Аналитическая записка.

Основа для разработки Стратегии

до 2030 года

(из отчета НИСКУо выполнении научно-исследовательских работ по анализу социально-экономического положения Сургута)

РАЗДЕЛ 2. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ РАЗРАБОТКИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ ГОРОДА СУРГУТА 2030

2.1 Требования к Стратегии 2030 на основе анализа Стратегии социально-экономического развития г. Сургута 2020

Стратегия должна быть рабочим инструментом управления развитием города Сургута.

1. Поиск и определение миссии, главной стратегической цели города Сургута должен вестись на основе анализа проблемного поля, совместной работы представителей различных групп жителей города. Цели и приоритеты стратегии должны разделяться региональным (местным) сообществом и служить ориентирами его согласованной деятельности, а не быть руководством к действию только для органов государственной власти. Соответственно, разработка и реализация стратегии в таком, более широком понимании, предполагает необходимость активного участия всех заинтересованных представителей местного сообщества.

Ценность расширения участников стратегического планирования и разносторонней координации была подчеркнута в заключительном документе (рекомендациях) IX общероссийского Форума "Стратегическое планирование в регионах и городах России" 2010 г. В преамбуле этого документа отмечен путь модернизации стратегий с использования опыта развитых стран, где "центр тяжести смещается от плана как документа к планированию как процессу. Ключевым результатом этого процесса является не документ планирования, а улучшение координации участников, развитие сетевых взаимодействий, распространение и масштабирование лучших практик, развитие потенциала. От эффективного сотрудничества выигрывают все участники взаимодействия".

Стратегия должна стать документом общественного согласия.

2. В основе такой работы будет лежать диагностика основных потребностей и интересов, образа желаемого будущего всех участников: органов местного самоуправления, других центров власти, общественных объединений и неформальных групп.

Поиск следует вести в первую очередь в области проблем, связанных с уровнем и качеством жизни населения муниципального образования, рассматривая экономические показатели как инструмент контроля за реализацией стратегии развития города.

3. Стратегия социально-экономического развития г. Сургута должна отражать индивидуальность города, должна быть направлена на сохранение неповторимого образа и духа города.

4. Документ о стратегии должен убедительно представлять систему целей и задач, с выходом на перечень программ и проектов с указанием ответственных, сроков исполнения и пр. Формулировки целей, их взаимосвязь должны соответствовать всем принципам системной стратегической работы.

Стратегический план должен быть разработан не менее чем на ближайшие 3 года.

5. Стратегические сценарии должны быть разработаны на основе SWOT-анализа, что позволит учесть все стороны текущей ситуации, как внешней среды, в которой находится город Сургут, так и внутренней среды города.

Стратегия должна строиться на основе базового сценария, учитывая вероятность его быстрой смены на альтернативный сценарий. Высокая степень неопределенности внешней среды, вероятность наступления непредвиденных последствий внутри городской системы (что неизбежно в жизни любых сложных социальных систем) диктуют необходимость развивать город с постоянной проработкой нескольких сценариев с учетом механизма перехода от одного стратегического направления к другому.

6. Стратегия должна включать в себя систему следующих видов целей:

социальные, отражающие взаимоотношения элементов социальных структур сообщества, к примеру, уровень и качество жизни населения муниципального образования;

культурные, связанные как с восприятием культурных ценностей, которыми руководствуется сообщество, так и с влиянием духовного потенциала сообщества на реализацию социальных целей, к примеру, уровень образования;

экономические, характеризующие и утверждающие систему экономических отношений, обеспечивающих материальную основу реализации социальных и культурных целей муниципального управления, к примеру, размер бюджета муниципального образования;

производственные, состоящие в создании и поддержании активности тех экономических объектов, которые соответствуют перечисленным целям и способствуют их реализации, к примеру, предприятий и организаций оказывающих различные услуги;

организационные, направленные на решение организационных проблем в субъекте и объекте муниципального управления и построение функциональных и организационных структур для реализации вышеперечисленных целей.

