

Стратегическое планирование регионального развития: общее и особенное

В содержании стратегического планирования социально-экономического развития региона взаимосвязаны общие и особенные характеристики. Первые – отражают своеобразие данного вида планирования, вторые – специфику объекта управления.

В исследовании общего, присущего стратегическому планированию в разных экономических системах, имеется значительный теоретический задел. И.Ансофф – один из первых разработчиков концепции стратегического планирования связал его появление с необходимостью ориентации организации не на существующие условия, а на те, которым еще только предстоит сложиться. Отсюда – постановка перед планированием задач предвидения возможных изменений внешней среды и определения стратегической позиции организации, позволяющей обеспечить ее будущую жизнеспособность /1/. Важен сделанный И.Ансоффом акцент на принципиальном отличии стратегического планирования от долгосрочного /2/. В системе долгосрочного планирования предполагается, что будущее может быть предсказано путем экстраполяции исторически сложившихся тенденций роста. В системе стратегического планирования отсутствует предположение о том, что будущее непременно должно быть лучше прошлого и не считается, что будущее можно изучить методом экстраполяции.

Следует отметить, что поскольку будущее предсказать практически невозможно и экстраполяция не работает, необходимыми инструментами стратегического планирования оказываются сценарный и ситуационный методы, пригодные для решения неструктурированных и слабоструктурированных проблем. К первым относят проблемы, которые выражены главным образом в качественных признаках и характеристиках и не поддаются количественному описанию и числовым оценкам. Ко вторым – проблемы, которые содержат как качественные, так и количественные элементы. Причем неопределенные, не поддающиеся количественному анализу зависимости, признаки и характеристики имеют тенденцию доминировать в этих «смешанных» проблемах. К ним относится большинство наиболее сложных задач экономического, политического, технического характера /3/.

Принципиальное значение имеет и установленная И.Ансоффом связь стратегического планирования с потребностью в разработке управленческих решений, которые касались бы характера и направлений развития организации в целом /4/. Резюмируя, можно утверждать, что продуктивными в подходе И.Ансоффа являются, во-первых, оценка роли внешней среды, как главного детерминанта поведения организации, во-вторых, ориентация планирования на обеспечение целостности экономической системы, а соответственно на достижение синергетического эффекта; в-третьих, признание нелинейности ее развития, и, как следствие, отказ от экстраполятивного метода, при котором траектория развития организации задается путем «равномерных возрастающих проекций прошлого в будущее» /5/.

Другой исследователь – Д. Стейнер трактует стратегическое планирование организации, как процесс обоснования ее «главных целей, а также политики и стратегии, которые определяют порядок приобретения, использования и распределения ресурсов для достижения установленных целей» /6/. Для названного автора необходимость перехода к стратегическому планированию обусловлена следующими основными факторами:

- изменяющееся мировоззрение, отражающее ту точку зрения, что любая фирма в состоянии порождать тенденции и определять свое собственное направление развития, а не просто следовать за изменениями конъюнктуры сбыта и изменениями в данной отрасли;

- высокие темпы научно-технического прогресса;

- возросшая сложность управления вследствие увеличения размеров и диверсификации фирм;

- усиление конкуренции;

- возрастающая сложность окружающей среды;

- увеличение сроков, на которые принимаются обязательства /7/.

Подход Д.Стейнера, как видим, предусматривает взаимосвязанное рассмотрение изменений во внутренней и внешней (в т.ч. деловой) среде организации, стимулирующих переход к стратегическому планированию. Понятно, что оценка состояния, направления и силы действия этих факторов – необходимый компонент стратегического планирования. Заслуживает внимания вывод Д.Стейнера об активной позиции организации при определении направления своего развития.

Очевидно, что объективную основу такой позиции могут составлять конкурентные преимущества организации.

В современной научной литературе нет существенных разночтений в определении этапов стратегического планирования развития экономической системы. Их базовый состав включает:

- анализ внешней среды для выявления создаваемых ею возможностей и угроз для конкретной системы;

- оценку внутренней среды системы для определения ее сильных и слабых сторон;
- выявление конкурентных преимуществ системы;
- определение миссии организации и формулировку долгосрочных целей ее развития;
- анализ стратегических альтернатив и выбор стратегии достижения поставленных целей.

