

# УЧЕТ ОТРАСЛЕВОЙ КОНЬЮНКТУРЫ ПРИ РАЗРАБОТКЕ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ

Маршова Т.Н.\* (Россия, г. Москва)

*Аннотация.* Рассмотрены возможные направления развития стратегического планирования на основе совершенствования управления государственными расходами Российской Федерации в рамках государственных программ. Предложены механизмы учета отраслевой конъюнктуры при разработке, оценке эффективности и корректировке государственных программ. Показано, что использование в качестве показателя отраслевой конъюнктуры загрузки производственных мощностей позволит активно управлять государственными программами, корректируя их с учетом изменений социально-экономической ситуации.

Переход при формировании бюджетов Российской Федерации от затратного метода к бюджетированию по результатам путем принятия долгосрочных государственных программ вызывает необходимость совершенствования методики их разработки и оценки эффективности. Для устойчивого развития экономики необходима успешная реализация утвержденных государственных программ, обеспечивающих сбалансированное развитие различных секторов экономики, выполнение социальных обязательств государства. В этой связи одним из ключевых векторов развития стратегического планирования является повышение эффективности использования ограниченных бюджетных средств по приоритетным направлениям государственной политики, осуществление более тесной увязки выделяемых бюджетных ассигнований с результативностью бюджетных расходов, в том числе в рамках программного подхода.

Госпрограмма – это документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации [4].

Эффективная реализация госпрограмм подразумевает выбор верных целей и направлений государственной политики и достижение поставленных целей с минимальными затратами. Минэкономразвития России в Сводном годовом докладе о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2015 года [3] отмечало, что «совершенствование системы оценки эффективности государственных программ требует внедрения новых методов оценки, которые, в свою очередь, предполагают использование и/или формирование новых Источников данных». Одним из направлений совершенствования системы оценки эффективности реализации государственных программ может быть использование информации о конъюнктуре отраслевых рынков при проведении такой оценки.

Взаимосвязь государственных программ с целями и задачами социально-экономического развития, их место в системе стратегического планирования, увязка с бюджетными и ресурсными ограничениями и достижением макроэкономического эффекта представлена на рис. 1.

Любая государственная программа реализуется в какой-то экономической среде и оказывает на эту среду воздействие. Учет текущего и перспективного состояния экономической среды, в которой реализуются государственные программы, не только позволит точнее учитывать эффективность их реализации, но и будет способствовать повышению качества государственного управления на этапах разработки и корректировки государственных программ, что в конечном итоге, повысит эффективность реализации стратегических целей развития страны.

---

\* Маршова Татьяна Николаевна, к.э.н., заведующая лабораторией инвестиционной и структурной политики Института макроэкономических исследований (ИМЭИ) ВАВТ Минэкономразвития России.