7. Стратегия, включая стратегический план, должна быть "просчитана на реализуемость".

Здесь необходимо учитывать, что финансовые возможности реализации отдельных программ и проектов должны подкрепляться потенциалом социальной среды: достаточным качеством человеческого капитала, состоянием согласованности действий между всеми участниками реализации стратегии, низким уровнем социальной напряженности и пр.

2.2 Цели и задачи разработки Стратегии социально-экономического развития г. Сургута 2030 в формулировке результата

1) Стратегия социально-экономического развития города позволяет сделать механизм управления городом более открытым, дает возможность населению, всем общественным силам, представителям всех хозяйствующих, финансовых, научных структур принимать участие в выборе различных решений и в их успешной реализации.

2) Стратегия, раскрывая основные цели и ориентиры развития города на длительный период, вселяет в жителей уверенность в благополучном исходе преобразований, в будущем своего города.

3) Стратегия привлекает к активному творчеству население города, которое в процессе его разработки и реализации вовлекается в партнерство с местными властями, общественными организациями, предпринимательскими структурами.

4) Стратегия дает основания верить, что обеспечение жителей города общественными благами с учетом имеющихся ресурсов будет осуществляться справедливым, эффективным и демократическим способом.

5) Стратегический план, содержащий идеи, принципы городского развития, дает ориентиры предпринимателям, потенциальным внутренним и внешним инвесторам, помогает им принимать оперативные решения с учетом видения перспективы.

6) Стратегический план является действенным инструментом приобретения и поддержания конкурентных преимуществ города при соперничестве с другими городами за инвестиции, высококвалифицированную рабочую силу и передовые позиции в международном сотрудничестве.

7) Стратегический план позволяет наиболее эффективным образом упорядочить и распределить ресурсы города, всегда ограниченные в той или иной мере.

8) Стратегия показывает городской общественности, что усилия органов местных властей направлены не только на решение частных задач, но и на постановку целей, устремленных в будущее, и призванных обеспечить городу устойчивое развитие и процветание.

9) Стратегический план помогает обеспечить концентрацию основных усилий членов городского сообщества на ключевых направлениях развития, являющихся наиболее перспективными для города.

10) Стратегический план является обязательным условием, выдвигаемым при реализации инвестиционных проектов и принятии других важных управленческих решений.

2.3 Образ желаемого будущего и Миссия города

Разработка стратегии развития города в качестве основной концептуальной идеи включает выявление образа желаемого будущего на основе ценностей горожан и установление миссии города, смысла его существования и развития.

Для определения Образа желаемого будущего важно выявление представлений горожан об образе города, косвенно свидетельствующих об основных ценностях. Кроме того, к этому образу можно подойти через анализ контекстов основных городских проблем, которые должны решаться с помощью стратегии. Есть и третий путь – через сравнение города с другими северными городами, учета опыта их моделей и стратегий развития. Разумно использовать все три взаимодополняющих подхода.

Миссия в процессе разработки Стратегии рассматривается как две взаимосвязанные стороны единого целого: во-первых, с учетом внешней среды, то есть места города в региональном, национальном и глобальном контексте; во-вторых, с учетом внутренней среды города, которая определяет специфику городского округа, его характеристики, связанные с обеспечением достаточно высокого качества жизни горожан.

Определение миссии города будет осуществляться на основе алгоритма, соединяющего в единую логическую последовательность главные особенности и приоритеты социально-экономического развития страны и региона, сложившиеся тенденции городского развития, накопленный потенциал, которые задают определенные границы для траектории (вектора) движения г. Сургута в будущее и оказывают существенное влияние на целевую направленность стратегического плана. Миссия будет формулироваться на основе признания уникальности города, особенностей его индивидуального образа. Это второй, после Образа желаемого будущего, обобщающий инструмент стратегического управления развитием города.

