

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования «Волгоградский государственный университет»
Институт управления и региональной экономики
Кафедра государственного и муниципального управления

Тема 4. Процесс стратегического управления муниципальным образованием

*Дисциплина: Стратегическое
управление муниципальным
образованием*

Волгоград, 2019 г.

Вопросы:

- **1. Основные этапы стратегического управления муниципальным образованием.**
- **2. Структура стратегий управления муниципальным образованием**

Этапы стратегического управления

1.

- Анализ среды (внутренней и внешней).

2.

- Процесс определения миссии и целей

3.

- Формулирование и выбор стратегии

4.

- Реализация стратегии.

5.

- Оценка результатов реализации стратегии.

Особенностью процесса стратегического управления являются:

- **сложность описания объектов анализа**, которое может быть произведено на словесном, структурно-логическом и математическом языках;
- **невозможность полного описания объектов анализа**, вследствие чего преобладают слабоструктурированные и неструктурированные задачи;
- **большая степень неопределённости** получения результатов при реализации решений (стратегий);
- **наличие значительного количества** частично управляемых и неуправляемых **переменных**;
- **критерии решения задач** заранее четко не установлены и уточняются руководством по мере их решения;
- **большая трудоёмкость и длительность процесса**, требующая значительных затрат и использования высококвалифицированных специалистов.

Особенности стратегического планирования развития муниципального образования

- **1. Некоммерческий характер целей и задач муниципального образования.**
- **2. Необходимость согласования интересов ключевых субъектов территории – населения и хозяйствующих субъектов, чьи интересы непосредственно связаны с данным муниципальным образованием и чей потенциал и ресурсы позволяют существенно влиять на его развитие.**

1. Анализ среды организации

- ✓ Анализ среды организации — это процесс определения критически важных элементов внешней и внутренней среды, которые могут оказать влияние на способности фирмы в достижении своих целей.
- ✓ Анализ окружающей среды необходим при осуществлении стратегического анализа, т.к. его результатом является получение информации, на основе которой делаются оценки относительно текущего положения предприятия на рынке.

- **Внешняя среда** — совокупность факторов (условий и организаций), оказывающих воздействие на деятельность фирмы. Внешняя среда разделяется на факторы **косвенного (макросреда)** и **прямого (микросреда) воздействия.**

Факторы внешней среды





Макросреда — факторы косвенного воздействия оказывают влияние в целом на все организации, действующие в той или иной отрасли. К ним относят факторы, характеризующие развитие национальной экономики в целом:

- **экономическая среда** — факторы, определяющие развитие экономических процессов в национальной экономике
- **политическая среда** — факторы, определяющие развитие политических процессов, стабильность законодательных норм в национальной экономике
- **технологическая среда** — факторы, определяющие тенденции развития научно-технического прогресса
- **социальная среда** — факторы, определяющие демографическую структуру населения

Микросреда — факторы, оказывающие влияние на деятельность конкретной организации и определяющие ее конкурентоспособность в сравнении с другими организациями, действующими в той или иной отрасли. К ним относятся:

- 1. Поставщики ресурсов** — хозяйствующие субъекты (юридические или физические лица), располагающие ресурсами, необходимыми организации для ее эффективной деятельности;
- 2. Потребители продукции (работ, услуг)** — хозяйствующие субъекты (юридические или физические лица), испытывающие спрос на продукцию (работы, услуги), предлагаемые конкретной организацией;
- 3. Конкуренты** — хозяйствующие субъекты (юридические или физические лица), соперничающие на конкретном рынке и производящие продукцию (работы, услуги), которые способны удовлетворить аналогичные потребности потенциальных покупателей;
- 4. Посредники** — хозяйствующие субъекты (юридические или физические лица), способствующие в продвижении, распространении и сбыте товаров организации.

