

МЕТОДИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКЕ

Соколова О.А.

Костромской государственный технологический университет

Аннотация: *В статье приводится общий обзор и оценка основных методик для сопоставления основных показателей развития региональной экономики, которые используются при составлении перспективных моделей регионального развития и осуществлении макроэкономического прогнозирования.*

Ключевые слова: *стратегическое планирование, методы диагностики, методы стратегического прогнозирования*

Стратегическое планирование во всех экономически развитых странах мира признано важнейшим инструментом государственного управления, отличающимся высокой степенью эффективности. В России стратегическое планирование начало активно развиваться сравнительно недавно, поэтому в этой сфере существует еще немало число нерешенных вопросов и проблем. Одной из них является проблема создания системы стратегического планирования одновременно на всех уровнях власти – федеральном, региональном, муниципальном. Отсутствие или слабость стратегического планирования хотя бы на одном из уровней может привести к резкому снижению эффективности всей системы планирования. При этом с организационно-методическими проблемами разработки стратегий социально-экономического развития сталкиваются органы власти всех уровней, в том числе и региональные.

Еще с середины 2000-х годов предлагается разработать и законодательно закрепить единую систему государственного планирования[1]:

– определяющую перечень, содержание и взаимосвязь основных документов социально-экономического планирования государственного и регионального уровня (стратегии и программы социально-экономического

развития России, стратегий и программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации);

- определяющую общие методологические подходы, принципы и единый понятийный аппарат для планирования социально-экономического развития России и регионов;

- определяющую механизмы координации, порядок разработки и согласования программных документов различных уровней;

- предусматривающую единую систему индикаторов для документов различного уровня;

- определяющую процедуру мониторинга и корректировки программных документов.

Различие российских территорий по уровню экономического развития, разнообразию ресурсов и институтов (включая характер элит и традиции управления), социальным характеристикам и укладам жизни сопоставимо с разнообразием стран — членов ООН, за исключением крайних случаев беднейших стран Африки и Азии (ВВП на душу населения меньше 300 долл. в год) и наиболее развитых стран (ВВП на душу населения больше 25 тыс. долл. в год). Внутри одной страны сосуществуют столичные мегаполисы, слаборазвитые республики и «советские» промышленные регионы.

Неотложная задача выработки новой парадигмы региональной политики диктуется несколькими причинами:

- усиливается неравенство между регионами, что может привести к возникновению очагов социальной напряженности и угроз территориальной целостности страны;

- развитие и модернизация страны в целом обусловлены ростом в ключевых регионах;

- почти все составляющие структурной политики имеют важнейший пространственный аспект, определяющий успешность планируемых проектов;

— политика бюджетного выравнивания продемонстрировала низкую эффективность с точки зрения долгосрочного воздействия на экономический рост;

— повышается вероятность трактовки региональной политики «по-госплановски» — как установление специализации регионов из федерального центра.[2]

Для целей государственного управления развитием территорий актуальной является задача сравнительного анализа уровней социального и экономического состояния регионов с целью своевременного принятия решений о той или иной форме поддержки регионов. Сравнительная оценка развития региональных экономик столь же сложна, сколь сложна и оценка сравнительной оценки стран — обобщающие показатели типа ВВП или ВНП очень грубы и дают возможность для сравнения только в первом приближении.

Задача оценивания уровня социально-экономического состояния регионов не является новой в экономической науке. Сегодня к ней обращаются и специалисты по региональной экономике, и специалисты по её государственному регулированию, специалисты по системному анализу и другие. Довольно давно к этой задаче приковано и внимание экономистов-математиков, которые используют для описания процесса развития региона разнообразные математические модели и методы — от моделей межотраслевого баланса до системы эконометрических моделей.

В экономической литературе встречаются разнообразные способы и методы оценки уровня развития региона с помощью математических методов, но это всё многообразие можно свести к двум группам:

1. Вычисление обобщающего индекса развития региона, на основании которого формируются рейтинги регионов,
2. Использование эконометрических моделей и их характеристик для количественной оценки уровня развития.

Каждый из этих методов и их модификации обладают своими преимуществами и недостатками.[3]

Соответственно этому можно классифицировать методы макроэкономического прогнозирования регионального развития на следующие семь классов.[4]

1. Экспертные методы. Формируют динамику основных показателей социально-экономического развития на базе информации, которую поставляют специалисты-эксперты в процессе систематизированных процедур выявления и обобщения экспертных мнений. Учитывая, что мнения экспертов по тем или иным вопросам часто не совпадают и могут быть даже диаметрально противоположными, для уменьшения расхождений и повышения точности прогнозов применяются способы, направленные на достижение согласия сторон (например, метод Дельфи). Более современная методология «Форсайт» формирует прогнозное видение на основе организации специального творческого процесса, направленного на создание у участников общего видения будущего, которое стремятся поддержать все заинтересованные стороны своими сегодняшними действиями[5].