Определение Образа желаемого будущего и миссии г. Сургута послужит необходимым условием для корректного формулирования стратегических целей развития города.

2.4 Главная цель и подцели

Постановка проблем (проблематизация) и определение средств, форм и методов их решения составляют суть программно-целевой организации работы.

В соответствии с Образом будущего и миссией города, с необходимостью реализации основной политики государства, направленной на создание благоприятных условий для достойной жизни граждан, главная стратегическая цель развития города будет определена в сфере повышения качества жизни горожан.

Достижение главной цели предполагает реализацию ряда основных стратегических подцелей, которые раскрываются, в свою очередь, в специальных городских политиках (ориентированных на подцели), таких как культурная, национальная, образовательная, градостроительная и т.д.

Главная цель стратегии развития города и специальные цели отдельных политик корреспондируются с основными положениями Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, федеральных отраслевых стратегий, Стратегии социально-экономического развития ХМАО-Югры до 2030 года, Стратегии социально-экономического развития Уральского Федерального округа до 2020 г. В процессе разработки Стратегии используются также следующие документы:

Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года, утвержденный Минэкономразвития РФ;

Проект Федерального Закона "О государственном стратегическом планировании";

Приказ Министерства регионального развития РФ "Об утверждении требований к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации" № 14 от 27 февраля 2007 г.;

Стратегия Ханты-Мансийского автономного округа – Югры на период до 2030 года;

Методические рекомендации по разработке стратегий и программ социально-экономического развития муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа;

Распоряжение Администрации города от 14.01.2013 № 49 "Об утверждении порядка организации стратегического управления в городе Сургуте";

Проект прогноза социально-экономического развития городского округа город Сургут на период до 2030 года.

Стратегический план будет концентрироваться на ключевых, наиболее важных и приоритетных для города направлениях развития (политиках), выявленных на основе анализа городских проблем, конкурентных преимуществ г. Сургута, оценки сильных и слабых сторон его развития с учетом тенденций развития России и мирового сообщества.

Целевые установки реализуются посредством стратегических программ, определяющих пошаговую последовательность действий, направленную на достижение главных целей и охватывающих решение основных проблем во всех сферах жизнедеятельности города.

В свою очередь, программы в ходе реализации конкретизируются в стратегические проекты, направленные на эффективное решение более локальных задач, имеющих ответственных за исполнение, четкие сроки реализации и определенные источники финансирования.

Стратегические проекты будут отвечать на вопросы о том, когда, каким образом и с какими затратами могут быть реализованы стоящие перед городом задачи в рамках, определяемых городской муниципальной политикой.

2.5 Основные методы разработки стратегии

Разработка стратегии должна проводиться с использованием совокупности научных методов (цивилизационный подход, трендовый анализ, прогнозирование, выявление и структурирование проблем, метод экспертной оценки, использование эффектов групповой работы, программно-целевой подход и другие), что позволит сделать ее научно обоснованной.

В основу должно быть положено выявление представлений горожан об образе города, проблемах его развития, смыслах и приоритетах развития, собранные с помощь конфиденциальных интервью с представителями городской элиты, и подтверждённые на фокус-группах с различными профессиональными и возрастными группами жителей.

При разработке стратегии в качестве базовых представлений о городе должны использоваться идеи межрегиональной и мировой интеграции и глобалистики.

Стратегия социально-экономического развития г. Сургута 2030 должна учитывать результаты научных исследований, проводимых специалистами в области социологии городов, стратегического менеджмента, городского планирования и управления, охватывать практические достижения и опыт стратегического планирования, имеющийся в Сургуте, у отечественных и зарубежных городов.

