



Интегрированная оценка Стратегии развития Томской области до 2020 и Программы развития на 2006-2010 годы

Подготовлено в рамках проекта «Развитие потенциала интегрированной оценки и планирования для устойчивого развития» и «Улучшение качества планирования на местном уровне в Российской Федерации через стратегическую экологическую оценку», финансируемого ЮНЕП/ТАСИС



Исполнители интегрированной оценки:

Центр по экологической оценке «Эколайн»

Хотулёва Марина Владиленовна, директор
Пивцакина Елена Валерьевна, менеджер проектов

Центр Экологического аудита и менеджмента

Дмитриев Александр Владимирович, консультант ЦЭАМ

Департамент экономики Администрации Томской области

Акерман Елена Николаевна, консультант

Департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды Администрации Томской области

Коняшкин Валерий Афанасьевич, консультант

ОГУ «Облкомприрода»

Воробьев Сергей Николаевич, директор

Волостнов Дмитрий Валерьевич, заместитель директора

Авакян Марат Роменович, начальник отдела информационного обеспечения

Олег Черп, доцент Центрально-европейского университета (Венгрия) и международного института промышленной экологической экономики Лундского университета (Швеция).

Семенов Сергей Юрьевич – доцент Томского Государственного Университета

Оглавление

1. Стратегия развития Томской области: краткое описание	6
2. Интегрированная оценка: основные принципы и информационная основа	7
3. Методика ИОП Стратегии развития Томской области	9
3.1. Участники интегрированной оценки	9
3.2. Основные элементы и методы интегрированной оценки	9
4. Основные результаты интегрированной оценки	11
4.1. Краткое описание процесса формирования Стратегии развития Томской области и соотношение с процессом интегрированной оценки	11
4.2. Анализ структуры стратегии	12
4.3. Оценка на соответствие экологическим целям и целям устойчивого развития	21
4.4. Вовлечение заинтересованных сторон в формирование, оценку и реализацию Стратегии ..	27
4.5. Экологические и социальные аспекты развития некоторых секторов экономики	31
5. На пути к устойчивому развитию (основные выводы)	43
6. Стратегия развития: условия успеха (рекомендации интегрированной оценки)	43

Список таблиц

Таблица 1. Индикаторы устойчивого развития	20
Таблица 2. Анализ системы целеполагания Стратегии развития Томской области на соответствие целям устойчивого развития	23
Таблица 3. Взаимоотношения между заинтересованными сторонами и участие в разработке стратегии социально-экономического развития Томской области	29

Список рисунков

Рисунок 1. Ключевые «держатели интересов» Томской области	13
Рисунок 2. Макропараметры, отобранные для анализа сценариев развития	14
Рисунок 3. Пирамида целей, разработанная в рамках Стратегии	16
Рисунок 4. Пирамида целей предложенная Департаментом ПРИОС	18
Рисунок 5. Концепция устойчивого развития	19
Рисунок 6. Нефтегазовый комплекс: основные экономические и социальные показатели	32
Рисунок 7. Выработанность месторождений различных категорий, %	32
Рисунок 8. Количество зарегистрированных аварий на объектах нефтедобычи в Томской области	33
Рисунок 9. Соотношение добычи и прироста запасов нефти в Томской области	34
Рисунок 10. Потенциал развития атомного сектора	35
Рисунок 11. Потенциал развития научного комплекса	36
Рисунок 12. Потенциал развития сектора высшего образования	37
Рисунок 13. Потенциал развития сельского хозяйства	38
Рисунок 14. Традиционное природопользование: основные характеристики	39
Рисунок 15. Зависимость роста объема заготовок дикоросов от инвестиций в заготовленную отрасль	39
Рисунок 16. Значимые воздействия на окружающую среду и социальную сферу реализации стратегии развития Томской области	41
Рисунок 17. Тренды развития некоторых базовых отраслей при реалистичном сценарии	42

Термины и определения

Интегрированная оценка и планирование – Сущность интегрированной оценки/планирования состоит в интеграции экономических, социальных и экологических аспектов развития, а также интеграции процессов планирования и оценки в общем контексте устойчивого развития.

Общественность означает одно или более чем одно физическое или юридическое лицо и в соответствии с национальным законодательством или практикой их ассоциации, организации или группы;

Заинтересованная общественность означает общественность, которая затрагивается или может затрагиваться процессом принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, или которая имеет заинтересованность в этом процессе.

Целевой анализ – один из основных методов стратегической экологической оценки и оценки устойчивости. Целевой анализ предполагает формирование экологических целей (при проведении СЭО) и/или целей устойчивого развития (при проведении оценки на соответствие целям УР) на основе существующих стратегических документов международного, национального и регионального уровней. Далее стратегическая инициатива оценивается на соответствие экологическим целям и/или целям УР. Оценке подлежат: (1) приоритеты и система целеполагания; (2) система программных мероприятий.

Традиционное природопользование. В данном документе под традиционным природопользованием (промыслами) понимаются характерные для Томской области виды собирательства (грибы, ягоды, дикорастущие травы), любительское рыболовство, охоту, а также бизнес, связанный с изготовлением поделок из бересты и других видов дикорастущего сырья.

Список сокращений

ИОП – интегрированная оценка/планирование

ЮНЕП – Программа ООН по окружающей среде

АТО – Администрация Томской области

НОК – научно-образовательный комплекс

1. Стратегия развития Томской области: краткое описание

Объектом оценки являлся процесс планирования социально-экономического развития Томской области на среднесрочную перспективу, включавший в себя формирование следующих стратегических документов:

- Стратегический анализ;
- Стратегическая доктрина до 2020 г. (одобрена Высшим экономическим советом области в июле 2005 г.);
- Программа социально-экономического развития Томской области до 2010 г.;
- Консолидированный оперативный план Администрации области на 2006 год
- Оперативные планы структурных подразделений Администрации области и муниципальных образований на 2006 год.

Стратегия развития Томской области до 2020 года включает в себя:

- Стратегическую доктрину (видение) развития Томской области до 2020 года;
- Ключевые вызовы, основные проблемы и конкурентные преимущества области;
- Возможности для развития;
- Прогноз развития экономики;
- Цели, задачи и контрольные показатели развития Томской области (Стратегические цели развития области; среднесрочные цели развития области).

Стратегия развития базируется на результатах стратегического анализа, в котором описаны ключевые проблемы, вызовы, конкурентоспособные преимущества Томской области. На этой основе сформировано видение желаемого будущего (стратегическое видение) и предложены сценарии развития, учитывающие следующие макропараметры: мировые цены на нефть, темпы развития высокотехнологичных отраслей в РФ, сроки вступления России в ВТО, динамика уровня безработицы в регионе, темпы роста ВВП России, тенденции в распределении налогов между центром и регионами РФ, динамика численности населения Томской области. Описаны вызовы, ключевые проблемы и конкурентные преимущества. На основе стратегического анализа предложено деление территорий (Юг и Север) и определены типологии регионов. Предполагается, что Юг будет развиваться как центр знаний и инновационных технологий. Северу, имеющему запаса нефти и газа, отводится роль промплощадки. Определены приоритетные сектора экономики, на развитии которых необходимо сфокусировать особое внимание Администрации Томской области (АТО). К первому приоритету отнесены информационные технологии, биотехнологии, научно-образовательный комплекс (НОК), «новая экономика», электротехника и приборостроение. Традиционный для Томской области приоритет – нефтегазовый комплекс – отнесен ко второму приоритету, наряду с атомным сектором, пищевой промышленностью, машиностроением. Это означает, что развитию этих секторов АТО будет уделять меньше внимания. К третьему приоритету отнесены лесопромышленный комплекс, газонефтехимический сектор, сельское хозяйство.

Определены стратегические цели и задачи развития Томской области:

Главная цель АТО определена как «формирование отраслевой структуры экономики, обеспечивающей требуемый уровень занятости населения в секторах с относительно высоким уровнем производительности и оплаты труда». Эта цель на период до 2020 года конкретизируется в виде следующих стратегических целей:

1. Высокий уровень развития предпринимательства
2. Эффективная и сбалансированная экономика
3. Высокая инвестиционная привлекательность
4. Высокая степень интернационализации экономики
5. Качественный человеческий капитал
6. Развитая инфраструктура

7. Рациональное использование природного капитала
8. Благоприятные условия для жизни, работы, отдыха и воспитания детей
9. Эффективная исполнительная власть области

Каждая цель развернута в конкретные измеряемые задачи и подкреплена системой показателей.

Программа социально-экономического развития Томской области до 2010 года базируется на стратегических приоритетах области, целях, задачах, контрольных показателях, определенных в Стратегии. Документ содержит:

- Набор политик Томской области в различных сферах развития;
- Проекты, которые соответствуют стратегическим приоритетам области и могут быть реализованы с использованием различных источников финансирования, включая региональные и федеральные целевые программы.
- Организационную структуру управления и механизмы оценки и корректировки, основанные на оценке достижения целей (критерии достижения целей), выполнения задач и мероприятий (система показателей).

На основе Стратегии и Программы разрабатываются оперативные планы Администрации Томской области и муниципальных образований на год. В оперативном плане указаны ответственные подразделения Администрации, ресурсы, необходимые для их реализации, а также контрольные показатели и их целевые значения, характеризующие эффективность реализации планируемых мероприятий и действий.

2. Интегрированная оценка: основные принципы и информационная основа

Интегрированная оценка Стратегии развития Томской области до 2020 и Программы развития на 2006-2010 годы (далее в данном документе – Стратегии) выполнена в рамках проекта «Развитие потенциала интегрированной оценки и планирования для устойчивого развития» в Томской области. Проект осуществляется Администрацией Томской области и Центром по экологической оценке «Эколайн» при поддержке Программы ЮНЕП.

Интегрированная оценка/планирование (далее – ИОП) представляет собой новый методологический инструмент планирования, предложенный ЮНЕП. Он предполагает интеграцию целей социально-экономического развития и целей сохранения среды обитания при планировании развития территории. Кроме того, методология ИОП предполагает тесную интеграцию процесса планирования с процессом оценки.

При проведении настоящей оценки был использован опыт интегрированной оценки Программы социально-экономического развития Томского района на 2003-2005 гг., ранее проведенной в рамках того же проекта.

Сущность интегрированной оценки/планирования состоит в интеграции экономических, социальных и экологических аспектов развития, а также интеграции процессов планирования и оценки в общем контексте устойчивого развития.

Интеграция аспектов развития предполагает комплексное рассмотрение экономических, социальных и экологических аспектов развития в процессе анализа, с учетом взаимосвязей между ними и может осуществляться:

- на уровне целей. Цели экономического развития не должны, как минимум, противоречить целям сохранения среды обитания и социальным целям, с учетом интересов уязвимых групп и слоев населения. В идеале цели развития должны формулироваться комплексно. Цели социально-экономического развития могут и должны быть поставлены в зависимость от сохранения среды обитания;
- на уровне политик, решений и действий, формируемых по итогам ИОП.

Интеграция процессов подразумевает интеграцию процессов разработки и оценки Стратегии. В российской практике планирования приняты два вида оценки – «внутренняя», осуществляемая командой разработчиков на различных этапах процесса планирования в целях уточнения стратегической инициативы и «внешней», осуществляемой независимой от разработчиков команды, как правило, после окончания процесса разработки в целях независимой

оценки результата. ИОП сочетает оба подхода. Она осуществляется командой, включающей независимых экспертов, разработчиков, представителей заказчика, которым в дальнейшем предстоит внедрять стратегическую инициативу. Интегрированная оценка выполняется параллельно с процессом разработки (планирования), ее начинают так рано, как это возможно; этапы оценки тесно увязаны с этапами планирования¹;

Основные принципы ИОП включают:

- **Использование в процессе планирования и оценки сформулированных в явном виде целей, принципов и критериев устойчивости.**

Цели и критерии устойчивости могут вырабатываться на основе общих принципов устойчивого развития, международных соглашений и инициатив, программных и нормативно-правовых документов национального и регионального уровня, а также ожиданий заинтересованных сторон.

- **Широкое участие заинтересованных сторон**

Вовлечение заинтересованных сторон, их активное участие во всех этапах ИОП, а также учет их мнений и ожиданий, консолидация возможностей и ресурсов для достижения общих целей являются одной из основ проведения оценки, обеспечивающей широкую социальную базу поддержки формирования и последующей реализации Стратегии (или программы). К участию в обсуждении подходов и результатов интегрированной оценки привлекаются все секторы и группы общества: государственные и муниципальные органы власти (включая соседние муниципальные образования), представители бизнеса (в т.ч. малого и среднего), образовательные и культурные учреждения, общественные организации и т.д., а также представители населения.

- **Опора на существующие процессы планирования и содействие их укреплению**

ИОП базируется на существующих процессах планирования и укрепляет их через опору на принципы устойчивого развития.

- **Укрепление местного потенциала**

ИОП укрепляет потенциал всех ее участников процесса планирования и реализации стратегии – государственных органов, компаний, неправительственных и исследовательских организаций, активных групп населения. Опыт, совместно полученный ими в ходе разработки и оценки стратегической инициативы, является важной предпосылкой успешного осуществления последней.

- **Гибкий подход к методологии**

Общий подход ИОП не предписывает использования каких-либо конкретных методов или инструментов планирования и/или оценки. Выбор конкретных методов определяется масштабом разрабатываемой стратегической инициативы, доступными ресурсами, опытом участников процесса. Методы и технические приемы ИОП должны быть доступны и понятны ее участникам. Ресурсы, затрачиваемые на проведение ИОП, должны быть соразмерны со стоимостью разработки и стратегической инициативы и могут составлять, как правило, от 5 до 15 процентов от стоимости разработки Стратегии.

При проведении интегрированной оценки Стратегии развития Томской области использовались проекты стратегических документов (раздел 1), а также следующие нормативные документы:

- Экологическая программа Томской области, (1992).
- Программа социально-экономического развития Томской области на 2001-2005 гг., Томск, 2001 г.;

¹ Данный подход хорошо известен в мире и отработан в рамках механизмов экологической оценки. В мире активно развивается стратегическая экологическая оценка, по существу, представляющая собой семейство методологий (Специальная встреча Международной ассоциации по оценке воздействий, Прага, 2005). В России данный подход широко применяется для целей экологической оценки проектов и гораздо менее отработан на

- Стратегия сокращения бедности, Томск, 2003;
- Инновационная Стратегия развития Томской области, Томск 2002
- Состояние окружающей среды Томской области в 2002 г., Экологический мониторинг, Томск, 2003 г.;
- Состояние окружающей среды Томской области в 2003 г., Экологический мониторинг, Томск, 2004 г.;
- Состояние окружающей среды Томской области в 2004 г., Экологический мониторинг, Томск, 2005 г.;
- Бюллетень «Индикаторы устойчивого развития Томской области», Томск, 2004 г.
- Бюллетень «Индикаторы устойчивого развития Томской области», Томск, 2005 г.

3. Методика ИОП Стратегии развития Томской области

3.1. Участники интегрированной оценки

Участниками интегрированной оценки, в данном случае, являются:

- Администрация Томской области (АТО), являющаяся инициатором процесса планирования и заказчиком работ;
- Экспертная группа, проводящая оценку. В состав этой группы вошли ведущие эксперты Томской области (включая специалистов АТО, а также Центра экологического аудита и менеджмента), представители ЦЭО «Эколайн»;
- Заинтересованная общественность. Для более четкой организации взаимодействия сторон, учета их интересов и возможностей была составлена карта субъектов Стратегии.

3.2. Основные элементы и методы интегрированной оценки

Интегрированная оценка включала в себя следующие элементы:

Анализ процесса планирования.

Анализ процесса планирования был проведен на этапе подготовки проекта совместно с АТО. Существующий процесс планирования в общем виде описан в Меморандуме о взаимопонимании, подписанном АТО и ЮНЕП. Более подробно процесс разработки Стратегии подробно описан в Техническом задании стратегическому консультанту, подготовленном и утвержденном АТО. На этой основе, с учетом результатов интервью с участниками процесса планирования, было подготовлено техническое задание на проведение интегрированной оценки, согласованы формы взаимодействия и типы информации, которыми предполагалось обмениваться на различных этапах процесса;

Анализ ситуации.

В дополнение к стратегическому анализу, был выполнен SWOT-анализ экологических аспектов развития по секторам экономики. Этот материал был использован при оценке воздействий на окружающую среду и экологических рисков, связанных с развитием отдельных секторов экономики.

Анализ структуры Стратегии.

