

Индикативное планирование: сущность, функции (к разработке российской концепции макроэкономического планирования)

© 2014 Бродская Инна Александровна
кандидат экономических наук
старший научный сотрудник
Институт экономики Российской академии наук
117218, г. Москва, Нахимовский пр., д. 32
E-mail: vs.ossipov@gmail.com

Анализируется понятие “индикативное планирование”. Рассматриваются основные функциональные задачи плановых органов, их роль и место в системе принятия экономических решений.

Ключевые слова: макроэкономическое планирование, индикативный план, государственная экономическая политика, стратегия социально-экономического развития, органы планирования.

Использование планового механизма в реализации долгосрочной стратегии социально-экономического развития России требует разработки концепции планирования, совместимой с принципами рыночной экономики и теми ограничениями, которые создают российские государственные и общественные институты, специфика национального бизнеса.

Обоснование концептуальных основ российской модели планирования может опираться на мировой опыт использования плановых инструментов. Возможна адаптация к российской действительности метода индикативного планирования, успешно применявшегося в послевоенной Франции, а также в странах, реализовавших стратегию “догоняющего развития” (Япония, Ю. Корея, Испания, Португалия, Тайвань).

Понятие “индикативное планирование” трудно поддается определению, о чем неоднократно упоминали многие зарубежные исследователи¹. В экономической литературе сложился консенсус в понимании индикативного планирования как формы децентрализованной плановой деятельности, в основе которой лежат три главных принципа: 1) рекомендательный характер сформулированных целей; 2) консолидированные усилия главных центров принятия решений - государства, ассоциаций бизнеса и общества - по определению общенациональных задач социально-экономического развития и путей их реализации; 3) косвенные методы стимулирования экономических агентов к участию в реализации плана.

Суть индикативного планирования - гибкое сочетание государственного экономического регулирования и рыночного саморегулирования “в условиях существования относительно автоном-

ных центров принятия решений (частных и государственных предприятий), ограниченной власти государства и свободы выбора потребителей”². Это - план в той мере, в какой речь идет о совокупности программ, интегрированных в единый целостный проект, взаимосвязанных во времени и пространстве, с указанием задач и способов их реализации.

В отличие от централизованного планирования, индикативный план не претендует на всеобъемлющий характер и ограничен выбором приоритетных целей, вписывающихся в стратегическую “сверхзадачу” долгосрочного развития. Особенностью индикативного планирования является отказ от жесткой фиксации количественных параметров, излишней детализации и регламентации технических аспектов. Цели формулируются обобщенно, что обеспечивает плану поле для маневра в будущем, позволяет противостоять вызову непредвиденных событий и амортизировать их негативные последствия. Индикативный план - это инструмент, формирующий ту “стратегическую ось”, которая способствует консолидации действий отдельных экономических агентов и ориентирует их на реализацию конечных целей, признанных общенациональными.

Включение в текст планового документа количественных показателей создает видимую конкретность индикативного плана. Однако указанный в плановом документе N-объем производства того или иного продукта не означает, что предприниматели обязаны обеспечить производство данной продукции на N-уровне. План лишь доводит до сведения производителей, что N-объем определенной продукции желателен с точки зрения национальных интересов и соответствует ры-

ночной конъюнктуре на данном этапе развития³. Индикативный план информирует, таким образом, центры принятия решений (правительство, функционеров высокого ранга, руководство крупных частных компаний и государственных предприятий, общественность) о “реальном и возможном”, т.е., что углубленный и детальный анализ состояния экономики в конкретный исторический момент подтверждает возможность достижения более высоких результатов и указывает, какие следует предпринять для этого действия.

Отсутствие императивных установок, отказ от административных методов государственного вмешательства не лишают индикативный план активной функции. Правительство располагает достаточным арсеналом эффективных инструментов косвенного регулирования (а в некоторых случаях и прямого), способных стимулировать экономических агентов к участию в реализации плановых целей (налоговый механизм, денежно-кредитные инструменты, селективная инвестиционная политика и др.).

Разработка индикативного плана опирается на тесное взаимодействие правительства, предпринимательских ассоциаций, представителей разных социально-профессиональных групп в рамках структур консультативного типа, сформированных по представительному принципу, а также в процессе открытых дискуссий, широких обсуждений в СМИ и др. Цель - выявление интересов контрагентов, их согласование и достижение консенсуса в понимании общенациональных задач социально-экономического развития и путей их реализации. Эффект обратной связи, на котором основан интерактивный диалог, организованный при участии и под руководством государства, позволяет не только выявить интересы участвующих сторон, но и согласовать их в поисках компромисса, границы которого, тем не менее, определены плановым органом, а в конечном счете - государством. “Каковы бы ни были первоначальные позиции представителей отдельных экономических и социальных категорий, участвующих в согласительном процессе, они неизбежно будут подведены, самой сущностью данного метода, к необходимости скорректировать свои стратегические задачи и постепенно ввести их в границы, обозначенные планом”⁴. Интерактивный процесс серьезно осложняется оппозицией крупного частного бизнеса, вызванной необходимостью соблюдения деловой тайны и сохранения свободы маневра. Причина в том, что деловые отношения промышленных компаний, фирм, финансовых учреждений с партнерами по бизнесу и с государством не могут

