

УДК 351:332.14

В. В. МАМОНОВА

РОЛЬ ПРОГНОЗУВАННЯ У ПЛАНУВАННІ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ

Досліджено класифікацію функцій з управління територією. Дістало подальший розвиток встановлення взаємозв'язку прогнозування та стратегічного планування розвитку територій. Розроблено його логічну схему. Запропоновано здійснювати комплексний демоєкономіко-бюджетний прогноз як передумову розроблення регіональної стратегії розвитку.

Ключові слова: планування, прогнозування, демографічне прогнозування, економічне прогнозування, фінансове прогнозування, регіональна стратегія розвитку.

Investigated the classification of functions of area management. The establishment of interconnection between forecasting and strategic planning of areas development has been further developed. Its logical scheme has been developed. Implementation the complex of demographic, economic and fiscal forecasting like a precondition for elaboration of regional development strategy suggested.

Key words: planning, forecasting, demographic forecasting, economic forecasting, fiscal forecasting, regional development strategy.

В умовах формування інноваційно-знаннєвого суспільства управлінські рішення щодо соціального та економічного розвитку територій мають спиратися на наукові засади, що передбачає виявлення та науковий аналіз тенденцій, що склалися в кожній сфері життєдіяльності територій, сценаріїв майбутнього розвитку з урахуванням оцінки можливих результатів прийнятих рішень – як позитивних, так і негативних. Разом з тим, існуюча практика територіального планування, як правило, сьогодні обмежується визначенням пріоритетів економічного та соціального розвитку територій і розробкою комплексних та/або цільових програм, спрямованих на їх реалізацію. При цьому реально не використовується повною мірою широкий арсенал методів прогнозування, які дозволяють здійснювати передбачення майбутнього розвитку не лише на основі аналізу даних ретроспективного періоду, а й ідентифікації зовнішніх і внутрішніх факторів впливу, врахування кількісних і якісних змін, що відбуваються в територіальній спільноті (регіону, району, міста, села, селища). Як наслідок – неузгодженість потреб ресурсного забезпечення розроблених на перспективу планів і програм зі щорічними бюджетними можливостями відповідних територій.

Згідно із законодавством України, передбачена розробка прогнозу економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, області, району, міста на середньостроковий період (п'ять років). У ньому повинно

бути відображене таке: аналіз соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці за попередній період і характеристика головних проблем розвитку її економіки та соціальної сфери; стан використання природного, виробничого, науково-технічного та трудового потенціалу, екологічна ситуація у відповідній адміністративно-територіальній одиниці; прогноз кон'юнктури на ринках основних видів товарів і послуг; можливі шляхи розв'язання головних проблем розвитку економіки та соціальної сфери відповідної адміністративно-територіальної одиниці; цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку в середньостроковий період та пропозиції щодо заходів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для їх досягнення; основні показники соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці; висновки щодо тенденцій розвитку економіки відповідної адміністративно-територіальної одиниці протягом середньострокового періоду [1]. Проте нічого не йдеться про демографічний прогноз розвитку території, її бюджетне прогнозування, хоча мають місце регіональні особливості демографічного розвитку, які суттєво впливають на функціонування майже всіх сфер життєдіяльності населення, що призводить до диференціації регіонів за освітою, охороною здоров'я, споживанням соціальних послуг, технологічною модернізацією тощо, і в результаті – рівнем соціально-економічного розвитку у цілому.

Проблеми прогнозування та програмування економічного і соціального розвитку України, використання економіко-математичного моделювання багато років знаходяться в центрі уваги відомих вітчизняних фахівців, серед яких В. Геєць, Б. Грабовецький, Т. Клебанова, Е. Лібанова, А. Осітнянко, М. Пашута, О. Черняк та ін. Проте питання соціально-економічного прогнозування та планування розвитку територій розглядаються, як правило, сьогодні більшістю науковців відокремлено, причому частіше за все ізольовано за видами прогнозування: демографічне, економічне, бюджетне тощо, що ускладнює їх інтегроване застосування в ході розробки планів і програм розвитку конкретних територій. Це підтверджує актуальність визначеної проблеми та потребує подальшого її дослідження.

Метою даної статті є обґрунтування ролі прогнозування у плануванні економічного і соціального розвитку територій через призму реалізації управлінських функцій на місцевому рівні.

