

## РОЛЬ ФОРСАЙТА В УПРАВЛІННІ СУБРЕГІОНОМ

*Осипов В.М., Парасюк І.Л., Ворожейкін О.О.*

*Стаття присвячена аналізу форсайту як інструменту системного передбачення подій. Розглянуто зарубіжний досвід та принципи форсайтінгу. Доведено необхідність використання форсайту як елемента управління субрегіоном.*

У період системної кризи світової економіки перед державою постає завдання найбільш ефективно використовувати наявні ресурси, для того щоб отримати якомога більшу віддачу в майбутньому. Зважаючи на нестабільну економічну ситуацію традиційні методи, що використовуються для оцінки ефективності витрати коштів у майбутньому, такі як екстраполяція, використання математичних моделей, імітаційного моделювання можуть надавати дані з великою похибкою або навіть помилкові. Саме тому для прогнозування майбутнього та стратегічного планування доцільно також використовувати методи та механізми, що базуються на використанні інтелектуального потенціалу, думки експертів.

Розробка ефективного механізму довгострокового прогнозування, стратегічного планування, управління конкурентоспроможністю на регіональному та субрегіональному рівнях постає на сьогодні однією з найбільш актуальних задач сучасної економічної науки.

Одним з найбільш використовуваних механізмів для прогнозування соціально-економічного розвитку став **форсайт**, який використовується для наступних видів діяльності:

- прогнозування та застосування критичного мислення щодо довгострокових розробок;
- формування майбутнього, особливо шляхом впливу на державну регуляторну політику;
- планування місцевих бюджетів;
- застосування інноваційної політики щодо розвитку депресивних територій. [1]

В європейських країнах форсайт все частіше починає використовуватися у сфері державного управління, у тому числі на регіональному рівні (так званий, регіональний форсайт).

Варто розрізнити форсайт та стратегічне планування. Форсайт включає ряд підходів, що об'єднують три складових:

- бачення майбутнього (прогнозування, перспективи, передбачення);
- планування (стратегічний аналіз, визначення пріоритетів);
- мережі (спілкування, експертна оцінка).

Як інструменти форсайт використовує метод Дельфі, метод «мозкового штурму» та ін.

За даними UNIDO включають форсайт у розробку національних програм понад 40 країн світу[2].

Однією з перших країн, що почала використовувати механізм форсайту у розробці державних програм була Великобританія. Форсайтінг відбувався у три етапи (рис.1).



**Рис. 1. Процес форсайтінгу у Великобританії**

Слід відзначити, що процес форсайтінгу починався з формування пріоритетних напрямків розвитку, згодом трансформувалася у відшукування механізмів їх реалізації для досягнення стійкого економічного та технологічного розвитку, а завершився пошуком інструментів пришвидшення реагування на зміни в економічному та науковому середовищі.

В інших країнах світу форсайт використовувався для досягнення наступних цілей[2]:

- 1) визначення пріоритетів технологічного розвитку на 10 років;
- 2) розробка стратегічного бачення розвитку технологій для сфери освіти і науки на 20 років;
- 3) складання класифікованого списку перспективних технологій для основних галузей національної економіки;
- 4) формування і розвиток унікальних стійких конкурентних переваг у промисловості;
- 5) розробка селективної стратегії економічного розвитку;
- 6) обґрунтування вибору пріоритетів державного фінансування науки.

Підсумовуючи, можна сказати, що основною метою форсайту є посилення взаємодії науки і виробництва з метою більш ефективного впровадження наукових розробок у виробництво, сферу управління та ін. Програми реалізовувалися двома шляхами:

- 1) для формування національних стратегій науково-технологічного розвитку та інноваційної політики за рахунок державного фінансування (більш характерний для країн ЄС-15);
- 2) для елімінування участі урядових чиновників у процесі формування науково-технологічної політики (використовувався у постсоціалістичних країнах на зразок Угорщини).

