



Лекция 2.

Планирование и прогнозирование в системе управления регионами

д.э.н. Юдина Т.Н.



Вопросы

1. Теория, методология и практика регионального прогнозирования и планирования
2. Планирование в системе управления регионами
3. Прогнозирование в системе управления регионами



1. Теория, методология и практика регионального прогнозирования и планирования

Важной **формой** проведения
региональной политики является
прогнозирование и планирование.

Основная цель регионального
прогнозирования и планирования —
обоснование направлений и перспектив
развития региона для выработки
экономической и социальной политики и
принятия соответствующих
управленческих решений.



Прогнозирование регионального развития

это предвидение социально-экономической ситуации в регионе на перспективу с учетом существующих показателей, динамики их изменения и возможных «возмущающих» воздействий



Планирование регионального развития

это не просто пассивное предвидение развития ситуации в регионе, но и активное воздействие на нее посредством принятия и реализации соответствующих управленческих решений с целью достижения желаемого (планируемого) состояния.

Планирование развития регионов – это **моделирование будущего социально-экономического состояния регионов** с учетом как независящих от субъектов управления внешних факторов, так и принимаемых ими управленческих решений.



прогнозирования и планирования развития

применяются:

а) программно-целевой метод, предусматривающий возможность составления и реализации проблемных и комплексных целевых региональных программ. В основе лежат узловые вопросы, определяющие уровень и тенденции развития в будущем той или иной конкретной стороны регионального хозяйственного комплекса (например, программа поддержки малого предпринимательства в Москве, Севастополе). Комплексные региональные программы нацелены на сбалансированное развитие региона по целому ряду показателей-индикаторов с целью наиболее полного удовлетворения основных материальных и культурных потребностей населения региона (например, программа комплексного социально-экономического развития Москвы на 2013г.);

В его основу должна быть положена система программ, которые реализуются либо государственными органами разного уровня, либо частными компаниями при государственной поддержке. Целевые программы представляют собой комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение задач в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития страны. Программно-целевое планирование весьма активно применяется практически во всех странах с развитой рыночной экономикой, но особых успехов в этом направлении достигли США, по масштабам и качеству централизованного планирования опередившие всех своих ближайших конкурентов.



прогнозирования и планирования развития регионов

б) **балансовый метод планирования**, основанный на системе территориальных балансов. посредством балансового метода обеспечивается увязка ресурсов и потребностей, соизмерение затрат и результатов производства, сбалансированность между наличием и необходимостью материальных, энергетических, финансовых и трудовых ресурсов с учетом межрегиональных связей. При этом наиболее перспективным направлением считается применение натурально-стоимостной схемы межотраслевого баланса (МОБ), учитывающей наличие региональных межотраслевых связей, взаимное сотрудничество сопряженных отраслей, доли отраслей и конкретных продуктов во взаимном продуктообмене;



прогнозирования и планирования развития

- в) нормативный метод**, основанный на активном применении в качестве целеориентирующих факторов дифференцированных норм и нормативов;
- г) метод экстраполяции**, учитывающий динамику прогнозируемых и планируемых индикаторов, а также возможные тенденции их вариации;
- д) метод экспертных оценок**, связанный с опросами специалистов, имеющих значительный опыт работы в данной сфере;
- е) методы экономико-математического моделирования**, предусматривающие разработку формализованных моделей, подстановка в которые числовых значений, характерных для будущих периодов, дает возможность вычислить другие параметры для этих же периодов.



Инструменты государственного регулирования экономического развития регионов

- 1) генеральную схему развития и размещения производительных сил,** представляющую собой прогнозный документ стратегического характера, содержащий научное обоснование развития и размещения производительных сил на перспективу и включающий в себя анализ цели, задачи, предпосылки, проблемы, прогнозы и оценки эффективности изменений в региональной структуре народного хозяйства;
- 2) прогноз социально-экономического развития региона,** являющийся предвидением будущего состояния экономики и социальной сферы той или иной территории. В состав прогноза социально-экономического развития региона входит набор частных прогнозов, отражающих будущее состояние отдельных сторон жизни общества (демографическая ситуация, динамика и величина платежеспособного спроса, предложение производственных ресурсов и т.п.), а также комплексный экономический прогноз, характеризующий будущее развитие экономики региона как целостного образования. По временному горизонту комплексные прогнозы экономического развития регионов подразделяются на долгосрочные (5–10 лет), среднесрочные (3–5 лет) и краткосрочные (1–2 года);



Инструменты государственного регулирования экономического развития регионов

3) стратегический план регионального развития –

это управленческий документ, который содержит взаимосвязанное описание различных аспектов деятельности по развитию региона.