Микросреда

5. Контактные аудитории — это системы и социальные группы, которые проявляют реальный или потенциальный интерес к деятельности фирмы и могут оказать существенное влияние на ее результаты. К ним относятся:

— государственные органы: налоговые, статистики, лицензирования, санитарного, экологического и других видов надзора;

— местные органы власти;

— общественность: профсоюзы, союзы потребителей, экологические и другие общества;

— аудиторские и консалтинговые фирмы;

— независимые средства массовой информации: пресса, радио, телевидение.

Внешние факторы, влияющие на муниципальное образование

- *1. Среда косвенного воздействия* -- факторы внешней среды, которые не оказывают непосредственного воздействия на деятельность муниципального образования, но косвенно влияют на процесс формирования стратегии; к ней относятся **экономические, политические, технологические и социальные факторы.**
- *2. Среда прямого воздействия* -- совокупность факторов среды, непосредственно влияющих на деятельность муниципального образования: **бизнес, население, другие муниципальные образования, воздействие учреждений государственной и региональной власти.**

Среда косвенного воздействия

- *Технология.* Многие муниципальные образования не в состоянии увидеть открывающиеся новые перспективы, так как технические возможности для осуществления коренных изменений преимущественно создаются за пределами образования, в котором они функционируют.
- *Экономические факторы муниципального образования* - отраслевая структура, состояние инфраструктуры, ресурсы (энергетические, материальные, трудовые), технологический уровень производства, экономическая безопасность. В настоящее время существенными отрицательными факторами рынка труда для всех муниципальных образований округа является нелегальная миграция иностранцев, низкий уровень заработной платы в бюджетной сфере.

Среда косвенного воздействия

- *Социальные факторы муниципального образования* - доходы (уровень, структура, динамика), обеспеченность жильем, уровень занятости, медицинские и образовательные услуги (качество, доступность), социальные гарантии. В настоящее время существенным отрицательным фактором рынка труда для всех муниципальных образований округа является **диспропорция между потребностями населения в жилье и возможностями его приобретения.**
- *Политические факторы муниципального образования (институциональные и регулятивные факторы)* - правовая база, механизмы, инструменты, структура управления.

Среда прямого воздействия

- ***Бизнес.*** Малый бизнес создает в городе новые рабочие места.
- ***Население.*** Демографическая структура, ее динамика, степень вовлеченности населения в решение вопросов местного самоуправления.
- ***Другие муниципальные образования.***
- ***Деятельность органов государственной и региональной власти.***



Главные элементы внутренней среды:

- 1) **цели** - конкретное конечное состояние или желаемый результат, на достижение которого направлены усилия организации.
- 2) **структура** - количество и состав ее подразделений, ступеней управления в единой системе.
- 3) **задача** - работа, которая должна быть выполнена заранее установленным способом и в установленные сроки. Задачи делятся на 3 группы: *работа с людьми, работа с информацией, работа с предметами.*
- 4) **технология** - принятый порядок связей между отдельными видами работ.
- 5) **люди** - коллектив организации.
- 6) **организационная культура** - система коллективно разделяемых ценностей, убеждений, оказывающая влияние на поведение отдельных работников, а так же на результаты работы.

- ***Цели муниципального образования*** - это удовлетворение потребностей и учет интересов населения муниципального образования.
- ***Структура муниципального образования*** - это логические взаимоотношения уровней управления и функциональных областей, построенные в такой форме, которая позволяет наиболее эффективно достигать целей МО.
- ***Задача муниципального образования*** - желаемый результат деятельности муниципальных органов, достигаемый за намеченный период времени и характеризующийся набором количественных и качественных данных или параметров этого результата.
- ***Технология муниципального образования*** - это сочетание навыков, способов, методов, приемов, оборудования, инфраструктуры, инструментов и соответствующих знаний, необходимых для решения местных проблем и достижения целей муниципального управления.
- ***Человеческие ресурсы муниципального образования*** - группы людей, совместная работа которых направлена на достижение общей цели муниципального образования и базируется на единых ценностях, сходных идейных установках и мотивациях.

