

Стратегия развития муниципального образования: типовые ошибки заказчика.
Столяров Олег Иванович – заместитель генерального директора Международного центра
развития регионов. E-mail: oleg@mfr.ru

Ошибки при формировании технического задания на разработку стратегии. Ошибки при организации разработки стратегии. Ошибки в приемке стратегии заказчиком. Ошибки в организации реализации стратегии.

В настоящее время, после разработки стратегий развития большинства субъектов Российской Федерации, развернулась работа по разработке стратегий муниципальных образований. В то же время, единственным документом, делающим легитимной разработку стратегий, является Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 536, утверждающий Основы стратегического планирования в Российской Федерации. Но ввиду того, что приложение к Указу помечено грифом «для служебного пользования», использовать этот документ смогут только те, кому это положено по службе. Поэтому представляется целесообразным обобщить не только опыт разработки редких успешно реализуемых стратегий развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, но и неоднократно повторяющиеся ошибки заказчиков стратегий – органов исполнительной власти. Зачастую эти ошибки уже на этапе формирования технического задания на разработку стратегии предопределяют ее неэффективную реализацию.

Ошибки при формировании технического задания на разработку стратегии.

В техническом задании на разработку стратегии развития муниципального образования заказчик совершает две типовых ошибки. В большинстве случаев сознательно опускаются задачи стратегического планирования по тем направлениям, которые непосредственно относятся к компетенции заказчика. К ним относятся развитие здравоохранения, образования, социальной защиты населения и жилищно-коммунального хозяйства (последнее, по мере коммерциализации, выйдет из сферы ответственности исполнительной власти муниципального образования). Попытки заказчика включить в задачи стратегического планирования вопросы градостроительства (или территориального планирования) неэффективны. Ровно потому, что генеральный план (схема территориального планирования) являются всего лишь территориальной проекцией стратегии развития муниципального образования. Соответственно, включение в техническое задание задач связи стратегии с генеральным планом является попыткой поставить телегу впереди лошади.

Недостаточное включение в техническое задание задач стратегического планирования в области образования, здравоохранения, социальной защиты и жилищно-коммунального хозяйства изначально лишает разрабатываемый документ интереса самого главного бенефициара стратегии – населения муниципального образования.

Больше того, подобная недостаточность приводит в явной форме к практической недостижимости одной из главных целей всех муниципальных стратегий, как-то: повышения качества жизни населения.

Соответственно, на стадии разработки технического задания закладывается основа для первого конфликта интересов: между населением, интересы которого (учиться, лечиться и получать защиту) учтены недостаточно и двумя другими стейкхолдерами стратегии.

Необходимо учесть также и то, что привлечение квалифицированных кадров на территорию муниципального образования, является одним из главных объектов межмуниципальной конкуренции. Поэтому такой подход при разработке технического задания заранее обрекает муниципальное образование на слабое конкурентное позиционирование в привлечении населения.

Ко второй ошибке заказчика на стадии формирования технического задания на разработку стратегии можно отнести большое внимание к задачам стратегического планирования в области экономического развития муниципального образования. Здесь зачастую заказчик предъявляет исполнителю требования, реализация которых всегда и, безусловно, относится к коммерческой тайне предприятий. Например, заказчик часто желает, чтобы был определен уровень конкурентоспособности предприятий, расположенных на территории муниципального образования. Это иногда приобретает форму задачи определения «точек роста».