Подготовка такого плана предусматривает:

постановку целей развития региона; определение путей достижения поставленных целей; анализ потенциальных возможностей, реализация которых позволит достичь успехов; определение наиболее эффективных способов использования ресурсов.

Основными составляющими стратегии социально-экономического развития должны стать:

проведение целенаправленной структурной, научно-технической и инвестиционной политики; решение социальных проблем при реформировании экономики; стимулирование деловой активности реального сектора экономики.



Инструменты государственного регулирования экономического развития регионов

4) индикативное планирование регионального развития

представляет собой процесс формирования системы показателей, характеризующих состояние и развитие экономики региона, соответствующее направлениям государственной социально-экономической политики.

Индикативный план – это инструмент ориентации предпринимательского сектора в выборе наиболее эффективных путей развития. Он предусматривает разработку мер государственного воздействия на социальные и экономические процессы с целью достижения установленных индикаторов. Показатели индикативного плана не имеют директивного характера. Он содержит ограниченное число обязательных заданий и носит в значительной мере нацеливающий характер.

Объектом индикативного планирования в регионе является комплекс отраслей, находящихся на ее территории, а целью планирования – обеспечение их эффективного и пропорционального развития, исходя из потребностей производства и решения социальных вопросов. В качестве важнейших индикаторов социально-экономического развития используются показатели, характеризующие динамику, структуру и эффективность экономики, состояние финансов, денежного обращения, рынка товаров и ценных бумаг, движение цен, занятость, уровень жизни населения, внешнеэкономические связи и т.д.



Инструменты государственного регулирования экономического развития регионов

Система инструментов активного воздействия государства на экономическое развитие региона включает в себя программирование регионального развития, а также разработку и реализацию бюджета региона.

Программирование развития экономики региона – это разработка и реализация специальных документов, описывающих цели, процедуру, мероприятия и средства решения наиболее актуальных проблем регионального развития. Программирование отражает активное участие властных структур не только в опосредованном (косвенном) воздействии на экономические процессы, но и в непосредственном управлении ходом общественного воспроизводства. Этот процесс имеет место во всех развитых странах мира.



Инструменты государственного регулирования экономического развития регионов

5) разработка и реализация бюджетной системы региона, которая включает в себя консолидированный бюджет и внебюджетные фонды. Бюджет региона является формой образования и расходования денежных средств в целях обеспечения в регионе функции органов государственной власти. Сосредоточение финансовых ресурсов в бюджете необходимо для успешной реализации финансовой политики государственных органов.

Регулирующие функции региональных бюджетов бюджетных систем сводятся к следующему:

- созданию условий повышения уровня и качества жизни населения региона;
- содействию справедливому распределению доходов между отдельными группами населения, проживающего на территории региона;
- развитию деловой активности в регионе путем направления региональных инвестиций, подконтрольных администрации, в «точки роста» регионального хозяйственного комплекса через бюджет развития региона или путем прямых государственных инвестиций;
- выравниванию условий предпринимательства в территориальных образованиях региона путем развития производственной, социальной и рыночной инфраструктуры и др.