Управління територіальним розвитком, незалежно від того, йдеться про органи державного управління чи органи місцевого самоврядування, здійснюється за допомогою функцій обраними методами із застосуванням певних інструментів, тобто відбуваються такі закономірності управлінських дій: функції \Rightarrow методи \Rightarrow інструменти. Як відомо, управлінський процес, за класифікацією Б. Гурне, забезпечується через головні, допоміжні та командні (штабні) функції [3]. Даний підхід розвинуто з урахуванням вітчизняних особливостей у працях відомих українських дослідників проблем державного управління, згідно із названими класифікаціями, функції державного управління розподіляються на великі групи, кожна з яких має свої підгрупи.

Так, здійснення командних (штабних) функцій управління територіальним розвитком пов'язане з реалізацією владою певної управлінської політики та охоплює поведіння, також притаманні всім шаблям ієрархії управління, зокрема, прогнозування наслідків майбутніх рішень.

Сам же процес управління розглядається, як відомо, з двох точок зору: як прийняття управлінських рішень і виконання певних функцій управління. У теорії менеджменту поки ще відсутня єдина думка щодо кількості основних функцій державного управління та місцевого самоврядування. Дослідження літературних джерел з питань загального та муніципального менеджменту дозволило виявити такий перелік функцій управління: планування, організація, комплектація кадрами, координація, програмування, прогнозування, регулювання, керівництво, розпорядництво, командування, мотивація, стимулювання, аналіз, контроль, облік, оцінка, комунікація, представництво, ведення переговорів тощо. Однак вважаємо, що він є надто роздрібненим, більшість наведених призначень фактично являють собою різновиди того домірного розподілу функцій управління, запропонованого А. Файолем, одним з основоположників школи адміністративного управління: планування, організація, мотивація та контроль [11]. Саме через дослідження територіальної соціально-економічної системи можна відстежити поєднання наведених класифікацій функцій державного управління в широкому розумінні цього слова та особливості їх здійснення. Значна увага при цьому приділяється функціям планування та організації, через реалізацію яких з'ясовуються, в першу чергу, цілі, способи і ресурси, а також умови здійснення економічної, соціальної, політичної, громадської та іншої діяльності в межах адміністративно-територіальної одиниці будь-якого рівня.

Спрямованість функцій державного управління та місцевого самоврядування на території повинна визначатися, виходячи з таких міркувань. Органи державного управління відповідають за забезпечення конституційного ладу держави, виконання норм Основного Закону, законодавчих та інших нормативно-правових актів національного рівня на кожній території, охорону прав та свобод кожного громадянина, які гарантуються Конституцією України. Органи місцевого самоврядування займаються життєзабезпеченням окремої території, що відповідає самій природі самоврядування, яке покликане і може враховувати місцеві особливості та традиції при здійсненні самоуправління, використовувати локальні ресурси у процесі реалізації прийнятих рішень.

Окрім того, ускладнюється також процес управління територіальним розвитком у зв'язку з формуванням багатокладної економіки, появою великої кількості підприємств різноманітних організаційно-правових форм господарювання, утворюваних на основі різних форм власності: державної, комунальної, колективної, приватної. Це означає, що поширюється сфера рішень, які приймаються суб'єктами економіки самостійно, тобто звужується участь місцевих органів влади та управління в регулюванні їх діяльності, скорочується ступінь їх впливу на неї, що, у свою чергу, необхідно враховувати при здійсненні управління місцевим розвитком. При цьому місцеві державні

адміністрації та органи місцевого самоврядування застосовують різні методи, які можна розподілити на такі групи: адміністративно-правові, економіко-фінансові, комунікативні, морально-психологічні, специфічні, тобто притаманні певній функції. Спектр інструментів, що використовуються, є також достатньо широким. Укрупнено їх також можна класифікувати за групами за певними ознаками таким чином: інституціональні, фінансові, функціональні. У свою чергу, кожна група представлена достатньою кількістю інструментів, які використовуються під час реалізації функцій управління. Наприклад, якщо проаналізувати функцію планування, то відносно розвитку території вона може здійснюватись різними методами або комбінацією декількох методів, наприклад, нормативного, балансового, програмного, картографічного, економіко-математичного моделювання, прогнозування тощо [7; 10]. Інструментарій, що застосовується у плановій діяльності, також достатньо широкий: карти, баланси, моделі тощо. Найбільш ефективним при цьому вважаємо поєднання методів стратегічного планування і програмування, інструментами втілення яких є розроблені стратегії, стратегічні плани, цільові програми, конкретні проекти, з методами і моделями прогнозування.

Планування вважаємо ключовою серед управлінських функцій, шляхом виконання яких здійснюється державне втручання в життєдіяльність території, тому що саме через нього можна досягти найкращої організації території як соціально-економічної системи, не тільки обґрунтовано розміщувати житлові райони, громадські центри, виробництва та їх комплекси, об'єкти інфраструктури, а також здійснювати охорону та покращання навколишнього середовища, створювати умови для прогресивного розвитку. Реалізація всіх інших функцій управління спрямована, по суті, на виконання запланованих завдань і досягнення поставлених цілей.

