

Стратегическое планирование социально-экономического развития муниципального образования

Бабун Роальд Владимирович,
профессор кафедры экономической теории,
муниципального управления и сервиса
НФИ КемГУ

13 декабря 2016 г.

Почему возникает потребность в стратегическом планировании?

Надо ответить на вопросы:

- Потребности в ориентирах на достаточно длительный срок – кем и чем мы хотим быть через 10-15 лет?
- Какие наиболее существенные действия для этого надо предпринять?
- Как минимизировать препятствия и максимизировать положительные факторы на этом пути?
- Как наиболее экономно израсходовать имеющиеся ресурсы и привлечь новые?
- Как добиться согласия и единых действий «внутри себя»?

Возможно ли стратегическое планирование в условиях нестабильности?

- В известном смысле, именно стратегическое (долгосрочное) планирование в условиях нестабильности позволяет лучше средне- и краткосрочного планирования выйти на траекторию устойчивого развития

Документы стратегического планирования

172 - ФЗ

Стратегия социально-экономического развития

План мероприятий по реализации стратегии

Прогноз социально-экономического развития на средне- или долгосрочный период

Бюджетный прогноз на долгосрочный период

Муниципальная программа

Прочие документы

Концепция социально-экономического развития

Комплексная программа социально-экономического развития (Программа комплексного социально-экономического развития)

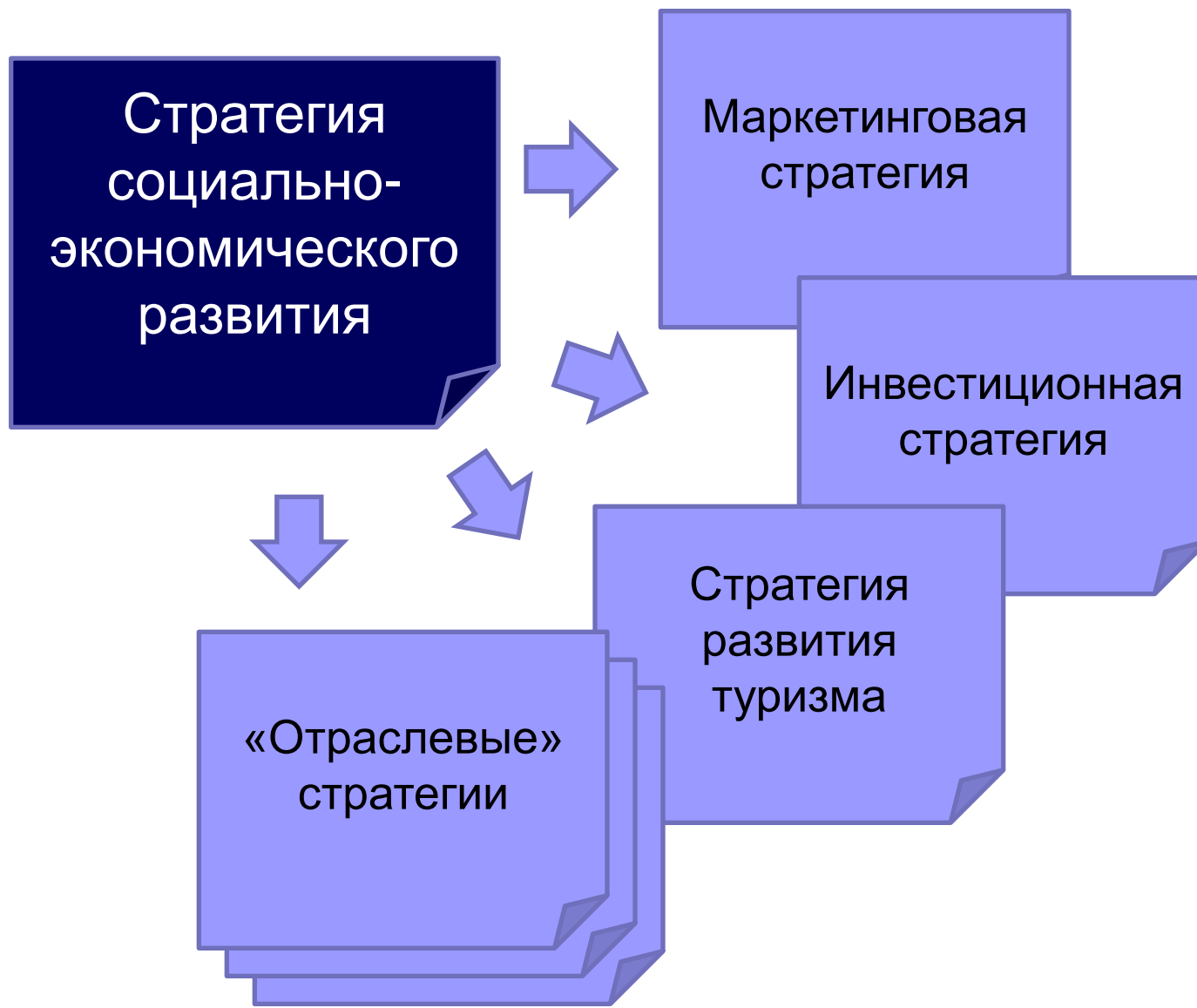
Адресная инвестиционная программа (АИП)