2.6 Организационные условия реализации Стратегии социально-экономического развития г. Сургута

Организационная работа становится исходным и определяющим условием реализации Стратегии развития г. Сургута. В связи с этим первоочередное значение имеют следующие моменты:

— стратегия развития города может быть разработана и реализована, если в городе будет функционировать сильная муниципальная власть, понимающая значимость и необходимость стратегического плана и способная объединить усилия горожан в его реализации;

— в разработке решений стратегических решений, реализации целей, задач и направлений развития должны быть задействованы все жители города через представителей активных групп;

— осуществляемость решений Стратегии можно гарантировать только в том случае, если за разрабатывают и реализацию решений отвечают одни и те же люди, имеющие формальные полномочия, реальную власть и влияние в городе;

— разработать реалистичную, "живую" стратегию, сургутяне могут только сами, с привлечением экспертов и консультантов, поэтому основная роль в ее создании принадлежит наиболее информированной и организованной части городского сообщества – Администрации города, согласно ее полномочиям и ответственности перед жителями;

— органам местного самоуправления города необходимо обеспечить целенаправленное информирование населения, PRразработки стратегии. Прежде всего следует донести до горожан основное содержание работы над документом, объяснить им, что позитивные изменения будут происходить постепенно и неуклонно, сделать так, чтобы жители видели позитивные результаты – пусть небольшие но "быстрые победы" в каждый период.

Критериями принятия городским сообществом Стратегического плана выступают:

— Сформированность позитивного отношения населения к процессу разработки, реализации и к содержанию стратегического плана. (Люди готовы говорить о своем будущем, связывают свои планы на будущее с развитием своего города).

— Активная вовлеченность широких слоев населения в процесс разработки и реализации стратегического плана. (Готовность населения к выдвижению гражданских инициатив).

— Готовность горожан в своей повседневной деятельности руководствоваться идеями и содержанием стратегического плана. (Наличие целостной общегородской культуры).

2.7 Ход работы

2.7.1 Первый этап

Первый этап работы над Стратегией 2030 имеет своей целью формирование системного видения текущей ситуации города Сургута. Этот этап работы направлен на анализ социально-экономического положения г. Сургута, оценку современных проблем и "вызовов" его развития.

Основным методом сбора информации о текущей ситуации является глубинное экспертное интервью с руководителями городской администрации, депутатами городской думы, ключевыми представителями городского сообщества. Участники интервью были определены совместно с заказчиком, в процессе работы в их число включались также те респонденты, которых рекомендовали интервьюируемые.

Структура интервью включает в себя блок, ориентированный на сбор информации о проблемах, волнующих жителей города, их видении сильных, слабых сторон его развития, а также о внешних угрозах и возможностях, находящихся в поле внимания органов власти и горожан.

Понимание всех аспектов состояния внешней и внутренней среды позволяет построить работу по технологии SWOT-анализа в версии инструмента ситуационного анализа. Эта версия классического метода дает возможность более продуктивно использовать данные о сложившейся ситуации, перевести анализ в режим поиска действий, выстроить систему стратегических сценариев и путей их реализации.

SWOT-анализ, оставаясь вариантом классического анализа, переводит сценарное планирование города из линейного в пространственный формат.

В структуре интервью есть и блок вопросов, направленных на понимание конкурентоспособности города Сургута в глазах горожан. Жители всегда сравнивают свой город с другими значимыми для них городами, и ведут такое сравнение по критериям, набор которых индивидуален для каждого поселения.

Для лучшего понимания ценностей жителей, вовлечения в анализ большого количества разных экспертных суждений предполагается проведение фокус-групп с людьми разной профессиональной идентичности и возраста, а также анализ материалов СМИ по проблемам развития города.

Кроме того, необходимо исследование моделей развития других северных городов. Сравнение с другими городам дает возможность анализировать конкурентные преимущества и упущения городского округа, которые находятся в фокусе конкуренции за человеческие ресурсы (в данном случае за снижение оттока горожан, уже живущих в Сургуте, а также за приток высококвалифицированных специалистов, людей творческого и предпринимательского склада). Это одно из решающих направлений конкуренции между современными городами в глобальном масштабе.