2. Миссия и цели

- **Миссия** – это концептуальное намерение двигаться в определенном направлении
- Миссия выражает **устремленность в будущее**, показывает то, на что будут направляться усилия организации, какие ценности будут при этом приоритетными.
- Обычно в ней детализируется **статус предприятия**, описываются основные **принципы** его работы, **действительные намерения руководства**, а также дается определение самых важных хозяйственных **характеристик предприятия**.

Необходимость формулирования миссии

1. Миссия дает субъектам внешней среды общее представление о том, что собой представляет организация, к чему она стремится.

2. Миссия способствует формированию единения внутри организации и созданию корпоративного духа.

3. Миссия создает возможность для более действенного управления организацией в силу того, что она:

- является базой для установления целей организации;
- обеспечивает стандарты для распределения ресурсов организации;
- расширяет для работника смысл и содержание его деятельности.

Цели

- Цели — это конкретное состояние отдельных характеристик организации, достижение которых является для нее желательным и на достижение которых направлена ее деятельность.
- *Цели организации - результаты, которых стремится достичь организация, и на достижение которых направлена ее деятельность.*
- Цели – это **конкретизация миссии** в организации в форме, доступной для управления процессом их реализации.

Требования к правильному формулированию цели:

- 1. **Цели должны быть достижимыми.** Они не должны быть слишком легкими для достижения. Но они также не должны быть нереалистичными, выходящими за предельно допустимые возможности исполнителей.
- 2. **Цели должны быть гибкими.** Цели следует устанавливать таким образом, чтобы они оставляли возможность для их корректировки в соответствии с теми изменениями, которые могут произойти в окружении.
- 3. **Цели должны быть измеримыми.** Это означает, что цели должны быть сформулированы таким образом, чтобы их можно было количественно измерить, или можно было каким-то другим объективным способом оценить, была ли цель достигнута.
- 4. **Цели должны быть конкретными,** обладающими необходимой специфичностью, помогающей однозначно определить, в каком направлении должно осуществляться функционирование организации.
- 5. **Цели должны быть совместимыми.** Совместимость предполагает, что долгосрочные цели соответствуют миссии, а краткосрочные цели — долгосрочным.

Отличия миссии организации и миссии муниципального образования

- **Миссия организации** - это общая цель, выражающая причину ее существования. В ней обычно детализируется статус организации, декларируются принципы ее работы, заявления и действительные намерения руководства, дается определение самых важных характеристик организации.
- **Миссия муниципального образования** - это четкое обозначение единой цели развития власти и бизнеса в направлении улучшения качества жизни населения района и повышения эффективности коммуникаций с внешней средой. В миссии формулируются фундаментальные представления о смысле жизнедеятельности местного сообщества.

Составляющие формирования миссии	Миссия организации	Миссия муниципального образования
Кто формирует	·руководство организации	·администрация района ·представители бизнес-сообщества ·население (при помощи социологических опросов) ·приглашенные консультанты и специалисты

Составляющие формирования миссии	Миссия организации	Миссия муниципального образования
Цели формирования	<ul style="list-style-type: none"> ▪ сосредоточение сотрудников на общей цели ▪ создание или изменение климата и культуры организации ▪ обеспечение трансформации целей организации в рабочую структуру ▪ закрепление имиджа организации в представлении субъектов внешней среды 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ руководство, контроль и мотивация социально-экономического развития района как единого целого и в то же время как составной части региональной и российской экономики ▪ поддержание социальной стабильности ▪ осуществление PR-функции, сообщение о конкурентных и территориальных преимуществах ▪ снижение дотационности района

Составляющие формирования миссии	Миссия организации	Миссия муниципального образования
Чьи интересы учитывать	<ul style="list-style-type: none">· сотрудники· акционеры· клиенты· партнеры· общество	<ul style="list-style-type: none">· региональная и федеральная власть· местное население и сообщество· бизнес-сообщество· внешние партнеры

