

Стратегічне планування розвитку міста

стилий опис методології

Етапи стратегічного планування та структура стратегічного плану

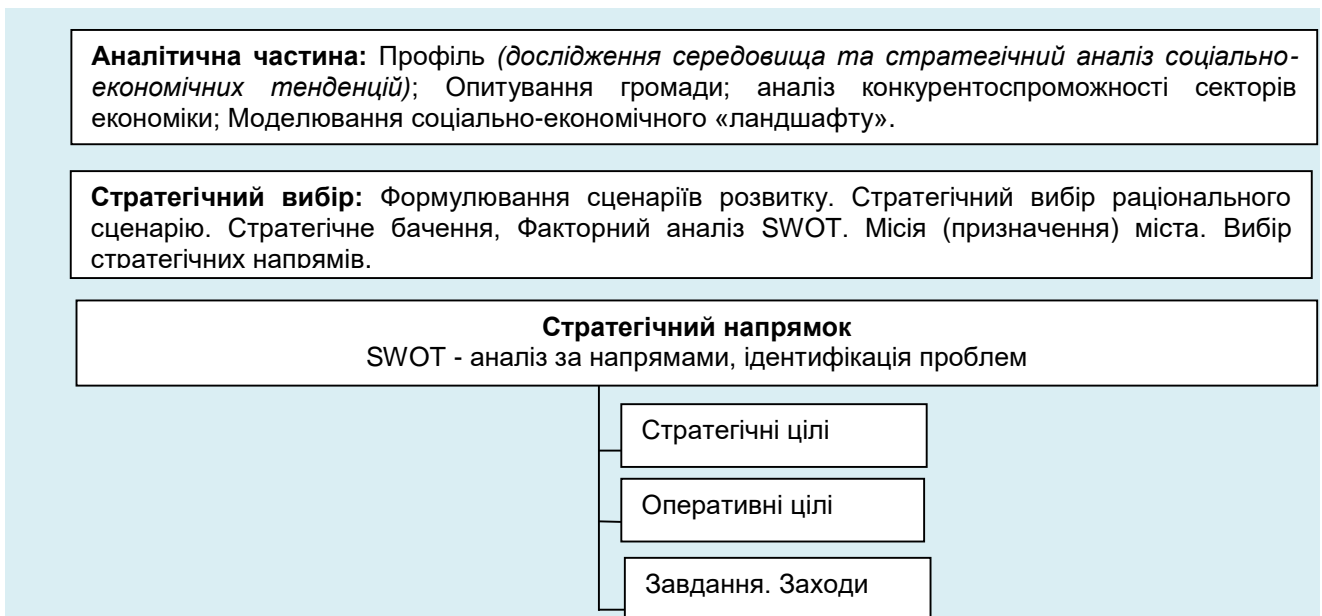
Процес стратегічного планування складається з етапів, притаманних будь-якому проектному циклу, за певною логікою: *аналіз – планування – впровадження*. Завжди передбачається, за необхідністю, можливість ітерації, тобто повторення по колу, але на якісно новому рівні. Модель стратегії та методологія розробки плану звичайно обирається відповідно до потреб (особливостей) територіальної громади міста або економічного регіону.

СХЕМА ПРОЦЕСУ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ



Тривалість процесу розробки стратегічного плану до початку його впровадження залежить від розміру міста та інших його особливостей та складає від 5 до 11 місяців. Стратегічний план, як документ, має структуру, що відповідає етапам його розробки.

СТРУКТУРА СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУ



Далі наведено опис етапів стратегічного планування відповідно до схеми процесу.

1. Організація роботи зі стратегічного планування

За рішенням міського голови створюється Робоча група (РГ) з представників основних верств громади і спеціалістів виконавчих органів. До складу групи входять депутати міської ради, керівники підприємств, представники громадських організацій і партій, вищих навчальних та наукових закладів та інші лідери громади, які мають намір присвятити частину свого часу добровільній роботі на благо міста. Робоча група має бути досить великою за кількістю, щоб забезпечити представництво всіх вагомих груп громади міста, але досить компактною, щоб можна було вести плідні дискусії і досягати консенсусу.

У процесі Стратегічного планування приймає участь *консультант*, що має практичний досвід консультування та володіє: методологією *стратегічного* управління; методиками системного аналізу; творчим та інноваційним мисленням. Використовуючи неформальний підхід у роботі, консультант вносить додаткову інтелектуальну вартість у продукт й надихає та мотивує робочу групу.

