

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»
Воронежский государственный университет

Научно-исследовательская работа

**Региональная модель управления
и политика развития отраслевых рынков
в Воронежской области**

Основные результаты исследования

декабрь 2016 – июль 2017

Постановка проблемы

- Необходимость поиска новых моделей экономического развития в условиях сокращения доходов от сырьевого экспорта и ограничений в доступе к капиталу и технологиям
- Мировой опыт → активность регионов как важный драйвер развития; территориальная концентрация («зоны роста») в рамках успешной реализации моделей догоняющего развития
- Воронежская область (ВО) – как регион, отличающийся положительной динамикой социально-экономических индикаторов на фоне других регионов РФ → В чем основные характеристики модели управления ВО? Как это соотносится с опытом других стран и регионов? В какой мере эта модель может быть основой для устойчивого экономического развития?

Задачи проекта

- Внешняя оценка механизмов модели управления в контексте российского и международного опыта, исследование ключевых факторов, влияющих на эффективность региональной модели управления в ВО
- Выявление лучших практик и механизмов реализации политики развития отраслевых рынков в ВО
- Проведение SWOT-анализа политики развития отраслевых рынков и региональной модели управления, сложившейся в ВО в последние годы
- Разработка рекомендаций и предложений по совершенствованию региональной модели управления и политики развития отраслевых рынков в Воронежской области

График реализации проекта

Этапы	Содержание работ
Первый этап: декабрь 2016 – февраль 2017	<ul style="list-style-type: none">• обзор литературы, российского и зарубежного опыта• анализ нормативно-правовой базы, состояния и динамики развития отраслевых рынков в ВО
Второй этап: март – июль 2017	<ul style="list-style-type: none">• полевые исследования: серия интервью (март-апрель 2017)• анализ политики развития отраслевых рынков и особенностей региональной модели управления + SWOT-анализ (май-июнь 2017)• разработка рекомендаций и предложений по совершенствованию региональной модели управления и корректировке региональной отраслевой политики (июнь 2017)• Представление заказчику результатов исследования и их обсуждение (июль 2017)

Структура презентации

1. Методология и информационная база исследования
2. Ключевые компоненты модели управления:
 - Внутренний контур
 - Взаимодействие с федеральным центром (ФЦ)
 - Механизмы обратной связи
3. Отраслевая политика:
 - Сельское хозяйство и АПК
 - Строительство
 - Промышленность
 - Другие сектора
4. SWOT- анализ модели управления и политики развития отраслевых рынков:
 - Сильные стороны
 - Уязвимые места
 - Возможности
 - Угрозы
5. Предложения и рекомендации

1. Методология и информационная база исследования

Теоретическая база

- Три этапа политики экономического развития регионов по [Isserman, 1994]:
 - «привлечение фабричных труб» (внешние источники роста),
 - «самосовершенствование» (развитие инфраструктуры, поддержка образования и НИОКР, выращивание новых бизнесов),
 - «развитие знаний и процессов» (формирование кластеров и координация действий государства и бизнеса)
- Концепция «новой промышленной политики»: снижение издержек и рисков освоения новых видов деятельности путем покрытия части фиксированных издержек и обеспечения координации действий всех заинтересованных групп со стороны государства [Rodrik, 2004, 2007]
- «Ловушка среднего дохода»: по мере повышения уровня развития исчерпание конкурентных преимуществ низких издержек → необходимость роста производительности. Межфирменная кооперация в освоении новых компетенций и механизмы координации деятельности государства и бизнеса [Doner, Schneider, 2016] как решение.
- Агентство PEMANDU: адаптивная модель взаимодействия государства и бизнеса в стимулировании экономического развития [Sabel, Jordan 2015]
- Опыт Фонда Чили в части запуска новых отраслей [Kuznetsov, Sabel 2014]

Информационная база

- 39 интервью, проведенных в ВО в марте-апреле 2017:

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

- Документы и аналитические материалы по развитию ВО
- Нормативно-правовая база, регламентирующая реализацию экономической и социальной политики в ВО за 2011-2015 гг.
- Статистика социально-экономического и отраслевого развития ВО за 2005-2014 гг.
- Статистические и аналитические материалы по региональной политике развития отраслевых рынков и организации управления в Республике Татарстан, Белгородской, Калужской и Ульяновской областях