Составляющие формирования миссии	Миссия организации	Миссия муниципального образования
На что обратить внимание при разработке	<ul style="list-style-type: none"> ▪ история организации, отличительные особенности ▪ основной продукт (услуга) ▪ главный рынок для реализации ▪ технологическая система производства ▪ ключевые компетенции организации ▪ заявления и намерения руководства 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ уникальные особенности территории ▪ история возникновения, традиции культура, уклад жизни ▪ окружающая среда, экономико- географическое положение ▪ особенности экономики территории ▪ социодемографические характеристики населения ▪ ресурсный потенциал территории ▪ направление вектора развития

3. Формирование и выбор стратегии

- **Выбор стратегии** — центральный момент стратегического планирования. Обычно организация выбирает стратегию из нескольких альтернативных вариантов.
- Процесс выбора стратегии состоит из **этапов РАЗРАБОТКИ, ДОВОДКИ И АНАЛИЗА (ОЦЕНКИ)**.
- **На этапе разработки** формулируются стратегии, позволяющие достичь поставленных целей. Главной задачей данного этапа является разработка возможно большего числа **альтернативных стратегий**, позволяющих достичь поставленных целей. Это значительно расширяет выбор и позволяет не пропустить потенциально лучший вариант.

3. Формирование и выбор стратегии

- Следующий этап выработки стратегии заключается в доводке общей стратегии до уровня ее адекватности целям развития организации во всем их многообразии.
- Решающим моментом выбора стратегии развития является **анализ и оценка альтернативных вариантов**.
- Задача оценки заключается в выборе такой стратегии, которая обеспечивала бы **максимальную эффективность** деятельности фирмы в будущем для достижения ее главных целей.
- После выбора одной из альтернативных стратегий происходит **наполнение ее конкретным содержанием**, дополняются и расширяются ее основные положения.

4. Реализация стратегии.

5. Оценка результатов реализации стратегии.

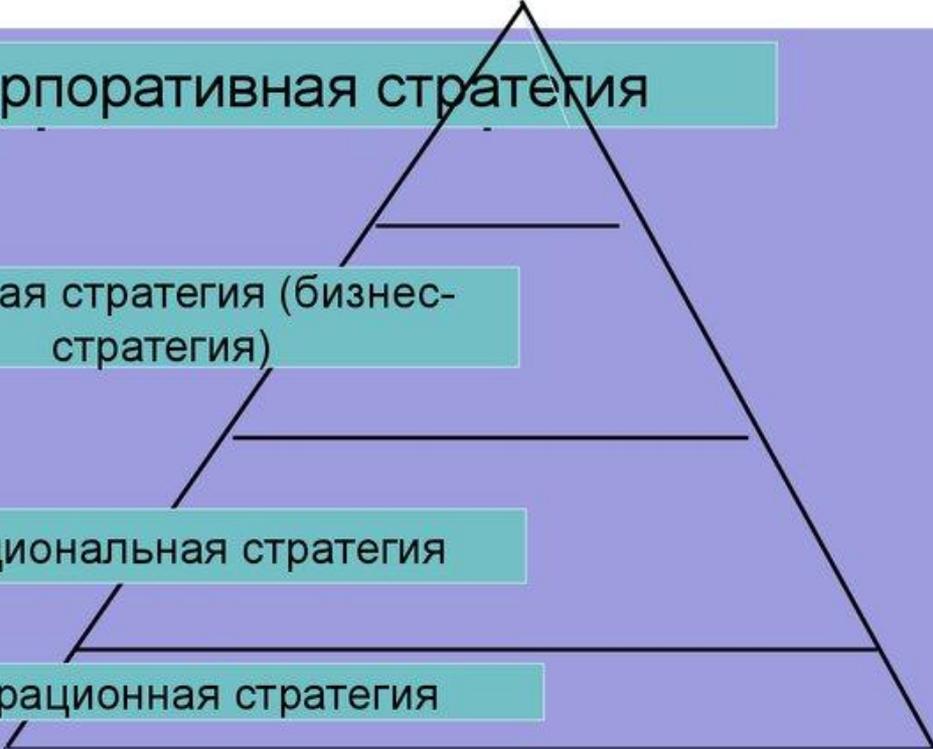


- **2. Структура стратегий управления муниципальным образованием**

Типы стратегий по уровням иерархии.