быть сведены в рамки эксплицитных соглашений и обязательств, но в большей мере представляют собой незавершенные транзакции, предполагаемые сделки, торги, когда стороны имеют возможность изменить свою первоначальную позицию, пересмотреть условия договора либо отказаться от заключения контракта. Главным принципом, которым мотивируется поведение участников переговорного процесса, - заставить партнера занять четкую позицию, сделать выбор, выдать больше информации, чем готов к этому сам. В этих условиях преждевременное разглашение некоторых аспектов экономической стратегии компаний могло бы сократить их возможности для маневра и ослабить позиции в переговорном процессе. Сложность еще и в том, что участники находятся в неравном положении: государство имеет явные преимущества в инструментах административной власти, но невыгодно отличается от партнеров ригидностью границ и форм, в которых оно может маневрировать.

Место и роль планового органа в иерархии государственных институтов определяется его полномочиями как структуры, не имеющей исполнительной власти, но занимающей стратегически важные позиции на том “игровом поле”, где принимаются решения. Как правило, плановый орган находится в непосредственном подчинении главе правительства, что гарантирует ему достаточно высокий формально-правовой статус, обеспечивающий максимальный доступ в информационное пространство и подкрепляющий его рекомендации.

Проблема в том, чтобы создание новой административной единицы не вызвало “конфликта компетенций”. Существуют опасения, что плановый орган монополизировать большую часть функций и полномочий, ранее возложенных на другие ведомства, и превратится в “суперминистерство”, в котором будут сосредоточены основные рычаги регулирования экономической жизни страны. В этом смысле предпочтительнее создание малочисленного планового центра, выступающего в роли “мозгового треста”, который генерирует идеи и координирует работу организаций, участвующих в разработке плана.

Плановый орган выполняет три основные функциональные задачи: 1) подготовительная информационно-аналитическая работа, прогнозирование трендов социально-экономического развития; 2) составление проекта планового документа; 3) разработка рекомендаций по адаптации плана в процессе его реализации.

В большинстве случаев плановый орган не имеет достаточной технической базы, и в проведении работ, связанных со сбором и аналитичес-

кой обработкой информационных данных, организацией перспективных исследований, он опирается на сеть государственных исследовательских центров и статистических служб, информационно-аналитические отделы профильных министерств, национальные центры прогнозирования, а также некоторые частные организации, работающие по контракту с государством.

В отличие от официального прогноза, содержащего общие оценки долгосрочного развития национальной экономики, прогноз, составленный под руководством планового органа, сфокусирован на нескольких приоритетных направлениях, определяющих плановые цели. Это итоговый документ, обобщающий результаты дополнительных исследований, дискуссий, открытий, обсуждений, согласований, анализ разных точек зрения, подходов и оценок.

Прямой и главной обязанностью планового органа является разработка концепции плана, под которой понимается единство целей и механизма их реализации; составление проекта планового документа. Вне адекватной концепции план теряет функциональную направленность и утрачивает практический смысл. Плановая концепция может быть скорректирована в меняющихся обстоятельствах, но в соответствии с долгосрочной стратегической сверхзадачей. Разработка проекта планового документа осуществляется при тесном взаимодействии с органами исполнительной власти: департаментами министерств, Казначейством, Центробанком и др.

Действительность, из которой исходят составители плана, всегда остается непрозрачной, неясной, до конца непознаваемой, тем более неопределенно будущее. План является лишь в большей или меньшей степени приближением к реальной действительности. Факты нынешнего дня, представляющиеся убедительными, могут войти в неоправданной пропорции в формирование “долгосрочных ожиданий” по отношению к другим, сочтенным незначительными, но может случиться, что именно последние будут определять развитие в будущем. Возможны события, которые опровергнут предварительные гипотезы, вероятны ошибки в выборе приоритетов, статистические погрешности, неточности, вызванные несовершенством аналитического аппарата. В той мере, в какой план строится на неизбежных ошибках и неточностях, он рискует удалиться от реальной действительности, и когда этот разрыв достигает критической величины, план теряет эффективность и требует срочной корректировки. Наиболее уязвимы излишне детализированные планы, избыточные “точными” оценками. Более прагматичный индикативный план, предпочитающий обобщенные форму-

лировки и оценки, обладает необходимой гибкостью и маневренностью, которые позволяют ему быстро отреагировать на изменение ситуации и своевременно внести предложения по адаптации плана к новой реальности. Плановый орган может выступить с предложением переформулировать некоторые “цели”, рекомендовать иные инструменты экономической политики, “отозвать” некоторые программы, а в чрезвычайных обстоятельствах разработать временный проект – “промежуточный план”.

Встраивание плановых органов в хозяйственную инфраструктуру обычно не вызывает глубоких преобразований сложившихся коммуникационных связей. Плановый орган, как правило, использует каналы, по которым налажена ранее циркуляция информационных потоков. Однако для получения более полной и разносторонней информации может возникнуть необходимость в создании дополнительных каналов, дублирующих звеньев, параллельных потоков. Во многих случаях все дополнения и изменения ведут к усилению централизации управления.

