

Несколько методических замечаний к разработке стратегических планов шахтерских городов в рамках проекта МЕРИТ1

1. Специфика стратегического планирования

1.1. Стратегический план города не является аналогом долгосрочного комплексного плана социально-экономического развития. Он может (и даже должен) затрагивать только самое главное для выживания и адаптации города в конкурентной рыночной среде. Он касается лишь тех отраслей и сфер жизни (разных в разных городах), которые имеют критическое значение для его существования, могут дать сильный импульс его развитию. Предметом стратегического плана является прежде всего конкурентоспособность:

- а) города в целом как места для жизни, хозяйственной деятельности и временного пребывания, и
- б) отдельных сторон или отраслей городского хозяйства и социальной сферы.

Цели, проекты, действия могут быть стратегическими и при этом быстрореализуемыми.

Стремление под видом стратегического плана сделать комплексный всеохватывающий и якобы сбалансированный план непродуктивно. Хотя комплексный план тоже необходим и имеет право на существование.

1.2. Одной из главных задач стратегического планирования является снижение неопределенности будущего путем артикуляции, прояснения, согласования действий заинтересованных участников городского развития. Поэтому Стратегический план может быть разработан только в многостороннем диалоге бизнеса, власти и общества. Попытка отказаться от этого диалога или имитировать его делает бессмысленной всю работу.

2. Стратегический анализ

Анализ становится основой для последующего выбора небольшого числа приоритетных направлений и проектов, поэтому он очень важен.

Базой для стратегического анализа являются:

- традиционный статистический анализ,
- сравнительный анализ,
- опросы экспертов
- социологические опросы.

Эти методы используются на предварительной стадии для накопления и систематизации первичной информации.

Суть стратегического анализа – анализ **конкурентоспособности** города по отдельным факторам в сравнении с аналогами, соседями.

Необходимыми элементами анализа являются:

- анализ внешней среды, в которой проходит развитие города, включая экономические и социальные тенденции регионального, российского и мирового уровня,
- анализ экономико-географического положения и места города в системе расселения
- анализ межбюджетных отношений и возможностей воздействия на их изменение
- анализ ресурсов, в том числе организационных
- анализ социального потенциала, психологической готовности к переменам
- анализ интересов основных действующих лиц (акторов) – отраслевых группировок, отдельных групп населения, кланов, элит; нужно понимать кто конкретно способен поддержать Стратегический план, чьи интересы могут быть затронуты и реализацией отдельных направлений и проектов плана.

Инструментом стратегического анализа является SWOT-анализ.

Первая пара характеристик – сила и слабость - отражает преимущественно внутреннее состояние объекта в статике.

Вторая пара – возможности и угрозы – характеризует внешнюю среду и тенденции, обеспечивает "взгляд из будущего".

Такое разделение позволяет на следующем шаге провести классификацию сильных и слабых сторон, выбрав те, которые могут быть наилучшим образом реализованы с учетом имеющихся внешних возможностей и те, которые нуждаются в укреплении или перестают быть сильными с учетом внешних угроз. Так сильная сторона города – наличие запасов угля - стала неперспективной с падением спроса на уголь.

При этом следует по возможности четко фиксировать характеристики силы и слабости объекта именно как сопоставительные с точки зрения клиента (инвестора, жителя, туриста), выбирающего место для хозяйственной деятельности, жизни или отдыха.

Задача анализа найти те сильные стороны, которые обеспечивают уникальность конкурентных преимуществ с учетом благоприятных возможностей внешней среды.

При проведении обсуждений, посвященных анализу ситуации нужно искать ответы на вопросы:

- кому и зачем нужен наш город
- что город может дать своим клиентам (инвесторам, жителям, туристам) такого, чего нет у других
- почему люди уезжают из города
- почему мы верим, что город может существовать

В рамках этапа анализа полезно использовать сценарный подход.

Возможны сценарии двух типов.

Сценарии развития внешних условий. Строятся на основе гипотез о полярном развитии ряда внешних факторов, находящихся вне контроля города. Например, падение цен на уголь, прокладка нефтепровода или федеральной дороги, введение протекционистской государственной политики, изменение отношений с пограничной страной и т.п. Такие сценарии позволяют: а) более продуктивно формировать представление о поле возможностей и угроз для развития города; б) проверять в дальнейшем выдвигаемые проекты и приоритеты на устойчивость и рискованность при различных вариантах развития внешних условий.

Сценарии развития города при преобладании той или иной функции или отрасли. Такие сценарии позволяют лучше понять социально-экономические последствия реализации проектов, нацеленных на развитие определенных видов деятельности. Для каждого сценарии должны быть указаны: преимущества, недостатки, риски.

Конечный результат этапа анализа –

- формулировка гипотез, относительно возможных направлений развития города, позволяющих максимально использовать сильные стороны, определение желаемого будущего города
- выявление наиболее острых проблем, сдерживающих развитие
- выдвижение нескольких формулировок стратегической цели развития на ближайший период.

3. Формирование стратегических направлений и выбор приоритетов

Выбор целей (приоритетов) развития проходит на основе результатов анализа с учетом максимального влияния на достижение сформулированной главной цели при минимальных затратах.

