

## Тема 10. Зарубежный опыт долгосрочного прогнозирования и стратегического планирования

### **Вопросы**

- 1. Экономическое программирование и финансовое планирование в Федеративной Республике Германия**
- 2. Особенности стратегического планирования во Франции**
- 3. Роль экономического планирования в Японии**
- 4. Китайский опыт стратегического планирования**

### 1. Экономическое программирование и финансовое планирование в Федеративной Республике Германия

Особенностями и определенными достоинствами наделен механизм общехозяйственного программирования Германии. Он формировался начиная с 1967 г. Функции общественного программирования возложены на ряд государственных органов.

К главным органам экономического программирования в ФРГ относятся федеральные министерства экономики и финансов. *Министерство экономики* регулярно разрабатывает среднесрочные (на 4 года) «целевые проекции» экономического развития страны. Причем ежегодно они корректируются и продлеваются на год по принципу скользящего планирования. Наряду с этим федеральное правительство ежегодно утверждает годовые «проекции», содержащиеся в его годичных экономических докладах. Среднесрочные и годовые «проекции» охватывают лишь агрегированные показатели (валовой внутренний продукт, доля безработных в самодеятельном населении, общий индекс цен и т.д.) и не разбиваются по отраслям и регионам. Все «проекции» опираются на соответствующие прогнозы.

Это же министерство ведает вопросами структурной политики (отраслевой и региональной), которая становится все более важным элементом программирования. Указанное министерство разрабатывает краткосрочные и среднесрочные программы для структурно-кризисных отраслей, новейших наукоемких отраслей.

*Министерство финансов* на основе прогнозных оценок Министерства экономики разрабатывает среднесрочные финансовые планы по федеральному бюджету. Финансовые средства государства в ФРГ аккумулируются и расходуются органами трех уровней — федеральными, земельными и коммунальными (на последние приходится около 40% государственных инвестиций). Поэтому существует острая необходимость в согласовании их финансовой политики. Для этого созданы две специальные структуры — **Совет по планированию финансов и Конъюнктурный совет**. Первый наделен совещательными функциями при федеральном правительстве. Он подготавливает рекомендации, касающиеся объема, направлений и сроков государственных инвестиций, а также мер по их согласованию на трех уровнях. Второй — обладает большими полномочиями и разрабатывает краткосрочные конъюнктурные (антициклические) программы.

Региональное программирование осуществляется на основе комплекса законов о финансовой реформе, которая возложила на федерацию, земли и общины ряд совместных задач, одна из которых носит название «улучшение региональной хозяйственной структуры». Региональные программы, как и общехозяйственные «проекции», разрабатываются по принципу скользящего планирования на 4 года. Этим занимается *Плановый комитет по вопросам региональной хозяйственной структуры*, представляющий региональные программы на утверждение правительству и парламенту. Работа над программами опирается на соответствующие прогнозныe расчеты и оценки.

В системе государственного программирования и прогнозирования в ФРГ большую роль в настоящее время играет Совет финансового

планирования. В его задачу входит координация финансового планирования федерации, земель и общин, чтобы обеспечить увязку государственных расходов и доходов с возможностями и требованиями экономики страны.

Вопросами экономического программирования и прогнозирования в ФРГ занимается также ряд научно-вспомогательных органов, наиболее влиятельным из которых является *Совет экспертов по вопросам общехозяйственного развития при правительстве ФРГ*. Состав совета утверждается правительством и периодически обновляется. В конце каждого года он публикует экспертный доклад, содержащий оценку текущего состояния экономики страны и перспектив ее развития на будущий год.

*Научные советы*, составленные из видных профессоров и выполняющие консультационные функции, имеются при министерствах экономики и финансов. Их функции в основном сводятся к написанию экспертных докладов проблемного характера по специальным поручениям соответствующих министерств.

Важную вспомогательную роль в разработке государственных прогнозов и программ играют *пять ведущих научно-исследовательских экономических институтов*. Каждый из них разрабатывает краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные прогнозы развития экономики ФРГ на основе специальных контрактов-заказов, поступающих от различных государственных и негосударственных органов и учреждений, а также частных компаний. Кроме того, каждые полгода они подготавливают «совместный диагноз» конъюнктурной ситуации в экономике ФРГ и оценку краткосрочных перспектив ее развития. В конце 1990-х годов и в 2000-2002 гг. по заказу федерального правительства вышеуказанными исследовательскими центрами была разработана крупномасштабная долгосрочная программа.

В январе каждого года федеральное правительство представляет бундестагу и бундесрату годовой экономической отчет. В нем излагаются направления деятельности правительства в области экономики и финансов на

текущий год, основные параметры выполнения экономической и финансовой политики реформ, получившей название «Агенда-2010». Федеральное правительство утвердило эту программу в 2003 г. Ее цель — при помощи реформ и новых законов обеспечить конкурентоспособность Германии на длительную перспективу. Программа «Агенда-2010» охватывает практически все области экономики, проблемы рынка труда, здравоохранения, налогообложения, образования, пенсий и мер, способствующих стабильности и развитию семьи.