- **1. Корпоративная стратегия** (стратегия для организации и сфер ее деятельности в целом).
- **2. Деловая стратегия** (для каждого отдельного вида деятельности организации).
- **3. Функциональная стратегия** (для каждого функционального направления определенной сферы деятельности). Каждая сфера деятельности имеет производственную стратегию, стратегии маркетинга, финансов и т.д.
- **4. Операционная стратегия** (более узкая стратегия для основных структурных единиц: торговых региональных представителей и отделов (внутри функциональных направлений))

Пирамида стратегий



корпоративная стратегия

The diagram shows a pyramid divided into four horizontal layers. Each layer is associated with a text label in a light blue box. The labels, from top to bottom, are: 'корпоративная стратегия', 'Деловая стратегия (бизнес-стратегия)', 'Функциональная стратегия', and 'Операционная стратегия'. The pyramid is drawn with black lines on a purple background.

Деловая стратегия (бизнес-стратегия)

Функциональная стратегия

Операционная стратегия

Корпоративная стратегия

- **Корпоративная стратегия** является общим планом управления организацией.
- Корпоративная стратегия **РАСПРОСТРАНЯЕТСЯ НА ВСЮ ОРГАНИЗАЦИЮ**, охватывая все направления деятельности, которыми она занимается.
- Она состоит из действий, предпринимаемых для утверждения своих позиций в различных отраслях промышленности, и подходов, используемых для управления делами организации.
- Корпоративная стратегия **СОЗДАЕТСЯ РУКОВОДИТЕЛЯМИ ВЫСШЕГО ЗВЕНА**. Они несут главную ответственность за анализ сообщений и рекомендаций, поступающих от руководителей более низкого звена управления.

Деловая стратегия

- Деловая стратегия концентрируется на действиях и подходах, которые связаны с управлением, направленным на обеспечение успешной деятельности **в одной специфической сфере бизнеса.**
- **Сущность деловой стратегии** состоит в том, чтобы показать, как завоевать сильные долгосрочные конкурентные позиции. Деловая стратегия нацелена на установление и **укрепление долгосрочной конкурентоспособной позиции** организации на рынке.

Деловая стратегия

- Деловая стратегия концентрируется на действиях и подходах, которые связаны с управлением, направленным на обеспечение успешной деятельности **в одной специфической сфере бизнеса.**
- **Сущность деловой стратегии** состоит в том, чтобы показать, как завоевать сильные долгосрочные конкурентные позиции. Деловая стратегия нацелена на установление и **укрепление долгосрочной конкурентоспособной позиции** организации на рынке.

Функциональная стратегия

- Функциональная стратегия относится к плану управления текущей и основной деятельностью подразделения (**НИОКР, производство, маркетинг, финансы, кадры и т.д.**).
- Организации необходимо иметь столько функциональных стратегий, сколько у нее основных направлений деятельности. Функциональная стратегия, хотя и является более узкой по сравнению с деловой стратегией, **конкретизирует отдельные детали** в общем плане развития организации за счет определения подходов, необходимых действий и практических шагов по обеспечению управления отдельными подразделениями или функциями бизнеса.
- Главная **ответственность** за формирование функциональной стратегии обычно **возлагается на руководителей подразделений.**