2. Ключевые компоненты модели управления:

- Внутренний контур
- Взаимодействие с федеральным центром (ФЦ)
- Механизмы обратной связи

Модель управления: внутренний контур

- Высокий личный авторитет губернатора
- Сильная управленческая команда – куда подобраны люди с разными компетенциями (включая опыт работы в бизнесе – аналогии с Фондом Чили)
- Эффективно выстроенный (уже в 2009 году) механизм отношений с муниципальными районами
- Высокий уровень доверия к руководителям подразделений и поддержка их инициативы → достаточно высокая автономия в выработке решений и выборе механизмов их реализации
- Высокая степень горизонтальной координации между разными РОИВ
- Выстроенная система мониторинга – включая KPI для отдельных подразделений. Согласованность этой системы с критериями ФЦ.
- Возможность самореализации – как существенный элемент удержания сильных кадров в системе
- Поддержание баланса между разными группами интересов

Модель управления: взаимодействия с ФЦ

- Предшествующий опыт, репутация и личные контакты А.В.Гордеева как фактор, заметно упрощающий для ВО взаимодействие с ФЦ
- Эффективное взаимодействие с экономическим и отраслевым блоком федерального правительства: высокие оценки системы стратегического планирования (по линии МЭР и МФ), привлечение федеральных ресурсов (через МПТ и МСХ)
- Поддержание конструктивных рабочих контактов с территориальными органами ФОИВ
- С 2014 - активная включенность А.В.Гордеева в федеральную повестку (президиум Госсовета; рабочая группа «Приоритеты структурных реформ и устойчивый экономический рост» Экономического совета при Президенте РФ)
- Однако: публичный конфликт с местным ФСБ (2015); неопределенность с возможностями карьерного продвижения для местных управленцев через включение представителей ВО в «кадровые резервы» федеральных ведомств (по аналогии с Татарстаном, Калугой и др.)

Модель управления: механизмы обратной связи

Выстроенная система взаимоотношений с разными группами в бизнесе и обществе, структурированная по уровням

- ГС Лидер, ТПП, «Общее дело»
- Большой совет НКО, Совет ТОС, Общественная палата

Отношения с бизнесом

- Эффективные коммуникации, хороший инвестиционный климат (без «входных билетов» и «абонементов»)
- Высокий уровень доверия, позволяющий согласовывать интересы и реализовывать совместные проекты
- Однако: коллективные форматы только в социальных проектах, общая стратегия развития ВО скорее формулируется властью, согласование бизнес-проектов в индивидуальном режиме

...с обществом, НКО и СМИ

- Общественные приемные губернатора и регулярные опросы УРП
- Эффективная поддержка проектов и инициатив местных сообществ (ТОС)
- Оперативная реакция и способность к компромиссам в конфликтных ситуациях (акции профсоюза образования в 2016г.)
- Как следствие: высокая поддержка губернатора в муниципальных районах и обеспечение политической стабильности
- Тем не менее: напряженные отношения с рядом СМИ, сложности в г.Воронеж

РОО Гражданское собрание «Лидер»

- Базовая информация:
 - Создано в 2011 году по инициативе А.В.Гордеева
 - Объединяет около 60 предпринимателей и топ-менеджеров, представляющих ключевые сектора экономики ВО
 - За 6 лет реализовано несколько десятков социальных проектов на общую сумму около 500 млн. рублей
- Основные задачи и функции:
 - Решение социальных проблем, продвижение ВО в культурной сфере
 - Консолидация региональной элиты, портал обратной связи для бизнеса и власти
 - Членство в организации как система гарантий для бизнеса
- Тенденции в развитии:
 - Ограниченность повестки социально-культурными вопросами (при желании у некоторых членов ее расширить)
 - Эволюция от реализации широкого спектра социальных проектов (на старте) к разным формам поддержки предпринимательства
 - Незавершенная институционализация - сохраняющаяся привязка деятельности ГС Лидер к фигуре А.В.Гордеева как его инициатора