Вместе с тем, основными провалами в менеджменте большинства российских предприятий являются недостатки в области корпоративного управления (стратегического планирования), маркетинга (конкурентного позиционирования) и корпоративного финансирования (организации привлечения капитала). Те же предприятия, которые на основе полной исходной информации о предприятии, все же осуществляют конкурентное позиционирование, всегда относят результаты подобного позиционирования к коммерческой тайне. Попытки же внешних консультантов осуществить конкурентное позиционирование предприятия для целей напрямую не связанных с интересами предприятия, всегда неэффективны. Так как предприятия напрямую связывают подобное желание исполнительной власти муниципального образования только и исключительно с попытками определить возможности увеличения налоговых сборов с предприятия. В то же время бизнес, расположенный на территории муниципального образования напрямую ответственен за достижение первой типовой цели стратегии развития муниципального образования - повышения благосостояния населения. Но в России в ряде случаев крупные конкурентоспособные предприятия отнюдь не всегда являются крупными налогоплательщиками в бюджет не то что муниципального образования, но и региона. Чаще всего это обусловлено юридической регистрацией предприятия вне территории региона. В то время как социальные расходы по работникам этих предприятий во многом ложатся на бюджеты регионов и муниципальных образований. Да и даже в том случае, если крупное предприятие юридически зарегистрировано на территории муниципального образования, из рубля поступлений во все уровни бюджетной системы Российской Федерации в бюджет муниципального образования поступает примерно двадцать копеек.

Таким образом, попытки осуществить внешнее конкурентное позиционирование предприятий во взаимодействии с предприятиями, без учета интересов бизнеса, порождают второй конфликт интересов уже на стадии разработки технического задания – между бизнесом и исполнительной властью муниципального образования.

В то же время в техническом задании в большинстве случаев отсутствуют задачи стратегического планирования организации государственно-частного партнерства. Подобное партнерство неэффективно планировать, как строго научно-экономическую задачу. Оно может быть реализовано только в виде концептуальной основы бизнес-модели. При этом за заказчиком, разумеется, чаще всего остается стратегическое развитие инфраструктуры (чаще всего транспортной или энергетической). Соответственно, проекты развития инфраструктуры не могут быть синхронизированы ни с чем иным кроме как с конкретными проектами развития бизнеса. При этом, чем крупнее планируется развивать бизнес, тем больше возрастают финансовые риски местного бюджета в развитии инфраструктуры (известны конфликты между планами строительства гидроэлектростанций и строительства алюминиевых заводов, между увеличением мощности тепловых электростанций и развитием бизнеса потребителей электроэнергии). На сегодня наибольшее распространение получило планирование организации green fields и brown fields. Но и в этом случае уровень квалификации специалистов муниципальной власти недостаточен для организации привлечения инвестиций. Требуется стратегическое планирование взаимодействия муниципальной и региональной исполнительной власти.

Разумеется, выводя стратегическое планирование инфраструктуры для развития бизнеса (в угоду конкурентному позиционированию предприятий) из основных задач разработки стратегии, заранее ослабляется еще одна главная конкурентная позиция муниципального образования – формирование преимуществ в привлечении бизнеса.

Вместе с тем, для заказчика существуют более эффективные задачи стратегического планирования взаимодействия с бизнесом, нежели конкурентное позиционирование предприятий. Если конечно ставить во главу угла увеличение поступлений в местный бюджет и рост благосостояния населения. Эти задачи связаны как со стратегическим планированием взаимодействия муниципального образования и субъекта Российской Федерации в деле развития крупного бизнеса, так и структурировании взаимодействия непосредственно с крупными предприятиями, расположенными на территории муниципального образования. В последнем случае не важно: являются ли данные предприятия резидентами данного муниципального образования?

Самое примечательное, что практика показывает: даже если внешнему разработчику ценой многих усилий удастся осуществить конкурентное позиционирование предприятий, то следующим автоматически встает вопрос: а как заказчик может повлиять на то, чтобы эти определенные конкурентные преимущества были реализованы в бизнес планировании предприятия? Ответ почти всегда известен и он не является положительным.

