

Система стратегического планирования в реализации государственной политики стабилизации единого экономического пространства



В данной статье проанализированы особенности бюджетного планирования в рамках межбюджетных отношений и выявлено, что вне зависимости от типа экономической системы решение проблемы финансового выравнивания практически полностью является компетенцией органов управления субъекта Федерации, а сами задачи входят составной частью в проблематику бюджетно-налогового планирования на мезоуровне. Показано, что методология стратегического планирования со временем изменялась, постоянно модифицируясь в соответствии с возможностями и задачами самого государства. В качестве эффективного инструмента стратегического планирования автором предложена модель регионального межотраслевого баланса.

После Второй мировой войны в мировой экономике утвердился тренд стремительной глобализации хозяйственных процессов. В 70-е годы XX в. данная тенденция еще более усилилась, чему в немалой степени способствовали нефтяные шоки¹ и прочие кризисные события глобального масштаба, которые помогли транснациональным корпорациям существенно упрочить свое влияние на систему мировых экономических отношений, основу самого процесса глобализации.

В связи с этим необходимо отметить, что процесс глобализации не только увеличивает и ин-

тенсифицирует экономические связи между странами и регионами, но и размывает понятие государственного суверенитета, что чревато ликвидацией способности государства принимать самостоятельные политические и, что особенно важно, экономические решения, что в свою очередь подрывает основы стабильности единого экономического пространства. В сферу принятия государственных решений начинают активно вмешиваться как международные наднациональные организации (и правительственные, и неправительственные), так и крупные промышленные концерны, что способствует появлению в национальном хозяйстве

стремления удовлетворять узко корпоративные, а не общественные интересы.

Современный кризис еще раз наглядно показал, что ни один из теоретических подходов к бюджетному регулированию межрегиональной интеграции и региональных отношений не проработан до конца большинством исследователей. Возрастающая сложность хозяйственных отношений оказывается фатальной для государственных мер экономической политики; используемые методы вследствие существенно суженных возможностей и полномочий оказываются неэффективными. В связи с этим все больше ученых обращаются к разработкам в сфере бюджетного регулирования в рамках стратегического планирования.

Ряскова Марина Валерьевна — доцент кафедры политической экономии экономического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, кандидат экономических наук.

Определение понятия «стратегическое планирование»

Само понятие «стратегическое планирование» начали широко применять в экономической теории и практике приблизительно на стыке 1960–1970-х годов для обозначения концептуальной разницы между оперативным управлением производственными ресурсами и управлением, осуществляющимся на вышестоящих уровнях и преследующим более глобальные цели в долгосрочном аспекте. Появление стратегического планирования можно расценивать как реакцию научного сообщества на изменения системы международных отношений, размывающие понятия национального экономического пространства страны, и на новые требования в развитии бизнеса и предпринимательства. В то же время первыми работами по стратегическому планированию можно считать труд Карла Маркса «Капитал», а также работы В.И. Ленина, хотя понимание экономики, близкое к методологии стратегического планирования, присутствует и в экономических таблицах Франсуа Кенэ (1758 г.).

В нашей стране первым опытом применения методик стратегического планирования стал Государственный план электрификации России (ГОЭЛРО), принятый в 1920 г. А в 1925–1926 гг. статистическими органами СССР была разработана концепция расчета баланса макроэкономических показателей — методология балансового народного хозяйства (БНХ). Это была пионерная работа по изучению макроэкономики, она включала таблицы, в которых в элементарной форме описывались связи между отраслями экономики. Эти таблицы явились прообразом межотраслевого баланса, принципы которого были разработаны В.В. Леонтьевым [1].

Баланс народного хозяйства базировался на методике расчета воспроизводственного процес-

са Адама Смита [2] и Карла Маркса [3]. Адам Смит сформулировал концепцию материального производства, согласно которой сфера производства включает все отрасли, производящие материальные блага. Услуги, связанные с удовлетворением социальных потребностей человека и общества в целом, имеют непроизводительный характер и потому не включаются в состав материального производства. Такой же точки зрения придерживался Карл Маркс.

