

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION
UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE

REGIONAL FORUM

“Social Aspects and Financing of Industrial Restructuring”

26 and 27 November 2003, Moscow, Russian Federation

Topic 6. Regional dimension of industrial restructuring

Strategies of Economic Restructuring in Predominately Mining Areas

By Mr. Anatoly ROZHKOV – Deputy Director, State Coordinating
Institution for Regional Development and Social Aspects “SOTSUGOL”,
Ministry of Energy

Russian Federation

(This paper is being circulated by the secretariat as received from the author)



UNITED NATIONS

Анатолий Рожков
Кандидат экономических наук, заместитель директора ГУ «Соцуголь»,
г. Москва (Россия)

СТРАТЕГИЯ РАЗРАБОТКИ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ ГОРНОПРОМЫШЛЕННЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Актуальность проблемы разработки научных подходов, методов и конкретных механизмов стратегического управления реструктуризацией горнопромышленных территорий (регионов, муниципальных образований), где освоение минерально-сырьевой базы является (являлось) основным направлением экономического развития, очевидна. Специфика этих территорий, природно обусловленная предвидимой конечностью экономического цикла развития, расположением многих из них в неблагоприятных природно-географических условиях и т.п., определяет необходимость иметь целевые ориентиры социально-экономического развития. Наличие этих прогнозных ориентиров позволяет, во-первых, предвидеть необходимость будущих структурных преобразований в экономике района (реструктуризация), диагностировать условия и факторы предстоящей реструктуризации, разрабатывать вероятностные альтернативы будущего развития, т.е. непосредственно механизм реструктуризации в целом, принимать частные социально-экономические решения и разрабатывать механизмы их реализации на основе программ и проектов. С помощью этих частных механизмов, корректируются возникающие отклонения в развитии, и тем самым, своевременно демпфируются негативные последствия изменений внешней и внутренней среды.

Методология и практика стратегического управления развитием промышленных регионов находит все большее применение в региональной экономике. Вместе с тем, все еще заметно ощущается недостаточность научной проработки этой методологии и дефицит практического опыта. Попытки использования, в рамках рассматриваемого вопроса, зарубежных научных достижений и практики, основанных преимущественно на теоретической базе стратегического менеджмента, корпоративного управления и т.п., не всегда приносят желаемый эффект для конкретных условий реструктуризации промышленных, в том числе, горнопромышленных территорий России.

Значительная часть горнопромышленных территорий, за редким исключением, на переходном этапе, все еще остается в сложном социально-экономическом положении. Это обусловлено рядом причин, в частности, а) природным фактором горнопромышленной деятельности на конкретной территории; б) историческим наследием прошлого – возникновением моно - специализированных горнопромышленных локальных поселений и дальнейшим их гипертрофированным индустриальным развитием при недостаточном внимании к развитию и поддержке социальной инфраструктуры; в) в известной мере - следствием переходного периода с начала 90 г. XX в.; г) рыночным характером горнопромышленного сырья; д) отсутствием долговременной государственной политики недропользования и промышленной политики в целом в данный период времени; е) отсутствием эффективных рыночных механизмов структурных преобразований реального сектора экономики на региональном и муниципальном уровнях и др.

Примером вышеизложенного является угольная промышленность России, реструктуризация которой была проведена без достаточного учета территориальных интересов, эффективного воспроизводства занятости высвобожденных трудовых ресурсов, полной оценки социальных и экологических последствий структурных преобразований. При этом необходимо отметить, что процесс реструктуризации отрасли осуществлялся под государственным контролем и финансовой поддержке.

Общие принципы стратегического подхода к реструктуризации экономики горнопромышленной территории состоят в следующем.

Во-первых, разработке стратегии развития конкретной локальной территории должен предшествовать комплекс социально-экономических, экологических, технологических и других исследований, позволяющих прогнозировать перспективные варианты структурных преобразований. При этом особое значение приобретают научные рекомендации по

институциональному оформлению технологии разработки и реализации стратегии регионального развития.

