

А. А. Теплицкая,
аспирант, Крымский гуманитарный университет, г. Ялта

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ДИРЕКТИВНОГО И ИНДИКАТИВНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

A. A. Teplitskaya,
postgraduate, Crimea Humanitarian University, Yalta

COMPARATIVE ANALYSIS OF DIRECTIVE AND INDICATIVE PLANNING

В данной статье проводится анализ наиболее распространенных по обязательности видов планирования — директивного и индикативного. Рассмотрены основные преимущества и недостатки двух видов планирования. Проанализирован зарубежный опыт в выборе планирования в зависимости от сложившейся экономической ситуации.

This article examines the most widespread types of planning: directive and indicative. It presents the overview of advantages and drawbacks of both type of planning as well as analyses foreign experience of selection a planning strategy in regard to current economic situation.

Ключевые слова: индикативное планирование, директивное планирование, государственные программы, социально-экономическое развитие.

Key words: indicative planning, directive planning, government programs, social economic development.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Планирование как форма государственного воздействия на экономику существует практически во всех странах. Оно органически вписывается в рыночный механизм хозяйствования. Важно определить, что и как должно планировать государство, а что — сами субъекты хозяйствования. Чтобы решить эту проблему, необходимо рассмотреть виды планирования. По содержанию и форме проявления различают несколько видов планирования и планов.

С точки зрения обязательности плановых заданий различают директивное и индикативное планирование. Для социалистической системы хозяйствования характерна форма директивного (командно-административного) планирования. Мнение о неэффективности советской плановой экономики на постсоветском пространстве и в западном мире давно стало чем-то большим, чем научной гипотезой. Директивную плановую экономику принято упоминать в ряду терминов с негативной коннотацией — явлений, составляющих понятие "тоталитаризм". На первый взгляд, развал социалистического лагеря доказал нежизнеспособность директивного плана вполне отчетливо. Однако вышедшее недавно исследование "Soviet power plus electrification: what is the long-run legacy of communism?" ("Советская власть плюс электрификация: что является долговременным наследством коммунизма?") европейского Центра исследования экономической политики (the Center for Economic Policy Research — CEPR) — Уэнди Карлин, Марк Шеффер, Пол Сибрайт — позволяет увидеть, что ответ на вопрос о неэффективности директивного планирования не так однозначен, как кажется. Главный вывод, к которому приходят исследователи: слаборазвитыми странам, вступавшим в XX век, директивное планирование пошло впрок — их собратья из периферии микроэкономики, не знавшие планирования, показали в разы худшую динамику.

И, напротив, полупериферийные экономики, начавшие догонять развитые, в плановой системе сбросили темпы роста. Из этого ученые делают вывод, что план был хорош при развитии с нуля, но чтобы двигаться вперед более или менее развитую экономику, требуется смена подхода к управлению экономической системой [1].

Для рыночной системы, сохраняющей государственный сектор, но базируемой на отношениях частной собственности, — характерна форма индикативного планирования. Упоминание исследуемой темы в рамках зарубежного опыта, в первую очередь, связано с такими странами, как Франция и Япония. Именно эти государства чаще всего рассматриваются как родоначальники теории и практики индикативного планирования.

Традиционно считается, что причиной, подтолкнувшей к рассматриваемому способу государственного вмешательства в рыночный механизм, стали последствия второй мировой войны.

АНАЛИЗ ПОСЛЕДНИХ ИССЛЕДОВАНИЙ И ПУБЛИКАЦИЙ

Различные аспекты применения различных видов планирования исследовались в научных работах украинских ученых, таких как Л. Абалкин, В. Андрианов, О. Андриюшевич, А. Анчиш-кин, А. Ахмедуев, В. Безруков, Ю. Винслав, А. Виссарионов, А. Водянов, А. Воронков, С. Глазьев, С. Губанов, А. Евграшин, Д. Земляков, Е. Иванов, Е. Иванова, Р. Ильина, Ю. Калмыков, В. Кириченко, М. Клинова, Г. Трофимов, Д. Черников, С. Хавина, В. Хлынов, А. Шаститко, Ю. Швырков, Ю. Яременко, Е. Ясин, а также зарубежных, в том числе Н. Касаткина, Т. Морозова, А. Пикулькин, Р. Акофф, Ч. Андрэ, Дж. Гэлбрейт, Б. Даллаго, Р. Делори, Г. Дентон, Г. Ковач, М. Маккиннан, С. Холланд, Цзиньвэнь Ли и др.