Процесс глобализации не только увеличивает и интенсифицирует экономические связи между странами и регионами, но и размывает понятие государственного суверенитета.

Ведущей идеей, отражающей сущность перехода от простого прогнозирования в рамках системы национальных счетов к стратегическому планированию, явилась идея переноса внимания высшего руководства прежде всего на окружающую среду и ее требования, а также учет в прогнозных расчетах уже не долгосрочного, а стратегического временного периода — для этого требовалось усовершенствовать модель руководства хозяйственной системой, чтобы она лучше реагировала на изменения среды, — и соответствующей итеративной корректировки внутренних процессов.

Таким образом, под стратегическим планированием подразумевается сложный итеративный процесс составления алгоритмов управляющих воздействий субъекта на условия окружающей среды для реализации его стратегии, то есть выстроенной траектории развития, в долгосрочном периоде. Здесь необходимо предусмотреть структурные изменения экономики и влияние различных случайных факторов, а также обеспечить устойчивое развитие экономики независимо от циклов экономического развития, предоставляя экономиче-

ской системе возможность существовать в условиях практически самостоятельной оптимизации. Важным отличием стратегического от простого перспективного планирования является то, что стратегическое планирование основывается на кибернетическом принципе учета как исходных ресурсов, так и промежуточных результатов, что гарантирует оптимальную корректировку планирования из года в год. Перспективное же планирование зачас-

тую оказывается декларативным мероприятием, так как в ходе его реализации возникают серьезные проблемы из-за отсутствия итеративности.

Особенности методологии стратегического планирования

В рамках стратегического планирования национальная экономика рассматривается как сложная система, в которой можно выделить два ключевых принципа структурного деления — отраслевой и территориальный. Подобный подход позволяет устранить негативный эффект замены региональных интересов отраслевыми, как это зачастую происходит в отечественной практике управления региональными процессами. Более того, планирование территориальной структуры общественного производства в данной модели является необходимым и обязательным связующим звеном между планированием общенациональных темпов экономического развития и детальными планами развития отдельных регионов. Именно наличие такого подразделения делает возможным само существование стратегического планирования как системы взаимосвя-

занных планов развития каждого из элементов управления.

Стоит особо отметить, что методики стратегического управления не предполагают существования разработанных верховным руководством страны директивных указаний, обязательных к исполнению региональными властями. Совершенно очевидно, что подобное целеполагание на государственном уровне не может привести к эффективному учету территориальных общественных интересов, а значит, не может способствовать эффективному экономическому и политическому управлению. Именно поэтому стратегическое планирование в управлении национальной

будут действовать «с оглядкой на центр» [4].

Конечно же, такая модель стратегического плана как в рамках страны, так и в рамках региона будет пустой тратой значительных финансовых и кадровых ресурсов. Без общенациональной стратегии, этого своеобразного вектора развития, любой региональный план будет элементарно не способен обеспечить стабильный рост благосостояния населения. Региональные стратегические программы должны проходить этап взаимного согласования, чтобы устранить возможность либеральной «войны территорий», которая приводит к ухудшению положения депрес-

зация уровней инфляции и безработицы. При введении данных параметров в качестве критериев оптимальности можно разделить имеющиеся методологии проведения бюджетной политики следующим образом (*табл. 1*).

Очевидно, что лишь в последнем случае, представленном в таблице, интеграция регионов будет осуществляться на взаимовыгодной основе, позволяющей достигнуть экономических преимуществ не только для каждого региона или социальной группы в отдельности, но и для всей хозяйственной системы в целом.

Применительно к процессу межрегиональной интеграции стратегическое планирование предполагает следующие мероприятия в сфере государственной региональной политики.

Первыми работами по стратегическому планированию можно считать труд Карла Маркса «Капитал», а также работы В.И. Ленина.

