

КЕЙС-ОБЗОР ПО ПРОБЛЕМАМ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

2018



Подготовлен Центром междисциплинарных исследований
ИГМУ НИУ ВШЭ

Кейс-обзор, проведенный командой Центра междисциплинарных исследований, показал, что организация стратегического планирования в разных странах имеет как общие черты, так и примечательные отличия, обоснованные социальными традициями, общественным заказом и условиями внешней среды. Для систематизации рекомендаций по организации стратегического планирования в России было инициировано структурированное интервьюирование экспертов, вовлечённых в стратегические процессы верхнего уровня.

В интервью приняли участие эксперты в области стратегического планирования и управления из 7 стран мира. Государственную сферу представили эксперты из России, Кореи и Алжира. Стратегический менеджмент ведущих финансовых корпораций был представлен банками JP Morgan, Goldman Sachs, Renaissance Capital. Из академической сферы опрос прошли представители Northwestern University, Brown University, Université Paris I.

Интервью преследовало 2 ключевые цели: во-первых, подтвердить наличие существенных международных различий в понимании целей и инструментов стратегического планирования, во-вторых, выявить специфику модели стратегического планирования, оптимальной для Российской Федерации.

Респонденты были отобраны в следующем количественном соотношении: половину выборки составили эксперты из России, половину — эксперты 6 зарубежных стран (рис. 1). Опрошенные эксперты представляли государственные и научные учреждения, частные компании и общественные организации (рис. 2).

Рис. 1. Доля стран, эксперты которых участвовали в опросе

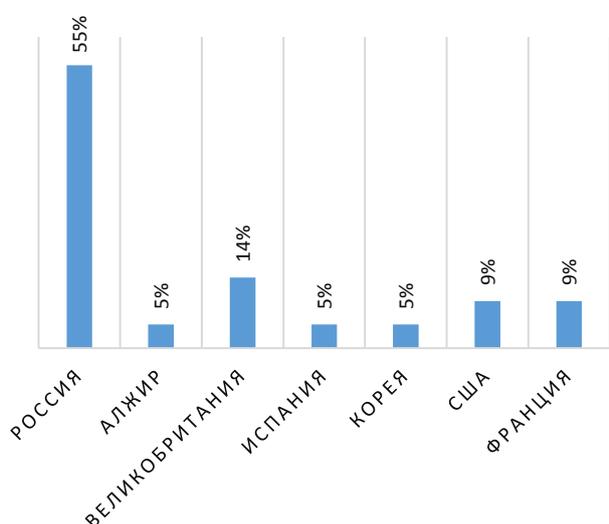


Рис. 2. Сферы деятельности экспертов



Первые вопросы касались международных различий в понимании целей и инструментов стратегического планирования и роли социокультурных особенностей в разработке системы стратегического планирования. По оценке экспертов, стратегическое планирование является значимой задачей государственного управления (рис. 3), при этом социокультурные особенности стран имеют большое влияние на специфику инструментов стратегического управления, которые могут быть эффективно использованы в конкретной стране (рис. 4). Таким образом, использование зарубежного опыта требует учёта институциональных и культурных особенностей, поскольку существует риск формального и не приводящего к результатам внедрения лучших зарубежных практик.

Рис. 3. Вопрос «Оцените важность стратегического планирования на государственном уровне (1 — низкая 5 — высокая)»

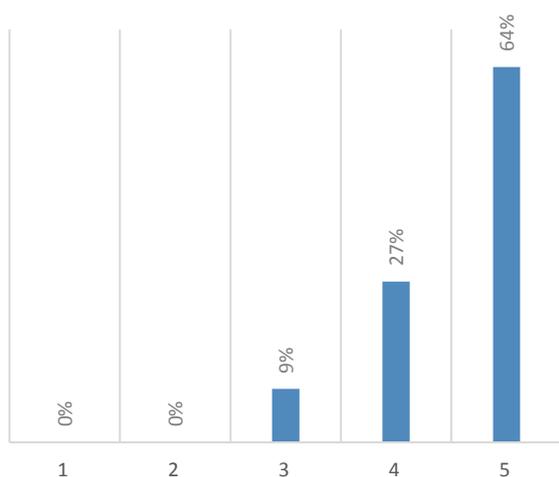
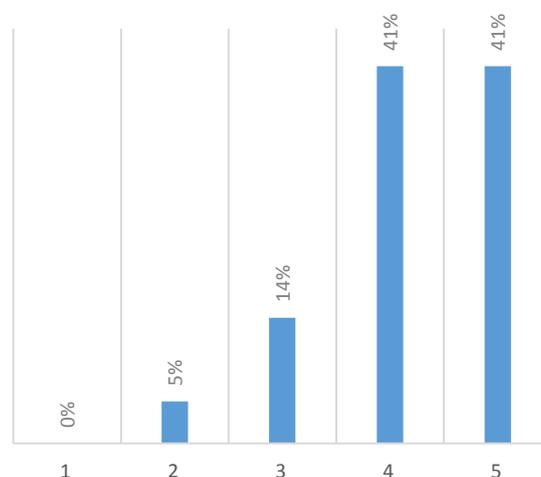


