

Стратегическое планирование: новые подходы и прикладные аспекты (на примере моногорода Тольятти)

Развитие современного российского города в наступившую эпоху мирового системного кризиса, равно как и субъекта РФ, лежит в трех плоскостях - стратегичность, инновационность и системность.

Эффективность принципов и основных механизмов неолиберальной экономики, которую строили в стране в течение 20 последних лет, все больше поддается сомнениям уже не только со стороны исследователей и ученых, но и со стороны руководителей крупных предприятий, представителей малого и среднего бизнеса, рядовых граждан. Рыночная экономика не терпит долгосрочных вложений на 10-20 лет вперед, конкурентоспособным (в современном понимании, как правило, прибыльным) надо быть здесь и сейчас, максимум завтра. Это относится и к жителям нашей великой страны, и к организациям, и к власти, стремительно «пожирающим» сырье и ресурсы, но добывающимся указанной цели. В итоге, кризис не только в наших «кошельках», так рассуждают в некоторых кругах, кризис вокруг нас – экология, экономика, социо-культурная среда, инфраструктура... Основа вчерашнего успеха западной экономики, оказалась краткосрочной по меркам футурологии – 30 лет и критичной для всего мира. У нас осталось 10 лет на попытки создать подобие Америки на материке Евразия! Зачем идти дальше в пропасть, которая уже доказано, что существует? Последствия «невидимой руки», ориентированной на максимальную прибыль в максимально короткие сроки, мы в полной мере ощущаем на себе и видим в показателях, с которыми работаем.

Критическое состояние материального и нематериального в жизни городов России должно заставить нас, стратегов, по-новому взглянуть на их будущее. Вышеуказанные принципы должны закладываться в фундамент развития города на этапе разработки (корректировки) стратегического плана и воплощаться в каждом последующем документе, в каждом последующем мероприятии, во всех сферах жизнедеятельности и жизнеобитания горожан.

Приступая к разработке Стратегического плана развития (далее СП) городского округа Тольятти до 2020 года, наша команда понимала, что здесь стратегическое планирование должно стать процессом и лечь в основу разума и мышления города как субъекта жизни во всех ее проявлениях. Внедрение принципов «стратегичность, инновационность и системность» предполагало решение 2-х основных задач:

1. Получить не директивы администрации с подробным изложением заданий, сроков, исполнителей и ресурсов, а точно выверенные стратегические цели, задачи и действия; представить городу через год уже работающий документ;

2. Максимально задействовать существующий в Тольятти научный, общественный и управленческий потенциал, развитие которого имеет решающее значение при дальнейшей реализации Стратегического плана.

Тольятти – это город «со сложной судьбой», переживающий периодически взрывы собственного развития, иногда – возрождения. Отражение этих перемен в людях - творческих, гибких и устремленных в будущее. Для тольяттинцев особенно важен Стратегический план, поскольку Тольятти – моногород, где риски существующей экономики слишком высоки. 2009 год стал переломным для городского округа. Финансово-экономический кризис ударил по бюджетам домохозяйств и Волжскому автомобильному заводу, показал беспомощность существующей

социально-экономической системы города и отсутствие согласованной платформы для дальнейшего развития.

В городском округе Тольятти работала (и работает на сегодняшний день) система органов стратегического планирования, созданная еще в конце 2008 – начале 2009 г. – за полгода до начала работ компании-разработчика: Городской стратегический совет (20 человек), Экспертный совет по стратегическому планированию (15 человек), Общественный совет по стратегическому планированию при Думе г. о. Тольятти (150 человек), Рабочая группа мэрии (15 человек). Особую активность проявили ТПП г.о. Тольятти, руководители предприятий малого и среднего бизнеса, представители ВУЗов, научных организаций, НКО. Они критиковали, составляли замечания, экспертные заключения. В целом, в течение года на общественных началах в процессе разработки СП работало порядка 250 экспертов, руководителей, докторов и кандидатов наук.