2. Виконання аналізу стану середовища міста та оцінка конкурентоспроможності міста

Профіль міста є інформаційною основою для планування розвитку міста. Це базовий документ, – аналітично-описова частина плану. В ідеалі такий документ має містити тільки необхідну, але достатню інформацію стратегічного аналізу. Відображений в профілі стратегічний аналіз стану громади дає розуміння розгорнутого в часі «ландшафту» усіх визначальних сил, що діють на громаду. Після кількісного аналізу формулюються якісні висновки. Розуміння «ландшафту» сил дає можливість спрогнозувати «базовий» сценарій розвитку, тобто інерційний варіант зміни стану громади та розвитку подій за умови, що нічого не буде свідомо спеціально робитися для впливу на напрям розвитку.

Профіль, як інтегральна частина стратегічного плану виконує кілька самостійних функцій:

- Вичерпний аналіз зовнішнього оточення громади (географічного району) – виявлення потенційних можливостей зростання,
- Виявлення стратегічних проблем всередині громади,
- Довідковий документ для SWOT- аналізу (для аналізу сильних і слабких сторін міста),
- Базова інформація для визначення стратегічних та оперативних цілей.
- Довідкові дані для оцінки проектів, передбачених планами дій.

Проведення опитування думки підприємців та громадськості. Вивчення думки підприємців дає можливість дізнатися про їхнє ставлення до органів місцевого самоврядування, про проблеми, які вони вважають найбільш серйозними, про їхні очікування та плани на майбутнє. З іншого боку, підприємства міста під час такого дослідження дізнаються про процес стратегічного планування, а лідери бізнесу долучаються до процесу, та певним чином впливають на нього. Результати опитування – це інструмент аналізу, який разом з Профілем міста дає максимально об'єктивне уявлення про стан розвитку економіки та умови ведення бізнесу в місті. Робочій групі це допоможе вірно визначити та коректно сформулювати ключові проблеми міста.

Корисним для процесу СП, особливо для малого міста, є аналіз середовища міста, заснований на консультаціях з населенням, наприклад, за допомогою анкетування мешканців міста, шляхом опитування громадськості через школи (анкета з 3-х простих запитань).

3. Визначення місії міста, стратегічного бачення та напрямів розвитку

Як було вже зазначено вище, прогноз можливих варіантів розвитку подій в громаді за умови, що нічого не буде робитися спеціально для впливу на напрями її розвитку, робиться на етапі аналізу середовища. Отже, найважливішим завданням поточного етапу є визначення (моделювання) шляхом припущень, допущень та обмежень *бажаного (раціонального або трансформаційного) сценарію розвитку громади* з накресленням прийнятної «траєкторії», що буде впливати на «ландшафт» сил. Фактично, на цьому етапі необхідно «побачити» в максимально можливому наближенні всю систему цілей, включно з найвищою метою – *Баченням*.

Бачення бажаного майбутнього міста – це образ, що має оволодіти всією громадою і надихати її. Таку силу може мати лише Бачення, сформульоване всією громадою відповідно до її уявлень про краще майбутнє. Тому визначення Бачення – це колективна праця, в яку кожен вносить свою інтелектуальну частку індивідуально. Організувати таку працю громади має Робоча група. Але, щоб краще зрозуміти процес, Робоча група має за певною методологією сформулювати власне Бачення бажаного майбутнього міста та визначити Місію міста в сенсі його призначення.

Місія міста – це причина появи, основне призначення та сенс його існування, сукупність унікальних історичних і сучасних особливостей та конкурентних переваг міста, які у місті вже є, та які громада хотіла б зберегти для подальшого розвитку міста, або здобути у свідомому процесі розвитку міста. Декларуючи Місію міста, громада самовизначається: «Хто ми є і що ми робимо», та визначає своє місце в економічній системі регіону (держави, світу). Аналіз стану громади, разом з декларуванням Місії міста, дає робочій групі розуміння того, що з наявних ресурсів та потенційних можливостей є першорядно важливим для розвитку даної території (міста).

Стратегічне Бачення – це спільне, погоджене на основі консенсусу, уявлення жителів міста про те, яким місто має виглядати в майбутньому. Визначення Бачення, – це здійснення вибору, в ситуації невизначеності і ризику, бажаного стану міста, сценарію розвитку подій, тобто, траєкторії на існуючому «ландшафті». В ідеалі, свідомо обрана бажана «траєкторія» в зародку містить бачення і цілі.