## **2. Особенности стратегического планирования во Франции**

Государственная система прогнозирования и стратегического планирования во Франции сформировалась вскоре после окончания Второй мировой войны — в 1946 г. Ее основу составила разработка пятилетних планов экономического и социального развития страны. В последующем в этот механизм государственного регулирования вносились неоднократные изменения по мере либерализации экономики и ее перехода к большей открытости.

Поначалу пятилетними планами фиксировались макроэкономические показатели роста, а также определялись цели и установки стратегического характера. Так, в ходе планирования в 1960-е и 1970-е годы был разработан и осуществлялся курс на преодоление отставания в развитии высокотехнологичных отраслей промышленности. При прямом участии государства были образованы (путем включения мелких и средних фирм в крупные) новые бизнес-структуры, получившие название «национальные чемпионы». Большинство из них приобрели благодаря этому высокую конкурентоспособность на мировых рынках. В соответствии с планами государство осуществляло прямое субсидирование производителей и экспортеров наукоемкой продукции.

В 1980-е годы, однако, пятилетние планы потеряли директивное значение и стали рассматриваться преимущественно в качестве рекомендованных параметров развития, а к 1990 г. — уже как результаты сопоставления различных сценариев экономического и социального роста с учетом прогнозных оценок, прежде всего конъюнктуры основных мировых товарных рынков и перспектив развития мировой экономики в целом.

В 1993 г. Франция отказалась от практики утверждения пятилетних планов, в частности, одиннадцатого по счету плана (1993-1997 гг.), и начиная с 1995 г. перешла к периодической выработке согласованных в рамках политической элиты концептуальных подходов к определению и решению актуальных хозяйственных и социальных проблем.

Тем не менее, стратегическое планирование государством экономического и социального развития страны продолжает иметь место. Речь идет, прежде всего, о разработке и перманентном уточнении национальной стратегии развития и о сохранении так называемого регионального планирования. Если первое направление формируется в основном Генеральным комиссариатом планирования (образован в 1946 г.), а также созданным в 1997 г. Советом по экономическому анализу при премьер-министре страны, то второе — Межведомственным комитетом по обустройству национальной территории.

Генеральный комиссариат и сегодня разрабатывает аналитические материалы по проблемам общественного развития. В 2000 г. он представил проект национальной стратегии социально-экономического развития Франции до 2010-2020 гг. Авторы этого документа сконцентрировали свое внимание на трех проблемах:

- 1) место и роль Франции в мировой экономике и европейской интеграции. В этой связи впервые был поставлен вопрос, насколько приемлема «смена гражданства» французскими предприятиями, когда они приобретаются иностранными ТНК;

2) особенности социальной стабильности французского общества. Например, были определены оптимальные варианты компенсирования потерь в связи со старением населения и привлечением иностранной рабочей силы;

3) модернизация инструментов государственной политики в социально-экономической сфере, к примеру, для обеспечения занятости, регулирования деятельности ТНК и естественных монополий и др.

Что касается второго направления — регионального планирования, то оно имеет в своей основе закреплённую во французском законодательстве систему 22 экономических районов и представляет собой одну из главных функций специальных региональных комитетов экономического развития, состоящих из представителей местных и центральных органов исполнительной власти, региональных «деловых групп», в которые входят предприниматели, экономисты и другие специалисты по вопросам территориального размещения производств, экологической защиты и т.п. Указанные комитеты обосновывают и разрабатывают проекты планов экономического и социального развития каждого из 22 районов, в частности, определяют размещение новых производств.

### **3. Роль экономического планирования в Японии**

Экономическое планирование в Японии носит характер базисного планирования, представляющего собой свод среднесрочных и долгосрочных политических мероприятий, которые суммарно отображают общую картину будущего национальной экономики. Оно не является регламентирующим и императивным. Это — стимулирующее и индикативное планирование, опирающееся на принципы рыночной экономики.

Основными направлениями в японской практике планирования являются следующие:

1) определение возможностей для реализации конкретных целей развития социально-экономической сферы;

2) установление основных направлений управления экономикой в течение средне- и долгосрочного периода, определение целевых мероприятий и средств их осуществления;

3) обозначение направлений деятельности предприятий и выявление перспектив развития семейного хозяйственного сектора.

Механизм и последовательность разработки плана предельно упрощены и включают:

1) консультации по разработке нового плана, проводимые премьер-министром;

2) обсуждение плановых проектировок в Экономическом совете;

3) принятие решений кабинетом министров;

4) координирование осуществляемой Управлением экономического планирования (административным органом Экономического совета) работы над планом с соответствующими министерствами и ведомствами, а также с Комиссией по экономическим вопросам и кабинетом министров;

5) представление отчетов премьер-министру Японии.