Модель управления: ограничения и проблемы

- При ориентации на выстраивание институциональных механизмов сохраняющаяся моноцентричность системы управления и модели принятия решений → риски для ее устойчивости в случае кадровых изменений на высшем уровне
- Дефицит стандартных стимулов (материальные и карьерные) на верхних этажах в системе управления
- Действующая система стратегического планирования и мониторинг реализации стратегии ориентированы на внутренние процессы в системе управления; ключевые стейкхолдеры (бизнес, элиты бюджетного сектора, НКО) слабо интегрированы в процессы выработки стратегии развития; основным драйвером выступает сама власть
- При наличии эффективных коммуникаций и согласовании интересов с бизнес-элитой нет ясных механизмов согласования планов с элитами бюджетного сектора, что в перспективе может стать ограничением для экономического развития
- Попытки повысить управляемость в «ручном режиме» в г.Воронеж чреваты рисками ослабления механизмов обратной связи и ростом социальной напряженности

3. Отраслевая политика:

- Сельское хозяйство и АПК
- Строительство
- Промышленность
- Другие сектора

Сельское хозяйство и АПК – 1

- Четкое представление губернатора о структуре АПК, накопленный опыт в управлении сельским хозяйством и желание применить его в реальной жизни
- Полная приватизация сельского хозяйства, перевод в частные руки собственника
- Вовлечение в производство всех районов области и всего спектра предприятий (от фермерских хозяйств до крупных холдингов)
- Планомерное развитие кластерного подхода с упором на животноводство как наиболее перспективное направление
- Ставка на глубокую переработку сельскохозяйственного сырья в области
- Создание отлаженного механизма привлечения инвесторов, включая открытый механизм отбора проектов, поддержка отобранных проектов через субсидии, компенсацию затрат на инфраструктуру, льготное налогообложение
- Поощрение победителей экономического соревнования в АПК (гранты муниципальным образованиям, персональные награды аграриям)
- Развитие сельских территорий, налаживание партнерских отношений с бизнесом по данной теме (трехстороннее соглашение между правительством региона, администрацией Россошанского района и «Дон-Агро» по улучшению социально-экономической обстановки в 20 поселениях, соглашения с Московским индустриальным банком, «Агротех-гарантом» и т.п.)

Сельское хозяйство и АПК – 2

Выстраивание четкой системы взаимодействия власти с предприятиями АПК:

- практика GR и неформальное общение с органами власти («Агроэко» таким образом лоббирует ветеринарное благополучие, меры поддержки малого и среднего бизнеса)
- совместная отработка предложений по актуализации и совершенствованию законодательства и доведение их до Федерального центра; лоббирование интересов отрасли через объединение свиноводов и производителей КРС, на площадках комитета по развитию АПК в ТПП, Воронежской ассоциации фермерских / крестьянских хозяйств

Вместе с тем:

- Неудовлетворительная работа госветслужбы, отсутствие ветеринарного благополучия региона (вспышки АЧС, модулярного дерматита и т.п.)
- Заметная доля теневого оборота в секторе
- Высокой стоимостью энергоносителей → влияние на себестоимость
- Меняющиеся правила льготного кредитования со стороны ФЦ
- Дефицит квалифицированных кадров

Строительство

Несмотря на сжатие спроса - один из наиболее крупных и значимых секторов экономики региона. По объемам ввода жилья ВО с 2013 входит в тройку лидеров в ЦФО, уступая лишь Московской области и г.Москва.

- *Антикризисная поддержка строительной отрасли.*

Снижаются цены за кв.метр и рентабельность в отрасли. Для стабильной работы власти предлагают строителям проекты в рамках программы расселения ветхого жилья, софинансирование социальных объектов, работы для Фонда капремонта. Власти также лоббируют продление господдержки ипотечного кредитования для молодых семей.

- *Тенденция комплексного освоения территорий.*

Характер застройки Воронежа меняется в сторону комплексного освоения территорий, в Воронеже и пригороде реализуется 11 проектов комплексного развития территорий жилищного строительства. Основные тенденции: укрупнение строек, увеличение этажности и приоритет квартальной застройки, увеличение доли крупных застройщиков, 70% застройки в 2016 осуществляли семь крупных застройщиков.