Рис. 4. Вопрос «Оцените влияние социокультурных особенностей стран при разработке систем стратегического планирования (1 — низкое 5 — высокое)»



Для определения модели стратегического планирования, оптимальной для России, был сформулирован ряд вопросов для экспертного обсуждения. Тематики интервью затронули основные элементы системы стратегического планирования: период планирования, гибкость плана, источник стратегических инициатив, информационная основа планирования, инструменты планирования, контроль стратегического планирования, способы привлечения бизнеса.

Кейс-исследования опыта зарубежного стратегического планирования показали, что период стратегического планирования значительно отличается в различных странах. Так, например, в США и Франции плановый период длительный и основан на пятилетнем цикле, в то время как в Сингапуре плановый период стремительно сокращается, и государство старается гибко реагировать на новые возможности. Для России вопрос шага стратегического планирования на данный момент является нерешённым, планирование включает и пятилетние стратегии, и ежегодное обновление бюджета, и стратегические проекты различного срока реализации. Для определения шага стратегического планирования, оптимального для России на данный момент, респондентам был задан ряд вопросов о сроке стратегического планирования и необходимости его привязки к электоральному циклу.

Большинство респондентов (в основном представляющих Россию и США) сочли, что оптимальный период планирования для России на данный момент составляет от трёх до пяти лет (рис. 5) и должен быть синхронизирован с электоральным циклом (рис. 6), что, по сути, означает «реализацию президентской стратегии», которую президент представляет в период предвыборной кампании. Интерес представляет мнение группы экспертов, склоняющихся к альтернативной позиции (эксперты из Великобритании, Франции и Испании): долгосрочное планирование на горизонт свыше 10 лет и без привязки к электоральному циклу. Экспертное обоснование такой позиции следующее: текущее положение России требует серьёзного развития инфраструктуры, и ключевые инфраструктурные проекты должны реализовываться вне привязки к политическим и лоббистским инициативам в целях снижения риска стратегического отставания России от стран-конкурентов.

Рис. 5. Вопрос «На какой срок должно осуществляться стратегическое планирование (для стран СНГ)?»

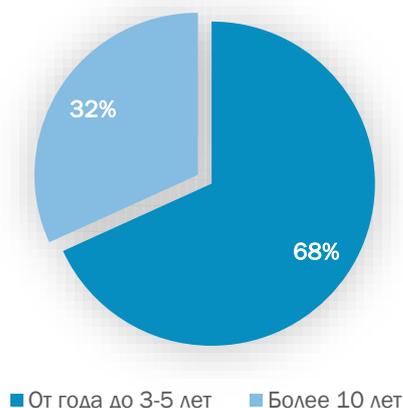
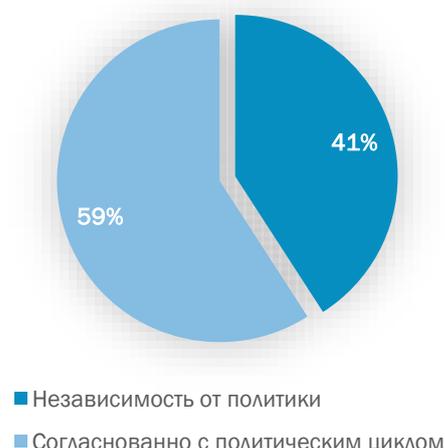


Рис. 6. Вопрос «Зависит ли срок стратегического планирования от политического цикла?»