На стадии формирования технического задания продолжается путаница в формировании задач стратегического анализа. Это порождено тем, что зачастую заказчик слабо представляет себе методологию стратегического планирования, хотя бы по трем (наиболее распространенным) из десяти классических школ стратегического планирования. Например, по школе стратегического дизайна (моделирования) можно осуществить SWOT-анализ. При этом, определение развития муниципального образования осуществляется в результате корреляционного SWOT-анализа (т.е. на втором этапе анализа). А компоновка миссии развития на основе определения «окна возможностей» развития. В лучшем случае в техническом задании содержится задача проведения SWOT-анализа в один этап. Что затрудняет определение целей развития и резко снижает качество анализа. Весьма желательно, для выявления стратегических тенденций, проводить анализ документов оперативного и среднесрочного планирования развития муниципального образования. В большинстве случаев, приходится сталкиваться с тем, что подобные документы не поддерживают принятие необходимых управленческих решений по стратегическим проблемам развития. Соответственно, в техническом задании на разработку стратегии должны содержаться требования по разработке системы модернизации планирования развития муниципального образования.

Отдельным и наиболее сложным комплексом задач стратегического планирования развития является конкурентное позиционирование муниципального образования в области привлечения квалифицированных кадров и высокоэффективного бизнеса. Типовые наборы показателей для рейтингов регионов отнюдь не всегда соответствуют реальным критериям конкурентоспособной позиции. Более того, известны случаи, когда, например, в проектах стратегий развития регионов, содержались противоречащие друг другу утверждения. Утверждалось, что, несмотря на высокий инвестиционный рейтинг региона, инвестиции в регион идут слабо. Включение заказчиком в техническое требование о конкурентном позиционировании муниципального образования резко ограничивает круг потенциальных разработчиков стратегии. На практике известны единичные случаи успешной реализации стратегий развития регионов, связанные, например, с победой в конкуренции за привлечение ресурсов федерального бюджета в реализацию стратегических проектов развития бизнеса. Также известны единичные проекты привлечения населения на территории для обеспечения развития промышленных районов. Данный комплекс задач заказчиком самостоятельно разработан быть не может.

Отдельно необходимо остановиться на формировании задач для разработки механизма реализации стратегии. Наряду с нормативным обеспечением процесса реализации, разумеется, наиболее оптимальным механизмом реализации является среднесрочная программа социально-экономического развития муниципального образования. Необходимо учитывать, что согласно требованиям Бюджетного кодекса Российской Федерации, привлечение федерального финансирования возможно только в проекты долгосрочных программ. Только консультанты, имеющие опыт разработки среднесрочных программ развития регионов, могут разработать алгоритм трансформации среднесрочной программы в долгосрочную. При этом важно, чтобы уже на этапе технического задания предполагалось разработать только одну среднесрочную программу развития муниципального образования, а не множество программ. Это позволит хотя бы в среднесрочной перспективе закрепить приоритетные проекты реализации стратегии. В случае множества программ развития по отдельным направлениям, резко возрастает роль субъективного фактора при определении приоритетов в реализации проектов.

Ошибки заказчика при организации разработки стратегии.

Зачастую в качестве заказчика выступает подразделение исполнительной власти муниципального образования, отвечающее, например, за экономическое развитие. Фактически, заказчиком стратегического планирования выступает подразделение тактического уровня, в лучшем случае, формирующее информацию для лиц, принимающих решение (далее – ЛПР) о стратегии развития муниципального образования. Таким образом, ЛПР выводятся из процесса

стратегического планирования. В то же время, подразделения, осуществляющие тактическое планирование, часто становятся исключительно прямыми поставщиками или координаторами поставки информации для разработчика стратегии. Это имеет следствием возникновение нескольких проблем. Тактическое подразделение, стремясь обезопасить себя от ответственности за формулирование стратегических проблем, целей и механизмов реализации стратегии по всем направлениям развития муниципального образования, перекладывает эту ответственность на некий экспертный совет (рабочие группы). В то же время разработчик стратегии, не имея текущего доступа к ЛПР, самостоятельно формирует перечень стратегических проблем. Тем самым разработчик вынужденно совершает главную ошибку: он подменяет видение стратегических проблем ЛПР на уровне стратегического планирования собственным видением стратегических проблем муниципального образования. Что по цепочке «проблемы – цели – механизмы» только мультиплицирует негативный эффект первого шага. Следствием вывода ЛПР из процесса стратегического планирования является и резкое ограничение разработчика в предложениях по механизмам реализации стратегии, так как тактическое подразделение рассматривает эти механизмы, только исходя из видения собственных весьма ограниченных возможностей.