Після успішного впровадження форсайту на національному рівні починають виникати програми, які функціонують на регіональному рівні. Регіональний форсайт передбачає участь у процесі «передбачення» регіональних органів влади, регіональної науки та органів місцевого самоврядування наряду з громадськими організаціями та бізнесом. Регіональний форсайт проводиться щодо конкретної території, яка сформувалася під впливом спільних політичних, соціальних, демографічних та економічних факторів. Принципи регіонального форсайту наведені у таблиці 1.

Інститутом проблем ринку та економіко-екологічних досліджень у рамках бюджетної науково-дослідницької роботи, зважаючи на те, що регіони України мають неоднорідний характер розвитку територій встановлено, що найбільш доцільним є формування точок інноваційного розвитку на субрегіональному рівні. Найчастіше місцеві органи самоврядування та районна влада не в змозі самостійно вирішити проблеми, що виходять за рамки адміністративних районів, у той час для обласної влади такі проекти не є пріоритетними. Це ж стосується і приміських територій, які знаходяться поза межами міст, тобто поза юрисдикцією міської влади, а районні органи влади часто не бажають або не можуть через обмеженість ресурсів вирішувати проблеми великих міст. Адже відомо, що в Україні межі міст встановлюються, як правило, по межі забудови. Всі розуміють, що економічний, екологічний та соціальний вплив міст далеко виходить за їх межі. Міська інфраструктура (наприклад, водоводи) виходить за межі великих міст іноді на відстань понад 100 км. Таким чином виникають проблемні питання, що фактично не вирішуються владними структурами обласного рівня або перевищують сферу повноважень районної влади. Найчастіше такі «критичні питання» виникають саме на субрегіональному рівні. Їх вирішення на субрегіональному рівні може створити ряд додаткових ефектів, таких як синергетичний, агломераційний та ін. Субрегіони відзначаються спільним вектором розвитку, на основі якого доцільно визначати конкурентні переваги на основі ендогенних та екзогенних факторів розвитку. Причому

Таблиця 1

**Принципи та результати регіонального форсайту [3]**

Принципи	Характеристика	Результат
Залучення (commitment)*	Залучення різноманітних структур регіонального рівня (бізнесу, наукового співтовариства, обласних та районних адміністрацій, місцевих органів самоврядування, регіональних громадських організацій) у обговоренні та співставленні довгострокових прогнозів, стратегій розвитку, розробка конкретного бачення регіонального розвитку.	Розробка спільних механізмів використання конкурентних переваг регіону для стійкого соціально-екологічного економічного розвитку
Комунікація (communication)	Ознайомлення учасників з думками інших, обговорення, формування висновків	Розширення компетентності учасників, формування достовірніших цілей та механізмів їх досягнення
Концентрація на довгостроковому періоді	Використання довгострокового передбачення та стратегічного планування як елементів пришвидшення розвитку регіону.	Посилення культури прогнозування та стратегічного планування
Координація (coordination)	Наука та технології оцінюються у зв'язку з соціальними та економічними досягненнями	Передбачення соціальних наслідків НТП на регіональному рівні
Узгодження (consensus)	Необхідність узгодженої роботи бізнесу, науки, влади та громади на окремій території. Встановлення консенсусу між учасниками регіонального форсайту.	Спільна спрямованість дій учасників.
Системність процесу	Використання формальних методів пізнання, у яких думки експертів систематично оброблюються, процес форсайтингу періодично поновлюється	Забезпечення об'єктивності та неперервності процесу форсайтингу

\* Українською мовою дуже складно одним словом перекласти термін *commitment*, в даному контексті він залучення до спільної справи тих, хто демонструє відданість спільним цінностям і цілям

така спільна спрямованість у розвитку субрегіональних структур проявляється як у економічній, так і у екологічній та соціальній сферах. Дана теорія підтверджується спільними практичними напрацюваннями з проектом USAID «Локальні інвестиції та національна конкурентоспроможність», які знайшли відображення у формуванні стратегічних планів розвитку субрегіональних структур (зокрема, Одеської агломерації та Придунав'я) на основі проведення форсайту.

Так, Придунайський субрегіон характеризується рядом відмінностей від регіональних тенденцій розвитку. На основі цих відмінностей виділено ряд критеріїв, що виокремлюють Придунав'я як єдину цілісну структуру (табл.2).

