная Стратегия экономического и социального развития на 10 – летний период.

Выполнение намеченных стратегических планов за прошедший период позволило добиться неплохих результатов, внедрить новые механизмы воздействия на тенденции социально-экономического развития Республики Коми.

Основные факторы развития Республики Коми



Республика Коми располагает высоким природно-ресурсным и производственным потенциалом, обеспечивает стабильный рост производства в добывающем и обрабатывающем секторах

экономики, имеет положительную оценку кредитоспособности со стороны ведущих рейтинговых агентств, проводит последовательную политику в области экономики и финансов.

Положительные итоги реализации стратегических целей и задач подтверждаются динамикой основных показателей: валового регионального продукта, промышленного производства, жилищного строительства, розничного товарооборота, реальных денежных доходов населения.

Главные итоги реализации Стратегии

сохранение положительной динамики важнейших показателей экономического развития и улучшение основных индикаторов социального развития
стабилизация финансового положения
проведение последовательной бюджетной и налоговой политики
совершенствование межбюджетных отношений
продвижение и реализация приоритетных инвестиционных
создание региональной нормативной правовой базы для стимулирования инновационной деятельности в республике
повышение эффективности программно-целевого метода бюджетного планирования
реализация в полном объеме социальных законов Республики Коми

Хотя прошло только три года с момента принятия Стратегии, стремительность происходящих в экономике страны событий, изменение внешних и внутренних факторов развития регионов ставят перед нами задачу актуализации стратегических целей, задач, приоритетов, уточнения применяемых механизмов их достижения.

Кроме того, разработка на федеральном уровне Концепции долгосрочного развития России на период до 2020 года послужило дополнительным мотивом для корректировки Стратегии и продления периода планирования также до 2020 года.

Для нас важно на данном этапе закрепить сложившиеся положительные тенденции, последовательно развивая уже существующие и создавая новые механизмы реализации поставленных задач и преодоления существующих проблем, повышения темпов и улучшения качества экономического роста, а также динамики социального развития в республике.

Такая работа сегодня проводится Правительством республики с участием представителей бизнеса, науки и общественности.

Основные задачи Стратегии

выявление источников и резервов экономического роста в Республике Коми

определение механизмов повышения эффективности использования ресурсов, развития производственной и транспортной инфраструктуры

поиск наиболее эффективных инструментов активизации инвестиционной и инновационной деятельности

определение путей повышения эффективности государственного управления в Республике Коми, роста налоговых поступлений в консолидированный бюджет Республики Коми и снижения неэффективных бюджетных расходов

создание предпосылок для расширения занятости трудоспособного населения и снижения уровня безработицы, увеличения доходов населения и снижения масштабов бедности

Планируется, что в преддверие нового года обновленная Стратегия будет принята.

Тем не менее, главная идея и цель Стратегии остается неизменной: богатейшие ресурсы Республики Коми должны

служить росту благосостояния ее жителей, развитие экономики должно способствовать повышению уровня и качества жизни населения.

В свою очередь развитие экономики будет основано на решении трех масштабных задач, а именно –

обеспечение устойчивого развития добывающего сектора (угле- и нефтедобыча, горнорудная отрасль);

опережающее развитие обрабатывающего сектора (лесо- и нефтепереработка, химия и нефтехимия);

создание инфраструктуры (транспортная сеть, энергетика, связь).

Экономическая модель Республики Коми

Устойчивое развитие стратегически значимого для Республики Коми добывающего сектора (нефте-, газо- и угледобыча)

Опережающее развитие конкурентоспособного обрабатывающего сектора (нефте-, лесопереработка, химия и нефтехимия)

Создание достаточной для обеспечения экономического и социального развития республики инфраструктуры (транспорт, энергетика, связь)

Выбранные стратегические цели и приоритеты подкреплены в Стратегии конкретными мерами, механизмами и количественными индикаторами их достижения.