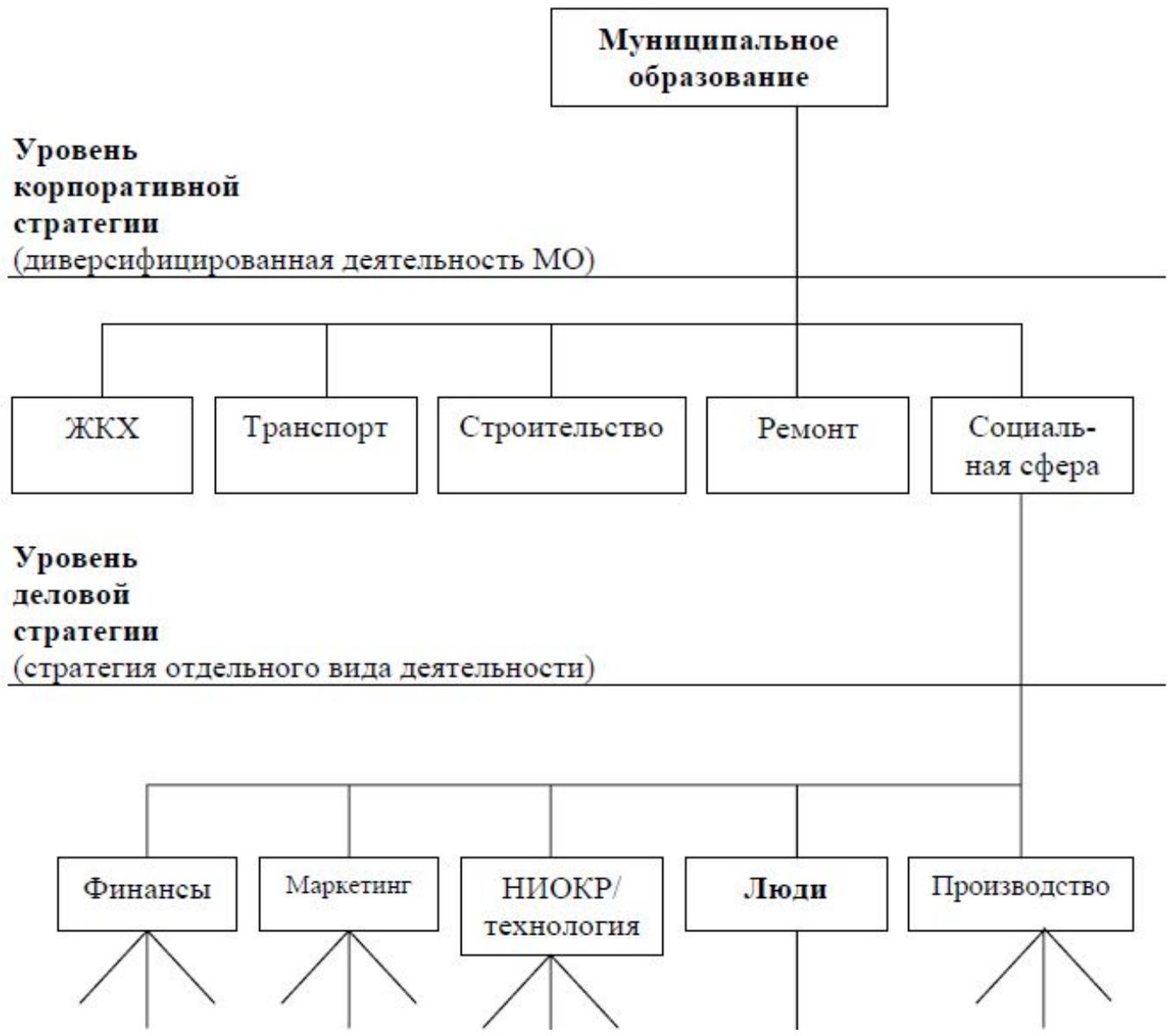
Операционные стратегии

- **Операционные стратегии** определяют, как управлять ключевыми организационными звеньями (отделами продаж, центрами распределения), а также как обеспечить выполнение стратегически важных оперативных задач (покупка материалов, ремонт, рекламные кампании и т.д.)
- Главная **ответственность** за разработку операционные стратегий ложится **на руководителей среднего звена**, предложения которых должны быть рассмотрены и приняты вышестоящим руководством.

