

Александр ГАПОНЕНКО
– доктор экономических наук, профессор,
заведующий кафедрой менеджмента РАГС

«...Представление о стратегическом планировании как о повторяющемся с периодичностью в несколько лет долгосрочном планировании – ложное и чревато опасными последствиями»

Стратегическое планирование социально-экономического развития регионов и городов

В последнее время расширяется круг объектов менеджмента. Если в 50 – 60-е годы прошлого столетия под менеджментом понималось лишь управление людьми на производственных предприятиях, то теперь мы говорим и об университетском менеджменте, и о муниципальном менеджменте, и о многих других его видах.

Среди эффективных технологий регионального и муниципального менеджмента можно выделить стратегическое управление их социально-экономического развития.

«Стратегия», «стратегическое планирование», «концепция долгосрочного развития» – в последние годы эти термины чрезвычайно популярны. Стало модным иметь стратегические планы. Это поветрие распространилось на регионы и города. Как и любое увлечение такого рода, оно имеет под собой, с одной стороны, целесообразность, а с другой – слепое следование общему направлению.

Но как и любая мода, составление стратегических планов развития не новое явление. В своеобразных формах перспективных планов социально-экономического развития оно проводилось еще в советское время. Последний период характеризуется новыми условиями составления и реализации этих планов. Более того, возникли новые подходы, процедуры и методы формирования и реализации стратегии развития территорий.

В чем состоят современные особенности стратегического планирования, как оно должно осуществляться, каковы условия его эффективного использования в практике регионального управления? Как сказывается стратегическое планирование на результатах социально-экономического развития региона? Рассмотрение этих вопросов представляется актуальным.

Когда модное полезно

Методологические и практические вопросы составления и реализации этих планов получили отражение в отечественной экономической литературе [1–3]. Более того, в ряде учебников имеются разделы, посвященные формированию и реализации стратегических планов [4]. Достаточно подробно освещены практика и теория стратегического планирования развития территорий в западной литературе [5].

Напомним основы. Стратегическое планирование социально-экономического развития города и региона – это **систематический процесс**, с помощью которого местные сообщества создают картину своего будущего и определяют этапы его достижения исходя из местных ресурсов. (Стратегическое планирование развития региона во многом сходно со стратегическим планированием развития города. Поэтому эти два вида планирования можно рассматривать совместно.) Такое планирование предусматривает:

- согласование групповых интересов внутри местного сообщества;

- инвентаризацию реальных ресурсов, ограничений и благоприятных факторов;
- определение реальных целей и задач;
- формирование программ и планов действий.

В городах и регионах стратегия экономического развития должна разрабатываться и реализовываться совместными усилиями органов государственной власти, представителей частного бизнеса и государственных предприятий, общественных организаций и органов территориально-общественного самоуправления.

Стратегический план развития региона – это **управленческий документ**, который содержит взаимосвязанное описание характеристик следующих аспектов деятельности по развитию региона:

- цели развития региона;
- пути достижения поставленных целей;
- потенциальные возможности, реализация которых позволит достичь успехов;
- методы организации движения по избранным направлениям;
- ресурсы, необходимые для достижения поставленных целей;
- способы использования ресурсов.

Стратегический план, как правило, – **короткий документ**. Он концентрируется на перспективах региона (города) и в каждой сфере должен выявлять главные, ключевые факторы. Он не отменяет и не подменяет другие виды планов; не является комплексным планом и определяет развитие лишь в наиболее важных, приоритетных для региона (города) областях. Стратегический план развития региона **не изолированный документ**. Он должен согласовываться со стратегией страны, с одной стороны, и со стратегией муниципальных образований этого региона – с другой.

Открытость и адресность

Стратегический план не является чисто административным документом. Скорее это договор общественного согласия, в соответствии с которым власти, предприятия и общественные организации принимают на себя определенные обязательства. Он разрабатывается и реализуется всеми участниками, влияющими на развитие региона (города), с учетом интересов и при участии населения. **В формировании стратегии развития города могут принять участие власти областного и федерального уровней, потенциальные инвесторы, общественные организации. Более того, это является обязательным условием успешного плана**. План адресован всему местному сообществу, задает ориентиры для всех, открывает перспективу и бизнесу, и властям, и жителям, и потенциальным внешним инвесторам.

