

Международный опыт индикативного планирования и возможности его использования в Узбекистане

Статья подготовлена В. Абатуровым и Х. Мурадовой на основе доклада Центра экономических исследований



Переход к рыночным методам регулирования экономики требует кардинального реформирования подходов как к прогнозированию экономической ситуации, так и к разработке и реализации государственных программ. В этой связи весьма актуально изучение практики индикативного планирования, давно используемого во многих странах мира.

Узбекистан осуществляет переход от централизованно-плановой экономики к рыночной. Этот процесс предполагает коренное изменение методов разработки и реализации государственной экономической политики. Переход от преимущественно административных методов управления экономикой к рыночным, от директивного планирования к косвенному регулированию требует кардинального реформирования как подходов к прогнозированию экономической ситуации, так и методов разработки и реализации государственных программ. По сути это означает переход к индикативному планированию, давно используемому во многих странах мира.

В последние 12 лет в Узбекистане не разрабатывались комплексные планы развития экономики на среднесрочную и долгосрочную перспективу. Краткосрочное же планирование ограничивалось разработкой бюджета, основных направлений денежно-кредитной политики, материальных балансов и прогнозом основных макроэкономических показателей. Составляются годовые прогнозы социально-экономического развития, а с 1996 года – ежегодные целевые социальные программы. Но для решения поставленных перед страной приоритетных задач одного года, как правило, недостаточно, в связи с чем имеется актуальная потребность в разработке и реализации более долговременных индикативных планов.

Однако внедрение в практику индикативного планирования сдерживается рядом факторов. Во-первых, директивное планирование, применявшееся в Узбекистане в советский период, дискредитировало себя, и любые попытки его реанимации будут вызывать естественное отторжение.

Во-вторых, в стране пока нет соответствующих специалистов, методик, механизмов и институтов, позволяющих разрабатывать качественные индикативные планы. В-третьих, неудачи ряда стран в применении индикативного планирования (Мексика, Бразилия, ЮАР, Алжир, Индия, Ирак, Австралия, Швеция) вызвали у некоторых исследователей серьезные сомнения в эффективности этой формы государственного регулирования для стран с рыночной экономикой.

Определению национальной стратегии Узбекистана в этом вопросе и посвящен лежащий в основе настоящей статьи доклад "Международный опыт индикативного планирования", подготовленный Центром экономических исследований.

Мировая практика индикативного планирования насчитывает немногим более полувека. Пионером здесь можно считать Японию, которая в середине тридцатых годов прошлого столетия создала органы, отвечающие за планирование индустриального развития страны. В Европе лидер индикативного планирования – Франция, применившая его в середине сороковых годов, практически сразу после окончания второй мировой войны.

В 1940-1960-е годы индикативное планирование стало применяться и в некоторых других странах с развитой рыночной экономикой (Франции, Японии, Великобритании, Германии, других стран Западной Европы и отчасти – Австралии).

Многочисленные мировые экономические кризисы, самым разрушительным из которых был кризис 1929-1932 годов, породили в научном мире идею антициклической политики (в первую очередь среди сторонников кейнсианского течения). При этом определенное влияние оказал и опыт СССР, использовавшего директивное планирование не только как инструмент ликвидации экономических циклов и кризисов, но и как механизм быстрого и успешного достижения целей промышленной политики.

В послевоенный период страны Европы крайне нуждались в быстром восстановлении и подъеме экономики, что легче было сделать при постановке общенациональных целей и задач и максимальной концентрации усилий на их выполнении.

Усиление конкуренции на мировых рынках и надвигающаяся глобализация мировой экономики требовали быстрых преобразований, поскольку становилось ясно, что выиграет тот, кто раньше успеет окрепнуть и занять место на рынке.

А исторический опыт показывал, что скорость восстановления экономики и проникновения отечественной продукции на внешние рынки напрямую зависит от возможностей государственного регулирования и мобилизации ресурсов для осуществления этих целей.

Причиной обращения к индикативному планированию группы развивающихся стран (Азии и Латинской Америки) стала политико-экономическая ситуация в мировой экономике в 60-70-х годах двадцатого века, когда возникла острая необходимость поднять конкурентоспособность отечественных производителей для их "прорыва" на уже занятые мировые товарные рынки.

Индикативные планы позволяли быстро мобилизовать целевые финансовые ресурсы и осуществить меры государственной поддержки производителей (страны Юго-Восточной Азии, Бразилия, отчасти Индия и др.). Именно индикативное планирование помогло многим из этих стран достичь высокого уровня конкурентоспособности.