Иерархия уровней разработки стратегии¹

Уровень стратегии	Лица, принимающие решения	Мероприятия, характерные для каждого уровня стратегий
Корпоративная стратегия	Управляющие высшего ранга, другие ключевые менеджеры (решения обычно принимаются советом директоров)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Создание и управление высокопродуктивным хозяйственным портфелем структурных подразделений организации (приобретение организаций, укрепление существующих деловых позиций, прекращение деятельности, не соответствующей управленческим планам). 2. Достижение синергизма среди родственных структурных подразделений и превращение его в конкурентное преимущество. 3. Установление инвестиционных приоритетов и направление организационных ресурсов в наиболее привлекательные сферы деятельности.

Уровень стратегии	Лица, принимающие решения	Мероприятия, характерные для каждого уровня стратегий
Деловая стратегия	Генеральные директора / руководители подразделений (решения обычно принимаются высшим руководством или советом директоров)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Разработка мер, направленных на усиление конкурентоспособности и сохранение конкурентных преимуществ. 2. Формирование механизма реагирования на внешние изменения. 3. Объединение стратегических действий основных функциональных подразделений. 4. Усилия по решению специфических вопросов и проблем организации.
Функциональная стратегия	Руководители среднего звена (решения принимаются главой подразделения)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Действия по поддержке деловой стратегии и достижению целей подразделения. 2. Обзор, пересмотр и объединение предложений менеджеров на местах.
Операционная стратегия	Руководители на местах (решения принимаются руководителями функциональных служб и других отделов)	Действия по решению узкоспециальных вопросов и проблем, связанных с достижением целей подразделения.



