

ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ ИНДИКАТИВНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ВО ФРАНЦИИ

Исследован опыт Франции в применении индикативного планирования как основного элемента политики развития страны. Выявлены особенности применения индикативного планирования во Франции.

Ключевые слова: стратегическое планирование, индикативное планирование, индикативный план, экономическая система.

В экономической науке проблемам повышения эффективности планирования, разработки и реализация стратегий уделялось и уделяется серьезное внимание на микроэкономическом уровне. В то же время, наиболее важными в современный период являются проблемы регионального уровня, которые незаслуженно остаются без внимания. Ведь эффективность мероприятий на данном уровне, которая зависит от использования сырьевых, материальных, энергетических и трудовых ресурсов, влияет как на уровень развития территории, так и на уровень социально-экономической жизни. В этой связи актуальным является обобщение мирового опыта использования методов индикативного планирования, которое можно представить как совокупность процедур согласования процессов общегосударственного, территориального планирования и микропланирования.

Составным элементом индикативного планирования выступает процедура согласования выбранных приоритетов с финансово-промышленными группами, союзами предпринимателей, профсоюзами и т.п. Эти консенсусные механизмы обеспечивают длительное время экономическую и социальную эффективность индикативного планирования, которое применяется во Франции и Японии в полной мере до середины 70-х годов, а в Южной Корее и Тайване – до середины 80-х годов XX века. Именно эти государства чаще всего рассматриваются как родоначальники теории и практики индикативного планирования. Планы составлялись, как правило, на пятилетие

и фиксировали общие черты желаемого экономического и социального развития.

Впервые определение «индикативное планирование» было предложено К. Ландауэром в книге «Теория национального экономического планирования» (1944 г.). «Планирование можно определить как руководство экономической деятельностью, осуществляемое организациями общества на основе схем, описывающих как на качественном, так и на количественном уровне производственные процессы, которые должны протекать в соответствующий период будущего. Для достижения основной цели планов эти процессы должны быть выбраны и определены таким образом, чтобы обеспечивалось полное использование имеющихся ресурсов и исключались противоречивые требования. Выполнение этих условий создает возможность поддержания устойчивых темпов роста» [1, с. 56].

В настоящий момент в научной литературе существует несколько подходов к определению понятия «индикативное планирование» [2, с. 47 – 48].

Индикативное планирование – это государственное планирование при сохранении самостоятельности предприятий [3, с. 3]. Данное определение опирается на опыт использования механизмов индикативного планирования в Китае.

Индикативное планирование – это информационное ориентирование частных предприятий и стимулирование их к выполнению задач, формируемых государством. Такой подход широкое распространение получил в Японии [4, с. 90];

Индикативное планирование — это равноправное взаимодействие государственных институтов и хозяйствующих субъектов. Такой вид планирования был характерен для французской практики [5, с. 102].

Можно предположить, что индикативное планирование — это планирование, целью которого является выработка системы количественных и качественных показателей путем концессуальных решений между участниками рынка и носящих рекомендательный характер.

Следовательно, хотя и не существует общепризнанного определения понятия индикативного планирования, но в тоже время есть богатый практический опыт разработки индикативных планов, накопленный в ведущих зарубежных странах.

Целью данной работы является обобщение опыта индикативного планирования во Франции.

Сложившаяся во Франции система государственного планирования уже продолжительное время функционирует как стабильный административно-правовой институт. С помощью этого института государство смогло аккумулировать и направить большие финансовые средства на развитие национальной экономики. Можно выделить следующие этапы становления института индикативного планирования во Франции (табл. 1).

1 этап (послевоенный). 1947 – 1957 гг. Планирование носило сугубо отраслевой характер, индикаторы составлялись путем консессуальных договоренностей между участниками рынка.

