

ИНДИКАТИВНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ

© 2012 Л.П. Павлов*

Ключевые слова: индикативное планирование, директивное планирование, государственное регулирование, социально-экономическое развитие, экономический рост, план, индикаторы, оценка достижимости, целевые ориентиры.

Дается обзор сформировавшихся взглядов исследователей на индикативное планирование. Рассматриваются существующие определения этого понятия и на основе практического опыта разработки прогнозно-аналитических систем для органов государственной власти выделяются ключевые этапы процесса индикативного планирования.

Необходимость государственного участия в рыночной экономике

Функционирование современной рыночной экономики невозможно без участия государства. Угрозой устойчивому развитию социально-экономической системы является содержательное противоречие интересов бизнеса и общества. Предприниматели стремятся получать сверхприбыли в кратчайшие сроки. Природа рынка не позволяет учитывать экологические и социальные издержки экономического роста. Поэтому общество вправе устанавливать экологические, социальные и этические границы распространения рыночной системы. Главная роль в регулировании экономики и экономических отношений с целью сглаживания негативных последствий от действия чистого рыночного механизма должна принадлежать государству. Таким образом, государство является центральным экономическим агентом и субъектом управления. Одной из важнейших функций государства является планирование. В данном случае планирование рассматривается не как альтернатива рынку, а как некоторое дополнение к рыночному механизму, как средство совершенствования его функционирования. Опыт последних десятилетий свидетельствует о том, что наиболее эффективной формой государственного воздействия на экономику является индикативное планирование.

История индикативного планирования

В 1944 г. известный немецкий экономист Карл Ландауэр, эмигрировавший в США,

опубликовал книгу “Теория национального экономического планирования”. В ней дается следующее определение планирования: “Планирование можно определить как руководство экономической деятельностью, осуществляемое организациями общества на основе схем, описывающих как на качественном, так и на количественном уровне производственные процессы, которые должны протекать в соответствующий период будущего. Для достижения основной цели планов эти процессы должны быть выбраны и определены таким образом, чтобы обеспечивалось полное использование имеющихся ресурсов и исключались противоречивые требования. Выполнение этих условий создает возможность поддержания устойчивых темпов роста”¹. Описанная система управления позднее была названа индикативным планированием. Согласно предложенному подходу, государство влияет на социально-экономическое развитие посредством координации и обеспечения информацией. Отсюда и произошло название “индикативное”, т.е. указывающее, адаптивное, рекомендательное. Следует отметить, что научные основы индикативного планирования были разработаны еще в 1920-е гг. Н.Д. Кондратьевым, но в то время эти идеи не нашли практического применения.

После окончания Второй мировой войны многие страны Западной Европы обратились к государственному планированию экономики как к ведущему методу послевоенных преобразований и дальнейшего стимулирования развития народного хозяйства. Восстановле-

* Павлов Леонид Павлович, научный сотрудник Лаборатории комплексных региональных исследований Самарского государственного экономического университета. E-mail: lrp@lenta.ru.

ние экономики, ее модернизация, реконструкция старых и создание новых отраслей производства, ускорение темпов экономического роста - все эти задачи невозможно решить без государственного участия. Были необходимы согласованные усилия представителей экономических и общественных сил: правительства, бизнеса, профсоюзов для повышения стабильности, укрепления взаимного доверия, достижения взаимопонимания и координации усилий. В этом состояла основная идея одного из создателей теории индикативного планирования французского экономиста Пьера Массе².

В разработке концепции государственного индикативного планирования экономики приняли участие специалисты многих западноевропейских стран, что дало возможность представить концептуальные положения в наиболее общем виде. При этом в каждой стране концепция отличалась определенным своеобразием, отражающим особенности исторических, социально-экономических, культурных и других условий каждого отдельного государства.

В числе экономистов, сыгравших наиболее заметную роль в создании принципиально новой концепции, были французский экономист Фр. Перру, лауреаты Нобелевской премии голландец Я. Тинберген и швед Г. Мюрдаль. Концепция индикативного планирования экономики претворялась в жизнь в 12 странах Европы, в Японии, Мексике и Индии. Более поздние попытки его внедрения были осуществлены в Южной Корее, Малайзии, Тайване и других странах³.

В своем развитии индикативное планирование прошло через различные формы. Исследователи выделяют конъюнктурную, структурную и стратегическую формы индикативного планирования⁴. Переход от одной из этих форм к другой предполагает повышение степени его зрелости, усиление отлаженности взаимодействия всех институтов регулирования.

