



Подходы к государственному стратегическому планированию в Финляндии

В.А. Шлямин

Глобальный финансово-экономический кризис выявил поляризацию подходов к государственному стратегическому планированию как у нас в стране, так и за рубежом. Кризиса, подобного по своим масштабам и глубине нынешнему, мировая экономика не переживала. Поэтому все чаще слышны голоса политиков и практиков, которые полагают, что в сложившихся условиях заниматься средне- и долгосрочным стратегированием – дело не только сомнительное, но и даже вредное. Между тем, переживаемые драматические события побуждают научное и деловое сообщество заглянуть в посткризисную перспективу.

С нашей точки зрения, процесс государственного стратегического планирования в России не должен прерываться никогда, независимо от ситуации в мировой экономике. В последние годы у нас в стране практически заново после развала СССР создается система государственного стратегирования в условиях глобализации. Появление Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года – это свидетельство продуктивного взаимодействия органов исполнительной власти, ученых и бизнес-элиты.

Вместе с тем, развернувшийся кризис породил сомнения в возможности реализации принятых стратегических установок и стимулировал повышенное внимание к анализу подходов к государственному стратегическому планированию за рубежом. В связи с этим обратим внимание на опыт Финляндии в прогнозировании и стратегическом планировании социально-экономического развития и ВЭД.

Финляндия относится к группе малых европейских стран, глубоко интегрированных в мировую экономику. В прогнозировании и стра-

тегировании особое значение она придает внешним факторам, оказывающим наиболее сильное воздействие на национальную экономику. В связи с этим по заказу Канцелярии премьер-министра Финляндии силами ведущих экспертов страны готовятся обзоры мировой экономики и современных тенденций глобализации [1]. В подготовке некоторых фрагментов обзора используются материалы зарубежных ученых.

Цель обзоров заключается в формировании концептуальных подходов к выбору стратегии социально-экономического развития страны. Наряду с общей для многих стран методологической основой прогнозных разработок у Финляндии есть свои особенности. В частности, важен сам факт подготовки такого масштабного исследования наиболее авторитетными независимыми экспертами, представляющими различные научные школы и организации, по заказу главы правительства. Наряду с общепринятыми разделами в такого рода исследованиях авторы делают акценты на детальный анализ предпосылок, опираясь на которые страна может повысить свою конкурентоспособность в мировой экономике.

Так, по сравнению с российскими разработками, финские эксперты, пожалуй, более глубоко изучают тенденции, вызовы и угрозы в сфере охраны окружающей среды в тесной связи с энергетикой, а также проблемы трудовых ресурсов, миграции населения, региональной политики, возможностей аутсорсинга в условиях международного разделения труда. Особое значение финские исследователи придают проблемам становления «экономики знаний» и связанной с этим модернизации отечественных систем образования и инноваций.



Еще одно исследование по аналогичной проблематике, имеющее статус официальной публикации, - это книга «Умеющая, открывающаяся и обновляющаяся Финляндия», подготовленная группой авторов, представляющих как научные учреждения страны, так и деловые круги и структуры государственной власти. Руководитель авторского коллектива – А. Брунила [2]. Этот труд также посвящен комплексному анализу социально-экономического развития страны. По нашему мнению, основными его достоинствами являются рекомендации авторов бизнес-сообществу по созданию конкурентоспособных предприятий с учетом мировых критериев, а также по формированию кластеров в национальной экономике.

Названные исследования являются основой для подготовки отраслевых стратегий министерствами экономического блока Правительства Финляндии на период до 2020 г., а иногда и до 2030 года, а также правительственной программы социально-экономического развития страны на четыре года. В настоящее время Министерство экономики и занятости Финляндии ведет разработку энергетической стратегии до 2030 года в тесной увязке с природоохранной стратегией, а также инновационной стратегии с этим же временным горизонтом.