Первые планы служили для восстановления и модернизации экономики. При этом использовался сугубо отраслевой подход к планированию. В первом плане – плане Монне – речь шла о восстановлении и модернизации производственных мощностей, предпочтение было отдано 6 отраслям (уголь, электроэнергия, сталь, цемент, транспорт, промышленное оснащение и сельскохозяйственное машиностроение). В каждой ключевой отрасли в соответствии с планом был создан Комитет, состоящий из членов комиссии по планированию, на плечи которых и легла разработка деталей плана. Данный план носил рекомендательный характер, так как власти Франции придерживаются мягкой политики управления без давления на французскую экономику, а в совокупности с добровольным соответствием плану частным сектором. Это привело к поразительным результатам, что позволило поднять экономику Франции на качественно новый уровень. Для государства речь шла также о распределении фондов, поступавших в соответствии с планом

Маршалла. Именно в силу такого избирательного подхода в них не было обращения к работам по прогнозированию. Однако возникшие трудности предопределили необходимость распространения планирования на всю экономику

2 этап. 1954 – 1970 гг. Планирование теряет отраслевой характер, используются статистические данные и прогнозирование.

В условиях международной открытости, после подписания Римского договора 1957 г., создавшего общий рынок 6 стран-основателей ЕС, планирование теряет свой отраслевой характер и становится в большей степени макроэкономическим. Это привело к созданию нового плана, который был назван вторым или планом Хирша. Процесс планирования Хирша славится своими «Двумя компонентами модели». Первый компонент – прямое вмешательство, которое следовало в рамках *l'économie concertée* и подразумевает тесное сотрудничество между государством и крупным бизнесом, направленное на установление быстрого и систематического роста объемов производства. Группы с меньшим влиянием, такие как малые предприятия, крестьянские организации, группы потребителей, профсоюзы, не были включены. Второй компонент – проекция количественных целевых показателей производства в виде общей системы равновесия, которая зависит от широкого спектра внешних сил. Второй компонент влечет за собой использование имеющихся статистических данных и системы прогнозирования. Генеральный комиссариат по планированию заказывает экономической администрации – Национальному институту статистики и экономических исследований (INSEE) – прогнозные разработки для составления планов.

Третий план – план Пинэ Рюэфф, или план стабилизации, был разработан для решения дефицита бюджета, ускорения роста экономики, стабилизации валюты. Впервые преследовались социальные цели, создавались программы регионального развития.

Четвертый план стал известен как модель индикативного планирования (1962–1965 гг.). Он ориентировался больше на социальные цели, чем на экономические и был направлен на увеличение инвестиций в жилье и образование.

В 1963 г. в целях координации ведомств и министерств по региональному развитию в разработке региональной политики было создано Управление по обустройству территории и региональному развитию (ДАТАР).

Пятый план (1966–1970 гг.) был аналогичен

Ретроспектива планов розвитку Франції [6, с. 358]