Стратегия была проанализирована на наличие всех необходимых элементов стратегического планирования и взаимосвязей ее элементов;

Целевой анализ

Проект Стратегии развития был проанализирован на соответствие экологическим целям и целям устойчивого развития Томской области. Для этого был использован метод целевого

анализа, широко используемый в стратегической экологической оценке.

На основе приоритетов области, экологических целей и целей устойчивого развития, сформулированных в различных нормативных документах были сформулированы цели устойчивого развития Томской области для использования при проведении ИОП:

- Сохранение и развитие природного капитала;
- Формирование «зеленого имиджа» региона, способствующего повышению инвестиционной привлекательности;
- Оздоровление и улучшение качества окружающей среды;
- Развитие партнерства заинтересованных сторон для решения экономических, экологических и социальных задач региона;
- Социально-экономическое развитие региона на основе:
 - ✓ «сцепленного» развития территорий. Разрывы между развитыми и менее развитыми территориями не должны углубляться;
 - ✓ предоставления равных возможностей различным социальным группам;
 - ✓ развития человеческого капитала.

Современный подход к устойчивому развитию говорит о необходимости согласованного, «сцепленного» развития территорий. Эта концепция в корне отличается от концепции «выравнивания различий между территориями», предложенной МЭРТ, построенной на бюджетном выравнивании. В данном случае речь идет о создании равных возможностей. Разрывы между развитыми и менее развитыми территориями не должны углубляться и принимать характер пропасти. При этом облик и развитие каждой территории остается уникальным. То же касается различий между социальными группами.

Целевой анализ был выполнен на двух уровнях – на уровне приоритетов и системы целеполагания и на уровне программных мероприятий.

Анализ отдельных отраслей на соответствие принципам устойчивого развития и определение стратегических воздействий и рисков в отношении окружающей среды.

В данном разделе оценивались только стратегические воздействия и риски, угрожающие устойчивому развитию области в целом. Анализ воздействий и рисков, связанных с реализацией конкретных проектов, должен проводиться на проектном уровне;

Анализ сценариев

Планирование Стратегии основано на анализе сценариев развития. Предлагаются три сценария (оптимистичный, пессимистичный и реалистичный), учитывающие следующие макропараметры:

- цена нефти
- сроки вступление России в ВТО
- рост ВВП в России
- распределение налогов между центром и регионами.
- демографические тенденции
- уровень безработицы
- изменение доли высокотехнологичных отраслей в экономике России

В рамках интегрированной оценки вводятся дополнительные параметры, характеризующие глобальные экологические проблемы, фактор нарастающего неравенства территорий, возможную конкуренцию в секторах экономики, определенных как первый приоритет. Предложен еще один гипотетический сценарий развития.

Анализ секторов экономики на соответствии принципам устойчивого развития

Проведен качественный анализ отдельных отраслей на соответствие принципам устойчивого развития на основе оценки стратегических воздействий и рисков в отношении окружающей среды. Выявлялись стратегические аспекты, определяющие наиболее значимые воздействия и риски, связанные с развитием отрасли. Где возможно, давались экономические

оценки, связанные с выявленными воздействиями и рисками. Эта часть работы выполнялась методом экспертных оценок.

Консультации с заинтересованными сторонами

Большое внимание в процессе планирования и оценки уделялось взаимодействию с заинтересованными сторонами. В рамках планирования были выявлены основные заинтересованные стороны. В рамках интегрированной оценки составлена карта заинтересованных сторон, оценено их участие в разработке стратегии социально-экономического развития Томской области.

В рамках процесса планирования и оценки использовались сходные формы и методы работы с заинтересованными сторонами:

- Интервью. Были организованы консультации с ключевыми держателями интересов (представителями органов власти, представителей бизнеса, общественных организаций).
- Мозговые штурмы. Этот метод широко использовался разработчиками Стратегии в рамках планирования. В рамках оценки данный метод использовался в основном в рабочей группе.
- Встречи, собрания, круглые столы. Данный метод широко использовался как в рамках планирования, так и в рамках оценки. Группа разработчиков широко использовала данный метод для взаимодействия с активными группами населения. В рамках оценки была сделана попытка выйти на более широкие слои населения, с акцентом на сельских жителей, поскольку этот слой не был представлен в рамках разработки программ.

4. Основные результаты интегрированной оценки

При разработке стратегии использованы современные принципы стратегического планирования. Следует особо отметить высокое качество стратегических документов. По существу, данная Стратегия является одной из лучших стратегических разработок в Российской Федерации. Эта разработка высоко оценена Министерством экономического развития и торговли. Стратегия послужила основанием для принятия решения о придании Томской области статуса технико-внедренческой зоны.

4.1. Краткое описание процесса формирования Стратегии развития Томской области и соотношение с процессом интегрированной оценки

Стратегия развития Томской области формировалась как основной документ, определяющий планирование развития области до 2020 года. Администрация Томской области придает особое значение разработке и реализации Стратегии и связывает большие надежды с успешной ее реализацией.

Разработка Стратегии осуществлялась на основе Технического задания, утвержденного Администрацией и включавшего в себя следующие этапы:

- 1 этап. Стратегический анализ. На данном этапе определялись ключевые тренды на мировом и российском уровнях, отражающие макроэкономические, политические, социальные, технологические и инфраструктурные аспекты развития на долгосрочный период. Дана оценка конкурентоспособности Томской области и выявлены конкурентоспособные преимущества, ключевые проблемы и возможности развития территории в отраслевом и территориальном разрезах;
- 2 этап. Формулирование стратегических альтернатив и определение критериев оценки для стратегического выбора с использованием результатов стратегического анализа и социологического обследования по качеству жизни;
- 3 этап. Стратегический выбор и формализация стратегии. На данном этапе осуществлялся выбор стратегической альтернативы, и формулировалась Стратегическая доктрина/видение на 15-20 лет, Среднесрочный стратегический план (5

лет) и План первоочередных мероприятий (1 год).

- 4 этап. Проведение первоочередных мероприятий по реализации Стратегии. На данном этапе предполагается создание механизмов реализации Стратегии и мониторинга результатов, разработка рекомендаций по организационной структуре и системе показателей для оценки эффективности Стратегии.
- 5 этап. Разработка Плана коммуникаций. На данном этапе разрабатывались презентационные материалы для представления Стратегии на областном, национальном и международном уровнях.

В соответствии с принципами ИОП, проведение оценки было запланировано как параллельный процесс, в котором участвуют и независимые эксперты, и разработчики Стратегии. Соответственно, предполагалось проведение ИОП на каждом этапе планирования. Было подготовлено Техническое задание на проведение интегрированной оценки и утверждено в АТО.

Результаты оценки ясно показывают, что выбранных механизмов координации процессов оценки и планирования (утверждение ТЗ на оценку, согласованного с ТЗ на планирование в установленном порядке, а также участие представителей разработчиков в группе, проводящей оценку) оказалось недостаточно. Необходимый уровень взаимодействия не достигнут, несмотря на наличие сильной политической воли (руководство АТО). Проекты документов попадали в группу оценки на поздних этапах их подготовки и по результатам оценки практически не изменялись. По мнению группы экспертов, проводивших ИОП, данная ситуация связана, в первую очередь, со сложившимся стереотипом восприятия процесса оценки как внешнего по отношению к процессу планирования, что проявилось и в некоторых других пилотных проектах. Преимущества ИОП как внутреннего механизма оценки и корректировки проектируемой стратегической инициативы не ясны профессионалам, работающим в области стратегического планирования. Такое восприятие характерно, в первую очередь, для сильных консультационных фирм и, по-видимому, отражает сложившиеся традиции в области стратегического планирования. Этот факт напрямую связан с отсутствием механизмов независимой оценки стратегических инициатив. Многочисленные экспертизы, предусмотренные для планов и программ развития, по существу являются механизмами внешней проверки. Культура независимой оценки, используемой для улучшения стратегической инициативы в процессе планирования (а не внешней проверки, оценивающей качество конечного продукта) отсутствует в формирующейся системе стратегического планирования в России. Это можно трактовать как одно из проявлений недостаточного потенциала в области стратегического планирования в России. В качестве технической причины, не позволившей интегрировать процессы планирования и оценки, можно упомянуть отсутствие позиций, предполагающих формирование механизмов оценки и корректировки, в техническом задании на разработку Стратегии (изначальное отсутствие обязательств со стороны разработчиков).

Рекомендации:

- Необходимо развивать потенциал стратегического планирования и интегрированной оценки, демонстрируя на практике необходимость и пользу интегрированной/стратегической экологической оценки.
- На последующих этапах планирования весьма важно закладывать в техническое задание проведение интегрированной оценки как механизма внутренней оценки и корректировки стратегической инициативы.

4.2. Анализ структуры стратегии

В стратегии присутствуют основные необходимые элементы: анализ ситуации, видение, приоритетные направления развития, цели и задачи, план действий, механизмы выполнения. Разработаны механизмы мониторинга и организационная структура управления реализацией Стратегии.

4.2.1. Субъекты стратегии

Важным фактором, определяющим основные подходы и облик любой стратегической инициативы, является формирование субъекта стратегии и взаимодействия с заинтересованными сторонами. В данном случае основным субъектом стратегии является Администрация Томской области (АТО). В процессе планирования были выделены основные «держатели» интересов (**Рисунок 1**). Взаимодействию с заинтересованными сторонами уделялось много внимания. Разработчики стратегии провели обширные консультации. При этом специальное внимание было уделено взаимодействию с властными структурами всех уровней и бизнесом. По существу, именно эти группы также рассматриваются как активные участники (субъекты) Стратегии. Другим социальным группам отводится более пассивная роль «заинтересованных сторон», с которыми необходимо консультироваться, изучать и учитывать их интересы.



Рисунок 1. Ключевые «держатели интересов» Томской области

Этот подход, с одной стороны, создает ряд преимуществ, повышая возможности использования административных рычагов, необходимых, в частности, при переориентации приоритетов и сокращении дотаций в убыточные отрасли, давая возможность сформировать Стратегию в крайне ограниченные сроки, в определенной мере повышая «управляемость» процесса планирования и реализации Стратегии. С другой стороны, этот подход снижает возможности формирования социальной базы поддержки стратегии, переводя многие заинтересованные стороны в пассивную позицию наблюдателей. Основное внимание уделяется активным группам населения. Практически не уделяется внимания мало защищенным («уязвимым») группам. Такой подход к формированию стратегии в полной мере отвечает подходам «позиционной» школы, а для России является весьма прогрессивным. Именно этот подход определил одну из основных черт Стратегии, ставшей, по существу, «Стратегией лидеров».

В то же время, более перспективным является подход, отводящий более активную роль другим заинтересованным группам². Современные подходы к планированию устойчивого развития предполагают несколько иной подход. Консультации должны проводиться с более

² Более подробно см. раздел 4.4.

широким кругом заинтересованных сторон и во многом фокусироваться на уязвимых группах. Наиболее современный российский опыт говорит о том, что развернутые консультации со всеми заинтересованными сторонами, формирование «общей платформы» на основе общих принципов, целей и задач, представляющих интерес для всего сообщества, позволяет консолидировать ресурсы всего общества для достижения этих целей и значительно расширить социальную базу реализации Стратегии, сделав ее «Стратегией для всех».

Рекомендация: на последующих этапах стратегического планирования и реализации Стратегии важно адаптировать стратегию для более активного вовлечения других заинтересованных сторон. Это позволит расширить социальную базу стратегии, вовлечь в ее реализацию значительно более широкие слои населения области (от «Стратегии лидеров» к «Стратегии для всех»).

4.2.2. Стратегический анализ и сценарии развития

В рамках подготовки Стратегии изучены глобальные, национальные и региональные тенденции развития, предложены сценарии развития: пессимистичный, оптимистичный и реалистичный.



Рисунок 2. Макропараметры, отобранные для анализа сценариев развития

В процессе разработки Стратегии выполнен экономический анализ базовых и поддерживающих секторов экономики, а так же анализ социальной и бюджетной сферы. Развитие каждой отрасли с учётом возможных сценариев проанализировано отдельно. Стратегический анализ является, по сути, сугубо экономическим анализом. Важным пробелом является недостаточность экологического анализа. В частности, при анализе сценариев развития не были учтены экологические проблемы. Выделены ключевые экономические и, отчасти, социальные проблемы, но среди них не указаны экологические проблемы. Анализируются мировые тенденции развития, но не анализируется связь с глобальными экологическими проблемами. Анализ социальных проблем также недостаточен. Этот недостаток частично устранен через консультации с ведущими экспертами-экологами, стратегический анализ дополнен в части охраны окружающей среды и природопользования.

В рамках ИОП выполнен SWOT-анализ экологических аспектов развития ведущих секторов экономики и предложен дополнительный сценарий развития

Данный сценарий демонстрирует возможные проблемы, которые могут возникнуть при реализации Стратегии в связи с недостаточной адаптивностью. Принятой Стратегии. Для того, чтобы избежать проблем такого рода, весьма важно: повысить адаптивность, в том числе, предложить механизмы, позволяющие вводить новые исходные параметры, определяющие самые основы Стратегии, в том числе, сценарии развития, приоритеты, цели и задачи. При этом важно, чтобы Стратегия не стала документом, зависящим исключительно от политической воли, сохранила объективность.

На основе стратегического анализа формируются основные региональные типологии регионов и стратегические приоритеты области. В области выделяются две зоны – Север и Юг. Север области, обладающий значительными нефтегазовыми ресурсами, рассматривается как «производственная площадка». Югу области отводится роль центра знаний и инноваций. Такое деление, с одной стороны, отражает реальные возможности территорий, с другой стороны – исключает из рассмотрения значительную часть территории области, не имеющей серьезного потенциала промышленного развития и/или потенциала научно-образовательного комплекса (НОК) и инновационных технологий. Следует отметить, что на таких территориях проживает более половины населения области. Именно это деление обуславливает, с одной стороны, четкую расстановку приоритетов и ясную систему целеполагания, с другой стороны, во многом определяет отход от принципов устойчивого развития, не формируя стратегического видения и перспектив развития для территорий, не имеющих условий для развития приоритетных секторов экономики. Важно помнить, что по существу, зона Юга представляет собой узкую полосу вокруг г. Томска и г. Северска. Что касается зоны Севера, то в добычу и переработку нефтегазового сырья в настоящее время прямо или косвенно вовлечено не более 30% населения четырех районов, имеющих запасы органического сырья. Остальное население не получает выгод от деятельности нефтегазового сектора даже в тех районах, где имеются запасы органического сырья.

При этом многие районы оказываются в стороне от реализации Стратегии. Это создает стратегические риски для области, в том числе за счет возникновения нежелательных и не всегда управляемых демографических процессов. Поддерживая отток наиболее активной части населения с территорий, не обладающих потенциалом развития в выбранных приоритетных секторах экономики, необходимо помнить о возможности возникновения противоположно направленных миграционных процессов (например, освоение части территорий зарубежными мигрантами), что может создавать мало предсказуемые сегодня последствия (как положительные, так и отрицательные) для области в целом. Важно более тщательно продумать и сформировать миграционную политику области.

В Томской области разрабатывается программа. Ее связь со стратегией не описана в явном виде, место в реализации стратегии не очевидно.

Рекомендация

- Необходимо консолидировать все стратегические разработки, существующие и планируемые в Томской области, вокруг Стратегии. Весьма важно четко описать взаимосвязи всех имеющихся разработок, прояснив их не только для АТО, но и для всех заинтересованных сторон. Это позволило бы добиться эффекта синергизма всех стратегических инициатив, а также на более систематической основе выявить имеющиеся пробелы в системе стратегического планирования и заполнить их.
- Весьма важно не останавливать консультации с заинтересованными сторонами по факту принятия Стратегии. Для достижения целей устойчивого развития необходимы специальные меры для вовлечения более широких слоев населения и всех территорий области в окончательное формирование и реализацию Стратегии развития.

4.2.3. Стратегическое видение

Важной частью стратегии является стратегическое видение. Видение сформировано на основе консультаций с активными группами населения Томской области и отражает, в значительной мере, взгляды и ожидания наиболее одаренных, образованных и амбициозных людей. Стратегия не ориентирована на уязвимые и мало защищенные слои общества. Их

проблемы не затрагиваются ни в видении, ни в системе целей и задач.

Эти особенности видения связаны с ограниченным участием заинтересованных сторон в его формировании. Видение формировалось через (1) консультации с экспертами и (2) конкурс на лучшее «видение», проведенный через Интернет.