Приоритеты экономического и социального развития Республики Коми

эффективное освоение природных ресурсов	развитие ресурсного потенциала агропромышленного комплекса
повышение эффективности государственного управления	активизация жилищного строительства
развитие транспортной инфраструктуры	рост реальных денежных доходов населения
привлечение инвестиций в реальный сектор экономики	повышение качества социальных услуг
активизация инновационной деятельности	ускоренное развитие малого и среднего бизнеса
опережающее развитие обрабатывающих отраслей	развитие системы кадрового обеспечения экономики

Развитие традиционных для Республики Коми топливно-энергетического и лесопромышленного комплексов необходимо для обеспечения устойчивого состояния экономики.

Ускоренное развитие горнорудного комплекса, жилищного строительства и транспортной системы позволит улучшить структуру экономики, создать новые рабочие места, обеспечить рост бюджетных доходов.

Формирование инновационной системы республики создаст предпосылки для преодоления в перспективе преимущественно сырьевой направленности экономики в высокотехнологичную, повышения уровня конкурентоспособности производимых в республике товаров.

По нашему мнению, главным регулятором занятости и роста денежных доходов населения призвано стать развитие малого и

среднего предпринимательства, для стимулирования и поддержки которого планируется значительное число мер и немалые ресурсы.

Рост платежеспособного спроса населения, в свою очередь, окажет влияние на развитие жилищного строительства, торговли и сферы платных услуг, увеличение ресурсной базы банковской и рост кредитных вложений в реальный сектор экономики.

В целом корректировка Стратегии нацелена на усиление акцентов на рост инвестиций и инноваций, создание институтов их поддержки, ускоренное развитие инфраструктуры.

Наиболее значительное влияние на темпы экономического роста, повышение степени диверсификации экономики и усиление интеграции экономики Республики Коми в экономику России и Северо-Запада окажут крупные производственные и инфраструктурные проекты.

Основные инвестиционные проекты

строительство железнодорожной магистрали «Белкомур»
Соликамск – Гайны - Сыктывкар – Карпогоры - Архангельск

строительство автомагистрали Санкт-Петербург – Архангельск –
Котлас – Сыктывкар – Кудымкар – Пермь с подъездом к Воркуте,
Нарьян-Мару, Салехарду, Соликамску

строительство на территории Республики Коми участков
магистральных трубопроводов
газотранспортной системы «Ямал – Европа»

создание и модернизация лесоперерабатывающей инфраструктуры
ОАО «Монди Сыктывкарский ЛПК» (проект «Степ»)

строительство Троицко-Печорского лесопромышленного комплекса

комплексное освоение Ярегского нефтетитанового месторождения

Многие из перечисленных на слайде проектов являются межрегиональными, и их реализация зависит не только от усилий Республики Коми, но и от взаимодействия всех заинтересованных регионов.

Хочу особо обратить Ваше внимание на инфраструктурные проекты, имеющие межрегиональное значение и требующие совместных усилий регионов Северо-Запада.

Прежде всего, это проекты, нацеленные на развитие транспортно-транзитного потенциала:

Первый по значимости – строительство железнодорожной магистрали «Белкомур» в рамках Комплексной программы промышленного и инфраструктурного развития трех регионов: Коми, Архангельской области и Пермского края;

Второй - строительство автомобильной дороги «Санкт-Петербург-Архангельск-Котлас-Сыктывкар-Кудымкар-Пермь» с подъездом к Воркуте, Нарьян-Мару, Салехарду, Соликамску;

Третий - строительство газопровода «Ямал-Европа».

В успешной реализации этих проектов заинтересованы все регионы, так как они решают целый ряд стратегических задач, в том числе - создание условий для роста межрегионального товарообмена и экспортных поставок, оживление экономики прилегающих территорий и другие.

Кроме того, в целях устойчивого развития лесного комплекса Северо-Запада требуются кооперация и согласованные действия регионов в совместном продвижении и реализации проектов по

созданию новых деревоперерабатывающих производств, ориентированных на собственные сырьевые ресурсы.