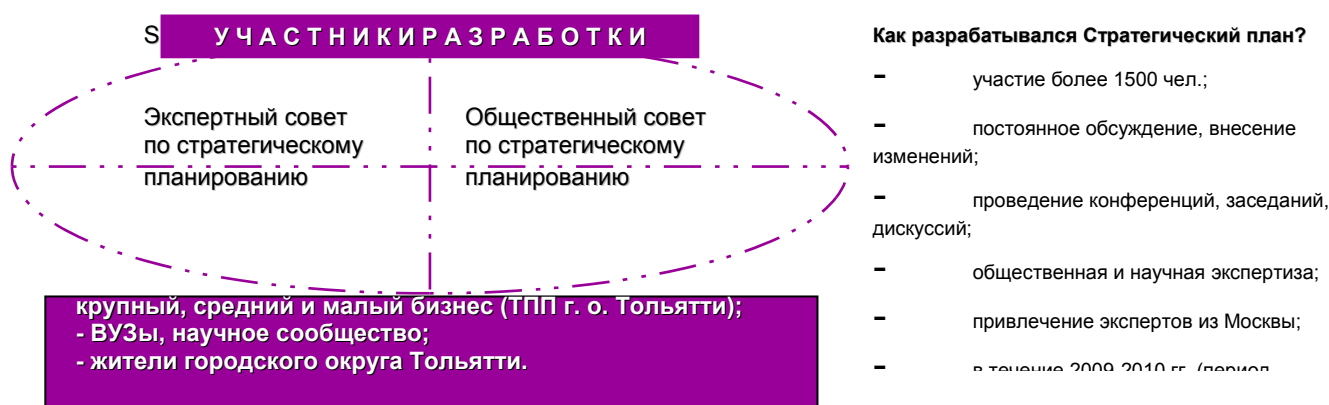


Схема 1

Стратегический план находился в постоянном обсуждении на заседаниях, конференциях, семинарах, круглых столах, еженедельно корректировался по представленным замечаниям. Опыт привлечения к определению стратегии широких слоев городского сообщества (в общей сложности, более 1500 чел.) позволил добиться согласия в наших оценках разными структурами и общественными организациями. В итоге он был согласован всеми ОСП, публично представлен городу и 7 июля 2010 г. успешно утвержден на Думе г. о. Тольятти.

Стратегический план стал своеобразным договором общественного согласия и верхним звеном системы социально-экономического планирования развития Тольятти. Он призван логически увязать все виды планирования, проводящиеся на муниципальном уровне с бюджетным процессом и с развитием градообразующего предприятия. Таким образом, Стратегия развития становится фундаментом социально-экономической политики Тольятти.

В целом Стратегический план развития Тольятти представлен по стандартной структуре, отвечающей требованиям стратегического планирования социально-экономического развития территорий (4 раздела: аналитика, целеполагание, программы и проекты, механизм реализации). Однако, существует ряд отличительных разработок и проведенных в течение года работ, подтверждающих уникальность и высокий уровень практической применимости Стратегического плана Тольятти.

Во-первых, достаточно серьезно проработаны и выстроены пути развития городского округа Тольятти на период до 2020 года.

Исходя из проведенного анализа поэтапное развитие Тольятти до 2020 года возможно по четырем сценариям долгосрочного развития: кризисному, инерционному; инновационно-ориентированному (смешанному); инновационному. Сравнительная оценка сценариев производилась с трех позиций: инвестиционная активность экономических субъектов (финансовые потоки), диверсификация экономики и базовые показатели

качества жизни. Первые два сценария не решают сложившиеся в городском округе проблемы и могут являться лишь этапом «перезагрузки» социально-экономического положения Тольятти. Поэтому предполагается трехэтапная реализация стратегии социально-экономического развития городского округа до 2020 года: кризисный – инерционный, инновационно-ориентированный и инновационный.

1-й этап (2010-2012 годы) основан на умеренном прогнозе развития экономики России и Самарской области. Отражает сохранение сложившихся тенденций: незначительные сдвиги в росте производства, низкий уровень инвестиционной активности. От политики ближайших двух лет будет зависеть качество экономического роста после 2012 г. Для этого уже в 2010 г. необходимо обеспечить новую структуру экономики, пересмотреть бюджетную и денежно-кредитную политику.

2-й этап (2013-2016 годы) базируется на ускоренном росте российской экономики, более высоких показателях спроса на продукцию организаций основных отраслей. Ожидается повышение инвестиционной активности в связи с более масштабной модернизацией и реструктуризацией производства, более активным вовлечением финансового капитала в инвестиционные процессы. С 2013г. предусматривается переход от антикризисного режима функционирования экономики Тольятти к постепенному решению модернизационных задач.

