

Стратегическое планирование на региональном уровне

(по Д.С. Львову, А.Г. Гранбергу, А.П. Егоришину)

Стратегическое планирование – это процесс разработки стратегического плана путем формулирования целей и критериев управления, анализа проблем и среды, определения стратегических идей и конкурентных преимуществ, выбора сценариев и базовых стратегий развития, прогнозирования социально-экономического развития.



Рис. 1. Разделы стратегического планирования

Цель разработки стратегии развития региона заключается в поиске источников эффективности и повышения социально-экономического развития региона на основе роста материального благосостояния и всестороннего развития личности граждан.

Разработка стратегического плана развития региона является сложной научно-практической задачей, которая может быть решена совместными усилиями высшего руководства региона и крупных ученых в области регионального управления.

С позиции системного подхода регион как объект стратегического управления можно рассмотреть как совокупность шести взаимосвязанных макроподсистем:

- *региональное хозяйство*, включающее всю инфраструктуру, обеспечивающую жизнедеятельность региона;

— *производственная сфера*, в которую входят все отрасли материального производства (кроме АПК), производящие валовой региональный продукт;

— *агропромышленный комплекс*, включающий сельское и лесное хозяйство, территорию и природные ресурсы как источник регионального богатства;

— *социальная сфера*, в состав которой входят все отрасли воспроизводства и духовного развития населения региона;

— *финансово-экономическая сфера*, обеспечивающая макроэкономические пропорции, финансовые связи отраслей региона в виде бюджета региона;

— *управленческая сфера*, включающая совокупность федеральных, региональных и муниципальных органов власти в регионе.

В состав каждой сферы входят 4-8 подсистем региона, выделенные по признаку отрасли народного хозяйства (промышленность, транспорт, торговля, образование, культура и т.п.) или предмету управления (экономика, финансы, инвестиции, персонал, рыночные институты и т.п.).

Управление отраслями экономики на разных уровнях (регион, город) составляет прерогативу функционального управления регионом. Взаимосвязь подсистем показана на рисунке 2.



Рис. 2. Взаимосвязь макроподсистем региона

Представление региона в качестве взаимосвязанных макроподсистем позволяет спроектировать новую систему управления, а также осуществлять системный анализ региона в зависимости от масштаба управления, производственного потенциала, состава населения и рыночной инфраструктуры.

Основой регионального планирования служит обоснованное формирование целей и критериев.

Формирование целей и критериев управления. Стратегия развития региона должна базироваться на теории программно-целевого управления и предусматривать постановку стратегических (глобальных) и тактических (локальных) целей, а также критериев их

достижения - количественных показателей, определяющих меру или состав оценки достижения цели по сравнению с другими возможными вариантами (альтернативами) развития региона.

Цель - это идеальное, мысленное предвосхищение результата деятельности человека. Цель является непосредственным мотивом, направляющим и регулирующим человеческую деятельность.

Стратегическая (глобальная) цель определяет будущее качественное состояние системы на длительную перспективу, к достижению которого стремится общество. Тактические (локальные) цели определяют будущее состояние отдельных подсистем, имеют качественное измерение, но время их достижения ограничено текущим периодом, как правило, до одного года.

Критерий достижения цели - количественный показатель эффективности, определяющий меру или степень оценки достижения цели по сравнению с другими возможными вариантами (альтернативами). Критерий всегда имеет количественную оценку и направлен в зависимости от показателя на минимизацию или максимизацию состояния системы. Например, минимум затрат на производство продукции, максимум валовой прибыли, минимальная текучесть рабочих кадров, максимальная выработка и др.

Классификация целей - сложная задача, поскольку имеет качественную форму измерения. Практическое значение имеет декомпозиция целей управления регионом по уровням управления. В качестве глобальной цели первого уровня можно принять такую цель, как полное материальное благосостояние и всестороннее развитие личности населения региона. Глобальная цель разделяется на шесть основных стратегических целей второго уровня в зависимости от сфер деятельности (макроподсистем).

Классификация целей позволяет выделить группобразующие факторы, определить глобальные цели для региона и дифференцировать их по подсистемам региона и социальным группам.