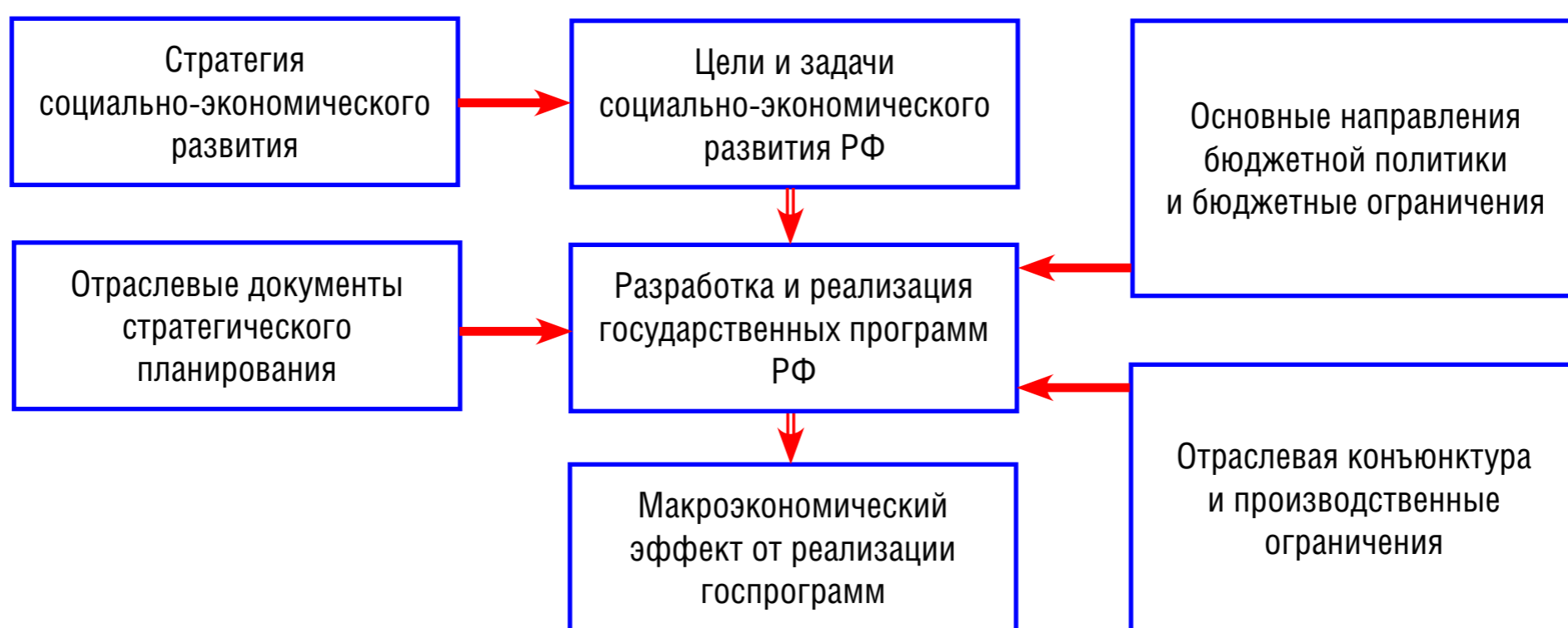


Рис. 1. Место государственных программ в системе стратегического планирования и их увязка с бюджетными и производственными ограничениями

Конкретную экономическую ситуацию, условия воспроизводства и функционирования отраслевого рынка в определенный момент времени характеризует отраслевая конъюнктура. Исследование конъюнктуры рынка позволяет оценить степень сбалансированности рынка, соотношение спроса и предложения, положение отрасли относительно сезонных колебаний и бизнес-циклов, сложившиеся тенденции развития, уровень устойчивости основных рыночных параметров, формирующиеся изменения. Как правило, любое бизнес-решение принимается с учетом оценок рыночной конъюнктуры в различных отраслях. При принятии решений на государственном уровне, в частности при разработке и реализации госпрограмм также целесообразно учитывать состояние как текущей, так и перспективной рыночной конъюнктуры.

Анализ отраслевой конъюнктуры дает возможность не только оценить текущее состояние отраслевого рынка, сбалансированность на нем спроса и предложения, но и прогнозировать реакцию рынка на различные внешние изменения, в частности оценивать последствия реализации различных программных мероприятий государственных программ. Благоприятное изменение конъюнктуры отраслевого рынка проявляется в достижении сбалансированности, соответствия спроса и предложения, стабильном уровне цен. Неблагоприятное изменение конъюнктуры означает разбалансировку спроса и предложения, которое может проявляться либо в появлении излишнего предложения, что ведет к росту товарных запасов и снижению уровня использования производственных мощностей, либо в формировании излишнего спроса, что находит отражение в росте загрузки мощностей и формировании инфляционных тенденций.