| Название | Года | Цель | ВВП план | ВВП факт |
|---------------------------|-----------|---|----------|----------|
| Первый План («План Моне») | 1947–1953 | восстановить основные отрасли; дать Франции средства производства такого уровня, который позволит производить большие объемы производства и в короткие сроки. Предпочтение отдано следующим отраслям: уголь, электроэнергия, сталь, цемент, транспорт, промышленное оснащение и сельскохозяйственное машиностроение | – | 7.1 |
| Второй План | 1954–1957 | рост производства, улучшение качества продукции и повышение рентабельности. Затрагивал все виды производственной деятельности, особое внимание уделялось НИИ | 4.4 | 5.4 |
| Третий План | 1958–1961 | привести экономику к уровню требований общего рынка (расширение конкуренции) при стабилизации валюты. Затрагивает все отрасли экономики, а также социальную сферу (полная занятость молодежи) | 5.5 | 5.8 |
| Четвертый План | 1962–1965 | расширение, модернизация, инвестиции, а также распределение «плодов» экономического роста. Затрагивает все отрасли экономики, а также социальную сферу (нац. образование, спорт. оснащение, здравоохранение, культура). Создание атомной отрасли | 5.5 | 5.8 |
| Пятый План | 1966–1970 | обеспечение конкурентоспособности, независимости и расширение экономики, Затрагивает все отрасли экономики и социальную сферу | 5.7 | 5.9 |
| Шестой План | 1971–1975 | увеличение темпов экономического роста, конкурентоспособности и равновесия при приоритете промышленного развития. Затрагивает все отрасли экономики, а также социальную сферу | 5.9 | 3.7 |
| Седьмой План | 1976–1980 | обеспечение полной занятости, улучшение качества жизни, сокращение неравенства, уменьшение инфляции. Затрагивает все отрасли экономики, а также социальную сферу | 5.7 | 3.3 |
| Восьмой План | 1981–1985 | содействие науке, научным исследованиям; сокращение энергетической и сырьевой зависимости; повышение потенциала сельскохозяйственных отраслей; развитие образования; усиление социальной защиты населения. Затрагивает все отрасли экономики, а также социальную сферу | 2.7-3.2 | 1.4 |
| «Промежуточный» План | 1982–1983 | стабилизация рынка труда, сокращение безработицы | | |
| Девятый План | 1984–1988 | модернизация промышленности, развитие средств связи, повышение уровня сбыта во Франции и за рубежом и др. Затрагивает все отрасли экономики, а также социальную сферу | 1.6-2.2 | 2.8 |
| Десятый План | 1989–1993 | стратегия роста – добиться экономической конкурентоспособности, справиться с инфляцией, добиться 100% роста капиталовложений и т.д. Затрагивает все отрасли экономики, а также социальную сферу | – | 2.2 |
| Одиннадцатый План | 1994–1998 | содействовать успеху Европейского Союза; усиливать общественную и территориальную сплоченность и т.д. | – | – |
| Двенадцатый План | 1998–2003 | борьба с безработицей и оказание помощи маргинальным слоям населения Франции | – | – |

четвертому плану и был призван к сбалансированному развитию. В этом плане, хотя и очень успешном, планирование начал терять свое значение. Индикативное планирование постепенно устаревает, поскольку экономика становится слишком сложной с изменчивой структурой. В этом плане к программированию по объемам было добавлено программирование в стоимостном выражении, а также индикаторы «тревоги», основанные на конъюнктурных показателях, появление которых может поставить под вопрос достижение целей.

3 этап. 1971 – 1980 гг. Индикативное планирование теряет свою актуальность, так как рынок становится более сложной многофакторной системой, для описания которой требуются новые подходы.

В шестом плане (1970–1975 гг.) делался особый упор на индустриализацию страны, в нем официально отказались от программирования стоимостных показателей, но стали опираться на среднесрочную прогнозную модель (модель FIFI), которая позволяла наметить общий сбалансированный прогноз экономического развития для заключительного планового периода. Постепенно прогноз перестает быть официально привязанным к плану, фактические экономические показатели значительно отстают от плановых.

Седьмой план содержал в себе ряд качественных долгосрочных ориентиров, но ограниченных в числовом выражении. Качественные рекомендации состояли в стимулировании промышленных капиталовложений, уменьшении безработицы и ограничении инфляции.

4 этап. 1980 – 1997 гг. Начинается становление механизмов стратегического планирования.

Восьмой план (1981–1985 гг.) был посвящен структурной перестройке экономики с целью укрепления позиций крупных компаний Франции на мировом рынке, развитию НИОКР, стимулированию новейших отраслей промышленности и промышленного инвестирования.

Девятый план (1984–1988 гг.) стимулировал рост внешнеторговой деятельности, проведение обширной программы НИОКР, а также расширение системы профессиональной подготовки рабочих кадров.

Десятый план (1989–1993 гг.) преследовал цель нормализовать ситуацию на рынке рабочей силы. В условиях либерализации механизма государственного регулирования экономики предлагалось уделять больше внимания помощи малому бизнесу. Количественные разработки, вы-

полненные в ходе подготовки десятого Плана, были отмечены одной организационной новацией: Генеральный комиссариат планирования продолжает запрашивать прогнозы у Национального института статистики и экономических исследований, но обращается также с заказами и к независимым институтам, которые стали появляться уже с начала 80-х годов.

