

К РАЗРАБОТКЕ РОССИЙСКОЙ ПАРАДИГМЫ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ (УРОКИ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА)

© 2016 Бродская Инна Александровна
кандидат экономических наук, старший научный сотрудник
Институт экономики Российской академии наук
117218, г. Москва, Нахимовский пр-т, д. 32
E-mail: tzeldner@gmail.com

Показаны особенности реализации методов индикативного планирования в контексте социально-экономического развития Франции, Японии, Южной Кореи и Индии. Особое внимание уделяется использованию инструментов планового регулирования при решении структурных задач, в частности в рамках политики импортозамещения и экспортоориентированного развития.

Ключевые слова: французские индикативные планы, индикативное планирование в Японии, планы экономического развития Южной Кореи, индийский план экономического развития.

После окончания Второй мировой войны в ряде европейских стран и юго-восточной Азии, вынужденных в кратчайшие сроки решать проблемы структурной перестройки экономики и модернизации производства, успешно использовались методы индикативного планирования. Несмотря на общность базовых характеристик, концепции индикативного планирования, реализованные в отдельных странах, существенно разнятся в зависимости от исторического контекста, сложившихся традиций в организации хозяйственной деятельности, особенностей государственного устройства, культурных традиций. Немаловажную роль играет политический фактор. Ни один вариант индикативного планирования, успешно реализованный в условиях конкретной страны, не может претендовать на универсальность и не может быть перенесен в иную реальность. Тем не менее уроки плановой деятельности, удачи и неизбежные просчеты выходят за рамки опыта отдельных стран и могут быть учтены при разработке новых парадигм планирования, в частности в России.

Наиболее полную теоретическую разработку и последовательное практическое воплощение модель индикативного планирования получила в послевоенной Франции. Идея использования методов индикативного планирования принадлежала Ж. Монэ, который в индикативном плане видел инструмент, позволяющий не только ускорить восстановление и реконструкцию производственной базы, но и рационализировать систему принятия экономических решений на основе диалога

социальных партнеров под руководством и при посредничестве государства¹.

Суть французских индикативных планов соответствует определению, сформулированному Законом от 9 июля 1982 г.: “План определяет стратегические цели и среднесрочные задачи экономического, социального и культурного развития страны, а также необходимые способы их достижения”². Содержание индикативных планов ограничено кругом приоритетных макроэкономических целей, которые фиксируются обобщенно, оставляя большую свободу действий на микроуровне. Философия исполнения французского индикативного плана, основанная на соблюдении свободы индивидуального выбора и предпринимательской инициативы, опирается на методы косвенного стимулирования участников; предпочтение отдается денежно-кредитным и налоговым инструментам³.

Несмотря на признанный вклад индикативных планов в решение стратегических задач послевоенного развития Франции, о чем написаны десятки работ, следует указать и на спорные аспекты французской плановой деятельности. В частности, это касается формирования “согласительного” звена планового механизма так называемыми комиссиями по модернизации (согласованию инвестиционных решений). Идея создания комиссий принадлежала Ж. Монэ. Комиссии учреждались декретом по каждому плану, по представлению генерального комиссара. Единственным основанием для участия в работе комиссий были высокая компетентность и профессиона-

лизм. Интерактивное взаимодействие министерств и представителей разных профессиональных групп и социальных категорий в 1950-х гг. воспринималось истинной институциональной революцией, прообразом “экономики согласованных интересов”. Задача состояла не в том, чтобы добиться мажоритарного решения, но прийти к консенсусу, прежде всего, в области инвестиционной политики⁴.

Совершенствование аналитического инструментария, усложнение техники планирования, трудной для понимания непрофессионалов, создавали ограничения для работы в комиссиях. Начиная с VI плана экономического и социального развития (1971-1975) число комиссий уменьшается. Параллельно создаются административные рабочие группы (в основном из функционеров), подготавливающие предварительные документы для обсуждения в комиссиях. Функции последних при этом значительно сужались. “Деятельность плановых комиссий постепенно заклинивалась и становилась источником всеобщего разочарования”. В 1982 г. в связи с реформированием системы французского планирования комиссии по модернизации были заменены Национальной комиссией по планированию. Таким образом, французский индикативный план, задуманный как “акт коллективной воли”, не был реализован до конца.