Основные документы регионального развития России и Украины

Национальная стратегия устойчивого развития России и Украины, представляющая собой систему научно обоснованных понятий о критериях и принципах устойчивого развития экономики, общества и состояния окружающей среды, на основе чего определяются направления эффективного использования социального, демографического, производственного, инновационного и природного потенциалов регионов сроком на 15 лет; **Основные направления социально-экономического развития России, Украины и их регионов (на 10 лет)** – это документ, в котором рассматривается система научно обоснованных взглядов на закономерности и реально возможные пути социально-экономического развития страны и регионов, разрабатываются сценарии социально-экономического развития на долгосрочную перспективу, определяются цели и приоритеты, макроэкономическая политика, важнейшие направления структурной перестройки экономики и средства их реализации, развитие отраслей региона и административно-территориальных единиц; **Программа социально-экономического развития (на 5 лет)** основывается на предыдущем документе и отражает оценку итогов социально-экономического развития за предыдущий период, характеристику состояния региональной экономики, концепцию развития региона на среднесрочную перспективу, макроэкономическую политику (включая бюджетно-налоговую и кредитно-денежную политику), социальные вопросы, экологические аспекты и т.п.



Основные документы регионального развития России и Украины

Прогноз социально-экономического развития региона (на 1 год) – это краткосрочный документ, в котором конкретизируются мероприятия, необходимые для реализации намеченной стратегии развития региона, а также отражаются показатели, на которые выйдет экономика региона в прогнозном периоде. Прогноз состоит из двух частей:

1) анализа социально-экономического развития региона за предыдущий период;

2) прогнозного блока, отражающего специализацию региона в общереспубликанском разделении труда, оценку социально-экономического развития и основные направления преобразований в экономике региона (развитие реального сектора экономики, инфраструктуры, сферы обслуживания, культуры, здравоохранения и т. п.).

Благодаря разработке долгосрочных, среднесрочных и текущих прогнозов и планов регионального развития решаются проблемы стабилизации экономики, экономического роста, снижения безработицы в регионах, а также выравнивания уровней их социально-экономического развития.



Планирование в системе управления регионами

Цели национальной и региональной экономики:

1. Стабильных высоких темпов роста национального объема производства.
2. Стабильных цен. При этом длительно неизменные цены замедляют темпы роста валового национального продукта, снижают занятость населения. Низкие цены хороши для потребителя, но лишают стимула производителя. Высокие же цены стимулируют производство, но снижают покупательную способность населения. Поэтому достижение стабильности цен на практике означает их регулируемый рост в приемлемой для всех участников рыночного взаимодействия динамике обеспечения государством функций адресной социальной защиты.
3. Высокого уровня занятости. Он достигается, если общество обеспечивает работу оптимальному числу работников. Однако это не означает, что полная занятость охватывает все трудоспособное население. В каждый момент времени есть люди, временно не работающие, например в связи со сменой места работы или места жительства (фрикционная безработица). Кроме того, неизбежна структурная безработица, обусловленная несоответствием структуры новых рабочих мест имеющейся структуре рабочей силы и отставанием последней по квалификационным требованиям и новым профессиям от запросов новой техники и технологии.
4. Поддержания внешнеторгового баланса. Это означает достижение относительного равновесия между экспортом и импортом, стабильного обменного курса национальной валюты на валюты других стран.

Макроэкономические пропорции

Важнейшей характеристикой любой национальной экономики являются сложившиеся в ней **макроэкономические пропорции** - это **количественные соотношения между различными подразделениями и сферами общественного производства, отраслями, территориально-производственными (региональными) частями национальной экономики.** В планово-регулируемых национальных экономиках они устанавливаются централизованно, в рыночных экономиках складываются на основе соотношений спроса и предложения, а в смешанных формируются рынком совместно с регулирующим воздействием государства. Пропорции меняются под влиянием НТП (или инновационного развития), избранного направления экономического роста (экстенсивного или интенсивного), изменений потребностей экономики, складывающихся экономических условий развития общественного производства и других факторов.



Система

макроэкономической пропорции

Виды пропорций:

- ❑ **общеэкономические** — между наиболее крупными сферами национальной экономики (между производством и потреблением, потреблением и накоплением, материальным и нематериальным производством);
- ❑ **межотраслевые** — между отраслями промышленности, сельского хозяйства и другими отраслями;
- ❑ **внутриотраслевые** — между взаимосвязанными производствами внутри одной отрасли, например между выпуском чугуна и стали в металлургии, тракторов и комбайнов в сельскохозяйственном машиностроении;
- ❑ **территориальные или общеэкономические, меж- и внутриотраслевые**, рассматриваемые в границах определенной территории;
- ❑ **межгосударственные** или между отдельными государствами, складывающиеся на основе международного разделения труда.