Исторически первой формой индикативного планирования является *конъюнктурная форма*. В данном случае под термином "конъюнктура" подразумевается совокупность условий и факторов, определяющих социально-экономическую ситуацию. Для реализации на практике данной упрощенной формы ин-

дикативного планирования первоочередным требованием выступает относительно сбалансированное развитие экономики. Основная функция данной формы планирования заключается в улучшении экономической конъюнктуры путем комплексного использования бюджетно-финансовых, денежно-кредитных и прочих макрорегуляторов.

Более развернутой и совершенной формой индикативного планирования является *структурная форма*, которая предусматривает согласование плановой деятельности на макро-, мезо- и микроуровнях национальной экономики. Суть этой формы связана с обеспечением реализации государственной структурной политики в отношении отдельных регионов, отраслей и секторов экономики путем тщательного согласования действий и интересов предприятий, с одной стороны, и государства - с другой. Это достигается путем увязки макроэкономического плана и внутрифирменных планов.

Структурная форма индикативного планирования возникает тогда, когда в рамках селективной структурной политики к реализации территориального разреза общеэкономических индикативных планов привлекаются с помощью выгодных кредитов, налоговых льгот и других мер государственной поддержки региональные органы управления и частные предприятия.

Стратегическая форма индикативного планирования возникает на определенном этапе развития производительных сил, когда значительны масштабы и сложность экономики, а также наблюдается глобализация рынков в рамках интеграционных хозяйственных систем. Стратегическая форма индикативного планирования предполагает четкий выбор основных приоритетов развития национальной экономики и их ведущую роль в реализации государственной экономической политики.

Впервые стратегическая ориентация индикативного планирования нашла воплощение во Франции в десятом индикативном плане 1989-1992 гг. В рамках этого плана были выделены и закреплены шесть главных направлений развития экономики Франции: 1) укрепление национальной валюты и обеспечение занятости; 2) образование; 3) научные исследования; 4) социальная защита на-

селения; 5) обустройство территории страны; 6) обновление органов государственной службы. Каждое из данных направлений получило в рамках индикативного плана статус целевой государственной программы, которая была обеспечена системой различного рода финансовых преференций.

Аналогичным образом трактуется стратегическая ориентация индикативного планирования многими экономистами в США. Они рассматривают индикативное планирование как поиск новых решений для достижения успешной конкуренции, развития всестороннего сотрудничества, максимального содействия эффективности экономической политики, основанной на полном доверии и финансовой поддержке штатных и местных властей.

Таким образом, стратегическая форма индикативного планирования в том или ином виде предполагает согласование интересов субъектов всех уровней национальной экономики. Особенностью данной формы индикативного планирования является значительное расширение временного горизонта и максимально четкое проявление этой формы как способа организации разработки и реализации долгосрочной общенациональной экономической политики.

Индикативное планирование в России

Начиная с 1990-х гг. российские экономисты уделяют все более серьезное внимание изучению теории и практики индикативного планирования. О необходимости государственного регулирования российской экономики переходного периода на базе использования принципов и механизмов индикативного планирования говорится в работах и выступлениях В.Д. Белкина, В.Е. Дудкина, Е.А. Иванова, Ю.А. Петрова, В.М. Полтеровича, Н. Сильвестрова, В.П. Стороженко и других исследователей.

В сентябре 2000 г. Государственная Дума приняла в первом чтении Федеральный закон "О государственном прогнозировании, индикативном планировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации", внесенный депутатами С.Ю. Глазьевым и А.Г. Пузановским. Данным документом предлагалось разрабатывать годовые индикативные планы социально-эко-

номического развития, которые утверждаются федеральным законом, в соответствии с которым субъекты РФ должны формировать годовые индикативные планы социально-экономического развития регионов согласно методическим рекомендациям по разработке индикативных планов социально-экономического развития в РФ, утвержденным Правительством РФ. Документ был принят Государственной Думой во втором и третьем чтениях и одобрен Советом Федерации, однако в апреле 2001 г. был отклонен Президентом Российской Федерации по причине противоречия законодательству РФ.

Несмотря на то, что на уровне Российской Федерации Закон об индикативном планировании не был принят, элементы индикативного планирования применяются во многих субъектах РФ. Причем можно выделить две основные формы индикативного планирования в субъектах РФ.