Анализ внешнего окружения направлен на то, чтобы идентифицировать шансы и риски экономической системы в глобальном и конкретном экономическом (деловом) окружении на основе выявления возможностей и угроз, создаваемых ее средой. Глобальное окружение задает экономические, социальные, правовые, политические, технологические и географические рамки деятельности организации. Оценка делового окружения организации позволяет, прежде всего, определить состав и положение участников ее экономических связей, реализуемые ими интересы, существующие ограничения по ресурсам и емкости товарных рынков.

Важным аспектом анализа внешней среды является изучение поведения государства и местных органов власти, реализуемых им стратегии и политик (инвестиционной, структурной, социальной и др.).

Оценка внутренней среды экономической системы включает исследование факторов, значимых для ее современного состояния и перспектив развития. В числе основных: состав и уровень подготовки кадров, современное финансовое положение и источники его изменения, имеющийся научно-технический потенциал, организация и культура управления, структура (направления и виды) экономической деятельности, качество и разнообразие ее результатов и др. Выявленные на этом этапе сильные и слабые стороны экономической системы создают основу для того, чтобы на основе анализа существующих и потенциальных конкурентов определить относительную значимость своих преимуществ и недостатков.

Следующий этап стратегического планирования – обоснование миссии экономической системы и долгосрочных целей ее развития. Формулирование миссии представляет собой результат, с одной стороны, позиционирования конкретной экономической системы в определенном социуме (это может быть страна, регион, местное сообщество и др.), с другой, выявления ее роли в реализации интересов разных участников: собственников, предпринимателей, работников.

Завершающий этап стратегического планирования – разработка альтернатив достижения поставленных целей и выбор стратегии. Стратегия представляет собой детальный всесторонний комплексный план, предназначенный для того, чтобы обеспечить осуществление миссии организации и достижение её целей.

Выявленные общие характеристики стратегического планирования должны быть дополнены особенными, появляющимися в процессе его реализации применительно к региону.

Анализ источников свидетельствует о том, что в российской практике управления потенциал стратегического планирования оценивается и реализуется в основном в коммерческих организациях. Применительно к экономическим системам регионального уровня, как в теории, так и на практике, сделаны пока только первые шаги в освоении модели стратегического планирования. Тем не менее, анализ немногочисленных исследований в этой области является необходимым для выявления особенного в содержании этого вида планирования применительно к процессам социально-экономического развития территории. Обратимся к представленным в научной литературе теоретическим положениям, раскрывающим своеобразие стратегического планирования регионального развития. Следует отметить, что в большинстве из имеющихся работ основное внимание сосредоточено на содержательной характеристике стратегии, как базового элемента системы планирования.

Так, И.Г.Ершова и О.В.Калимов полагают, что «Стратегия развития региона – это выраженное документальное представление о перспективных направлениях, приоритетах, целях и задачах развития регионального образования, а также система мер и ресурсов, используемых органами регионального управления для достижения этих целей» /8/. На наш взгляд, в предложенной ими трактовке, во-первых, отсутствует связь стратегии с миссией региона, позволяющей при обосновании направлений и целей его развития балансировать интересы территории и страны. Во-вторых, необоснованно выведен федеральный уровень и представляющие его субъекты из числа участников,

реализующих стратегию регионального развития. В-третьих, заметно ограниченной оказывается ресурсная база регионального развития, поскольку изначально к ней отнесены только те компоненты, которые «используются органами регионального управления». На самом деле она - намного шире, поскольку если стратегия учитывает интересы населения территории (домохозяйств, предпринимателей), то принадлежащие им ресурсы (трудовые, финансовые и др.) также используются для достижения поставленных стратегических целей.

Н.Дорогов понимает под стратегией развития региона «...выбор долгосрочных направлений социально-экономической политики на территории субъекта Федерации» /9/. По нашему мнению, такого рода определения не несут конкретной содержательной нагрузки, поскольку реализуют малопродуктивный подход, при котором вместо раскрытия исследуемого понятия оно заменяется другим также остающимся, используя терминологию Гегеля, «вещью в себе». Заметим также, что «выбор долгосрочных направлений...» не является единственным результатом, отраженным в избранной стратегии. Значимыми являются и другие: обоснованные потребности в объеме и структуре ресурсов, необходимых для достижения стратегических целей, действия органов власти разного уровня по нейтрализации угроз и продуктивному использованию возможностей, имеющихся у конкретного субъекта федерации и др.

В.Кретинин, рассматривая опыт Администрации Владимирской области по расширению горизонта планирования по существу отождествляет стратегию с традиционно разрабатываемыми в субъектах РФ среднесрочными программами развития /10/.

