

УДК 332.1

*М. В. Макаренко,
д. е. н., доцент, Азовський морський інститут*

МЕТОДИКА ВІДБОРУ ПРІОРИТЕТНИХ ПРОГРАМ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ПРИ ФОРМУВАННІ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

*М. Makarenko,
Doctor of Economics, Associate Professor, Azov Maritime Institute*

TECHNIQUE OF SELECTION OF REGIONAL DEVELOPMENT PRIORITY PROGRAMS WHEN DEVELOPING REGIONAL ECONOMIC POLICY

У статті обґрунтовано необхідність використання при формуванні програм розвитку регіонів сучасних методів та інструментів управління. Запропоновано використовувати при виборі пріоритетних проектів та програм з множини альтернатив методику багатокритеріальної оптимізації.

The necessity to use modern methods and managerial techniques when working out the programs of regional development is specified in the article. The technique of multi criteria optimization is offered to be used when selecting priority projects and programs from various alternatives.

Ключові слова: регіональний розвиток, регіональні програми, багатокритеріальна оптимізація, регіональна політика, фінансування проектів.

Key words: regional development, regional programs, multi criteria optimization, the regional policy, financing of projects.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

У теперішній час типовим становищем будь-якого регіону України є наступне:

— Різкий дефіцит бюджетних коштів, викликаний як низьким рівнем економіки, так і слабким збиранням податків, що суттєво ускладнює вирішення соціальних завдань. Це приводить до низького рівня життя (відношення середньодушового доходу до величини прожиткового мінімуму).

— На рівні регіональних адміністрацій України поступово формується розуміння того, що подолання кризового становища, підйом економіки неможливий без прямої участі адміністрації, зміни всієї системи управління регіоном.

Рішення завдань такої складності вимагає серйозного методичного забезпечення, розробки інструментів і методів оптимізації регіональних програм розвитку й створення на цій основі системи підтримки прийняття рішень. Маючи систему інструментів і методів відбору тієї або іншої програми розвитку можна ставити завдання розробки регіональної програми (стратегії розвитку), що забезпечує підвищення його конкурентоспроможності.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ Й ПУБЛІКАЦІЙ

Проблематиці управління регіональним розвитком та питанням формування ефективних регіональних економічних програм присвятили свої дослідження багато вчених, зокрема: Андреев А., Дорофієнко В., Ларіна Н., Меркушов В., Муратов М., Портер М., Ушвицький А., Фетисов Г., Савел'єв Ю. та ін. Разом з тим, теоретико-методологічні питання управління регіональним розвитком та забезпеченням конкурентоспроможності регіонів виявилися досить багатаспектними й потребують подальшого ґрунтовного дослідження.

МЕТА СТАТТІ

Метою дослідження є розробка методики відбору пріоритетних програм регіонального розвитку при формуванні регіональної економічної політики.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Комплексний механізм підвищення конкурентоспроможності регіону можна представити як сукупність методів, форм й систем, що забезпечують їхню дію, за допомогою яких органи державного управління впливають на учасників економічного процесу з метою підвищення їх конкурентоспроможності й вирішення на цій основі першочергових завдань соціально-економічного розвитку регіону.

Структура механізму реалізації політики, спрямованої на підвищення конкурентоспроможності регіону, більш повно розкриває методи й інструменти даної політики.

Ключовою складовою механізму реалізації регіональної політики підвищення конкурентоспроможності є сукупність використовуваних методів, які можуть змінюватися в залежності від характеру розв'язуваних завдань, матеріальних можливостей, наявних у регіоні, досвіду регулювання й інших факторів.

При визначенні сукупності методів, за допомогою яких органи регіонального управління впливають на політику підвищення конкурентоспроможності регіону, слід прийняти до уваги наступні положення.

По-перше, механізм реалізації регіональної політики, спрямованої на підвищення конкурентоспроможності, функціонує у двох площинах: з одного боку, держава (в особі регіональних органів влади й управління) здійснює особисту участь у процесі підвищення конкурентоспроможності, а з іншого — діяльність держави спрямована на створення умов, що сприяють пошуків

ленню й активізації процесу підвищення конкурентоспроможності.

По-друге, функціональна спрямованість методів найбільше повно розкриває їхню змістовну сторону.