Правительство Финляндии с учетом особенностей страны не считает целесообразным для себя разрабатывать стратегию ВЭД в таком формате, как, например, в нашей стране. Практически все разделы стратегии социально-экономического развития Финляндии достаточно полно учитывают внешние факторы. Тем не менее, Министерством иностранных дел с участием Министерства торговли и промышленности этой страны в апреле 2005 года была разработана Стратегия поддержки экспорта и интернационализации [3]. Изучив содержание этого документа, можем назвать его стратегией экономической дипломатии. Стратегия сформирована на трех основных положениях:

1. Активное влияние финских дипломатических миссий на экономическую среду страны пребывания. Ставится задача систематически защищать финские интересы, используя для этого все доступные инструменты, особенно на этапе вхождения финских предприятий на данный рынок. Авторы

стратегии уточняют методы влияния: от прямых контактов представителей финских властей и дипломатов с властями страны пребывания до использования переговорного ресурса Комиссии европейских сообществ (КЕС). Цель такого влияния – устранение барьеров (формальных и неформальных), встающих перед финскими предприятиями. Кроме того, в соответствии со стратегией МИД Финляндии будет совершенствоваться анализ и прогнозирование экономической среды зарубежных стран.

2. Поддержка (продвижение) экспорта малых и средних предприятий. Разработчики стратегии, наряду с традиционными формами поддержки экспорта крупных предприятий, делают акцент на активную работу по продвижению экспорта товаров и услуг средних и малых предприятий. Финские коллеги стремятся выстроить систему, включающую в себя связи между МИДом, Министерством торговли и промышленности, Ассоциацией внешней торговли (Финпро), Технологическим агентством (ТЕКЕС), финскими учеными, предприятиями и загранпредставительствами. Важно то, что перед чиновниками, которые готовятся к выезду для работы в загранпредставительства, ставится задача максимального получения информации от финских предприятий-экспортеров, Финпро, ТЕКЕСа, торговых палат и научных учреждений. МИД Финляндии намерен обобщать лучший опыт загранпредставительств и распространять его по сети.

3. Информационные услуги. Разработчики стратегии, критически оценивая существующее положение дел, ориентируют министерства и загранпредставительства на разработку информационных документов, предназначенных для национальных предприятий в максимально приемлемой для них форме. Кроме того, планируется запуск серии постоянно действующих семинаров по специальным вопросам торговой политики (той или иной страны или региона) с использованием информационного ресурса МИД. И, конечно, будет решаться традиционная задача совершенствования информационной системы МИД – загранпредставительства по внешнеэкономической проблематике с использованием каналов связи между участниками, включенными в систему содействия экспорту и интернационализации финских предприятий.



Заслуживает внимания, как финские специалисты сегодня оценивают Россию в качестве торгово-экономического партнера на долгосрочную перспективу. Прежде всего, надо отметить, что руководители абсолютного большинства крупных предприятий Финляндии, с которыми Торгпредство поддерживает систематические контакты, рассматривают Россию как важного, а нередко и стратегического партнера. Этому же мнению придерживаются руководители Центра деловой жизни, отраслевых союзов, Центральной торговой палаты страны. При всем различии деталей и оттенков в оценках лидерами финского бизнес-сообщества места и роли нашей страны для экономики Финляндии общим является видение России как растущего и емкого рынка, связующего Европу и Азию экономического пространства, поставщика энергоресурсов и других сырьевых ресурсов, страны-обладателя мощного научно-технологического потенциала. Кроме того, в последнее время финны рассчитывают на рост российских инвестиций в Финляндию.

В последние 3-4 года довольно активно обсуждался вопрос о целесообразности разработки на уровне Правительства экономической стратегии по отношению к России. Так, в 2005 году рабочая группа из тридцати четырех видных деятелей государственного управления, бизнеса и науки страны во главе с руководителем национального фонда поддержки инноваций (СИТРА), бывшим премьер-министром Э. Ахо, подготовила свое видение торгово-экономической стратегии Финляндии по отношению к России [4]. Приведем некоторые ключевые тезисы этого документа.

«Россия является одной из наиболее быстро развивающихся европейских стран и при наиболее благоприятном стечении обстоятельств она станет важным источником развития Европы.... В качестве центральной политической задачи Финляндии в Европейском союзе необходимо поставить развитие отношений между ЕС и Россией» [4, С.8]. «В то время как российская экономика чувствует себя достаточно хорошо, экономический рост Европейского союза тормозится. Это означает, что, по крайней мере, в ближайшее время от ЕС нечего ждать помощи в ускорении экономического роста Финляндии. Россия в настоящее время является для Финляндии наиболее значимым быстрорастущим регионом, который предлагает финским предприятиям новые за-

манчивые возможности для бизнеса» [4, С.12]. «Россия – по-прежнему трудно предсказуемая страна с серьезными факторами неопределенности. С другой стороны, зная условия работы бизнеса в России, сознавая риски и ориентируясь на долгосрочную перспективу, можно достичь значительных успехов» [4, С.14].

