

3. МЕТОДОЛОГИЯ И ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ И ПЛАНИРОВАНИЯ

План лекции

- 1. Понятие и научные основы методологии прогнозирования и планирования.*
- 2. Основополагающие принципы прогнозирования и планирования.*
- 3. Система планов-прогнозов и их показателей.*
- 4. Организация прогнозирования и планирования в Республике Беларусь.*
- 5. Порядок разработки государственных социально-экономических прогнозов и планов.*

Основные понятия темы

Методология, марксистская теория, кейнсианская теория, монетаристская теория, принципы прогнозирования и планирования, методы, логика, методика, система показателей планов-прогнозов, организация прогнозирования и планирования, органы прогнозирования и планирования.

1. Понятие и научные основы методологии прогнозирования и планирования

Методология прогнозирования и планирования экономики содержит и определяет основные принципы, подходы и методы проведения прогнозных и плановых расчетов, раскрывает и характеризует логику формирования прогнозов, планов и их осуществления.

В мировой практике сформировались две основные методологии прогнозирования и планирования социально-экономического развития. Первая основана на марксистской теории расширенного воспроизводства, вторая – на кейнсианской, монетаристской и других теориях. На первой базируется планирование в условиях командно-административной системы (директивное планирование). Вторая является основой планирования и прогнозирования в странах с рыночной экономикой (индикативное планирование).

Принципы – это основополагающие правила прогнозирования и планирования, т. е. исходные требования к процессам формирования прогнозов и обоснования планов с точки зрения их целенаправленности, системности, структуры, логики и организации разработки.

Логика – упорядоченная последовательность действий при проведении прогнозных расчетов и обосновании плановых решений.

Методы – это способы, приемы, используемые при разработке прогнозов, планов, программ. Они являются инструментами, позволяющими реализовывать методологические принципы прогнозирования и планирования.

Методика – совокупность конкретных способов, приемов, методов, используемых для проведения конкретных прогнозных или плановых расчетов, а также алгоритмов их применения.

Методология прогнозирования социально-экономических процессов предполагает исследование будущего в онтологическом, логическом и гносеологическом аспектах.

Онтологический аспект показывает, как зарождается и формируется будущее, характеризует его общую картину, влияющие на него факторы.

В **логическом аспекте** прогноз исследуется как общенаучное понятие, сформированное для выяснения объективного содержания процессов и результатов прогнозирования.

Гносеологический аспект характеризует, как будущее отображается в человеческом сознании, каковы формы его отображения, его истинность. Являясь формой познания, прогноз с гносеологической стороны отражает закономерности и возможные пути развития прогнозируемых процессов и явлений.

Общеметодологический подход к исследованию социально-экономических процессов определяет диалектический метод, который позволяет проникать в суть изучаемых явлений и фактов, относящихся к исследуемым объектам, устанавливать связи между явлениями. Он реализуется на основе использования как общих научных подходов и методов к исследованию, так и специфических методов.

Среди общих *подходов* можно выделить следующие:

- **исторический** – рассмотрение каждого явления происходит во взаимосвязи его исторических форм;

- **системно-структурный** – с одной стороны, рассмотрение экономической системы в качестве динамически развивающегося целого, с другой – расчленение системы на составляющие структурные элементы в их взаимодействии;

- **комплексный** – рассмотрение явлений в их связи и зависимости с другими процессами и явлениями.

В рамках комплексного подхода выделяются генетический и целевой подходы.

Сущность *генетического подхода* состоит в том, чтобы проследить возможные направления и этапы будущего развития, опираясь на оценку исходного уровня настоящего и выявленные исследованием

закономерности развития. При данном подходе связь и последовательность явлений рассматриваются от прошлого и настоящего к будущему.

При *целевом подходе* определяется цель и возможные пути ее достижения, т. е. он исходит из определенного результата, который должен быть достигнут в будущем. При этом подходе связь явлений рассматривается от будущего к настоящему.

Указанные два подхода используются во взаимосвязи, потому что важно получить сведения о развитии объекта, не влияя на него, и, задав цель, определить пути ее достижения.