3-й этап (2017-2020 годы): при достаточном финансировании и заинтересованности Федерального центра в качественно новом развитии Тольятти с 2010 года, предполагается интенсивный инновационно-технологический прорыв, что позволит Тольятти перейти к реализации инновационного сценария. Инвестиционная деятельность будет больше ориентирована на достижение нового качества производственного аппарата, трансформации капиталов и сбережений в инвестиции, значительное повышение уровня квалификации трудового потенциала.

Далее, в рамках 3-х этапов представлен прогноз базовых показателей развития г.о.Тольятти до 2020 года. Данные показатели, соответственно сравнительной оценке, делятся на 3 группы, характеризующие социально-демографическое и экономическое развитие, а также инвестиционную активность экономических субъектов. В качестве базового периода выступают показатели 2008-2009 года.

Таблица 1

Прогноз 15 основных показателей сценарных факторов развития г.о.Тольятти до 2020 года

Показатели	Ед.изм.	2008г. (факт)	2009г. (оценка)	Прогноз									
				2010г.		2011г.		2012г.		2013 -2016г.		2017 -2020г.	
				1 вар- р-т	2 вар- -т	1 вар- -т	2 вар- -т	1 вар- т	2 вар- т	1 вар- т	2 вар- т	1 вар- т	2 вар- т
Инвестиционная активность (пример показателя)													
Объем инвестиций в основной капитал	млн.руб.	14752,1	18813,5	9957,2	17825,2	11807,9	21781,9	11319,3*	25848,7*	31537,8*	42050,4*	37914,3*	68935,0*
	в % к пред. периоду	85,6	127,5	52,9	94,7	118,6	122,2	95,9	118,7	278,6	162,7	120,2	163,9
Экономические показатели													
Социально-демографические показатели													

- Прогноз по инерционному варианту
- Прогноз по инновационно-ориентированному варианту
- Прогноз по инновационному варианту

В таблице «Тольятти сегодня – 2008-2009 гг.» представлены текущие показатели – то, в каком состоянии город сегодня находится. Завтра и в ближайшем будущем Тольятти, а это 2012 и 2016 гг., может оказаться в одном из двух вариантов своего

развития – инерционном (зеленый цвет) или инновационно-ориентированном (желтый цвет). Показатели приведены для крайних вариантов сценариев развития, по сути, оптимистичный и пессимистичный вариант развития события. В будущем 2020 году Тольятти представлен по инерционному и инновационному пути (розовый цвет). Таким образом, в зависимости от фактического достижения запланированных показателей, будет ясно – достигает ли Тольятти запланированных целевых индикаторов (и совершает поступательный переход от сценария к сценарию) или отстает в развитии. Отставание от запланированных показателей означает – Стратегический план развития не реализуется, а также ставит под сомнение реализацию инновационного сценария развития с 2017 года.

Во-вторых, четко прослеживаемая иерархия целей «миссия – стратегическая цель – приоритетные направления – приоритетные цели – приоритетные задачи» позволила предложить максимально отвечающую приоритетным направлениям, целям и задачам стратегического развития Тольятти систему программ в виде матрицы с указанием основной линии решений.

Как правило, в рамках Стратегического плана представлены только комплексные программы развития, например, повышения качества жизни населения, развития промышленности, развития МСП и т.д. В нашем случае они учитывают реальные проблемы города, разрабатывались с целью решения каждой задачи и направлены на реализацию стратегической цели развития Тольятти. Более того, программы предложены в соответствии с имеющимися Федеральными целевыми программами, а также программами Самарской области с целью получения софинансирования из федерального и областного бюджетов. Подобный анализ источников бюджетного финансирования из федерального и областного центров позволил предложить реальные инструменты для увеличения объемов государственных инвестиций в городской округ в течение как минимум ближайших пяти лет.

Например, программу «Развитие физической культуры, спорта и создание условий для здорового образа жизни в г.о. Тольятти» предлагается принять и реализовать в соответствии с действующей федеральной целевой программой («Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006-2015 годы») и областной программой («Развитие физической культуры и спорта в Самарской области на 2010-2018годы»).

Перечень приоритетных программ, подлежащих разработке и реализации в рамках системы стратегического планирования г. о. Тольятти:

- Программа комплексного социально-экономического развития г.о. Тольятти на 2010-2020 годы.
- Программа развития автомобильной промышленности и автомобильных компонентов в г.о. Тольятти.
- Развитие физической культуры, спорта и создание условий для здорового образа жизни в г.о. Тольятти.
- Программа «Совершенствование системы здравоохранения и повышение качества медицинских услуг на территории г. о. Тольятти» .
- Комплексное развитие образовательной системы в г.о. Тольятти.
- Программа развития жилищного строительства на территории г.о. Тольятти.
- Программа развития транспортно-коммуникационной системы г.о. Тольятти.
- Программа развития малого и среднего предпринимательства в г. о. Тольятти.
- Программа инновационного развития г.о. Тольятти.
- Программа обеспечения населения г.о. Тольятти питьевой водой.
- Программа развития въездного туризма в г.о. Тольятти.