Как правило, стратегические направления должны способствовать реализации конкурентных преимуществ города. Рекомендуемое количество направлений – 3-6, целей - 10-15, проектов - 20-40. Обычно формируются направления:

- улучшение общих условий для бизнеса
- развитие определенных групп отраслей и производств
- развитие инфраструктуры
- реформирование городских общественных служб (муниципальные службы социальная сфера).

Чем более специфичны применительно к данному городу стратегические направления, тем лучше. Стратегический план должен быть максимально привязан к месту и времени. Короткий и конкретный Стратегический план, включающий небольшое количество направлений и проектов реально дающих сильный импульс развитию города лучше длинного и аморфного плана.

Целесообразно двигаться от направлений к проектам, но если не удастся быстро определиться с выявлением и утверждением направлений, можно сосредоточиться на инициировании и отборе проектов, которые затем группируются по направлениям.

Для принятия согласованных решений по отбору и включению в Стратегический план отдельных направлений или проектов могут быть реализованы определенные формализованные процедуры. Право принятия решений делегируется Управляющему комитету или специальному Совету экспертов. При этом используются методы попарного сравнения, поэлементной оценки и ранжирования. При оценке проектов (направлений, приоритетов) принимаются во внимание и оцениваются балльными оценками такие характеристики как:

- эффект в смысле влияния на достижение главной цели
- затраты
- устойчивость к рискам
- инвариантность относительно реализации различных сценариев развития внешней среды
- проработанность
- конфликтность
- сочетаемость с другими проектами.

Одним из инструментов обсуждения и отбора окончательных решений может быть общегородская конференция, в ходе которой участникам предоставляется возможность обсудить, проголосовать, заполнить оценочные листы. Организация такой конференции по типу "карусели" позволяет участникам, разбитым на малые группы, детально ознакомиться с выдвигаемыми проектами (направлениями) и ранжировать их, что дает объективные основания для формирования экспертами итоговых текстов.

Если возможности для проведения конференции отсутствуют, можно собрать группу экспертов (5-15) человек и после презентации проектов (направлений) провести заполнение оценочных листов.

4. Основное содержание муниципальных программ содействия экономическому развитию

Экономические программы муниципалитетов, по сути, являются программами содействия экономическому развитию. Они включают 2 раздела, объединяющих 2 типа проектов.

Раздел 1. Улучшение "мягкой" среды производства, формирование благоприятного хозяйственного климата.

В этот раздел включаются проекты, нацеленные на создание благоприятных организационных и институциональных условий для хозяйственной, в частности, инвестиционной деятельности. Среди возможных проектов:

- организация удобного интерфейса для общения бизнеса и власти, в том числе, организация постоянно действующих советов, круглых столов власти бизнеса,
- создание Агентства городского развития,
- реорганизация структуры управления экономическим развитием, выделение специализированных отделов, целевая подготовка или набор кадров,
- создание инкубаторов, технологических центров, центров поддержки и т.п.,
- развитие льготного консультирования для предпринимателей,
- содействие в оценке проектов,
- создание системы муниципальных гарантий по общественно значимым проектам,
- ускорение и облегчение процессов регистрации и лицензирования, дерегулирование, снятие избыточного контроля,
- улучшение информирования потенциальных инвесторов об условиях ведения бизнеса и городских проектах – выпуск справочников "Как инвестировать в городе N", "Как вести бизнес в городе N", создание геоинформационных систем с указанием расположения предлагаемых к развитию участков и зон,
- проведение градостроительного зонирования, межевания, выделения зон, предназначенных для хозяйственной деятельности,
- содействие созданию самоорганизующихся структур бизнеса, развитию внутригородской кооперации, городской бизнес этики,
- создание списков общественно значимых проектов, предлагаемых спонсорам или инвесторам,
- создание выставки городских проектов, публикация каталогов инвестиционных проектов,
- организация участия городских предприятий в выставках, проведение торговых миссий, открытие представительств городского бизнеса в регионах, перспективных для продвижения производимой в городе продукции,
- развитие отношений с городами-побратимами для продвижения бизнеса,
- вхождение в сети городов, нацеленные на обмен опытом и продвижение бизнеса,
- разработка и реализация комплексных программ маркетинга города как места для хозяйственной деятельности, создание и продвижение инвестиционного имиджа города,
- разработка программы нормативно-правовой деятельности по принятию необходимых НПА муниципального уровня.

Раздел 2. Физические проекты по улучшению городской среды производства и развитию конкурентных преимуществ.

В этот раздел включаются проекты, требующие значительных физических преобразований, например:

- подготовка и инженерное обустройство определенных земельных участков для передачи застройщикам
- строительство или реконструкция помещений для продажи или предоставления в аренду для организации производства
- развитие наиболее критичных звеньев инженерной инфраструктуры (расширение мощности, ремонт и разветвление сетей, снижение потерь и т.п.);
- реализация проектов строительства отдельных инфраструктурных объектов, в том числе финансируемых за счет муниципальных займов,

- реализация инфраструктурных проектов, открывающих возможности для развития перспективных направлений – ремонт подъездных дорог, строительство дополнительных остановочных пунктов или станций, комплексное благоустройство определенных территорий, благоприятных для освоения частным бизнесом (торговые площади, логистические зоны)