Неоднозначны итоги экспериментов в области контрактных форм организации плановой деятельности. Идея контракта исходила из намерения создать более гибкий инструмент, соединяющий плановые цели с производством. В рамках V плана экономического и социального развития (1966-1970) действовали так называемые программные контракты сроком от 3 до 5 лет, заключенные правительством с национальными компаниями, не работавшими на рыночных принципах. Цель контракта - предоставить предприятиям больше свободы управления (в частности, в ценообразовании), смягчить давление государственной опеки. В свою очередь, руководство компании обязывалось выполнять рекомендации плановых органов, прежде всего в области инвестиционной политики.

Концепция VI плана была целиком выстроена на контрактных программах отраслевого развития, разработанных плановыми органами и министерством экономики и финансов совместно с отраслевыми ассоциациями предпринимателей. В рамках заключенного соглашения руковод-

ство отраслевой ассоциации принимало обязательства по структурной реорганизации и модернизации производства на базе новой техники и технологии, в определенных случаях вносился пункт о сохранении уровня занятости. Со своей стороны, государство предоставляло отраслевой ассоциации финансовую помощь (субсидии, кредиты на льготных условиях, льготные займы), налоговые льготы, гарантированное размещение государственных заказов на часть продукции, помощь в проведении НИР и другие виды поддержки.

Плановые контракты VII плана развития (1976-1981), в отличие от их предшественников, не были поддержаны Законом о плане и не содержали внесенных в план финансовых обязательств государства. Составители руководствовались двумя главными задачами: четко сформулировать инвестиционную стратегию предприятий для поддержания последовательной и непрерывной реализации инвестиций с длительным сроком окупаемости, а с другой стороны, определить размеры и формы государственной поддержки. Однако, если контракты и обеспечивали определенную преемственность в реализации инвестиционной политики предприятий, они мало согласовывались с отраслевыми задачами плана в области технической модернизации и реконструкции производства. “Собственные интересы предприятий заслоняли цели общенационального плана”⁵. Возобновление контрактной практики в рамках IX Плана экономического, социального и культурного развития (1984-1988) также оказалось мало результативным.

Проанализировав опыт контрактной формы плановой деятельности, французские исследователи пришли к неоднозначному выводу: с одной стороны, польза контрактной практики очевидна в той мере, в какой она позволяет разграничить круг ответственности между государством и предприятиями, способствует улучшению управления и системы отчетности на предприятиях, вносит большую ясность в программы реорганизации. Однако остается открытым вопрос, сколь эффективны контракты как инструмент реализации плана. Несмотря на усилия связать плановые контракты с содержанием национального плана, слишком общий характер плановых целей и ограниченность цифровой базы⁶ не позволяли ввести параметры производственной деятельности предприятий в контекст национального плана

и сделать контракт эффективным исполнительным инструментом. Контрактный процесс, когерентный плану, предполагает больше, чем простое включение пунктов, определяющих задачи производственной деятельности, регулирующих условия и устанавливающих обязательства сторон. Необходимо, чтобы план содержал расчетную базу, а центральный плановый орган фиксировал систему индикаторов, отражающих экономическое и социальное развитие страны. Но если плановые органы не в состоянии обеспечить эти условия, контракт не может стать эффективным инструментом реализации плана. “Возникает вопрос, - пишет П. Боше, - не являются ли трудности контрактной практики... естественным следствием несовместимости макроэкономических перспектив и микроэкономических проектов... Иллюзорно полагаться на когерентность национальных целей, установленных на основании эконометрических моделей, а тем более политических императивов, и предпринимательских проектов, разработанных с учетом конкуренции на все более интернационализирующихся рынках: переход от макро-к микроуровню трудно и почти невозможно реализовать начиная с момента, когда правила игры в национальном плане, интровертивном по своей сути, и в планах предприятий, все в большей мере интернационализированных и, стало быть, экстравертивных, начинают расходиться”⁷.

Французская модель индикативного планирования отводит важное место проблемам регионального развития. Необходимость координации действий центрального правительства и местных инициатив по устранению диспропорций в развитии территорий и их обустройству, а также контроль над использованием выделяемых регионам государственных материальных и финансовых ресурсов вызвали создание института регионального планирования. Декрет от 30 июня 1955 г., обозначив место регионов “в пространстве национального планирования”, вменил в обязанности Генерального комиссариата по планированию составление программ регионального развития, которые с 1957 г. приняли статус региональных планов. Систематический диалог между общенациональным планом и региональными органами власти начинается с IV Плана экономического и социального развития (1962-1965), в который впервые был внесен пункт “обустройство территорий”, сформулированы критерии для выделения экономической помощи регионам. Декретом от 14 фев-

раля 1963 г. было учреждено Управление по обустройству территорий и региональной деятельности (DATAR), а в 1964 г. были сформированы консультативные региональные комиссии, в состав которых вошли представители местных органов власти. Таким образом, были заложены основы регионального планирования.