Т.е. к ранее описанным конфликтам между бизнесом и властью и между населением и властью, добавляется еще и вполне планируемый конфликт внутри самого аппарата заказчика.

По сути, оптимальным является организация выявления стратегических проблем развития муниципального образования через, например, SWOT-анализ, осуществляемый ЛПР в сопровождении разработчика.

Не говоря уж о том, что уровень тактического подразделения явно недостаточен для организации сбора информации в других подразделениях аппарата заказчика. Т.е. не обеспечивается не только полнота представления стратегических проблем, но и полнота представления информации по стратегическим проблемам.

Апофеозом ошибок заказчика в организации разработки стратегии является обеспечение «независимости» экспертного совета через отсутствие в составе его членов представителей разработчика. Т.е. экспертный совет заранее становится в позицию оценщика готового продукта.

Ограничиваясь функциями поставщика информации для разработки стратегии, тактическое подразделение заказчика не участвует в процессе стратегического планирования. Сам процесс осуществляется внутри фирмы разработчика высококвалифицированными специалистами без учета субъективных факторов конкретных ЛПР заказчика. Это приводит где к избыточному, а где и к явно недостаточному описанию, например, стратегических рисков. Возникает вполне прогнозируемый парадокс, когда заказчик понимает стратегию только в присутствии разработчика. А с течением времени, по мере возникновения стратегических рисков, заказчик бывает вынужден обращаться к разработчику за помощью в «актуализации» стратегии. Для исключения подобного развития событий заказчик должен соучаствовать в стратегическом планировании развития муниципального образования. Только так можно реализовать менее распространенную, но от этого не менее эффективную школу разработки стратегии через обучение заказчика методам стратегического планирования.

Принимая на себя функции заказчика, тактическое подразделение должно считаться также с возможностью возникновения стратегического риска, имеющего самые негативные субъективные последствия. Дело в том, что организуя разработку стратегии по всем направлениям развития муниципального образования, курируемым разными ЛПР, тактическое подразделение само становится жертвой различного видения стратегических проблем разными ЛПР. Что в большинстве случаев приводит к смене руководства тактического подразделения еще в процессе разработки стратегии. Новое же руководство тактического подразделения будет также вынуждено работать в ранее заданных рамках, которые описаны выше.

Негативным следствием назначения тактического подразделения заказчиком является также и то, что на уровне этого подразделения невозможно обсудить вопросы реализации крупных стратегических проектов, требующих не только федерального, но и даже регионального согласования.

Ошибки заказчика в приемке стратегии .

Если заказчиком разработки стратегии являлось тактическое подразделение и, соответственно, был создан некий экспертный совет, то сценарий приемки разработанной стратегии несложно предвидеть. Для этого можно сделать допущение справедливое в большинстве случаев. А именно, что местные эксперты, привлеченные в экспертный совет, являются «умом, честью и совестью» не только тактического подразделения, но и ЛПР по стратегии развития муниципального образования.

Как уже отмечено выше, в таком случае редко удается привлечь ЛПР к реализации стратегических проектов уже на стадии разработки стратегии. Таким образом, для местных экспертов существует возможность организации теоретической дискуссии. Что само по себе могло бы привести к качественному совершенствованию стратегии, если бы не два «но».