Во-вторых, горнопромышленная территория, где осуществляется реструктуризация экономики, должна рассматриваться в качестве единого социально-хозяйственного комплекса во взаимосвязи социальных, производственных и экологических факторов жизнедеятельности территории при условии приоритетности решения главной задачи - обеспечения устойчивого повышения уровня жизни населения с дальнейшим усилением всех компонент, определяющих понятие «качество жизни». Особое значение при этом имеет оценка сложившегося в результате реформ производственно-экономического потенциала базовых отраслей и предприятий региона. Многие из этих предприятий, несмотря на их приватизацию и полную самостоятельность в выборе стратегии своего будущего развития, такую стратегию не разрабатывают, не формируют перспективную промышленно-инновационную политику. Отсутствие стратегических намерений предприятий базовых отраслей экономики препятствует разработке комплексного механизма реструктуризации экономики региона и конкретного муниципального образования.

В третьих, основополагающим принципом формирования стратегии должен быть принцип социального партнерства, для достижения которого должна быть тщательно отработана процедура согласования интересов всех участников процесса реструктуризации, обеспечена максимальная обоснованность и прозрачность намечаемых мероприятий. Реальный эффект принципа социального партнерства достижим только в случае постоянного диалога с населением территории, информирования его о неизбежности негативных последствий в ходе реструктуризации; широкого общественного обсуждения, анализа общественного мнения и наличия необходимых механизмов корректировки политики в случае непонимания ее населением.

В четвертых, процессы достижения целей реструктуризации, их корректировки, модернизации общего и частных механизмов структурных преобразований, прямой и обратной связи социального партнерства и др. требует создания эффективной информационно-технологической системы диагностики и мониторинга реализации выбранной стратегии структурных преобразований. Технология и инструментарий системы диагностики и мониторинга является неотъемлемой частью теории стратегического менеджмента.

В пятых, особое значение в современных условиях приобретает прогнозирование тенденций социально-экономического развития с точки зрения намеченных целей реструктуризации, источников финансового обеспечения намеченных к реализации программ и проектов (государственной поддержки или других возможных источников инвестиций), предвидения «узких мест» - очагов сопротивления структурным преобразованиям с целью их нейтрализации. В моноиндустриальном городе в силу ограниченного числа социально-экономических агентов, с одной стороны, число «очагов сопротивления» будет на порядок меньше, чем в городах с диверсифицированной структурой экономики, а с другой стороны, острота возможных конфликтов и их социально-экономические последствия будут существенно выше.

В этой связи стратегическая модель реструктуризации экономики локальной территории должна по определению быть не «реактивной», отражающей вынужденную реакцию на внешние воздействия, а «опережающей», предусматривающей наличие социально ориентированных инновационных механизмов реализации намеченных стратегических целей и задач. Лаг «опережения», т.е. период прогнозирования социально-экономического развития основных градообразующих предприятий и горнопромышленной территории должен составлять не менее 10 лет.

В шестых, стратегия реструктуризации экономики локальных сырьевых территорий должна базироваться на сценарном подходе к будущему социально-экономическому развитию горно-промышленной территории с учетом возможных перспектив ее экономического роста в региональном (а в отдельных случаях и в общероссийском) масштабе.

По мнению автора можно обозначить следующие гипотетические варианты сценариев структурных преобразований экономики сырьевых территорий, подверженных реструктуризации базовой отрасли:

1. Развитие экономики на основе сохранения горнодобывающей моноспециализации за счет освоения новых экономических месторождений (при условии наличия на территории разведанных конкурентоспособных месторождений).

2. Развитие экономики на основе сохранения горнодобывающей специализации лишь как элемента диверсифицированного материального производства.

3. Развитие экономики на основе принципиально новой индустриальной хозяйственной моноспециализации.

4. Развитие экономики на основе новой диверсифицированной индустриальной сферы материального производства, при отсутствии горных предприятий.

5. «Инерционное» функционирование экономики, сориентированной исключительно на малый бизнес, сферу обслуживания и т.п. без ориентации на индустриальное развитие. Данный вариант неизбежно связан с миграцией части экономически активного населения.

Основываясь на этих гипотетических сценариях в рамках специального проекта «Инициатива ТАСИС по муниципальной социально-экономической реформе» (МЕРИТ-1), бенефициаром которого являлось Государственное учреждение «Соцуголь», в 2000-2001 гг. для пяти кризисных углепромышленных территорий (гг. Копейска Челябинской обл., Кизела Пермской обл., Киселевска Кемеровской обл., Новошахтинска Ростовской обл. и Венева Тульской обл.) были разработаны экспериментальные модели стратегий их будущего развития. Выбор этих городов был обусловлен степенью сложности социально-экономических последствий реструктуризации градообразующего угольного сектора промышленности.