Комплексный инвестиционный план (КИП)

План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования

1. Разрабатывается на основе положений стратегии
2. Содержит:
 - этапы реализации стратегии, выделенные с учетом установленной периодичности бюджетного планирования: три года (для первого этапа реализации стратегии и текущего периода бюджетного планирования) и три - шесть лет (для последующих этапов и периодов)
 - цели и задачи, приоритетные для каждого этапа реализации стратегии;
 - показатели реализации стратегии и их значения, установленные для каждого этапа реализации стратегии;
 - комплексы мероприятий и перечень муниципальных программ, обеспечивающих на каждом этапе реализации стратегии достижение долгосрочных целей, указанных в стратегии
3. Утверждается исполнительно-распорядительным органом

Стратегия в системе стратегий



Элементы системы планирования на муниципальном уровне

Вид планирования	Плановые документы
Стратегическое (социально-экономическое) планирование	<ul style="list-style-type: none">• <i>Стратегия социально-экономического развития</i>• <i>План мероприятий по реализации стратегии</i>• Прогноз социально-экономического развития на средне- или долгосрочный период• <i>Бюджетный прогноз на долгосрочный период</i>• Муниципальная программа
Территориальное планирование	<ul style="list-style-type: none">• Генеральный план (Схема территориального планирования)• <i>Стратегический мастер-план</i>• <i>План реализации генерального плана</i>• Документация по планировке территории
Бюджетное (финансовое) планирование	<ul style="list-style-type: none">• Бюджет• Среднесрочный финансовый план
Планирование развития коммунальной инфраструктуры	<ul style="list-style-type: none">• <i>Программа комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры</i>• Схемы теплоснабжения• Схемы водоснабжения и водоотведения• Инвестиционные программы ресурсоснабжающих организаций

Виды планирования на муниципальном уровне



Планирование муниципального экономического развития

- ФЗ-131, ст. 17. Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения
 - принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования

Документы стратегического планирования и горизонты планирования



Годы 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12

Документы стратегического планирования, разрабатываемые на уровне муниципального образования (ст. 11 172-ФЗ)

№	Документ	Правовая база
1.	<i>Стратегия социально-экономического развития муниципального образования</i>	172-ФЗ
2.	<i>План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования</i>	172-ФЗ
3.	Прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период	БК РФ (ст. 173)
4.	Бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период	БК РФ (ст. 170.1)
5.	Муниципальная программа	БК РФ (ст. 179)

Стратегическое планирование на уровне муниципального образования (обязательность стратегического планирования)

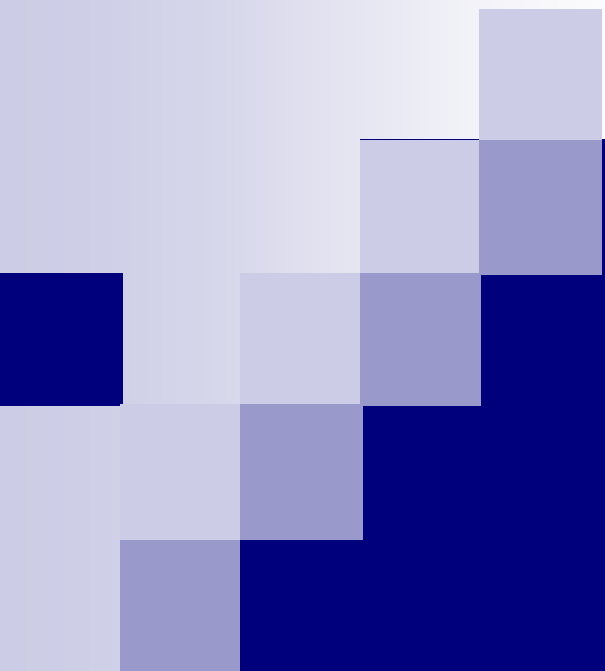
- Стратегическое планирование **является обязательным** в части, документов необходимых для обеспечения бюджетного процесса в муниципальных районах и городских округах, в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации
- Стратегическое планирование на муниципальном уровне **не является обязательным** в части разработки стратегии социально-экономического развития