В то же время сегодня часто происходит подмена различных понятий. Долгосрочный план мероприятий региональной или городской администрации называют стратегией развития региона, хотя это принципиально разные вещи. Если основные экономические субъекты и население не принимали участие в формировании стратегии, если они не информированы о ее содержании, то такой документ стратегией не является.

Стратегический план – это не директива, а свод согласованных, признанных разумными требований предприятий и населения к администрации. Это договоренность о конкретных мерах, имеющих стратегическую важность для региона (города), которые необходимо предпринять. Процесс стратегического планирования направлен на поиск общественного консенсуса, на вовлечение в принятие решений (а значит, и в их реализацию) широкого круга активных лиц. Таким образом, по сути, **речь идет о механизме стратегического партнерства в регионе, т.е. о механизме поиска стратегических ориентиров и обеспечения согласованных действий по их достижению**.

Непрерывность

Стратегическое планирование – непрерывный процесс. Узкое и неконструктивное представление о том, что составление стратегического плана – это единовременная акция, отходит в прошлое. «Продвинутое» руководство любого территориального образования – от маленького муниципалитета до крупного региона – начинает понимать, что процесс стратегического планирования не дискретный, а непрерывный процесс. Более того, это деятельность, которая ни на минуту не приостанавливается. Нет ничего более порочного, чем воображение, что «у нас уже есть стратегический план, разработанный в позапрошлом году. Теперь нам осталось его выполнить». Представление о стратегическом планировании как о повторяющемся с периодичностью в несколько лет долгосрочном планировании – также ложное и чревато опасными последствиями. На самом деле нужно постоянно поддерживать необходимый уровень активности в рамках стратегического планирования – отслеживать изменения внешней среды, изучать новые стратегические альтернативы, прогнозировать будущие вызовы, корректировать стратегию организации в необходимых ее элементах.

Поиск путей успешного выполнения стратегического плана – также непрерывный процесс. Реальная жизнь постоянно вносит свои коррективы. Некоторые аспекты выработанной стратегии реализуются, некоторые – нет. Одни задачи выполняются легко, другие – с трудом или более медленно. Поэтому во все планы необходимо вносить поправки. Пересмотр бюджета, изменение политики, корректировка тактических задач, кадровые изменения – все это обычные условия реализации любого стратегического плана.

«Стратегические планы создаются не для того, чтобы их выполняли», любят шутить специалисты по стратегическому управлению. Действительно, цели развития той или иной территории определены не навсегда. Более того, внешняя обстановка настолько изменчива, что заставляет постоянно корректировать не только текущие действия, но и стратегические направления работы. Здесь достаточно упомянуть развившийся осенью 2008 года кризис. Поэтому корректировка стратегического плана на основе регулярного анализа изменений – неотъемлемая часть стратегического управления.

Главный вопрос, на который отвечает стратегический план регионального развития, – как повысить уровень благосостояния жителей и заложить прочные основы для его дальнейшего повышения в будущем?

Процедура стратегического планирования не допускает абсолютно единообразного подхода, поскольку разные города и регионы отличаются друг от друга:

- по размерам экономической активности;
- по географическим характеристикам и природным ресурсам;
- по экономическим условиям, характеристикам и результатам деятельности агентов экономической активности;
- по социальной организации жизнедеятельности населения;
- по политическим условиям и эффективности деятельности органов местной власти.

Каждый город и регион, сталкиваясь со своими собственными проблемами, решает их по-своему, однако есть общие подходы и способы. К таковым относятся следующие.

1. План выделяет сильные и слабые стороны региона и стремится усилить, развить, сформировать конкурентные преимущества региона, прежде всего – по созданию лучших условий жизни людей.
2. План содержит краткие идеи и прин-

ципы, которые ориентируют производителей товаров и услуг, инвесторов, администрацию и население, помогая им осуществлять решения, базирующиеся на видении будущего развития.

3. План рождается в результате партнерского взаимодействия всех региональных сил. Он представляет собой не директиву, а, скорее, компиляцию разумных рекомендаций в адрес администрации со стороны предпринимателей и населения.
4. План должен стать своеобразным соглашением относительно специфических мер стратегического характера, которые важны и для производства, и для жителей региона.
5. План – это комбинация долгосрочного видения и сегодняшних мер.