Саме після вибору бажаної «траєкторії», доцільно виконати, відносно до Бачення, SWOT-аналіз, що допоможе визначити вищезазначені фактори, на які треба буде впливати, щоб забезпечити бажаний сценарій розвитку громади.

Напрями розвитку міста. Фактично, бажана «траєкторія» розвитку, що має привести громаду до Бачення, складається з низки стратегічних напрямів розвитку, та визначальних для міста секторів економіки. Напрями розвитку мають повністю відповідати не тільки Баченню розвитку, а й Місії територіальної громади, в якій зазначені визначальні ресурси міста. Таке узгодження є важливим елементом стратегічного планування, та вказує на тісний взаємозв'язок цих двох важливих компонентів. Тобто, стратегічне Бачення відображає те, куди громада має прийти в результаті реалізації стратегічного плану розвитку та відображає той конкретний результат, який громада бажає досягти у майбутньому. Стратегічні напрями на бажаний «траєкторії» розвитку вказують на шляхи досягнення саме цього стратегічного Бачення. З визначенням напрямів розвитку продовжується процес свідомого вибору конкретних способів та/або системи цілей, та результатів розв'язання визначених проблем або реалізації можливостей.

Враховуючи обмеженість фінансових ресурсів громад, та спираючись на необхідність ефективного використання фінансових, трудових, інтелектуальних, матеріальних, природних та інших ресурсів громади, в рамках реалізації стратегічного плану доцільно формулювати *не менше двох та не більше чотирьох стратегічних напрямів.*

SWOT-аналіз – інструмент вивчення середовища міста. Формування такої матриці полягає в поділенні чинників і явищ на чотири категорії: сильних (Strengths) і слабких (Weaknesses) сторін територіальної громади, можливостей (Opportunities), що відкриваються при її розвитку та небезпек / загроз (Threats), пов'язаних з її існуванням. Отже, SWOT це, передусім опис, інвентаризація тих факторів, які варто було б розглянути, чи питань, на які потрібно дати відповідь. Найбільша користь від формування матриці SWOT в складі робочої групи полягає в тому, що відбувається узагальнення знань членів РГ про поточну ситуацію і тенденції міської економіки. *SWOT-аналіз доцільно виконати за кожним напрямом та відносно визначеного Бачення.*

4. Визначення стратегічних цілей та Плану дій у вигляді оперативних цілей

Стратегічне планування є процесом цілепокладання, тобто постановки цілей, з різним терміном реалізації, та вибору засобів для їх досягнення. Тому на наступному етапі робочою групою по кожному визначеному напрямку розвитку розробляються стратегічні (загальні) цілі, на основі яких потім формулюються цілі нижчого порядку – оперативні цілі.

Стратегічні цілі випливають із стратегічного бачення і стратегічних напрямів і утворюють рамки, в яких прийматимуться рішення щодо конкретних цілей та заходів. Сукупність стратегічних цілей має відповідати конкретному стратегічному напрямку.

Стратегічна ціль – бажаний результат «цілеспрямованої» діяльності у рішенні ключової проблеми з оптимальним використанням ресурсів. Досягнення Стратегічної мети – спосіб (засіб) рішення проблеми чи реалізації можливості.

Дуже важливо на цьому етапі не помилитися у виборі Стратегічних цілей, бо нерідко Цілі можуть бути помилковими, наприклад, коли досягнення цілей не вирішує ключових проблем, або створює більше проблем, чим вирішує. Це може привести до неефективного використання ресурсів, бо ефективність залежить не тільки від мети, але і способу досягнення (послідовності дій, траєкторії).

Стратегічні цілі – це формулювання питання «чого громада бажала б досягти?», та/або відповідають на питання «що необхідно змінювати в громаді?». Стратегічні цілі мають ґрунтуватися не тільки на бажаннях, – вони, в першу чергу, мають бути реальними для досягнення. Необхідно брати до уваги наступне: базу наявних фінансових та економічних ресурсів в громаді; конкурентні переваги та недоліки громади; зовнішнє середовище, яке обмежує чи розширює можливості громади; чітке розуміння потреб виробничих підприємств чи фірм сектору послуг щодо їх розташування.