Считаю вопрос взаимодействия и согласованности действий регионов чрезвычайно важным в реализации стратегических планов и проектов каждого региона в отдельности и Северо-Западного округа в целом.

Здесь, на нашем круглом столе, было бы уместно обсудить возможный порядок согласования интересов и позиций регионов Северо-Запада в ходе разработки и реализации документов стратегического планирования.

Основные механизмы реализации межрегионального сотрудничества:

- взаимодействие органов исполнительной и законодательной власти регионов в области продвижения наиболее важных межрегиональных проектов;
- подготовка совместных обращений регионов в адрес Правительства России;
- заключение межрегиональных соглашений по продвижению проектов;
- проведение совместных мероприятий, рабочих встреч, направленных на установление эффективных межрегиональных связей, деловых контактов между хозяйствующими субъектами регионов;
- системный обмен положительным опытом в сфере развития регионов, в том числе по взаимному обеспечению нормативно – правовой, методической и проектной информацией.

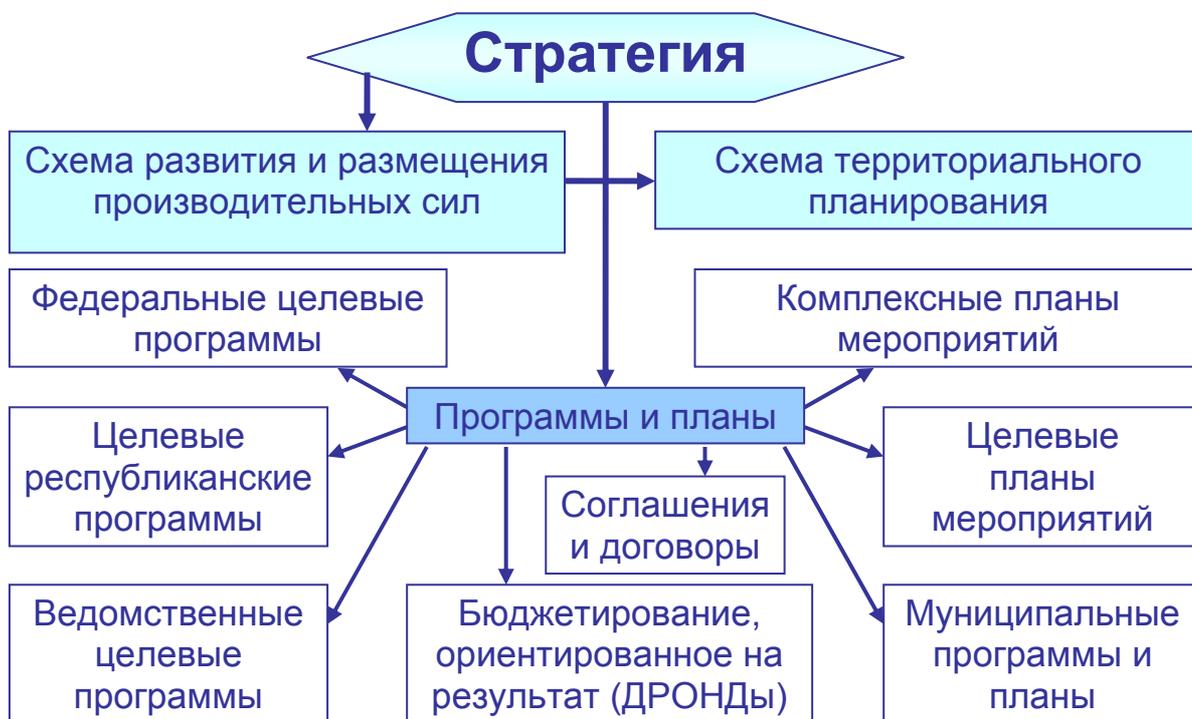
Речь идет не только об информационном обмене, который также, безусловно, будет полезен, но и о проработке общими усилиями вопросов развития регионов по большинству задач и направлений развития.