По всем основным направлениям осуществления стратегии развития целесообразно разработать подцели, механизмы их достижения, определив цену такого достижения, предполагаемый эффект, способы контроля и мониторинга.

Российская практика составления и реализации стратегических планов развития уже накопила положительные примеры. В последние годы практика стратегического планирования стала повсеместной. Однако не всегда и не во всем она опирается на научные принципы и проверенные опытом приемы стратегического планирования.

В частности, не всегда стратегические планы развития городов корреспондируются с планами развития регионов, а последние – с планами развития народного хозяйства в целом. Достаточно часто эти документы являют собой результат бюрократического бумаготворчества, неведомы ни жителям, ни основным экономическим субъектам. Эти планы формируются в отрыве от интересов основных стейкхолдеров. В ряде случаев отсутствуют процедуры мониторинга их выполнения и стратегического контроля.

Еще раз о кластерах

В последнее время стало модным говорить не только о стратегии, стратегическом планировании, но и о кластерах. Кто только не говорит о последних, подразумевая под ними все что угодно. Доходит до того, что три рыболовецких артели и небольшой консервный заводик в устах безграмотных консультантов, призванных сформировать стратегию муниципального образования, гордо именуются кластером.

На самом деле кластер (от англ. cluster – гроздь, скопление) – это скопление большого количества однотипных объектов (например звездное скопление, атомный кластер). В экономическую науку понятие кластера ввел М. Портер. В своем фундаментальном труде «Международная конкуренция» [6] он говорит о большом количестве однородных и взаимосвязанных друг с другом фирм, расположенных на относительно небольшой территории или в рамках одной национальной экономики. В развитии кластера важны различные формы кооперации, в частности торгово-промышленные палаты, ассоциации производителей. Велика роль местных администраций, предоставляющих участникам этих агрегаций те или иные услуги и обеспечивая им благоприятные условия функционирования и развития.

Во многих странах успешно развивающиеся кластеры становятся точками роста, своеобразными локомотивами экономического развития. Ярким примером бурного развития кластера может быть виноделие Новой Зеландии.

Новая Зеландия по своим масштабам может быть соотнесена с российским регионом: во всей стране насчитывается лишь 4,2 млн жителей. Здесь до недавнего прошлого виноделие хотя и существовало, но было малозначимо, производя небольшое количество вина для местного потребления. Однако за последние 10-20 лет произошла винная революция. С 1996 по 2006 годы число винодельчес-

ких хозяйств увеличилось более чем в два раза, достигнув 530. Площадь земель, используемых под виноградники, увеличилась с 6 тыс. до 22 тыс. гектаров. Производство вина увеличилось с 57 до 133 млн литров. При этом экспорт вырос за те же 10 лет с 11 до 58 млн литров, то есть более чем в 5 раз (в стоимостном выражении он увеличился с 60 до 512 млн долларов, то есть более чем в 8 раз). К 2010 году планируется достичь экспорта в 1 млрд долл., а общего производства – в объеме 1,5 млрд долл.

Быстрый рост винодельческого кластера стал возможен благодаря эффективной экономической политике новозеландского правительства, развитой институциональной инфраструктуре, а также эффективной самоорганизации виноделов, сочетающих в своей деятельности конкуренцию и кооперацию. Осуществляются согласованные действия в рамках Новозеландского совета виноделов, проводятся совместные научные исследования, общими усилиями новозеландские вина продвигаются на внешний рынок, укрепляется сотрудничество с университетами.

На данном примере мы видим, что интенсивно развивающийся кластер демонстрирует небывалые темпы роста, становится основой развития отдельных регионов страны (таких как Мартинборо на юге Северного острова и Марлборо на севере Южного острова). Развитие данного кластера становится объектом стратегического планирования в этих регионах страны.

Особенностью развития территории на основе кластера является сочетание конкуренции большого количества участников кластера и их плодотворной кооперации. Именно сочетание конкуренции и эффективного сотрудничества позволяет кластеру развиваться успешно, демонстрируя достаточно высокие темпы роста и формируя условия конкурентоспособности для всех участников. Грамотное применение подходов и принципов формирования и развития кластера в отечественной практике может существенно повысить результативность развития многих российских регионов.