Формулювання стратегічних цілей мають бути специфічними, чіткими і стислими. Кількість Стратегічних цілей теоретично має бути достатньою для забезпечення загальної мети відповідного напрямку розвитку, але доцільно формулювати *не менше двох та не більше п'яти стратегічних цілей*.

Кожна стратегічна ціль конкретизується в оперативних цілях, що є конкретними, обмеженими у часі алгоритми дій щодо досягнення стратегічних цілей. Сукупність оперативних цілей складає стратегічну ціль.

Оперативні цілі – це фактично проекти, що показують, як необхідно проводити зміни та визначають стратегічні цілі кількісно, показують терміни виконання, конкретних виконавців, результат виконання, обсяги та джерела фінансування, конкретні заходи.

Якщо стратегічні цілі – це те, чого треба прагнути, то оперативні цілі – це те, чого треба досягти. У багатьох аспектах оперативна ціль – це ядро планів дій. Стратегічні цілі мають бути придатними до перетворення на оперативні цілі чи проекти. Якщо це не відбудеться, буде важко вимірювати прогрес досягнення цих цілей, або вони взагалі є недосяжними.

Визначення оперативних цілей включає в себе: головний результат, якого треба досягти, а також кількісні та якісні вимірювальні індикатори реалізації, які дозволять впровадити систему моніторингу та правильно оцінити ступень досягнення даної оперативної цілі і вчасно та якісно скорегувати подальші заходи.

Кількість оперативних цілей не обмежується, але повинна бути такою, щоб загалом реалізувати дану стратегічну ціль.

Деякі з оперативних цілей можуть бути короткостроковими, інші – довгостроковими. Доцільно, щоб вони вкладалися в часові рамки *від одного до трьох років*.

Після того як стратегічні й оперативні цілі встановлено, робочі підгрупи узгоджують конкретні заходи, які мають бути вжиті для досягнення загальних і конкретних цілей. Для їх виконання призначаються основні виконавці та співвиконавці.

Для кожної оперативної цілі має бути розроблено стільки заходів, скільки потрібно для її досягнення та вимірювання результату.

Отже, сукупність заходів кожного проекту фактично являє собою План дій, що розробляється по кожному стратегічному напрямку у вигляді «*дерева цілей*». План дій формується виходячи з принципу «від загального до конкретного» та несе в собі високу ступінь деталізації.



Щоб зробити правильний вибір тієї чи іншої оперативної цілі, необхідно визначити ступень реалістичності виконання, треба проаналізувати кожну оперативну ціль за відповідними параметрами: вартість; потреби у персоналі; організації, які відповідатимуть за виконання; терміни виконання; вплив отриманих результатів; юридичні чинники. Тобто, Робоча група на цьому етапі виконує раціональний вибір факторів для зміни «ландшафту» (визначення ресурсів та можливостей) та планування заходів досягнення системи цілей.

Одним з обов'язкових етапів розробки Стратегічного плану є оцінка оперативних цілей. Хоча всі оперативні цілі (проекти), як складові напрямів розвитку міста, є важливими для його майбутнього, об'єктивно вони мають різну «вагу» з погляду на їх необхідність та здійсненність. Впроваджувати Стратегію в режимі проектного управління можливо лише поетапно, зважаючи на ресурсні можливості виконавців Стратегії. Фактично, на цьому етапі відбувається оцінка здатності заінтересованих сил громади змінити «ландшафт».

Проектний листок треба розробити по кожній оперативній цілі. Він відображає, які заходи необхідно здійснити, якого результату необхідно досягти, хто є відповідальним за реалізацію даної оперативної цілі, хто є виконавцем та співвиконавцем конкретного заходу, який строк виконання, який обсяг прогнозованих коштів необхідно залучити, який процент залучених коштів та з яких джерел фінансування можна отримати для реалізації даної оперативної цілі.

Для подальшого впровадження системи моніторингу та коригування стратегічного плану в проектному листку зазначаються кількісні та якісні індикатори виконання конкретної оперативної цілі. Це дає змогу проводити якісну оцінку ступеню реалізації оперативної цілі на відповідному етапі реалізації стратегічного плану.