2. Основополагающие принципы прогнозирования и планирования

Выделяют следующие принципы прогнозирования и планирования: альтернативности, своевременности, системности, комплексности, непрерывности, адекватности и обоснованности, целенаправленности и приоритетности, социальной ориентации, оптимальности, сбалансированности и пропорциональности, сочетания отраслевого и регионального аспектов прогнозирования и планирования, информативности.

Принцип **альтернативности** подразумевает необходимость разработки не одного варианта развития на перспективу при составлении прогнозов и планов, а нескольких обоснованных вариантов, реализация каждого из которых возможна при определенном сочетании факторов, оказывающих влияние на будущее состояние экономической системы.

Принцип **своевременности** означает, что организационное построение системы прогнозирования и планирования, а также осуществление процедур формирования прогнозов и планов должны обеспечивать принятие соответствующих управленческих решений к заданному сроку.

Принцип **системности** предполагает исследование количественных и качественных закономерностей развития экономических систем, построение такой цепочки исследования, согласно которой процесс выработки и обоснования любого решения должен отталкиваться от определения общей цели системы и подчинять деятельность всех подсистем достижению этой цели. Данный принцип предполагает создание системы показателей, методов, моделей, которые соответствовали бы содержанию каждого объекта и позволяли бы построить целостную картину его развития.

Принцип **комплексности** подразумевает учет при прогнозировании всего многообразия действующих факторов, прогнозирование не одного, а

системы показателей.

Принцип **непрерывности** прогнозирования и планирования должен соблюдаться для обеспечения преемственности прогнозов и планов в связи с непрерывностью экономического развития. В соответствии с этим принципом должны разрабатываться прогнозы и планы различного временного аспекта и увязываться между собой. Так, среднесрочные планы должны разрабатываться на основе перспективных направлений, отражаемых у долгосрочных планах, краткосрочные – исходя из показателей среднесрочных планов. В свою очередь долгосрочные планы должны корректироваться и продлеваться на соответствующий период.

Принцип **адекватности и обоснованности** предполагает использование в процессе прогнозирования и планирования развития экономики таких методов и моделей, которые были бы адекватными изучаемым процессам и явлениям, другими словами, правильно отражали бы их.

Принцип **целенаправленности и приоритетности** требует, чтобы каждый план носил целевой характер, т. е. был бы направлен на достижение определенных целей, а в качестве приоритетов выделялись бы отрасли экономики и социально-экономические проблемы, от развития и решения которых в наибольшей степени зависит развитие экономики в целом.

Принцип **социальной ориентации** требует обеспечения приоритетного решения социальных проблем, что обусловлено выделением в качестве основной цели развития экономики повышения уровня жизни населения страны.

Принцип **оптимальности** должен соблюдаться для обеспечения наиболее эффективного функционирования экономики. Термин «оптимальный» означает наилучший, т. е. из всех возможных вариантов должен выбираться наилучший, наиболее эффективный. Оптимальный – это такой вариант развития экономики, который предусматривает максимальное удовлетворение потребностей экономики и населения при имеющихся ресурсах с учетом их рационального использования.

Принцип **сбалансированности и пропорциональности** заключается в балансовой увязке показателей, установлении пропорций и обеспечении их соблюдения.

Принцип **сочетания отраслевого и регионального аспектов** прогнозирования и планирования требует, чтобы отраслевые планы разрабатывались с учетом интересов отдельных регионов и рационального использования местных ресурсов.

Принцип **информативности** обуславливает необходимость создания системы информационного обеспечения процессов прогнозирования и планирования, которая должна содержать и позволять

эффективно использовать массивы информации с учетом требований различных уровней управления.

3. Система планов-прогнозов и их показателей

Система прогнозов разрабатывается для формирования стратегии и тактики развития экономики на государственном уровне. Она включает различные прогнозы во временном аспекте (кратко-, средне- и долгосрочные) и по уровням управления (макроэкономические, межотраслевые, отраслевые, межрегиональные, региональные, на уровне предприятий), а также частные (демографические, прогнозы природных ресурсов, экологические прогнозы, прогнозы развития науки и техники, социальные, экономические прогнозы) и комплексные прогнозы.

На макроуровне разрабатываются планы, программы экономического и социального развития страны, на региональном уровне – планы развития регионов (областей, районов, городов). Развитие отдельных отраслей отражается в отраслевых планах. На микроуровне разрабатываются планы развития предприятий.