экономикой и соответствующими региональными процессами должно представлять собой постоянно корректирующуюся систему планов, формируемых на различных управленческих уровнях и затем согласующихся между собой в рамках взаимодействия государственных органов и прочих экономических акторов.

Иначе говоря, предполагается существование многоуровневой системы учета и удовлетворения общественных интересов, начинающаяся с муниципалитетов и заканчивая уровнем федерального правительства, которое агрегирует общенациональные запросы, а также формирует запросы в области международной политики и обеспечения безопасности страны. Впрочем, многие современные исследователи, высказывающиеся за применение методик стратегического планирования, считают, что значительный экономический эффект может быть достигнут лишь при условии «общей и глубокой децентрализации», то есть в ситуации, когда регионы не

сивных территорий и способствует развитию социального и отраслевого расслоения в развитых регионах. Вместе с тем необходимо избегать упомянутой выше крайности жесткого доминирования общенациональных интересов. Такая модель региональных взаимоотношений также негативно характеризует сущность государственной политики.

Данный вопрос требует особого внимания. Сущность бюджетного регулирования объединения экономического пространства напрямую связана с основными руководящими принципами государственной политики. Речь в первую очередь идет об эффективности, стабильности и справедливости распределения. При этом под эффективностью здесь понимается максимум производства валового внутреннего продукта при минимально затратных ресурсных технологиях; под справедливостью распределения — сглаживание дифференциальных экономических различий между регионами, а под стабильностью — миними-

1. Диагностика и анализ динамики основных социально-экономических показателей региона, а также состояния по сравнению с общим уровнем развития как национальной экономики, так и прочих регионов.

2. Определение концепции или сценариев развития территории, а также разработка стратегии, то есть долгосрочной траектории развития региона в рамках национальной экономики и существующей в ней отраслевой и территориальной структуры производства и размещения производительных сил.

3. Составление плана первоочередных мероприятий.

Естественно, что во всех этих мероприятиях есть важная характеристика, которая отличает стратегическое планирование от обычного нормативного долгосрочного планирования. В стратегическом планировании «прогнозные ориентиры определяются не единоличным решением какого-либо экономического субъекта, а на основе взаимодействия многих действующих территориальных субъ-

Таблица 1

Тип	Роль региона	Содержание (основные цели)
Политика удовлетворения корпоративных региональных интересов	Регион как полностью самостоятельный экономический субъект	Удовлетворение краткосрочных потребностей и запросов региона и региональных властей
Политика удовлетворения корпоративных интересов групп влияния	Регион как полностью самостоятельный экономический субъект	Удовлетворение интересов бизнеса и прочих групп, представленных в регионе
Политика удовлетворения корпоративных интересов центрального руководства страны	Регион как исключительно часть единого национального хозяйства, отличающаяся своим местом в разделении труда	Удовлетворение общенациональных интересов или интересов центральной власти за счет использования ресурсов региона
Политика удовлетворения общественных интересов	Регион как объект управления в рамках государственной экономической системы	Удовлетворение потребностей регионов за счет взаимодействия в рамках совместно разработанного стратегического плана

ектов, движимых собственными интересами и непосредственно участвующих в планировании» [4].

Это очень важная особенность методик стратегического планирования. Они дают возможность создать не обособленную от участников экономических взаимоотношений траекторию роста, а такой план развития, который мог бы объединить и скоординировать цели и возможности как можно большего количества участников хозяйственной деятельности. В разработке системы стратегических планов могут (и должны) принимать участие не только органы государственной власти (как на федеральном, так и на региональном уровне), но и органы местного самоуправления, а также общественные объединения и бизнес-структуры, в современной экономике обладающие значительным ресурсным и производственным потенциалом.