В ряде регионов (Самарская область, Республика Мордовия, Красноярский край и т.д.) индикативные планы в виде целевых документов не формируются, а используются лишь отдельные элементы индикативного планирования социально-экономического развития⁵. Например, в Республике Мордовия предоставляются налоговые льготы, субсидии организациям, осуществляющим реализацию продукции с ростом к предыдущему году в сопоставимых ценах, а также организациям, работающим в приоритетных для республики направлениях. Таким образом, реализуется механизм косвенного регулирования деятельности хозяйствующих субъектов. Предоставление финансовой помощи из республиканского бюджета муниципальным образованиям осуществляется пропорционально проценту выполнения ими основных показателей социально-экономического развития.

В Красноярском крае в 2000-2002 гг. использовались такие элементы индикативного планирования регионального развития, как краевые целевые программы, консолидированные в ежегодные прогнозы социально-экономического развития края и краевые бюджеты на соответствующие годы.

В качестве примера индикативного планирования в Самарской области может служить "Макет индикативного плана развития

агропромышленного комплекса и социальной сферы сельского района Самарской области”⁶, разработанный областным департаментом экономического развития и инвестиций и утвержденный постановлением губернатора Самарской области 26 июня 2002 г. В документе представлены фактические и ожидаемые показатели развития сельского хозяйства, индикаторы состояния местных бюджетов, социально-трудовой сферы и в целом инфраструктуры территории, а также формы государственного стимулирования достижения пороговых значений индикаторов развития агропромышленного комплекса сельского района Самарской области.

В других регионах (Республика Татарстан, Свердловская область, Республика Бурятия, Краснодарский край) формируется индикативный план в виде цельного, логически структурированного документа, отражающего стратегию развития региона на планируемый период. Значимым опытом в этом смысле обладает Республика Татарстан. Еще в 1994 г. в республике были разработаны предложения по внедрению системы индикативного управления экономикой, а в 2000 г. было принято Постановление Кабинета министров Республики Татарстан № 371 “О мерах по реализации системы индикативного управления экономикой Республики Татарстан”⁷, которым был утвержден регламент системы индикативного управления экономикой республики.

Согласно регламенту для реализации системы индикативного управления в Татарстане разрабатываются республиканские программы на один и три года. В составе программ определяются основные направления и приоритеты социально-экономического развития Республики Татарстан, устанавливаются цели и средства их достижения, результаты. Эти результаты устанавливаются в терминах индикаторов - ориентирующих экономических параметров, измерителей, позволяющих в определенной степени охарактеризовать состояние и развитие экономики, указывающих на необходимость использования мер государственного воздействия на социальные и экономические процессы с целью достижения установленных пороговых значений индикаторов социально-экономического развития на уровнях региона, отрасли,

муниципального образования и хозяйствующего субъекта. С целью достижения пороговых значений индикаторов формируются: государственный заказ на управление в разрезе функций управления; соглашения и контракты с хозяйствующими субъектами; соглашения с администрациями муниципальных образований. В составе госзаказа на управление устанавливаются пороговые значения индикаторов оценки уровня жизни населения, социально-экономического положения Республики Татарстан, видов деятельности в разрезе функций управления, закрепленных за министерствами и ведомствами - центрами ответственности за реализацию функций. С использованием пороговых значений индикаторов министерства и ведомства, а также администрации городов и районов заключают с подведомственными государственными предприятиями контракты, с подведомственными предприятиями негосударственной формы собственности - соглашения о социально-экономическом сотрудничестве. Министерство экономики Республики Татарстан, главы администраций городов, районов заключают соглашения о взаимных обязательствах, целью которых является установление на планируемый период пороговых значений индикаторов оценки социально-экономического положения города, района, а также соглашения о достижении планируемых значений индикаторов оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Сфера применения индикативного планирования

Применение принципов индикативного планирования охватывает все уровни экономической деятельности. Индикативное планирование реализуется:

а) на макроэкономическом уровне - в виде создаваемых государственными органами хозяйственного управления прогнозов, бюджетных планов и программ;

б) региональном или территориальном уровне - в виде разрабатываемых правительственными структурами субъектов Российской Федерации региональных прогнозов, программ и бюджетных планов;

в) мезоэкономическом уровне - в виде составляемых корпорациями (межотраслевыми, межрегиональными и международными

финансово-промышленными группами) планов, прогнозов и программ развития отраслей и подотраслей, территориально-производственных комплексов и промышленных узлов;

г) микроэкономическом уровне - в виде стратегических и иных планов развития предприятий как юридических лиц.

Применительно к регионам понятие индикативного планирования определяется следующим образом: "Индикативное планирование представляет собой процесс формирования системы показателей, характеризующих состояние и развитие экономики региона, соответствующее направлениям государственной социально-экономической политики"⁸. Во многом это инструмент будущего в управлении региональным развитием.