Реальность и эффективность региональных стратегий от этого существенно возрастет. Ведь в регионах нет обособленных, изолированных от внешнего мира территорий.

На сегодняшний день нет реального инструментария согласования стратегических планов развития регионов – серьезное упущение, давно требующее официального оформления, например в форме рекомендаций данного круглого стола для последующего решения Ассоциации «Северо-Запад».

Возвращаясь к Стратегии развития Республики Коми, хочу кратко описать сложившуюся в республике систему стратегического планирования, включающую непосредственно саму Стратегию и механизмы ее реализации.

Система стратегического планирования в Республике Коми



Ключевым звеном, конкретизирующим положения Стратегии в привязке к конкретным территориям и проектам, является

принятая Схема развития и размещения производительных сил Республики Коми на период до 2020 года.

В соответствии со Схемой определены 48 основных инвестиционных проектов, реализация которых позволит создать соответствующую целям и задачам развития региона производственную и транспортную инфраструктуру.

На реализацию всех проектов потребуются инвестиции в объеме свыше 400 млрд. рублей. Для выполнения намеченного создана вся необходимая законодательная база и инфраструктура поддержки инвестиционной деятельности.

Процесс планирования развития и размещения производительных сил стал промежуточным этапом, соединяющим Стратегию и документацию в сфере градостроительства.

В настоящее время на основе названной Схемы разрабатываются Схема территориального планирования Республики Коми и другие градостроительные документы

Далее по значимости следуют целевые республиканские, ведомственные и муниципальные программы, комплексные и целевые планы мероприятий, различные соглашения о сотрудничестве и другие формы.

Хочу акцентировать ваше внимание на относительно новых для республики инструментах повышения эффективности государственного управления, которые мы считаем очень важными, и от применения которых ожидаем наиболее значительного эффекта.

Первое – это создание системы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления в республике.

Главная цель этой работы - повышение эффективности и согласованности действий всех органов власти, усиление ответственности Правительства в целом, всех его структур, каждого служащего персонально за соблюдение законности, выполнение возложенных на них полномочий и функций.

Была проведена инвентаризация всех полномочий, установленных законодательством, выявлены проблемы в организации управления.

Среди них главные -

проблемы финансовой дисциплины и несогласованности действий органов власти разных уровней;

не всегда обоснованный рост численности государственных и муниципальных служащих;

отсутствие необходимого уровня квалификации и слабый контроль их деятельности;

низкая оценка населением деятельности государственных служащих, недоверие к органам власти в целом и другие проблемы.

В результате решения этих проблем мы рассчитываем получить основу для принятия объективных решений в оценке работы органов исполнительной власти Республики Коми, оптимизации численности и функций, выявлении недоработок и нарушений.

Такая же работа проводится и на муниципальном уровне. Таким образом, в республике создается очень жесткий механизм, нацеленный на достижение поставленных стратегических задач и планируемых индикаторов.

Второе – это реальное внедрение механизмов бюджетирования, ориентированного на результат, при формировании республиканского бюджета на 2009 и последующие годы.

Перед всеми органами власти поставлена задача - определить целевые параметры своей деятельности, оформив их в виде ведомственных целевых программ, представить полное обоснование требуемых для достижения целей бюджетных ресурсов.