Однако актуальность и сложность проблемы определения необходимости тех или иных видов планирования требует более глубокого анализа, как отечественного, так и зарубежного опыта планирования.

ПОСТАНОВКА ЗАДАНИЯ

Цель настоящей статьи — сравнительный анализ наиболее распространенных по обязательности видов планирования. Выявление положительных и отрицательных тенденций в каждом из видов планирования.

ИЗЛОЖЕНИЕ ОСНОВНОГО МАТЕРИАЛА ИССЛЕДОВАНИЯ

Директивное планирование представляет собой процесс принятия решений, имеющих обязательный характер для объектов планирования. Следует подчеркнуть, что вся система социалистического народнохозяйственного планирования имела исключительно директивный характер, силу закона. Поэтому за невыполнение плановых заданий руководителями субъектов хозяйствования несли дисциплинарную, а иногда уголовную ответственность. Директивные планы имеют, как правило, адресный характер и отличаются чрезмерной детализацией.

Директивные планы носят адресный характер, обязательны для всех исполнителей, а должностные лица несут ответственность за невыполнение плановых заданий. Сущность директивного планирования заключается в том, что до хозяйствующих субъектов из единого планового центра доводятся планы работы, утверждаются цены, прикрепляются поставщики и регламентируется сбыт. Выполнение планов жестко контролируется. Объективной основой директивного общегосударственного планирования является функционирование в народном хозяйстве только одного собственника — государства. Важным условием применения директивного планирования является использование методов принуждения и поощрения выполнения планов. В наиболее завершеном виде директивное планирование применялось в бывшем СССР для прямого воздействия центральной власти на все звенья народного хозяйства, для достижения целей, заданных общих направлений развития.

Можно выделить три существенных недостатка такого планирования в государственном масштабе:

- малая эффективность государственного сектора в экономике и поощрение так называемых планово-убыточных предприятий не способствовало экономическому росту;

- государственная опека порождала иждивенчество и инертность населения;

- чрезмерное государственное вмешательство вело к подрыву самого рынка, его естественных (присущих человеческой природе) законов [2, с. 17—18].

В результате в странах командной системы сложилась ситуация, когда даже самые простейшие из необходимых людям благ было невозможно свободно купить, так как они были "дефицитом". Последствия дефицита были свойственны экономикам всех социалистических стран. Именно поэтому известный венгерский экономист Янош Корнай в своей книге под названием "Дефицит" писал: "Венграм и советским людям, китайцам и румынам, кубинцам и полякам в равной мере известно, что значит отстоять в очереди за мясом или обувью, а вместо покупки услышать грубость от продавца, им приходится годами ожидать ордера на квартиру, сталкиваться с остановками производства на предприятии из-за отсутствия материалов или комплектующих изделий" [3].

Наибольшее распространение в настоящее время директивное планирование получило в России, Китае.

В Беларуси в 2012 году, несмотря на большие дискуссии по этому вопросу, сохранился директивное

планирование экономики. Перейти на индикативное планирование, увы, так и не удалось. Главную опасность директивного планирования эксперты усматривают в том, что ради выполнения доведенных показателей власти начнут стимулировать внутренний спрос.

Еще в сентябре 2011 года БелаПАН располагал законопроектом об индикативном планировании экономики, недавно этот документ был внесен на рассмотрение в парламент. Однако сроки, когда Беларусь перейдет на индикативное планирование, не известны даже людям, которые принимали участие в разработке вышеупомянутого законопроекта [4].

В отличие от директивного, индикативное планирование предполагает, что показатели не являются обязательными для выполнения.

Индикативное планирование представляет собой наиболее распространенную во всем мире форму государственного планирования макроэкономического развития.

Как инструмент управления индикативное планирование чаще всего применяется на макроуровне. Задания индикативного плана называются индикаторами. Индикаторы — это параметры, характеризующие состояние и направления развития экономики, выработанные органами государственного управления в ходе формирования социально-экономической политики и устанавливающие меры государственного воздействия на хозяйственные процессы с целью достижения указанных параметров.