Выявление и ранжирование проблем социально-экономического развития является сложной научной задачей, которая должна решаться в проекте методом системного анализа. На первом этапе определяется перечень глобальных проблем, разбитых по шести макроподсистемам региона, внутри которых выделены локальные проблемы (комплексы задач). На втором этапе проводится экспертная оценка глобальных проблем (подсистем) и локальных проблем (комплексов задач) региона с привлечением высококвалифицированных экспертов: руководителей департаментов администрации; депутатов законодательных органов, руководителей муниципальных предприятий и организаций; крупных ученых-консультантов.

Концептуальной основой выявления и ранжирования проблем социально-экономического развития могут быть следующие этапы исследования:

1. В результате диагностического анализа показателей региона формируется перечень глобальных проблем социально-экономического развития.

2. По каждой глобальной проблеме разрабатывается анкета, включающая перечень локальных проблем развития, ранжирование которых позволяет выделить приоритеты социально-экономического развития.

3. Подготавливается экономико-статистический материал, раскрывающий динамику показателей региона.

4. Формируется группа квалифицированных экспертов, способная провести ранжирование глобальных и локальных проблем развития региона. В нее включаются руководители департаментов региона, крупных предприятий и организаций и ученые-консультанты, ответственные за разделы проекта.

5. Экспертная группа анализирует показатели региона и методом экспертных оценок проводит ранжирование социально-экономических проблем региона.

6. Методом ранговой корреляции проводится обработка экспертных оценок и даются ранги важности и средние баллы глобальных проблем.

7. Результаты ранжирования проблем используются для проведения «Аукциона стратегических идей управления», позволяющего сформулировать альтернативные идеи и определить пути решения глобальных и локальных проблем развития региона.

Анализ внешней и внутренней среды региона. Научное изучение внешней среды (макросреды) осуществляется на основе комплексного социального, технического, экономического и политического анализа (от сокр. англ. STEP). Процесс стратегического планирования - это процесс формирования мыслей и целей, выбора специфических стратегий для определения и получения необходимых ресурсов и их распределения с целью обеспечения эффективной работы системы в будущем. Сущность процесса планирования стратегии сводится к поиску ответов на вопросы: каково настоящее положение региона и ситуация, в которой он находится? В каком положении руководство региона хочет видеть его в будущем? Какие препятствия могут возникнуть на пути к поставленной цели? Что и как нужно сделать, чтобы достичь поставленных целей? Как следует управлять реализацией стратегии?

Ответы на данные вопросы, в первую очередь, лежат в анализе основных факторов макросреды (STEP-анализ) и значимых факторов внутренней среды (SWOT-анализ).

STEP-анализ проводится путем анализа мнений участников «мозгового штурма» в ходе деловой игры с последующим обобщением полученных результатов и ранжированием факторов. Анализ результатов осуществляется в два этапа: определение мнения команды (8-10 человек); определение мнения всех участников деловой игры «Стратегия».

Результаты STEP-анализа являются основой для разработки конкурентных преимуществ региона и раздела «Маркетинг региона».

Анализ внешней среды включает предварительный отбор социальных, технологических, экономических и политических факторов. Ученые-консультанты формируют предполагаемые сценарии (варианты) развития региона на ближайшие 5-10 лет. Перечень факторов и сценариев развития региона используется для экспертизы в форме проведения «STEP-анализа». Анализ результатов работы команд осуществляется в два этапа, на которых соответственно определяются мнения всех участников и мнения команд. При этом определяется состав основных значимых факторов макросреды и статистические характеристики результатов их ранжирования (оценки математического ожидания и среднеквадратического отклонения рангов).

На втором этапе методом «мозгового штурма» анализируются сценарии развития региона в зависимости от влияния внешней среды.

Основные этапы SWOT-анализа: выделение сильных сторон; выделение слабых сторон; анализ стратегических возможностей; выделение рыночных угроз; поиск положительной синергии «сильные стороны - возможности»; устранение отрицательной синергии «слабые стороны - угрозы»; поиск баланса: «сильные стороны - слабые стороны - возможности - угрозы»; анализ сильных и слабых сторон конкурентов и влияния внешней среды; разработка конкурентных преимуществ региона.

В ходе деловой игры участникам команд предлагаются варианты для обсуждения и организуется «мозговой штурм». Ранжирование сильных и слабых сторон, возможностей и угроз осуществляется методом экспертных оценок участников команды. Основная задача заключается в правильном отборе факторов устранения отрицательной синергии и поиске баланса в развитии макроподсистем региона.