Зачастую приходится сталкиваться с недостаточно глубоким знанием местными экспертами основ методологии стратегического планирования. Да собственно, если они ими владели, то и не было бы нужды привлекать внешних разработчиков. Эти эксперты считают, что они, например, освоили SWOT-анализ, хотя без знаний в предметной области освоение такого анализа мало что дает. Отсюда иногда делается вывод, что для муниципального образования предпочтительнее стратегия «возможностей», чем стратегия «конкурентных позиций». Не говоря уж о том, что само противопоставление явно нелогично, необходимо отметить, что следование подобному принципу явно обрекает муниципальное образование на прозябание, так как остальные муниципальные образования не собираются прекращать конкуренцию с ним за привлечение квалифицированных кадров и высокоэффективных бизнесов.

Безусловно, у местных экспертов сказывается и отсутствие опыта в разработке успешно реализуемых стратегий развития. Поэтому многие вполне реализуемые цели стратегического развития им кажутся нереальными. Иногда приходится сталкиваться и вообще с «уникальным фактом», когда интерпретация с учетом местных особенностей главной цели всех стратегий развития муниципальных образований, а именно: повышение благосостояния и качества жизни населения, считается пригодной для других муниципальных образований, кроме данного муниципального образования. Сказывается также отсутствие опыта среднесрочного планирования и его мониторинга, что дает возможность на практике структурировать и оценить влияние стратегических рисков на реализацию проектов. В результате, местные эксперты оказываются неспособны оценить стратегические альтернативы развития муниципального образования.

Тем не менее, полагая, что местные эксперты все же обладают некоторой квалификацией, как в методологии стратегического планирования, так и ограниченными познаниями в предметной области, они совершенно справедливо предполагают упрочить позиции собственного бизнеса на местном рынке. При этом пусть не за счет разработки эффективных стратегий или их качественного дополнения, а за счет широко оглашаемой в регионе критики стратегии, разработанной авторитетными фирмами.

Т.е. на этапе организации разработки стратегии заказчиком изначально закладываются условия для организации конфликта при ее приемке. Подобная тактика приводит ровно к тому, к чему она может единственно привести: стратегия вместо документа согласия населения, бизнеса и исполнительной власти муниципального образования становится яблоком раздора.

В большинстве случаев местные эксперты при оценке стратегии оперируют «более полным знанием ситуации на местах». В то же время при ближайшем рассмотрении они не могут предложить ничего конкретного. Наиболее «убийственным аргументом» (как кажется местным экспертам) является требование провести социологический опрос с целью выявления «реальных стратегических проблем» населения. Между тем, опытные разработчики могут парировать такое требование, предложив осуществить анализ таких проблем с привлечением муниципальной законодательной власти, которая по определению состоит из выборных представителей населения, решающих исключительно стратегические проблемы.

В некоторых случаях под воздействием местных экспертов исполнительная власть муниципального образования решает самостоятельно разрабатывать стратегию развития. Между тем, недостаток знания методологии и опыта стратегического планирования развития не

способствует разработке документа необходимого качества. Да и надо учитывать определенный уровень недоверия между бизнесом и исполнительной властью и между населением и исполнительной властью муниципального образования.

Ровно эти же причины определяют низкое качество так называемой «доработки» стратегии развития муниципального образования местными экспертами.

Ошибки в организации реализации стратегии.

Зачастую все же приняв уже не разработанную, а воистину выстраданную (если все шло строго по ранее изложенному пути) стратегию развития муниципального образования, заказчик ограничивается функциями мониторинга. Чаще всего, имеющие положительный опыт реализации среднесрочных программ муниципальные образования, в среднесрочной перспективе все же приступают к реализации стратегических проектов, изложенных в форме программных мероприятий. Главным условием эффективной реализации подобных проектов с точки зрения управления на муниципальном уровне является концентрация их в единой программе развития. Если же проекты рассредоточены в комплекте программ, то через некоторое время возникает соблазн пересмотреть их приоритетность. В основном же, особенно в условиях нестабильности и возникновения стратегических рисков, стратегии ложатся на полки. После чего некоторые регионы, заинтересованные в поддержании стратегического планирования, приглашают ровно тех же разработчиков для «актуализации» ранее разработанной стратегии. Причем период от разработки стратегии до потребности в ее «актуализации» по имеющемуся опыту составляет около двух лет!

