Жихарев К.Л.

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Формирование долгосрочных целей социально-экономического развития муниципального образования, определение «полюсов роста», способных обеспечить достижение этих целей. Выделение среди множества программ и проектов, наиболее приоритетных в условиях ограниченности ресурсов и определение долгосрочных перспектив развития на основе формирования консенсуса интересов населения муниципального образования.

Задача стратегического планирования состоит в том, чтобы найти пути сбалансированного, устойчивого социально-экономического развития муниципального образования в долгосрочной перспективе. Таким образом, стратегический план - это согласование выбранных ключевых направлений социально-экономического развития муниципального образования.

Для его разработки необходимо в первую очередь определить общественно значимые цели развития муниципального образования, исходя из объективных внутренних и внешних условий и учитывая мнение граждан и организаций, представляющих интересы различных слоев местного сообщества, выработать обобщенное, взвешенное «видение» муниципального образования и его будущего, определить административные меры и средства, которые позволят мобилизовать ресурсы и активность общественного и предпринимательского сектора для достижения поставленных целей.

Стратегический план позволяет выделить приоритеты среди возможных регулирующих мер для осуществления инвестиционной, социальной, экологической политики, муниципальных программ в сфере градостроительства, бюджетного планирования. В стратегии должны быть определены те мероприятия, проекты, программы, которые по своей сути являются «стратегическими», то есть имеют более сильное среднесрочное и долгосрочное воздействие на развитие муниципального образования и ликвидацию негативных тенденций. Это находит отражение в следующих принципах формирования экономической стратегии муниципального образования:

- ориентация на повышение уровня качества жизни каждого граждан сообщества;
- создание благоприятных условий для осуществления на территории муниципального образования экономической деятельности на основе учета интересов и координации мероприятий с экономическими агентами различных форм собственности - государственными и общественными организациями, предпринимательским сектором;
- обеспечение эффективного функционирования муниципального хозяйства (снижение дотационности, повышение качества услуг).

Разработка стратегического плана социально-экономического развития муниципального образования состоит из следующих этапов:

- анализ ресурсов и условий развития;

- составление прогноза;
- формирование концепции развития муниципального образования;
- обсуждение концепции;
-разработка целевых программ по стратегическим направлениям;
- сведение целевых программ в стратегический план с оценкой затрат, потребностей в привлечении средств и эффекта от реализации;
- разработка графика выполнения стратегического плана с указанием исполнителей;
- обсуждение и утверждение стратегического плана.

В новых социально-экономических условиях для каждого муниципального образования особую актуальность приобрела задача самоидентификации, закрепления, без диктата центра и без расчета на его поддержку, собственного места в экономике региона, страны. В соответствии с новой реальностью нужно изменить систему приоритетов, развивать те направления развития муниципального образования, в которых он может быть конкурентоспособным. Любое муниципальное образование стоит перед необходимостью развития новых Функций и поиска новых источников существования.

Как показывает мировая практика, именно в таких ситуациях муниципальному образованию особенно необходим стратегический план развития. Именно стратегический план позволяет объединить усилия органа власти и всего местного сообщества по решению проблем трансформации занятости, технологий и муниципального пространства. Понимая это и желая создать новые инструменты для ускорения развития муниципального образования и укрепления его конкурентных позиций, администрации следует инициировать разработку стратегического плана. Разработка стратегического плана станет одним из способов внедрения новых эффективных методов и инструментов управления, адекватных новым условиям.

Основное отличие стратегического плана развития муниципального образования от аналогичных документов, заключается в том, что он учитывает специфику периода, для которого характерна незавершенность рыночного реформирования, необходимость развития и совершенствования нормативной базы и организационной структуры. Поэтому, кроме традиционно включаемых в стратегические планы муниципального образования с развитой рыночной экономикой мер по содействию развитию ключевых для муниципального образования отраслей и повышению их конкурентоспособности на внутреннем и мировом рынках, возникла необходимость включить в стратегический план разделы, посвященные формированию в муниципальном образовании благоприятного хозяйственного и инвестиционного климата, а также реформированию муниципальных общественных служб, повышению эффективности бюджетных расходов.

В ходе разработке стратегического плана развития муниципального образования можно выделить ряд этапов.

Этап 1.

Формирование методических подходов к стратегическому планированию и выявление приоритетных направлений развития муниципального образования;

проведение опросов населения и специалистов, а также углубленные интервью с руководителями муниципального образования и основных предприятий и организаций об основных проблемах и приоритетах в развитии муниципального образования; проведение конференции, на которой следует обсудить основные подходы и организационные вопросы разработки стратегического плана.

Этап 2.