Одиннадцатый (1994–1998 гг.) и двенадцатый (1998–2003 гг.) планы были разработаны в условиях начала процесса либерализации экономики. Они содержали лишь стратегические направления. В их числе были борьба с безработицей и оказание помощи маргинальным слоям населения Франции.

В связи с созданием Европейского союза, введением единой валюты и фактическим созданием единой европейской экономики целенаправленно управлять отдельно французской экономикой стало практически невозможно, поэтому пришлось искать новые пути регулирования национальной экономикой. В частности, главный акцент в деятельности ГКП сместился с планирования на анализ и нахождение решений стратегических проблем.

Кроме того, в 1995 и 1999 гг. были приняты законы об общих принципах развития территорий, которые изменили систему регионального планирования. Суть данных изменений сводится к тому, что Правительство Франции вносит на рассмотрение Парламента проект закона, в котором определяются стратегические ориентиры и основные принципы долгосрочного развития территорий. И уже на основании положений данного закона заключаются Плановые договоры между государством и регионами. В настоящий момент закон определяет стратегические ориентиры развития территорий на период с 2000 по 2020 г.

Таким образом, причины того, что к концу 90-х годов индикативное планирование ослабило свои практические управленческие позиции, связаны с тем, что в условиях новейшего технико-технологического прогресса в современном развитом государстве экономические процессы становятся более комплексными, а макроэкономические условия усложняются настолько, что перестают быть подходящими для централизованного управления.

В связи с вышеизложенным можно выявить некоторые особенности французской системы планирования.

1. Планирование, совместимое с рыночной экономикой.

Французское планирование никогда не стреми-лось подменить собою рынок. Напротив, оно его дополняло, стараясь компенсировать различные сбои и отказы рыночного механизма, регулируя его и обеспечивая постоянную совместимость его функционирования с социальным единством страны.

2. Гибкая структура для эволюционного планирования.

Планирование вынуждено было непрерывно адаптироваться к глубоким преобразованиям французской экономики по мере ее вовлечения в мировое хозяйство.

Французское планирование основано на двух постоянных функциях:

- коллективном процессе выявления сильных и слабых сторон французского общества, идентификации проблем, поставленных экономическим и социальным развитием, и предложений конкретных решений;

- формировании целостной системы задач и приоритетов государственной политики.

Основным органом, координирующим рабо-

ту планирования во Франции, является Генеральный комиссариат планирования. Генеральный комиссариат планирования (ГКП) – организация, выполняющая функции по разработке планов развития Франции, изучения долгосрочных структурных проблем, а также консультирования правительства, подчиняется Премьер-министру.

В состав ГКП входят так называемые «порученцы», главным образом администраторы или инженеры, что позволяет ему располагать различной компетенцией в юридической, экономической, научной и технической областях.

Работы по прогнозированию для Плана всегда выполнялись за пределами Генерального комиссариата планирования. Он оформляет заказы на проведение исследований и прогнозов с различными специализированными администрациями. ГКП располагает также бюджетными ресурсами.

Во Франции разработка индикативного плана проходит в три этапа (рис.1)



Рис.1. Этапы индикативного планирования во Франции

На первом этапе готовятся два прогноза: развития производства и обеспечения национальной безопасности.

Первый прогноз выявляет основные направления экономического развития страны, которые будут гарантировать рост производства национального продукта в достаточно значительном временном периоде (десять лет), и устанавлива-

ет прогнозные индикаторы совокупного спроса.

Второй – содержит индикаторы на завершающий год разработки индикативного плана. Кроме того, в рамках данного прогноза определяются темпы роста основных экономических показателей и одновременно осуществляется проверка последних на совместимость.

На втором этапе формирования индикатив-

ного плана осуществляется дезагрегация плановых показателей, рассчитанных на первом этапе. Первоначальная сводная экономическая таблица детализируется в разрезе 16 отраслей и 35 регионов. Затем проводится дезагрегация по 14 категориям экономических субъектов и 10 финансовым операциям.