Связано это с тем, что решение сложного комплекса задач в плановых расчетах территориальной структуры развития общественного производства должно исходить из учета сложной системы межотраслевых и межрегиональных связей, которые в современной российской экономике в отличие от советской модели хозяйствования во многом основаны на взаимодействии внутри частного сектора или сектора государственно-частного партнерства. Соответствие, отсутствие учета интересов бизнеса приведет к масштабным структурным изменениям в экономике страны, а также к глубокому политичес-

кому и социальному кризису. Это недопустимо в экономике, ставящей перед собой глобальные задачи устойчивого экономического роста регионов и территорий и, следовательно, развития стабильного экономического пространства.

Только после того, как определен уровень развития территории, ее перспективы и соответствующая программа долгосрочного развития, можно решать вопрос об участии региона в интеграционных процессах вне зависимости от того, какая интеграция, «мягкая» или «жесткая», имеется в виду. Участие региона в процессах объединения и слияния регионов должно иметь место лишь после четкого осознания возможных последствий такого решения как в отраслевом плане, так и в плане влияния подобных мероприятий на межрегиональные отношения и отношения с федеральным центром. Для этого необходимо наличие в стране четко разработанной и уточняющей отраслевые расчеты территориальной структуры производства, исходя из которой и будет определяться необходимость в интеграционных процессах между территориями и регионами.

Целью стратегического планирования территориальной структуры должно быть:

- обеспечение рациональных пропорций в уровнях развития производительных сил отдельных регионов;
- обеспечение комплексного развития производительных сил внутри экономических районов;

- рациональное размещение производства продукции каждой отрасли по экономическим регионам с учетом имеющихся различий в условиях производства;
- рациональная организация системы межрегионального обмена продукцией, учитывающая потребности каждого региона.

В рамках процесса стабилизации и развития экономического пространства стратегическое планирование считает необходимым учитывать все вышеизложенные моменты, принимая в расчет то, что слияние или даже сближение существующих экономических субъектов вносит коррективы в хозяйственную конъюнктуру. Это чрезвычайно актуально для России, где решения о слиянии субъектов Федерации принимаются, во-первых, кулуарно с политической точки зрения, а во-вторых, без учета и анализа большинства экономических особенностей данного процесса. Из-за этого регулярно возникают проблемы во взаимодействии даже непосредственных участников процесса объединения [5].

Межотраслевой баланс как основной инструмент стратегического планирования

Для рационального размещения продукции каждой отрасли производства на территории страны с учетом имеющихся в регионах ресурсов сырья, существующей системы транспортных коммуникаций, обеспечения комплексного развития производительных сил внутри экономического про-

странства страны необходимо создать баланс, в котором единичные региональные балансы увязаны с системой показателей, характеризующих межрегиональный обмен продукцией. Таким параметром управления может стать межотраслевой межрегиональный баланс, в котором единичные региональные межотраслевые балансы увязаны с системой показателей, характеризующих межрегиональный обмен продукцией.

Ключевым инструментом анализа рациональности продукции каждой отрасли производства на территории страны с учетом имеющихся в регионах ресурсов сырья, существующей системы транспортных средств, обеспечения комплексного развития производительных сил внутри экономических регионов является межрегиональный межотраслевой баланс, в котором единичные региональные межотраслевые балансы увязаны с системой показателей, характеризующих межрегиональный обмен. Их роль особенно возрастает в регулировании комплексного развития регионов в связи с тем, что имеется разбалансированность экономики регионов в период становления рыночных отношений в стране.

При построении экономико-математической модели на базе симметричной таблицы «затраты — выпуск» межотраслевого баланса используются коэффициенты прямых текущих материальных затрат a_{ij} , характеризующие затраты продукции i -й отрасли на производство единицы продукции j -й отрасли. Они рассчитываются по данным I квадранта таблицы по формуле:

$$a_{ij} = \frac{x_j}{x_{ij}},$$

где n — число отраслей ($i, j = 1, 2, \dots, n$); x_j — весь выпуск j -й отрасли (BB_j); x_{ij} — продукция i -й отрасли, поставляемая j -й отрасли для целей текущего производственного потребления ($ПП_{ij}$).