Серьезным ограничением Стратегии является отсутствие видения и перспектив развития для районов, где развитие приоритетных направлений невозможно. Взаимная увязка стратегии развития ТО и программ, направленных на поддержку депрессивных районов, не очевидна. Жизненные перспективы районов с ограниченным потенциалом развития не рассматриваются. Этот факт противоречит принципам УР и может способствовать формированию оппозиции Стратегии и снизить эффективность ее реализации. Современные подходы к устойчивому развитию говорят о том, что эта проблема может быть преодолена через формирование видения на основе вовлечения широких слоев населения в процесс планирования/оценки.

Консультации, проведенные в рамках интегрированной оценки, показывают, что в данной формулировке видение не отражает ожиданий даже той части населения области, которые проживают в зоне Юга.

Отмечено, что возможности развития НОК и инновационных технологий, по существу, сконцентрированы в г.г. Томск и Северск. Соответственно, реальные возможности развития получают территории, приближенные к этим городам. Даже Томский район, который, согласно выбранной стратегической доктрине, входит в зону Юга, имеет крайне незначительные возможности участия в их продвижении, в основном, за счет активных групп населения, проживающего в непосредственной близости от г. Томска и/или подверженных миграции. Перспективы развития остальной территории Томского района не обозначены, так же как и перспективы развития многих других территорий, не имеющих явно выраженных точек роста.

Рекомендации:

- на последующих этапах планирования развития области и реализации Стратегии необходимо сформировать видение для районов с ограниченным потенциалом развития, с вовлечением в процесс планирования и последующего управления Стратегией более широких слоев, включая уязвимые группы.
- провести более интенсивные консультации с широкой общественностью, в том числе, с сельскими жителями, в том числе, с населением депрессивных районов. Полученный в процессе таких консультаций материал может быть использован для уточнения стратегических планов на последующих этапах стратегического планирования, а также для более активного вовлечения заинтересованных сторон в процесс реализации стратегии.

4.2.4. Стратегические приоритеты, цели и задачи



Strategica ©

Рисунок 3. Пирамида целей, разработанная в рамках Стратегии

Большой заслугой Стратегии является четкое формирование приоритетов экономического развития Томской области, что само по себе не часто встречается при планировании развития российских регионов. Как упомянуто в разделе 1, в зависимости от перспектив развития области и необходимости/возможности АТО влияют на это развитие выделены три приоритета развития:

- | | |
|----------------|--|
| 1-ый приоритет | Информационные технологии, биотехнологии, НОК, «новая экономика», электротехника и приборостроение |
| 2-ой приоритет | Нефтегазовый сектор, атомный сектор, пищевая промышленность, машиностроение, |
| 3-ий приоритет | Лесопромышленный комплекс, газо-нефтехимический сектор, сельское хозяйство. |

Обращает на себя внимание тот факт, что «традиционные» для Томской области сектора как нефтегазовый и атомный комплексы не попали в первый приоритет. Также показана низкая эффективность вложений в развитие сельского хозяйства (зона рискованного земледелия). Переориентация приоритетов – это серьезная заслуга стратегии. В целом, самый факт «ухода» от традиционной ориентации на добывающие отрасли и больший фокус на инновационные технологии и развитие научно-образовательного комплекса сам по себе является значительным шагом к устойчивому развитию. Весьма важно добиться успеха в продвижении новых для Томской области приоритетов.

В то же время, следует отметить, что Стратегия ориентирована, в первую очередь, на достижение целей экономического развития. Цели устойчивого развития не сформулированы в явном виде, что в достаточной мере удивительно для Томской области, являющейся лидером в области устойчивого развития среди российских регионов. Экономические цели и задачи сформулированы довольно четко и подробно. В процессе анализа потенциала отраслей учитывались объемы производства, занятость, средняя зарплата на одного работающего и ряд других параметров. Однако только экономический анализ не в полной мере раскрывается важность этих позиций для будущего области. Упущены такие параметры как экологическая ответственность, занятость местного населения, в том числе коренных народов, необходимость появления и развития точек роста на территориях с низким экономическим потенциалом. Практически ни для одной отрасли не были учтены затраты на охрану окружающей среды, связанные с ее развитием, а также возможные изменения уровня воздействия на природные компоненты, сопровождающие динамику объемов производства. Отчасти это связано с объективными методическими трудностями (отсутствие методик и необходимого объема статистических данных), а также с фокусом проектировщиков на экономических аспектах.

Цели стратегии не затрагивают таких важных проблем как бедность, детская смертность, качество начального и среднего образования не смотря на то, что решение этих проблем является приоритетным на международном уровне³. Цели сохранения окружающей среды присутствуют только на втором уровне целеполагания и сформулированы в виде задачи «8.4 Повышение качества окружающей среды и формирование имиджа экологически чистой территории». С позиций интегрированной оценки, следует отметить низкую интеграцию целей развития и целей сохранения среды обитания. Следует констатировать, что экономические цели не поставлены в органическую зависимость от целей сохранения среды обитания. Экологические цели не связаны напрямую с развитием экономики даже в тех случаях, когда такие возможности достаточно очевидны. Например, задача формирования «зеленого имиджа», которая могла бы стать образцом интегрированного подхода, в рамках данной Стратегии практически не связана с целями экономического развития (более подробно см. раздел 4.3).

По существу, экологические цели носят подчиненный характер. На практике, в условиях дефицитного бюджета это может означать недостаточную ресурсную обеспеченность экологических целей.

В первоначальном варианте Стратегического анализа в качестве основной стратегической цели было предложено «улучшение благосостояния, стандартов и качества жизни населения» через повышение уровня его доходов и бюджетной обеспеченности области. Цель сохранения

³ Важно отметить, что в Томской области разработана и реализуется Стратегия сокращения бедности. Взаимная связь этих двух стратегических инициатив в настоящее время не определена.

среды обитания человека и экологическая безопасность экономики при этом была полностью упущена (Рисунок 4).

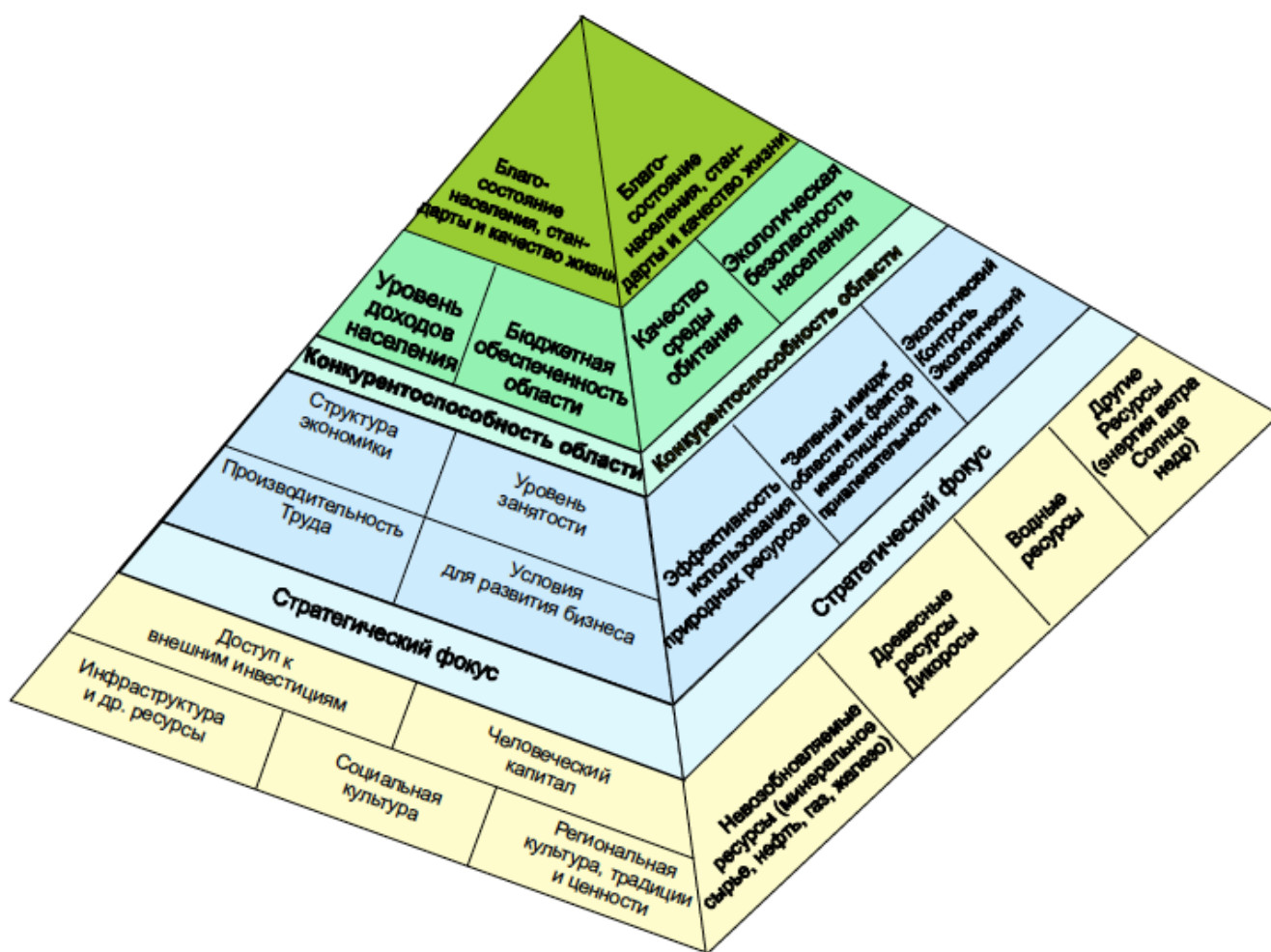


Рисунок 4. Пирамида целей предложенная Департментом ПриОС

Для корректировки целей в соответствии с концепцией устойчивого развития (Рисунок 5) Департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды Администрации Томской области предложил разработчикам стратегии уточнить стратегические цели документа, в частности, добавить в пирамиду целей цели, связанные с учетом общественных и экологических интересов. Один из вариантов трехмерной диаграммы сочетающий в себе экологические и экономические цели приведен на рисунке 4.

Предложение учтено в стратегическом анализе на 1 этапе разработки Стратегии. Второй этап разработки стратегии (Стратегическая доктрина) не содержит в явном виде данных предложений. Таким образом, в конечном варианте Стратегии цель сохранения окружающей среды рассматривается лишь как один из факторов создания благоприятной среды обитания. Она сформулирована лишь в наиболее общем виде и отнесена ко второму уровню целеполагания (задачи).

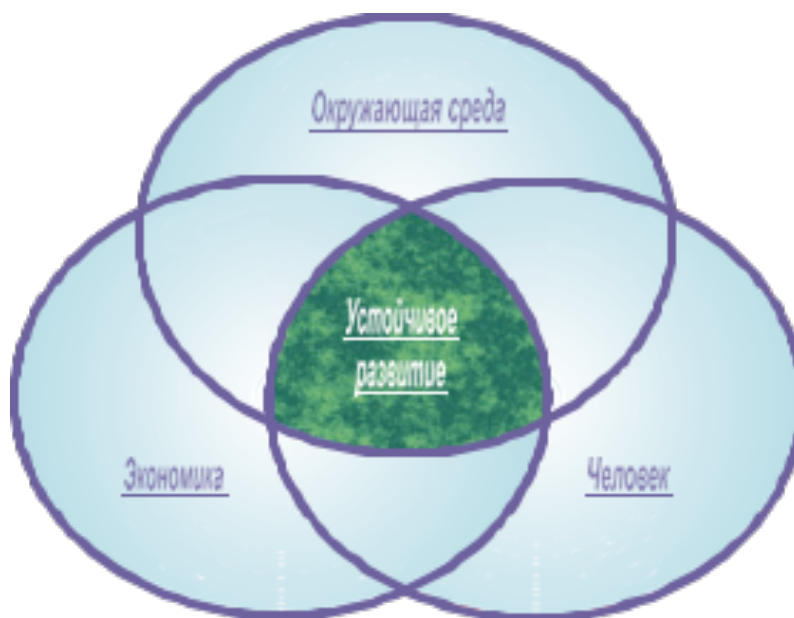


Рисунок 5. Концепция устойчивого развития

Рекомендация:

Эти пробелы стратегии могут и должны быть устранены на последующих этапах стратегического планирования и реализации Стратегии. Необходимы серьезные усилия АТО, направленные на интеграцию целей социально-экономического развития и сохранения среды обитания. Важно в процессе реализации и корректировки Стратегии уточнить цели развития, используя все возможности интеграции их с целями сохранения среды обитания.

4.2.5. Механизмы реализации, оценки и корректировки

Механизмы реализации стратегии хорошо проработаны и включают в себя широкий комплекс организационных, экономических, информационных, правовых инструментов и механизмов.

Для оценки эффективности реализации стратегии сформирована система показателей, тесно увязанных с системой целей и задач. Эта система развивается и детализируется в Программе социально-экономического развития на 2006-2010 годы. Мониторинг и оценка результатов реализации Программы предлагается осуществлять на основе двух групп показателей:

- показателей, ориентированных на оценку результатов реализации Программы с точки зрения основных социальных групп населения Томской области;
- показателей, ориентированных на оценку эффективности реализации Программы с точки зрения повышения эффективности деятельности областной Администрации.

Увязка системы показателей оценки с системой целей и задач – одно из весьма ценных качеств данной Стратегии, придающее стройность и последовательность всей работе. При этом система показателей ориентирована в первую очередь на контроль за ходом реализации Стратегии и Программы. При наличии отклонений от планируемых показателей предполагается корректировка программных мероприятий. Однако возможности изменения/уточнения систем целей и задач не предусмотрены. Этот подход, характерный для позиционной школы, обуславливает низкую адаптивность данной Стратегии, что является одним из наиболее важных ее пробелов. Очевидно, что быстро изменяющиеся внешние условия сами по себе могут сформировать необходимость уточнения Стратегии на промежуточных этапах ее реализации, включая систему целеполагания (см. разделы 4.2.5 и 4.4), а возможно, и стратегического фокуса.

В рамках международного проекта "Разработка индикаторов для оценки устойчивости процесса экономических и социальных реформ в Российской Федерации" (спонсоры: Министерство международного развития Великобритании (DFID) и Министерство

экономического развития и торговли России) была разработана уникальная система индикаторов устойчивого развития (ИУР) для Томской области. Всего выделено 36 индикаторов. Из них 12 ключевых индикаторов, характеризующих наиболее общие экономические, социальные и экологические тенденции, 19 дополнительных, более детально показывающих динамику различных процессов и 5 специфических, отражающих особенности Томской области. Индикаторы устойчивого развития взаимосвязаны с целями устойчивого развития и могут быть использованы для мониторинга. Соответствие индикаторов целям устойчивого развития показана в таблице 1. *Наклонным жирным шрифтом* выделены индикаторы, использованные в Стратегии.