Прогноз социально-экономического развития муниципального образования

- **Прогноз социально-экономического развития муниципального образования** – документ стратегического планирования, содержащий систему научно обоснованных представлений о направлениях и об ожидаемых результатах социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период (*ст. 3 172-ФЗ*)
- Среднесрочный *или* долгосрочный (в 172-ФЗ чётко не определено)
- Разрабатывается на основе прогноза социально-экономического развития субъекта РФ одновременно с принятием решения о внесении проекта местного бюджета в представительный орган

Бюджетная эффективность стратегии?

- Оценка бюджетной эффективности – обязательный элемент муниципальной программы, но *не стратегии*
- Причины:
 - длительный горизонт планирования
 - комплексный характер
 - приоритет социальных целей и задач
- Можно говорить об оценке бюджетной эффективности *отдельных проектов*, реализуемых в рамках стратегии



Организация процесса разработки стратегии социально-экономического развития муниципального образования

Кто может разрабатывать стратегию?

Участниками стратегического планирования на уровне муниципального образования являются **органы местного самоуправления**, а также **муниципальные организации** в случаях, предусмотренных муниципальными нормативными правовыми актами (ст. 9 172-ФЗ)



НО

К разработке документов стратегического планирования могут привлекаться **объединения профсоюзов и работодателей, общественные, научные и иные организации** с учетом требований законодательства Российской Федерации о государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне (ст. 11 172-ФЗ)

Участники процесса разработки стратегии

«Внутренние» – участвуют непосредственно

- Администрация МО
- Муниципальные учреждения (предприятия)
- Представительный орган МО

«Внешние» – участвуют опосредованно (привлекаются)

- Независимый разработчик (консультант) – если есть
- Бизнес
- Общество, НКО
- Представители государственных органов управления
- Представители муниципальных образований агломерации (если есть)
- Иные субъекты

Координационный совет по разработке стратегии

Задачи

- Определение порядка разработки стратегии
- Определение предварительной структуры стратегии
- Определение механизмов управления реализацией стратегии
- Определение источников финансирования стратегии
- Контроль за ходом разработки стратегии

Полномочия

- Взаимодействие с субъектом РФ
- Взаимодействие со СМИ и общественностью
- Рассмотрение и оценка предложений от рабочих групп и иных участников разработки стратегии, внесение замечаний и рекомендаций по ключевым положениям стратегии
- Экспертиза проекта стратегии и промежуточных результатов её разработки (аналитического отчёта, концепции и т.п.), в т.ч. с привлечением внешних экспертов
- Рассмотрение и согласование проекта стратегии и промежуточных результатов её разработки

***Может действовать на постоянной основе
(Совет по стратегическому планированию)***

Тематические рабочие группы

Задачи

- Подготовка разделов в аналитический отчёт в рамках тематических блоков
- Определение задач социально-экономического развития МО в рамках тематических блоков
- Выбор показателей решения задач социально-экономического развития и определение их целевых значений

Полномочия

- Сбор и обработка статистической и иной информации в рамках тематических блоков
- Взаимодействие с внешними участниками разработки стратегии в рамках тематических блоков
- Представление разделов в аналитический отчёт и стратегию в целом по своим блокам главной рабочей группе

Пример: Стратегия развития города Череповца до 2022 г. «Череповец – город возможностей»



- Подразделение, ответственное за разработку – Отдел экономики и стратегического планирования управления экономической политики мэрии города
- Внешний консультант – нет
- Структуры стратегического планирования
 - **Совет города по стратегическому планированию** (150 чел, создан в 2003 г.)
 - **Стратегический Совет** (мэр города, заместитель мэра по вопросам социально-экономического развития, ректор ФГБОУ ВПО «Череповецкий государственный университет», заместитель директора АНО «Инвестиционное агентство «Череповец»»)
 - **Оперативный стратегический Совет** (мэр города, заместители мэра города, руководители ряда подразделений мэрии города)
 - **Рабочая группа по формированию стратегии** (заместитель мэра города по вопросам социально-экономического развития, заместитель директора АНО «Инвестиционное агентство «Череповец», сотрудники отдела экономики и стратегического планирования, сотрудники финансового управления мэрии, представители ФГБОУ ВПО «Череповецкий государственный университет»)
 - **Кроссфункциональные рабочие группы** по основным направлениям развития города – 15 групп (представители органов мэрии, муниципальных и государственных учреждений и организаций, науки, бизнес-сообщества, общественных организаций, активные жители города)