2. Методы аналогий. Направлены на то, чтобы выявлять сходство в закономерностях развития различных процессов и на этом основании производить прогнозы. Сущность методов заключается в выборе объекта-аналога для объекта прогнозирования, который в своем развитии опережает объект прогнозирования. Прогнозная траектория формируется на основании сопоставления имеющейся информации по развитию объекта-аналога со специфическими особенностями объекта прогнозирования. Например, нынешний кризис многие эксперты сравнивают с кризисом 1929 г. с целью прогнозирования траектории выхода из рецессии. Однако, несмотря на всю привлекательность, методы аналогий имеют целый ряд ограничений и сложностей в процессе применения, особенно при подборе объектов-аналогов, что определяет статус этих методов как вспомогательных.

3. Методы, основанные на продлении инерции отчетного периода, исходят из предположения о сохранении в будущем сложившихся зависимостей между факторами и прогнозируемыми переменными. Инерция экономического развития (тренд) извлекается из отчетных данных эконометрическими методами и продлевается на горизонте прогнозирования. Экономика рассматривается как «черный ящик», построение модели которого не базируется на экономической теории, а основано на поиске статистических закономерностей, объясняющих поведение переменных модели. Это самая обширная группа среди формализованных методов прогнозирования социально-экономического развития. Они всегда широко применялись и постоянно совершенствовались за счет развития статистических методов и роста мощности вычислительной техники. В совместной работе Центра экономических и финансовых исследований и разработок и ООО «Прайм Групп» дается очень хороший обзор зарубежных и российских моделей для макроэкономического прогнозирования, построенных на основе эконометрических методов. Однако эконометрические методы демонстрируют хорошие результаты только при краткосрочном прогнозировании.[6]

Долгосрочные прогнозы, построенные в рамках данного класса методов, оказываются несостоятельными, поскольку уже в среднесрочной перспективе происходят значительные изменения экономической среды и взаимосвязей между основными экономическими переменными.[7]

К методам, основанным на инерции отчетных данных, относится также «метод передвижки возрастов»[8], который успешно используется для прогнозирования демографических показателей и трудовых ресурсов. Этот метод также удобен для прогнозирования потенциала основных фондов[9]. В отличие от эконометрических методов, «метод передвижки возрастов» дает хорошие результаты и в долгосрочной перспективе, поскольку основан на очень инерционной демографической статистике.

К методам, основанным на инерции, также можно отнести разработки некоторых ученых, связанные с экстраполяцией тенденций развития с учетом больших циклов Н. Д. Кондратьева[10].

4. Методы, основанные на сценарных расчетах, формируют прогнозную динамику основных показателей социально-экономического развития согласно динамике экзогенно задаваемых управляющих параметров вычислительной модели[11]. Процедура прогнозирования при этом превращается в экспериментальное исследование на модели возможных путей экономического развития в рамках пропорций, задаваемых сценарием.

5. Методы нормативного прогнозирования формируют прогнозную динамику основных показателей социально-экономического развития как решение оптимизационной задачи индикативного планирования. Для эндогенных индикаторов развития устанавливаются целевые ориентиры (индикативный план), которые следует достичь к концу горизонта прогнозирования. В процессе решения рассчитываются траектории движения к заявленной цели с учетом ресурсных ограничений. При этом важно, чтобы целевое состояние экономики было сбалансировано, т.е., теоретически достижимо, иначе движение к нему будет движением в никуда. Также важно и качество самого движения к цели, поскольку непротиворечивость цели еще не гарантирует ее достижение. Нормативное прогнозирование может рассматриваться как управление в явном виде[12].

6. Методы прямой имитации формируют прогнозные траектории социально-экономического развития в процессе прогона имитационной модели объекта прогнозирования. Эти методы хорошо работают при моделировании эволюционных систем. Из теории известно, что вычисления, соответствующие эволюции, не приводимы к конечному аналитическому виду. Общих математических формул, описывающих поведение эволюционных систем в целом, не найдено и, по всей вероятности, их невозможно найти. Поведение таких систем может эффективно моделироваться только путем явной имитации процесса эволюции. То есть,

имитация – достойный метод изучения таких объектов. Имитационное моделирование появилось как промежуточное звено между теорией и практикой. Оно оказалось способным учесть многие практически существенные детали, не вписывающиеся в рамки строгих формальных теорий, благодаря возможности копировать и воспроизводить на компьютере причинно-следственные связи, наблюдаемые в эксперименте. Ярким примером использования методов прямой имитации для прогнозирования экономического развития являются модели системной динамики Дж. Форрестера[13] и его последователей[14]:

К имитационным моделям относятся также «Вычислимые модели общего равновесия» (Computable General Equilibrium models (CGE) – поиск условий общего равновесия агентов через балансирование спроса и предложения[15]. В настоящее время вычислительная экономика уже сформировала целый ряд подходов, в которых экономика рассматривается как эволюционирующая система автономных взаимодействующих игроков (agent-based computational economics)[16].