У якості об'єкту регіональної економічної політики виступає регіональна соціально-економічна система. При цьому треба розуміти, що регіональна економічна політика розглядається як комплексний інструмент управління розвитком території, що включає широкий спектр цілей і завдань, механізмів їх реалізації. У силу цього існує велика кількість приватних об'єктів, на які спрямована її дія. У якості таких можуть виступати окремі галузі й види економічної діяльності, групи підприємств і окремі підприємства, спеціалізовані регіональні ринки й система взаємин між суб'єктами, котра складається на їх основі, окремі регіональні продукти й регіональні бренди і т.д.

Незалежно від об'єктного складу регіональної економічної політики її головним предметом є конкурентоспроможність і привабливість регіону в цілому й окремих територій у його складі, регіональних і галузевих ринків, регіональних продуктів, а також середовища проживання.

У стратегічному менеджменті в якості одного із критеріїв адаптивного управління розглядається наявність різних варіантів (альтернатив) досягнення поставленої мети [6]. Для того, щоб адекватним образом застосувати ті або інші інструменти управління необхідно чітко розуміти, які критерії й граничні умови вибору тієї або іншої альтернативи дій. Наявність альтернатив досягнення поставленої мети й набору критеріїв, що визначають пріоритетність використання тієї або іншої альтернативи, визначає, в остаточному підсумку, ефективність усієї регіональної економічної політики.

Альтернативи досягнення мети можуть допускати використання принципово різних підходів для досягнення однієї поставленої мети або вирішення конкретного кола завдань. Тому використовувані критерії реалізації альтернатив повинні чітко й однозначно визначати, при наявності яких властивостей об'єкта управління, інтенсивності й ступеня їх впливу, при яких параметрах і характеристиках зовнішнього й внутрішнього середовища слід використовувати той або інший підхід до управління.

Найпоширенішою практикою вироблення альтернативних підходів для досягнення стратегічної мети є практика розробки сценаріїв. Однак, як показує аналіз ряду стратегічних документів регіонального рівня, сценарні умови розвитку регіону найчастіше визначаються відмінностями в динаміці соціально-економічних показників. Такі сценарії називаються, як правило, песимістичний, помірний і оптимістичний, і формуються механістичним шляхом. Дуже часто в рамках цих сценаріїв динаміка соціально-економічних показників визначається виходячи з різних варіантів прогнозу ринкової кон'юнктури. При цьому вони далеко не завжди відображають те, який вплив на динаміку соціально-економічних показників виявляють або можуть виявити ті або інші структурні перетворення в економіці регіону, оскільки для цього необхідні досить складні регіональні структурні моделі, модель міжгалузевого балансу і т.д. [4].

При розробці й реалізації регіональної економічної політики, спрямованої на підвищення конкурентоспроможності регіону, більш прийнятним є сценарний підхід, що дозволяє виділяти якісно відмінні одна від одної альтернативи досягнення мети. До основи таких сценаріїв повинні закладатися: використання різних джерел економічного зростання, пріоритетна підтримка певних секторів економіки регіону, що передбачає поступове перенесення акценту з одних галузей спеціалізації на інші, заходи, що дозволяють сконцентрувати ланцюжки додавання вартості в регіоні й генерувати нові ланцюжки і т.д. Такий підхід передбачає переважне вико-

ристання методології варіативного технологічного прогнозу (форсайта) і формування, як правило, інерційного, інвестиційного й інноваційного сценаріїв розвитку регіону.

На користь такого підходу до вироблення альтернативних варіантів досягнення поставленої мети, заснованого на сценарному підході й методології форсайта, говорить те, що вищезгадані типи сценаріїв органічно вписуються в схему контурів відтворення регіонального капіталу. Так, інерційний сценарій орієнтований на збереження існуючої відтворювальної структури економіки. Інвестиційний сценарій розглядається як сценарій розвитку, заснований на екстенсивних факторах, і орієнтований на залучення до регіону капіталу — відповідає контуру розширеного відтворення капіталу. Інноваційний сценарій допускає пошук і створення умов для використання внутрішніх джерел зростання, а також на запуск механізмів, що дозволяють змінити граничну продуктивність капіталу в регіоні, створивши, таким чином, передумови для залучення зовнішнього капіталу.