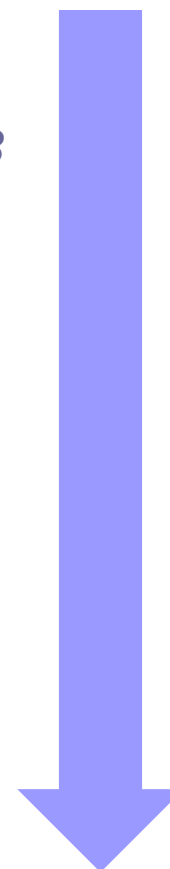
Общественное участие при разработке стратегии

172-ФЗ: принцип прозрачности (открытости) стратегического планирования

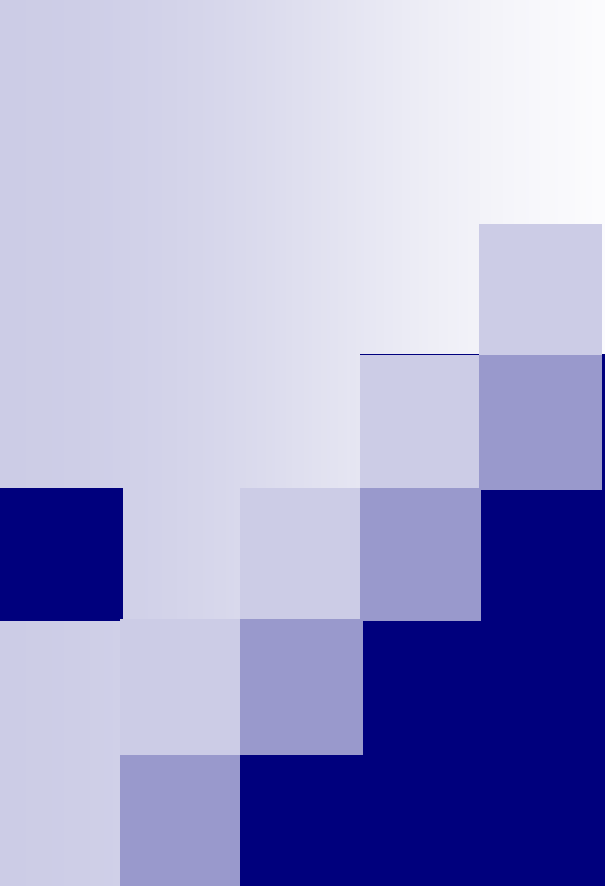
- Публикация проекта стратегии в интернете
- **Общественное обсуждение проекта стратегии** (публичные слушания?)
- Общественное обсуждение промежуточных результатов разработки стратегии
- Проведение социологических обследований, экспертных интервью
- Включение представителей общественности в состав Координационного совета по разработке стратегии
- Включение представителей общественности в состав рабочих групп (в т.ч. главной)
- Формирование общественного совета по разработке стратегии



*Ст. 13
172-ФЗ*



*Возможность общественности
влиять на процесс*



Управление реализацией документов стратегического планирования

Реализация документов стратегического планирования

- Разработка ПМРС с детализацией в муниципальных программах в соответствии с бюджетным прогнозом на долгосрочный период
- В ПМРС включаются:
 - комплексы мероприятий по реализации основных положений стратегии
 - перечень муниципальных программ
- Проведение оценки эффективности реализации каждой муниципальной программы в порядке, установленном местной администрацией (сводный годовой доклад)
- Подготовка ежегодного отчета главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах своей деятельности либо о деятельности местной администрации

Механизмы реализации стратегического планирования

- Организационная схема управления реализацией стратегии
 - состав участников реализации стратегии
 - схема взаимодействия участников реализации стратегии
- Нормативное обеспечение реализации стратегии
- Организация системы мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования

Участники реализации стратегических документов

- Органы управления реализацией стратегии
 - Администрация МО
 - Представительный орган МО
 - Специально создаваемые/назначаемые органы
 - Уполномоченный орган по реализации стратегии
 - Координационный совет по реализации стратегии
- Исполнители стратегии
 - структурные подразделения администрации
 - муниципальные учреждения
- Внешние участники (субъекты, заинтересованные в реализации стратегии)
 - бизнес
 - общественность, граждане, НКО
 - представители государственных органов управления и других муниципальных образований

Уполномоченный орган

- Структурное подразделение администрации МО, осуществляющее оперативное руководство реализацией стратегии
- Как правило – экономический департамент, для крупных городов целесообразно формировать специальное подразделение по организации стратегического планирования

Координационный совет

- Положение о КС утверждается представительным органом
- Может являться преемником Координационного совета по разработке стратегии
- Коллегиальный совещательный орган, обеспечивающий «обратную связь» в ходе реализации стратегии

Этапы реализации стратегии

- Согласно 172-ФЗ (для региональных стратегий):
 - шаг – 3 года (привязка к бюджетному планированию)
 - для каждого этапа – цели, задачи, показатели
- Могут быть «тематическими» (в соответствии со сценариями социально-экономического развития)

Пример: участники реализации Стратегии социально-экономического развития МО город Пермь до 2030 года



Уполномоченный орган



*Планово-экономический
департамент*

Коллегиальный орган



*Координационный совет
(администрация, депутаты,
бизнес, общественность и др.)*

**Исполнители –
координаторы
приоритетных
направлений**



*Руководители
функционально-целевых
блоков администрации*

Пример: город Владивосток



- *Совет при администрации города Владивостока по стратегическому развитию города Владивостока (57 человек)*
- *10 рабочих групп, сформированных с целью разработки, осуществления и мониторинга реализации стратегических направлений Стратегии и стратегического плана развития города Владивостока до 2020 года*

Этапность реализации стратегии: Стратегия комплексной модернизации городской среды МО Город Вологда» на период до 2020 г. «Вологда-комфортный город» (пример)



Этап	Название	Содержание
2009-2011	«Старт»	<ul style="list-style-type: none">• повышение эффективности деятельности всех сфер жизни города;• определение приоритетов;• консолидация общества на решение совместных задач;• завершение начатых проектов;• проработка и запуск новых проектов
2012-2015	«Второе дыхание»	<ul style="list-style-type: none">• привлечение дополнительных ресурсов на развитие города;• объединение усилий власти, бизнеса и общества;• завершение начатых проектов;• проработка и запуск новых крупных проектов;• повышение комфортности проживания и ведения бизнеса в городе
2016-2018	«Лидерство»	<ul style="list-style-type: none">• привлечение дополнительных ресурсов на развитие города;• объединение усилий власти, бизнеса и общества;• завершение начатых крупных проектов;• проработка и запуск новых крупных проектов;• выход на лидирующие позиции среди городов в СЗФО по уровню комфортности проживания и ведения бизнеса
2019-2020	«Гармония»	<ul style="list-style-type: none">• детальное согласование развития инфраструктур;• завершение крупных проектов;• проработка и запуск новых проектов;• выход на лидирующие позиции в стране по уровню комфортности проживания и ведения бизнеса

Документы, обеспечивающие реализацию стратегии

Документ

Положение о стратегическом планировании в

Порядок разработки и реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования

Порядок разработки и реализации муниципальных программ

Порядок разработки и корректировки прогноза на среднесрочный и долгосрочный период

Порядок разработки, утверждения, период действия, состав и содержание бюджетного прогноза на долгосрочный период

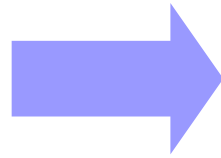
Порядок осуществления мониторинга реализации документов стратегического планирования

Порядок осуществления контроля документов стратегического планирования

Процессы реализации стратегии

Процесс	Определение
Мониторинг реализации стратегических документов	Периодическое наблюдение за реализацией стратегии с помощью сбора информации о достижении целевых значений показателей реализации стратегии
Оценка реализации стратегических документов	Аналитическая процедура, предназначенная для определения результативности и эффективности реализации стратегии по установленным критериям, выявления причин отклонения фактически достигнутых целевых значений показателей реализации стратегии от их запланированных значений
Контроль за ходом реализации стратегических документов	Периодическое наблюдение за деятельностью участников стратегического планирования

Мониторинг



Оценка

- *Мониторинг описывает*
 - Сколько? Что? Где? Когда?
- *Оценка объясняет*
 - Насколько хорошо?
 - Почему?
 - Как сделать лучше?
- *Мониторинг выявляет проблемы, оценка их анализирует, интерпретирует и предлагает варианты их решения*

Отчётность

- Ежегодные отчеты главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах своей деятельности либо о деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления
 - формируется уполномоченным органом на основе отчётов исполнителей стратегии о реализации мероприятий стратегии
 - утверждается представительным органом
- Сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности реализации муниципальных программ.