Таблица 1. Индикаторы устойчивого развития

Цели устойчивого развития		Показатель УР
1. Сохранение и развитие природного капитала		– <i>Истинные сбережения, млн. руб.</i> – <i>Истощимость запасов нефти, млн. т.</i> – Использование расчетной лесосеки, % – <i>ВРП на душу населения, тыс.руб./чел.</i> – <i>Природный капитал, млн. руб.</i> – <i>Выбросы в атмосферу, тыс.</i> – <i>Сброс загрязненных сточных вод, млн. м. куб.</i>
2. Формирование «зеленого имиджа» региона, способствующего повышению инвестиционной привлекательности		– <i>Энергоемкость ВРП, тонн усл.топлива/1 тыс. руб.</i> – Уровень заболеваемости злокачественными образованиями, чел/ 10 тыс. чел – Уровень общей заболеваемости, чел./1 тыс. чел – Уровень заболеваемости клещевым энцефалитом⁴, чел./100 тыс. чел. – Уровень заболеваемости болезнью Лайма, чел./100 тыс. чел. – Уровень заболеваемости описторхозом, чел./100 тыс. чел. – <i>Площадь ООПТ, тыс. га</i>
3. Оздоровление и улучшение качества окружающей среды		– <i>Общий объем загрязнений на единицу ВРП, тыс. т./млн. руб.</i> – <i>Инвестиции в основной капитал направленные на ООС, тыс. руб.</i> – Коэффициент обновления основных фондов, % – Детская смертность, чел/1 тыс. чел. – <i>Естественный прирост населения, чел/1 тыс. чел.</i> – Средний возраст населения, лет – <i>Ожидаемая продолжительность жизни, лет</i> – Количество переработанных отходов производства и потребления, тыс.т.
4. Развитие партнерства заинтересованных сторон для решения экономических, экологических и социальных задач		– Реальные располагаемые денежные доходы населения, % – Число зарегистрированных преступлений, на 1 тыс. населения
5. Социальноэкономическое развитие региона	5.а. «сцепленного» развития территорий. Разрывы между развитыми и менее развитыми территориями не должны углубляться;	– Покупательная способность денежных доходов и заработной платы населения – Индекс физического объема основных фондов, %
		– Бюджетная обеспеченность, тыс. руб /чел – <i>Уровень бедности, %</i> – Объем платных услуг на душу населения, тыс. руб/чел

⁴ Динамика заболеваемости клещевым энцефалитом, болезнью Лайма и описторхозом являются, в первую очередь, экологическими показателями. Так, повышение заболеваемости клещевым энцефалитом во многом связана с уничтожением коренных хвойных лесов и заменой их на вторичные леса, содержащие, в основном, лиственные породы. Одновременно, возможности

	5.b. предоставления равных возможностей различным социальным группам;	– Индекс Джинни (коэффициент концентрации доходов), индекс – Доля работающих на малых предприятиях к экономически активному населению региона, % к эк. активному населению – Выпуск товаров и услуг малыми предприятиями, % от ВРП – Уровень безработицы, % от экономически активного населения
	5.c развития человеческого капитала	– Индекс развития человеческого потенциала, индекс – Доля отгруженной инновационной продукции в общем объеме, % – Объем инвестиций в основной капитал за счет всех источников финансирования, % от ВРП

Рекомендация:

Необходимо повысить адаптивность стратегии, заложив в механизмы оценки и корректировки возможности оценки адекватности поставленных целей и задач в быстро изменяющихся условиях внешней среды и, при необходимости, корректировки целей и задач по результатам оценки. В определенной мере этому будет способствовать ориентация на цели и индикаторы устойчивого развития (Таблица 1)

4.3. Оценка на соответствие экологическим целям и целям устойчивого развития

В данном разделе проведены сводные результаты оценки стратегических целей развития Томской области (Таблица 1) и первоочередных проектов на соответствие целям устойчивого развития.

4.3.1. Стратегические цели Томской области и цели УР

Проведенный анализ свидетельствует о том, что стратегические цели Томской области частично соответствуют целям устойчивого развития. Так, цели 7 и 8 Стратегии практически полностью совпадают с целями устойчивого развития. При этом остальные цели практически мало увязаны с целями устойчивого развития. В значительной части, они не противоречат целям устойчивого развития, но и не поддерживают их. Ряд преимуществ, которые может дать интеграция целей развития и целей сохранения среды обитания, переходит в разряд неиспользуемых возможностей. В ряде случаев наблюдается и прямое противоречие целям устойчивого развития:

- Наиболее ярким примером упущенных возможностей является не использование потенциала задачи формирования зеленого имиджа в целях экономического развития. Данная задача провозглашена, но не связана с целями экономического развития, в том числе с целью повышения инвестиционной привлекательности. Необходимо проработать, где возможно и целесообразно, связи на уровне задач и мероприятий.
- Важным пробелом и очевидным противоречием целям УР является отсутствие видения и стратегических целей для территорий, где отсутствуют «точки роста», определенные разработчиками Стратегии. Данное упущение вносит серьезный вклад в нарушение принципов устойчивого развития, предполагающих сокращение неравенства между территориями. Этот факт может создать серьезную оппозицию Стратегии и поставить под сомнение успех ее реализации в целом.
- Характерно, что в большинстве случаев стратегические цели и запланированные меры могут неоднозначно соотноситься с целями устойчивого развития (от гармонии и синергизма до прямого противоречия, в зависимости от способов достижения поставленных целей). Весьма важно более последовательно увязать стратегические цели Томской области с целями устойчивого развития. Во многих случаях это возможно путем наложения дополнительных условий при реализации программных мероприятий.

Рекомендация:

Целесообразно изыскать возможности уточнения стратегических целей и задач и/или

формирования на основе данной Стратегии и других существующих документов стратегического планирования следующего документа – Стратегии устойчивого развития Томской области.

4.3.2. Приоритетные проекты и соответствие целям устойчивого развития

Представленные к рассмотрению проекты разбиты на три основные категории: бизнес-проекты (24 проект), инфраструктурные проекты (8 проектов), социальные проекты (16 проектов). При этом к бизнес-проектам отнесены как инвестиционные вложения в конкретное производство (например, «модернизацию производства стульев г.Асино»), так и инвестиции в один из секторов экономики (например, «развитие производственного комплекса по изготовлению оборудования для нефтегазовой отрасли»), а также государственные инвестиционные программы со смешанным финансированием (например, создание особой экономической зоны).

Анализ первоочередных проектов на соответствие целям устойчивого развития позволяет выявить проекты, которые могут оказывать значимое негативное воздействие на окружающую среду и требуют тщательной экологической оценки при их подготовке, до принятия решений о реализации. В ряде случаев реализация проекта может привести к увеличению неравенства между территориями или социальными группами. Для этих проектов важно сфокусировать внимание на социальных аспектах. Реализация этих проектов должна сопровождаться продуманной системой мер, направленных на формирование перспективного видения менее развитых территорий, и формирования равных возможностей для людей из разных социальных групп (включая уязвимые слои населения).

Таблица 2. Анализ системы целеполагания Стратегии развития Томской области на соответствие целям устойчивого развития

Цели УР Цели Стратегии	1. Сохранение и развитие природного капитала	2. Формирование «зеленого имиджа» региона, способствующего повышению инвестиционной привлекательности	3. Оздоровление и улучшение качества окружающей среды	4. Развитие партнерства заинтересованных сторон для решения экономических, экологических и социальных задач	5. Социально-экономическое развитие региона на основе:		
					5.a. «сцепленно-го» развития территорий	5.b. предоставления равных возможностей различным социальным группам	5.c. развития человеческого капитала
1. Высокий уровень развития предпринимательства	 При реализации цели 1 необходимо разработать меры, направленных на сохранение природного капитала	 Целесообразно увязать данные цели на уровне задач и мероприятий	 При реализации цели 1 необходимо разработать комплекс мер, направленных на сохранение окружающей среды	 Совпадение на уровне экономических задач. Необходимо увязка цели Стратегии с целью УР на уровне социальных и экологических задач	 Реализация цели 1 предполагает углубление неравенства и может привести к образованию непреодолимых разрывов. Необходимо дополнить Стратегию программами развития территорий, где отсутствуют точки роста	 Реализация цели 1 может увеличить неравенство возможностей. Требуется политика поддержки уязвимых слоев населения	 При реализации цели 1 максимально развивать человеческий капитал
2. Эффективная и сбалансированная экономика	 Достижение цели 2 возможно при условии сохранения и развития природного капитала. Требуется увязка целей на уровне программ	 Достижение цели 2 более реально при наличии «зеленого имиджа» территории.	 На последующих этапах необходимо увязать цели на уровне мероприятий	 Достижение цели 2 более реально при развитых партнерских отношениях	 Выбранный стратегический фокус допускает углубление разрывов. Необходимо дополнить Стратегию программами развития территорий, где отсут-	 Необходим специальный комплекс мер, направленный на поддержку уязвимых групп	

Цели УР Цели Стратегии	1. Сохранение и развитие природного капитала	2. Формирование «зеленого имиджа» региона, способствующего повышению инвестиционной привлекательности	3. Оздоровление и улучшение качества окружающей среды	4. Развитие партнерства заинтересованных сторон для решения экономических, экологических и социальных задач	5. Социально-экономическое развитие региона на основе:		
					5.a. «сцепленно-го» развития территорий	5.b. предоставления равных возможностей различным социальным группам	5.c. развития человеческого капитала
	ных мер.				ствуют точки роста		
3. Высокая инвестиционная привлекательность	 Необходима увязка целей на уровне мероприятий.	 Механизмы использования «зеленого имиджа» для привлечения инвесторов	 Необходимо разработать комплекс мер, направленных на привлечение ответственных инвесторов		 Выбранная стратегия не предполагает повышение инвестиционной привлекательности части территорий, что должно привести к углублению неравенства	 Необходим комплекс мер, направленных на поддержку уязвимых слоев	 Важно использовать возможный синергизм для повышения эффективности Стратегии.
4. Высокая степень интернационализации экономики	 Интернационализация экономики создает риски появления компаний с низкой, не приверженных принципам УР, и истощения природного капитала за счет нерационального использования. Необходимо комплекс	 Важно использовать потенциал «зеленого имиджа» для привлечения экологически и социально ответственного бизнеса	 Необходим комплекс мер, направленных на снижение рисков разрушения ОС при интернационализации экономики	 Данная цель Стратегии совпадает с целью УР на уровне решения экономических задач. Необходимо увязать цель Стратегии с данной целью УР на уровне решения социальных и экологических задач	 Интернационализация экономики может привести к углублению неравенства между территориями. Необходимо комплекс мер, направленных на развитие территорий, не имеющих возможностей роста в выбранных приоритетах.	 Интернационализация экономики может привести к возрастанию неравенства между разными социальными группами. Необходимо комплекс мер, направленных на поддержку уязвимых слоев	 Риск оттока наиболее активных групп. Программы предусматривается комплекс мер, направленных на закрепление квалифицированных кадров в ТО

Цели УР Цели Стратегии	1. Сохранение и развитие природного капитала	2. Формирование «зеленого имиджа» региона, способствующего повышению инвестиционной привлекательности	3. Оздоровление и улучшение качества окружающей среды	4. Развитие партнерства заинтересованных сторон для решения экономических, экологических и социальных задач	5. Социально-экономическое развитие региона на основе:		
					5.a. «сцепленно-го» развития территорий	5.b. предоставления равных возможностей различным социальным группам	5.c. развития человеческого капитала
	мер, направленных на снижение данного риска						
5. Качественный человеческий капитал	 Целесообразно увязать в явном виде	 Целесообразно увязать в явном виде	 Целесообразно увязать в явном виде	 Целесообразно увязать в явном виде в части решения экологических и социальных задач	 Предполагается отток наиболее подвижных граждан с территорий с более низким потенциалом развития, что создает предпосылки для углубления различий между территориями.	 Достижение цели 5 стратегии может способствовать равенству возможностей для различных групп населения. Эту возможность нужно направленно использовать.	 Полностью совпадают
6. Развитая инфраструктура	 Может способствовать и развитию и деградации природного капитала вследствие нерационального использования. Необходим комплекс мер, направленных на снижение рисков	 Достижение цели 6 может отразиться и позитивно и негативно. Необходимо увязка целей на уровне программных мер	 Достижение цели 6 может способствовать как сохранению, так и деградации ОС вследствие повышения доступности территорий. Необходим комплекс мер, направленных на снижение рисков и уве-		 Достижение цели 6 будет способствовать «сцепленному развитию», если инфраструктура будет развиваться на всех территориях	 Достижение цели 6 способствует сокращению неравенства	 Достижение цели 6 дает возможность более широко выбора

Цели УР Цели Стратегии	1. Сохранение и развитие природного капитала	2. Формирование «зеленого имиджа» региона, способствующего повышению инвестиционной привлекательности	3. Оздоровление и улучшение качества окружающей среды	4. Развитие партнерства заинтересованных сторон для решения экономических, экологических и социальных задач	5. Социально-экономическое развитие региона на основе:		
					5.a. «сцепленно-го» развития территорий	5.b. предоставления равных возможностей различным социальным группам	5.c. развития человеческого капитала
	и увеличение вы- год		личение выгод				
7. Рациональное использование природного капитала	 Полное совпаде- ние целей	 Целесообразно увязать в явном виде	 Целесообразно увя- зать в явном виде	 Целесообразно раз- работать механиз- мы партнерства	 Необходимо найти возможности разви- тия для всех терри- торий.		
8. Благоприятные условия для жизни, работы, отдыха и воспитания детей							
9. Эффективная исполни- тельная власть области	 Наличие эффективной исполнительной власти является необходимым (но не достаточным) условием реализации всех целей УР. Необходи- мо продвижение идей устойчивого развития на всех уровнях исполнительной власти.						

Условные обозначения:



– Цель стратегии хорошо согласована с целью УР. Преимущество стратегии.



– Цель стратегии и цель УР принципиально согласуются, но не увязаны в стратегии. Неиспользованная возможность. Необходимо более тесно увязать цели на последующих этапах планирования и/или на уровне мероприятий.



– Цель стратегии и цель УР нейтральны по отношению друг к другу.



– Цели не согласуются, но могут быть согласованы. В рамках последующего планирования требуются специальные меры, направленные на согласование целей стратегии и целей УР



– Цель стратегии и цели УР принципиально противоречат друг другу. Необходимы срочные меры, направленные на уточнение данной цели стратегии

Сходные выводы можно сделать и по инфраструктурным проектам. Они по характеру воздействия на окружающую среду и некоторым другим параметрам близки к бизнес проектам и требуют проведения оценки воздействия на окружающую среду и государственной экологической экспертизы.

Иную картину можно наблюдать по социальным проектам. Многие из предложенных проектов связаны с целями устойчивого развития далеко не линейным образом. Например, ОЦП «Клещевой энцефалит» не имеет прямой увязки с экологическими целями. В то же время, распространение клещевого энцефалита в определенной мере связано с экологическими характеристиками, поскольку этому способствует замещение коренных хвойных лесов на вторичные лиственные леса..

В заключении можно отметить, что по областным или федеральным целевым программам, не детализированным и не привязанным в настоящее время к конкретным территориям, сложно оценить реальное соответствие целям устойчивого развития (особенно в части сокращения неравенства территорий или социальных групп), тем не менее их наличие говорит о наибольшей проработанности вопроса.

Наиболее общей рекомендацией для разработчиков будет необходимость закладывать в при подготовке предлагаемых мероприятий к реализации комплекс мер по снижению противоречий, а также в обязательном порядке следовать требованиям природоохранного законодательства в области экологической экспертизы и оценки воздействия на окружающую среду.

4.4. Вовлечение заинтересованных сторон в формирование, оценку и реализацию Стратегии

4.4.1. Консультации в рамках разработки Стратегии

Разработчиками Стратегии развития Томской области до 2020 г. на этапе анализа ситуации значительное количество усилий было направлено на консультации с заинтересованными сторонами, что позволило собрать значительный объем информации, широко использованный в анализе. Была проведена кампания по информированию общественности и консультациям с заинтересованными сторонами, значительно превышающая по масштабам иные аналогичные мероприятия. В Интернете был создан специальный сайт, отражающий все этапы разработки Стратегии, и приглашающий общественность оставлять свои комментарии, замечания и предложения. На сайте был проведен конкурс на лучший вариант видения развития региона.

Использованные формы участия рассчитаны, в первую очередь, на активную городскую аудиторию. Работа с сельским населением и уязвимыми группами населения практически не велась.

Консультации с общественностью и заинтересованными сторонами проводились при помощи интервью, анкетирования, опросов общественного мнения и «мозговых штурмов». Были проведены следующие мероприятия:

- 71 интервью с ключевыми представителями законодательной и исполнительной власти региона, бизнеса и широкой общественности;
- Опросы жителей гг. Томска и Северска, некоторых деревень Томского района. Всего опросами было охвачено 1292 человек;
- Анкетирование представителей АТО и регионального бизнеса (60 чел.);
- «Мозговые штурмы», в которых приняло участие более 200 экспертов.

Следует отметить масштаб и разнообразие форм проведенных консультаций, которые предоставили разработчикам Стратегии значительный объем информации. Однако важно иметь в виду, что получение информации от заинтересованных сторон в начале разработки стратегической инициативы представляет собой лишь первый, необходимый, но недостаточный этап вовлечения заинтересованных сторон.

Наиболее современные подходы к стратегическому планированию предполагают объединение усилий многих заинтересованных сторон для разработки и реализации стратегических инициатив. Заинтересованные стороны рассматриваются не как объекты стратегии, для которых она реализуется, а как ее субъекты, партнеры, активно участвующие в разработке и реализации стратегии. Стратегия развития является именно той инициативой, которая может

объединить усилия заинтересованных сторон для достижения общей цели – устойчивого развития региона. Такой подход был использован и ранее в Российской Федерации, например, при формировании Стратегии сохранения биоразнообразия экосистемы озера Байкал, и показал свою высокую эффективность. Та же идея изначально заложена и в методологию интегрированной оценки/планирования (ИОП). Фактически, современные подходы к стратегическому планированию предполагают рассмотрение стратегии регионального развития как общей платформы, открытой для присоединения заинтересованных сторон.