Примечательно, что в данной стратегии, пожалуй, впервые публично были сформулированы финские оценки перспектив российско-финляндского сотрудничества в сфере высоких технологий. «Развитие инновационного сотрудничества между Россией и Финляндией открывает совершенно новые перспективы для бизнеса. В России имеется высокий научный потенциал и множество вузов, которые специализируются на определенных узких направлениях науки. Эти ресурсы необходимо задействовать, совместно развивая компетенцию и разрабатывая новую продукцию для глобального рынка» [4, С.31]. Авторы данной стратегии видят перспективу взаимодействия в сфере информационных технологий, предлагают создание совместных инновационных центров, расширение возможностей обучения российских студентов в вузах Финляндии, активизацию прямых связей научно-исследовательских организаций двух стран. Финны знают узкие места в коммерциализации российских научных разработок и предлагают россиянам свой опыт по созданию для этих целей специализированных предприятий [4, С.32-33].

Другим примечательным документом, в котором даны современные оценки финской элиты перспектив экономических отношений с нашей страной, является исследование группы из двадцати экспертов, выполнивших свою работу под эгидой Комитета по вопросам будущего Парламента Финляндии [5].

«Россия 2017: три сценария» - это на сегодня самое актуальное комплексное исследование нашей страны в Финляндии и одновременно попытка обобщить имеющиеся оценки перспектив развития России, российско-финляндских отношений, а также отношений Россия – Евросоюз.

Авторы данного исследования рассматривают следующие сценарии развития нашей страны до 2017 года.

Сценарий 1. *Через экспертные знания и опыт в энергетике к становлению влиятельным глобальным игроком.*



По этому сценарию доминирующие сегодня в России крупные энергетические компании диверсифицируют свою деятельность в направлении развития инфраструктуры – энергетического и смежного с ним машиностроения, создания производств транспортных средств нового типа и т.д. [5, С.42-43]. Таким образом, энергетический сектор выступает «локомотивом» развития экономики России.

Сценарий 2. *Диверсифицирующаяся мозаика – Россия.*

Отправной точкой сценария, по мысли авторов исследования, является формирование среднего класса России и значительно большая открытость страны. Согласно этому сценарию процесс диверсификации в российской экономике пойдет значительно интенсивнее, чем по первому сценарию. Предполагается опережающее развитие сферы услуг как на внутреннем рынке, так и рост экспорта услуг на внешние рынки. Авторы допускают, что в 2017 году Россия будет вести переговоры о вступлении в члены ЕС. Однако называют такую мысль чересчур смелой [5, С.42-43].

Сценарий 3. *Россия власти сильных.*

Этот сценарий предполагает, что в нашей стране ставка будет сделана на создание сильного государства, опирающегося на крупные энергетические компании. Власти смогут поддерживать жизненный уровень благодаря экспорту энергоносителей и вооружения, даже если диверсификация будет заторможена [5, С.43-44].

Для нас представляется важным вывод, к которому пришел в результате дискуссии по изложенным сценариям Комитет по вопросам будущего Парламента. Комитет предлагает разработать специальную программу по отношению к России, руководство которой, по его мнению, должно находиться в руках премьер-министра [5, С.61].

На наш взгляд, третий сценарий для России невероятен, так как трудно себе представить, что наша страна, опираясь только на ресурсы ТЭК и военно-промышленного комплекса, сможет сохранить и повысить свою конкурентоспособность. Более того, этот вариант будет губительным для России, поскольку, скорее всего, его реализация возможна только в изолированной стране. В эпоху глобализации для России изоляция от мирового научно-тех-

нологического прогресса равнозначна быстрому ослаблению экономики и потере суверенитета.

В методологическом отношении первые два варианта также непротиворечивы. Соглашаясь с авторами в том, что ТЭК по сценарию 1 в десятилетней перспективе будет ведущей отраслью российской экономики, мы не склонны к столь гипертрофированной привязке всех предстоящих событий как внутри России, так и вне страны к роли российского государства как энергетического диктатора. Тем более, что Финляндия вслед за Швецией стремится заметно снизить или даже полностью исключить свою зависимость от нефти к 2030 году, как это, например, полагает доктор Т. Кронберг [6, С.72]. Складывается впечатление, что авторы не верят в демократические преобразования в нашей стране, полагают возможность диверсификации экономики без становления гражданского общества.