Система мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования

- Процедура мониторинга и контроля
 - субъекты
 - периодичность
 - критерии
 - отчётность
- Учёт результатов оценки при корректировке стратегии
- Система показателей (индикаторов) реализации стратегии и их целевых значений – основа мониторинга

Субъекты мониторинга и контроля

- Подразделение администрации МО с соответствующей функцией
- Уполномоченный орган
- Координационный совет (общественный контроль)

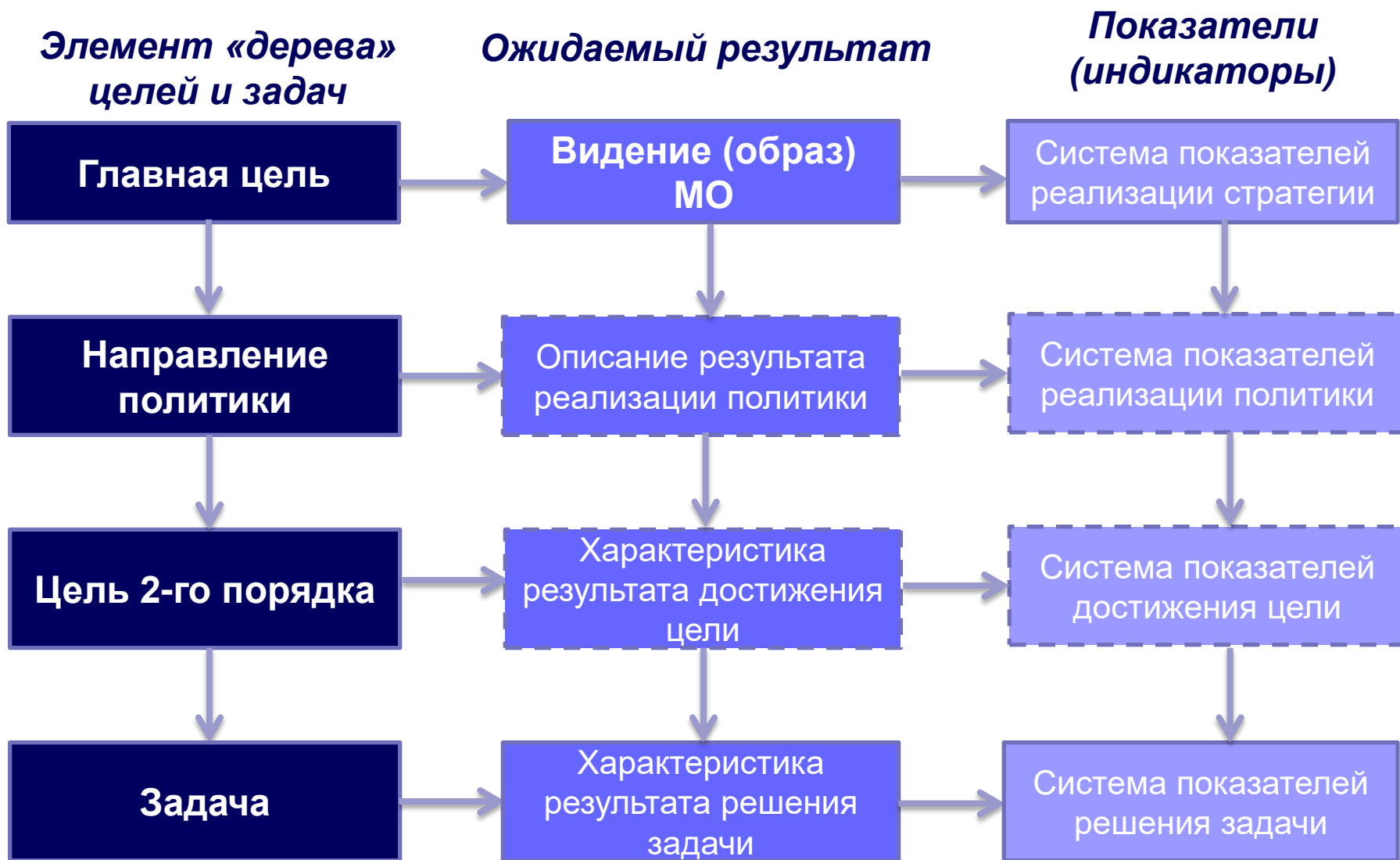
Периодичность мониторинга и контроля

- Может быть различной для разных групп показателей
- Должна увязываться с периодичностью мониторинга других показателей (индикаторов) как элемент единой системы мониторинга социально-экономического развития МО