Развитие регионального планирования сопровождалось устойчивым трендом на расширение прав и полномочий местных органов власти как на уровне разработки плановых программ, так и на исполнительном уровне. Децентрализация системы французского планирования была завершена в 1982 г. в процессе ее реформирования. Законом от 19 июля 1982 г. региональные планы были признаны “автономными” по отношению к национальному плану. “Территориальные коллективы” получили больше самостоятельности в составлении “планов экономического, социального и культурного развития регионов, в выборе приоритетных целей. Были расширены права региональных органов власти в формировании местных бюджетов и их использовании. По решению Регионального совета, избираемого всеобщим голосованием, местные коллективы могли перейти на контрактную форму взаимодействия с государством.

Однако реальные успехи децентрализации французского планирования оказались не столь значительны. “Административная ситуация в стране сохраняла высокий уровень централизации, давление министерств на региональные органы власти не ослабевало. В этих условиях разработка и исполнение региональных планов серьезно затруднялись”. Автономия регионов заканчивалась там, где начинали действовать ограничения, заложенные в национальном плане. Трудности взаимодействия двух уровней власти, центрального правительства, действующего “во имя интересов нации”, и региональных администраций, отстаивающих “местные” интересы, которые не обязательно совпадали с общенациональными (например, в случае дислокации производств), не уменьшились. По мнению французского экономиста П. Боше, причина заключалась в том, что процесс децентрализации системы национального планирования опережал формирование адекватного институционального уровня. Не была подготовлена инфраструктура согласования решений и координации действий центра и регионов. Не существовало также четкого раз-

граничения функций и полномочий местных органов власти и тех, которые сохраняло государство⁸.

Разработка общенациональных пятилетних планов развития во Франции была прекращена в 1993 г. Последний XI план экономического, социального и культурного развития (1994-1998) не был принят Парламентом. Но Генеральный комиссариат по планированию продолжал существовать до 2005 г. Его деятельность была переориентирована на разработку региональных планов развития. В 2006 г. Комиссариат был преобразован в Центр стратегического анализа Франции. Наряду с французским опытом кратко остановимся и на опыте индикативного планирования в других странах.

Сущность японской концепции индикативного планирования, сформированной в контексте модели “догоняющего развития”, заключается в концентрации усилий на нескольких направлениях производственной деятельности, выполняющих ключевую роль в развитии и укреплении промышленного потенциала страны. В центре внимания плановых органов проблемы отраслевой структуры производства. Приоритет отдается отраслям, наиболее перспективным с точки зрения их экспортных возможностей. Свободные денежные средства, полученные от эффективно работающих на экспорт отраслей, используются для финансирования низкорентабельных, но стратегически важных производств, в частности в области импортозамещения. Проблема конкурентоспособности японских товаров значится в числе главных приоритетов промышленной стратегии.

Специфика японского индикативного планирования отражена на институциональном уровне планового процесса. Главному плановому органу “Агентство экономического планирования” отведена подчиненная роль, и его функции ограничиваются, по существу, предварительными работами информационно-аналитического характера и составлением проекта планового документа. Реальная власть в разработке плана, формировании его основных параметров принадлежит министерству промышленности и внешней торговли Японии, традиционно занимающему ведущие позиции в системе хозяйствования Японии. Министерство тесно сотрудничает с Центром внешней торговли Японии, который через особые миссии при японских посольствах в разных странах мира ведет мониторинг спроса и предложения различных

видов товарной продукции. Полученная информация тщательно анализируется в специальных комиссиях, работающих в тесном контакте с крупными торговыми домами Японии и банками с целью определения перспектив японского экспорта. Располагая надежной информацией о трендах на мировых рынках, министерство промышленности и внешней торговли Японии имеет возможность не только определять уровень внешнеторговых связей, но и устанавливать приоритетные виды производств, перспективы развития отдельных отраслей и даже вывоз прямых инвестиций по видам деятельности и регионам мира.