В настоящее время многие страны с переходной экономикой (Россия, Казахстан, Белоруссия, Кыргызстан и др.) активно используют механизм индикативного планирования, как минимум, для формирования национальной стратегии экономического развития на среднесрочный или долгосрочный периоды.

Необходимо отметить, что многие страны с развитой рыночной экономикой никогда не использовали в качестве инструмента стратегического развития индикативное планирование, а применяли другие формы государственного регулирования (США, Великобритания). Ряд стран после 80-х годов XX столетия

прекратили разработку цельных индикативных планов (Франция, Япония), что связано, как правило, с завершением формирования действенных инструментов макроэкономического регулирования и хорошо отлаженных рыночных механизмов, которые не нуждаются более в индикативном планировании.

Индикативное пространство

Индикативное планирование представляет собой разработку и научное обоснование задач, принципов, приоритетов и пропорций социально-экономического развития на перспективу, с указанием способов реализации поставленных целей. Индикативные планы – это не законы, а "государственные программы, ориентирующие и мобилизующие отдельные звенья экономической структуры на их выполнение в общенациональных интересах"*.

Общая цель индикативного планирования вытекает из причин, породивших его необходимость. В обобщенном виде ее можно сформулировать так: разработка стратегии развития экономики страны и методов ее реализации для повышения жизненного уровня населения за счет высоких темпов экономического роста, сбалансированного развития экономики, рационального использования ресурсов. При этом каждый индикативный план обычно имеет и свою **специальную цель**. Эти цели тесно связаны с избранной моделью развития страны, но в первую очередь – с особыми задачами национальной экономики в планируемый период, обусловленными внутренними и внешними факторами. Как правило, индикативный план преследует только одну или две приоритетные цели, что позволяет сконцентрировать на них имеющиеся ресурсы. Так, осуществлявшийся в Японии в 1956-1960 годах пятилетний план был направлен на достижение экономической независимости и полной занятости, в 1961-1970 годах – на удвоение национального дохода, в 1964-1968 годах – на укрепление внешнеэкономического баланса, в 1970-1975 – на повышение сбалансированности экономики и темпов экономического роста, в 1973-1977 – на решение социальных проблем, в 1979-1985 – на улучшение качества жизни.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ДОЛГОСРОЧНОГО, СРЕДНЕСРОЧНОГО И ГОДОВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

При определении специальных целей очень важно оценить предплановый уровень экономического развития страны, выявить основные внутренние проблемы, угрожающие социально-экономической стабильности экономики и ее конкурентоспособности на внешнем рынке, и определить национальные приоритеты (не более одного-двух) на предстоящий планируемый период.

Анализ индикативных планов и методов их разработки во Франции, Японии, Малайзии, Индии, Индонезии, России позволил выделить **главные принципы** такого планирования:

- отказ от попыток установления директивных заданий хозяйствующим субъектам в рамках индикативных планов;
- научная обоснованность принятия решений по составлению планов, привлечение к их разработке исследовательских организаций;
- непрерывность и преемственность планирования, выражающаяся в сочетании долгосрочных, среднесрочных и текущих планов, периодического уточнения и корректировки среднесрочных и долгосрочных планов, исходя из степени фактической их реализации;
- комплексный подход к разработке планов, обеспечение тесной увязки интересов различных социальных групп и секторов экономики;
- использование обширного статистического материала, данных социологических опросов и обследований, интерактивное взаимодействие с хозяйствующими субъектами и экспертами с целью получения более достоверной информации;
- постепенная, по мере утверждения рыночных отношений, замена индикативного планирования системой целевых программ и стратегических прогнозов;
- использование индикативных планов в качестве информации, которая позволяла бы частным предприятиям лучше ориентироваться в ситуации, выстраивая свои собственные планы и прогнозы. Планы бывают долгосрочными, среднесрочными и краткосрочными. **Долгосрочные индикативные планы** разрабатываются на 10-15-20 лет, имеют четкую целевую направленность, стратегический характер и представляют собой комплексные прогнозы изменения основных параметров экономики, показателей уровня жизни населения, демографические прогнозы, а также цели по рациональному использованию ресурсов и повышению научно-технического потенциала. **Среднесрочные индикативные планы** обычно разрабатываются на 4-5-7 лет, содержат целевые индикаторы на планируемый период и основные механизмы и рычаги воздействия государства на экономику (описание бюджетной, монетарной, внешнеторговой, валютной, инвестиционной политики). Количество индикаторов в среднесрочных планах значительно больше, чем в долгосрочных. **Краткосрочные индикативные планы** разрабатываются в основном на год (в большинстве стран) или на полугодие (Франция). Годовой план имеет наиболее высокую степень детализации и тесно связан с годовым бюджетом. В соответствии с целевыми установками государственные регулирующие органы разрабатывают отраслевые, научно-технические и иные целевые программы. Такой подход позволяет использовать методы государственного регулирования для решения глобальных социально-экономических, научно-технических, экологических и других проблем с позиции эффективного достижения национальных целей

К примеру, конкретизация индикативных планов осуществляется главным образом в рамках национальных программ. В них детально прописаны конкретные объекты, объемы и источники инвестиций, сроки строительства и другие характеристики инвестиционных проектов, в осуществлении которых государство играет ключевую роль.