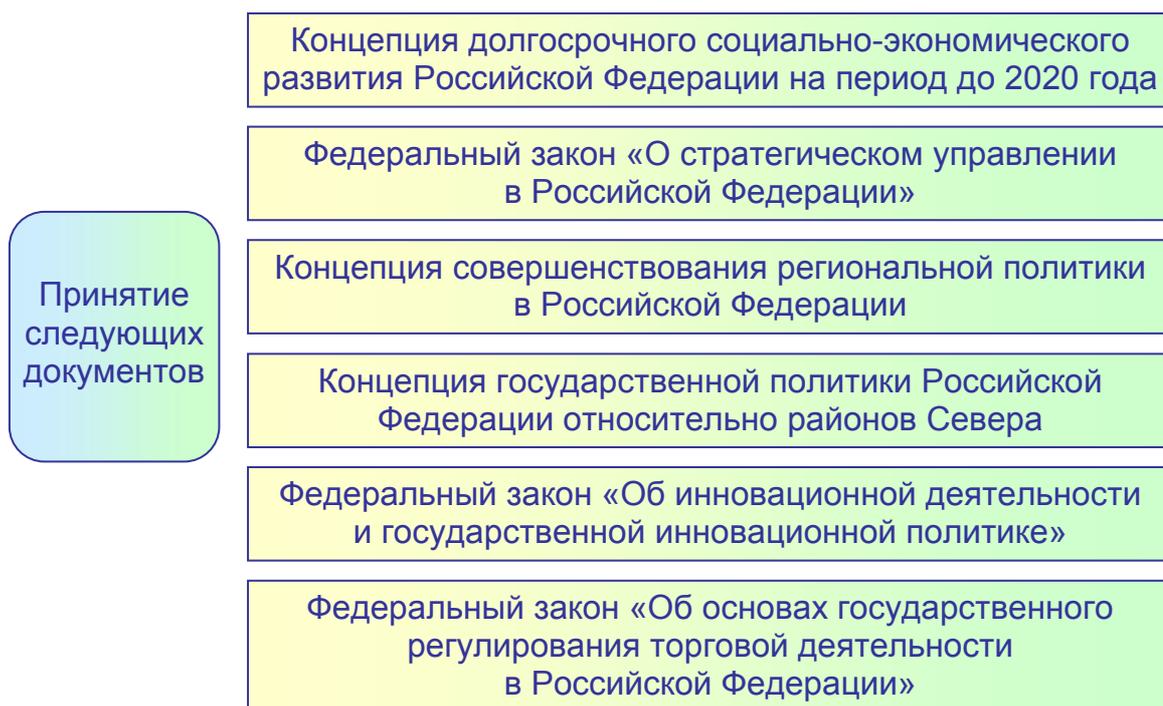
В ходе этой работы определена приоритетность и оптимальность бюджетного финансирования.

Согласно нашим планам, бюджет республики в самой ближайшей перспективе должен стать более действенным регулятором экономического развития, приобрести строго целевую направленность на достижение поставленных в Стратегии задач, обеспечить согласованность целей, задач и действий всех получателей бюджетных ресурсов, концентрацию общих усилий на приоритетных направлениях.

Одним из основных внешних факторов успешного развития регионов является состояние федерального законодательства.

Особенно это важно при разработке и реализации региональных стратегий.

Предложения по решению вопросов на федеральном уровне



Но из принятых федеральных документов по вопросам стратегического планирования сегодня – только Приказ Минрегиона «Об утверждении Требований к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации».

Разрабатываемый Минэкономразвития России проект федерального закона «О стратегическом управлении в Российской Федерации» из-за несогласованности позиций федеральных министерств продвигается очень медленно.

А это закон нужен регионам для развития собственного законодательства.

Подготовленный Минрегионом России проект постановления о федеральном мониторинге также исчез из поля зрения регионов.

Кроме того, сегодня нет законодательно определенной четкой и понятной государственной региональной политики.

Считаю, что подготовленный проект Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации требует дополнительного обсуждения в регионах и скорейшего принятия.

Главной идеей этого документа должны стать не только поддержка «точек роста» и «локомотивов», а стимулирование развития всех без исключения регионов, поощрение и поддержка любых региональных инициатив, в том числе кластерных инициатив, инфраструктурных проектов, маркетинговых стратегий территорий, направленных на повышение их привлекательности для инвесторов и квалифицированных кадров, улучшение условий жизни коренных и новых жителей этих регионов.

И еще – в существующем проекте отсутствуют положения о необходимости приоритетного внимания и поддержки северных регионов.

Действующая Концепция государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера в значительной степени утратила актуальность.