Доминирующая роль министерства промышленности и внешней торговли в экономике страны, его способность гибкого и оперативного решения вопросов финансирования экономических программ определяют выбор наиболее эффективных инструментов реализации национальных планов развития: меры денежно-кредитной политики и валютного регулирования.

Модель индикативного планирования в Японии опирается на уникальную систему менеджмента, основанную на стереотипах национального менталитета, сложившихся под влиянием конфуцианских жизненных принципов: умеренность, трудолюбие, удовлетворенность своим жизненным уровнем и местом в социальной иерархии, высокая сплоченность и организованность, преданность работников своим коллективам (фирмам). Подобный стиль отношений, доходящий порой до утраты критического восприятия действительности, поддерживается системой пожизненного найма с постепенным повышением в должности. Поэтому социальный консенсус в Японии достигается намного легче, чем в других странах, в частности во Франции.

В настоящее время разработка индикативных планов социально-экономического развития в Японии сохраняется. С 1960-х гг. правительство ввело в постоянную практику систему поддержки среднесрочных планов (5 лет) гибкой и глубоко обоснованной стратегией долговременного развития (15-20 лет).

Модель индикативного планирования Южной Кореи формировалась в условиях жестко централизованной системы управления, сложившейся в стране после военного путча 1961 г. Пришедший к власти военно-бюрократический режим в союзе с технократической элитой выдвинул в качестве приоритетной задачи форсирование экономи-

ческого роста и модернизации производства с перспективой выхода на мировой рынок в качестве одного из ведущих экспортеров. Действовавшая ранее импортозамещающая модель экономического развития оказалась малоэффективной и была срочно заменена экспортоориентированной стратегией индустриализации. Выполнение поставленных задач было тесно увязано с государственным контролем над экономикой при сохранении рыночного регулирования и успешно адаптированными к национальной специфике методами индикативного планирования. Необходимый социальный консенсус, как и в Японии, достигался с помощью глубоко укоренившейся в массовом сознании системы норм и правил, основанных на конфуцианских догмах о “гармонии и соразмерности” в отношениях между “верхами” и “низами”, необходимости соблюдать порядок и уважение к власти.

Созданное в 1963 г. Управление экономического планирования заняло одну из верхних ступеней государственной административной иерархии. В отличие от японского Агентства экономического планирования южнокорейское плановое ведомство было наделено широкими полномочиями. В состав Управления был включен отдел бюджета, что значительно расширило его функциональные возможности. На Управление были возложены задачи, связанные с оценкой имеющихся материальных и финансовых ресурсов и поиском резервных источников, определением экономически обоснованных кредитных потребностей производства, а также координация деятельности государственных структур, участвующих в разработке и исполнении планов. Финансовые ресурсы направлялись, в первую очередь, на развитие производств наиболее перспективных с точки зрения их экспортной ориентации. Политика селективного вмешательства использовалась также в целях ускоренного развития и других отраслей, имеющих важное значение для укрепления промышленного потенциала страны в целом (машиностроение, черная металлургия, нефтехимия и др.) Важную роль играл государственный сектор, с помощью которого была создана инфраструктурная база для перехода на экспортоориентированную стратегию развития.

Эффективным рычагом, обеспечивающим мобилизацию ресурсов и координацию инвестиционной политики, были достаточно жесткие методы государственного надзора над деятельнос-

тью кредитных учреждений и рынком ссудных капиталов. Даже либерализация банковской сферы, начавшаяся в стране в 1980-е гг., не сдерживала вмешательство государства, если речь шла о финансировании программ в области высокотехнологичных производств (изготовление полупроводников, счетно-вычислительной техники, робототехники и др.) и энергетических проектов. Курс на экспортоориентированную индустриализацию поддерживался государственным стимулированием НТП, расширением круга налоговых льгот, финансированием программ “исследования-развитие”.

Перспективы дальнейшего развития, связанные с тесной вовлеченностью южнокорейской экономики в мирохозяйственные связи, серьезные деформации хозяйственного механизма в результате массивного вмешательства государства в экономику, накопившиеся структурные несоответствия потребовали в начале 1980-х гг. пересмотра плановой концепции с учетом начавшейся в мире экономической либерализации. Южнокорейский вариант разгосударствления отличался плавным изменением соотношения между государственным и частным секторами, постепенным усложнением форм собственности и хозяйственных отношений. Центр на первых этапах сохранял контроль над ключевыми звеньями экономики, но освобождался от оперативного руководства. Правительство сосредоточилось на разработке стратегии и перспективных прогнозов, а также координации внешнеэкономической деятельности. Но индикативные пятилетние планы сохранились.