Не вдаваясь в дальнейший анализ работ по проблемам стратегического планирования регионального развития, отметим в качестве присущего им недостатка слабую проработку аспекта, связанного с выявлением специфики этого планирования. Сосредоточим, в этой связи, внимание на положениях, позволяющих дополнить и развить представления о его особенностях.

Прежде всего, об объекте стратегического планирования. В этом качестве выступают все отрасли и сферы жизнедеятельности региона, протекающие в границах его территории экономические, социальные, научно-технические процессы, а также условия и факторы, определяющие их динамику. Следует особо подчеркнуть, что данный объект структурно дифференцирован не только по функциональному основанию, но и административно-территориальной организации, элементами которой выступают муниципальные образования.

Субъект такого планирования имеет сложный состав. Он представлен, во-первых, федеральными и региональными органами власти и управления, во-вторых, представителями различных общественных институтов (ассоциаций предпринимателей, общественно-политических движений и др.), имеющих стратегические интересы в развитии региона, в-третьих, привлекаемыми к разработке стратегического плана учеными и специалистами.

Своеобразием отличается окружающая среда региона, анализ которой является исходным этапом стратегического планирования. В отличие от внешнего окружения любой коммерческой организации она имеет иерархическую структуру связей (центр-регионы), определяющих существенные (прежде всего – финансовые) условия и поведение субъекта федерации. Поэтому для региона повышенное значение имеют взаимодополняющие друг друга рыночные и нерыночные отношения, опосредствующие организацию его жизнедеятельности. Учет последних предполагает знание стратегических направлений развития экономики России, задающих определенные рамки для траектории движения регионов.

Для ряда регионов в характеристике внешней среды необходимыми являются факторы геоэкономического и геополитического положения. Например, регионы Европейской части страны испытывают внешние притяжения объединяющейся Европы, регионы, приближенные к южным границам, - соседних стран СНГ и континентального Китая /11/.

В оценке внутренней среды региона большое значение имеет учет целевых установок и ценностных ориентаций различных групп населения.

Конкурентные преимущества региона, выявляемые в процессе анализа его внешней и внутренней среды, имеют более сложную структуру, чем у любой коммерческой организации. Ее элементами выступают, во-первых, конкурентные преимущества самого региона, как целостной системы, во-вторых, конкурентные преимущества сфер и отраслей регионального хозяйства, в-третьих, конкурентные преимущества отдельных предприятий. Естественно, что учет вторых и третьих оправдан, если их развитие и использование способно увеличить конкурентный потенциал региона.

Если для коммерческих организаций главная стратегическая цель всегда имеют экономическую природу и рыночную направленность, то для региона - социальную природу, отражая наиболее

важные параметры качества жизни его населения. Реализация экономических целей развития региона выступает как условие достижения главной цели. В постановке экономических целей региона принципиальное значение имеет их согласование с целями развития системы более высокого уровня. В составе последних, по мнению А.Гранберга (председателя Совета по изучению производительных Минэкономразвития и РАН) следует, прежде всего, выделить: снижение дифференциации в уровнях развития регионов, ускорение межрегиональной интеграции и укрепление единого экономического пространства страны /12/.

Литература

1. См.: Ансофф И. Стратегическое управление. – М., 1989. – С.304.
2. См.: Ансофф И. Указ. работа. – С.15.-16.
3. Подобная классификация проблем по критерию степени возможной глубины их познания достаточно широко представлена в работах Г.Саймона, О.Оптнера, Р.Аккоффа.
4. Ансофф И. Долгосрочное планирование в перспективе //Современные тенденции в управлении в капиталистических странах. – М., 1972. – С.60.
5. Ансофф И. Указ. работа. – С.15..
6. См.: Steiner G.A. Top management Planning, Toronto, Collier Mac-Millan Canada, Ltd., 1969. – P. 34.
7. См.: Steiner G.A. Указ. работа. Там же.
8. Ершова И.Г., Калимов О.В. Стратегическое планирование как этап формирования программы социально-экономического развития региона // Актуальные проблемы управления. – 2001: Материалы международной научно-практической конференции. Вып.6. ГУУ. – М., 2001
9. См.: Кретинин В. О стратегии устойчивого функционирования региона (опыт Владимирской области) // Проблемы теории и практики управления. – 2001. - №3. – С. 86.
10. См.: Гранберг А. Стратегия территориального социально-экономического развития России: от идеи к реализации // Вопросы экономики. – 2001. - №9. – С.21-22.
11. См.: Гранберг А. Указ. работа. Там же.