Для адекватной оценки отраслевой конъюнктуры необходимы показатели, дающие количественные оценки состояния отраслевого спроса, обеспеченности отрасли ресурсами, динамики заказов, изменения ассортимента и т.д. На этом основании можно получать качественные характеристики основных закономерностей и особенностей формирования и развития конъюнктуры отраслевого рынка. Конкретные показатели, используемые при характеристике отраслевой конъюнктуры, многообразны и зависят от задач и целей анализа. Среди таких показателей можно отметить:

- показатели производства: объемы и динамика производства товаров и услуг; ассортимент товаров и услуг; обеспеченность производства сырьем и материалами; обеспеченность производственными мощностями; объемы запасов товаров; уровень занятости; данные об объеме новых заказов и их динамике; структура рынка – доля отдельных предприятий в объеме производства и продаж и др.;
- показатели спроса: величина платежеспособного спроса; объемы продаж товаров и услуг, в том числе объемы оптовой, розничной, фирменной торговли; размеры реализации товаров в кредит и др.;
- финансово-ценовые показатели: динамика цен на товары и услуги; динамика цен на сырье и материалы для отраслевого производства; курсы акций и других ценных бумаг и их динамика и др.

При выборе показателей для решения конкретных задач следует исходить из принципов комплексности, системности, полноты, достаточности статистических данных. Показатели должны быть максимально информативны, легко количественно и качественно интерпретируемы. Учитывая это в качестве показателя, наиболее пригодного для анализа рыночной конъюнктуры при разработке, оценке эффективности и корректировки государственных программ предлагается использовать коэффициент загрузки производственных мощностей.

Коэффициент загрузки производственных мощностей может быть рассчитан как отношение фактического выпуска к величине производственной мощности. В условиях рыночной экономики с быстро изменяющейся экономической конъюнктурой показатели загрузки производственных мощностей являются системными индикаторами интенсивности производственных процессов, отражающих уровень деловой активности. Они могут играть роль быстрого индикатора изменения ситуации, чутко улавливающего даже небольшие перемены производственной конъюнктуры. Поэтому коэффициенты загрузки мощностей находят широкое применение в хозяйственной практике многих стран с развитой рыночной экономикой и используются для анализа и прогноза деловой и инвестиционной активности в различных отраслях и сферах, при определении переходных стадий в развитии кризисных экономических ситуаций в рамках соответствующих воспроизводственных циклов. Данные показатели могут играть стратегическую роль в широком диапазоне экономических решений, связанных как с диагностикой текущего экономического положения страны и отдельных отраслей, так и с глобальными направлениями будущего экономического развития, в том числе при стратегическом планировании и реализации государственных программ.

Российская статистика собирает данные о мощностях в натуральных единицах измерения и обобщает их в общероссийском Балансе производственной мощности (форма федерального статистического наблюдения 1-натура-БМ). Однако в таком виде данные мало пригодны для анализа и прогнозирования. В лаборатории инвестиционной и структурной политики Института макроэкономических исследований ВАВТ Минэкономразвития России разработанная методика, позволяющая оценивать параметры производственных мощностей как по детализированным и укрупненным видам экономической деятельности (на уровне разделов и подразделов ОКВЭД), так и по промышленному производству в целом [1]. Для этого исходные данные по отдельным товарным позициям, сгруппированные в соответствии с классификатором ОКВЭД, приводятся к единому стоимостному масштабу измерения и с использованием специальных процедур агрегирования и взвешивания рассчитываются интегральные показатели объемов, ввода, выбытия, динамики и загрузки мощностей. Использование других форм федерального статистического наблюдения, в частности №1-ТЭК (бур) (годовая) «Сведения о строительстве скважин на нефть и газ». №2-ТЭК (газ) (годовая) «Сведения об эксплуатации газовых скважин». №1-ТЭК (нефть) (годовая) «Сведения об эксплуатации нефтяных скважин», позволяет дополнить информацию Баланса производственных мощностей данными по таким существенным, однако не представленным в вышеназванной форме позициям как нефть, газ, производство электроэнергии. В результате получают оценки показателей производственных мощностей по промышленным видам экономической деятельности. Определенные наработки есть и в части оценки величины и уровня использования производственных мощностей в непромышленных видах экономической деятельности, в частности в сельском хозяйстве, на транспорте и связи, в строительстве, в торговле и проч.