В качестве индикаторов используются показатели, характеризующие динамику, структуру и эффективность экономики, состояние финансов, денежного обращения, рынка ценных бумаг, движение цен, занятость и качество жизни населения, внешнеэкономические связи и т.п. Основная задача индикативного плана состоит не только в том, чтобы дать количественную оценку этих показателей, а обеспечить взаимосвязку и сбалансированность всех показателей развития экономики. Поэтому роль индикативного плана заключается в том, чтобы выявить те параметры экономики, которые могут быть скорректированы государством, в случае, если экономическое развитие будет осуществляться не по благоприятному сценарию.

Индикативное планирование применяется также и на микроуровне. Причем при составлении перспективных планов используется индикативное планирование, а в текущем планировании — директивное. Многие зарубежные исследователи отмечают необходимость четко различать обязательства и планы. В отличие от плана (индикатора), обязательство (директива) связано с принятием решения о конкретных действиях.

Индикативное планирование, получившее значительное развитие в ряде промышленно развитых стран (Франция, Великобритания, Германия, Япония) в послевоенный период, доказало свою достаточно высокую эффективность в качестве одного из средств государственного регулирования рыночной экономики.

Главные достоинства индикативного планирования — снижение неопределенности при принятии решений, увеличение стабильности национальной экономики.

По своему содержанию процесс индикативного планирования схож с процессом консультирования, основными функциями которого являются информирование, ориентация и стимулирование. В отличие от директивного планирования, индикативное планирование представляет собой равноправное взаимодействие хозяйствующих субъектов, их непосредственную вовлеченность в процесс управления экономикой при приоритете государственных интересов [5, с. 28].

Индикативные планы, представляющие планы-прогнозы, составляются с целью помочь хозяйствующим субъектам, фирмам ориентироваться, разрабатывать

собственные планы, исходя из видения экономического будущего государственным органами и привлеченными ими научными организациями [6].

Мировая практика разработки индикативных планов насчитывает немногим более полувека. Пионером в этом вопросе можно считать Японию, которая отдельные элементы перспективного планирования применяла еще с конца XIX века, а в середине тридцатых годов прошлого века создала органы, отвечавшие за планирование индустриального развития страны. В Европе лидером индикативного планирования можно считать Францию, которая применила опыт индикативного планирования 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 (Великобритании, Германии, Австралии). Проведенный в рамках настоящего исследования анализ гносеологических корней индикативного планирования в развитых странах с рыночной экономикой свидетельствует о том, что их надо искать в контексте конкретной экономической и политической ситуации, сложившейся к тому времени в мировой системе.

Причиной обращения к индикативному планированию группы развивающихся стран Юго-Восточной Азии, Бразилии, Индии и других в 60-70-х годах двадцатого века стала острая необходимость в повышении конкурентоспособности 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. Именно индикативное планирование выступило противовесом свободному и стихийному формированию рыночных отношений и помогло достичь высокого уровня конкурентоспособности.

В настоящее время многие страны с переходной экономикой, такие как Россия, Казахстан, Белоруссия, Кыргызстан и другие, делают первые шаги в использовании механизма индикативного планирования для формирования национальной стратегии экономического развития на среднесрочный и долгосрочный периоды [7].

Индикативное планирование является наиболее распространенным средством регулирования социально-экономического развития в условиях рыночной экономики. Оно представляет собой механизм координации интересов и деятельности государства, предприятий, домохозяйств в условиях рынка.

Существуют различные подходы к индикативному планированию. Можно выделить основные подходы, которые нашли применение в практике прогнозирования и регулирования социально-экономического развития в условиях рынка.

Первый подход основывается на представлении об индикативном планировании как макроэкономическом планировании при самостоятельно хозяйствующих субъектах-предприятиях.

Второй подход основан на том, что индикативное планирование выполняет информационно-ориентирующие и мотивационные функции. Индикативное планирование состоит в том, что государство в интересах всего общества, с учетом потребностей регионов, а также субъектов рынка разрабатывает планы экономического развития всего народного хозяйства, включая частный сектор, устанавливает конкретные хозяйственные ориентиры, включая макроэкономические параметры и обеспеченные ресурсами структурные показатели. Тем самым государство с помощью индикативного планирования мотивирует заинтересованное участие как предпринимателей всех форм собственности, так и регионов страны в реализации планов, важных для общества. Такой подход к индикатив-

ному планированию нашел распространение в ряде развитых стран. Например, в Японии общегосударственное экономическое планирование носит индикативный характер. В стране разрабатываются общегосударственные планы социально-экономического развития, которые формально не являются законами, а представляют собой программы, ориентирующие и мобилизующие отдельные звенья экономической структуры на выполнение этих программ в общенациональных интересах.