Наступною важливою атрибутивною особливістю є ефективний інструментарій. Інструментами реалізації регіональної економічної політики є стратегічні й програмні документи. Їх використання дозволяє "вписати" цілі, завдання й механізми її реалізації в систему державного планування соціально-економічного розвитку, погодити економічні цілі й завдання із соціальними, політичними, гуманітарними й екологічними цілями й завданнями.

На основі покомпонентного аналізу системи територіального стратегічного планування можна зробити висновок про структуру й цілісності комплексу регіональної економічної політики, виявити можливі протиріччя й розбіжності між окремими її компонентами, представленими в різних стратегічних і програмних документах, а також виділити організаційні етапи (кроки) розробки й реалізації регіональної економічної політики [1, 2]:

1. Аналітичний етап, що включає аналіз економічної ситуації й структурний аналіз регіональної економіки; виявлення найбільш гострих проблем; порівняльну оцінку конкурентоспроможності регіону (у порівнянні із сусідніми регіонами, з регіонами-еталонами), регіональних галузей, компаній і продуктів; аналіз зовнішнього й внутрішнього середовища; сегментацію ринків; оцінку потенціалу розвитку регіону.

2. Етап цілепокладання, що включає позиціонування регіону, галузей, компаній і продуктів на ринку; формування довгострокової мети, комплексу середньо- і короткострокових цілей розвитку економіки й підвищення конкурентоспроможності регіону (формування "дерева цілей"); визначення пріоритетних напрямів розвитку; формулювання завдань (як комплексних, так і часток у розрізі пріоритетів, галузей і видів економічної діяльності).

3. Етап вироблення й узгодження рішень, що включає розробку комплексу заходів щодо реалізації цілей і вирішення поставлених завдань, їх ув'язування з наявними ресурсами й пошук відсутнього ресурсного забезпечення; виявлення "схованих" ресурсних джерел і розробка механізмів концентрації ланцюжків додавання вартості на території регіону, механізмів включення регіону в зовнішні ланцюжки додавання вартості.

4. Етап проектування, що включає розробку сценарних умов і альтернативних шляхів досягнення цілей; функціональне зонування території регіону за рядом економічних і виробничих критеріїв; обґрунтування й "територіальну прив'язку" виробничих об'єктів, інвестиційних майданчиків і проектів, інфраструктурних і інженерних мереж і комунікацій.

4. Етап реалізації, що включає запуск механізмів бюджетного забезпечення й виконання комплексу заходів; поточну оцінку ефективності реалізації регіо-

нальної економічної політики (моніторинг) на основі зіставлення очікуваних і реальних результатів, коректування системи цілей і завдань.

Таким чином, ґрунтуючись на даному структурно-змістовному аналізі, можна представити цілісну організаційно-функціональну схему реалізації регіональної економічної політики, що показує, з одного боку, послідовність виконання етапів її реалізації, з іншого боку, функціональне призначення діючих документів територіального стратегічного планування.

В умовах ринкової економіки змінюється характер впливу держави на економіку — відбувається перехід від управління нею шляхом централізованого, твердого планування й директивних вказівок зверху до методів індикативного (необов'язкового для виконавців) державного планування, до використання переважно непрямих важелів впливу на розвиток національних економік і встановленню "правил гри" для учасників економічної (виробничої, ринкової й ін.) діяльності. Уже в силу цього визначається характер впливу держави на конкурентоспроможність економіки. Дослідження вітчизняного й закордонного досвіду дозволяє виділити ряд методів впливу органів влади, які спрямовані на підвищення конкурентоспроможності економіки [5]:

- законодавчі й інші нормативні;
- засоби планового (програмного) впливу;
- організаційно-управлінські;
- економічні.

Вплив держави на конкурентоспроможність національної економіки, її складових частин за допомогою планово-програмуючих засобів значно різниться залежно від країни.

Найбільш широко вони використовуються в Японії й Франції, в суттєво меншій мірі — у США й Швейцарії.