Комплексное исследование производственных мощностей национальной экономики позволяет решать широкий круг задач, в числе которых определение соответствия сформировавшегося производственного потенциала складывающейся структуре спроса и потребностям экономики, выявление основных направлений инвестиционного развития, потребности в капитальных вложениях на создание нового производственного аппарата. Объективная диагностика процессов, происходящих в сфере воспроизводства и использования мощностей, позволяет разрабатывать адекватные меры государственного воздействия, направленные как на преодоление текущих кризисных явлений, так и на решение долгосрочных задач экономического развития. Реализация мероприятий государственных программ может играть существенную роль в этом процессе.

Учет отраслевой конъюнктуры может использоваться на этапах разработки, оценки эффективности реализации, корректировки государственных программ Российской Федерации.

На этапе разработки государственных программ учет состояния производственной среды, в которой предполагается их реализация, с помощью показателей загрузки производственных мощностей позволит:

- оценить программные мероприятия с точки зрения имеющихся производственных возможностей;
- спрогнозировать перспективное состояние производственных мощностей с учетом реализации программных мероприятий;
- точнее учесть соответствие госпрограмм и основных программных мероприятий приоритетам экономического развития страны.

Для этого с помощью переходных ключей определяются виды экономической деятельности, на ситуацию в которых могут воздействовать различные мероприятия госпрограмм, анализируется общее состояние производственной среды в данных видах экономической деятельности с помощью соответствующих показателей загрузки производственных мощностей, определяется рекомендуемое направление государственного воздействия на тот или иной вид экономической деятельности. Так в случае наличия значительных резервов производственных мощностей целесообразно стимулирование спроса на соответствующую продукцию, в том числе за счет увеличения госрасходов. При отсутствии мощностных резервов целесообразно стимулирование процесса воспроизводства мощностей, увеличения их объемов, в том числе за счет государственных инвестиций.

Таким образом, анализ наличия мощностных резервов позволяет провести классификацию рекомендуемых мер регулирующего воздействия в зависимости от текущего уровня загрузки мощностей. В случае, если расчеты показывают, что вследствие реализации госпрограммы увеличивающиеся отраслевые коэффициенты использования мощностей превышают оптимальные значения, целесообразно повышать приоритет мероприятий по стимулированию инвестиций в модернизацию и увеличение мощностей. В случае, если при реализации госпрограммы коэффициенты использования мощностей будут сохраняться на низких уровнях, необходимо повышать приоритет мероприятий по стимулированию конечного спроса путем разработки соответствующих программных мероприятий и увеличения удельного веса финансирования соответствующих программных расходов.

По результатам проведенного анализа были выделены три группы видов экономической деятельности [2], различающихся имеющимися мощностными резервами.

Группа I. В видах экономической деятельности, отнесенных к первой группе, имеются значительные резервы производственных мощностей на уровне 10–30%. Применительно к этим мощностям целесообразно осуществлять стимулирование через повышение приоритета компонент государственных программ, направленных на увеличение конечного спроса в соответствующих секторах экономики. В числе данных видов экономической деятельности такие обрабатывающие производства как производство кожи, изделий из кожи и производство обуви, обработка древесины и производство изделий из дерева, производство резиновых и пластмассовых изделий, производство прочих неметаллических минеральных продуктов, производство машин и оборудования, производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования, производство транспортных средств и оборудования.

Группа II. В видах экономической деятельности, отнесенных ко второй группе, практически отсутствуют резервы конкурентоспособных мощностей. Применительно к мощностям этой группы целесообразно осуществлять стимулирование через повышение приоритета компонент государственных программ, направленных на увеличение инвестиций в соответствующих секторах экономики. В числе таких видов экономической деятельности добыча топливно-энергетических полезных ископаемых, целлюлозно-бумажное производство; издательская и полиграфическая деятельность, производство кокса, нефтепродуктов и ядерных материалов.