- Программа совершенствования системы безопасности жизнедеятельности населения г.о. Тольятти.
- Программа совершенствования системы обращения с отходами производства и потребления на территории г.о. Тольятти.
- Энергетическая программа г.о. Тольятти.
- Программа по повышению лесистости г.о. Тольятти.
- Программа развития культурного пространства г.о. Тольятти.
- Программа развития научно-технического потенциала г.о. Тольятти.
- Программа развития местного самоуправления.
- Программа развития международного сотрудничества г.о. Тольятти.

Программы представлены по следующей структуре: название, цели, задачи, основные мероприятия, ожидаемые результаты, источники финансирования, оценка рисков, наиболее важные проекты. Отдельного внимания заслуживают инвестиционные проекты, которые наполняют приоритетные программы.

В-третьих, при помощи органов стратегического планирования (в первую очередь, благодаря работе Общественного совета) запущен механизм инициирования идей и проектов, стратегически значимых для развития города.

За четыре месяца (ноябрь 2009 г. – февраль 2010 г.) собрано порядка 400 идей, из которых более 100 представлено в виде инвестиционных паспортов и порядка 17 проработаны и включены в Комплексный инвестиционный план модернизации. Инициаторы этих проектов и идей уже в апреле 2010 года принимали участие в конкурсном отборе на получение субсидий в рамках Программы поддержки и развития малого и среднего предпринимательства на территории г. о. Тольятти на период до 2015 года.

Наиболее важные проекты:

- создание ОЭЗ г.о. Тольятти промышленно-производственного типа;
- создание информационно-технологического парка «Жигулевская долина»;
- создание Тольяттинского промышленно-технологического парка;
- создание ОЭЗ г. о. Тольятти туристско-рекреационного типа;
- уникальный многофункциональный комплекс на намывной территории Куйбышевского водохранилища города Тольятти;
- строительство мостового перехода «Кировский» через реку Самара;
- «Производство каркасного домостроения заводского изготовления»;
- строительство мусоросортировочной станции производительностью 150 т. т.;
- муниципальная медицинская информационная система МИС 4В1;
- капитальный ремонт многоквартирных домов;
- создание комплекса по производству и глубокой переработке мяса бройлеров;
- строительство птицефабрики мощностью 50 000 тонн мяса птицы;

- организация производства высокотехнологических видов химической продукции;
- создание тепличного хозяйства;
- строительство завода по производству готовых лекарственных средств (ФармаСити);
- строительство портового элеватора мощностью хранения 50 тыс. тонн;
- создание инфраструктуры поддержки и развития малого и среднего бизнеса на территории г.о. Тольятти.

В настоящее время этот процесс должен стать регулярным и преобразован в систему создания, поддержки и развития инвестиционных проектов с ежегодным мониторингом результатов, отчетностью и принятием инвестиционного портфеля на следующий год. Это отдельная комплексная задача связана, прежде всего, с повышением инвестиционной привлекательности Тольятти, созданием механизма привлечения и работы с инвесторами различного уровня, сфер деятельности и места их нахождения.

В-четвертых, нами разработана система индикативных показателей оценки реализации Стратегического плана, выстроенная иерархически – «стратегическая цель – приоритетные направления – цели – задачи» и по каждой единице приведены формулы расчета.

Таблица 2 – Приоритетное направление 1 (всего – 5)

Главные цели стратегических (приоритетных) направлений	Показатели	Формулы расчета показателей	Источники информации	Задачи главных целей стратегических (приоритетных) направлений	Показатели	Формулы расчета показателей	Источники информации
--	------------	-----------------------------	----------------------	--	------------	-----------------------------	----------------------

Всего – порядка 1500 простых и 100 индикативных показателей.

Кроме того, предложен индикативный показатель оценки достижения Стратегической цели. Расчеты показателей и оценку динамики развития предполагается проводить в ходе ежегодного мониторинга. В этом году органам местного самоуправления г. о. Тольятти необходимо по представленной системе показателей оценить текущую ситуацию в городском округе по данным 2009 года, так сказать определить «точку отсчета». Следующим этапом последует создание системы мониторинга текущего социально-экономического состояния г. о. Тольятти в соответствии с оценкой реализации СП и формирование проблемного поля города.