Цель проекта заключалась в разработке программы стратегического развития, основанной, в первую очередь на механизмах решения социальных проблем и обеспечения перспективной занятости высвобожденных трудовых ресурсов. Действующие сегодня механизмы и инструменты социальной защиты высвобожденных работников и создания новых рабочих мест взамен выбывших на основе государственной поддержки реструктуризации угольной промышленности не решают долгосрочные задачи развития, а многие из применяемых инструментов решают преимущественно тактические задачи, которые обеспечивают краткосрочный социальный эффект (выплаты выходных пособий и компенсаций, переобучение шахтеров, использование их на общественных работах, обеспечение пайковым углем, создание инфраструктуры малого бизнеса, частичное воспроизводство новых рабочих мест на территории в рамках механизма «Программ местного развития и обеспечения занятости для шахтерских городов и поселков» (ПМР) и др.). Несмотря на доказанную социальную эффективность ПМР, их потенциал в форме софинансирования проектов создания новых рабочих мест на территории за счет ограниченных средств государственной поддержки, не способен обеспечить долгосрочное и устойчивое развитие территории, мультиплицировать «эндогенные» факторы развития.

Приоритетными направлениями проекта являлись:

разработка программ и механизмов создания новых рабочих мест и диверсификации экономического развития, в том числе в секторе малого (среднего) бизнеса укрепления предпринимательского сектора в целом;

оценка потенциала местного бюджета и привлеченных на территорию других финансовых инструментов для реализации этих программ и механизмов, а также для поступательного экономического развития экономики территории в целом;

создание институциональной основы для разработки стратегических планов развития территории;

оказание помощи муниципалитетам в обучении специалистов в области стратегического планирования;

разработка принципиальной схемы стратегического плана развития территории с учетом ее конкретных особенностей.

В 2003 г. ГУ «Соцуголь» были проведены технико-экономическое и социологическое обследования вышеперечисленных шахтерских территорий на предмет эффективности разработанных стратегических планов развития. Ниже приведены некоторые результаты этого обследования.

Стратегические планы вышеназванных городов разрабатывались с учетом их специфических особенностей (природно-географических, производственно-экономических, социальных и др.), конкурентных преимуществ, их недостаточности или вообще отсутствия.

Так, например, при разработке стратегического плана г.Киселевска (Кемеровская обл.) исходили из того, что это динамично развивающийся многопрофильный промышленный город, остающийся центром угледобычи и переработки.

Для г.Новошахтинска (Ростовская обл.) сильными конкурентными преимуществами были отмечены: уникальное географическое положение по отношению к рынкам европейской части России и Украины; железнодорожное и автомобильное сообщение со всеми промышленными центрами Европы; наличие квалифицированных трудовых ресурсов, свободных земель для застройки и др.

Для г.Венева (Тульская обл.) конкурентными преимуществами являлись: близость к г. Москве и промышленному центру - г. Туле; наличие полезных ископаемых для стройиндустрии; привлекательное сочетание водных и лесных массивов; неконцентрированная заселенность сельской местности и др.

Для г.Копейска (Челябинская обл.) конкурентными преимуществами являлись: близость расположения к областному центру – Челябинску, позволяющая привлечь предпринимателей мегаполиса; наличие крупного промышленного потенциала и развитой инфраструктуры; наличие около 30 % земельных ресурсов, пригодных к производству сельхозпродукции и др.

И лишь только г.Кизел (Пермская обл.), бывший чисто монопрофильный углепромышленный город, где были ликвидированы все предприятия и организации угольной отрасли, находился в менее выгодном положении по сравнению с другими муниципальными образованиями.

Проведенное обследование показало, что наличие тех или иных конкурентных преимуществ не стало определяющим фактором долговременного экономического роста, о чем свидетельствуют некоторые показатели экономического развития, в частности индексы физического объема производства, занятости, производительности труда, розничного товарооборота.

Динамика этих показателей за период 1998-2002 гг., приведенная на рис. 1, свидетельствует в большинстве случаев о наличии спада промышленной деятельности или незначительного роста. Во всех обследованных городах устойчивой является тенденция роста дотационности местных бюджетов.