Группа III. В видах экономической деятельности, отнесенных к третьей группе, резервы мощностей незначительны и не превышают 5–10%. Применительно к мощностям этой группы целесообразно нейтральное регулирующее воздействие. К данной группе могут быть отнесены мощности по добыча полезных ископаемых, кроме топливно-энергетических, производство пищевых продуктов, включая



напитки, и табака, химическое производство, металлургическое производство и производство готовых металлических изделий, производство и распределение электроэнергии, газа и воды.

Определив общее направление регулирующего воздействия применительно к отдельным видам экономической деятельности необходимо рассмотреть отдельные программы и программные мероприятия с точки зрения их влияния на конъюнктуру в определенных отраслях.

Например, на изменение отраслевой конъюнктуры в металлургическом производстве непосредственно при реализации программных мероприятий или косвенно могут оказывать влияние следующие государственные программы.

- Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан российской Федерации;
- Развитие авиационной промышленности на 2013–2025 годы;
- Космическая деятельность России на 2013–2020 годы;
- Экономическое развитие и инновационная экономика;
- Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений на 2013–2030 годы;
- Развитие атомного энергопромышленного комплекса;
- Энергоэффективность и развитие энергетики;
- Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности;
- Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности на 2013–2025 годы;
- Развитие оборонно-промышленного комплекса;
- Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» на 2013–2020 годы;
- Развитие транспортной системы;
- Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона;
- Развитие Северо-Кавказского Федерального округа на период до 2025 года;
- Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2025 года;
- Обеспечение обороноспособности страны.

Анализ отраслевой конъюнктуры по виду экономической деятельности «Металлургическое производство и производство готовых металлических изделий» позволяет оценить производственную среду и выявить следующие характеристики отраслевой конъюнктуры:

- сегодня в числе основных проблем российской металлургической промышленности, тормозящих ее развитие – низкий внутренний спрос на металлопродукцию, ограниченный возможностями сопряженных металлопотребляющих отраслей (прежде всего отраслей топливно-энергетического комплекса, машиностроения и строительства) по удовлетворению своих ресурсных потребностей;
- сохраняющаяся длительное время значительная дифференциация в уровне использования различных мощностей: мощности по производству продукции базовых переделов традиционно характеризуются высоким коэффициентом использования (загрузка мощностей по производству чугуна превышает 90%, в 2015 году она увеличилась до 94%, загрузка мощностей по производству стали составляет в последние годы 82–84%, при этом с 2000 года она не опускалась ниже 77%); в то же время для мощностей по производству сборных строительных конструкций из стали характерны как значительные колебания мощностных объемов, так и уровня использования мощностей – в последние годы коэффициент использования данных мощностей составлял порядка 50% (в 2015 году – 49,6%);
- наличие избыточных мощностей, в первую очередь мощностей по производству металлопродукции, в частности строительного и другого мелкосортного проката;

- значительная дифференциация свойственна и конъюнктуре отдельных региональных рынков металлопродукции – например, в 2015 г. загрузка мощностей по производству стали составила в Центральном, Северо-Западном, Уральском, Южном федеральных округах 96,3, 90,4, 87,2 и 78,9% соответственно, в то время как в Приволжском и Северо-Кавказском ФО 50,6 и 30,2%;
- высокая доля импорта, определяемая низким качеством отечественной продукции (в импорте значимую роль играют прокат с покрытиями, металлоконструкции, другие виды готовых металлических изделий) и недостаточно высоким уровнем защиты внутреннего рынка.