Формирование организационных структур стратегического плана и проведение аналитических работ по диагностике и постановке целей развития; анализ состояния населения муниципального образования, финансов, недвижимости, рынка труда, основных фондов предприятий, законодательства. Проанализировать динамику социальных и экономических процессов, выявить факторы, положительно или отрицательно влияющие на конкурентоспособность муниципального образования по сравнению с другими муниципальными образованиями региона с точки зрения привлечения инвестиций и создания рабочих мест. SWOT-анализ позволит определить потенциальные опасности и благоприятные обстоятельства для муниципального образования во внешней среде, позволит построить возможные сценарии развития, скорректировать цели и задачи плана, обосновать главную цель и стратегические направления. Это позволит завершить формирование «дерева целей» и структуры стратегического плана, которые следует обсудить и одобрить на конференции.

Основными стратегическими направления достижения этой главной цели являются:

- формирование благоприятного хозяйственного климата;
- интеграция в региональную экономику;
- улучшение среды проживания;
- формирование благоприятного социального климата.

Этап 3.

Отбор и оценка тематическими комиссиями проектов и других мер, наиболее эффективно решающих задачи, определенные «деревом целей» по каждому из направлений плана; подготовка частных стратегий; формирование системы задач и мер стратегического плана; подготовка первой редакции базовой версии стратегического плана; публикация его первой редакции.

Этап 4.

Обсуждение плана с участием населения, представительной и исполнительной ветвей власти, профессиональных ассоциаций, общественных организаций, профсоюзов; подготовка «Плана действий Администрации по реализации Стратегического плана» и «Плана законодательной деятельности по обеспечению реализации мер Стратегического плана»; проведение конференции по проблемам стратегического планирования в муниципальном образовании; принятие стратегического плана.

Этап 5.

Публикация текста стратегического плана; его презентация; формирование рабочих групп, ответственных за реализацию отдельных мер стратегического плана.

Мониторинг стратегического плана.

Основной целью мониторинга является обеспечение реализации и подержание актуальности стратегического плана. Мониторинг стратегического плана включает в себя три составные части.

- Мониторинг внешней среды базируется на исследовательской работе по изучению ситуации в регионе, имеющий стратегическое значение для муниципального образования.

-Мониторинг общих результатов реализации стратегического плана базируется на анализе статистики и отобранных интегральных показателей. Мониторинг распадается на: а) мониторинг достижения главной цели; б) мониторинг продвижения по четырем стратегическим направлениям; в) мониторинг достижения целей. Мониторинг осуществляется группой аналитиков. Итоги мониторинга подводятся раз в полгода в аналитическом отчете с выводами о степени достижения целей и необходимой корректировке стратегического плана.

- Мониторинг процесса реализации мер (мониторинг усилий и частных результатов) осуществляется на базе создания постоянно обновляющихся информационных карт мер стратегического плана. В картах содержится описание мер, планы работы, состав участников (включая администрацию), показатели оценки эффективности и оценки требуемых затрат (в том числе из бюджета). Итоги мониторинга отражаются в базе данных и отчете, где фиксируются, оценка актуальности мер, списки приоритетных мер, оценки потребности в бюджетном финансировании.

Объединение итогов мониторинга по трем данным направлениям в сводном отчете позволяет получать оценку актуальности и адекватности стратегического плана, делать выводы о необходимости его корректировки. Все отчеты регулярно публикуются в прессе. Для информирования общественности демонстрируется в различных общественных местах, а также на конференциях и пр.

Основные уровни разработки стратегического плана развития муниципального образования:

Политический уровень:

- совет, состоящий из руководителей предприятий и организаций, участвующих в подготовке стратегического плана во главе с руководителем органа местного самоуправления;
- исполнительный комитет, состоящий из руководителей тематических направлений плана во главе с первым вице-губернатором по экономике.

Технический уровень:

- тематические комиссии, образуемые по основным направлениям плана и состоящие из специалистов профильных организаций, участвующих в подготовке плана;
- рабочие группы стратегического плана;
- экспертный совет (7 экспертов), состоящий из известных и независимых ученых, руководителей научно-исследовательских организаций, специализирующихся на экономике, социологии и экологии;
- научно методический семинар при экспертном совете;

- проектное бюро стратегического плана для координации всех работ, управления бюджетом проекта, привлечения консультантов для работы в тематических комиссиях, технического, информационного и организационного содействия разработке плана.

Успех стратегического плана определяют следующие факторы.

1) Нацеленность на главные направления социально-экономического развития муниципального образования, концентрация на ключевых, наиболее перспективных направлениях, выявленных на основе анализа потенциала, сильных и слабых его сторон, возможных сценариев развития региона.

Стратегический план содержит ориентиры для предпринимателей, потенциальных инвесторов, властей и населения, помогая принимать оперативные решения с учетом перспективы. Он является планом действий, тщательно отобранных на основе одобренных местным сообществом системы целей. Каждый проект или мера, попавшие в план (инвестиционного, организационного, юридического или информационного характера), содержит индикаторы, позволяющие вести мониторинг и оценить успешность реализации и эффект (воздействие на уровень и качество жизни в муниципальном образовании).