Как и в вопросе периода планирования, зарубежные кейс-исследования не позволили сформировать единого представления о том, насколько гибким должен быть стратегический план. В частности, выделяются страны, в которых пересмотр стратегии маловероятен либо существуют инструменты, позволяющие с шагом в год пересматривать рентабельность и значимость стратегических проектов (в частности, США, где финансирование проектов пересматривается на ежегодной основе). Наравне с этой практикой существуют гибкие модели (Сингапур), где стратегические инициативы можно пересматривать на постоянной основе.

Абсолютное большинство опрошенных экспертов считает, что для России стратегический план должен обладать возможностью его пересмотра в зависимости от изменения внешних условий (в частности, на ежегодной основе). Объектом пересмотра должны быть проекты в рамках государственных программ (рис. 7). Весомая часть экспертов отметила, что стратегическое планирование может быть эффективным только в случае его главенства над бюджетным процессом, что не соответствует текущей отечественной практике, где Министерство финансов сохраняет ведущую роль (рис. 8).

Рис. 7. Вопрос о гибкости процесса пересмотра и изменения плана

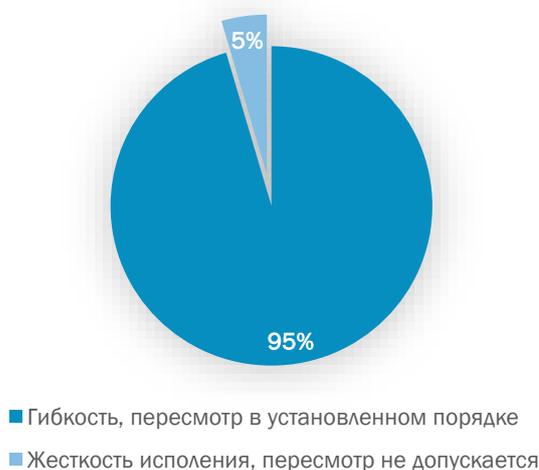


Рис. 8. Вопрос «Как бы Вы описали взаимосвязь между стратегическим планированием и процессом бюджетирования?»

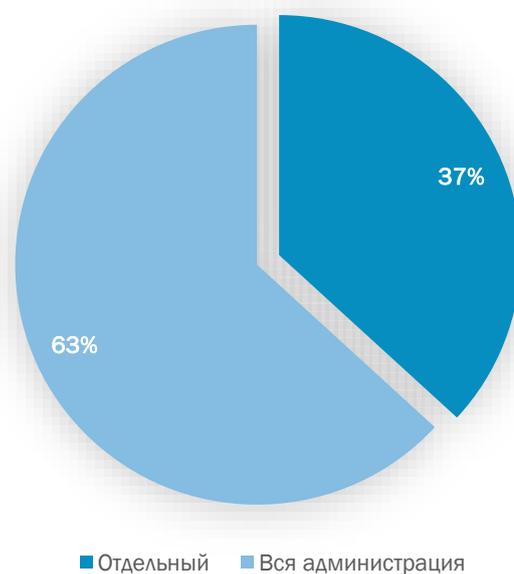


ИСТОЧНИК СТРАТЕГИЧЕСКИХ ИНИЦИАТИВ

Несмотря на наличие возможностей инициации стратегических направлений на местном уровне, в России складывается довольно однонаправленная логика формирования стратегических инициатив сверху-вниз. При этом опыт зарубежных стран показывает, что обратная практика, построенная на формировании стратегических инициатив снизу-вверх (в частности, США), имеет большой потенциал. Агентам на местах доступна более высокая концентрация информации о ситуации, знание о доступной аллокации ресурсов и неявные неформализуемые знания о перспективах того или иного проекта.

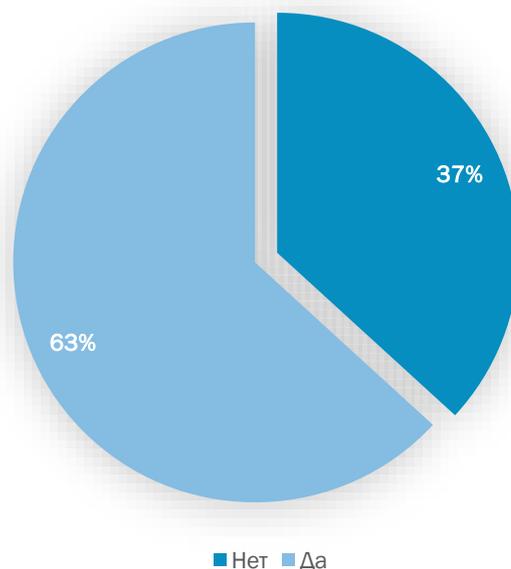
Применительно к проблемам современной России значительная доля экспертов отметила полезность распределения стратегической инициативы на все уровни администрации (Великобритания, Новая Зеландия, Турция, США). При этом доля экспертов, представленная большей частью отечественными респондентами, отметила, что стратегическая инициатива и управление должны концентрироваться в едином органе, распределяющим сформулированные задачи по более низким уровням (рис. 9).