У зв'язку з цим корисним уявляється впровадження проекту “Розбудова спроможності до економічно обґрунтованого планування розвитку областей і міст України” (далі – Проект РЕОП), метою якого є вдосконалення процесу економічного планування розвитку областей і міст України з використанням аналітичних та прогнозних інструментів. Проект РЕОП розрахований на п'ять років (2010 – 2015 рр.) та фінансується Канадською агенцією міжнародного розвитку (КАМР). Керівництво проектом здійснює Конференційна рада Канади (КРК). Проект надає цільову підтримку в розбудові спроможності до економічно обґрунтованого планування розвитку областей і міст України. Зокрема, в рамках Проекту передбачено надання підтримки Дніпропетровській та Львівській областям, а також шести містам України: Львову, Червонограду, Дрогобичу, Нікопolly, Кривому Рогу та Дніпропетровську. Реалізація Проекту РЕОП передбачає розробку вдосконалених стратегічних планів розвитку на основі бенчмаркінгу (порівняльного аналізу) та демографічного, фінансового і економічного прогнозів [9].

Слід відзначити важливість визначення часових рамок прогнозів, які мають розроблятися для планування розвитку територій. Так, короткострокові прогнози, як правило, розробляються на період до п'яти років, середньострокові – на період 20 – 30 років, довгострокові – 30 – 100 років [5; 8].

Роль прогнозування у плануванні розвитку території, логіку його взаємозв'язку зі стратегічним плануванням зображено на рисунку.

