

## ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В КИТАЕ

© 2016 Лебедева Дарья Дмитриевна  
Институт Дальнего Востока Российской академии наук  
117997, г. Москва, Нахимовский пр-т, д. 32  
E-mail: lebedar@bk.ru

Исследуется опыт КНР в сфере оценки эффективности системы макроэкономического планирования. Анализируются процесс оценки эффективности в КНР, составляющие системы оценки; предлагается классификация видов оценки по степени регулярности. Делается вывод о ключевой роли среднесрочной оценки планирования, рассматривается практика в сфере среднесрочной оценки на примере последних пятилетних планов социально-экономического развития народного хозяйства КНР.

*Ключевые слова:* макроэкономическое планирование, оценка эффективности, пятилетние планы, экономика КНР.

Эффективность на современном этапе развития общества является важной научной категорией и одной из главных характеристик человеческой деятельности. Оценка эффективности функционирования общественных систем приобретает ключевое значение, так как позволяет не только оценить конечный результат деятельности, но и скорректировать процессы, разработать новые механизмы и достигнуть в будущем поставленных целей. Применительно к государственному управлению оценка эффективности дает возможность гражданам контролировать выполнение государством своих функций, способствует решению задач и препятствует бюрократизму, повышает качество выработки стратегии и принятия решений<sup>1</sup>.

Несмотря на то, что термин “эффективность” употребляется практически во всех сферах деятельности человека и в современных науках, не существует его единого определения. Данный факт связан с тем, что понятие “эффективность” весьма сложно по своему смыслу и содержанию, заложенному в нем. В наиболее широком смысле эффективность представляет собой относительный эффект, результативность процесса, операции, проекта, определяемые как отношение эффекта, результата к затратам, расходам, обусловившим, обеспечившим его получение<sup>2</sup>. Необходимо отметить, что конкретное содержание понятия “эффективность”, а соответственно, и способы ее оценки, зависят от специфики исследуемой системы, цели исследования и многих других факторов и условий.

Большой интерес для изучения представляет вопрос оценки эффективности макроэкономи-

ческого планирования. Существуют различные взгляды ученых на содержание процесса оценки эффективности макропланирования. По нашему мнению, данная проблема наиболее разработана в трудах западных ученых, например, в работах А. Хаки, А. Фалуди, Э. Тален, Л. Лауриан. В своих работах американский профессор Э. Тален (Университет Вирджинии, США) отмечает, что оценка в планировании - это сложный комплексный процесс, неотъемлемыми составляющими которого являются предварительная оценка плана и анализ альтернативных вариантов, оценка процесса выполнения плана, оценка результатов следования политическому курсу, указанному в плане, а также результатов реализации плана<sup>3</sup>. Профессор А. Хаки (Университет Умео, Швеция) считает, что процесс планирования невозможен без присутствия в нем регулярной оценки, оценка же должна быть разной в зависимости от вида и целей планирования. В своих трудах он выделяет 8 различных категорий современных взглядов на теорию и практику планирования, а соответственно, и на процесс оценки планирования<sup>4</sup>. А. Фалуди (Университет Неймегена, Нидерланды)<sup>5</sup> и Л. Лауриан (Университет Айовы, США)<sup>6</sup> также подчеркивают важнейшую роль оценки различных аспектов государственного планирования и неотделимость процесса оценки от планирования. В работах российских ученых процедурам оценки планирования уделяется сравнительно меньшее внимание, встречается такой взгляд на содержание процесса оценки, в котором принято разделять эффективность государственного управления в целом и макроплани-

рования в частности на целевую, экономическую, социальную и технологическую составляющие<sup>7</sup>.

На наш взгляд, система оценки эффективности Китая построена на базе западных теоретических взглядов на данную проблему. Оценке эффективности государственного управления и, в частности, системы макроэкономического планирования в стране уделяется большое внимание. В настоящее время в Китае сложилась одна из самых активно развивающихся, обширных и упорядоченных систем оценки эффективности макроэкономического планирования. Данная система состоит из двух составляющих: оценки практического результата и эффекта планирования и оценки процесса практической реализации плана<sup>8</sup>.

Оценка практического результата и эффекта планирования в Китае представляет собой совокупность двух составляющих: оценки степени выполнения показателей (результат) и стратегической оценки (эффект). Оценка степени выполнения конкретных количественных показателей и целей плана достаточно проста в исполнении, так как для ее проведения необходимо лишь сравнить плановое и фактическое значения конкретного показателя. При оценке степени выполнения конкретного планового показателя применяется следующая формула<sup>9</sup>:

$$\text{Степень выполнения} = \frac{\text{Фактическое значение} - \text{Значение базового периода}}{\text{Плановое значение} - \text{Значение базового периода}} \cdot 100\%.$$

Стратегическая составляющая включает в себя оценку того эффекта, который произвело следование стратегическому курсу, обозначенному в плане, на экономику, культуру, экологию и другие сферы жизни китайского общества. Здесь важное значение имеет сочетание качественной и количественной оценок, рассмотрение широкого спектра показателей по каждой из сфер жизни общества.