Союз строителей Воронежской области

- Базовая информация:
 - Создан в 2001 году
 - Объединяет свыше 80 организаций, представляющих всех стейкхолдеров отрасли в регионе (строительные организации, производители, проектировщики, учебные заведения, профсоюзы)
- Основные задачи и функции:
 - Мониторинг рынка и выработка решений по развитию отрасли (стандарты и нормативное регулирование, защита от недобросовестной конкуренции, подготовка кадров, управление жилищным фондом) и их публичное продвижение
 - Механизм согласования интересов между стейкхолдерами в отрасли и канал взаимодействия между отраслью и региональной властью
- Примеры удачных решений (в формате ГЧП):
 - Эффективное урегулирование проблемы «обманутых дольщиков» (через компенсацию застройщикам понесенных затрат в виде бесплатного предоставления земельных участков, находящихся в областной собственности, - в соответствии с ОЗ-163 от 6.11.2013)
 - Комплексная застройка в новых кварталах с обязательствами по созданию базовой инфраструктуры со стороны застройщиков при частичном софинансировании от государства (госзаказы на строительство детсадов)

Промышленность

- Заметный промышленный потенциал, унаследованный от советского периода. Ведущие промышленные отрасли ВО – машиностроение (24% в общем производстве) и химическая промышленность (16,5%)
- С 2015 годы реализуются меры по привлечению средств федеральных программ для промышленных предприятий региона (в 2016 году – свыше 3 млрд. рублей). Центр кластерного развития – содействие предприятиям ВО в подготовке и сопровождении заявок на получение федеральной поддержки. Оперативное выделение средств из регионального бюджета для софинансирования участия в федеральных программах.
- Создан индустриальный парк «Масловский», получивший аккредитацию Минпромторга. Созданы и функционируют четыре технопарка: "Содружество", "Космос-Нефть-Газ", "Многопрофильные инновации в технологиях электроники и машиностроения" (МИТЭМ) и "Воронежский авиационный технопарк". Специально для резидентов технопарков разработана система налоговых преференций. Создан нефтегазовый кластер.
- Однако: сейчас пром.политика в основном реализуется через упрощение доступа к финансированию и через привлечение новых инвесторов. Проблемы многих действующих предприятий объективно могут быть решены только на федеральном уровне. Одна из значимых проблем с возможными решениями в регионе – дефицит квалифицированных кадров, но она стала обсуждаться в РОИВ лишь с 2016 года.

Туризм

- Заметный историко-культурный и природный потенциал для развития туризма в ВО
- Концепция развития туризма представлена в Стратегии 2020 и госпрограмме ВО «Развитие культуры и туризма».
- Личные усилия губернатора по повышению привлекательности ВО как туристического центра (Платоновский фестиваль, Корабль-музей «Гото Предестинация», привлечение в ВО всероссийских акций)
- Благодаря развитию строительной отрасли решена проблема наличия мест для размещения туристов
- Однако: потенциал сектора используется лишь отчасти, т.к. при наличии большого числа профильных госорганов отсутствует общая стратегия развития сектора, скорее реализуются «точечные инициативы», нет четкой системы координации действий заинтересованных участников, не развита кооперация с другими регионами в части разработки совместных туристических маршрутов

Образование

- В сравнении с соседними регионами ВО является заметным образовательным и научным центром. В ВГУ учатся студенты из 75 регионов, доля иногородних студентов достигает 25%.
- Ректора трех университетов – депутаты ВОД.
- Многие предприятия взаимодействуют с ВУЗами (особенно по инженерно-техническим специальностям)

Вместе с тем:

- Большинство руководителей предприятий говорят о проблемах с квалифицированными кадрами, о несоответствии учебных программ современным требованиям, о необходимости доучивать новых сотрудников на рабочем месте.
- Нет содержательной координации деятельности ВУЗов, не ясны стратегии развития ВУЗов, дефицит квалифицированных кадров как проблема в ВО всерьез стал обсуждаться лишь с 2016 года