Тогда балансовые соотношения, характеризующие по строкам сим-

метричной таблицы «затраты — выпуск» использование валовых продуктов на цели промежуточного и конечного спроса, можно представить в виде системы уравнений

$$x_i = \sum_{j=1}^n a_{ij} x_j + y_i, \quad (i = 1, 2, \dots, n),$$

где y_i — конечный спрос i -й отрасли (конечное использование i -го продукта на цели конечного потребления, валового накопления, экспорт).

В свою очередь балансовые соотношения, характеризующие по графам затраты в отраслях — текущие материальные затраты (I квадрант), затраты импортных ресурсов, инвестиционные и налоговые затраты, затраты на оплату труда и доход предпринимателей для личного потребления, можно представить в виде системы уравнений

$$z_j = \sum_{i=1}^n a_{ij} x_i + z_j, \quad (j = 1, 2, \dots, n),$$

где z_j — валовая добавленная стоимость j -й отрасли.

Для записи систем уравнений в матричной форме вводится матрица технологических коэффициентов «затраты — выпуск» или прямых текущих материальных затрат A , состоящая из коэффициентов прямых текущих материальных затрат a_{ij} .

Матрица $A = \{a_{ij}\} = \frac{x_j}{x_{ij}}$, столбцы которой характеризуют «технологические способы производства», то есть прямые текущие материальные затраты продуктов i -х отраслей (графа I квадранта) на производство единицы выпуска j -й отрасли. Коэффициенты матрицы могут быть рассчитаны на основе информации, содержащейся в симметричной таблице «затраты — выпуск».

В матричной форме система уравнений имеет вид:

$$X = AX + Y, \text{ или } Y = AX - X,$$

или $Y = (E - A)X$, $X = (E - A)^{-1}Y$, где X — вектор выпуска продукции; A — матрица коэффициентов прямых текущих затрат; Y — вектор конечного спроса.

В условиях регионального планирования данное тождество может быть переписано следующим образом:

1. Объем производства i -го продукта в r -м регионе (X_i^r) равен общему потреблению во всех регионах:

$$X_i^r = \sum_{s=1}^m X_i^{rs},$$

где X_i^{rs} — количество i -го продукта, произведенного в r -м регионе, потребленного в s -м регионе.

2. Потребление каждого продукта r -го региона s -м регионом является функцией общего потребления продукции i -й отрасли в s -м регионе (z_i^s):

$$X_i^{rs} = s_i^{rs} Z_i^s.$$

Путем подстановки получим выражение объемов производства продукции в каждом регионе как функцию потребления этой продукции во всех регионах:

$$X_i^r = \sum s_i^{rs} Z_i^s.$$

3. Потребление каждым регионом продукции всех отраслей равно сумме производственного и конечного потребления:

$$Z_i^s = \sum_{j=1}^n a_{ij}^s X_j^s + Y_i^s.$$

Путем подстановки получаем:

$$X_i^r = \sum_{s=1}^m s_i^{rs} \sum_{j=1}^n (a_{ij}^s X_j^s + Y_i^s),$$

или в векторно-матричной форме:

$$X^r = \sum_{s=1}^m s^{rs} A^s X^s + \sum_{s=1}^m s^{rs} Y^s,$$

где $X^r = (X_1^r, X_2^r, \dots, X_n^r)$ — вектор искомых объемов производства продуктов всех отраслей в r -м регионе.

Данные тождества являются основными уравнениями межотраслевого баланса. Таблица составляется для всех регионов страны. В целом в модели межрегионального межотраслевого баланса имеется mt уравнений (m районов и n отраслей) и mn искомых величин — объемов производства продукции каждой отрасли в каж-

дом регионе. Обозначим через T^s матрицу $T^s = s^s A^s$.