Третий подход, нашедший применение во многих странах, основывается на том, что индикативный план содержит обязательные задания для государства и госсектора. Частные предприятия ориентируются на индикаторы плана и на планы самого мощного хозяйствующего субъекта в рыночной системе — государства, несмотря на то, что это для них необязательно. Соответственно государственный план представляет собой систему показателей как для централизованного управления, так и для косвенного регулирования различных секторов экономики.

Четвертый подход основывается на том, что индикативное планирование — это механизм координации действий и интересов государства и других субъектов экономики. Помимо информации хозяйствующих субъектов такое планирование выполняет координационную роль, оно предполагает согласование деятельности центральных органов, регионов и предприятий в процессе самостоятельной разработки каждым из них своих планов [8].

Индикативное планирование, получившее значительное развитие в ряде промышленно развитых стран (Франция, Великобритания, Германия, Япония) в послевоенный период, доказало свою достаточно высокую эффективность в качестве одного из средств государственного регулирования рыночной экономики.

Главные достоинства индикативного планирования — снижение неопределенности при принятии решений, увеличение стабильности национальной экономики.

Основной целью долгосрочного индикативного плана является ориентация долгосрочного развития страны в глобальном пространстве научно-технического и социально-экономического развития. Главной его задачей становится поиск и выбор стратегических направлений повышения конкурентоспособности национальной экономики.

С учетом этого необходимо устанавливать приоритеты долгосрочного социально-экономического развития страны, разрабатывать целевые научно-технические программы.

В среднесрочном индикативном плане, рассчитанном на 5-летний период, целесообразно определять приоритеты научно-технического и социально-экономического развития страны, характерные для среднесрочного цикла индикативного планирования. Данные приоритеты должны быть положены в основу определения желаемых пропорций национальной экономики и разработки целевых программ. Кроме того, в рамках среднесрочного индикативного плана существенное значение приобретают перспективные территориальные пропорции развития национальной экономики,

Годовое индикативное планирование (годовой цикл индикативного планирования) может включать характеристику основных макроэкономических параметров (ВВП, инвестиции, доходы, занятость населения и т.п.) и конкретные инструменты экономической политики (налоги, таможенные пошлины, процентные ставки, регулируемые цены и т.п.) [9, с. 51—54].

Индикативное планирование с точки зрения международной практики обычно представляет собой процесс формирования системы индикаторов, содержание и размер которых определяют меру государственного воздействия на экономические процессы в стране.

В Германии используется свой подход к планированию как одному из механизмов государственного регулирования, а именно: ограничение прямого вмешательства государства в деятельность хозяйствующих субъектов, последовательное сокращение прямых субсидий и усиление косвенных рычагов регулирования, какими являются налоги, создание условий для экспорта продукции и другие. Однако при этом предусматриваются обеспечение работоспособности экономики, координация деятельности отраслей, достижение поставленных общественно-экономических целей.

Итальянский тип планирования предполагает удержание складывающихся диспропорций в функционировании экономики между регионами, отраслями, уровнями доходов отдельных слоев населения.

Скандинавская (шведская) модель предусматривает четко выраженную социальную направленность, когда главными задачами являются создание необходимых социальных гарантий и поддержание высокого уровня жизни населения. Экономический базис этой модели составляют рыночные отношения с использованием достаточно развитого государственного регулирования.

Анализ мирового опыта показывает значительный потенциал индикативного планирования как инструмента мобилизации внутренних ресурсов экономики при решении задач обеспечения устойчивого экономического роста и повышения конкурентоспособности национальной аграрной экономики [10, с. 113—115].