Классификация пропорций по форме отображений

Натурально-вещественные пропорции характеризуют соотношение между производством и потреблением отдельных видов продукции. Анализ натурально-вещественных пропорций осуществляется с помощью материальных балансов.

Стоимостные пропорции показывают соотношения между отдельными элементами стоимости ВВП – денежной выручкой и доходами в сферах материального и нематериального производства, доходов предприятий, государства и населения, обращения товаров и денег в национальной экономике.

Пропорции распределения трудовых ресурсов характеризуют соотношения трудовых ресурсов между производственной и непроизводственной сферами, между городом и деревней, отдельными отраслями и регионами. Изменения в распределении трудовых ресурсов обусловлены демографическими причинами, структурной и инвестиционной политикой, кризисными явлениями в экономике и другими факторами.



Устойчивые тенденции изменения пропорций

- 1) повышение технического уровня производства, проявляющееся в росте фондовооруженности труда, что ведет к увеличению объемов производственных фондов по отношению к численности работающих;
- 2) опережающее развитие электроэнергетики, машиностроения, химической, приборостроительной и других наукоемких отраслей;
- 3) увеличение доли непроизводственной сферы по сравнению с отраслями материального производства;
- 4) ускоренное развитие обрабатывающей промышленности по отношению к добывающей;
- 5) расширение участия в международном разделении труда, которое выражается в быстром увеличении внешнеторгового оборота по отношению к росту производства в стране.



Сбалансированность и пропорциональность

Сбалансированность национальной экономики означает соответствие между взаимосвязанными отраслями, объемами производимых продуктов и потребностями в них. Основу сбалансированности составляет пропорциональность. Сбалансированность и пропорциональность в реальной действительности обычно неустойчивы и постоянно нарушаются. Например, экономический рост ведет к установлению новых пропорций и новой сбалансированности. Полного соответствия между отраслями не бывает, поэтому сбалансированность между отдельными сферами экономики, а также внутри них должна поддерживаться корректировкой пропорций в ходе макроэкономического прогнозирования и планирования.



Планирование: макроэкономическое, централизованное и стратегическое

На протяжении десятилетий макроэкономическое планирование зарубежными исследователями противопоставлялось централизованному планированию, а рынок – плану. Считалось, что для развитых стран, использующих систему рыночных отношений, присуще макроэкономическое планирование, а для социалистической экономики – централизованное. Особая роль централизованного планирования виделась в том, что посредством составления и реализации текущих и перспективных планов в жизнь воплощались приоритеты и решения государственных органов управления и директив правящих партий.



социально-экономическое планирование.

Долгосрочное и стратегическое планирование

Вместе с тем до сих пор в научной литературе высказывается точка зрения о нецелесообразности использования методов стратегического территориального социально-экономического планирования. Их применение в практике государственного и регионального управления рассматривается как опасная самонадеянность, которая может привести к консервации отставания. При этом указывается на ограниченные возможности долгосрочного планирования и прогнозирования в условиях угроз и вызовов, связанных с трансформационными процессами, когда они протекают вне национального консенсуса и без государственного контроля.

Смещение понятий долгосрочного и стратегического планирования встречается в научных публикациях довольно часто. Между тем долгосрочный план не является стратегическим, если он не учитывает изменений внутренних и внешних факторов, определяющих развитие сложной социально-экономической системы (каковой является, в частности, регион), не содержит комплекса адаптаций, направленных на смягчение отрицательных последствий, обусловленных разного рода вызовами и угрозами.