Таблиця 2

**Критерії виділення Придунайського субрегіону**

Сфера розвитку	Спрямованість фактору розвитку	Критерій
Економічна	Ендогенний	Наявність однотипних промислових виробництв (виноробство, АПК, судноремонт та ін.) Схожість економічного потенціалу районів (високий потенціал, проте низька ефективність його використання)
	Екзогенний	Спільні зовнішньоекономічні контакти (Румунія, Молдова, Болгарія) Належність до басейну ріки Дунай
Соціальна	Ендогенний	Показники «якості життя» одного рівня Недостатній рівень розвитку інтелектуального потенціалу Напружена демографічна ситуація Отримання доходів частиною домогосподарств за рахунок ресурсів прикордонного розташування
	Екзогенний	Участь у спільних проектах транскордонного співробітництва
Екологічна	Ендогенний	Проблеми з недостатністю питної води Меліорація та осушення ґрунтів Наявність унікальних екосистем р. Дунай та чорноморських лиманів і найбільших в Україні озер Ялпуг та Кугурлуй)
	Екзогенний	Необхідність спільного з Румунією та Молдовою урегулювання екологічного стану дунайських плавнів

Таким чином, було прийняте рішення про формування стратегічного плану Придунав'я на основі субрегіонального форсайту. Слід відзначити, що стратегічне планування території Придунайського субрегіону відбувалося у рамках принципів форсайту. Стратегічний план не є звичайною сумою стратегій для окремих районів Придунав'я, він містить проекти, що спрямовані на розвиток не окремого міста або району, а усього субрегіону в комплексі. Так, за допомогою стратегічного планування на базі форсайту на субрегіональному рівні створюється синергетичний ефект розвитку субрегіону. За таким же принципом у 2007-2008 рр. розроблявся стратегічний план економічного розвитку м. Ізмаїл, який за всіма ознаками є «центральною місцем» Придунав'я.

Форсайтінг Придунайського субрегіону проводився на основі «Методичних рекомендацій щодо формування регіональних стратегій розвитку», затверджених Наказом Міністерства економіки та з питань Європейської інтеграції від 29.07.2002 №224 [4] з певними змінами і доповненнями, які довелось здійснити через очевидні відмінності у поняттях «регіон» та «субрегіон». Основними напрямками змін стали поглиблення аналітичної складової, вищий рівень деталізації проектів, введення системи їх розподілу за пріоритетами та принципів моніторингу і впровадження. Також у процесі підготовки аналітичної фази проводились два окремі опитування: керівників підприємств та представників місцевої влади (працівників органів місцевої виконавчої влади та самоврядування).

Використовуючи механізм форсайтінгу, проектом USAID «Локальні інвестиції та національна конкурентоспроможність» й Інститутом проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України були відшукані критичні питання розвитку для Придунайського субрегіону, на основі яких запропоновано стратегічні цілі (рис.3). Стратегічні цілі відображають критичне бачення майбутнього Придунав'я та є базисом для розробки оперативних цілей та конкретних проектів по підвищенню конкурентоспроможності субрегіону.

На першій стадії проекту здійснюється «сканування середовища», тобто аналіз існуючої ситуації в економіці субрегіону. «Сканування» полягає в отриманні кількісних та якісних параметрів, що адекватно характеризують динаміку економічних процесів території і встановлюються причинно-наслідкові зв'язки. На основі «сканування» формується Профіль субрегіону (або соціально-економічний паспорт), який містить кількісні параметри, дані статистики, історичні та географічні характеристики території. Якісні параметри отримуються в результаті анкетування керівників підприємств та представників місцевої виконавчої влади і органів місцевого самоврядування.