Иерархия показателей стратегии

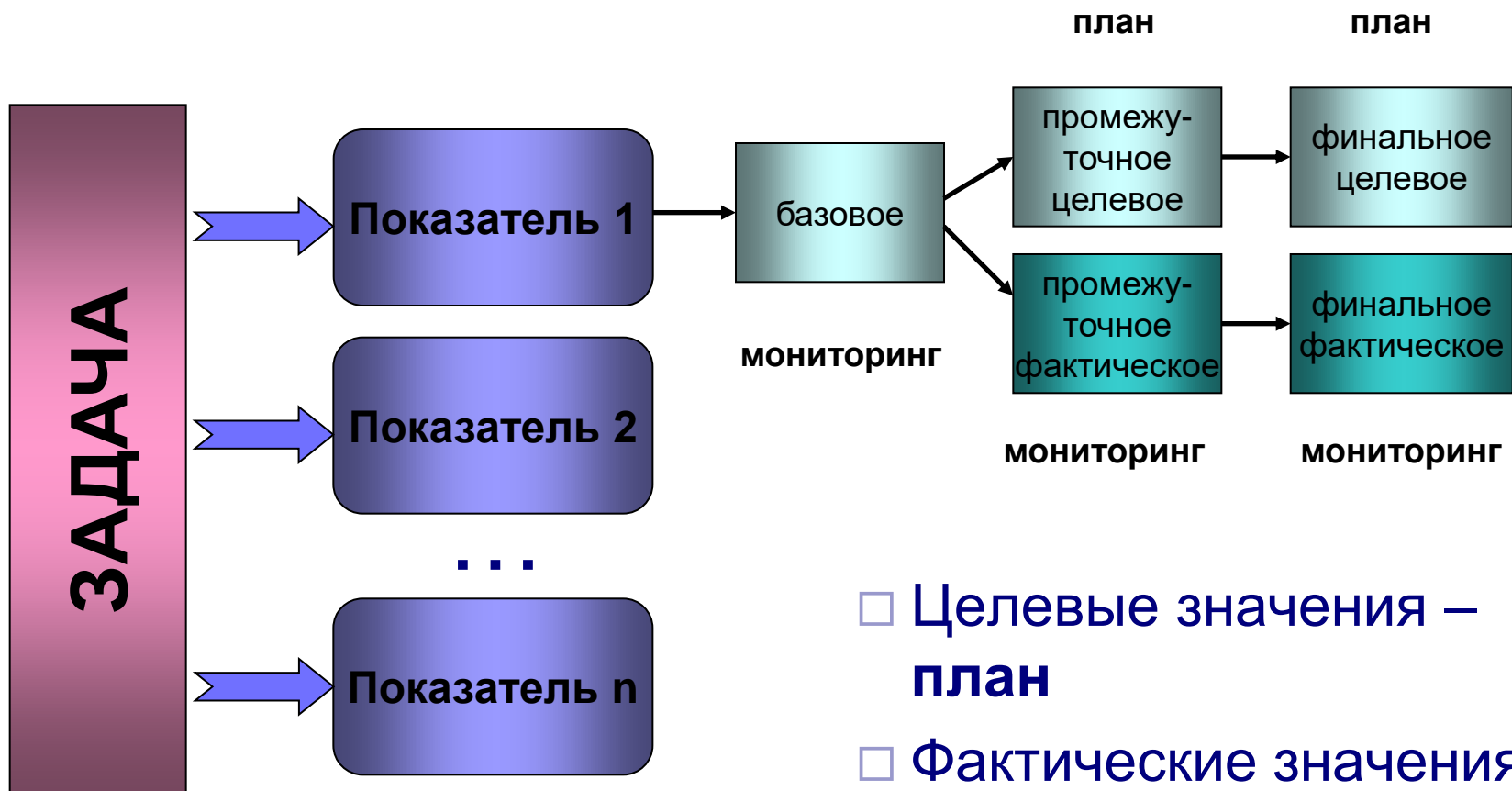
1. Показатели, «измеряющие» степень достижения целей социально-экономического развития
2. Показатели, «измеряющие» степень решения задач социально-экономического развития
3. Показатели, отражающие выполнение мероприятий