Существует два типа данного вида оценки:

1) прямая оценка влияния плановых решений на способность к устойчивому развитию страны или региона;

2) оценка удовлетворенности эффектом плановых решений, влияния на изменение уровня общественного доверия.

Если говорить о методах оценки, то для первого типа характерно сравнение состояния конкретного объекта на начало и конец планового периода. Здесь может применяться как сравнение

реального состояния объекта в прошлом и настоящем, так и сравнение различных вариантов будущего состояния объекта, полученных методом экстраполяции.

Применение оценки удовлетворенности результатом плановых решений - это вариант развития концепции "человек - основа" (и жэнь вэй бэнь). Данный тип оценки предполагает использование статистических опросов различного вида, например, опроса широкого круга населения, специалистов в определенной сфере, сотрудников предприятий и др.

Процесс оценки практического результата и эффекта планирования можно разделить на 4 уровня<sup>10</sup>:

1-й уровень: исходя из статистических данных и уровня выполнения показателей по каждой сфере определяется степень выполнения плана, проводится анализ стратегических целей плана.

2-й уровень: с использованием динамического моделирования оценивается влияние реализации стратегических целей плана на социально-экономическое развитие страны.

3-й уровень: проводится экспертная оценка степени выполнения плана и результатов по каждой сфере при помощи привлечения ведущих специалистов.

4-й уровень: с помощью анкетирования проводится оценка степени удовлетворенности результатами выполнения плана среди населения.

Оценка процесса практической реализации планов представляет собой анализ уровня законности, соответствия установленным правилам, эффективности процедур и методов реализации плановых решений.

Процесс оценки можно разделить на несколько видов в зависимости от степени регулярности характера оценки и временных горизонтов. Разные виды оценки имеют различное назначение и функции, поэтому большое положительное влияние на повышение качества оценочной деятельности в Китае приобретает именно сочетание всех видов. Классификация видов оценочной деятельности и описание функций представлены в таблице.

В Китае особое внимание уделяется среднесрочной (промежуточной) оценке, так как она признается базисом повышения эффективности пятилетнего планирования социально-экономического развития народного хозяйства страны. Такое отношение связано с тем, что среднесрочная

Классификация видов оценочной деятельности в КНР

Вид оценки	Нерегулярная оценка		Регулярная оценка		
	Предварительная	Разовая	Среднесрочная (промежуточная)	Ежегодная	Оценка окончательных результатов
Функции	Исследование проекта планового документа, поиск недостатков	Оценка влияния случайных факторов на процесс исполнения и результаты плана	Контроль за ходом выполнения плана	Отслеживание результатов выполнения плана за текущий год	Оценка качества выполнения плана
	Повышение степени научности проекта планового документа	Оценка необходимости внесения корректировок, создания дополнительного или нового плана	Стимулирование процесса практической реализации плана Внесение предварительных предложений к проекту следующего плана		Выявление тенденций и внесение предложений, значимых для следующего плана

оценка позволяет обеспечить своевременный учет быстро изменяющихся факторов окружающей среды, которые оказывают значительное влияние на процесс выполнения плана, и внести на основе проведенного анализа необходимые корректировки до завершения планового периода.

Оценка среднесрочной эффективности макропланирования в Китае имеет достаточно короткую историю. В 2003 г. в Китае впервые была проведена среднесрочная оценка итогов 10-го пятилетнего плана. А в 2008 г. в масштабах всей страны была проведена оценка промежуточных итогов 11-го пятилетнего плана, что явилось значительным шагом в процессе институционализации и стандартизации системы оценки. За этот период в сфере оценки эффективности наметился значительный прогресс. В каждом современном пятилетнем плане первая часть включает в себя краткую характеристику итогов предыдущего плана. Изучение начального этапа очередного пятилетнего плана также базируется на анализе обстоятельств реализации предыдущего плана. Все это тоже является необходимыми составляющими системы оценки эффективности макропланирования.

Для того чтобы обнаружить, являются ли цели 10-го пятилетнего плана соответствующими переменам в окружающей обстановке, а также эффективны ли методы реализации плана, Комитетом по развитию и реформе Госсовета КНР была развернута работа по оценке промежуточных итогов плана. Так как это был первый опыт такой оценки, процесс сопровождался опре-

деленными сложностями, не хватало системности и использования разнообразных способов оценки, в отчете об оценке отсутствовали рекомендации по корректировке выявленных проблем.

Использовалась следующая методика оценки<sup>11</sup>:

1. На первом этапе по инициативе Департамента планирования развития Комитета по развитию и реформе была проведена проверка промежуточных результатов выполнения плана на государственном и региональном уровне плановой системы. Отчет, полученный в итоге данной проверки регионов и ведомств, стал базой для среднесрочной оценки эффективности планирования.

2. Департамент планирования развития распространил анкеты, касающиеся оценки 10-го пятилетнего плана, среди более ста экспертов, которые высказали таким образом свое мнение и идеи относительно данного плана.