На третьем этапе разработки плана в работу включаются «комиссии по модернизации», создаваемые комиссариатом по планированию при правительстве Франции. Они включают представителей отраслевых ведомств, предпринимателей и профсоюзов. Комиссия осуществляет дальнейшую детализацию параметров плана вплоть до текущих – полугодовых планов. Однако главное назначение комиссии состоит в тестировании плановых параметров на сбалансированность и соответствие макроэкономическим целям.

Французский план состоит из 2 типов документов, имеющих различный статус:

1. Непосредственно текст плана, который представляется от имени Правительства перед парламентскими ассамблеями для его обсуждения и голосования. Этим документом определяется ответственность всего Правительства.

2. Доклады комиссий, которые представляют собой трехсторонние специализированные соглашения, объединяющие представителей администрации, социальных партнеров (профсоюзов и предпринимателей) и экспертов [7]. Для достижения поставленных целей государство использует комплекс экономических стимулов. Один из них – предоставление специальных премий, кредитов и гарантий при размещении займов, а также снижение ставки процента по кредитам частным производителям, деятельность которых соответствует плановым рекомендациям. Другим побудительным мотивом следовать плановым рекомендациям стали налоговые привилегии. Кроме того, фискальные привилегии предоставляются на основе так называемых «квази-контрактов», представляющих собой письменное обязательство частных производителей выполнять плановые рекомендации [8]. Таким образом, согласование, консенсус и диалог представляют собой основные принципы индикативного подхода французской системы планирования.

Итак, Генеральный комиссариат планирования во Франции выполняет координирующую и консультирующую функцию в системе планирования, не участвуя непосредственно в составлении прогнозов. Методологически индикативный план во Франции основан на агрегированных

динамических моделях долгосрочного прогнозирования, а также на использовании системы национальных счетов.

Выводы. Система планирования, созданная более 50 лет назад, все еще продолжает существовать, но уже в условиях современной Франции. Пройдя путь от планирования для отраслей до пространственного стратегического планирования, данный тип управления доказал свою необходимость. Длительное существование этой системы объясняется тем, что она является совместимой с рыночной экономикой, имеет гибкую структуру, а также носит рекомендательный характер. Отличительной чертой французского планирования является то, что при создании и реализации планов широко используется механизм государственно-частного партнерства, что помогает создавать «реализуемые» планы, а заключение квазиконтрактов помогает распределить сферу ответственности.

Список использованных источников

1. Йохансен Л. Очерки макроэкономического планирования / Л.Йохансен; пер. с англ. В 2-х томах. Т.2. – М.: Прогресс, 1982. – 472с.
2. Дудкин В. Индикативное планирование – механизм координации деятельности государственных и негосударственных субъектов управления экономикой / В. Дудкин, Ю.Петров // Российский экономический журнал. – 1998. – № 6. – С. 38–58.
3. Иванов Е. Индикативное планирование развития экономики / Е.Иванов // Экономист. – 1993. – № 9. – С. 3–9.
4. Хлынов В. Общегосударственное планирование рыночной экономики / В. Хлынов // Экономист. – 1994. – № 4. – С. 89–94.
5. Калмыков Ю. Регулирование экономики (опыт Франции) / Ю.Калмыков // Плановое хозяйство. – 1990. – № 9. – С. 102–108.
6. Gregory P., Stuart R. Comparing Economic Systems in the Twenty-First Century South-Western Cengage learning. – 2003. – 543 p.
7. Андриюшкевич О. А. Индикативное планирование в экономиках разного типа [Электронный ресурс] / О. А. Андриюшкевич. – Режим доступа: <http://kapital-rus.ru/articles/article/199716>.
8. Морозова Н.И. Индикативное планирование: теоретический и практический опыт развитых стран [Электронный ресурс] / Н.И. Морозова. – Режим доступа: <http://www.uecs.ru/marketing/item/402-2011-04-25-08-47-52>.

Статья поступила в редакцию 04.03.2014 г.