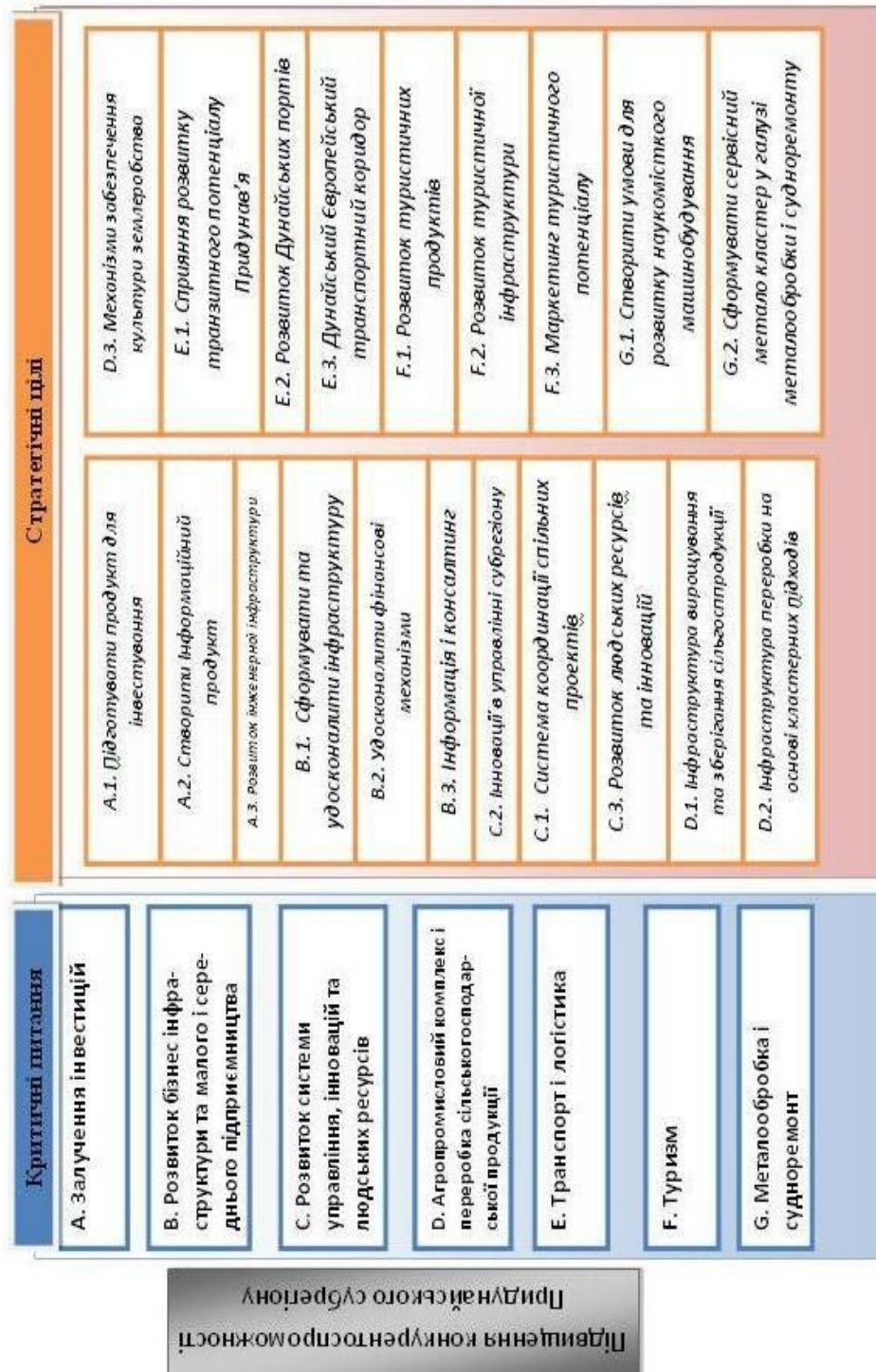


Рис. 2. Дерево цілей Придунайського субрегіону

Профіль субрегіону та Звіт про результати опитування використовуються як основні джерела інформації для членів експертного комітету, у склад якого увійшли представники бізнесу, громадських організацій, районної влади та органів місцевого самоврядування і науковців. Експертний комітет визначає сильні та слабкі сторони, критичні питання субрегіону, проводить SWOT-аналіз Придунав'я, на основі якого формується стратегічне бачення розвитку субрегіону. Стратегічне бачення фактично є преамбулою до стратегічного плану. Інформація представлена у стратегічному баченні використовуються для формування плану дій по розвитку субрегіону, який фактично є основою стратегічного плану. Формування плану дій передбачає визначення стратегічних цілей та завдань, спрямованих на вирішення критичних питань субрегіону. Важливою частиною формування плану дій є визначення виконавців та закріплення їх за кожним завданням, а також розробка системи моніторингу його виконання. Від вибору виконавців значною мірою залежатиме якість реалізації плану. Не менш важливо, до прийняття плану обласною радою, провести обговорення проекту плану в громадах субрегіону. Громадські слухання є найбільш прийнятним способом отримати зворотній зв'язок від різних груп зацікавлених осіб (т. зв. стейкхолдерів).