Для обследованных городов средства государственной поддержки на реструктуризацию угольной отрасли по направлению «Программы местного развития...» пока что остаются единственным источником «бюджета развития» и диверсификации местной экономики. Как положительный факт необходимо отметить рост индекса «рыночности» местной экономики (доля частных предприятий в объеме производства) во всех обследованных городах. Диверсификация местной экономики в основном осуществляется преимущественно за счет малого и среднего бизнеса.

В процессе обследования было проведено анкетирование, позволившее оценить отношение городских администраций и общественности к идеологии планирования городского развития в условиях рыночной экономики вообще и стратегического планирования, в частности.

В частности, было выявлено, что:

1. Большинство респондентов во всех городах (исключение составляет г. Кизел) считает, что благодаря стратегическим планам развития, была создана основа для реализации концепции устойчивого развития на перспективу, что принципиально позволяет перейти от тактики «выживания» при угасающем угольном секторе к стратегии дальнейшего развития, основанной на диверсифицированной многопрофильной экономике.

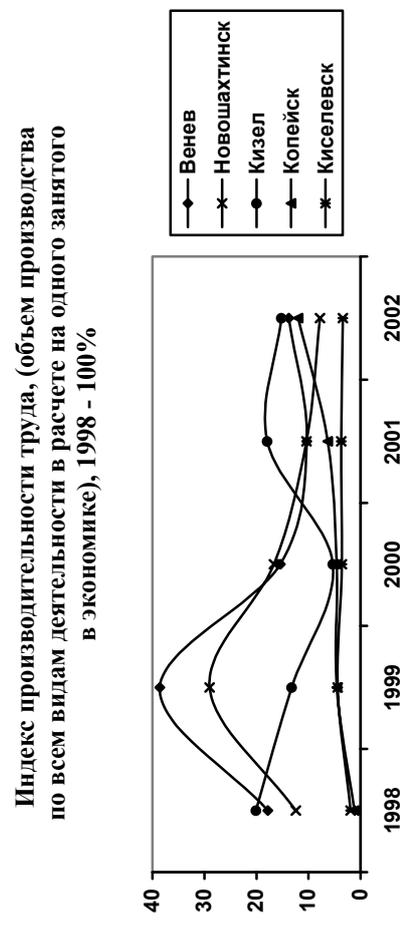
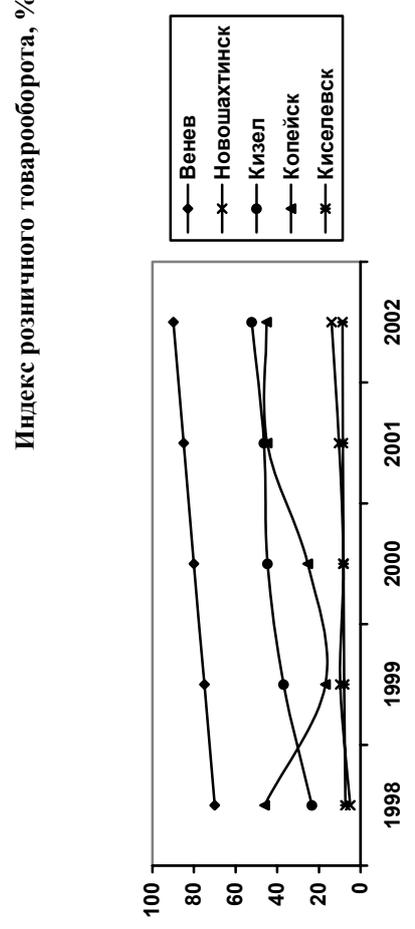
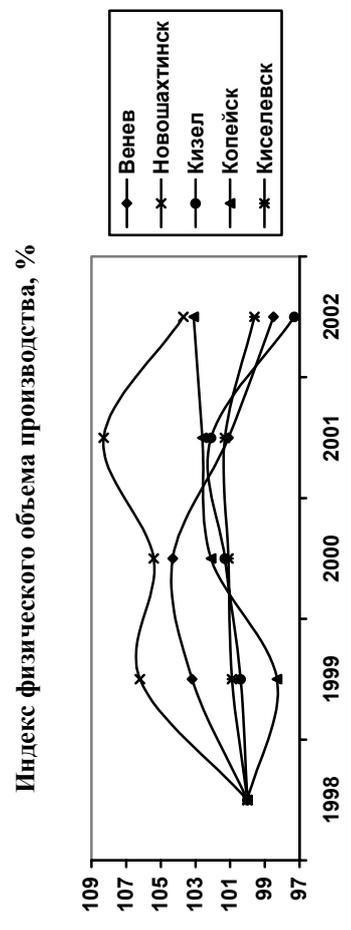
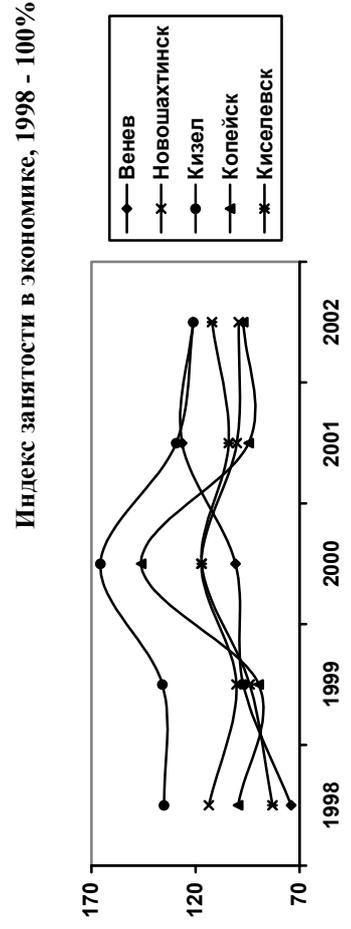
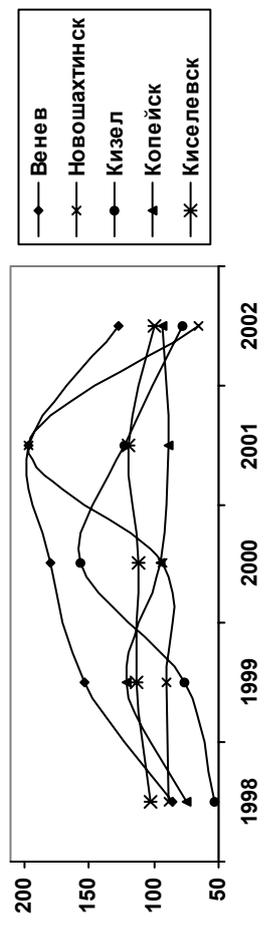
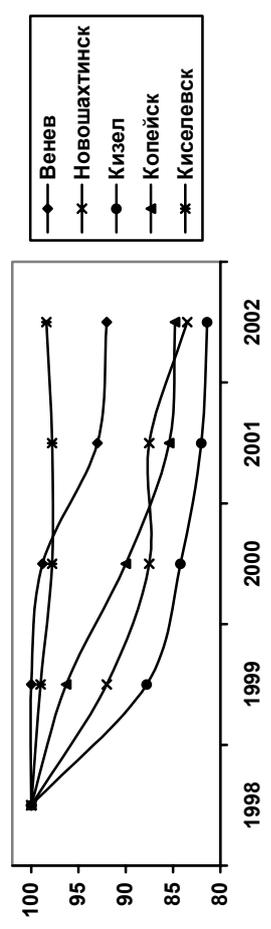