В соответствии с законом «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь», утвержденным в 1998 г., система государственных прогнозов социально-экономического развития Республики Беларусь включает:

- на долгосрочную перспективу – национальную стратегию устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на 15 лет и основные направления социально-экономического развития Республики Беларусь на 10 лет;
- на среднесрочную перспективу – программу социально-экономического развития Республики Беларусь на 5 лет;
- на краткосрочный период – годовой прогноз социально-экономического развития Республики Беларусь.

В систему планов и прогнозов, разрабатываемых на государственном уровне, входит ряд показателей. **Показатель** представляет собой форму количественного выражения экономической категории, процесса или явления.

Система показателей состоит из блоков, соответствующих различным аспектам расширенного воспроизводства. Основными блоками показателей прогнозирования и планирования экономических и социальных процессов являются показатели производства, трудовых ресурсов, основных и оборотных фондов, капитальных вложений, природных ресурсов, научно-технического прогресса, финансов и денежного обращения, социального развития и уровня жизни населения, внешнеэкономических связей.

В зависимости от уровня управления экономикой различают макроэкономические, отраслевые и региональные показатели. Часть

показателей носит сквозной характер и применяется на всех уровнях, например показатели эффективности общественного производства (материалоемкость, фондоотдача, производительность труда). Другие показатели отражают отраслевые и региональные особенности.

Все показатели подразделяются на натуральные, стоимостные и трудовые. **Натуральные показатели** характеризуют вещественный аспект воспроизводства. Они устанавливаются в физических и условных единицах измерения: тоннах, метрах, штуках, тысячах условных банок, тоннах условного топлива и т. д. **Стоимостные показатели** определяются в денежном выражении. **Трудовые показатели** отражают численность трудовых ресурсов, а также затраты рабочего времени.

Показатели рассчитываются как в абсолютном выражении, так и в относительном. Первые характеризуют суммарные абсолютные величины показателей, вторые – темпы роста и прироста, дают обобщенное представление о динамике соответствующих величин во времени.

Взаимоотношения отдельных уровней управления находят свое отражение в системе утверждаемых, индикативных и расчетных показателей. К **утверждаемым показателям** относятся показатели, которые утверждаются вышестоящими органами и доводятся до нижестоящих в качестве конкретных заданий. В их число входят и экономические нормативы, используемые в качестве регуляторов экономики. **Индикативные показатели** носят информационный характер. С их помощью государство информирует субъекты хозяйствования о предпочтительной экономической политике. **Расчетные показатели** носят вспомогательный характер и используются для определения утверждаемых или индикативных показателей.

Показатели прогнозирования и планирования тесно связаны с показателями учета и статистики и должны иметь методологическое единство и сопоставимость.

4. Организация прогнозирования и планирования в Республике Беларусь

Организация прогнозирования и планирования в Республике Беларусь охватывает систему органов планирования на всех уровнях управления экономикой, определение их функций, установление порядка разработки прогнозов и планов, доведение показателей до исполнителей и обеспечение их выполнения.

Национальное собрание обеспечивает нормативно-правовую базу, рассматривает планы-прогнозы экономического и социального развития, программы, утверждает бюджет государства.

Руководство по организации разработки государственных планов-прогнозов экономического и социального развития и контроль за их исполнением осуществляется Советом Министров.

К центральным органам, обеспечивающим проведение работы по прогнозированию и планированию, относятся Министерство экономики, Министерство финансов, Министерство труда, Министерство статистики и анализа, Министерство труда и социальной защиты, Министерство иностранных дел, Министерство по управлению государственным имуществом и приватизации и другие органы.

Планирующим и координирующим центром является Министерство экономики, которое подчиняется Совету Министров и в своей деятельности руководствуется законодательством республики и положением, которым определены его задачи и функции.