Система индийского индикативного планирования действует в рамках федеративного устройства государства и реализуется как на уровне центрального правительства, так и на уровне правительств штатов, с учетом разграничения их компетенций и юрисдикции. Центральный план разрабатывается для отраслей экономики, которые находятся под непосредственной юрисдикцией центрального правительства (инфраструктура, транспорт, связь, электроэнергетика, ряд отраслей тяжелой промышленности). В функции Центрального плана входят поддержка планов штатов в тех случаях, когда штаты не располагают достаточными материальными и финансовыми ресурсами для реализации программ, а также прямое участие в особо важных проектах.

Плановый механизм функционирует в режиме пятилетних и годовых планов социально-эко-

номического развития. Пятилетний план представляет собой документ, в котором указаны главные макроэкономические параметры, определены перспективы развития экономики в целом и по отраслям, представлены наиболее важные инвестиционные проекты. Разработка годовых планов связана с конкретизацией распределения бюджетных ресурсов между Центром и штатами, отраслями деятельности, а также с более детальным анализом и коррекцией заложенных в пятилетнем плане программ и проектов.

Главная роль в плановом процессе планирования отведена Плановой комиссии, в задачи которой входят оценка национальных материальных и финансовых ресурсов и их распределение между Центром и штатами, между отдельными секторами экономики, распределение бюджетной поддержки, а также расчет контрольных показателей, на которые ориентируются составители центрального плана и планов штатов. В функции Комиссии входят согласование центрального плана и планов штатов, координация действий административных структур, участвующих в разработке и исполнении плановых программ. Согласно формальному статусу Плановая комиссия - совещательный орган, действующий на высшем политическом уровне, но не имеющий исполнительных полномочий. Функции исполнения плана возложены на центральные министерства и правительства штатов. Однако фактически активная роль и участие Комиссии в контроле и корректировке плана в ходе его реализации широко вовлекают ее в исполнительный процесс⁹.

Индийская модель индикативного планирования прошла несколько этапов эволюции, отражавших изменения в приоритетах государственной экономической стратегии, в формах и степени вовлеченности государства в экономические процессы. Индия не отказалась от государственного регулирования и не пошла на полный демонтаж государственного сектора. Проведенная приватизация происходила поэтапно и осторожно, без намерения ликвидировать государственный сектор. Пятилетние планы сохранились, но усилился их индикативный характер; существуют и глав-

ные плановые органы: Плановая комиссия и плановые органы в штатах.

В последние десятилетия XX в. в связи с растущей экономической интеграцией и интернационализацией мирохозяйственных процессов разработка национальных макроэкономических планов резко осложнилась. Надгосударственные финансовые и экономические организации, такие как Мировой банк, МВФ, ВТО, АТЭС и др., серьезно ограничивают свободу действий правительств стран-членов и фактически определяют их экономическую политику. Усиление власти ТНК, стратегия которых становится неподконтрольной государственным структурам, затрудняет сохранение надлежащего уровня регулирования внутренних социально-экономических процессов. В этих условиях одни страны (например, Франция) отказались от разработки среднесрочных планов развития в пользу стратегических программ, в других странах (Япония, Ю. Корея, Индия) национальные планы экономического и социального развития сохраняются, но усиливается их индикативный характер. Однако речь не идет об отказе от макроэкономического планирования как исторически исчерпавшей себя практики. По всей вероятности, решение проблемы находится на институциональном уровне планирования и связано с поиском институтов, государственных и надгосударственных, адекватных современным условиям хозяйствования.

¹ Bremond J. et G. (1990) L'économie française aux défis mondiaux. Paris, p. 4.

² Цит. по: Bauchet P. (1986) Le Plan dans l'économie française. Paris, p. 9.

³ Ibid, p. 52.

⁴ Fourastie J., Courtheoux J.-P. (1963) La Planification économique en France. Paris, pp. 30-31.

⁵ См.: Bauchet P. Op. cit., p. 115.

⁶ Большая часть количественных плановых показателей была удалена, начиная с VII Плана развития.

⁷ Bauchet P. Op. cit., p. 119.

⁸ Ibid, pp. 119-120.

⁹ Социально-экономические модели в современном мире и путь России. Кн. 2 / под ред. чл.-корр. РАН К. Микульского. Москва, 2005. С. 687-690.

Поступила в редакцию 07.02.2016 г.