Предпринимательство

- Наличие в регионе сильных объединений предпринимателей (ТПП ВО, ОПОРА, «Объединение предпринимателей»). Их участие в координационных советах, совещаниях с губернатором.
- Предпринимательская премия им В.Столля – не только мотивационная функция, но и имиджевая (привлечение внимания общественности к институту предпринимательства, а также содействие формированию положительного имиджа предпринимателя в Воронежской области)
- Финансовая поддержка предпринимателей ВО корпорацией МСП
- Различные программы по обучению, повышению квалификации предпринимателей
- Адекватное отражение проблем предпринимательства в СМИ
- Некритическая ситуация с коррупцией в регионе

Тем не менее:

- Проблемы адм.барьеров в отношениях МСП с городской администрацией
- Уход бизнеса «в тень». При этом в глазах общественности и ряда представителей МСП борьба с несанкционированной торговлей, фальсификатом выглядит как меры, «душющие» предпринимательство

Отраслевая политика – некоторые выводы

- Разные стадии в развитии отраслевой политики по [Isserman 1994] в разных секторах – от 3-й в АПК до скорее 1-й в промышленности
- Высокая степень координации в блоке АПК и в строительстве – при явном отставании в сфере услуг
- Позитивный опыт консалтинговой поддержки региональных предприятий в части подачи заявок на федеральные гранты и субсидии (аналогии с Чили)
- Эффективные коммуникации с бизнесом через отраслевые комитеты ТПП
- Ограничения в возможностях координации в промышленном блоке – т.к. там цепочки надо выстраивать на фед.уровне
- Дефицит квалифицированных кадров как ограничение для бизнеса – и (пока) отставание региона в поисках вариантов решения этой проблемы

3. SWOT-анализ модели управления и развития отраслевых рынков в Воронежской области

<i>Сильные стороны</i>	<i>Уязвимые места</i>
<i>Возможности</i>	<i>Угрозы</i>

SWOT – Сильные стороны

- Выстроенная система управления, которая несмотря на централизованное принятие решений, оставляет достаточно высокую степень автономии для руководителей среднего и верхнего уровня и дает возможность для реализации инициатив и новых решений
- Адекватное взаимодействие с федеральными ведомствами (МСХ, МПТ, МЭР, МФ), встроенность в федеральные системы оценки деятельности РОИВ
- Работающие механизмы обратной связи с населением (общественные приемные губернатора, мониторинг социальных настроений)
- Выстроенная система отношений с бизнесом (ГС Лидер, ТПП) и с НКО (Большой совет НКО, ТОС), обеспечивающая поддержание баланса между разными группами интересов
- Благоприятный инвест.климат в сравнении с другими регионами
- Эффективные механизмы реализации отраслевой политики в АПК и строительном секторе (через согласование интересов и координацию деятельности стейкхолдеров)
- Эффективное применение проектных методов управления и механизмов ГЧП

SWOT – уязвимые места

- Моноцентричность сложившейся системы управления → устойчивость всей системы зависит от действий «первого лица»
- Слабость стандартных материальных и карьерных стимулов на средних и верхних этажах в системе управления регионом → слишком высокая значимость самореализации как фактора удержания сильных кадров
- Слабая вовлеченность бизнеса и элит бюджетного сектора в процессы выработки стратегии развития региона (они скорее выступают как исполнители) → риски одностороннего видения и меньших стимулов к эффективной реализации планов
- Неравномерность в использовании механизмов согласования интересов и координации деятельности по секторам – отставание в секторе услуг (туризм, образование), отчасти в промышленности
- Слабость элит бюджетного сектора, отсутствие у них внятных идей и стратегий развития образования и здравоохранения → риски ухудшения качества среды и снижения привлекательности ВО для молодежи и высококвалифицированных работников

SWOT – Угрозы / риски

- Общестрановой риск: сжатие возможностей для развития в случае возможного обострения конфликта с Украиной и нарастания политической конфронтации России с Западом
- Нарастание конкуренции со стороны других регионов за ресурсы ФЦ и привлечение инвесторов (в т.ч. – за счет улучшения качества управления в других регионах РФ)
- Попадание в «ловушку среднего дохода» (с утратой конкурентных преимуществ, основанных на низкой стоимости рабочей силы – при отсутствии механизмов, обеспечивающих постоянное повышение производительности труда)
- Нехватка местных поставщиков должного качества (из МСП) для строящихся в регионе новых предприятий