5. Громадське обговорення та ухвалення стратегії

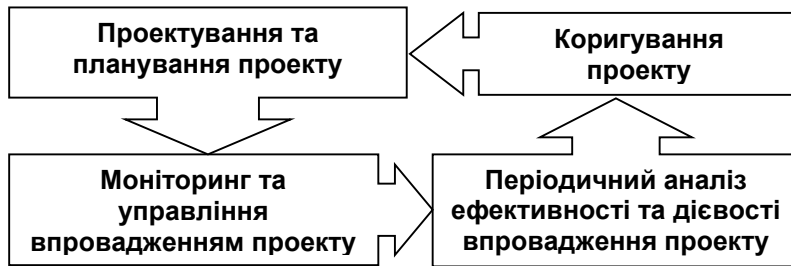
Управління впровадженням стратегічного плану повинно складатися з двох частин. Перша політична складова декларує бажання досягти цілі, ухвалювати рішення та розподіляти повноваження щодо виконання завдань. У другій частині повинно йтися про виконавчий орган, який виконуватиме проекти.

Склавши стратегічний план включно з Планом моніторингу виконання, РГ ініціює проведення громадських слухань. Після проведення громадського обговорення допрацьований стратегічний план подається на розгляд і ухвалення міській раді в якості політики міста.

Міська рада розглядає, обговорює та ухвалює його на пленарному засіданні. У такий спосіб міські органи влади беруть на себе відповідальність за виконання проектів стратегії в межах свої повноважень.

6. Впровадження проектів та заходів стратегічного плану. Моніторинг та коригування стратегічного плану

У системі стратегічного планування моніторинг та оцінка є заключним етапом розробки стратегії та здійснюються протягом впровадження стратегії. В технології виконання Стратегії рух за стратегічними напрямками забезпечується виконанням проектів за алгоритмом:



На думку деяких фахівців, у процесі впровадження стратегічного плану на етапі моніторингу основним і єдиним об'єктом моніторингу є «ландшафт» сил, що діє на стан громади. Інструментом моніторингу «ландшафту» є система комплексних показників (індикаторів), які повинні відображати, як ефективність виконання конкретних завдань, так і засвідчувати їхню релевантність стратегічним цілям Стратегії.

Органи, відповідальні за реалізацію стратегії. Успіх впровадження розробленого і затвердженого міською радою СП буде залежати від подальшої відповідальності за нього людей, які були членами РГ, а також усіх інших, хто матиме нагоду взяти участь у реалізації сформульованого бачення майбутнього міста. Для забезпечення належного рівня відповідальності за реалізацію стратегії, необхідно створити систему моніторингу її впровадження. Така система має включати Орган з моніторингу (необхідно створювати з врахуванням особливостей територіальної громади), документ (Положення) про систему моніторингу виконання Стратегічного плану; у Стратегічному плані має бути окремий розділ з описанням системи моніторингу виконання стратегії; система індикаторів (результатів) виконання стратегії (кількісні та якісні показники).

Створення Стратегічного плану та його впровадження – це дві послідовні ланки процесу розвитку місцевої економіки, але вони різні у розрізі роботи над ними. Розробка плану – це творчий процес, тож вимагає залучення великої кількості поінформованих громадян, які мають різні погляди. З іншого боку, забезпечення реалізації – це управлінське завдання, яке передбачає контроль за діяльністю численних організацій, які задіяні у процесі впровадження стратегії. Цим має займатись **Комітет з управління впровадженням**, створений з представників органів місцевого самоврядування і бізнесу. Ця група добре організованих професіоналів уособлює політичну волю реалізувати заплановані зміни. До складу цього органу входять особи, які представляють найважливіших учасників процесу планування і реалізації стратегії: представники міської влади, які брали участь у розробці стратегії, представники бізнес асоціацій і приватного сектору.

Щоб стратегічний план став документом до виконання, необхідні такі дії ОМС:

- Внести зміни до діючої програми соціально-економічного розвитку.
- Внести зміни до інших чинних програм та міського бюджету (у разі потреби).
- Підготувати графік включення проектів стратегічного плану до програм СЕР не менше, ніж на три роки.
- Запровадити механізм включення проектів Стратегічного плану до щорічних програм соціально-економічного розвитку.

Стратегічний план розвитку потрібно буде постійно змінювати, оскільки одні проекти будуть завершені, а деякі замінені іншими. Необхідно проводити ретельний моніторинг виконання плану і відповідно коригувати його з огляду на зміну ситуації. Саме Комітет управління впровадженням Стратегічного плану є відповідальним за забезпечення актуальності та реалістичності стратегічних і оперативних цілей та за їх досягнення.