Индикативное планирование как технология

Несмотря на богатый практический опыт разработки индикативных планов за рубежом и в России, до сих пор не существует общепризнанного определения понятия "индикативное планирование". В отечественной экономической литературе встречается достаточно много различных определений термина "индикативное планирование". В учебнике "Национальная экономика" индикативное планирование рассматривается как "антипод директивного планирования, поскольку не носит обязательный для исполнения характер. В составе индикативного плана могут быть обязательные задания, но их число весьма ограничено. В целом же он носит направляющий, рекомендательный характер"⁹. На наш взгляд, данное определение является неполным. Скорее это характеристика индикативного планирования.

Т.Г. Морозова, А.В. Пикулькин и другие исследователи считают, что "индикативное планирование представляет собой процесс формирования системы параметров (индикаторов), характеризующих состояние и развитие страны в целом, ее территориальных и отраслевых подсистем, предприятий и организаций в соответствии с процедурами, утвержденными законодательством Российской Федерации"¹⁰. Однако индикативное планирование не исчерпывается одним формированием системы индикаторов - это лишь одна

из необходимых составных частей данного процесса. В.М. Полтерович отмечает: "Исследователи подчеркивают, что основное значение системы индикативного планирования состояло не в формировании ориентировочных показателей или государственных инвестициях самих по себе, а в том, что она представляла собой регулярный механизм для взаимодействия правительства, ассоциаций бизнеса, профсоюзов и объединений потребителей, способствовала укреплению взаимного доверия и, в конечном счете, - достижению консенсуса и координации усилий"¹¹.

Встречается расширенный вариант предыдущего определения: индикативное планирование - это процесс формирования системы параметров (индикаторов), характеризующих состояние и развитие экономики страны, соответствующих государственной социально-экономической политике, и установление мер государственного воздействия на социальные и экономические процессы с целью достижения указанных индикаторов¹². Данное определение отражает сущность индикативного планирования, но не раскрывает ряда важных качеств, таких как сбалансированность и достижимость заявленных ориентиров и пр.

В Кратком словаре экономиста указывается, что индикативное планирование - разновидность государственного экономического планирования, которое периодически используется для ослабления экономического кризиса и устранения его последствий, поднятия уровня промышленного производства и сокращения безработицы, регулирования рыночной экономики и т.п., основывается на поддержании финансовой и производственной деятельности государственного сектора, на добровольном согласии между различными группами общества в части объективности экономического развития, на наличии государственного механизма обеспечения достигнутого согласия¹³.

Однако нельзя согласиться с тем, что индикативное планирование - это инструмент государства, предназначенный исключительно для ослабления экономического кризиса и ликвидации его последствий. Опыт многих стран свидетельствует о том, что индикативное планирование может с успехом применяться не только в кризисное время, но и в

периоды установившегося стабильного экономического роста.

В Энциклопедическом словаре экономики и права индикативное планирование - это советующее, ориентирующее планирование на государственном уровне. Индикативные планы, представляющие планы-прогнозы, составляются с целью помочь хозяйствующим субъектам, фирмам ориентироваться, разрабатывать собственные планы, исходя из видения экономического будущего государственными органами и привлеченными ими научными организациями¹⁴.

Подобные определения встречаются еще в ряде словарей, но носят общий, упрощенный характер, рассчитанный на широкий круг читателей.

В. Дудкин и Ю. Петров определяют индикативное планирование как “механизм координации интересов и деятельности государственных и негосударственных субъектов управления экономикой, сочетающий ее госрегулирование с рыночным и нерыночным регулированием, основанный на разработке системы показателей (индикаторов) социально-экономического развития и включающий определение его общенациональных приоритетов, целеполагание, прогнозирование, бюджетирование, программирование, контрактацию и другие процедуры согласования решений на макро-, мезо- и микроуровне, налоговые и иные меры государственной поддержки хозяйствующих субъектов, участвующих в реализации плана (под негосударственными носителями экономического управления понимаются институты местного самоуправления, управленческие органы корпораций, финансово-промышленных групп и других хозяйствующих единиц, саморегулируемые организации участников рынков, и т.д.)”¹⁵. Данное определение, на наш взгляд, является наиболее емким.

Однако проведенные исследования литературных источников позволяют сделать вывод о том, что существующие определения индикативного планирования нельзя считать достаточно полными, они отражают отдельные стороны рассматриваемого явления и потому требуют уточнения.