Однак як особливий напрям планово-програмної діяльності у всіх розвинених країнах виділяється науково-технічна діяльність. Визнання того факту, що її успіхи й результати стали в нинішніх умовах НТР найважливішим фактором розвитку національних економік, їх ефективності, конкурентоспроможності, змусило ці держави не просто стимулювати науково-технічний розвиток і його окремі найбільш перспективні напрями, але й займатися розробкою національної технічної політики, а в її рамках — прибігати до планування й програмування. Ці завдання нині вирішують усі розвинені країни, та й не тільки вони.

Таким чином, відбір проекту, вибір найбільш ефективної програми розвитку регіону з можливого ряду альтернатив є важливим завданням регіонального управління.

Через обмеженість фінансових коштів, що мобілізують на регіональний розвиток, встає завдання відбору проектів для першочергового фінансування, реалізація яких дозволяє одержати в найкоротший термін максимальний ефект від державних і приватних інвестицій.

При цьому вибір таких проектів, названих пріоритетними, проводиться в рамках ресурсних обмежень — обмежень на обсяг фінансування в перший рік реалізації програми. За своєю суттю завдання відбору пріоритетних проектів є завданням вибору найкращого варіанту реалізації програми, надає їй необхідну орієнтацію в рамках пріоритетних цілей і в остаточному підсумку визначає найбільш ефективну стратегію їх досягнення.

Завдання вибору пріоритетних проектів носить багатокритеріальний характер. Проекти, що претендують на пріоритетність, повинні аналізуватися на базі багатобічної експертизи. Їхня якість оцінюється за допомогою певного набору кількісних показників ефективності — комерційної, бюджетної, соціальної. Таким чином, завдання відбору пріоритетних проектів може бути сформульована як завдання багатокритеріальної дискретної оптимізації [2]:

$$(f_1(j), f_2(j), \dots, f_p(j)) \rightarrow \max \in X,$$

у якій безліччю припустимих альтернатив $X = \{1, 2, \dots, \dots, m\}$ є безліч порядкових номерів, представлених до розгляду проектів, а приватними критеріями f_1, f_2, \dots, f_p , що оцінюють їх якість, — відібрані заздалегідь показники ефективності, сформульовані таким чином, щоб більш кращий за кожним показником проект характеризувався його більшим значенням.

Кожний j -й проект характеризується, таким чином, власною векторною оцінкою $y^j = (f_1(j), f_2(j))$.

Розглянемо два підходи до формування безлічі пріоритетних проектів, кожному з яких, згідно із класифікацією основних завдань теорії багатокритеріальної оптимізації, відповідає своя конкретизація завдання.

Перший підхід має на увазі пошук шуканої безлічі альтернатив винятково серед недомінуємих. Подібний підхід до формування оптимального проектного портфелю на основі багатокритеріального аналізу, що відображає загальні міркування про важливість безлічі Парето в теорії багатокритеріальної оптимізації, найбільш часто зустрічається в наукових розробках. Стосовно до нашої проблеми суть його полягає в тому, що пріоритетні проекти вибираються винятково серед недомінуємих на безлічі X , тому первинним завданням, що виникає при такому підході, є завдання пошуку всіх Парето-оптимальних рішень $\text{Eff}(X)$ (завдання 1).

Другий підхід припускає пошук пріоритетних проектів серед усіх представлених в рамках програми. Він часто застосовується на практиці при розробці державних програм, у тому числі й фахівцями МБРР. При цьому підході виникає завдання впорядкування певним чином усіх проектів програми в порядку убунання "переваги" (завдання 3), що дозволяє відібрати потім у якості пріоритетних перші з найбільше "кращих" проектів, сумарний обсяг першочергового фінансування яких не перевищує задану суму ($C_{\text{фин}}$).

Цей же спосіб використовувався й для звуження безлічі $\text{DA}(X)$ у першому підході — після ранжирування його елементів тим же засобом, що й при вирішенні завдання 3, у якості пріоритетних відбиралися перші з найбільш "кращих" уже ефективних альтернатив на ту ж суму. Завдання ранжирування безлічі — $\text{Eff}(X)$ (завдання 2).

Порядок формування безлічі пріоритетних альтернатив $P \in X$ при першому й другому підходах показаний на рис. 1.