Институциональные основы стратегического планирования и прогнозирования в РФ

Новые экономические условия в конце прошлого века заставили научных и практических работников искать адекватные формы и методы планирования социально-экономического развития территориальных образований, в частности, пытаться, ориентируясь на опыт зарубежных стран, применять инструментарий стратегического планирования. В настоящее время можно констатировать преодоление существенного спада прогнозно-аналитической деятельности в сфере комплексного социально-экономического развития регионов и муниципальных образований страны, обусловленного выдвижением руководителями российских реформ начала 90-х годов XX в. положения о несовместимости государственного регулирования и рыночных механизмов. Своевременным явилось принятие **ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (июль 1995 г.)**, который поставил во главу государственной плановой деятельности разработку системы прогнозов социально-экономического развития в целом по стране, по народнохозяйственным комплексам и отраслям экономики, по субъектам РФ. Это способствовало активизации исследований в сфере научного обеспечения работ по формированию документов, характеризующих стратегическое развитие муниципальных образований России.



«Местное сообщество» и регион

К развитию региона можно предъявлять целый комплекс. Некоторые исследователи предпочитают говорить о развитии «местного сообщества». «Местное сообщество», конечно, ключевой элемент, но не отражает специфики развития региона, не охватывает сферу территории как места проживания местного сообщества, среду его обитания. В то же время сфера территории региона с ее ресурсами и пространственными, экономическими, экологическими процессами составляет существенный блок объекта социально-экономического планирования. По-видимому, можно говорить об общем требовании обеспечения комплексного социально-экономического развития региона, причем под ним предлагается понимать сбалансированное, безопасное и эффективное развитие, обеспечивающее достижение намеченных целей социального, экологического и экономического характера.

Проблемы стратегического

территориального управления

экономиками России и Украины



Невысокий профессиональный уровень существующего регионального менеджмента обуславливает ситуацию, когда само понятие стратегического территориального социально-экономического планирования вызывает непонимание в первую очередь у практических работников. Распространено мнение, что в СССР была создана и функционировала система стратегического территориального планирования, методы которой нельзя использовать в современных условиях. С таким утверждением трудно согласиться, ибо происходит подмена понятия «стратегическое планирование» близким, но не тождественным понятием «долгосрочное планирование». Ведь, собственно, стратегичность заключается не только (и не столько) в долгосрочном временном горизонте планирования, но главным образом в предвидении изменений внутренней и внешней среды планируемого объекта (в нашем случае региона), адаптации к ним процесса его развития или выстраивания определенной линии поведения, формирующей или преобразующей эту среду. В условиях преимущественно административной системы управления речь, конечно, могла идти о долгосрочном, но никак не о стратегическом территориальном социально-экономическом планировании.



Выводы:

Современный подход к стратегическому территориальному социально-экономическому планированию должен опираться на имеющиеся традиции долгосрочного территориального планирования, модернизированные применением передовых технологий. С нашей точки зрения, стратегическое планирование комплексного социально-экономического развития региона представляет вид управленческой деятельности, состоящий в разработке таких целей развития на стратегическую перспективу и определении механизмов их достижения, реализация которых призвана обеспечить его эффективное функционирование в условиях изменяющейся внешней и внутренней среды с целью достижения сбалансированности национальных интересов и интересов местного сообщества. Решение задачи интеграции стратегического социально-экономического и финансового планирования — залог успешной реализации принимаемых стратегических решений.



3. Прогнозирование в системе управления регионами

Самостоятельно



Литература

1. Гапоненко А.Л., Полянский В.Г. Развитие региона: цели, закономерности, методы управления. – М.: Изд-во РАГС, 1999.
2. Стратегический анализ социально-экономического развития региона: / Под ред. Гневко В.А., Рохчина ВЕ. — СПб.: ИРЭ РАН; ИУЭ, 2004
3. Гневко М.В. Цели муниципальной научно-инновационной политики: сущность, алгоритм формирования // Проблемы стратегического управления развитием муниципальных образований: Сб. науч. трудов. — СПб.: ИРЭ РАН; ИУиЭ, 2001.
4. Кузнецова О. Теоретические основы государственного регулирования экономического развития регионов. // Вопросы экономики. — 2002. — № 4.
5. Управление социально-экономическим развитием России: концепции, цели, механизмы. — М.: «Экономика», 2002.
6. Государственное регулирование рыночной экономики: учебное пособие. — М.: Дело, 2010.



Литература



LOGO