На наш взгляд, эти процессы тесно связаны между собой хотя бы потому, что диверсификация вряд ли осуществима без создания открытого информационного общества и конкурентной среды, которые не совместимы с диктатом власти. Именно поэтому в России все активнее апробируются различные формы государственно-частного партнерства, а в последнее время наметились существенные позитивные перемены в отношении государственной поддержки малого и среднего предпринимательства в несырьевом секторе экономики. Тем не менее, точка зрения финских аналитиков по сценарию 1, безусловно, должна быть известна в России.

Сценарий 2 «Диверсифицирующаяся мозаика-России» выглядит весьма привлекательным для нас и во многом близким по духу к инновационным вариантам развития нашей страны, предлагаемым отечественными учеными и Минэкономразвития РФ. Вместе с тем, как следует из трудов российских исследователей, самые оптимистические прогнозы не предполагают к 2017 году достижения отечественной экономикой столь высокой планки развития, как это описано в варианте «мозаика». И все же именно этот вариант, с оговорками, может быть положен в основу диалога правительств и бизнес-сообществ наших стран по вопросу о совмещении стратегий развития России и Финляндии.



Важно то, что Парламент, Правительство и бизнес-сообщество Финляндии в целом весьма положительно относятся к появлению таких исследований, хотя до сих пор Правительство этой страны еще не определилось - нужно ли разрабатывать официальную внешнеэкономическую стратегию по отношению к России. Здесь говорится, что Финляндия - член ЕС и должна неуклонно следовать курсу внешнеэкономической политики Евросоюза.

Упомянем еще об одном исследовании, автором которого является известный финский ученый К. Пурсийайнен [7]. Он выделил три стратегических уровня, на которых можно решать или предотвращать возникающие между Россией и Евросоюзом проблемы.

Самый высокий уровень - стратегия интеграции ЕС и России [7, С.62], что позволит в долгосрочной перспективе решать споры путем гармонизации законодательства и отмены пошлин. К.Пурсийайнен предлагает переход от процесса создания общего экономического пространства к зоне свободной торговли (ориентировочно после 2010 года) и далее к общему рынку (ориентировочно к 2020 году).

Средний уровень - стратегия решения проблем [7, С.64]. К.Пурсийайнен не без оснований полагает, что решение торгово-экономических споров между Россией и странами-членами ЕС нередко излишне политизируется. Порой споры определяются как «европейская проблема». Финский ученый считает, что в новом Соглашении о партнерстве и сотрудничестве между Евросоюзом и нашей страной должен быть четко определен механизм посредничества для автоматического разрешения торговых споров Россия - ЕС.

Низший уровень - стратегия адаптации [7, С.65]. Согласно этой стратегии предприятиям стран-членов ЕС на ближайшую перспективу при выходе на российский рынок рекомендуется адаптироваться к российским условиям и бизнес-культуре, досконально знакомиться с российским законодательством и приспосабливаться к нему. При этом нынешнюю ситуацию в России автор характеризует как «правовой нигилизм».

Не отрицая изложенных К.Пурсийайненом подходов к стратегированию, полагаем, что стратегия как управленческий инструмент, по

всей видимости, должна использоваться в основном для целей сближения долгосрочных интересов сторон, а не только решения споров между ними.

Обратим внимание на новейший документ - «План действий по России», утвержденный Правительством Финляндии 16 апреля 2009 г. [8]. В нем провозглашается задача: «Финляндия будет активно и на многих уровнях развивать двусторонние отношения с Россией, и в то же время активно работать в формате отношений Европейского Союза и России. Правительство укрепит свою координирующую роль в процессе изучения России. Финляндия поддержит Россию в ее интеграции в систему международных соглашений».

В плане действия констатируется, что соседство с РФ - это не только географической положение, но и реальные возможности для роста. У стран-соседей немало общих интересов. В документе приведены: анализ современного политического и социально-экономического положения в Российской Федерации; тезисы внешнеполитической доктрины РФ; финский взгляд на российские приоритеты политики и безопасности; анализ качества экономического роста РФ в последние годы и влияния мирового экономического кризиса на Россию.

Основные черты финской политики по отношению к России. Финское правительство исходит из того, что Россия и ЕС определены как «стратегические партнеры». Приводятся данные о том, что торговый оборот между ЕС и РФ в 2008 г. составил около 280 млрд. евро. Большая часть зарубежных инвестиций (около 80%) в экономику РФ поступила из ЕС. Более 50% российского экспорта РФ приходится на ЕС.