В Стратегии использован несколько иной подход, также предполагающий участие заинтересованных сторон в формировании инициативы, однако рассматривающий эти стороны скорее как объекты, для которых формируется и реализуется стратегия, и мнение которых необходимо «учесть». Такой подход разработан достаточно давно и закреплён в ряде международных документов, в частности, в «Протоколе по стратегической экологической оценке», открытом к подписанию в Киеве в 2003 г. Этот подход направлен на информирование общественности и получение комментариев, что является его безусловным достоинством. Но он имеет и свои ограничения, в частности, он не предполагает построения отношений социального партнерства, столь необходимого для успешной реализации стратегии в настоящее время. Именно в таком ключе были организованы общественные обсуждения.

Опросы населения в самом начале процесса имеют существенную, но ограниченную ценность. Они являются недостаточными по следующим причинам:

- Для создания качественной стратегии важны не только исходные ожидания заинтересованных сторон, но и их оценка материалов, подготовленных в процессе разработки. Наличие таких материалов в качестве предмета обсуждения может катализировать реакцию заинтересованных сторон, сделав ее более конкретной и содержательной.
- Представления заинтересованных сторон о возможных путях и целях развития региона не являются застывшими. В процессе разработки Стратегии и связанного с ним взаимодействия может иметь место взаимное обучение разработчиков и заинтересованных сторон; при этом уровень понимания проблем и постановки целей у участников процесса может существенно возрасти. В идеале результатом стратегического процесса является открытие новых перспектив, наличие которых может быть неочевидным в начальный момент формирования стратегии. Мнения, высказанные участниками процесса с учетом этих перспектив (а также ограничений, которые могут быть выявлены в ходе стратегического процесса), могут быть более содержательными и глубокими. Разработчики, со своей стороны, могут получить более подробную информацию о структуре заинтересованных сторон и особенностях отдельных групп в процессе развернутого во времени взаимодействия с ними.
- Сотрудничество заинтересованных сторон с разработчиками и между собой в процессе подготовки стратегии формирует основу для их взаимодействия в процессе осуществления стратегии, является своеобразной «репетицией» и подготовительной стадией такого сотрудничества. Сама структура заинтересованных сторон не только проявляется, но и в некотором смысле формируется в ходе этого процесса. При этом его участники оказываются, в определенном смысле, «собственниками» стратегии, а не только ее «клиентами», в результате чего от них можно ожидать более заинтересованного и ответственного отношения к ее реализации.

Как результат, предложенный вариант Стратегии фактически является стратегией Администрации Томской области, которая рассматривается как единственный субъект Стратегии. Сами разработчики справедливо указывают, что предлагаемые цели и задачи, за исключением наиболее общих «целей регионального уровня», являются целями и задачами Администрации (Среднесрочный план развития до 2010 г.).

В материалах Стратегии практически отсутствует структурированный анализ различных заинтересованных сторон, их специфических интересов и взаимоотношений. Речь фактически идет о единой «экономике» в целом (анализ подробно рассматривает перспективы различных отраслей, но не различные группы интересов, связанные с ними), а также о качестве жизни «населения» в целом. Такой подход не позволяет даже поставить в полной мере некоторые проблемы, важные с точки зрения устойчивого развития.

В частности, речь идет об учете интересов жителей районов, где отсутствуют точки роста (по примерным оценкам, это не менее 500 тыс. жителей). Какова будет их судьба при успешном осуществлении Стратегии? Динамичное развитие «новой экономики» практически не принесет выгод этим районам и не гарантирует решения этой проблемы. Напротив, сокращение дотаций на развитие сельского хозяйства, давая определенные выгоды области в целом, может усугубить их положение. Было бы целесообразно изучить исторический опыт региона и на его основе предложить стратегию развития для данных территорий. Известно, что традиционными для этих территорий видами деятельности являются рыболовство, охота, промыслы, основанные на использовании недревесных продуктов леса. Именно на этих видах деятельности основана и стратегия выживания сельского населения на современном этапе. Регулирующая роль АТО была бы важна для сбалансированного развития традиционного природопользования, которое может обеспечить социальную стабильность на данных территориях. Однако, несмотря на неоднократные предложения заинтересованных сторон, данный вид деятельности не нашел своего места в Стратегии.

Наконец, следует отметить строго иерархический характер организации стратегии. Существующие программы социально-экономического развития практически не принимались во внимание. Консультации с муниципальными органами были организованы в недостаточной мере. Так, в Томском районе была разработана Программа социальноэкономического развития района, содержащая ряд интересных наработок. Однако этот документ не был востребован или учтен при разработке областной Стратегии.

4.4.2. Консультации в рамках интегрированной оценки Стратегии

В рамках проведения интегрированной оценки были выявлены основные группы заинтересованных сторон (Таблица 2), проанализирована степень вовлечения этих групп в формирование стратегии разработчиком. Были проведены дополнительные консультации, направленные на вовлечение сельского населения и уязвимых групп. Проведены консультации в нескольких сельских районах, в том числе, с сельской интеллигенцией и молодежью. Кроме того, Стратегия и результаты интегрированной оценки обсуждались на Координационном экологическом совете области, на котором присутствовали представители различных федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, представители экологических общественных организаций, в том числе ассоциации коренных малочисленных народов Севера Томской области «Колта куп».

Таблица 3. Взаимоотношения между заинтересованными сторонами и участие в разработке стратегии социально-экономического развития Томской области

	Кр. П	Ср. П	МБ	ПН в ТО	ЧКХ	с/х п	МП и ОМС	НОК	РБО	ЖРВО	П	ОО	ОФВ	АТО	ОВМУ	ДТО
Крупные предприятия		+	0	0	+	!	+		!/+	!	+	!	!	+	+	+
Средние предприятия	+		*	!	+	+	+		+	0	+	!	!	+	+	+
Малый бизнес	+	0		!	+	+	+		+	+	+	+	0	+	+	+
Предприятия, зарегистрированные на других территориях	0	!	!		+	!	0		0/!	0	0	0	0	!	!	!
Частные крестьянские хозяйства (ЧКХ)	*	0	+	+		*	+		+	+	+	+	0	+	+	+
Крупные с/х производители	0	0	+	!	*		0/+		0/+	0	0	0	!	+	+	+
Работники научно-образовательного сектора	+	+	+	0	+	+			+	+	+	+	!	+	+	+
Работники муниципальных организаций	+	+	+	0	+	+			+	+	+	+	!	+	+	+
Работники организаций с бюджетным финансированием (РБО)	!/+	!	+	0	+	0/+	+			+	+	+	+	+	+	+
Жители ТО, работающие за пределами области	0	0	+	0	0	0	+		+		+	+	0	+	0	0
Пенсионеры (П)	+	+	+	0	+	0	+		+	0		+	+	+	+	+
Общественные организации (ОО)	!	!	+	0	+	0	+		+	+	+		+	+	+	+

Органы Федеральной власти (ОФВ)	!	!	!	0	0	!	!		+	0	+	+		+	+	+
Администрация Томской области (АТО)	+	+	+	!	+	+	+		+	+	+	+	+		+	+
Органы власти муниципальных образований (ОВМУ)	+	+	+	!	+	+	+		+	0	+	+	+	+		+
Дума Томской области (ДТО)	+	+	+	!	+	+	+		+	0	+	+	+	+	+	

_____ - группы, вовлеченные в консультации в рамках разработки Стратегии (частично или полностью)

_____ - группы, фактически не вовлеченные в консультации

_____ - группы, вовлеченные в консультации в процессе интегрированной оценки (частично или полностью).

Участники общественных обсуждений сформулировали ряд рекомендаций к Стратегии, в частности:

- Учесть в Стратегии интересы коренного населения ТО посредством развития традиционного природопользования, а также разработать и принять закон ТО, регулирующий эти вопросы;
- Проводить регулярные консультации с населением по вопросам охраны окружающей среды;
- Организовать ряд семинаров для общественности по вопросам устойчивого развития и неистощительного природопользования;
- Уточнить видение, стратегические приоритеты, цели и задачи, в том числе, отразить в задачах Стратегии взаимодействие между органами областного и муниципального уровня по вопросам природопользования и охраны окружающей среды.

Представители различных государственных органов сформулировали ряд предложений по конкретным целям, задачам и показателям стратегии.

Участники обсуждений также сформулировали ряд аспектов видения желаемого будущего области, включая:

- Сбалансированное развитие области в социальной и экономической сфере
- Развитие не только городов, но и сёл области
- Более равномерное расселение жителей, что снижает нагрузку природопользования
- Переход на принципы устойчивого развития

4.4.3. Взаимодействие заинтересованных сторон в процессе реализации Стратегии и оценки эффективности реализации

Стратегические документы не содержат в явном виде положений о взаимодействии заинтересованных сторон в ходе реализации стратегии.

Характерно, что видение, положенное в основу стратегии, не содержит никаких положений об участии граждан или каких-либо заинтересованных сторон в управлении регионом, развитии гражданского общества и т.п. Видение полностью сводится к относительно подробному описанию желаемого состояния экономики региона, а также характеристике понятия «высокого качества жизни». К этим двум аспектам сводятся и «цели общерегионального уровня», служащие основой для дальнейшей детализации стратегии. Как следствие, вопросы взаимодействия заинтересованных сторон практически не отражены в поставленных целях и задачах.

Единственной задачей Стратегии, в явном виде включающей взаимодействие сторон, является формирование механизмов социального партнерства для подготовки и реализации социальных инвестиционных программ (задача 8.7). Характерно, что эта задача не нашла отражения в Среднесрочном плане развития. В то же время такое взаимодействие необходимо для решения ряда других задач, поставленных в рамках стратегии (Среднесрочный план до 2010 г.). Так, вовлечение предприятий и организаций области в систему международного разделения труда (4.1) или содействие формированию кластеров в приоритетных секторах экономики (2.4) требуют постоянного взаимодействия, как минимум, между администрацией и предприятиями отрасли. Решение задачи подготовки кадров для новой экономики (5.2) требует участия, помимо этих двух сторон, образовательных учреждений области. На практике круг заинтересованных сторон неизбежно окажется шире, поскольку решения, относящиеся к экономике региона, не говоря уже о

социальной сфере, затрагивают интересы разнообразных групп, включая широкую общественность. Фактически, механизм социального партнерства нужно рассматривать как основной механизм реализации Стратегии, призванный обеспечить ее успех на всех этапах ее формирования и реализации.

4.4.4. Рекомендации

На основе анализа, приведенного выше, можно сформулировать следующие рекомендации по взаимодействию с заинтересованными сторонами:

- Распространить активное взаимодействие с заинтересованными сторонами на этапы разработки дальнейших материалов Стратегии и ее реализации, предусмотреть формы и механизмы такого взаимодействия и отразить их в материалах Стратегии. В частности, целесообразно предусмотреть участие заинтересованных сторон в механизмах корректировки Стратегии.
- Проанализировать структуру заинтересованных сторон (групп) и организовывать взаимодействие с ними, исходя из их особенностей и интересов. В частности, необходимы специальные меры по организации взаимодействия с:
 - ✓ Органами местного самоуправления (муниципальными органами) области, включая использование их наработок в области стратегического планирования;
 - ✓ Сельским населением районов области;
 - ✓ Представителями коренных малочисленных народов Севера
 - ✓ Другими уязвимыми группами

4.5. Экологические и социальные аспекты развития некоторых секторов экономики

Учитывая недостаточность экологического анализа в рамках стратегического планирования, в рамках интегрированной оценки рассмотрены экологические и социальные аспекты некоторых секторов экономики, проведена оценка стратегических воздействий на окружающую среду и экологических рисков, на качественном уровне соотнесены выгоды от развития нескольких базовых секторов экономики и экологических затрат.

4.5.1. Нефтегазовый комплекс

Нефтегазовый комплекс на сегодня является основой экономики области, обеспечивая 24,2% валового регионального продукта и до 50% налоговых поступлений в бюджет Области (Рисунок 6). Отрасль обладает достаточно хорошими перспективами развития, наиболее оптимистичный сценарий развития предполагает увеличение объема продукции к 2020 году до 20 млн. т. В качестве основного стратегического партнера рассматривается Китай.

Обращает на себя внимание тот факт, что при любом сценарии развития будет наблюдаться снижение занятости населения в данном секторе экономики (Рисунок 6). Работники нефтегазового сектора относятся к числу высокооплачиваемых кадров. Рост заработной платы при сокращении численности работающих может вести к ухудшению уровня жизни части населения, не вовлеченного в деятельность сектора, за счет роста стоимости жизни.

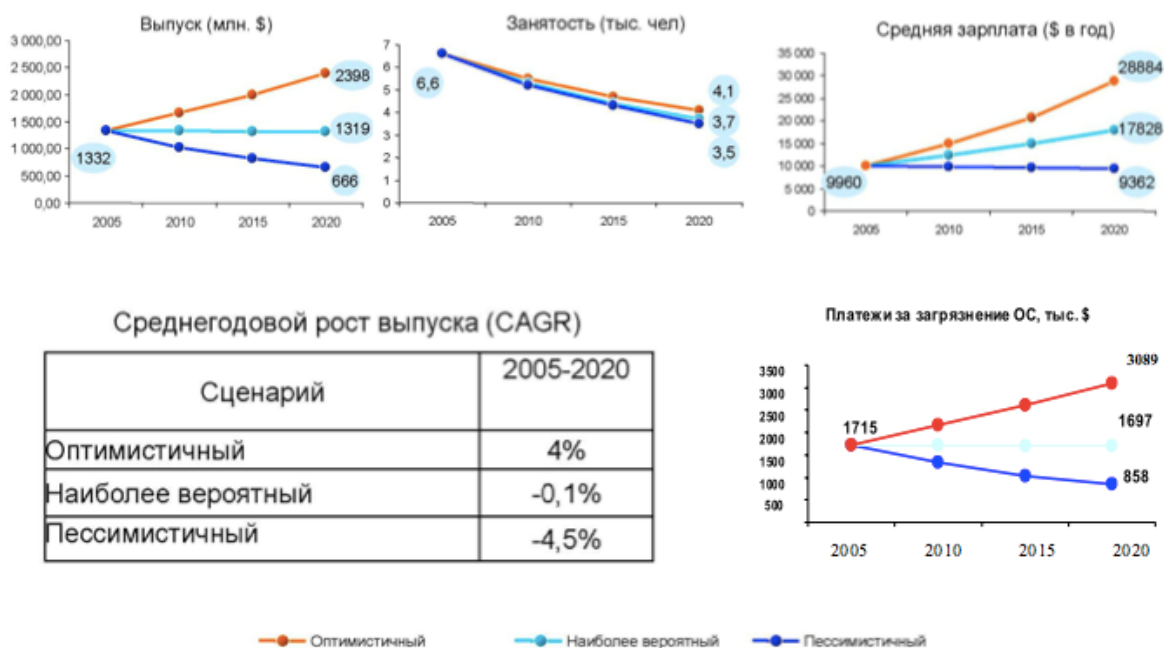


Рисунок 6. Нефтегазовый комплекс: основные экономические и социальные показатели

Стратегическим аспектом, определяющим наиболее значимые экологические риски, является использование и постепенное истощение месторождений.

В Томской области всего четыре месторождения имеют запасы более 30 млн. м3. В них сосредоточена половина запасов нефти Томской области. Два из них выработаны на 70%. Средняя выработанность запасов нефти, вовлеченных в разработку в Томской области, составляет 30 %, но по наиболее крупным месторождениям более 70%. Половина месторождений имеет запасы менее 1 млн. т., на которые приходится 0,5% накопленной добычи. (Рисунок 7).

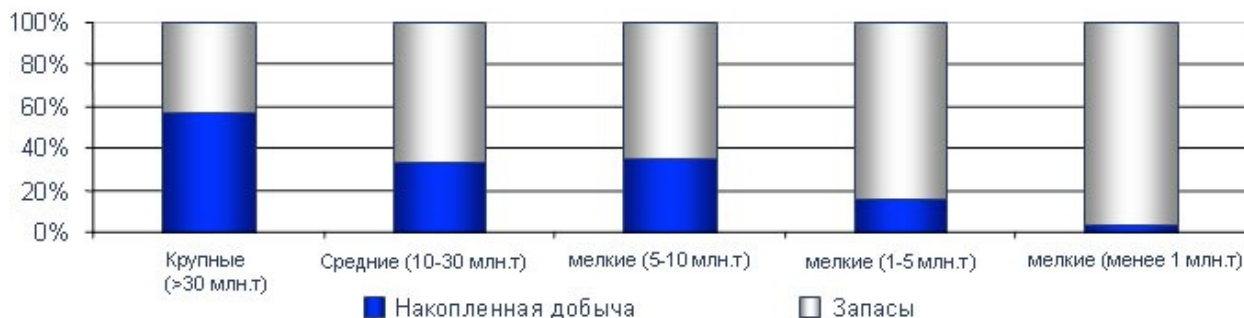


Рисунок 7. Выработанность месторождений различных категорий, %

Значительная выработка запасов нефти по месторождениям области и высокие эксплуатационные затраты на их разработку при принятой системе налогообложения ведут к снижению заинтересованности недропользователей в полной выработке запасов. Прекращение прав пользования недрами по данным месторождениям не позволит обеспечить рациональное использование запасов месторождений и качественную рекультивацию.