Однако у имитационного моделирования экономических систем есть свои существенные ограничения. Это в первую очередь неприемлемая абстрактность существующих математических описаний поведения экономических агентов, что ведет к резкому накоплению ошибок при проведении вычислительного эксперимента.

7. Методы, основанные на динамических моделях общего равновесия, согласуют описание поведения экономических агентов на прогнозной траектории в рамках соблюдения баланса спроса и предложения на всех рынках товаров и услуг.[17] Эти модели воспроизводят структуру экономики, включая описание предпочтений экономических агентов, технологии, рынки и структурные связи между отдельными блоками конкретной модели. В наиболее современных зарубежных моделях макроэкономики ядро модели общего равновесия, как правило, представляет собой систему динамических уравнений, описывающих оптимальное

поведение экономических агентов, и ряд условий равновесия на финансовых рынках, на рынках товаров и услуг. Полученная динамическая система решается при помощи численных методов, и ее решение задает траекторию развития экономики в целом и динамику отдельных показателей. Поскольку очень часто эти связи проблематично оценить статистическими методами, большинство структурных моделей используют методы калибровки: подбор значений параметров модели, при которых модель наиболее точно воспроизводит динамику различных экономических показателей и реакцию экономики на внешние шоки.

Если посмотреть на содержание стратегий социально-экономического развития регионов, то можно увидеть определенные различия в их структуре. Вместе с тем есть элементы стратегий, которые являются общепризнанными и свидетельствующими о качестве, адекватности и эффективности стратегии. Эксперты ФБК к таким элементам предлагают относить следующие:[18]

- определение миссии (совокупности общих установок и принципов, определяющих предназначение и роль региона в стране, взаимоотношения с другими социально-экономическими субъектами);
- определение стратегических целей;
- постановка задач стратегии;
- анализ внешней среды (PEST-анализ, анализ конкурентов и т.д.);
- анализ существующей позиции и возможностей региона (SNW-анализ);
- SWOT-анализ, выработка стратегических альтернатив;
- выбор конкретных стратегических альтернатив.

Обратим внимание, что эксперты ФБК предлагают проведение разных видов анализа.

Анализ внешней среды, или PEST-анализ – это диагностика стратегических условий, создаваемых внешней средой. PEST – акроним для политических (Political), экономических (Economic), социальных (Social) и технологических (Technological) факторов, которые используются, чтобы

оценить рынок для организационной или бизнес-единицы. Анализ может включать в себя классификацию факторов внешней среды региона, установление причинно-следственных связей между ними, прогноз тенденций возможных изменений в профильных отраслях региона и т.п. Под внешней средой обычно понимается не только пограничные области, но и Россия в целом, а также зарубежные страны.

Анализ существующей позиции и возможностей региона – это анализ и классификация внутренних специализированных факторов развития региона, анализ сильных и слабых его сторон, SNW-анализ. SNW-анализ – это усовершенствованный анализ слабых и сильных сторон. SNW – Strength (сильная сторона), Neutral (нейтральная сторона), и Weakness (слабая сторона). В отличие от анализа слабых и сильных сторон SNW-анализ также предлагает среднерыночное состояние (N). Основная причина добавления нейтральной стороны является то, что зачастую для победы в конкурентной борьбе может оказаться достаточным состояние, когда данная конкретная организация относительно всех своих конкурентов по всем кроме одной ключевым позициям находится в состоянии N, и только по одному в состоянии S. Анализ может включать в себя оценку отраслевой структуры региона, выявление наиболее и наименее перспективных секторов экономики и т.п.

SWOT-анализ – основан на оценке сил (Strengths), слабостей (Weaknesses), возможностей (Opportunities) и угроз (Threats) региона. Это один из наиболее популярных и распространённых методов анализа при построении стратегии. Он состоит в выявлении основных конкурентных позиций региона, установлении их взаимосвязей, систематизации сильных и слабых конкурентных позиций области

Можно отметить, что полный спектр представленных видов анализа присутствует в крайне небольшом числе региональных стратегий. Чаще всего в регионах ограничиваются наиболее популярным SWOT-анализом. По всей видимости, дело в том, что полное представление о существующих

возможностях проведения исследования есть не у всех разработчиков стратегии, и задача федеральных властей – представление методических рекомендаций в этой сфере. Однако главное, на наш взгляд, в том, что даже SWOT-анализ может проводиться с разной степенью адекватности. Одни и те же компоненты (такие как экономико-географическое положение, научный потенциал и т.д.) могут оцениваться очень по-разному. И здесь сложно дать какие-то рекомендации, кроме уже сказанной. Необходим реалистичный подход в разработке стратегий, оценка реальных конкурентных преимуществ и недостатков субъекта Федерации на фоне других регионов.