Рис.1. Динамика показателей социально-экономического развития шахтерских городов за период 1998-2002 гг.

2. Администрации шахтерских городов в своем большинстве выступают за воссоздание системы планирования городского развития, однако понимают под этим воссоздание прежней многоуровневой системы планирования «эпохи социализма» когда, например плановые задания «спускаются» с верхних регионального, или даже федерального уровней. С одной стороны, такое стремление противоречит канонам муниципального развития в условиях рыночной экономики, с другой стороны, этому стремлению находится достаточно простое объяснение. Администрации кризисных шахтерских городов не хотят оставаться брошенными «на произвол судьбы» со своими многочисленными проблемами, вызванными тяжелыми негативными последствиями реструктуризации угольной отрасли. Они твердо убеждены в том, что устойчивое социально-экономическое развитие кризисных шахтерских городов без финансовой поддержки федеральными и региональными уровнями власти невозможно. Основой «бюджета местного развития» в шахтерских городах до настоящего времени все еще остаются средства федерального бюджета по направлению «Программы местного развития...». Новых других источников финансирования местного экономического развития и повышения деловой активности практически не появилось.

3. Серьезным препятствием к качеству прогнозно-плановых проработок, по мнению большинства опрошенных, является постоянно ухудшающееся качество статистической отчетности, отсутствие доступа к основным финансово-экономическим показателям предприятий, слабые представления о реальных доходах населения. Практически все опрошенные считают серьезным препятствием для организации полноценного планирования городского развития отсутствие надежных и стабильных стандартов, нормативов и т.п.

4. Слабо используется потенциал привлечения инвестиций за счет создания на территории муниципальных образований новых предприятий на базе муниципальной и частной собственности. Если такие единичные предприятия и создаются, то, в основном, в сфере торговли и услуг с минимальным количеством занятых.

Результаты обследования показали, что несмотря на все издержки, связанные с реализацией стратегических планов местного социально-экономического развития в рамках проекта МЕРИТ-1, процесс количественного и качественного накопления элементов стратегического планирования в деятельности муниципальных органов власти в шахтерских городах идет весьма интенсивно и целенаправленно (исключение составляет лишь г.Кизел Пермской области).

Таким образом, было выявлено, что наличие стратегических планов социально-экономического развития шахтерских городов - актуальная задача для территорий, подвергшихся реструктуризации и не имеющих комплекса долгосрочных программных мероприятий по жизнеобеспечению муниципальных образований, источникам перспективного финансирования, формированию благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата, привлечению инвестиций и информационному обеспечению процессов структурных преобразований. При этом, Программы местного развития должны быть трансформированы в элементы *единой стратегической программы развития углепромышленного муниципального образования, включающей индикативные планы развития.*

В настоящее время для оказания содействия шахтерским городам в стратегическом планировании, а также обеспечения эффективности расходования средств государственной поддержки угольной отрасли, предусмотренных на разработку стратегических планов развития территории в рамках программ местного развития, Институт экономики УрО РАН и ГУ «Соцуголь» совместно с Фондом «РеформУголь» приступили к разработке методического обеспечения процесса стратегического планирования применительно к конкретным социально-экономическим условиям шахтерских городов.

Подводя итоги, кратко формулируем ряд ключевых выводов:

разработка стратегии развития и документов стратегического видения шахтерских городов является важнейшей задачей местных властей, стремящихся повысить конкурентоспособность города, вывести свой город из социально-экономического кризиса;

для разработки стратегического плана в целом обязательно осуществление глубокого комплексного анализа социально-экономической ситуации и перспектив развития территории

(население и трудовые ресурсы, реальный сектор экономики, бюджет муниципальных образований, социально-культурное развитие, природные ресурсы, состояние окружающей среды и др.). Этот анализ позволит выявить сильные и слабые стороны городского развития, выделить ключевые проблемы развития территории, а также конкурентные преимущества и опасности, которые специфичны для данного города;

для разработки и успешной реализации эффективной стратегии городского развития местные власти должны обеспечить вовлечение в процесс разработки стратегии все заинтересованные стороны, особенно население и общественные институты;

цель городской стратегии должна быть выбрана с учетом приоритетов развития, имеющихся ресурсов и интересов всех заинтересованных сторон;

важны такие методические элементы разработки стратегии как детальная проработка всех составляющих целевых программ, включенных в план, гибкость стратегического планирования и его реагирование на новые разработки и информацию, непрерывная оценка выполнения и возможность текущей корректировки планов;

местные власти в ходе стратегического планирования должны осуществить адаптацию к этому процессу всех организационных структур городского управления, создавая при необходимости специальные рабочие органы, как в рамках, так и вне рамок муниципалитета.

Таким образом, актуальность внедрения системы стратегического планирования в шахтерских городах России на заключительном этапе реструктуризации угольной промышленности обусловлена следующими основными причинами:

стратегическое планирование - признанный в мировой практике элемент в системе городского управления и регулирования, оно позволяет создавать условия для перспективного развития, помогает принимать текущие решения с учетом стратегических целей;

в условиях коренных социально-экономических преобразований, предполагающих адаптацию города к требованиям рыночной экономики и открытого международного конкурентного рынка, стратегическое планирование является наиболее адекватным инструментом, способным консолидировать усилия администрации и общества в решении проблем трансформации занятости, технологий и городского пространства;

процесс стратегического планирования способствует укреплению взаимоотношений администрации с общественностью, улучшению имиджа города, создает единый вектор усилий всех активных сил города.