2) Партнерство при разработке и реализации стратегического плана.

Стратегический план не следует рассматривать как чисто административный документ. Он является договором общественного согласия, в соответствии с которым власти, предприятия и общественные организации принимают на себя определенные обязательства. План разрабатывается и реализуется всеми участниками, влияющими на развитие муниципального образования, с учетом интересов и при участии населения. Процесс стратегического планирования направлен на поиск общественного консенсуса, на вовлечение в принятие решений — а значит и их реализацию — широких кругов активной части местного сообщества. В процессе планирования сформировался механизм стратегического партнерства в муниципальном образовании - механизм поиска стратегических ориентиров и обеспечения согласованных действий по их достижению.

3)Сочетание долгосрочных целей и конкретности немедленных действий.

В стратегическом плане следует определить не только долгосрочные ориентиры и перспективные направления, но и конкретные действия. Он является долгосрочным по глубине прогноза и длительности последствий намеченных действий, но среднесрочным по характеру включаемых в него мер.

4)Постоянство работы над планом.

Работа над планом не заканчивается с его принятием и публикацией. Ведется мониторинг его выполнения, сохраняются созданные организационные структуры, ежегодно происходит оценка хода реализации и, при необходимости, корректировка плана.

За годы стратегического планирования в муниципальных образованиях проявился ряд проблем, с которыми они сталкивались.

Первая проблема была связана с позицией представительного органа власти. Конфликт между администрацией и собранием депутатов.

Необходимо определить правовой статус стратегического плана, чтобы не

было препятствий внедрению его положений в текущую плановую и бюджетную работу органов исполнительной власти.

С опорой на стратегический план, следует ежегодно определять приоритеты в действиях администрации и структуру необходимых бюджетных расходов, а затем эти приоритеты учитывать при формировании проекта бюджета. Предлагаемая процедура связывает стратегический план как общественную инициативу со сферой непосредственно бюджетного планирования, уточняет действия местных властей по реализации предусмотренных в нем мер.

Вторая проблема имеет отношение к деловым кругам муниципального образования и их реальной вовлеченности в реализацию мер стратегического плана. На первых порах идея стратегического плана, консолидирующего местное сообщество, как показала практика, встречает полную поддержку и понимание со стороны делового сообщества. Однако вскоре ситуация начала меняться. Выявлялась группа предприятий, самостоятельно решающих свои проблемы на субъектном и федеральном уровнях. Часть организаций и предприятий сориентируются на те или иные подразделения администрации и лоббируют определенные отраслевые проекты (не всегда эффективные). Третья группа предприятий не связанная с администрацией и стремится с помощью стратегического плана добиться поддержки своих идей и проектов. Требования, которые руководители этих предприятий предъявляют к властям по улучшению хозяйственного климата, упрощению бюрократических процедур, снижению налогового бремени, контролю над естественными монополиями, упрощению и ускорению таможенных формальностей и пр., носят во многом разумный характер, хотя и касаются часто вопросов, решение которых зависит исключительно от законодательных органов федерального уровня.

Третья проблема связана с работой со средствами массовой информации и вовлечением населения в обсуждение плана, а также обеспечением общественного контроля над ходом его реализации. Ставится цель повысить доверие горожан к разработке стратегического плана, привлечь общественные организации и внимание широкой публики к активному контролю над его продвижением, за действиями властей и бизнеса. Стратегический план, разрабатываемый в интересах местного сообщества для повышения в конечном итоге уровня и качества жизни населения, не должен выпадать из сферы общественного контроля и общественного интереса. В противном случае, вместо выбора мер наиболее полезных для местного сообщества, может происходить непрозрачное лоббирование неэффективных, невыгодных для муниципального образования проектов.

Опыт муниципальных образований показывает, что, являясь инструментом развития демократии в местном сообществе, стратегический план в то же время зависит от степени зрелости этой демократии, от готовности граждан и их объединений занять активную позицию в осуществлении общественного контроля за действиями муниципальной власти и бизнеса для обеспечения прозрачности городской политики, уменьшения коррупции и принятия решений, наиболее эффективно учитывающих интересы городского местного сообщества в целом, а не только интересы отдельных групп.

Стратегический план служит ориентиром для выбора приоритетов не только в перспективном развитии муниципального образования, но и для выбора направлений сотрудничества с зарубежными и отечественными партнерами.

Стратегический план также является механизмом партнерства, средством укрепления диалога между администрацией муниципального образования, реальным сектором и экспертами.

Для органа местного самоуправления стратегический план является механизмом регулярного открытого взаимодействия с бизнесом и общественностью, механизмом обратной связи, позволяющим ориентировать действия органов муниципальной власти на достижение общественно признанных целей.

Население, общественность, непосредственно участвующие в разработке стратегического плана в рамках системы профессионального и общественного обсуждения, влияют на определение приоритетов развития муниципального образования и выбор мер по их реализации.