Важнейшими *функциями* Министерства экономики являются:

- анализ и оценка социально-экономического состояния страны;
- разработка и реализация стратегии социально-экономического развития;
- подготовка методических рекомендаций по проведению прогнозных расчетов и разработке планов-прогнозов;
- разработка концепций, основных направлений, планов-прогнозов экономического и социального развития, целевых программ;
- формирование механизма государственного регулирования экономики и установление количественных значений управляющих параметров (государственного заказа и квот, финансовых, социальных и экологических нормативов, регулируемых цен, государственных инвестиций и др.);
- методическое и научное обеспечение проведения экономических реформ;
- комплексный анализ и оценка социально-экономического состояния регионов с выделением ключевых проблем и выработкой путей их решения;
- проработка и методическое обеспечение формирования заказа на поставку продукции и выполнение работ для государственных нужд;
- разработка прогнозов и программ развития внешнеэкономической деятельности;
- экономический анализ состояния отраслей, выработка направлений их структурных преобразований и развития;
- разработка мер по обеспечению отраслей экономики стратегически важными энергетическими и материальными ресурсами;
- формирование инвестиционной политики и др.

Отраслевое прогнозирование и планирование обеспечивается соответствующими министерствами и ведомствами. К ним относятся Министерство промышленности, Министерство архитектуры и строительства, Министерство лесного хозяйства, концерн «Беллесбумпром», концерн «Белнефтехим», концерн «Белэнерго», концерн «Белресурсы», Министерство сельского хозяйства и продовольствия, Министерство транспорта и коммуникаций, Министерство связи, Министерство торговли и др. В составе каждого министерства функционируют планово-экономические

управления.

Региональные органы планирования и управления решают проблемы социально-экономического развития регионов. Плановые органы областей, районов, городов разрабатывают планы-прогнозы их развития с учетом региональных особенностей.

5. Порядок разработки государственных социально-экономических планов и прогнозов

Порядок и сроки разработки планов-прогнозов экономического и социального развития Республики Беларусь определяются правительством.

В процессе работы по составлению плана-прогноза можно выделить четыре этапа.

На первом этапе осуществляется аналитическая работа, включающая проведение комплексного анализа экономических и социальных процессов и явлений, оценку сложившейся социально-экономической ситуации, определение уровня развития и результатов реформирования экономики. Проводится научно-исследовательская и организационно-методическая работа, которая сводится к поиску прогрессивных методов прогнозирования, разработке исследовательских вариантов макроэкономического прогноза, формированию методологических подходов и методических рекомендаций по прогнозированию важнейших показателей и пропорций национальной экономики, разработке нормативов и макетов форм.

На втором этапе Министерством экономики при взаимодействии с другими органами управления разрабатывается Концепция прогноза социально-экономического развития. В ней даются оценка социально-экономической ситуации, определение основных целей, представляются сценарии развития экономики и предложения по корректировке экономической политики и системы государственных регуляторов. Расчеты к Концепции прогноза носят ориентирующий характер и осуществляются в нескольких вариантах по узкому кругу важнейших макроэкономических показателей.

Третий этап связан с разработкой проекта плана-прогноза на соответствующий год. План-прогноз разрабатывается Министерством экономики исходя из основных положений Концепции прогноза, нормативов, задающих и ориентирующих показателей, а также предложений министерств и региональных органов управления. На этом этапе основное внимание уделяется сбалансированности показателей.

Министерством экономики определяются такие базовые показатели, как ВВП и его структура, прогнозные индексы цен, ряд других показателей, которые являются основой разработки Государственного бюджета и Основных направлений кредитно-денежной политики.

Правовой основой разработки планов-прогнозов являются законодательные и нормативные акты. В них содержатся принципиальная

схема и порядок разработки системы государственных прогнозов и программ социально-экономического развития страны.

На четвертом этапе подготовленный Министерством экономики план-прогноз социально-экономического развития представляется в Совет Министров для рассмотрения, затем после обсуждения и уточнения отдельных параметров направляется на рассмотрение Президенту и Национальному собранию. Одновременно рассматриваются Государственный бюджет и Основные направления кредитно-денежной политики. При необходимости документы дорабатываются. В процессе доработки, осуществляемой посредством ряда итераций, участвуют Министерство экономики, Министерство финансов, Национальный банк и другие органы управления.

После уточнения отдельных показателей принимается (утверждается) Государственный бюджет, одобряется план-прогноз экономического и социального развития страны на соответствующий год. Президентом утверждаются важнейшие параметры развития экономики. До исполнителей доводятся целевые ориентиры социально-экономического развития, заказ на поставку продукции для государственных нужд, лимиты ресурсов и нормативы.