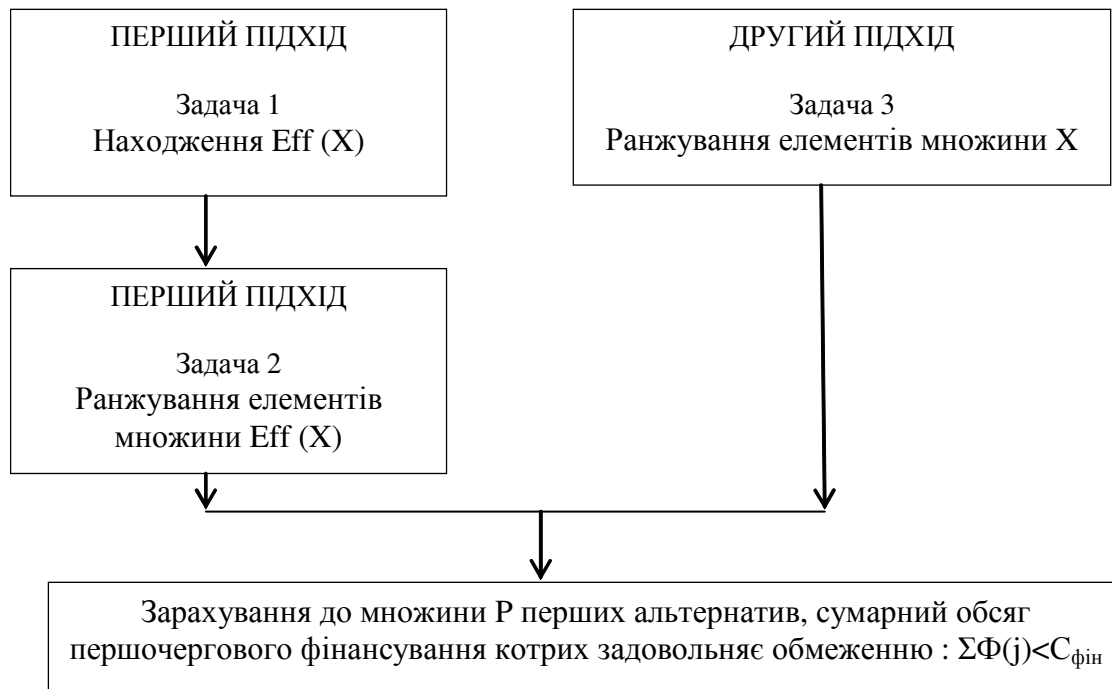
Завдання 2 і 3 є багатокритеріальними завданнями прийняття рішень, тому особливістю використуваного на практиці методу їх вирішення — методу узагальненого критерію — виступає участь фахівця (так званої особи, що ухвалює рішення).

Фахівець, що розташовує інформацією про ситуацію в регіоні й пріоритетних цілях програми його розвитку, формує деякий узагальнений критерій шляхом згортання приватних критеріїв в одну складну функцію $\phi(j) = \phi(\alpha_1, \alpha_2, \dots, \alpha_p; f_1(j), \dots, f_p(j))$,

де $(\alpha_1, \alpha_2, \dots, \alpha_p)$ — вектор коефіцієнтів (вагові коефіцієнти) важливості приватних критеріїв, застосовуваний у тому випадку, коли необхідно підсилити роль одних приватних критеріїв і послабити роль інших. На думку фахівця, сформульований їм критерій задає найбільш вдалу комбінацію показників ефективності проекту, і з двох проектів більш кращим буде вважатися той, який має більше значення даного критерію: j^1 більш кращий, ніж j^2 , якщо $\phi(j^1) > \phi(j^2)$.

Залежно від значень узагальненого критерію потрібна безліч проектів упорядковується в порядку убунання переваги (ранжирується).

Головними проблемами більшості регіонів країни, вирішення яких було винесено на державний рівень, виявилася сильна дотаційність регіонального бюджету й важке положення в сфері зайнятості. У зв'язку із цим при розробці індикативного плану розвитку регіону може виникнути необхідність попереднього визначен-



де $\Phi(j)$ — обсяг фінансовий засобів, необхідний для першочергової реалізації j -го проекту.