Доминирующая роль в разработке плана принадлежит государству. Плановый орган изначально действует в границах, отведенных ему государственной стратегией долгосрочного экономического развития. Тем не менее плановый орган оказывает прямое и в некоторых случаях решающее влияние на формирование параметров плана, поскольку именно он подготавливает и обосновывает те альтернативные сценарии, на которых базируется выбор правительства. Плановый орган может рекомендовать правительству скорректировать те или иные установки либо включить новые позиции. Однако окончательное решение выносит правительство.

В случае, когда разрабатывается общенациональный план социально-экономического развития с использованием эконометрических моделей, основные направления плана и шкала приоритетов устанавливаются политическим решением “в соответствии с высшими национальными интересами”, тогда как количественные параметры фиксирует не правительство, а плановый орган. Обычно правительство вмешивается лишь в целях их коррекции. Между правительством и плановым органом поддерживается диалог по поводу выбора конкретных инструментов экономической политики, прежде всего в области денежно-кредитного регулирования, с тем чтобы добиться максимальной реализации поставленных целей и не вызвать при этом серьезных деформаций хозяйственного механизма.

Если речь идет об отраслевом планировании, что характерно для периодов реконструк-

ции и модернизации экономики, то политический выбор определяет круг приоритетных видов экономической деятельности, а плановый орган обеспечивает приоритетное распределение финансовых ресурсов, мобилизованных по государственному каналу, так, чтобы из всех возможных равновесных вариантов выбрать те, которые будут способствовать максимальному развитию указанных видов деятельности и не вызовут новых межотраслевых диспропорций⁵. В отличие от общенационального макроэкономического плана, задачей которого является «поддержание развития и равновесия одновременно», отраслевое планирование направлено на более конкретные цели: радикальную модернизацию структуры производства и устранение межотраслевых дисбалансов. Нередко отраслевое планирование сопровождается усилением государственного вмешательства в экономику и частичной национализацией.

Реализации плана могут препятствовать дискреционные решения правительства. Те или иные меры могут внести столь серьезные коррективы в первоначальные условия, что реализация некоторых пунктов плана окажется под угрозой. Напротив, под давлением обоснованных доводов планового органа правительство может отказаться от каких-то недостаточно аргументированных решений, которые в ином случае были бы приняты.

Обеспечение внутренней целостности плана, объективности сформулированных рекомендаций требует определенной обособленности планового органа от главных центров принятия решений, от политических влияний. Но в действительности, учитывая тесную вовлеченность планового органа в информационные потоки, связывающие центры принятия решений, его тесные контакты с правительством, более или менее прямые связи с крупными промышленными компаниями, а также с политическими партиями и движениями, избежать многочисленных влияний и сохранить независимость планового органа практически невозможно.

За структурами государственной власти действуют реальные политические силы, существенно влияющие на формирование плана. В условиях двухпартийной системы плановый орган при определенной политической ангажированности действует в основном как техническая служба, сохраняющая определенные консультативные функции. В случае длительного существования одно-

партийной системы связь между правящей партией и плановым органом окажется более тесной, и тогда политический выбор будет в значительной степени определять деятельность планового органа. Наименее благоприятные условия создаются при коалиции политических сил, меняющихся политических альянсов и временных политических компромиссов, когда заявленные в плане цели могут оказаться простой спекуляцией, лишенной реального содержания.

Государственный централизм в большей мере способствует формированию и развитию макроэкономического планирования, чем децентрализованная система управления, опирающаяся на устойчивые региональные и местные органы власти. Но не следует упускать из виду, что формирование «конечных целей», соответствующих «высшим национальным интересам», и их реализация, обеспечение «прозрачности» планов возможны лишь при наличии демократических институтов на всех уровнях государственной власти⁶.

Несмотря на общность базовых характеристик, практическое воплощение методов индикативного планирования в отдельных странах существенно различается в зависимости от конкретно-исторического периода, сложившихся традиций в организации экономики, государственного устройства, наличия развитых демократических институтов и других условий. Немаловажную роль играет политический фактор. Модель индикативного планирования, задуманная в одном историческом контексте, не может отвечать требованиям другого момента и иной среды. Ни один вариант плановой системы, успешно реализованный в уникальных условиях конкретной страны, не является эталоном и не может быть перенесен в иную реальность. Тем не менее уроки использования инструментов индикативного планирования, удачи и неизбежные просчеты выходят за рамки опыта отдельных стран и должны быть учтены при разработке новых концепций децентрализованного планирования, в частности в России.

¹ *Bauchet P.* Le plan dans l'économie française. Paris, 1986. P. 9.

² *Ibid.* P. 14.

³ *Fourastie J., Courtheoux J.-P.* La planification économique en France. Paris, 1963. P. 40.

⁴ *Delilez J.P.* La planification dans les pays de économie capitaliste. Paris, 1968. P. 126.

⁵ *Ibid.* P. 127-128.

⁶ *Ibid.* P. 69.