Поэтому вопросы северных регионов должны быть отражены либо в проекте Концепции совершенствования региональной политики, либо в отдельном документе.

Обязательно должен быть затронут вопрос решения проблемы регионов, для которых, как, например, для Республики Коми, рост налогового потенциала в ходе реализации эффективной экономической политики не сопровождается адекватным ростом бюджетных ресурсов.

Ведь большая часть налоговых поступлений, по-прежнему, (в Республике Коми – около 70%) направляется в федеральный бюджет.

В начале года мы, как и другие регионы округа, поддержали идею Минрегиона России о выделении зон опережающего развития в регионах.

Республика представила свои предложения по 10 территориям опережающего развития по различным специализациям.

Это не только районы развития добывающего и обрабатывающего секторов в топливно-энергетическом и лесопромышленном комплексах, но и районы с перспективами развития новых для республики горнорудного и туристического комплексов.

Однако идея не нашла своего продолжения и должного отражения в проектах Стратегии и Концепции региональной политики. Нужно вернуться к этой идее.

Сегодня все понимают важность и перспективность использования механизмов государственно-частного партнерства при реализации региональных стратегий, особенно в части привлечения источников финансирования для выполнения капиталоемких проектов.

Государственно-частное партнерство - важнейший и наиболее универсальный механизм государственной инвестиционной политики, значение которого в России и отдельных регионах с

каждым годом набирает обороты и уже создает необходимый эффект.

В то же время, возникают проблемы в однозначной трактовке самого понятия и грамотном практическом применении механизмов государственно-частного партнерства в регионах.

В этой связи считаю необходимым предложить Минэкономразвития России ускорить разработку соответствующих методических рекомендаций, а также расширить информационную и консультационную поддержку регионов.

Кроме того, есть необходимость уточнения действующей редакции федерального закона «О концессионных соглашениях», в частности, в части решения вопросов о регламентации деятельности, осуществляемой с объектами концессий.

Далее – на сегодняшний день законодательно не урегулированы вопросы инновационной деятельности, не определено ее понятие, не установлены правовые основы осуществления и основы государственной инновационной политики.

Есть настоятельная потребность либо в дополнении норм федерального закона о науке и государственной научно-технической деятельности положениями об инновационной деятельности, либо в разработке отдельного закона об инновационной деятельности и государственной инновационной политике.

Одна из серьезных проблем большинства регионов в обеспечении условий экономического роста - кадровый дефицит.

В ее решении немаловажную роль играет построение эффективной взаимоувязанной в территориально-отраслевом аспекте системы кадрового обеспечения экономики и достижение согласованности действий федеральных и региональных органов власти.

Из-за пробелов в законодательстве и отсутствии согласованности действий участников данного процесса во многих регионах объемы и профессиональная структура подготовки кадров не соответствуют реальным потребностям регионального рынка труда.

Нужны соответствующие федеральные правовые акты.

Считаю решение всех названных вопросов, особенно законодательного подкрепления усилий регионов в создании собственных систем стратегического планирования, одним из главных факторов успешной реализации Стратегии развития России в целом.

В заключение хочу еще раз подчеркнуть - для преодоления значительной дифференциации в уровне развития регионов и улучшения общих тенденций в развитии страны в целом необходимо:

Первое - добиваться согласованности действий федеральных, региональных и муниципальных органов власти при выборе и утверждении планов, программ и иных документов стратегического характера;

Второе – обеспечить реализацию системного подхода в использовании экономического потенциала регионов, исключив традицию неравномерного распределения ресурсов между регионами с концентрацией их преимущественно в крупных мегаполисах и богатых природными ресурсами регионах;

Третье – активизировать и расширить формы взаимодействия, экономического и социально-культурного сотрудничества регионов внутри федеральных округов, разработать и внедрить в практику механизмы согласования стратегий и проектов, выработки и внесения на федеральный уровень согласованных предложений по решению вопросов региональной политики.