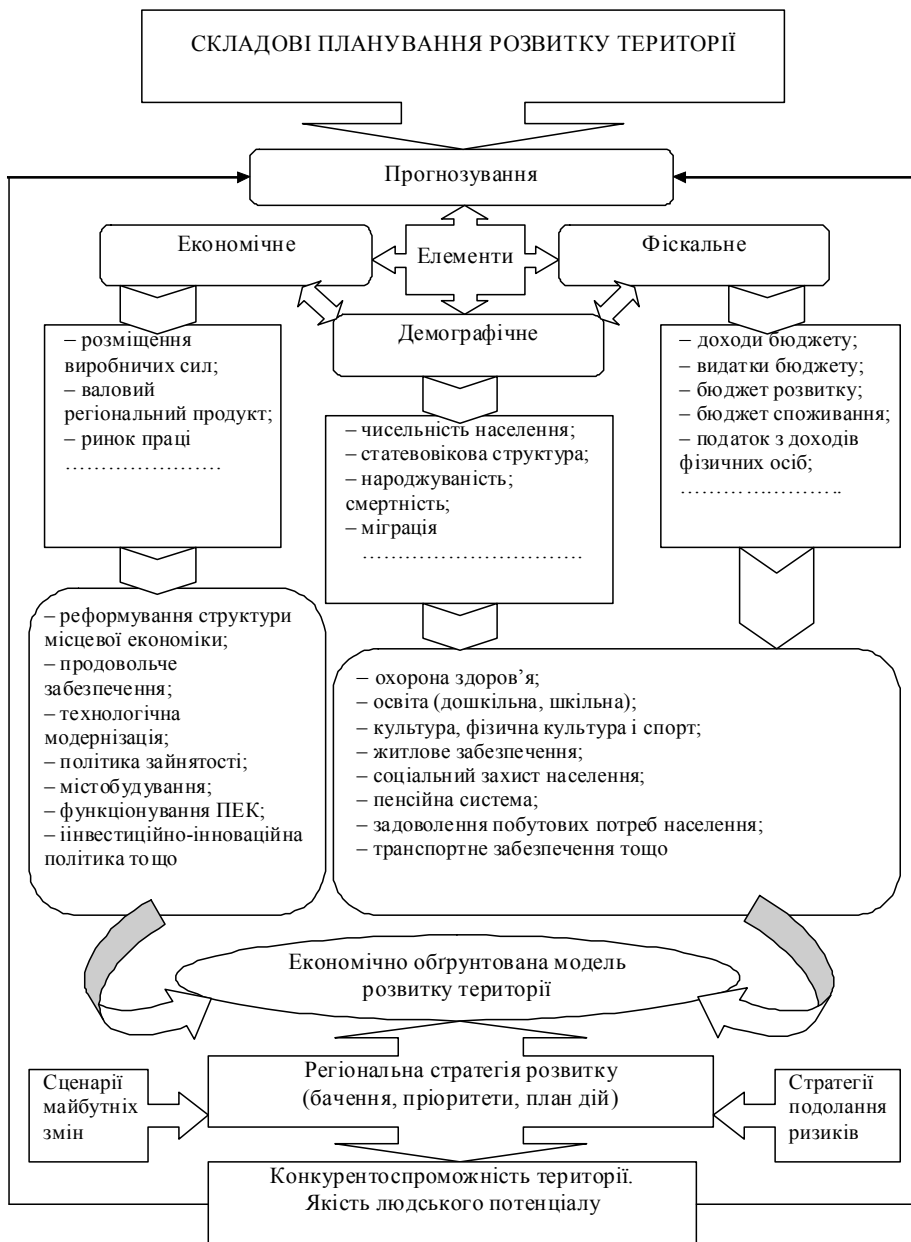


Рисунок. Взаємозв'язок прогнозування і стратегічного планування

Перш за все відзначаємо особливу роль демографічних прогнозів у довгостроковому плануванні соціально-економічного розвитку територій. Демографічні прогнози дозволяють не лише обмежитися визначенням майбутніх характеристик населення: загальна чисельність, статевовікова структура, народжуваність, смертність, міграція. Такі прогнози необхідні для того, щоб адекватно реформувати сфери охорони здоров'я і освіти, культури, фізичної культури і спорту, здійснювати продовольче, житлове, транспортне, пенсійне забезпечення населення, його соціальний захист тощо. Одночасно це впливає на характер міграційної політики, зокрема регулювання трудової еміграції.

Демографічні прогнози систематично публікує ООН, вони обчислюються в багатьох країнах світу. В Україні дослідження проблем демографічного розвитку здійснює Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України. Він проводить фундаментальні та прикладні дослідження, моделює новітні тенденції, розробляє комплексні демографічні прогнози та концептуальні засади державної соціально-демографічної політики. Так, за висновками дослідження динаміки базових складових людського розвитку в регіонах України, міжрегіональна диференціація демографічної ситуації зумовлена комплексним впливом різноманітних природно-географічних, історичних, економічних, політичних факторів, зокрема таких, як різний ступінь розвитку господарської та соціальної інфраструктури, структура виробництва, рівень та якість життя населення, специфіка ринків праці, особливості способу життя сільського та міського населення, насамперед, у мегаполісах, динаміка міграційних процесів, тенденції урбанізації, екологічна ситуація, культурно-історичні традиції тощо. Причому здійснювані впродовж останніх років соціально-економічні реформи, зокрема тенденція перенесення їх акценту саме на регіональний рівень, суттєво позначаються на міжрегіональній диференціації, а в багатьох випадках спричиняють її поглиблення [6]. Це обумовлює нагальну потребу розробки не лише державної політики, спрямованої на невідкладне вирішення гострих соціально-демографічних проблем в Україні, а й регіональних програм, включення завдань подолання негативних тенденцій демографічних процесів у регіональні стратегії розвитку як пріоритетні напрями.

Отже, демографічні прогнози є важливим елементом в управлінні розвитком території, оскільки дозволяють на основі знання перспектив цілеспрямовано впливати на розвиток соціально-економічних явищ, місцевого значення, своєчасно виявляти негативні тенденції та адекватно реагувати на них.

Головною функцією економічного прогнозування визначають науковий аналіз соціально-економічних і науково-технічних процесів і тенденцій розвитку; оцінку причинно-наслідкових зв'язків між соціально-економічними явищами в конкретних історичних умовах і впливів на них зовнішнього середовища; виявлення можливих альтернатив розвитку та їх

оцінку, аналіз і оцінку кон'юнктури внутрішнього і зовнішнього ринків товарів, ресурсів, фінансів; своєчасне виявлення суперечностей, які потребують вирішення [2; 4]. Сьогодні відомий чималий інструментарій різноманітних методів економічного прогнозування: формалізовані (екстраполяція та економіко-математичне моделювання, індекс випереджаючих показників тощо), експертні (“мозковий штурм”, “Дельфі”, матричний тощо), аналітичні (нейромережеве прогнозування на основі штучної нейронної мережі тощо) тощо.

Економічні прогнози на регіональному рівні сприяють формуванню раціональної структури місцевої економіки, здійсненню її технологічної модернізації, вираженій інвестиційно-інноваційної політики, оптимізації функціонування паливно-енергетичного комплексу (ПЕК) тощо.