Далее финские авторы касаются разработки проекта нового основного соглашения между ЕС и РФ, четырех общих пространств, «Северного измерения» («СИ»). Отмечается, в частности, новый инструмент финансирования совместных проектов в приграничном сотрудничестве в формате «СИ» - ENPI, а также решение Правительства России о выделении 122 млн. евро для софинансирования программы соседства и партнерства - трансграничное сотрудничество (ENPI CBC).

Далее отмечается, что подготовленная в июне 2009 г. стратегия Евросоюза по Балтийс-



кому морю содержит и внешнее измерение. При подготовке своей национальной стратегии Финляндия определила в качестве приоритетных направлений для сотрудничества: охрану окружающей среды; безопасность морского сообщения; зоны экономического развития. Особо выделяются перспективы сотрудничества в Арктическом регионе. Финляндия считает принципиально важным условие, при котором у всех стран, входящих в данный регион, были бы равные возможности для влияния на решение проблемы Арктики. В заключение этого подраздела подчеркивается, что национальная политика по отношению к России не может входить в противоречие с линией Евросоюза.

Двусторонние отношения Финляндии и России. Правительство Финляндии полагает, что Финляндия и Россия обладают продолжительным опытом добрососедства и сотрудничества. Далее в этом подразделе дается позитивная характеристика политического диалога, экономического сотрудничества. При этом авторы обращают внимание на тенденцию роста приобретений недвижимости россиянами в Финляндии. Однако возможности приобретения недвижимости финнами в России ограничены.

Упомянуты начавшиеся между РФ и Финляндией сотрудничество в сфере инноваций, а также динамичное развитие туризма. Затронута известная проблема лесоторговли в увязке с предстоящим вступлением РФ в ВТО и возможностью урегулировать эту проблему.

Дается краткая, позитивная характеристика Российско-финляндской Межправкомиссии по экономическому сотрудничеству (МПК). Упомянуты известные проблемы развития транспортной инфраструктуры и таможенного взаимодействия, не исключая проблемы «двойных счетов» и связанный с ним начавшийся процесс электронного обмена информацией между РФ и ЕС с 2009 г. Декларируется необходимость большей гибкости в визовом режиме.

Знание России. Авторы считают, что максимально глубокое знание России – это национальное преимущество Финляндии. Вместе с тем, этой сфере уделяется недостаточное внимание, если принять во внимание роль России как соседа и как игрока на мировой экономической и политической арене. Признается, что в Финляндии по-прежнему мало людей, владеющих русским языком.

Приоритетом для Финляндии будет поддержка исследований растущих секторов экономики РФ, в т.ч. инновационного, энергетического и логистического. Предполагается использовать улучшившиеся возможности сотрудничества России и ЕС в сфере исследований.

Задачи и действия. У Финляндии, по мнению авторов Плана действия, весьма тесные связи с РФ на всех уровнях. Их развитие будет для Финляндии преимуществом. Необходимо извлечь пользу также из соседства ЕС и РФ. Координация всех связей с РФ в рамках «плана действий» будет возложена на руководимый премьер-министром «Форум России», за обеспечение деятельности которого будет отвечать МИД Финляндии. Для участия в Форуме будут приглашены представители органов государственного управления, представители деловых, научных кругов и образования, а также представители регионов и общественных организаций.

В тексте плана действий сформулированы:

☑ глобальные вызовы для РФ; задачи Финляндии по мониторингу и улучшению связей ЕС и РФ в политике и экономике;

☑ задачи в сфере соблюдения прав человека;

☑ задачи по содействию свободной торговле в связи с предстоящим вступлением РФ в ВТО и интеграцией в ОЭСР;

☑ задачи по сотрудничеству в программах, касающихся Балтийского моря;

☑ задачи по созданию комфортных условий для деятельности финских предпринимателей в РФ.

Высказывается также пожелание по повышению эффективности деятельности МПК в связи со встречами премьер-министров, а также предоставлению лучших возможностей для участия в диалоге МПК представителей деловых кругов. Предусматривается более активная государственная поддержка проектов с участием финских фирм особенно в Баренцевом регионе, Ямале, Каспии, Сахалине и олимпийских проектах Сочи. Предусмотрены также задачи в сферах культуры, охраны окружающей среды, приграничного сотрудничества, создание русскоязычного портала с задачей более глубокого ознакомления российских Интернет-пользователей с Финляндией.