Стратегические варианты развития региона. Факторы, влияющие на выбор стратегии региона, могут быть разделены на четыре группы:

1. Внешние факторы, вытекающие из социально-экономического положения страны, федерального округа (8 округов России), крупного экономического района (в России известно 11 экономических районов) и конкретного региона (83 региона - республика, край, область). Эти факторы выявляются в результате STEP-анализа и

определяют степень внешнего воздействия на экономическое и социальное состояние региона.

2. Стадии жизненного цикла региона, а именно: новые зарождающиеся регионы, например в зоне нефте- и газоразработок; быстрорастущие регионы, динамика развития которых определяется бюджетообразующим предприятием, например, ГАЗ в 40-х и 90-х годах XX в. в Нижегородской области; регионы в стадии зрелости, именно к ним относится большая часть регионов России; регионы в стадии стагнации, к ним относятся удаленные от центра слабые сельскохозяйственные регионы с небольшой численностью населения («глубинка»), регионы, ориентированные на угледобычу и ВПК.

3. Конкурентная позиция региона России. Предложена новая классификация для позиционирования регионов по конкурентным возможностям: регион-лидер в России по всем основным показателям («лев»); регион, находящийся на вторых ролях в России («тигр»); регион быстроразвивающийся, но пока находящийся на третьих ролях («пантера»); регионы слабые и бесперспективные, живущие на дотациях («крот»). Такая классификация позволяет достаточно четко позиционировать регион по ведущим отраслям экономики. Варианты будущего развития позволяют разработать стратегию в нескольких вариантах в зависимости от состояния внешней среды (СТЕР-анализ) и внутренней среды региона (SWOT-анализ). В стратегическом менеджменте предпочтительно рассматривать три главных варианта (альтернативы) развития:

— **пессимистический**, когда происходит ухудшение социально-экономического положения и качества жизни населения;

— **реалистический**, строящийся на основе стабилизации социально-экономического положения и качества жизни населения;

— **оптимистический**, когда наблюдается улучшение социально-экономического положения и качества жизни населения.

При разработке этих вариантов за основу принимаются сложившееся за ряд последних лет положение региона и экономическая тенденция по результатам СТЕР- и SWOT-анализов.

ПРОГНОЗ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

Методология прогноза. Прогноз социально-экономического развития региона является сложной научной проблемой, которая до настоящего времени не доведена до оптимизации принятия решений на основе макроэкономических математических моделей. В практической работе федеральных и региональных органов чаще всего используется метод бюджетного планирования развития региона на основе следующих принципиальных установок:

- целевых задач из предвыборной программы глав администраций регионов;
- сложившихся пропорций в развитии отраслей народного хозяйства;
- необходимости вывода «из провала» наиболее отсталых отраслей экономики;
- социальных нормативов качества жизни населения;
- достигнутых показателей развитых регионов России («доноров»);
- уровней исполнения бюджета региона за предыдущий год;
- расчетных значений доходной части бюджета;
- постановлений, запросов и наказов законодательных органов (Собрания, Думы);
- предложений региональных министерств, прежде всего социальной сферы;
- результатов выполнения целевых комплексных программ;
- состояния политической и общественной жизни региона.

Цель прогнозирования заключается в научном обосновании планов социального и экономического развития региона на основе постановки глобальных целей социальных нормативов качества жизни населения и выбора рациональных вариантов исходя из имеющихся ресурсов.

Методология прогнозирования. Для разработки прогноза развития региона применяются следующие методы исследования: системный анализ, целевое планирование, экономический анализ, статистические методы, межотраслевой баланс, теория прогнозирования, метод экспертных оценок, макроэкономическое планирование, теория принятия решений, стратегическое планирование, теория человековедения, теория мотивации и потребностей. Классификация прогнозов показана на рис. 4.