Исторические преимущества ВО

- Выгодное географическое положение
- Унаследованный высокий уровень человеческого капитала (за счет университетов и высокотехнологичных предприятий, в т.ч. в оборонной промышленности) и стремление к независимости, заложенное в местной культуре
- 1990 – 2000е: слабая власть, которая не обращала внимания на бизнес и не создавала для него никаких условий, но одновременно и не «давила бизнес» в явной форме (как это происходило в ряде регионов) → многие активные люди с советским «человеческим капиталом» ушли в бизнес и создали успешные предприятия
- В сочетании с адекватной системой госуправления потенциал таких людей может быть эффективно использован в интересах развития всего региона (а не только отдельных компаний)

SWOT – Возможности

- Развитие межрегиональной кооперации (с опорой на выгоды географического положения ВО)
- Возможности вывода продукции АПК на внешние рынки
- Включение более широкого круга стейкхолдеров (прежде всего со стороны бизнеса) в выработку и реализацию общей стратегии развития
- Привлечение инвестиций в новые сектора – с опорой на преимущества ВО. Реализация новых проектов в секторах, смежных с традиционными для ВО (что позволит использовать имеющиеся компетенции в новом преломлении)
- Развитие предпринимательства (в т.ч. с учетом фактора благоприятного инвестиционного климата)
- Более широкое использование фактора человеческого капитала и потенциала системы образования

5. Предложения и рекомендации

Система управления: стратегия и ГЧП

- Изменение технологий стратегического планирования с привлечением ключевых стейкхолдеров к совместному проектированию будущего развития региона (опыт Татарстана)
- Расширение фокуса работы ГС Лидер (возможно не всех его членов, а отдельных групп) на новые сферы. Возможный формат – через включение людей из крупного бизнеса в стратегические партнерства с университетами (не просто членство в Поп.советах, а участие в разработке стратегий и мониторинге их реализации). Другая перспективная сфера для проработки и реализации комплексных проектов в форматах ГЧП – туризм (включая межрегиональную кооперацию).
- Стимулирование предпринимательства – в т.ч. через создание в Воронеже на принципах ГЧП аналога Фонда Чили
- Внедрение новых гибких форм мониторинга реализации проектов (опыт PEMANDU в Малайзии)

Система управления – кадры и бизнес-процессы

- Создание возможностей карьерного роста в федеральных структурах для выходцев из ВО (кейс Татарстана и Калуги) → дополнительные стимулы, привлекающие сильных людей в систему + расширение базы для взаимопонимания и эффективного взаимодействия с ФЦ
- Изменение (упрощение) стартовых требований к кандидатам при приеме на низшие должности
- Введение практик перевода перспективных сотрудников в смежные департаменты – для приобретения нового опыта и расширения навыков (это в т.ч. будет способствовать более эффективному горизонтальному взаимодействию)
- Внутренние технологические изменения: заимствование из бизнес-структур практики тайм-менеджмента (автоматическое согласование календарей, введение «дня тишины» по блокам)

Отраслевая политика

- В промышленности: переход от 1 этапа (по Иссерману) ко 2-му и 3-му – формирование кластеров, расширение кооперации, стимулы для создания новых местных МСП, способных выступать поставщиками для пришедших в регион крупных компаний
- АПК: взаимодействие с фед.ведомствами (вкл. ветеринарную службу) для создания возможностей для экспорта; «точное сельское хозяйство» - как новое направление, где возможно использование накопленных в ВО компетенций в с/х и промышленности
- Туризм: координация деятельности заинтересованных участников (включая межрегиональную кооперацию – опыт Калуги)
- Предпринимательство: условия для микро-предпринимателей, включая расширение доступа к кредитным ресурсам (введение для них скорринговых процедур в крупных банках)
- Общая проблема для всех отраслей: подготовка квалифицированных кадров → поддержка партнерств между предприятиями, колледжами и ВУЗами, учет опыта регионов, участвующих в проекте АСИ по «дуальному образованию». Механизмы привлечения в бюджетный сектор сильных кадров из других регионов (опыт Белгорода). Фокус на развитие человеческого капитала – опыт Стратегии-2030 в Татарстане.