Тогда получим систему уравнений для определения плановых объемов продукции отраслей всех регионов исходя из планируемых по каждому региону показателей конечного потребления, региональных коэффициентов прямых материальных затрат на производство продукции и коэффициентов межрегионального обмена продукции [6]:

$$X = TX + SY, \text{ или } X = (E - T)^{-1} SY.$$

Таким образом, система межотраслевого баланса позволяет задавать различные значения Y (конечного потребления), технологические способы производства $\{a_j\}$, а также коэффициенты межрегионального обмена продукции, что дает возможность рассчитать прогнозные значения X (валового выпуска) в национальном и региональном разрезах. Однако данное прогнозирование носит пассивный характер.

Региональные коэффициенты прямых материальных затрат должны учитывать специфические особенности структуры затрат на производство в каждом регионе, связанные с условиями производства, характером используемого сырья, материалов, топлива и энергии, а также технологическими процессами. Коэффициенты межрегионального обмена должны отражать необходимость рационализации межрегиональных связей и в первую очередь сокращения потерь, связанных с транспортировкой продукции.

При этом в модель в обязательном порядке должны быть включены показатели капиталоемкости продукции отраслей в региональном разрезе, обеспечивающие региональное и отраслевое распределение производственных капиталовложений, а также прочие показатели, детализирующие состояние производственных мощностей и производительных сил в каждом регионе.

Наличие частного сектора в экономике также существенно усложняет как расчеты внутри модели, так и первоначальную диагностику состояния региона. Именно поэтому чрезвычайно важным является взаимодействие государственных органов планирования и управления экономикой с представителями малого, среднего и крупного бизнеса, а также учет политики крупных корпораций.

Сущность бюджетного регулирования объединения экономического пространства напрямую связана с основными руководящими принципами государственной политики.

Необходимо понимать, что интеграция регионов налагает дополнительную нагрузку на подобную модель, которая во многом должна являться системообразующей для региональной экономической политики государства. Фактически происходит синхронное формирование новой хозяйственной структуры, которая с необходимостью должна учитываться в аудите и прогнозировании.

Подход к подобному новому субъекту ничем не должен отличаться от подхода к любой административно-территориальной единице, то есть должны вноситься коррективы в вышеизложенную модель планирования производства и потребления.

Оценка каждого субъекта Российской Федерации как объекта системного управления экономикой страны, ориентированность интеграционной политики государства на достижение реальных стратегических целей, таких как удовлетворение общественных потребностей и развитие социально-экономического потенциала страны в долгосрочной перспективе, — все это сегодня отсутствует в отечественной экономической политике. Это замедляет реальный экономический рост страны и реше-

ние главных проблем национального хозяйства, таких, например, как преодоление кризиса многих отраслей промышленности и обновление основных фондов. Только долгосрочная программа развития, направленная на достижение экономически оправданных результатов и сформированная на основе совместных усилий всех экономических акторов, может способствовать

налаживанию в стране оптимальных межрегиональных отношений и достижению приемлемого уровня социально-экономического развития. ■

ПЭС 10264/15.12.2010

Примечание

1. Нефтяные шоки — два глобальных кризиса мировой экономики (1973–1975 и 1979–1980 гг.), случившихся из-за резких скачков цены на нефть и нефтепродукты. В первом случае взлет цен был спровоцирован поведением стран ОПЕК, во втором — началом ирано-иракской войны.

Литература

1. Леонтьев В. Экономические эссе. Теории, исследования, факты и политика. М.: Изд-во политической литературы, 1990.
2. Смит А. Исследования о природе и причинах богатства народов. М.: Соцэкгиз, 1936.
3. Маркс К., Энгельс Ф. Капитал. Критика политической экономии. М.: Изд-во политической литературы, 1978.
4. Швецов А. Либерализация государственной региональной политики // Вопросы экономики. 2006. № 7.
5. Дугуржапов Т. Накануне катаклизмов // Континент Сибирь. 2004. № 19 (393).
6. Планирование народного хозяйства СССР. М.: Экономика, 1973.