Многолетний опыт практического использования концепции индикативного планиро-

вания¹⁶ в прогнозно-аналитических комплексах, разрабатываемых для органов государственной власти в Лаборатории комплексных региональных исследований Самарского государственного экономического университета, позволяет нам рассматривать индикативное планирование как технологию, состоящую из следующих этапов¹⁷:

1) построение дерева целей и задач регионального развития;

2) формирование системы индикаторов на основе установленных целей;

3) конкретизация целевого состояния объекта прогнозирования в виде индикативного плана, в котором для системы индикаторов устанавливаются целевые ориентиры, количественно описывающие цели;

4) проведение оценки достижимости целевых ориентиров¹⁸ и определение пути движения к цели;

5) выбор варианта развития, приводящего к наилучшему, в смысле заданного критерия, приближению к целевому состоянию;

6) планирование мероприятий по реализации целей и задач индикативного плана;

7) реализация и мониторинг запланированных мероприятий, коррекция планов и модификация механизма их осуществления.

Индикативное планирование стало эффективным инструментом государственной политики в целом ряде государств Европы и Азии. Концепция индикативного планирования продолжает развиваться и обогащается новым опытом в разных странах на различных уровнях, в том числе в России, где используются элементы технологии индикативного планирования пока на уровне отдельных регионов. Продолжается обсуждение возможностей и путей применения принципов индикативного планирования в России на общегосударственном уровне. Как отмечает В.М. Полтерович, индикативное планирование позволяет “интегрировать различные фрагменты государственного регулирования экономики и создать непротиворечивую систему прогнозов, воздействий и стимулов, организовать диалог представителей различных социально-экономических и политических групп... в России было бы целесообразно использовать этот инструмент, опираясь на новые информационные и вычислительные возможности”¹⁹.

¹ Йохансен Л. Очерки макроэкономического планирования : пер. с англ. В 2 т. Т. 2. М., 1982. С. 56.

² Masse P. The French Plan and Economic Theory // Econometrica. 1965. Vol. 33. □ 2.

³ Капканщиков Г.П., Капканщиков С.Г. Государственное регулирование экономики : учеб. пособие. Ульяновск, 2000.

⁴ Кузык Б.Н., Кушлин В.И., Яковец Ю.В. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование. М., 2011.

⁵ Федорович А.В. О некоторых подходах к формированию системы сбалансированных показателей индикативного планирования // Вестн. филиала РГСУ в г. Красноярске, 2006.

⁶ Постановление губернатора Самарской области от 26.06.2002 г. □ 196 “Об индикативном планировании развития агропромышленного комплекса и социальной сферы сельских районов Самарской области”.

⁷ Постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 29 мая 2000 г. □ 371 “О мерах по реализации системы индикативного управления экономикой Республики Татарстан” (с изм. на 28 февр. 2006 г., 4 дек. 2006 г., 12 марта 2009 г., 23 марта 2009 г., 19 окт. 2009 г.).

⁸ Фетисов Г.Г., Орешин В.П. Региональная экономика и управление : учебник. М., 2006. С. 273.

⁹ Национальная экономика : учебник / под общ. ред. акад. РАЕН В.А. Шульги. М., 2002.

¹⁰ Прогнозирование и планирование в условиях рынка : учеб. пособие для вузов / под ред.

Т.Г. Морозовой, А.В. Пикулькина. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2003.

¹¹ Полтерович В.М. Проблема формирования национальной инновационной системы // Экономика и математические методы. 2009. □ 2. С. 3-18.

¹² Иванов Е. Индикативное планирование развития экономики // Экономист. 1993. □ 9. С. 3.

¹³ Зайцев Н.Л. Краткий словарь экономиста. 4-е изд., доп. М., 2012.

¹⁴ Энциклопедический словарь экономики и права. М., 2005.

¹⁵ Дудкин В., Петров Ю. Индикативное планирование - механизм координации деятельности государственных и негосударственных субъектов управления экономикой // Рос. экон. журн. 1998. □ 6. С. 38-59.

¹⁶ Цыбатов В.А. Моделирование экономического роста. Самара, 2006.

¹⁷ Цыбатов В.А. Технология индикативного планирования для задач стратегирования регионального развития // Проблемы анализа и моделирования региональных социально-экономических процессов : материалы III Всерос. науч.-практ. конф. Казань, 2011.

¹⁸ Цыбатов В.А., Павлов Л.П. Концепция индикативного планирования социально-экономического развития региона для поддержки принятия управленческих решений // Вестн. Самар. гос. экон. ун-та. Самара, 2008. □ 10 (48). С. 136-140.

¹⁹ Полтерович В.М. На пути к новой теории реформ // Экон. наука совр. России. 1999. □ 3.

Поступила в редакцию 15.06.2012 г.