Цели и оценка

Практика отечественного стратегического планирования показывает, что своеобразным камнем преткновения является формулировка целей развития региона или города. Если они четко не сформулированы, то трудно говорить о вразумительной стратегии. Цели регионального развития, как правило, характеризуют желательный уровень качества среды проживания в данном регионе, а также формируют количественные и качественные ориентиры экономического развития. Основой для их формирования служат количественные и качественные данные о сообществе. Цели одновременно служат критерием развития, ориентиром для действия и позволяют отделить желательные меры от нежелательных.

Главная цель развития любого региона – устойчивое улучшение качества жизни всех категорий жителей. Она может быть выражена более подробно через характеристики и параметры развития региона. Эти параметры должны быть максимально конкретными.

Так, например, недостаточно в качестве целевых стратегических ориентиров указать: «стимулировать рост»; «улучшить климат для бизнеса»; «уменьшить безработицу»; «повысить экономическое благосостояние жителей». Все эти благие призывы мало что дают для планирования экономического развития региона.

Вот некоторые примеры конкретных формулировок общих целей:

- удвоить число занятых в сельском хозяйстве и отраслях АПК;
- увеличить на 50% число малых предприятий;
- создать в регионе 30 новых предприятий финансовой инфраструктуры.

На стадии разработки концепции социально-экономического развития региона делаются окончательные выводы о целях, факторах и механизме этой деятельности, а также о методах управления этим процессом.

Примерная структура концепции может быть следующей:

- цели и задачи развития;
- принципы развития;
- факторы развития;
- приоритетные направления развития;
- ресурсы развития;
- механизмы развития.

На основе сформированной концепции разрабатывается план конкретных действий. Его стандартный вариант включает в себя задачи и сроки их решения, ответственных лиц, ожидаемые результаты, размеры и источники финансирования, способы промежуточного контроля и обратной связи. Весьма важным аспектом этой стадии стратегического планирования является анализ баланса результатов и затрат, связанных с осуществлением плана.

Стратегическое управление развитием региона предполагает наличие не только рабочей программы действий, но и постоянный мониторинг социально-экономического состояния региона, сравнение его данных с целями и критериями регионального развития, осуществление оценки эффективности и результативности предпринятых мер.

Даются ответы на вопросы: совместима ли стратегия с ресурсами, с данными об окружающей среде, помогает ли стратегия решить критические проблемы региона, получает ли стратегия поддержку жителей?

Мониторинг и оценка деятельности помогают удостовериться в том, что проекты эффективны и их реализация идет нормальным темпом, а также установить, есть ли необходимость в корректировке. Заметим, что мониторинг и оценка являются хоть и родственными, но различными видами деятельности. Мониторинг выявляет результаты. Оценка сравнивает результаты с конкретными показателями и с планом в целом. Без мониторинга оценка проектов невозможна.

Краткое рассмотрение актуальных вопросов стратегического планирования развития регионов и городов позволяет сделать следующие выводы. Современный подход к экономическому развитию региона состоит в том, что оно становится заботой не только специалистов и экспертов, но и политиков, управленцев, бизнесменов, всего населения. Стратегическое планирование социально-экономического развития города и региона в обязательном порядке включает в себя согласование групповых интересов внутри территориального сообщества; инвентаризацию реальных ресурсов, ограничений и благоприятных факторов; определение реально осуществимых задач и целей; формирование программ и планов действий.

Литература

1. Экономические стратегии активных городов. СПб., 2002.
2. Стратегический план города: программа социально-экономического развития г. Кирова на период до 2010 года. Н. Новгород, 2000.
3. *Алисов А.Н., Гапоненко А.Л., Демченко О.В., Казарин В.Н.* Стратегия развития города: современные подходы и технологии. М., 1999.
4. *Гапоненко А.Л., Панкрухин А.П.* Стратегическое управление: учебник. М., 2003. С.367–393; Общий и специальный менеджмент: учебник / Под ред. А.Л. Гапоненко, А.П. Панкрухина. М., 2000. С.330–357.
5. The Practice of Local Government Planning / editors C.J. Hoch, L.C. Dalton, F.S.So Washington DC, 2000; Gordon G.L. Strategic Planning for Local Government. Washington DC, 1993.
6. *Портер М.* Международная конкуренция. М., 1993.