Разработка индикативных планов невозможна без соответствующей **методологии**, под которой понимается совокупность подходов и инструментов для сбора и анализа необходимых статистических данных; факторного анализа ретроспективных экономических тенденций; разработки структуры показателей индикативного плана; разработки моделей и сценарных вариантов прогноза изменения основных социально-экономических показателей; определения параметров макроэкономической политики.

При этом на каждом этапе разработки планов применяется определенный набор методических средств и инструментов. Так, **на начальных этапах преобладают сценарный подход и другие неформальные методы**. При согласовании параметров плана и их увязке с целевыми программами качественные (экспертные) методы сочетаются с количественными балансовыми схемами и инструментами (тождества СНС, таблицы "затраты-выпуск", схемы финансового программирования). Введение индикативного планирования требует создания соответствующей **правовой базы**. Система законодательных актов не только придает процессу индикативного планирования легитимный характер, но и определяет институты, выполняющие соответствующие функции, их взаимодействие, инструменты достижения целей, поставленных в индикативных планах. Мировой практике известны различные **институциональные структуры и системы взаимодействия заинтересованных сторон** в процессе индикативного планирования. В странах, где индикативные планы являются основным рычагом государственного регулирования (Франция, Япония, Малайзия и др.), создается центральный орган, ответственный за разработку проекта, его обсуждение и координацию со всеми заинтересованными сторонами, внесение на рассмотрение правительства (парламента). При этом параллельно создаются межведомственные структуры, в рамках которых обеспечивается взаимодействие экономических органов страны.

Достаточно разветвленная система институтов, занимающихся индикативным планированием, создана, к примеру, в Японии. В разработке индикативных планов в той или иной мере принимают участие все правительственные учреждения, имеющие отношение к экономике, прежде всего Министерство финансов и Министерство внешней торговли и промышленности. Кроме того, к обоснованию и разработке планов привлекаются многие научно-исследовательские организации и широкий круг опытных специалистов и экспертов. Основную же координирующую роль в разработке планов играет Управление экономического планирования, которое возглавляется генеральным директором в ранге государственного министра. В институциональной системе разработки индикативных планов важное место принадлежит механизму взаимодействия всех заинтересованных в стратегическом планировании сторон, в том числе частного сектора. Кстати, одна из причин предпочтения во многих государствах мира индикативных планов состоит в том, что в процессе их разработки имеется возможность сблизить интересы государства и частных предпринимателей.

В отличие от директивных индикативные планы не могут быть выполнены или не выполнены. Могут лишь быть достигнутыми или не достигнутыми цели, поставленные в них. Впрочем, японские специалисты считают, что основное достоинство индикативного планирования не в высоком уровне его предсказательной силы, а в самом процессе его разработки, когда частные предприниматели, крупные корпорации, общественные организации могут пользоваться той же информацией, что и правительство, отражать свои интересы в правительственных программах, вдохновляться позитивными ожиданиями по ключевым макроэкономическим индикаторам на перспективу.

Корректировка индикативных планов осуществляется органами, разработавшими их. В этих целях создаются соответствующие подразделения, в функции которых входят постоянный мониторинг динамики фактических показателей и их сравнение с индикативными показателями. При отклонении фактических результатов от намечавшихся проводится анализ причин этого и, при необходимости, принимаются меры для корректировки планов. На результаты мониторинга реализации индикативных планов обычно опираются при составлении очередных краткосрочных и среднесрочных планов; уточнении индикаторов долгосрочного плана; разработке новых механизмов и инструментов государственного регулирования.

*

*

*

Анализ мирового опыта показывает значительный потенциал индикативного планирования в плане мобилизации внутренних ресурсов страны при решении задач обеспечения устойчивого экономического роста, повышения конкурентоспособности национальной экономики, борьбы с бедностью. Поэтому переход к такому планированию имеет особое значение для стран, которые еще не завершили процесс формирования конкурентоспособной рыночной экономики и нуждаются в эффективном государственном регулировании. В частности, и для Узбекистана целесообразно разработка и использование индикативных планов в качестве механизма государственного регулирования и стратегического экономического планирования.