Как писал в статье Первый Вице-премьер-министр Украины Андрей Клюев: "Ни одно цивилизованное государство не обходится без стратегии, прогноза и долгосрочного плана. В качестве одного из эффективных средств госрегулирования используется индикативное планирование, особенность которого состоит не в директивности и командно-распределительных функциях, а в установлении партнерских отношений властных структур с различными субъектами хозяйствования и обществом. Такое планирование проходит не вопреки рыночным сигналам и стимулам, а на их основе, предвосхищая и по возможности корректируя в лучшую сторону траекторию развития страны. Что Украина может и должна перенять у других стран? Прежде всего то, что индикативные планы носят ярко выраженный инвестиционно-ориентированный характер. Главной функцией, например, французской модели служит определение приоритетных отраслей, инвестиции в которые поощрялись бы экономическими, прежде всего налоговыми и кредитными стимулами. По сути, эта модель предполагает обмен информацией между государством и частными предпринимателями, в результате чего и осуществляется выработка общей взаимоприемлемой стратегии развития. Сформированные общими усилиями регионов и центра планы можно считать первым шагом к реализации важнейшей функции госуправления — качественного среднесрочного и долгосрочного планирования. Совершенно очевидно, что эффективное стратегическое планирование невозможно без столь же эффективного планирования тактического" [11].

Итак, исследование показало, что объективной основой директивного планирования является функционирование в народном хозяйстве только одного собственника — государства. Важным условием применения директивного планирования является использование методов принуждения и поощрения выполнения планов.

Также малая эффективность государственного сектора в экономике и поощрение так называемых плано-убыточных предприятий не способствовало экономическому росту. Государственная опека породила иждивенчество и инертность населения.

В результате в странах командной системы сложилась ситуация, когда даже самые простейшие из необ-

ходимых людям благ было невозможно свободно купить, так как они были "дефицитом".

В отличие от плановых директив, практиковавшихся в условиях административно-командной экономики, индикативные планы в условиях смешанной экономики не могут содержать обязательных для выполнения заданий хозяйствующим субъектам и должны разрабатываться с участием и учетом предложений деловых кругов и специалистов. Другими словами, индикативный план должен рассматриваться как результат широкого общественного обсуждения путей развития национальной экономики и общества в целом. Целью его разработки является формирование общенационального консенсуса в отношении определения приоритетов социально-экономического развития страны. Индикативный план способствует свободному целеполаганию хозяйствующих субъектов и выполняет для них функцию ориентира, указывающего перспективные направления социально-экономического развития.

ВЫВОДЫ ИЗ ПРИВЕДЕННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Анализ показывает, что наиболее развитые страны предпочитают индикативное планирование, которое присуще для стран с рыночной экономикой. Также несмотря на некоторые преимущества, а также определенную пользу для начального развития страны директивного планирования, многие страны с переходной экономикой переходят на индикативное планирование.

Следовательно, для экономического роста нашей страны очень важно внедрение индикативных планов. Необходимым является создание специальных структур, которые разрабатывают, контролируют, прогнозируют ситуацию и, при необходимости, корректируют разработанные планы.

Литература:

1. Домнин С. Апология первой ступени / С. Домнин // Эксперт Казахстан. — 2012. — № 28—29.
2. Богачева Г. Современный взгляд на экономическую роль государства / Г. Богачева, Б. Денисов // Маркетинг. — 2000. — № 4.
3. Корнаи Я. Дефицит / Я. Корнаи. — М., 1990. — 608 с.
4. Заяц Д. Под белорусскую экономику заложили мину директивного планирования [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://naviny.by/rubrics/economic/2012/01/28/ic_articles_113_176645/
5. Плакиткина А.С. Индикативное планирование в торфяной промышленности: партнерство государства и бизнеса / А.С. Плакиткина // Горная промышленность — М., 2010 — № 6 (94).
6. Лозовский А.Ш. Современный экономический словарь / А.Ш. Лозовский, Б.А. Райзберг, Е.Б. Стародубцева Е.Б — 5-е изд., перераб. и доп. — М.: ИНФРА-М., 2006. — 495 с.
7. Дудкин В. Американские и западноевропейские подходы к индикативному планированию возможен ли синтез на российской почве? / В. Дудкин // Российский экономический журнал. — 1997. — № 10.
8. Индикативное планирование в экономике [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.bibliofond.ru/view.aspx?id=486333>
9. Демидова А.Г. Индикативное планирование: теория и пути совершенствования: Монография / А.Н. Петров, А.Г. Демидова, С.М. Климов и др. — СПб.: Знание, 2000.
10. Фисенко С. В. Формы и виды индикативного планирования в мировой практике / С. В. Фисенко // Актуальные вопросы экономики и управления: материалы междунар. заоч. науч. конф. — М.: РИОР, 2011.
11. Клюев А. Качество управления / А. Клюев // Инвестгазета. — 2011. — № 35.

Стаття надійшла до редакції 10.04.2013 р.