Рис. 9. Вопрос «На Ваш взгляд, нужен ли отдельный орган (министерство, департамент, отдел, юнит) отвечающий за стратегическое управление?»



В России широко обсуждается вопрос цифровизации стратегического управления. На данный момент разработано множество информационных систем в интересах министерства экономики, счётной палаты, министерства финансов, министерства промышленности, собирающих данные и предоставляющих сервисы в области стратегического планирования. Большинство опрошенных экспертов сошлись во мнении, что для текущих целей стратегического планирования в России единая информационная система полезна, однако из-за масштабов экономики и разнообразия сфер регулирования её разработка видится возможной только для верхнеуровневых процессов (рис. 10).

Рис. 10. Вопрос «Должно ли государство использовать специальную информационную систему для стратегического планирования?»



Уровень развития государственной службы, кадровая политика, традиции управления и специфика объектов управления определяют набор инструментов, оптимальных для стратегического управления. В целях выявления приоритетных инструментов для России был сформулирован ряд вопросов, аккумулирующих инструменты формулировки целей и контроля реализации стратегических инициатив, апробированных за рубежом.

В качестве наиболее важных элементов стратегического плана эксперты назвали определение целевых показателей (68%), стратегию реализации (68%) и постановку конкретных задач (64%), описание мировой и внутренней ситуации набрали минимальные баллы. Обоснованием такой позиции экспертов стало мнение о том, что угрозы, с которыми Россия должна бороться в стратегической перспективе, либо очевидны на данный момент, либо находятся вне зоны влияния российского государства и бизнеса. Как следствие, ключевым элементом стратегического плана является определение чётких целей и шагов по их достижению (рис. 11). Руководствуясь этой же логикой, эксперты отметили, что наиболее значимыми инструментами постановки задач являются ССП и детальные планы работы против инструментов управления качеством и прогнозирования внешней среды, на которые делают ставку передовые экономики, работающие с высоким уровнем неопределённости (рис. 12).

Естественным продолжением экспертной позиции стало определение показателей факта достижения поставленной цели и показателей оценки социально-экономического воздействия как ключевых показателей, необходимых для включения в документы стратегического планирования (рис. 13).

Рис. 11. Вопрос «Что самое главное должен включать в себя стратегический план?»

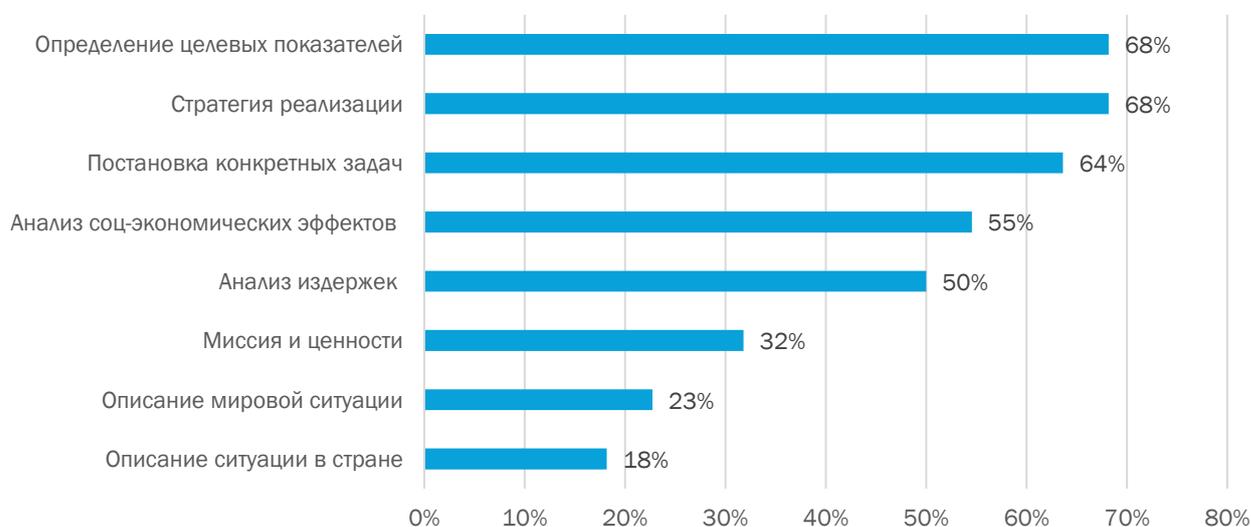


Рис. 12. Вопрос «Какие инструменты наиболее важны для постановки задач стратегического планирования и управления качеством работы госслужащих?»