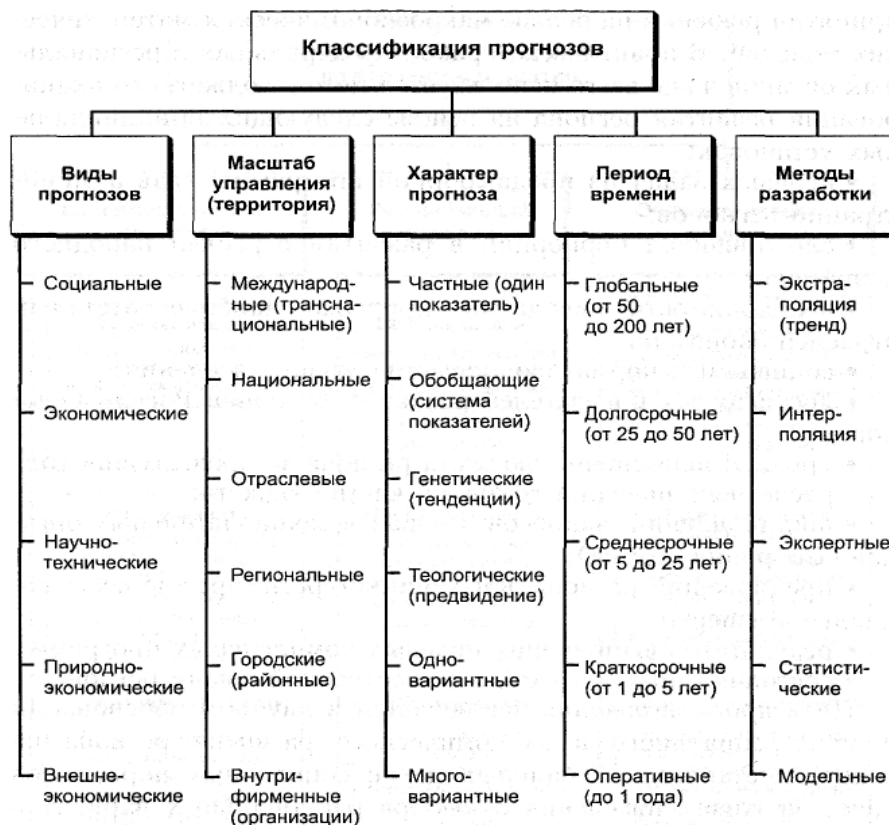


Рис. 4. Схема классификации прогнозов

Научная новизна подхода к прогнозированию развития региона заключается в:

- постановке долгосрочных целей развития региона на основе достижения материального благосостояния и всестороннего развития личности граждан;
- определении альтернативных путей достижения целей с помощью социальных нормативов качества жизни населения (критериев);
- разработке целевых комплексных программ по устранению диспропорций отдельных отраслей народного хозяйства и их экономическом обосновании;
- возможности научного обоснования планов социального и экономического развития региона и их оптимизации по времени и наличным ресурсам «время - стоимость».

Период прогноза. В существующей практике прогнозирования применяются:

- глобальные прогнозы (от 50 до 200 лет);
- долгосрочные прогнозы (от 25 до 50 лет);
- среднесрочные прогнозы (от 5 до 25 лет);
- краткосрочные прогнозы (от 1 года до 5 лет).

Руководством региона выбирается период прогноза разработки стратегии социально-экономического развития региона. В настоящее время доминируют краткосрочные прогнозы (на 1-5 лет), период которых определяется временем избрания главы региона. Решить стратегические задачи развития региона и улучшения

качества жизни населения в эти сроки весьма проблематично. Поэтому наиболее предпочтительными выглядят среднесрочные прогнозы, которые позволяют реально улучшить качество жизни населения следующего поколения, т.е. до 25 лет.

На заключительных этапах разработки стратегического плана региона особое внимание уделяется следующим разделам.

Расчет потребности в ресурсах и инвестициях. Исходя из поставленных стратегических идей развития и инновационных проектов выполняются технико-экономические расчеты необходимых ресурсов (трудовых, материальных, технических, энергетических), а расчет финансовых ресурсов определяет потребности в инвестициях.

Составление сметы доходов и расходов («бюджета»). Прогнозирование социально-экономического развития и расчет потребности в ресурсах создают научную основу планирования бюджета региона на среднесрочную перспективу. В основе этого сложного процесса должна быть экономико-математическая модель оптимизации бюджета по критерию качества жизни населения региона.

Разработка целевых комплексных программ (ЦКП). Это ключевой раздел стратегического плана и важнейший инструмент его реализации по годам планового периода.