### **Висновки**

Форсайт є одним із основних механізмів передбачення майбутнього в умовах нестабільної економіки. Найчастіше форсайт використовують на національному рівні, проте регіональний та субрегіональний форсайт може мати наступні переваги:

- більш точне виявлення інноваційних точок росту на території субрегіону;
- отримання синергетичного ефекту від співпраці споріднених структур;
- формування єдиного стратегічного плану розвитку для усіх адміністративно-територіальних складових (одиниць) субрегіону;
- поєднання зусиль регіональної влади, органів місцевого самоврядування, бізнесу та науки для досягнення спільних цілей.

Одним із перших експериментів по форсайту субрегіональних структур можна вважати створення Стратегічного плану Придунайського субрегіону. Використання інструментів форсайту на субрегіональному рівні дозволило виявити стратегічні, оперативні цілі та завдання, що притаманні для конкретного субрегіону. Стратегічний план субрегіону дозволив розглянути перспективи розвитку субрегіону у розрізі економічної, екологічної та соціальної сфер і ендогенного та екзогенного факторів інноваційного розвитку. На основі результатів форсайту Придунав'я було виділено 7 критичних питань (головних напрямків та головних галузей) та розроблені стратегічні цілі розвитку субрегіону.



### *Література:*

1. van Steenberg, Bart: Scenarios As a Powerful Tool for Public Policy. As presented at the Prague Workshop on Futures Studies Methodology, October 2005, <http://ceses.cuni.cz/english/051019.php>.
2. Федулова Л.І. Форсайт: сучасна методологія технологічного прогнозування. Економіка і прогнозування, №4, 2008.
3. Unido Technology Foresight Manual. United Nations Industrial Development Organization. Vienna, 2005. Vol. 1. — 247 p.
4. Наказ Міністерства економіки та з питань Європейської інтеграції від 29.07.2002 №224 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування регіональних стратегій розвитку»
5. Бойкова М. В., Ильина И. Н., Салазкин М. Г. Будущее городов: города как агенты глобализации и инноваций [2011] т. 5 № 4, С. 32–48
6. Годэн Б. Концептуальные основы научной, технологической и инновационной политики [2010] т. 4 № 2, С. 34–43
7. Державна програма прогнозування науково-технологічного розвитку на 2008-2012 роки – <http://www.mon.gov.ua/science/development/dntp/prog.doc>
8. «Актуальные проблемы научно-технологической и инновационной политики в контексте формирования общеевропейского научного пространства: опыт и перспективы» (XXIII Киевский симпозиум по науковедению и научно-техническому прогнозированию) Материалы международного симпозиума (Киев, 16-17 июня 2010 г.)
9. В. М. Осипов, І. Д. Пивоварчук, Парасюк І. Л. Стратегічне планування як ефективний інструмент управління регіональним розвитком / В. М. Осипов, І. Д. Пивоварчук, І. Л. Парасюк // Вісник Сумського державного університету. – 2011. - №1. – С.103-114.
10. В. Ф. Горячук, Парасюк І. Л. Конкурентоспроможність регіону: сутність та методика оцінки / В. Ф. Горячук, І. Л. Парасюк // Економіка: проблеми теорії та практики. – 2010 - №263. – С.1748-1755

### *Abstract*

**Osipov V.N., Parasyuk I.L., Vorozheykin A.A.**

#### **Role of foresight in the subregional management**

The article analyzes foresight as a tool for system prediction of events. Foreign experience and principles foresighting are considered. The necessity of the use of Foresight as part of the subregion is proven.