В-пятых, отработана система взаимодействия с органами стратегического планирования (Городской стратегический совет, Экспертный совет, Общественный совет по стратегическому планированию), позволяющая получать конструктивные предложения, замечания и наладить эффективную работу общественности. В течение года в непрерывном режиме шло обсуждение наших наработок, еженедельно мы получали замечания и предложения, большинство из которых были конструктивно обоснованы. Соответственно мы прорабатывали каждое мнение, вносили изменения, либо обосновывали отказ. Это подтверждает жизнеспособность Стратегического плана, поскольку в дальнейшей реализации направлений, целей и задач развития Тольятти в рамках системы стратегического планирования заинтересованы и будут задействованы, прежде всего, участники данных советов (более 200 чел.), а за ними - самая широкая общественность, все жители города. Установление и поддержание постоянных отношений партнерства между городской властью, наукой, бизнесом и обществом является неотъемлемым условием реализации Стратегического плана Тольятти. Начало этому уже заложено.

Во всем Стратегическом плане развития Тольятти до 2020 года четко прослеживаются 2 вектора, заданные в миссии и четко отраженные в стратегической цели:

1. развитие человеческого потенциала (гражданского общества);

2. экономический рост (диверсификация и инновационность).

В шестых, в качестве фундамента развития г. о. Тольятти заложены решения, обеспечивающие создание многофункциональной, наукоемкой и инновационной экономики. Центральное место среди этих решений занимают **инвестиционные проекты.** Объем инвестиций в основной капитал за 10 лет должен увеличиться в 3,8 раза. Вторым решением, связанным с устойчивым развитием Тольятти как моногорода, является **активное развитие малого и среднего бизнеса.** За 10 лет количество «малышей» должно увеличиться практически на 200%; их доля в общегородском объеме отгруженных товаров должна будет возрасти с 9 до 17%. Принципиально должно измениться качество функционирования малого предпринимательства за счет 2-х составляющих: 1. развитие взаимодействия с наукой и обществом, что обеспечит инновационность; 2. ориентация на отраслевые приоритеты и муниципальная поддержка, что обеспечит устойчивость бизнеса. Однако, оба решения будут эффективны только в том случае, если в Тольятти будет сформирована, во-первых, система поддержки и развития инвестиционных проектов, во-вторых, система поддержки и развития предпринимательства. Ни того, ни другого на сегодняшний день не существует. Третье решение, обеспечивающее инновационный прорыв и долгосрочную конкурентоспособность экономики, лежит в плоскости развития науки, техники и технологий, **создании на базе ВУЗов г. о. Тольятти «фабрик мыслей».** И опять... городу будет нужна система поддержки и развития данного решения. И, наконец, четвертым решением является взаимодействие на качественно новом уровне науки, бизнеса, власти и общества, результатом которого должно стать, прежде всего, **развитие гражданского общества,** где определяющим является активность, заинтересованность, культура, творчество, самоорганизация и саморазвитие. Для его реализации необходима система организации гражданских форм участия и поддержки гражданских инициатив.

Фундамент системного развития Тольятти



Обозначенные четыре системы, или, правильнее сказать, подсистемы, являющиеся критичными именно для развития городского округа Тольятти до 2020 года, лежат в стратегическом поле города и должны развиваться в единой системе – системе стратегического планирования.

В настоящее время, Думой городского округа Тольятти подготавливается Положение о стратегическом планировании (в настоящее время принято в первом чтении), которое позволит сделать процесс стратегического планирования на территории Тольятти системным и ежегодным, а также производить корректировку Стратегического плана в случае необходимости. **Заложенные в процессе разработки в Стратегический план развития г. о. Тольятти принципы «стратегичность, инновационность и системность»**

продолжат воплощаться в других документах, в мероприятиях, во всех сферах жизнедеятельности и жизнеобитания.

Таким образом, в рамках городского округа Тольятти нами отработан достаточно новый подход к разработке Стратегического плана развития, в основе которого заложены практические механизмы и инструменты движения к стратегической цели, запускаемые уже на стадии разработки документа. Думаю, наш опыт будет полезен для многих городов и регионов, ставящих перед собой задачу стратегического, инновационного и системного развития.

Спасибо за внимание!