В последнее время получили распространение попытки на основе стратегии разработать схему территориального планирования муниципального образования или даже генеральный план города. При этом градостроители получили на практике отличную возможность узнать: а возможно ли вообще спроецировать разработанную стратегию? Ответ может подсказать хотя бы тот факт, что, например, стратегия развития Москвы давно присутствует на сайте департамента экономической политики и экономического развития Правительства Москвы. И в конце прошлого и в этом году, вне всякой связи с разработанной стратегией, началось и продолжается обсуждение проекта генерального плана Москвы. И это происходит в Москве, где как к разработке стратегии развития города, так и к разработке генерального плана города были привлечены крупнейшие российские специалисты в этих областях. Отчасти неудачные попытки спроецировать стратегию в схему территориального планирования объяснятся еще и тем, что российские градостроители не разработали, например, стратегию трансформации моноцентрического города в полицентрический. Также нуждается в стратегической переработке весь комплекс нормативной документации по формированию групповых систем расселения, особенно в части управления стратегией роста городских агломераций. А это те направления развития городов, знание которых необходимо уже на стадии разработки стратегии развития муниципального образования. Отсутствие в задачах стратегического планирования трансформации моноцентрического города в полицентрический делает практически невозможным решение транспортной проблемы крупных городов. А отсутствие стратегического планирования развития городской агломерации вокруг крупного города рано или поздно приведет к формированию жесткой конкуренции, как, например, между Москвой и Московской областью. Экономическим фундаментом этой конкуренции является то, что население, проживающее вне территории города и работающее в городе, платит налоги по месту работы, т. е. в городе. И, соответственно, социальная нагрузка ложится на бюджеты, окружающих город муниципальных образований. Выходом из этой ситуации видится хотя бы синхронизация заказчиками реализации стратегий близ расположенных муниципальных образований. Практической же целью явится уход от конкуренции к взаимовыгодному (а не навязываемому сверху) сотрудничеству.

Как уже отмечалось ранее, возложение обязанностей заказчика по разработке стратегии развития муниципального образования на тактическое подразделение способно резко снизить качество разработки. В то же время, это может свидетельствовать и о более серьезном недостатке в управлении муниципальным образованием. А именно: об отсутствии системы стратегического управления. В этом случае интересы топ менеджмента муниципального образования в лучшем варианте лишь формально объединены на стратегических целях развития муниципального образования. Соответственно, любая стратегия развития в таких условиях практически

нереализуема. Отсюда существует два выхода. Во-первых, для организации координации топ менеджмента в прямом подчинении главы муниципального образования можно создать подразделение по стратегическому планированию развития. Наиболее распространенной ошибкой заказчика в этом случае является создание подобного подразделения в подчинении одного из топ менеджеров. Это приводит к появлению высокой политической составляющей в определении приоритетов реализации стратегии. Во-вторых, можно внести изменение в функции управления муниципальным развитием. А именно, начать внедрять проектный принцип управления реализацией стратегии. Т.е. на функциональную структуру управления наложить систему управления проектами. Образованная таким образом матричная структура управления более сложна, чем линейно-функциональная. Но, как показывает практика, именно проектная структура управления более эффективна в организации реализации стратегических проектов. Представляется возможным и сочетание структурных (создание подразделения по стратегическому планированию) и функциональных (использование управления проектами) изменений, необходимых для организации реализации стратегии. Опыт управления проектами может быть весьма полезен для совершенствования системы стратегического планирования развития муниципального образования, так как только таким образом можно практически отследить и структурировать стратегические риски, возникающие при реализации проектов.