После разработки всех разделов стратегического плана должна быть предусмотрена общественная экспертиза плана с участием руководителей администрации, ученых, представителей общественности и СМИ. По результатам экспертизы осуществляется доработка стратегического плана, а затем его рассмотрение и утверждение законодательным органом региона (Собранием, Комитетом, Думой).

5.5. Управление реализацией стратегии

Управление реализацией стратегии - это ориентированная на конкретные действия работа руководства региона по проведению организационных изменений, направленных на достижение стратегических целей управления. Модель управления реализацией стратегии показана на рис. 5.



Рис. 5. Функциональные элементы управления реализацией стратегии

Основными задачами по реализации стратегии являются: создание структуры

управления, способной успешно выполнять стратегию; выделение ресурсов на те виды деятельности (макроподсистемы), которые определяют стратегический успех; разработка процедур (регламентов) управления для обеспечения постоянного развития региона; создание обеспечивающих подсистем, которые создадут возможности успешно реализовать стратегический план; увязка системы вознаграждения и стимулирования персонала с выполнением стратегии и достижением поставленных целей; создание корпоративной культуры в органах регионального управления, поддерживающей реализацию стратегии региона; обеспечение руководства (лидерства) процессом реализации стратегии для достижения поставленных целей; мониторинг реализации стратегического плана и внесение изменений.

Важное значение придается условиям реализации стратегии региона. За основу может быть принята концептуальная схема, предложенная американскими учеными А.А. Томпсоном и А. Дж. Стриклендом (рис. 6).



Рис. 6. Условия реализации стратегии

Для реализации стратегического плана целесообразно четко выделять три этапа:
 — концентрация ресурсов в стратегически важных направлениях деятельности;
 — создание жизнеспособной системы управления на основе эффективного взаимодействия органов власти, предприятий и организаций региона;
 — достижение стратегических ориентиров на основе поставленных целей и критериев управления.

Управление реализацией стратегии развития осуществляется в рамках целевых комплексных программ (ЦКП), которые являются важнейшим инструментом реализации стратегического плана развития региона.

Комплексный подход к решению проблем, выявленных в ходе исследований, предусматривает разработку ЦКП в соответствующей содержательной структуре, включающей решение вопросов реструктуризации, развития инфраструктуры, менеджмента, маркетинга, повышения эффективности использования собственности, качества подготовки персонала, поиска источников полного ресурсного и информационного обеспечения, правового сопровождения имущественных отношений, разграничения компетенции городских и областных властей.

Типовая методика Министерства экономики РФ предусматривает определенную структуру ЦКП: полное название программы; основание разработки программы - ссылка на решение или на статью закона; цель программы - формулируется глобальная цель; задачи программы - перечисляются главные задачи и критерии управления; сроки выполнения (начало/окончание) - определяются исходя из важности программы; программно-целевое управление - подразделение организации; разработчик программы - вуз, НИИ или подразделение организации; руководитель программы - заместитель руководителя организации; исполнители основных мероприятий программы - перечисляется состав временной творческой группы; источники финансирования - федеральный, областной, городской бюджет, банковский кредит, внутренние средства организации; объем финансирования программы: всего, по годам, по источникам; контрольные показатели по объему, инвестициям, численности, платежам в бюджет; ожидаемые конечные результаты (выручка, прибыль, производительность труда, качество продукции и др.); стоимость программы и ожидаемая эффективность.

В составе стратегического плана (СП) разрабатывается перечень региональных ЦКП по основным макроподсистемам региона.

Годовые планы экономического и социального развития являются основным средством реализации стратегии. Исходные данные для разработки годовых планов: стратегический план региона; основные показатели за предыдущий год; контрольные цифры на плановый год; наличные ресурсы региона; исполнение бюджета за предыдущий год; перечень первоочередных ЦКП для реализации; источники финансирования из федерального бюджета (трансферты, кредиты).

Методика разработки годового плана создана еще в советский период и заключается в реализации целей СП с учетом изменения внешней среды и наличных ресурсов региона.

Результатом годового планирования является комплексный годовой план с разбивкой по кварталам и макроподсистемам: региональное хозяйство, сфера материального производства, агропромышленный комплекс, социальная сфера, финансово-экономическая сфера, управленческая сфера.