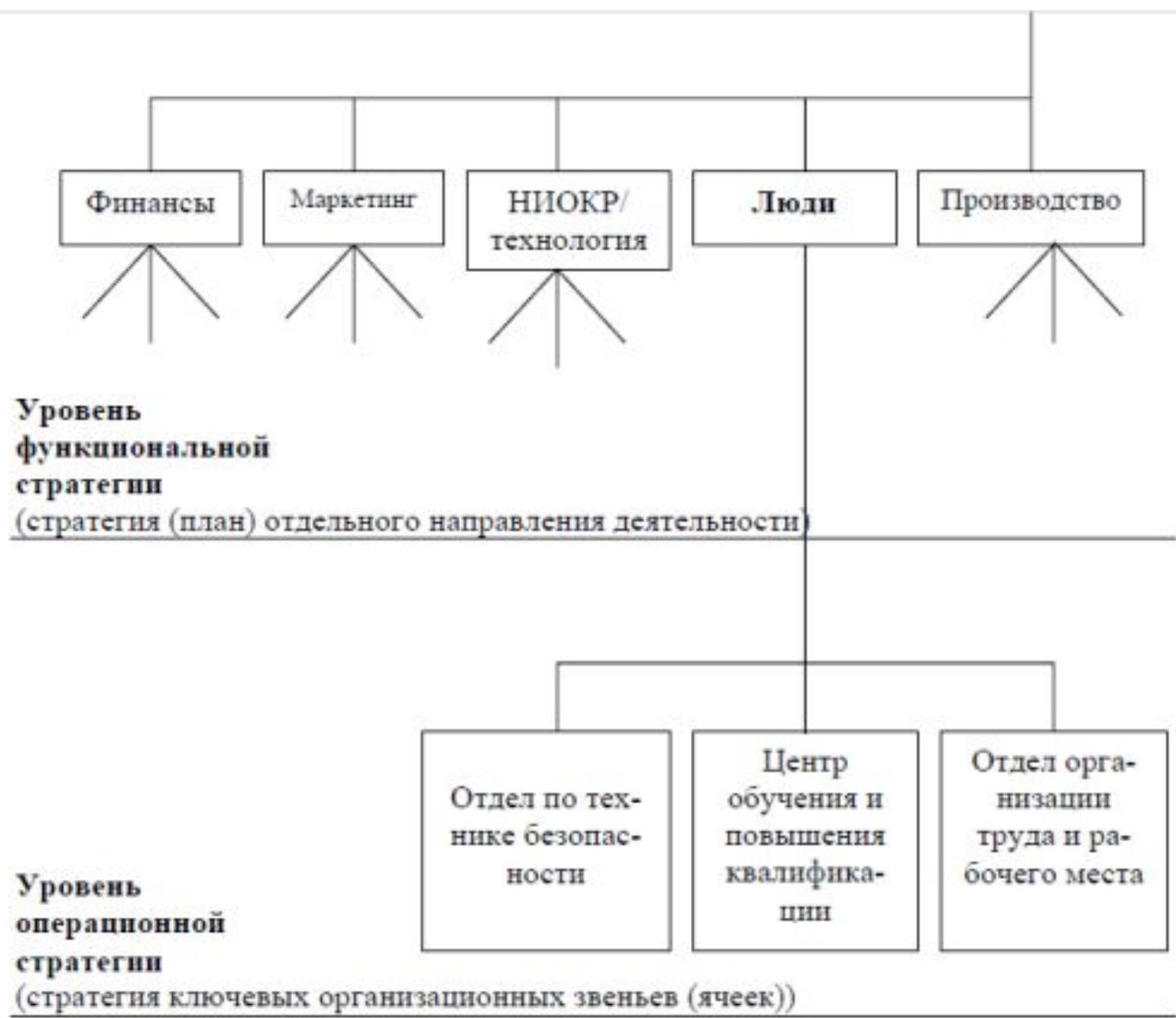


Рис. 13. Стратегии основных уровней управления МО

Типы экономических стратегий

- **1. Стратегия, направленная на самосохранение,** поддержание социально-экономической стабильности организации и его коллектива в широком смысле слова, включая удержание рынков или их ключевых сегментов.
- **2. Стратегия, направленная на максимизацию прибыли** в краткосрочной перспективе («стратегия рыночного спринтера»).
- **3. Стратегия, направленная на развитие производства** - внедрение новых технологий, завоевание новых рынков, выпуск новой продукции, улучшение бизнеса в целом.

Цели развития муниципального образования:

1. Совершенствование, повышение социальной эффективности деятельности органов городского управления, как функционально специализированной и профессионализированной деятельности,
2. Саморазвитие местного сообщества и усиление его непосредственного участия в делах городской жизни, в развитии города, в создании и совершенствовании стратегии развития.

Стратегия как модель достижения цели, должна разрабатываться органами власти каждого МО самостоятельно, для предъявления ее населению и последующего уточнения в процессе реализации.

- Разработка пакета стратегических документов муниципального образования включает:
- 1. *Изучение внешних условий; анализ тенденций и ресурсов развития города: определение приоритетов развития, анализ и согласование интересов участников городского развития*
- 2. *Разработка концепции развития города – представляет собой документированное закрепление приоритетов развития территории, выбранных на основе предшествующего анализа и прогнозирования развития территории.*

3. *Разработка комплексной программы городского развития.*

4. *Разработка целевых программ.*

5. *Согласование и стыковка целевых программ* – необходимо добиться их соответствия друг другу и приоритетам развития муниципального образования, непротиворечивости, отсутствия дублирования на содержательном и организационном уровнях и т.п.

6. *Экспертиза программ и проектов* – должна (помимо оценки соответствия приоритетам) включать экономическую, социальную, экологическую и другие виды оценок».

Формирование стратегических документов требует соблюдения следующего перечня ключевых принципов:

- При разработке стратегических программ необходимо помнить, что стратегические программы (программы развития территории) и антикризисные программы – не одно и то же. **Задача стратегических программ – не обеспечить выживание территории, а привести к росту потенциала муниципального образования, обеспечить его конкурентными преимуществами**
- Прогнозирование методом экстраполяции существующих тенденций неминуемо должно смениться **сценарным планированием.**
- **Городское сообщество не должно оставаться пассивным в процессах формирования стратегических программ**

Система стратегического планирование в муниципальном образовании



Задание

- Дайте определение понятию миссия и цели организации. Приведите примеры.
- Причислите типы стратегий муниципального образования

Домашнее задание:

- Изучить **Стратегию Волгограда 2030**