В крупных компаниях существует практика консервации скважин и небольших месторождений, не выработавших свой ресурс, но показывающих низкие показатели эффективности. В дальнейшем разработка таких объектов передается небольшим компаниям. Практика показывает, что мелкие компании, как правило, не имеют достаточного потенциала для реализации необходимых природоохранных программ. Еще одним важным фактором является инвестиционные вложения компаний в природоохранные мероприятия. В течении ряда лет в Томской области наблюдается стабильный рост аварийности на объектах нефтегазодобычи и транспорта нефти, который напрямую связывается с износом технологического оборудования (Рисунок 8).

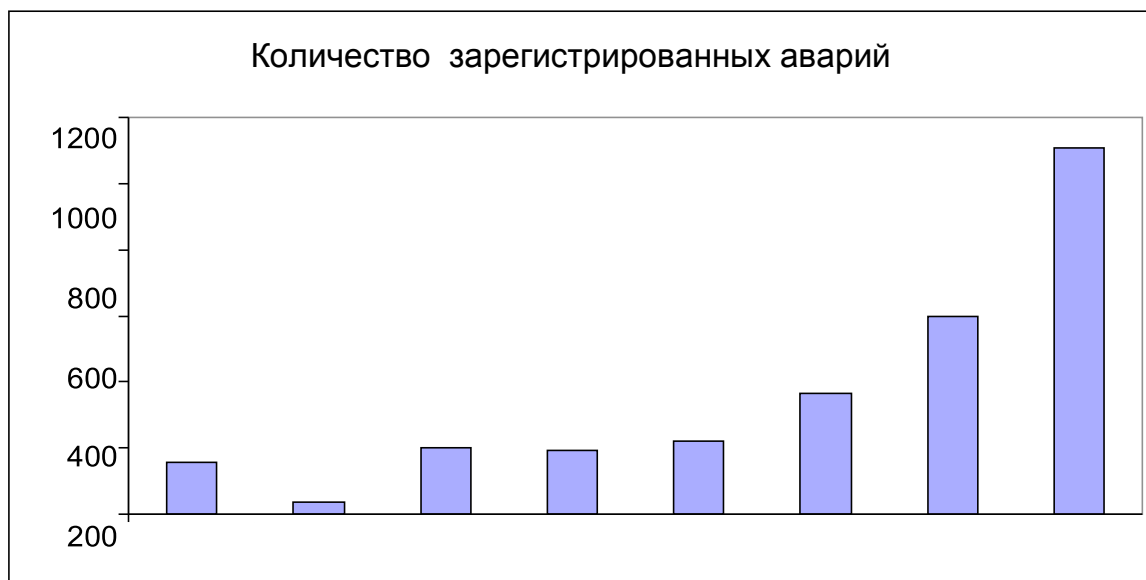


Рисунок 8. Количество зарегистрированных аварий на объектах нефтедобычи в Томской области

На фоне снижения добычи нефти, снижаются объемы общих инвестиций в отрасль и как следствие сокращается деятельность по капитальному ремонту. Таким образом, можно ожидать, что при неблагоприятном или нейтральном сценарии развития отрасли снижение инвестиционной активности будет приводить к повышению экологических рисков.

Все это создает стратегический риск недоиспользования и преждевременной деградации месторождений, а в конечном итоге ведет к нерациональному использованию ценного природного ресурса и серьезному загрязнению окружающей среды.

Следует заметить, что данная проблема характерна не только для Томской области, но и для всех других регионов, где ведется нефтегазодобыча. Опыт других стран говорит о том, что эффективным способом решения данной проблемы могло бы стать создание специального фонда для целей рекультивации. В Российской Федерации в условиях переходной экономики и отсутствия стабильности данный механизм не работает в силу отсутствия/ или нестабильности институтов, которые могли бы его реализовать. Существуют лишь единичные и кратковременные примеры успешной деятельности такого рода фондов в России. Однако в Томской области созданы определенные предпосылки для формирования такого механизма. Администрация Томской области могла бы выступить с такой инициативой.

Для устойчивого развития территории необходимо, чтобы ежегодный прирост запасов был больше или равен фактическому объему добычи данных ресурсов, что в настоящее время не обеспечивается недропользователями (Рисунок 9).

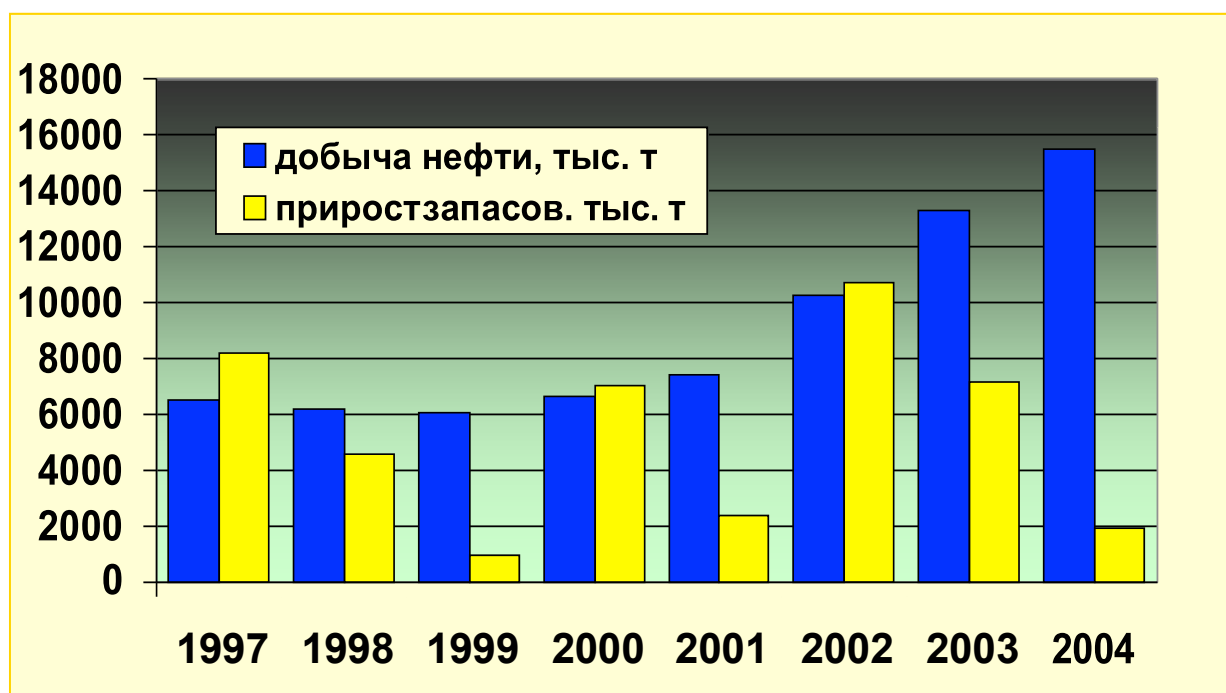


Рисунок 9. Соотношение добычи и прироста запасов нефти в Томской области

Рекомендации:

Необходимо реально оценить затраты на рекультивацию отработанных месторождений и учитывать их в экономических прогнозах развития отрасли. Целесообразно продумать возможность создания механизмов, обеспечивающих качественную рекультивацию отработанных месторождений, включая институциональную и правовую поддержку. Необходимая структура могла бы быть создана при Администрации Томской области. Также важно реально оценивать и учитывать капитальные затраты на техническое перевооружение отрасли, замену морально и физически устаревших технологий и оборудования, что может оказаться одним из важнейших факторов в снижении экологических рисков.

4.5.2. Атомная промышленность

На территории области создан наиболее современный в России атомный комплекс – Сибирский химический комбинат (СХК), расположенный на территории закрытого административно-территориального образования (ЗАТО) Северск.

Деятельность СХК находится в сильнейшей зависимости от решений, принимаемых на федеральном уровне. Предполагается, что в рамках административной реформы взаимодействие СХК и субъекта Федерации будет укреплено. В рамках Стратегии перспективы развития атомного комплекса впервые анализируются с позиций развития области и увязываются с региональным развитием. Данный факт является безусловным и важным достижением Стратегии: до настоящего времени развитие атомной промышленности рассматривалось исключительно с позиций интересов страны в целом, без учета реальных интересов и ограничений регионов размещения ядерных объектов. По существу, мы имеем дело с выходом на новый для России уровень отношений между атомной отраслью, Администрацией ЗАТО, которая ранее по существу полностью подчинялась дирекции предприятия и региональной властью. Значимость этой тенденции трудно переоценить. Выстраивание отношений с СХК и ЗАТО должно стать одним из главных приоритетов региональной политики. Политика должна строиться на принципах прозрачности и учета интересов всех заинтересованных сторон.

В рамках планирования сделан прогноз развития СХК на основе анализа текущего состояния отрасли, международных и российских тенденций развития, с учетом возможных типологий региона и сценариев развития. Показано, что отрасль будет поступательно развиваться. С учетом насыщенности мирового рынка, предполагается, что развитие отрасли будет в основном

ориентировано на удовлетворение потребностей отечественного рынка.

Были учтены основные тенденции и факторы, которые могут определять стратегию развития СХК: планы строительства завода МОКС-топлива, строительства двух реакторов ВВЭР-1000, создание нерадиационных производств, возможная реакция населения, экономические факторы и пр. Они могут оказать положительное влияние на развитие области при условии повышения прозрачности (в том числе, открытия ЗАТО). Одновременно существует риск аварий и происшествий на радиационно-опасных объектах, что может создать определенные риски для развития области в целом.

В настоящее время в российском атомно-промышленном комплексе занятость на единицу продукции существенно превышает мировые показатели. Поэтому при любом сценарии развития занятость в отрасли будет снижаться.

Вопросы сохранения среды обитания не увязаны с перспективами экономического развития. В частности, в качестве ключевого фактора ограничения развития атомного сектора указывается нехватка капитала для финансирования ряда мер по обеспечению экологической безопасности деятельности СХК (например, по хранению радиоактивных отходов, по консервации выведенных из эксплуатации промышленных уранграфитовых реакторов). В качестве контрмер предлагаются меры политического характера (активные действия для налаживания диалога между Администрацией, руководством СХК, Правительством РФ для оптимизации источников финансирования). Признавая важность и необходимость таких мер, следует отметить, что с точки зрения устойчивого развития весьма необходимо напрямую увязать сохранение среды обитания и экономическую эффективность предприятия через включение экологических затрат в себестоимость продукции.

В рамках стратегического анализа не была учтена радиационно-экологическая нагрузка на население области и объекты окружающей среды в случае развития на СХК особо ядерно и радиационно-опасных производств. Кроме того, не учтены риски при транспортировании особо опасных радиоактивных и химических веществ через жилые кварталы г. Томска.

Стратегическим риском, связанным с развитием атомного сектора, является проблема утилизации радиоактивных отходов. В Томской области реализуется закачка жидких радиоактивных отходов в подземные водоносные горизонты. Данный способ утилизации отходов может создавать долгосрочные трудно контролируемые риски с необратимыми последствиями.

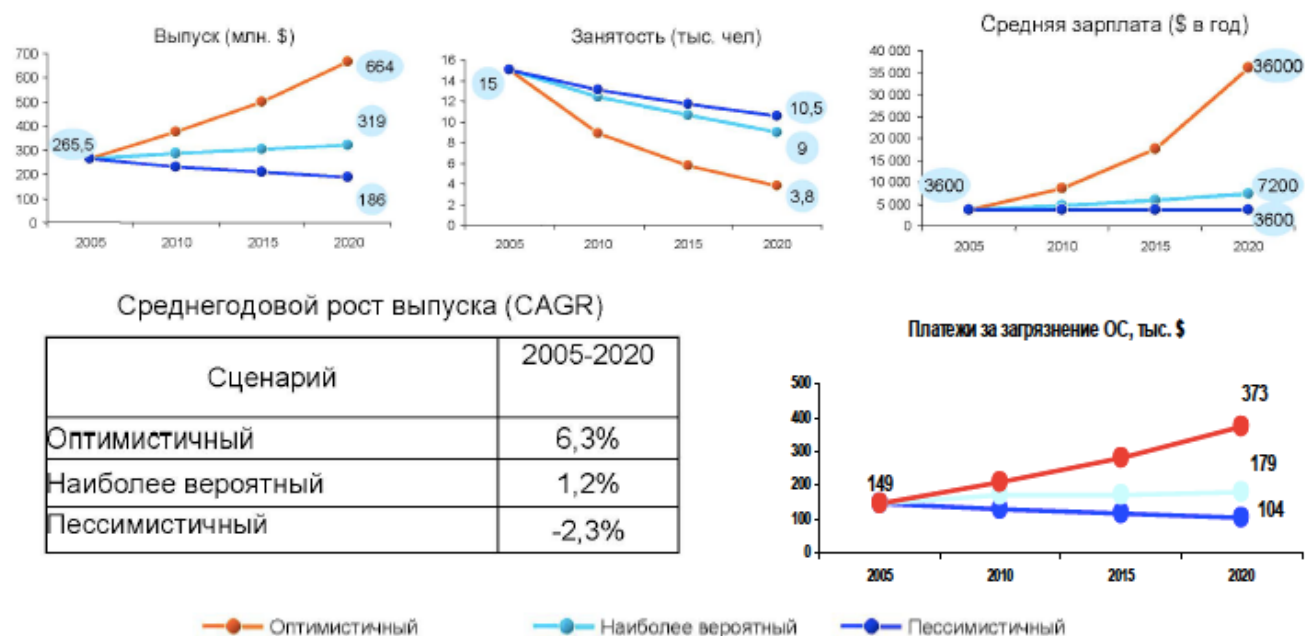


Рисунок 10. Потенциал развития атомного сектора

Рекомендации:

Необходимо правовое обоснование мер регулирования и управления захоронением жидких радиоактивных отходов в недрах, а также выбросов и сбросов, содержащих радиоактивные вещества⁵. К числу экономических мер государственного регулирования могут быть отнесены:

- система государственных платежей при осуществлении производственной деятельности по захоронению ЖРО в недрах, при этом потребуются определить, какие функции будут выполнять эти платежи (учетную, рентную, репарационную, компенсационную или репрессивную);
- обязательство недропользователя (в данном случае СХК) по созданию страховых и ликвидационных фондов для финансового обеспечения действий при форс-мажорных событиях;
- взимание платы за выбросы и сбросы, содержащие радиоактивные вещества.

Необходим комплекс мер, направленных на повышение эффективности радиационного мониторинга и контроля на территории области и доведения результатов до широких слоев населения. Это будет способствовать сохранению окружающей среды и поддержанию «зеленого» имиджа Томской области.

4.5.3. Научно-образовательный комплекс

Научно-образовательный комплекс (НОК) – это новый для Томской области приоритет экономики. Несмотря на высокий уровень развития науки и образования, до настоящего времени эти направления не рассматривались как самостоятельные сектора экономики. Определение НОК как приоритетного сектора экономики – безусловная заслуга Стратегии. В соответствии с прогнозами, сделанными в рамках разработки стратегии, в ближайшие 15 лет ожидается рост объемов услуг, предоставляемых отраслью, с одновременным ростом занятости и средней заработной платы.