3. Департамент планирования развития поручил национальным научно-исследовательским институтам изучить ряд проблем, связанных с оценкой эффективности планирования.

Отчет об оценке промежуточных итогов 10-го пятилетнего плана включил в себя характеристику исполнения плана по 9 основным параметрам: целям макрорегулирования, структуре производства, развитию западного региона, урбанизации, науке и образованию, ресурсам и окружающей среде, реформе экономической системы, открытости внешнему миру и уровню жизни населения.

Среди основных сложностей в реализации 10-го пятилетнего плана, указанных в отчете, не-

обходимо выделить следующие: нерациональные способы экономического роста, чрезмерную зависимость от инвестиций и экспорта, недостаточный уровень развития 3-го сектора экономики, недостаточность политической ориентации и механизмов стимулирования открытости западного региона, замедление темпов урбанизации, недостаточную сбалансированность в развитии экономики и общества.

Оценка промежуточных итогов выполнения 11-го пятилетнего плана, в отличие от предыдущего, осуществлялась уже не только на государственном и региональном уровне, но и на местном. Для того чтобы упорядочить оценочную работу, Комитет по развитию и реформе в начале 2008 г. издал инструкцию по оценке 11-го пятилетнего плана, четко определил объект, способы, важные моменты и временные рамки оценки, распределил полномочия и обязанности между всеми задействованными регионами и ведомствами. Для того чтобы направить оценочную работу на местах, Комитет по развитию и реформе издал «Извещение о развитии работы по промежуточной оценке 11-го пятилетнего плана». Согласно установленным требованиям отчет об оценке 11-го пятилетнего плана должен был включить в себя 4 раздела: отчет об оценке планирования по основным объектам; отчет об оценке регионального планирования; отчет по анализу анкетирования, проведенного государственным информационным центром среди экспертов и в научно-исследовательских учреждениях; независимые экспертные отчеты Всемирного банка, Центра Госсовета КНР по исследованию развития и университета Цинхуа (трехсторонняя оценка). Таким образом, следуя опыту оценки макропланирования развитых стран, Китай избрал для себя модель, согласно которой не только ведомства проводят оценку собственной деятельности, но и независимые исследовательские учреждения.

Среднесрочная оценка 12-го пятилетнего плана показала, что процесс выполнения плана характеризуется достаточно высокой степенью эффективности, однако существуют и некоторые

проблемы, которые следует решить: медленный темп структурных преобразований, тяжелая ситуация в сфере охраны окружающей среды, высокие риски и нестабильность на финансовых рынках, а также нарастание противоречий в социальной сфере. Меры, которые руководство КНР намерено предпринять для решения вышеперечисленных проблем, нашли свое отражение в 13-м пятилетнем плане, текст которого был утвержден на церемонии закрытия 4-й сессии Всекитайского собрания народных представителей (ВСНП - высший законодательный орган КНР) 12-го созыва 16 марта 2016 г.

<sup>1</sup> Де Брюйн Х. Управление по результатам в государственном секторе : пер. с англ. Москва, 2005. С. 27-31.

<sup>2</sup> Большой экономический словарь / под ред. А. Азрилияна. Москва, 2010. С. 241.

<sup>3</sup> Например: Talen E. (1996). Do plans get implemented? A review of evaluation in planning. *Journal of Planning Literature*. February. Vol. 10, N 3, p. 249 или Item (1996). After the plans: Methods to Evaluate the Implementation Success of Plans // *Journal of Planning Education and Research*. N 16, pp. 79-91.

<sup>4</sup> Khakee A. (1998). Evaluation and Planning: Inseparable Concepts. In: *The Town Planning Review*. October. Vol. 69, N 4, pp. 359-374.

<sup>5</sup> Faludi A. (2000). The Performance of Spatial Planning. In: *Planning Practice & Research*. Vol. 15, N 4, pp. 299-318.

<sup>6</sup> Laurian L. (2004). Evaluating Plan Implementation. *Journal of the American Planning Association*. Autumn. Vol. 70, N 4, pp. 471-480.

<sup>7</sup> Ракиня А. С. Эффективность государственного регулирования экономики : дис. ... канд. экон. наук, 08.00.01. Москва, 2005. С. 35.

<sup>8</sup> Сян Вэй (2012). Чжунго фачжань гуйхуа пингу дэ лилунь юй фанфа яньцзю [Исследование теории и методов оценки планов развития Китая]. Пекин. С. 58.

<sup>9</sup> Фань Цзяньминь (2014). Гуйхуа юй моухуа [Программирование и моделирование]. Пекин. С. 125.

<sup>10</sup> Лян Хэнянь (2009). Чжэнцэ гуйхуа юй пингу фанфа [Политические планы и способы оценки]. Пекин. С. 193.

<sup>11</sup> Ян Вэймин (2010). Фачжань гуйхуа дэ лилунь юй шисянь [Теория и практика планирования развития]. Пекин. С. 113.

Поступила в редакцию 17.03.2016 г.