Все в городе сделано руками его жителей, и потенциал развития г. Сургута, как и других муниципальных образований, складывается из его человеческого, социального потенциала. Привлечение ключевых категорий жителей, снижение оттока стратегически важных групп населения – одна из важнейших задач стратегии социально-экономического развития. От того, какой будет демографическая структура города (в ее качественном аспекте) в краткосрочной и долгосрочной перспективе, зависит потенциал реализации стратегии.

Матрица сравнения горожанами своего города с другими является также эффективным источником анализа приоритетов развития города в краткосрочной и среднесрочной перспективе.

2.7.2 Второй этап

Второй этап работы направлен на определение системы стратегических целей развития города.

Разработка согласованного образа желаемого будущего задает исходную базу для определения миссии города и главной цели его развития на долгосрочную перспективу.

Построение образа желаемого будущего, как метод стратегического планирования, первоначально основывается на анализе данных глубокого интервью с экспертами, отвечавшими на вопросы о желаемом будущем Сургута, направлениях его развития, сильных сторонах и перспективах. Данные экспертного анализа должны дополняться за счет мозговых штурмов с активными группами разных категорий населения города, а также за счет открытого обсуждения в интернете и СМИ.

При формировании групп, мобилизующих коллективный разум, важно привлечь городских лидеров, наладить продуктивный диалог с сотрудниками Администрации города, имеющими полномочия и ответственность за те или иные направления развития города. При этом состав групп должен быть сбалансирован по полу, возрасту, стилям поведения участников, соотношению представителей общественности и городских чиновников. Для создания атмосферы взаимного уважения и доверия, в которой только и возможны ценные стратегические решения, целесообразно использовать специальные технологии групповой работы, которыми владеют сертифицированные консультанты по управлению. Для организации всей работы над стратегией необходимо создание соответствующей рабочей группы в Администрации города. Полезно также открытие в Администрации общественной приемной и "горячей телефонной линии" по стратегии развития города.

На основе образа желаемого будущего, миссии и главной цели развития города в дальнейшем определяется состав приоритетных функциональных политик, их целей и приоритетов, а в процессе формирования содержания политик определяются конкретные программы и проекты, выявляются активные, инициативные люди и группы, вырабатываются также индикаторы (показатели) позволяющие осуществлять мониторинг выполнения проектов, программ, политик и стратегии в целом.

Термины и определения

Цели деятельности органов местного самоуправлениясостоят в том, чтобы благоприятствовать материальному и духовному развитию населения муниципального образования. Именно внутреннее состояние населения и волнующие его проблемы являются подлинным и актуальным источником формирования целей муниципального управления. Необходимо изучение объективных условий, которые складываются вокруг муниципального образования и внутри его, реальное определение возможностей и силы субъективного фактора, четкое знание потребностей и интересов конкретных управляемых объектов в управляющих воздействиях, достоверная оценка потенциала муниципального управления для управленческих действий, способных привести в итоге к объективной практической целенаправленности муниципального управления. Целеполагание в муниципальном управлении должно быть четко связанным с объектом.

Стратегия социально-экономического развития города - это общее направление (вектор) будущего развития города, путеводная линия (или ряд линий), которой местное сообщество придерживается в конкретной ситуации; это обозримая перспектива, разделяемая членами городского сообщества и реализуемая в их намерениях и действиях.

В выработке стратегического видения много творчества, искусства, ибо это есть результат интеграции аналитических, эмоциональных и политических элементов корпоративного мышления многих людей. Разработка стратегии связана с выбором приоритетных задач удовлетворения конфликтующих потребностей разных социальных групп: предпринимателей, органов власти и управления и др.