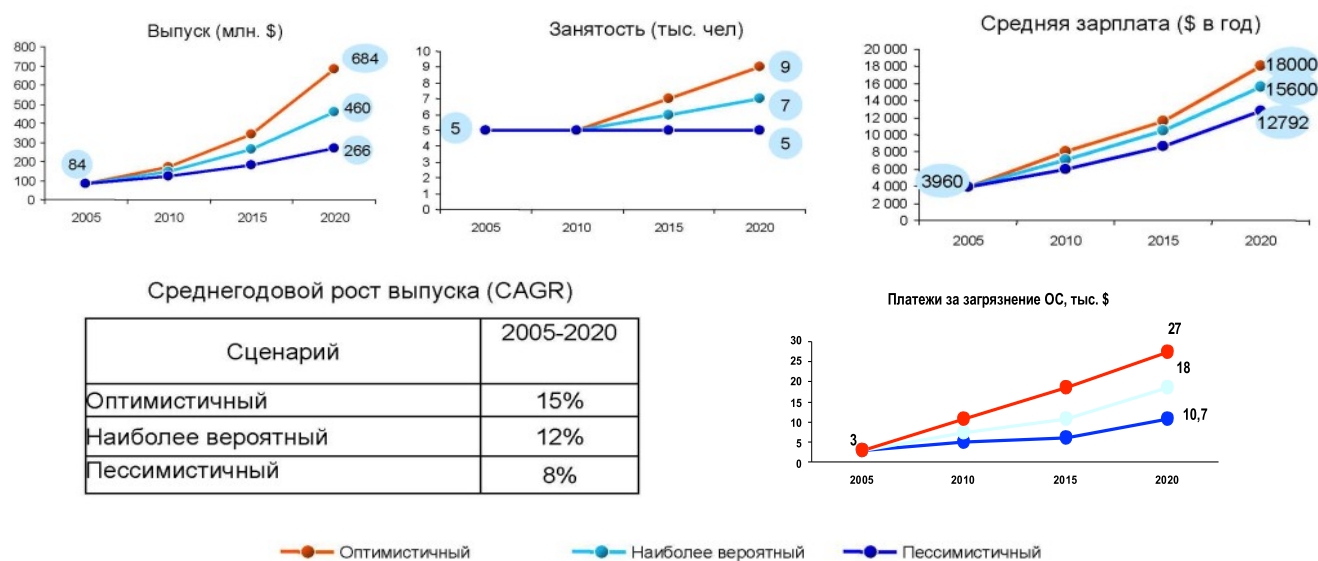


Рисунок 11. Потенциал развития научного комплекса

⁵ Федеральные законы «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 года N 7-ФЗ, «О недрах» от 21 февраля 1992 года N 2395-1 и Водного кодекса Российской Федерации от 16 ноября 1995 года N 167ФЗ)

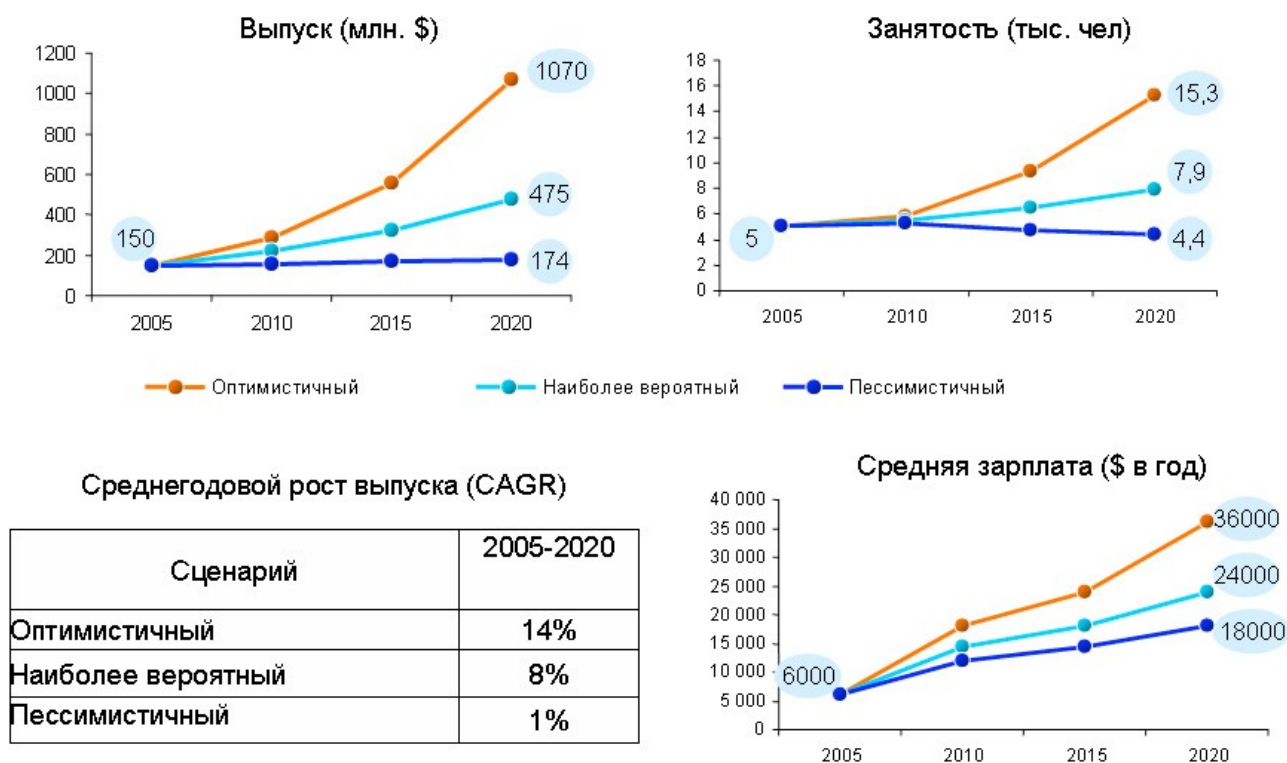


Рисунок 12. Потенциал развития сектора высшего образования

В рамках стратегического планирования было установлено, что наиболее критичными для развития НОК являются вопросы, связанные с НИОКР, законодательством, экспортным потенциалом, внутренним спросом, условиями для жизни и доступом к капиталу. Безусловным преимуществом данного сектора является отсутствие масштабных экологических рисков, а также наличие сильной системы экологического образования в высших и средних учебных заведениях Томской области. Следует особо отметить, что одним из главных конкурентов Томской области на рынке образовательных услуг является Китай. Система образования в Китае развивается быстро и динамично. Стоимость получения образования в Китае существенно ниже, чем в России, в европейских странах и США, что является одним из конкурентных преимуществ Китая. При этом уровень экологического образования, предлагаемого в томских вузах, существенно выше, чем в Китае. Неиспользуемой на настоящем этапе маркетинговой возможностью является развитая в Томской области система непрерывного экологического образования и возможности подготовки специалистов различного профиля, имеющих необходимые знания в области охраны окружающей среды и социальной ответственности, что весьма важно и перспективно для современного рынка труда.

В целом, воздействия НОК на окружающую среду невелики. При этом специфика научных учреждений определяет недостаточную управляемость и слабую предсказуемость этих воздействий. Приоритетное внимание экологическим аспектам деятельности НОК не только повысит экологическую безопасность данного сектора экономики, но будет служить надежным базисом и ярким примером для повышения экологической ответственности всех «клиентов» НОК, включая природопользователей Томской области, что в целом будет способствовать устойчивому развитию.

Стратегическим риском является возможность не достигнуть ожидаемого уровня развития НОК (недостаточная конкурентоспособность).

Рекомендация:

Необходимо внимательно отслеживать изменение уровня конкурентоспособности НОК на российском и международном рынках. Весьма важно поддерживать высокую экологическую безопасность любого вида деятельности, осуществляемого в рамках НОК. Система непрерывного экологического образования в Томской области может и должна стать одним из значимых конкурентных преимуществ данного сектора экономики области, в том числе на международном уровне. Это будет способствовать устойчивому развитию в региональном и глобальном масштабе.

4.5.4. Сельское хозяйство

Сельское хозяйство является традиционным для Томской области сектором экономики. Этот сектор традиционно обеспечивал занятость сельскому населению (35 тысяч человек). При этом доходы в сельском хозяйстве существенно ниже, чем в других секторах экономики. Низкая рентабельность и наличие стратегических рисков (зона рискованного земледелия, неразвитая инфраструктура, возможное вступление России в ВТО и, как следствие, снятие таможенных барьеров, и др.) заставили отнести сельское хозяйство к третьему приоритету. Это означает снижение уровня государственной поддержки сельскохозяйственного сектора.

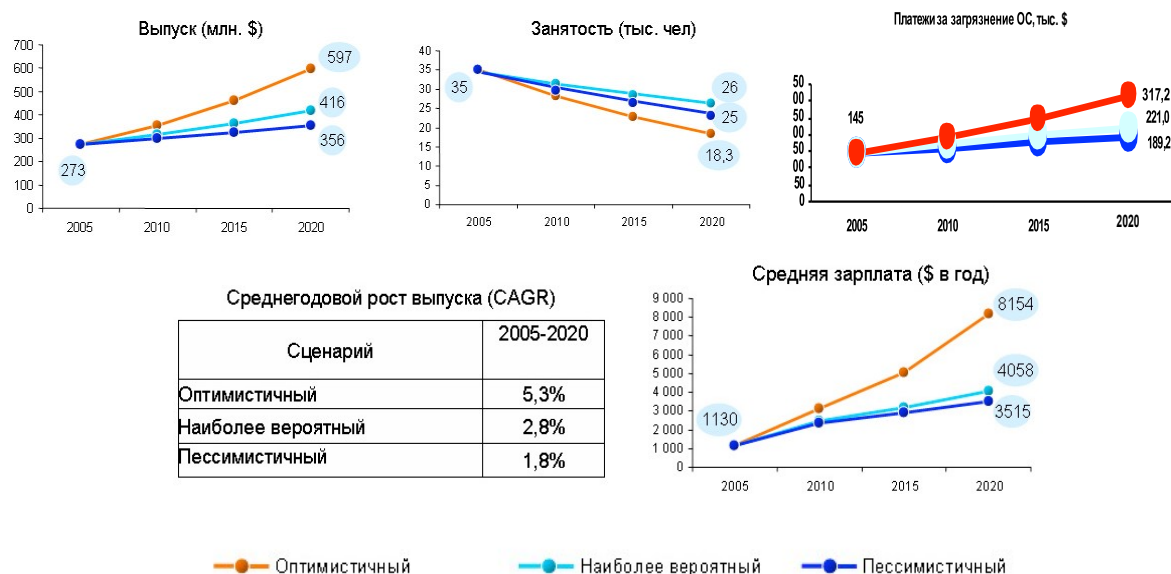


Рисунок 13. Потенциал развития сельского хозяйства

С позиций устойчивого развития можно говорить о двух разнонаправленных тенденциях. С одной стороны, снижение темпов развития сельского хозяйства может привести к снижению воздействия на окружающую среду. С другой стороны, снижение занятости в районах, где отсутствуют другие возможности трудоустройства, порождает серьезные социальные издержки и риски. Следует отметить, что во многих странах мира сельское хозяйство не является экономически выгодным, но несет серьезную социальную нагрузку. Поэтому во многих странах государство уделяет серьезное внимание поддержке и развитию села.

В Томской области решение о сокращении государственной поддержки сельского хозяйства должно быть скомпенсировано другими мерами, способствующими занятости и повышению доходов сельского населения. Одним из перспективных направлений, компенсирующих указанные социальные издержки, может стать поддержка традиционных промыслов, в первую очередь связанных с использованием недревесных продуктов леса. Более широко, следует говорить о поддержке несельскохозяйственных видов деятельности в сельской местности.

Рекомендация: при сокращении государственной поддержки сельского хозяйства весьма важно разработать комплекс мер, направленных на обеспечение занятости и доходов сельского населения. Весьма важно разработать эффективные программы поддержки несельскохозяйственных видов деятельности.

4.5.5. Традиционное природопользование

Традиционное природопользование не попало в приоритеты развития области. По прогнозным оценкам сырьевая база отрасли в Томской области оценивается в 86 тыс. тонн грибов, 23 тыс. тонн брусники, клюквы, черники, голубики и 27 тыс. тонн кедрового ореха и составляет более 100 млн. долларов (без дисконтирования и учета затрат на транспорт и заготовку). Здесь также не учтены охотничьи и рыбопромысловые ресурсы.

Несмотря на такой потенциал вклад этого сектора в экономику области относительно мал. Приблизительные доходы собирателей – не более 13 млн.долл. в год (объем денежных

средств компаний, направленных на закуп дикорастущего сырья в 2004 году – 373, 4 млн. руб. *)

Вместе с тем, именно этот сектор экономики играет уникальную роль в микроэкономике. Сложность анализа этого явления заключается в крайней ограниченности официальных данных. В данной работе использованы данные, доступные в Администрации Томской области. Данные относятся лишь к одной ветви традиционного природопользования – к собирательству.

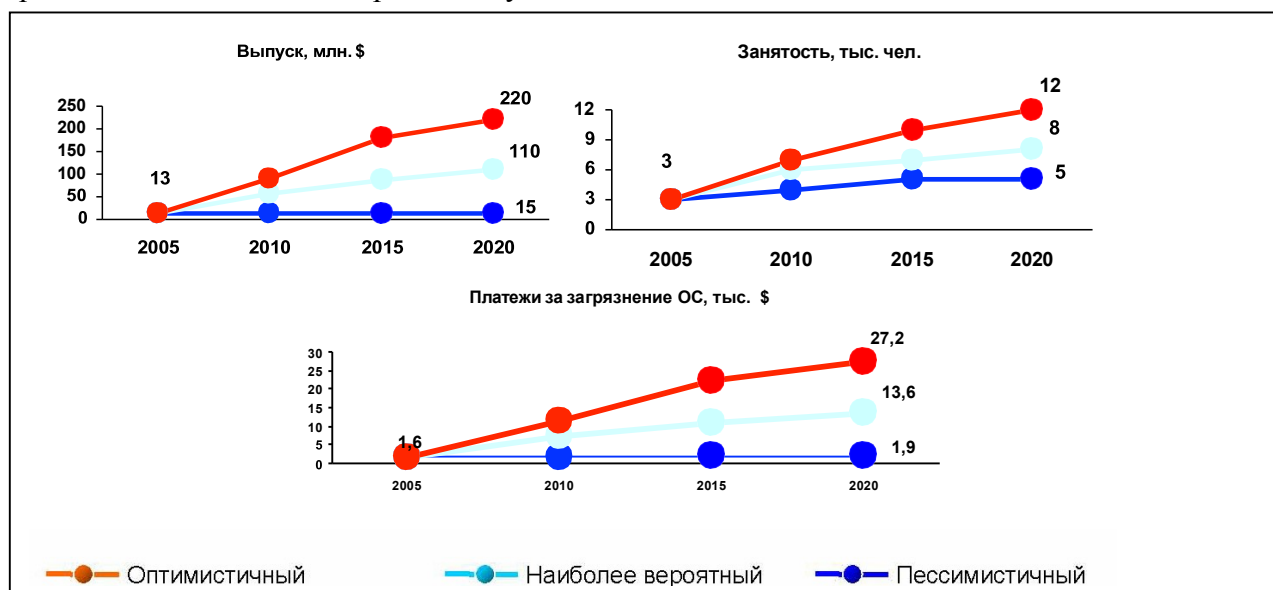


Рисунок 14. Традиционное природопользование: основные характеристики

Занятость в отрасли оцененная в три тысяч человек, отражает только профессиональных собирателей из числа взрослого населения. В данную цифру не входят члены семей собирателей, а также собиратели являющиеся случайными на рынке и занимающиеся сбором не регулярно.

Реальные доходы собирателей учесть достаточно сложно (за исключением случаев добровольного информирования), т.к. во-первых, для многих из собирателей данный доход является побочным, во-вторых учет доходов собирателей практически не ведется, в-третьих собиратели в основном скрывают уровень дохода от учета по разным причинам.

С 2000 года частные компании начали вкладывать в заготовительную отрасль значительный объем инвестиций. Темп роста объемов инвестиций составил в среднем 60% в год. Отмечается прямо пропорциональная зависимость между увеличением объема инвестиций и объемом заготовок (Рисунок 15).