Еще одна проблема, которая не потеряла актуальности и в настоящее время – это отсутствие понимания того, как должно осуществляться согласование программ социально-экономического развития соседних субъектов Российской Федерации друг с другом, иначе говоря, как должно выстраиваться межрегиональное сотрудничество при посредничестве федеральных органов власти.

Тезис о необходимости согласования программ развития регионов в рамках, например, федерального округа стал очень популярен. Однако при этом не дается ответа на два принципиально важных вопроса. Первый – как быть с конкуренцией регионов. Общеизвестно (как в России, так и за рубежом), что конкуренция регионов за инвестиции является мощнейшим стимулом для эффективной экономической политики региональных властей. Поэтому если два региона конкурируют за одни и те же частные инвестиции, то это в большинстве случаев – нормальное явление. Второй вопрос – если все же конкуренция не оправдана, то кто будет выступать в роли «судьи» и на основании каких критериев будет приниматься решение. Возможно, в какой-то степени выходом из сложившейся ситуации могут стать стратегии социально-экономического развития федеральных округов.

Литература

1. Материалы заседания Государственного Совета 21 июля 2006 года «О механизме взаимодействия федеральных и региональных органов

исполнительной власти при разработке программ комплексного социально-экономического развития регионов»

2. Григорьев, Зубаревич, Урожаева Сцилла и Харибда региональной политики // Вопросы экономики, 2008, №2 83-98
3. С.Г.Светуньков, А.В.Заграновская, И.С.Светуньков. Комплекснозначный анализ и моделирование неравномерности социально-экономического развития регионов России. – СПб.: <http://sergey.svetunkov.ru/economics/complex/MD2012>
4. Хасаев Г. Р., Цыбатов В. А. Основные проблемы регионального прогнозирования // Российские регионы: экономический кризис и проблемы модернизации / Под ред. Л. М. Григорьева, Н. В. Зубаревич, Г. Р. Хасаева. – М.: ТЕИС, 2011. – С. 275-285
5. Соколов А. В. Форсайт: взгляд в будущее // ГУ-ВШЭ, «Форсайт». – 2007. – № 1.
6. Разработка модели для макроэкономического прогнозирования и оценки доходов в условиях среднесрочного финансового планирования. Итоговый отчет по контракту No. RFTAP/QCBS/1.15. – Центр экономических и финансовых исследований и разработок (ЦЭФИР) и ООО «Прайм Групп». – М., 2008.
7. Мировая экономика. Прогноз до 2020 года / Под ред. А. А. Дынкина. – М., 2007.
8. Методологические положения по статистике. Вып. 1 / Госкомстат России. – М., 1996.
9. Цыбатов, В. А. Моделирование экономического роста. – Самара: Изд-во Самар. гос. экон. ун-та, 2006.
10. Климов В. Г. Мировая экономика: прогноз до 2050 г. //Вопросы экономики. – № 5. – 2008; Акаев А. А., Коротаев А. В., Малинецкий Г. Г. Прогноз и моделирование кризисов и мировой динамики. – М.: URSS, 2010; Кузык Б. Н. Яковец Ю. Прогноз «Россия 2050». Стратегия инновационного прорыва. – М.: Экономика, 2005.

11. Барковский А. Н. Внешнеэкономическая стратегия России: сценарии до 2030 года. Доклад на Ученом совете Института экономики РАН. – М.: ИЭ РАН, 2008. – С. 1.
12. Новиков Д. А., Чхартишвили А. Г. Активный прогноз. – М.: ИПУ РАН, 2002.
13. Форрестер, Дж. Мировая динамика. – М.: Наука, 1978.
14. Медоуз Д., Рандерс Й., Медоуз Д. Пределы роста. 30 лет спустя. – М.: Академкнига, 2008
15. Макаров В. Л. Вычислимая модель Российской экономики // ЦЭМИ РАН, 1999. – Препринт. – № 99.
16. Tesfatsion L. Agent-Based Computational Economics. A Constructive Approach to Economic theory. Mimeo, 2005.
17. <http://www.citystrategy.leontief.ru>: «Стратегическое планирование в городах и регионах России. Сервер для специалистов по территориальному стратегическом планированию» – Интернет-сайт Ресурсного центра по стратегическому планированию при Леонтьевском центре)
18. <http://www.forumstrategov.ru>: «Территория 2020. Стратегическое планирование в городах и регионах России» – Интернет-сайт VII общероссийского форума лидеров стратегического планирования