Поэтому стратегия развития города должна быть корпоративной: она призвана вычленять общие задачи развития городского сообщества и сплачивать его на основе установления и реализации объединяющих интересов. Это означает, что предприниматели, чиновники, ученые, члены общественных организаций - все основные группы населения должны стремиться к согласованному, во многом компромиссному представлению о перспективах развития города, о создании условий для реализации этих перспектив, о мобилизации внутренних и внешних ресурсов для достижения общих стратегических целей.

Стратегическое планирование развития города - это многозначный, сложный процесс определения того, каким город должен стать в обозримом будущем. Принятый разработчиками подход к организации процесса стратегического планирования позволил создать такой стратегический план, который станет важным и интересным документом для всех жителей города.

Стратегия развития города – это документ всего городского сообщества, своего рода договор между всеми заинтересованными сторонами, проживающими в городе и работающими на его территории. Процесс разработки Стратегии традиционно носит многоступенчатый характер и, в частности, предусматривает масштабный подготовительный этап, который имеет самостоятельное значение и требует существенной концентрации ресурсов. Этот этап подразумевает формирование почвы для запуска процесса стратегического планирования, вовлечения в него широких слоев населения, общественности, представителей бизнес-сообщества и прочих заинтересованных сторон и включает в себя изучение общественного мнения, комплексный анализ текущей социально-экономической ситуации, масштабную информационную компанию и множество иных мероприятий. От успеха данного этапа зависит и успех будущей Стратегии.

Стратегический план города - это документ, интегрирующий в согласованное единое целое взаимообусловленные главные цели и задачи развития города, его конкурентные возможности, важнейшие стратегические направления развития и основные организационные действия (включая программы и проекты), направленные на достижение поставленных целей и не выходящие за пределы полномочий органов местного самоуправления.План – это мост между нынешним и желаемым будущим положением.

Стейкходеры– организации, люди, или группы людей, имеющие сходные интересы и разную степень влияние на развития города. В современном стратегическом управлении анализ стейкхолдеров используется при формировании стратегических целей организаций и территорий.

Синергики- процессы, явления, люди (в тексте - свойства программ развития), отвечающие за системную синергию, создающие конструктивное напряжение и задающие "высокую планку" "проактивного" подхода, формирующего новый облик и конкурентные преимущества организаций и территорий (в отличие от "реактивного" - пассивного следования за событиями). "Синергики" ориентированы на развитие и играют мотивирующую роль.

Синкретики- процессы, явления, люди (в тексте - свойства программ развития), обеспечивающие управляемость, порядок, взаимную согласованность, вертикальную итегрированность и контролируемость программ. "Синкретики" ориентированы на упорядоченность, стабилизацию качества программ.

Качество жизни – понятие, выделяющее и характеризующее посредством сопоставления с уровнем или стандартом жизни качественную сторону удовлетворения материальных и культурных потребностей людей. В социологии с его помощью принято обозначать те стороны общественной и индивидуальной жизни, которые не поддаются чисто количественным характеристикам.

Понятие качества жизни акцентирует внимание на ценностно-смысловой стороне образа жизни города и человека, анализирует социально-психологическое, человеческое измерение роста эффективности новых технологий, новых возможностей, суммирует эффект технического, экономического и политического процессов, происходящих на данной территории.

Проблемное поле города– это перечень проблем городского развития в восприятии населения и элиты, при восприятии проблем как разница между желаемым и действительным состоянием городских процессов, городской среды и т.п., всего, что влияет на качество жизни горожан, и субъективно воспринимается ими как проблемы.

Структура проблемного поля– результат паттернизации (группировки) перечня формулировок проблем, выделения смысловых групп (контекстов) формулировок, а также выявление причинно-следственных связей между проблемами или их смысловыми группами. Структурирование проблемного поля способствует лучшему пониманию целей и приоритетов в решении проблем, является инструментом управления стратегическими изменениями.

НИСКУ – Национальный Институт Сертифицированных Консультантов по Управлению, российское сертифицирующее профессиональное сообщество, часть мировой сети Международного Совета Институтов по управленческому консультированию.