Соотношение целей, задач и показателей



Показатели и их значения

Значения показателя



- Целевые значения – **план**
- Фактические значения – **мониторинг**

Требования к показателям

Требования к каждому показателю

- Адекватность поставленным целям/задачам и ожидаемым результатам
- Однозначность интерпретации
- Измеримость
- Чувствительность
- Доступность
- Простота расчёта и интерпретации

Требования к системе показателей

- Комплексность
- Полнота охвата
- Возможность насыщения достоверной информацией
- Сопоставимость во времени и пространстве
- Открытость для пользователя
- **Корреляция с другими системами показателей (в частности, показателями оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления)**

SMART: Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-bound

Типичные ошибки выбора и формулировки показателей

- Подмена результата процессом
- Неизмеримость, отсутствие указания на единицу измерения
- Нечёткость формулировки
- Доминирование абсолютных показателей над относительными
- Несоответствие целям и задачам стратегии (в т.ч. по масштабу – слишком широкие или слишком узкие)
- Недоступность (не рассчитываются вообще или с нужной периодичностью, или же расчёт требует сложных специальных обследований)
- Недостаточность или избыточность (показателей меньше или больше, чем нужно)

Структура системы мониторинга программных документов города Тулы (СМПД)



Нормативно-правовая база

I. Правовые акты (ПА)		II. Документированные процедуры (ДПР)				III. Регламенты, инструкции (Р)	IV. Методические материалы (М)	V. Справочная и иная документация (М)
Правовые акты РФ (ПА-Ф)	ДПР-1	ДПР-2	ДПР-3	ДПР-4	Регламент процесса мониторинга (Р-1)	Методика процесса (М-1)	Стандарты (Сд-Ст)	
Правовые акты Тульской области (ПА-С)								
Правовые акты города Тулы (ПА-М)	ДПР-5	ДПР-6	ДПР-7	ДПР-8		Методика мониторинга и оценки системы (М-2)	Справочная информация (Сд-И)	

Объект мониторинга

Показатели ПСЭР (1)				Показатели ПКР (2)			
Показатели целей (ПЦ)				Показатели (Пкр)			
Показатели задач (ПЗ)				(Пкр 1-59)			
Направление 1 (ПЗ 1-72)	Направление 2 (ПЗ 1-39)	Направление 3 (ПЗ 1-36)	Направление 4 (ПЗ 1-13)				

Субъекты мониторинга

Уполномоченный орган (СМ-УО)	Поставщики информации (СМ-ПИ)								Пользователи информации мониторинга (СМ-ПИМ)		Иные пользователи информации мониторинга (СМ-И)		
Отдел социально-экономического развития администрации города	1	2	3	4	5	6	7	8	глава администрации города		население города	органы гос. власти	иные лица и организ.
	9	10	11	12	13	14	15	16	зам. главы адм. - куратор СМПД	заместители главы адм.			

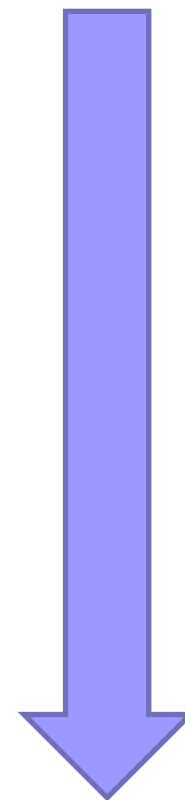
Формы мониторинга

Формы мониторинга показателей (ФМ)				Формы мониторинга процесса (Ф)			
Сбор информации ФМ-1	Анализ значений показателей ФМ-2	Журнал учета значений показателей ФМ-3	Отчет о результатах мониторинга значений показателей ФМ-4	Информация о функционировании СМПД Ф5-ИМ	Результаты оценки СМПД Ф6-РО	Запрос корректирующего действия Ф7-ЗКД	

Классификатор системы

Общественное участие при реализации стратегии

- Информирование через СМИ, включая интернет
- Публичные слушания по отчетам о реализации ПРМС
- Проведение социологических обследований, экспертных интервью
- Включение представителей общественности в состав Координационного совета
- Общественный мониторинг реализации стратегии



*Возможность
общественности
влиять на
процесс*



**Спасибо за
внимание!**