Годовой план разрабатывается администрацией (правительством) региона и утверждается законодательным органом власти до начала планового года.

Мониторинг реализации стратегического плана предусматривает непрерывное наблюдение за состоянием внедрения намеченных мероприятий и постоянный анализ причин их невыполнения.

Задачами мониторинга являются:

- обоснование и поддержка наиболее эффективных инвестиционных проектов;
- формирование благоприятных экономических и социальных условий развития организации;
- своевременное принятие обоснованных решений по корректировке стратегии;
- контроль за реализацией стратегии в установленный срок и в полном объеме.

Мониторинг базируется на принципах:

- комплексности, для обеспечения комплексного решения проблем на основе разработанных целевых комплексных программ;
- регламентации, для выполнения мониторинга по определенной технологии;
- своевременности, когда решение принимается точно в срок;
- рационального ограничения ресурсов управления;
- оптимальности, дающей возможность решать проблемы по реализации стратегии с максимальной эффективностью;
- «фильтрации» информации, когда полезная информация поступает тому руководителю, от которого зависит решение возникающих проблем.

Методика проведения мониторинга. Основой мониторинга является проведение оперативного ежемесячного контроля с анализом ситуаций и заслушиванием докладов

ответственных исполнителей. Этим обеспечивается результативность и системность работ по реализации стратегии и создаются условия для эффективного влияния на ход реализации стратегии. Результаты мониторинга формируются с помощью компьютерной системы слежения и могут представляться в табличной форме для высшего руководства региона и широкой общественности.

Оценка эффективности стратегии является важнейшим заключительным этапом управления. В настоящее время существует целый ряд научных подходов к оценке реализации стратегии по показателям уровня жизни, индекса развития человеческого потенциала и качества жизни населения региона. Существует ряд методов оценки реализации стратегии, сложившихся в практике регионального управления. Так, известны оценки с помощью различных рейтингов регионов, результатов выборов губернаторов, инвестиционной привлекательности, объема ВВП на душу населения и др.

Выводы

1. В теории и практике государственного и муниципального управления России выделяются федеральные округа, экономические районы, регионы и муниципальные образования. Наиболее важное значение в хозяйственной и политической жизни страны имеют регионы. Выявлены значительные различия в социально-экономическом развитии регионов по объему ВВП на душу населения, численности населения, экспорту и импорту продукции, инвестиций, отношению денежных доходов к прожиточному минимуму.

2. Стратегическое управление (менеджмент) - управленческая деятельность, направленная на достижение поставленных целей управления в условиях нестабильной, конкурентной, рыночной среды, включающая диагностический анализ состояния региона, стратегическое планирование и реализацию выбранной стратегии.

3. Категориями стратегического управления являются разделы стратегического менеджмента, методология исследования, этапы стратегического управления, макроподсистемы региона, виды стратегий развития и положение региона на национальном рынке.

4. Стратегическое планирование - это процесс разработки стратегического плана путем формулирования целей и критериев управления, анализа проблем и среды развития, разработки стратегических идей и конкурентных преимуществ, выбора сценариев и базовых стратегий развития, прогнозирования социально-экономического развития, расчета потребностей в ресурсах и инвестициях, составления бюджета региона, разработки целевых комплексных программ и расчета качества жизни населения для обеспечения эффективного функционирования региона.

5. Методом системного анализа целесообразно выделить в составе региона 6 макроподсистем (региональное хозяйство, производственная сфера, агропромышленный комплекс, социальная сфера, финансово-экономическая и управленческая сферы), а внутри них - отрасли экономики и предметы управления.

6. Прогноз социально-экономического развития региона является научным инструментом предвидения направления развития макроподсистем и определения динамики основных экономических показателей на весь период разработки стратегического плана. Дана классификация прогнозов и предложены методы и основные этапы прогнозирования показателей региона.

7. Управление реализацией стратегии - это комплекс мер и процедур, ориентированный на конкретные действия руководства региона, обеспечивающие достижение стратегических целей управления.

8. Предложены функции управления реализацией стратегии, включающие 7 элементов: задачи, условия, этапы, ЦКП, годовое планирование, мониторинг реализации и оценку эффективности реализации стратегического плана.