Рис. 1. Порядок формування множини пріоритетних альтернатив

ня пріоритетних завдань. Вони можуть бути сформульовані в такий спосіб:

- швидке досягнення максимального рівня самодостатності регіонального бюджету шляхом збільшення податкових надходжень;
- збереження робочих місць на підприємствах регіону й створення як можна більшої кількості нових робочих місць;
- забезпечення максимальних податкових надходжень у державний бюджет.

Як правило, при розгляді питання про пріоритетне фінансування може бути презентовано кілька сотень проектів. Виходячи зі сформульованих вище пріоритетних завдань якість кожного j -го проекту оцінювалося за значеннями наступних показників ефективності:

- бюджетної ефективності $B^{лер}(j), B^{пер}(j), B^{місц}(j)$ — розмір щорічних податкових виплат у державний, регіональний і місцевий бюджети після виходу підприємства, що реалізує проект, на проектну потужність (у млн грн.);
- соціальної ефективності $C(j)$ — щорічні надходження в соціальні фонди й економія коштів на соціальні виплати, які виплачувалися б громадянам регіону, якщо не були б збережені старі робочі місця на підприємстві, що реалізує проект, і не були б створені нові (у млн грн.);
- комерційної ефективності $1/T^{окуп}(j)$ — величина, зворотна періоду окупності (у місяцях) проекту.

ВИСНОВКИ

Таким чином, при розробці державних цільових програм розвитку регіонів як методу відбору групи пріоритетних проектів доцільно застосовувати ранжирування всіх представлених проектів за значенням деякого узагальненого критерію, що представляє згортку певних показників ефективності.

Ефективність застосування такого способу залежить від кваліфікації фахівця, що формулює критерій, від повноти інформації про соціально-економічну ситуацію в регіоні й чіткості визначення пріоритетних цілей програми.

Література:

1. Андреев А.В. Основы региональной экономики: учебное пособие [Текст] / А.А. Андреев, Л.М. Борисова, Э.В. Плучевская. — М.: КНОРУС, 2007. — 336 с.

2. Емельянов С.В. Многокритериальные методы принятия решений / С.В. Емельянов, О.И. Ларичев. — М.: Знание, 1985. — 32 с.

3. Производственные кластеры и конкурентоспособность региона [Текст]: монография / колл. авт. под рук. Т.В. Усковой. — Вологда: Ин-т социально-экономического развития территорий РАН, 2010. — 246 с.

4. Савельев Ю.В. Управление конкурентоспособностью региона: от теории к практике / Ю.В. Савельев; Институт экономики КарНЦ РАН. — Петрозаводск: Карельский научный центр РАН, 2010. — 516 с.

5. Ушвицкий Л.И. Конкурентоспособность региона как новая реальия: сущность, методы оценки, современное состояние / Л.И. Ушвицкий, В. П. Парахина. — СПб.: Серия "Экономика". — 2005. — № 1. — С. 44—48.

6. Фатхутдинов Р.А. Стратегический менеджмент: учебник / Р.А. Фатхутдинов; 5-е изд. — СПб.: Питер, 2008. — 368 с.

References:

1. Andrieiev, A.V. (2007), *Osnovy rehionalnoi ekonomiky* [Bases of regional economy], KNORUS, Moscow, Russia.

2. Emel'yanov, S.V. (1985), *Mnohokriterial'nie metody prinyatiya reshenii* [The multi criteria methods of decision-making], Znanija, Moscow, Russia.

3. Uskova, T.V. (2010), *Proizvodstvennye klasteri i konkurentosposobnost' rehiona* [Industrial clastery and competitiveness of region], In-t social'no-ekonomicheskogo razvitiia territorii RAN, Vologda, Russia.

4. Savel'ev, U.V. (2010), *Upravlenie konkurentosposobnost'u rehiona: ot teorii k praktike* [Management of competitiveness of region: from the theory to practice], Karelian nauchniy centr RAN, Petrozavodsk.

5. Ushvickiy, L.I. and Paraxina, V.P. (2005), "Konkurentosposobnost' rehiona kak novaya realia: sushchnost', metodi ocenki, sovremennoe sostoyanie", *Seria Ekonomika*, vol.1, pp. 44—48.

6. Fatkhutdinov, P.A. (2008), "Stratshicheskiy menedzhment" [Strategic management], Piter, St.-Petersburg, Russia.

Стаття надійшла до редакції 17.01.2014 р.