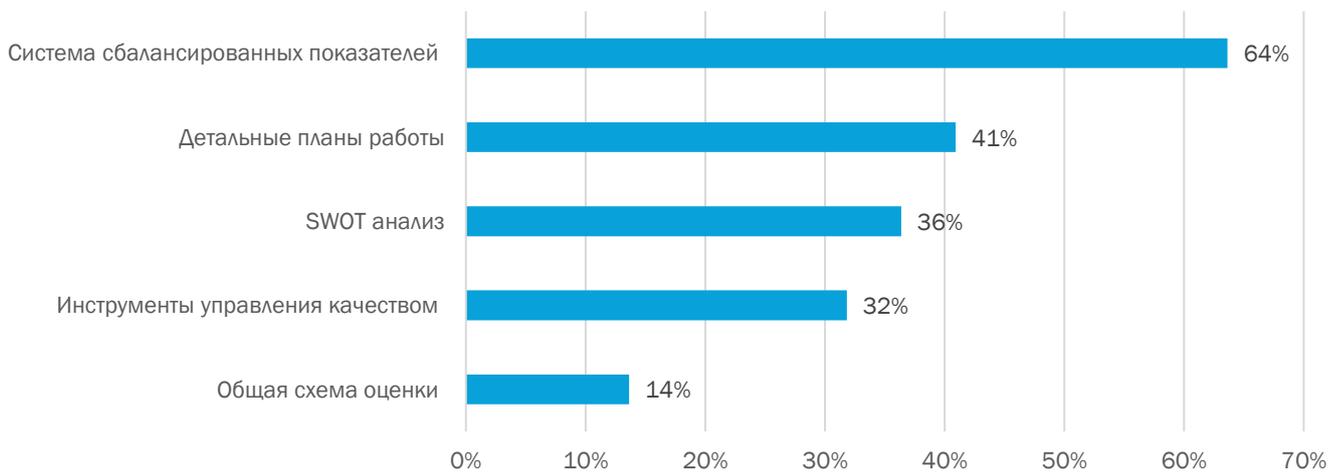
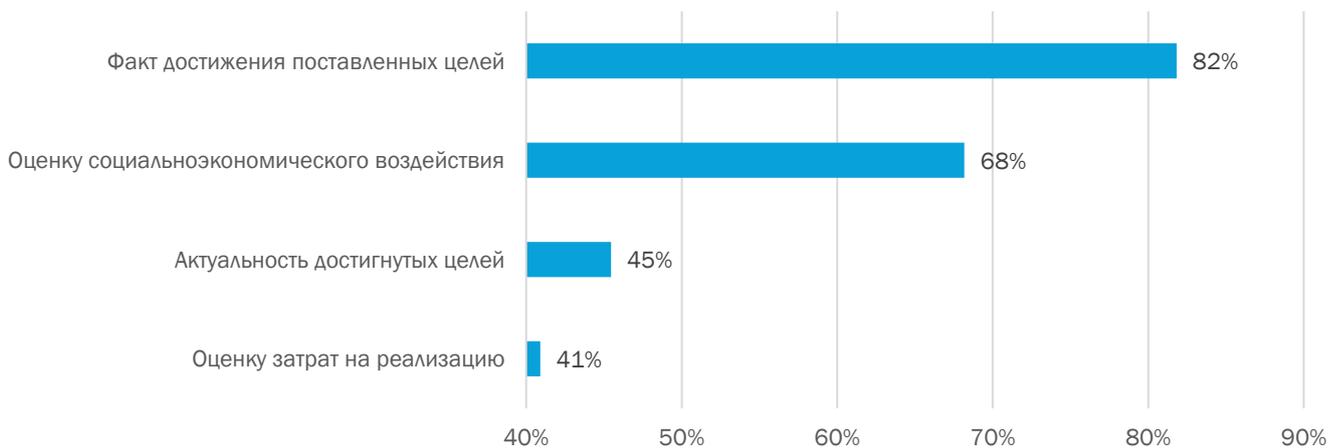