Фіскальна політика територіальних органів влади, частіше за все, формулюється як регулювання доходів і витрат місцевих бюджетів, оподаткування. Проте її формування на перспективу має бути пов'язано з демографічним та економічним прогнозами: чисельність працездатного населення впливає на стан ринку праці, створення робочих місць викликає зростання обсягів виробництва і прибутку, останнє призводить до збільшення суми податків, які надходять до місцевого бюджету. З іншого боку, зростання зайнятості, підвищення конкуренції на ринку праці може певною мірою обмежувати прагнення сімей щодо народження та виховання дитини, тобто необхідні програми, спрямовані на популяризацію гендерної рівності, в тому числі членів родини, надання їм можливостей гармонійного поєднання зайнятості економічною діяльністю з народжуваністю та вихованням дітей.

На основі розроблених прогнозів має формуватись економічно обгрунтована модель розвитку території, яка повинна передбачати не менш ніж три сценарії розвитку: песимістичний, оптимістичний, реалістичний, які визначаються через призму оцінки майбутніх векторів впливу зовнішніх факторів та траєкторії змін внутрішнього середовища.

Економічно обгрунтована модель розвитку має стати поштовхом для розробки регіональної стратегії розвитку на основі методології стратегічного планування, наряду зі SWOT-аналізом території і TOWS-аналізом стратегічного вибору. Ключовими позиціями регіональної стратегії розвитку, як відомо, є визначення бачення майбутнього і пріоритетів з наступною розробкою плану конкретних дій за кожним з них. Доцільно розробити також сценарії майбутніх змін і стратегію подолання ризиків, які виникатимуть у процесі реалізації планів розвитку території.

Реалізація розробленої регіональної стратегії має привести до кількісних і якісних змін у соціальній, економічній, екологічній, гуманітарній та інших сферах життєдіяльності регіону, якості людського потенціалу, що підтвердить його перехід до іншого стану, тобто власне розвиток, індикаторами якого слугуватимуть індекс людського розвитку, індекс конкурентоспроможності території тощо.

З урахуванням вищевикладеного матеріалу можна зробити такі висновки. На відміну від планування, яке спрямоване на прийняття та практичне здійснення управлінських рішень, прогнозування покликане не лише з'ясувати перспективи недалекого та майбутнього соціально-економічного розвитку території, керуючись тенденціями, що склалися у фактичній життєдіяльності територіальної спільноти, а й сприяти розробці на основі прогнозних оцінок обґрунтованих планів з урахуванням можливих наслідків прийнятих рішень, хоча можуть мати місце й певні флуктуації, що ускладнюватиме процес планування. Виходячи з цього, пропонується здійснювати комплексний демоєкономіко-бюджетний прогноз розвитку території як передумову розроблення регіональної стратегії розвитку. Необхідність опрацювання його методології потребує подальшого дослідження елементів прогнозування як складових планування розвитку території.

Література:

1. Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” // ВВР України. – 2000. – № 25. – Ст. 195.
2. Грабовецький Б. Є. Економічне прогнозування і планування : навч. посіб. / Б. Є. Грабовецький. – К. : Центр навч. літ-ри, 2003. – 189 с.
3. Гурне Б. Державне управління / Б. Гурне ; [пер. з фр. В. Шовкуна]. – К. : Основи, 1993. – 165 с.
4. Економічна енциклопедія : [у 3-х т.] / редкол. : С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К. : ВЦ “Академія”, 2000. – Т. 1. – 864 с.
5. Комплексний демографічний прогноз України на період до 2050 р. / [кол. авт.] / за ред. чл.-кор. НАНУ, д.е.н., проф. Е. М. Лібанової. – К. : Український центр соціальних реформ, 2006. – 138 с.
6. Людський розвиток регіонів України: аналіз та прогноз (колективна монографія) / за ред. Е. М. Лібанової. – К. : Ін-т демографії та соціальних досліджень НАН України, 2007. – 367 с.
7. Моделі і методи соціально-економічного прогнозування : підручник / В. М. Гесць, Т. С. Клебанова, О. І. Черняк та ін. – Х. : ВД “ІНЖЕК”, 2005.
8. Новий курс: реформи в Україні. 2010 – 2015. Національна доповідь / за заг. ред. В. М. Гейця [та ін.]. – К. : НВЦ НБУВ, 2010. – 232 с.
9. Офіційний сайт Проекту РЕОП. – Режим доступу : <http://expertise.one2action.com/uk/>
10. Паишта М. Т. Прогнозування та програмування економічного і соціального розвитку : навч. посіб. – К. : Центр навч. літ-ри, 2005. – 408 с.
11. Файоль А. Общее и промышленное управление / А. Файоль. – М., 1991. – 388 с.

Надійшла до редколегії 02.12.2011 р.