Исходя из анализа данной отраслевой конъюнктуры основная корректировка элементов государственных программ в части, связанной с металлургическим производством, может быть направлена на корректировку спросовой компоненты – стимулирование внутреннего спроса на металлургическую продукцию. Одновременно желательно повышать инновационную компоненту, что будет способствовать повышению технико-технологических параметров основного капитала рассматриваемого вида экономической деятельности. Что касается инвестиционной компоненты, то при ее корректировке необходимо принимать во внимание, что некоторое время назад в отрасли была проведена значительная модернизация производственных мощностей. На ряде предприятий была осуществлена реконструкция доменных печей, замена мартенов, внедрение непрерывной разливки стали, создание мощностей по выпуску проката с покрытиями и труб большого диаметра. Эти мероприятия позволили снять дефицит по отдельным видам продукции и способствовали импортозамещению. Однако это привело к исчерпанию традиционных ниш для инвестирования в металлургии. Исходя из этого, при необходимости корректировки компонент государственных программ целесообразно ориентироваться на стимулирование высокотехнологичных инвестиций в данный вид экономической деятельности.

Учет отраслевой конъюнктуры возможен и на этапе оценки эффективности госпрограммы. При этом ключевую роль играет оценка макроэкономической эффективности, поскольку она дает возможность обеспечить соответствие финансирования государственных программ целям, задачам, приоритетам социально-экономического развития страны.

Для оценки макроэкономической эффективности реализации государственных программ необходимо:

- выявить причинно-следственные связи между параметрами социально-экономического развития и программными мероприятиями;
- оценить степень воздействия реализации программы на параметры социально-экономического развития.

Использование показателей текущей и прогнозируемой загрузки производственных мощностей при оценке макроэкономической эффективности реализации госпрограмм даст возможность точнее оценить вклад госпрограмм в показатели стратегического планирования в рамках Сводного годового доклада и принять обоснованные решения о продлении действия госпрограммы, прекращении действия госпрограммы или корректировке финансирования. Помимо этого использование алгоритма оценки госпрограмм с учетом отраслевой загрузки, например, в ежемесячном режиме, позволяет повысить оперативность и эффективность корректировки госпрограмм, программных мероприятий и объемов финансирования для достижения наибольшего макроэкономического эффекта.

Для этого необходимо провести классификацию расходов государственных программ по типу их влияния на отраслевую конъюнкту. Целесообразно выделять следующие виды расходов госпрограмм:

- расходы, влияющие на загрузку мощностей посредством увеличения спроса на ту или иную продукцию;
- расходы, влияющие на объемы мощностей посредством увеличения инвестиций в тот или иной вид экономической деятельности;
- расходы, влияющие на производительность мощностей через повышение уровня их технологичности, инновационности и прочее.

Затем проводится оценка влияния реализации государственных программ, подпрограмм и отдельных программных мероприятий на изменение отраслевой конъюнктуры на отдельных рынках и расчет макроэкономического эффекта от реализации государственных программ. Если возникающий в результате реализации государственных программ прирост спроса не соответствует производственным возможностям экономики и не может быть эффективно реализован на имеющихся мощностях, то часть инициированного в результате реализации государственных программ прироста спроса может трансформироваться в рост цен и (или) увеличение импорта. Соответственно, меньшим будет и макроэкономический эффект от реализации госпрограммы, проявляющийся в росте ВВП.

Анализ отраслевой конъюнктуры, ее перспективное прогнозирование с учетом влияния реализации различных программных мероприятий позволяет качественно улучшить разработку и оценку эффективности государственных программ, а также осуществлять своевременную корректировку компонент госпрограмм в целях повышения их эффективности и обеспеченности ресурсами.

## Список литературы

- [1] *Водянов А.А.* Инвестиционные процессы в экономике переходного периода. – М.: ИМЭИ, 1995.
- [2] *Замараев Б., Маршова Т.* Производственные мощности российской промышленности: потенциал импортозамещения и экономического роста // Вопросы экономики, 2015. №6. – С. 5–21.
- [3] Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2015 года.  
URL: <http://government.ru/media/files/cG6nOsmqRzygK01IjvlgXzFxuufA8VPl.pdf> (15.12.2016).
- [4] Федеральный закон от 25 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» Портал госпрограмм РФ.  
URL: <http://www.programs.gov.ru/Portal/programs/whatIs> (17.12.2016).