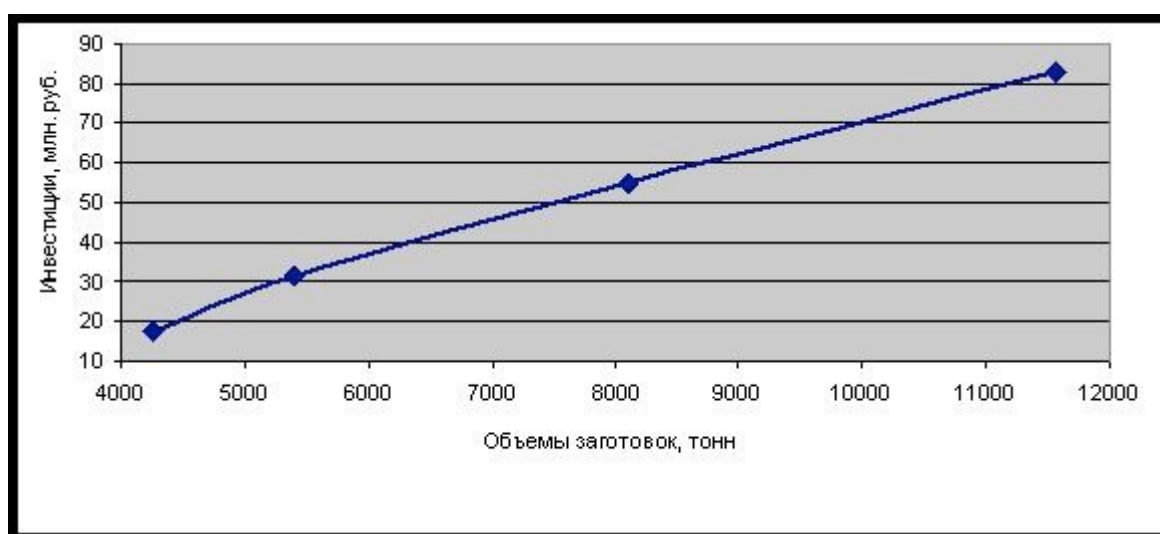


Рисунок 15. Зависимость роста объема заготовок дикоросов от инвестиций в заготовленную отрасль

При этом увеличение инвестиций на **1 млн. рублей** позволяет увеличить объемы заготовок на 124 тонны. При средневзвешенной цене одного килограмма дикоросов – 100 рублей, доход на 1 млн. инвестиций составил 12,4 млн. рублей при реализации без переработки. После вычета затрат на закупку дикорастущего сырья у населения – **8,4 млн. руб.** На 1 миллион инвестиций, вложенный в заготовительную отрасль приходится 480 тыс. руб. налоговых поступлений в бюджеты разных уровней.

Основное преимущество традиционного природопользования заключается в том, что этот вид деятельности доступен жителям удаленных территорий, не подпадающих под выбранный стратегический фокус развития Томской области до 2020, и мало зависит от внешних инвестиций. Как следствие, этот сектор экономики выполняет мощную социальную функцию на территориях, где отсутствуют иные выраженные возможности развития. По сути, традиционное природопользование во многих регионах России является сегодня стратегией выживания сельского населения.

К числу издержек данного сектора следует отнести недостаток надежных бизнес-схем, обеспечивающих производителю выход на рынок без большого количества посредников. Данное обстоятельство приводит к тому, что зачастую продукция традиционного природопользования на отдаленных территориях принимается по демпинговым ценам. Следует отметить, что именно в Томской области реализован успешный опыт, свидетельствующие о возможности организации бизнеса, обеспечивающего высокие доходы первичному производителю. Этот опыт необходимо тщательно изучить, и поддержать его распространение.

Стратегическим риском, связанным с развитием традиционного природопользования, является возможность истощения ценных природных ресурсов за счет нерационального использования возобновляемых ресурсов.

Рекомендация:

Необходимо разработать региональную политику поддержки традиционных промыслов, на основе принципов рационального (неистощительного) природопользования, с учетом реальных возможностей и потребностей территории. Такой шаг станет значимым вкладом в устойчивое развитие Томской области.

4.5.6. Потенциал устойчивого развития: сравнительная характеристика секторов экономики

Данный раздел обобщает результаты анализа стратегических воздействий на окружающую среду и общество и рисков, связанных с реализацией выбранной стратегии.

Изменение стратегического фокуса и приоритетов развития Томской области приведет к снижению воздействия на окружающую среду за счет:

- смещения фокуса в сторону развития НОК и информационных технологий, оказывающих относительно меньшее воздействие на окружающую среду и обеспечивающих значимые социальные преимущества (повышение занятости и доходов населения);
- снижения темпов роста таких экологически проблемных секторов экономики как нефтегазовый и атомный сектора, сельское хозяйство.

С другой стороны, нефтегазовый и атомный сектора несут в себе значимые экологические риски, требующие приоритетного внимания Администрации области:

- возможности нерационального использования и деградации ценных природных ресурсов;
- масштабного и необратимого загрязнения окружающей среды.

Уже на настоящем этапе их развития просматривается недостаточность существующих государственных функций для регулирования и эффективного снижения данных стратегических рисков. При дальнейшем развитии указанных секторов экономики экологические риски могут нарастать. Необходимы специальные усилия Администрации и продуманный комплекс мер государственного регулирования, направленных на снижение выявленных стратегических рисков.

Наибольшим риском, связанным с ослаблением государственной поддержки сельского хозяйства, являются социальные риски для территорий, где отсутствуют другие перспективы развития. Необходима тщательно продуманная система компенсирующих мер, направленная на формирование иных перспектив развития таких территорий. Одним из перспективных

направлений может стать поддержка традиционных промыслов. При этом следует помнить, что вклад традиционного природопользования и традиционных промыслов в устойчивое развитие территории может быть обеспечен при наличии продуманных мер государственного регулирования. В отсутствие таких мер возможны весьма негативные воздействия на окружающую среду, связанные с нерациональным использованием возобновляемых ресурсов. Кроме того, для получения положительных социальных эффектов необходимы меры поддержки, направленные на формирование инфраструктуры, обеспечивающей эффективное и цивилизованное развитие традиционных промыслов и высокий социальный вклад этого сектора в развитие области.

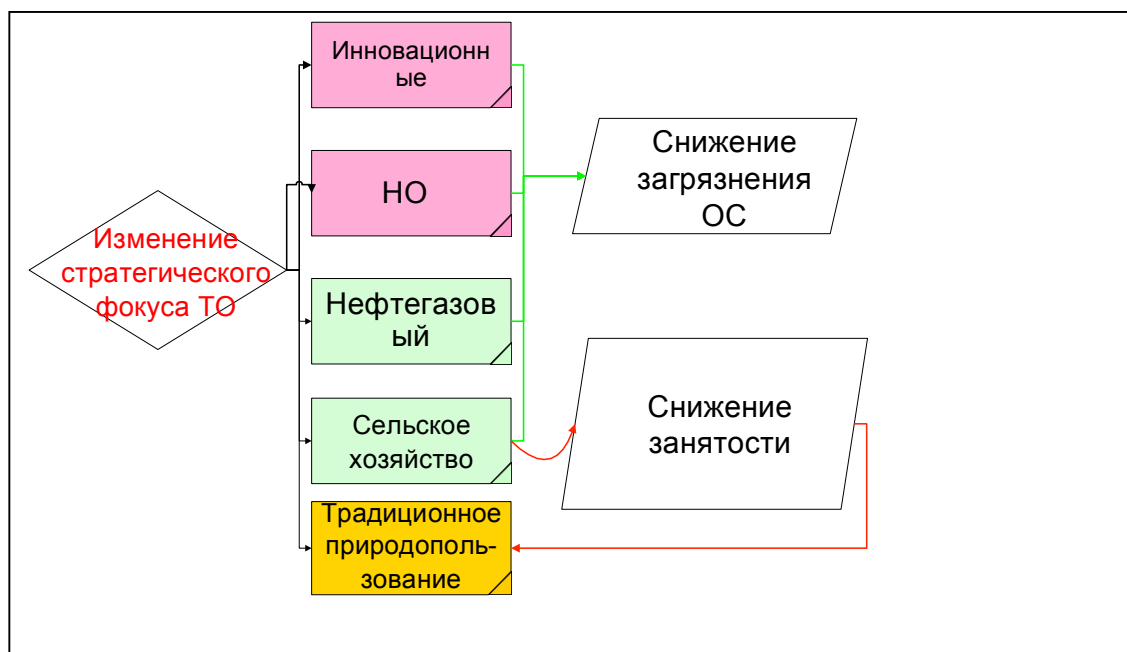


Рисунок 16. Значимые воздействия на окружающую среду и социальную сферу реализации стратегии развития Томской области

Сопоставление трендов развития различных секторов экономики в координатах, характеризующих экономические и/или социальные выгоды против экологических и/или социальных издержек, связанных с развитием данного сектора, позволяет качественно оценить их вклад в устойчивое развитие территории (Рисунок 17)⁶.

В качестве величины, отражающей социальные выгоды, выбрана занятость населения (в тысячах человек)⁷. В качестве аналога экологических затрат использованы данные по природоохранным платежам⁸. Важно подчеркнуть, что абсолютные величины, характеризующие выгоды и затраты, не могут дать представления о реальном вкладе в устойчивое развитие. Зонай устойчивого развития условно считается зона, обеспечивающая приемлемое соотношение социальных (экономических) выгод и экологических затрат. Качественное представление о потенциале устойчивого развития может дать соотношение выгод и затрат в динамике. В рамках данных допущений считается, что высоким потенциалом устойчивого развития обладают сектора экономики, имеющие тренд в направлении зоны устойчивого развития. В данном случае в целях демонстрации наглядного метода представлен только один из срезов, отражающих соотношение между выгодами и затратами. Разумеется, для того, чтобы делать сколько-нибудь серьезные выводы, необходимо рассматривать несколько измерений.

На уровне качественного анализа можно утверждать, что наибольшим потенциалом устойчивого развития обладают такие сектора как НОК и традиционные промыслы. Они имеют

⁶ Данная диаграмма носит иллюстративный характер и не претендует на отражение всей полноты картины.

⁷ По всем отраслям: научно-образовательному комплексу, атомной промышленности, нефтегазодобыче, сельскому хозяйству и традиционному природопользованию информация по занятости, как для 2005 года, так и для 2020 года взята из приложений к стратегическому анализу Стратегии развития Томской области, выполненных ООО «Стратегика» в 2005 году.

устойчивую положительную динамику отличные социальные показатели. При росте производства к 2020 году индекс роста для НОК – 5,48; для традиционного природопользования – 8,46; при этом уровни природоохранных затрат относительно невысоки. Наименее оптимистично выглядят тренды для атомной и нефтегазодобывающей промышленности. Налицо устойчивое снижение занятости, что дает серьезный отрицательный социальный эффект, при росте природоохранных затрат. Следует отметить, что данные отрасли имеют высокие стратегические риски, и уровни экологических затрат будут существенно выше за счет затрат на предотвращение данных рисков и/или ликвидации последствий. Таким образом, можно говорить о более низком потенциале устойчивого развития этих секторов экономики. Изменение тенденции может произойти только в том случае, если наряду с оптимизацией промышленности будут найдены варианты использования высвобождающихся квалифицированных кадров в рамках этих же производств. Одновременно необходимо снизить стратегические риски, связанные с воздействиями на окружающую среду (см. разделы 4.2, 4.5)

Тренды развития некоторых базовых отраслей при реалистичном сценарии



Рисунок 17. Тренды развития некоторых базовых отраслей при реалистичном сценарии

Потенциал устойчивого развития сельского хозяйства в условиях снижения государственной поддержки будет снижен по сравнению с существующим. Соотношение социальных выгод и экологических издержек будет определять тренд в направлении из зоны УР. Несущественный рост производства с учетом интенсификации этой отрасли должен высвободить часть занятого населения. Однако отсутствие возможностей для миграции, низкий уровень жизни, особенно в отдаленных районах не дают возможности сменить основную деятельность (выращивание животных, растениеводство).

В целом, следует отметить, что потенциал устойчивого развития области при выбранной стратегической доктрине требует укрепления. Целесообразность и необходимые меры рассматриваются в следующем разделе.

5. На пути к устойчивому развитию (основные выводы)

1. Стратегия является принципиально новым документом в российском опыте планирования регионального развития, составленным в соответствии с принципами стратегического планирования. Стратегия четко определяет приоритеты развития Томской области, цели, задачи, основные механизмы реализации, критерии и показатели оценки эффективности.

2. Обратной стороной четкой расстановки приоритетов является недостаточная гибкость Стратегии. В представленном варианте механизмы оценки и корректировки предполагают оценку на степень достижения целей и выполнения задач и мероприятий. Не предусмотрены критерии, позволяющие оценивать необходимость корректировки Стратегии (в том числе, выбранных приоритетов, целей и задач) при изменении внешних условий. Таким образом, на данном этапе планирования можно говорить о недостаточной адаптивности Стратегии.

3. Интегрированная оценка позволила выявить ряд несоответствий принципам устойчивого развития. К наиболее значимым пробелам относятся:

- недостаточная опора на интересы и возможности заинтересованных сторон, ориентация в первую очередь на видение лидеров и успешных социальных групп, отсутствие должного учета возможностей и интересов уязвимых групп населения, включая малые коренные народы, людей с ограниченными возможностями, и т.п. По существу, данная стратегия является «Стратегией лидеров»;
- отсутствие видения и рекомендаций в отношении будущего районов, где отсутствуют возможности развития в контексте приоритетов стратегии;
- недостаточный учет экологических аспектов развития, возможностей и рисков, связанных с воздействием на окружающую среду.

4. К числу важных пробелов относится также отсутствие формализованных связей между данной Стратегией и иными стратегическими документами Томской области (например, со Стратегией сокращения бедности).

6. Стратегия развития: условия успеха (рекомендации интегрированной оценки)

Стратегия развития Томской области до 2020 года может и должна стать основным документом, определяющим устойчивое развитие Томской области. Это возможно, если её официальное принятие будет рассматриваться не как «утверждение окончательного варианта», а как один из первых шагов на пути формирования Стратегии устойчивого развития. При этом Стратегия устойчивого развития может пониматься как совокупность документов, определяющих социальное, экономическое развитие и сохранение окружающей среды. Основу Стратегии устойчивого развития будет составлять данная Стратегия. Другие документы, определяющие устойчивое развитие, должны быть увязаны с данной Стратегией в явном виде.

Для успешной реализации Стратегии развития до 2020 года и перехода на принципы устойчивого развития предлагаются следующие рекомендации:

1. Совет по устойчивому развитию. Необходимо создание стратегического механизма, в рамках которого Стратегия может развиваться и «самообучаться». Таким механизмом может стать Совет по устойчивому развитию Томской области при Администрации Томской области, который будет определять политику в области устойчивого развития. Совет по устойчивому развитию должен включать представителей всех слоев населения и социальных групп и содействовать координации стратегических процессов с принципами устойчивого развития.
2. От «Стратегии лидеров» к «Стратегии для всех». Стратегия должна стать стратегией всего активного населения области, а не только стратегии АТО и научно-деловой элиты. Таким образом, процессы развития и осуществления Стратегии должны более гибко соотноситься с потребностями, ресурсами и позициями всех жителей области. В настоящее время на основе Стратегии начата разработка/корректировка стратегий развития муниципальных образований. Весьма важна инициатива некоторых муниципальных округов и крупных

предприятий, разрабатывающих собственные стратегии на основе Стратегии Развития Томской области. Это весьма важная работа, обеспечивающая непрерывность реализации Стратегии и требующая особого внимания и поддержки АТО.

3. «Стратегические беседы». Стратегия должна быть соотнесена с глобальными тенденциями, определяющими УР, причем не только с либерализацией торговли (что сделано в Стратегическом Анализе), но и с:

- Изменением климата и возможными вытекающими политическими и экономическими мерами на международном уровне
- Продвижением новых технологий, прежде всего в области энергетики, а также коммуникаций и информации
- Динамикой образовательного и научного комплекса, стратегиями ключевых игроков в этом направлении
- Растущей ролью Азиатско-Тихоокеанского региона
- Другими международными тенденциями и обязательствами в области УР, такими как «Цели развития тысячелетия».
- Стратегией регионов-соседей и возможных регионов-конкурентов, как внутри, так и за пределами России

Соотнесение Стратегии с этими тенденциями может быть проведено в результате развития стратегического анализа, рассмотрения различных сценариев или «стратегических бесед» в рамках Совета по устойчивому развитию. Результаты такого анализа должны быть широко доступны, что сделает область готовой к «стратегическим неожиданностям».

4. Стратегический радар. Необходимо повысить адаптивность стратегии, уточнив систему критериев и индикаторов эффективности стратегии, сформировав механизм периодического «аудита» Стратегии независимой «третьей стороной», прежде всего для проверки адекватности исходных положений и учета изменяющихся условий.

В целом, Стратегия развития Томской области представляет собой пример современных подходов к стратегическому планированию в российских условиях. Осуществление рекомендаций интегрированной оценки позволит сделать ее эффективным инструментом устойчивого развития.