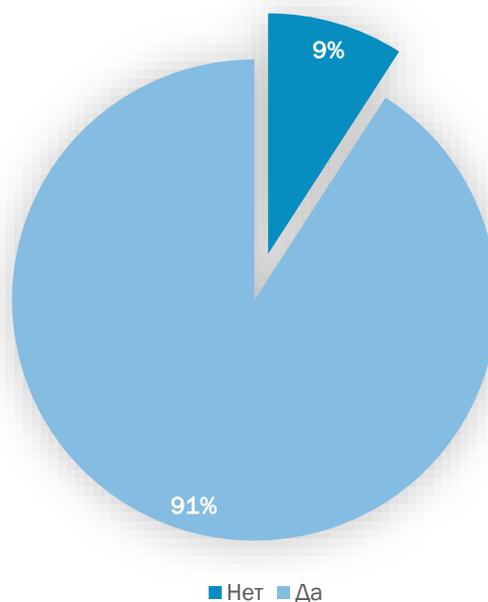
Рис. 13. Вопрос «Какие ключевые показатели эффективности должно включать в себя исполнение стратегического планирования?»



КОНТРОЛЬ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

На данный момент в России делается ставка на оценку достижения КПЭ силами ведомств либо счётной палаты. При этом мировая практика сформировала очевидный тренд стратегического аудита как инструмента переоценки корректности стратегической линии. Этот инструмент включает переоценку мер и реального влияния политики на социально-экономические результаты, которые не всегда включены в документы в виде КПЭ. Проведение такого аудита возлагается на независимых внешних экспертов, не аффилированных с ведомствами. Подавляющее большинство экспертов подтвердило необходимость осуществления внешнего аудита стратегического планирования в России (рис. 14).

Рис. 14. Вопрос «Должен ли осуществляться внешний аудит стратегического планирования?»

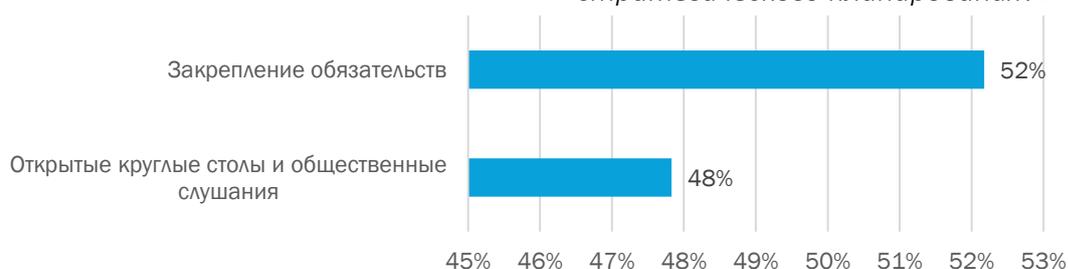


СПОСОБЫ ВОВЛЕЧЕНИЯ БИЗНЕСА

Абсолютное большинство кейсов, описывающих зарубежные практики стратегического планирования, подтвердили роль интеграции бизнеса, власти и экспертного сообщества на всех этапах разработки реализации стратегии. В нашем опросе интерес был связан с выявлением экспертной позиции относительно того, какие именно технологии видятся более продуктивными в России для привлечения бизнеса и экспертов для разработки и реализации стратегических инициатив.

Наиболее эффективным способом вовлечения бизнеса и экспертов в процесс разработки стратегических планов стало закрепление обязательств на законодательном уровне (рис. 15).

Рис. 15. Вопрос «Как эффективно вовлечь бизнес, экспертное сообщество, общественные организации в процесс разработки стратегического планирования?»



Опрошенные эксперты сошлись во мнении, что наиболее привлекательными инструментами мотивации и контроля выполнения государственных приоритетов для бизнеса являются реализация различных форм государственно-частного партнерства и предоставление налоговых льгот. Менее привлекательными инструментами мотивации видятся доступ к государственным разработкам и организация доступа на новые рынки — такие инструменты мотивации крайне развиты в передовых странах (рис. 16).

Рис. 16. Вопрос «Какие инструменты мотивации и контроля выполнения государственных приоритетов для бизнеса должны применяться?»