После окончательного принятия решения на заседании кабинета министров работу по продвижению экономического плана берут на себя соответствующие министерства и ведомства, следуя изложенным в экономическом плане основным направлениям на средне- и долгосрочную перспективу. Они проводят конкретные мероприятия в сферах, относящихся к их компетенции.

Со времени окончания Второй мировой войны японское правительство разработало более 10 планов экономического развития страны. В зависимости от ситуации в стране и мире содержание этих планов менялось иногда весьма существенно.

В настоящее время в бюджетных планах Японии подчеркивается, что страна совершает переход от «периода достижения интенсивной адекватности» к «периоду концентрированной консолидации».

#### **4. Китайский опыт стратегического планирования**

**Виды планирования.** После образования КНР в течение многих лет до начала XXI в. планирование в КНР подразделялось на три вида: 1) долгосрочное (на 10 лет и более), среднесрочное (на 5 лет) и текущее (на один год). В КНР существовали также четыре уровня планирования — общегосударственное, отраслевое, территориальное и по предприятиям, все виды планирования были взаимоувязаны.

*Долгосрочное планирование* носило программный характер. Определялись стратегические цели, курс и народнохозяйственные пропорции экономического и социального развития страны, темпы развития, основные показатели и главные объекты капитального строительства, основные показатели размещения производительных сил и научно-техническая политика, разрабатывались национальные программы.

*Среднесрочное планирование* опиралось на долгосрочное планирование, устанавливало конкретные показатели по срокам. На период пятилетнего плана — основные народнохозяйственные пропорции на пятилетку, основные показатели развития промышленности и сельского хозяйства и темпы роста, повышения жизненного уровня населения, масштабы инвестиций в основные производственные фонды, главные требования к развитию социальной сферы, основные мероприятия по реализации технико-экономической политики и выполнению планов.

*Годовое планирование* было наиболее конкретизировано, его содержание было более полным, чем пятилетнее планирование. В ходе составления годового плана было необходимо разработать финансовый, валютный и кредитный балансы, балансы материальных ресурсов, рабочей



силы и др. С 1953 г. составлялся и передавался для исполнения годовой план. Однако в ходе «культурной революции» работа по составлению планов была ослаблена.

**Способы составления народнохозяйственных планов.** При составлении планов в Китае использовались четыре основных принципа: 1) проводить выборочные обследования, анализировать ситуацию, исходя из реальности; 2) реализовывать курс, линию и программу партии; 3) определять темпы развития промышленного и сельскохозяйственного производства; 4) составлять комплексный баланс народного хозяйства. Все поставленные задачи было поручено выполнять Госплану КНР, который на основе балансов отраслей и регионов должен был составлять баланс всего народного хозяйства страны.

Комплексный народнохозяйственный баланс состоял из шести направлений:

1) определение основных народнохозяйственных пропорций между сельским хозяйством, легкой и тяжелой промышленностью, между накоплением и потреблением, между энергетикой, транспортом и другими отраслями, между экономическим и культурным строительством и военным строительством, между простым и расширенным воспроизводством, между производственным и непроизводственным строительством и др.;

2) разработка баланса трудовых, финансовых и материальных ресурсов, что включало составление шести основных балансов — бюджетного, кредитного, валютного, материального, торгового и рабочей силы;

3) территориальное размещение производства, что подразумевало использование местных преимуществ и достижение максимальных результатов на основе наличия природных ресурсов и имеющихся технико-экономических условий и способствовало рациональному разделению труда между приморскими и внутренними районами страны;

4) сочетание годовых и пятилетних планов развития экономики, что способствовало устойчивому экономическому развитию;

5) планирование на всех уровнях развития народного хозяйства с учетом мнения народных масс;

6) использование всех возможных мер для повышения экономической эффективности.

**Порядок составления планов.** Порядок составления долгосрочных и среднесрочных планов в своей основе представлял работу высшего планового органа — Госплана КНР, который на основе учета мнений на всех уровнях составлял комплексный народнохозяйственный баланс, а затем после утверждения количественных показателей высшим исполнительным органом — Госсоветом КНР — доводил их до министерств и ведомств, а также провинций, городов центрального подчинения, автономных районов.

На втором этапе все министерства и ведомства Госсовета КНР и власти провинций, городов центрального подчинения на основе контрольных цифр составляли народнохозяйственный баланс на местном уровне — провинции, города центрального подчинения, автономного района. Затем после согласования народнохозяйственных показателей местных властей с Госпланом КНР и центральными министерствами и ведомствами Госсовет КНР определял планы для нижестоящих ведомств. Региональные власти устанавливали свои планы развития народного хозяйства для регионов.

На следующем этапе Госплан КНР на основе проектов планов министерств и ведомств и местных планов развития народного хозяйства составлял комплексный баланс в масштабах всей страны и предлагал проект плана развития народного хозяйства. Затем Госсовет КНР созывал заседание по обсуждению проекта плана развития народного хозяйства и направлял его для утверждения на сессию высшего законодательного органа — Всекитайского собрания народных представителей (ВСНП). После этого план направлялся в низовые структуры. Годовые планы составлялись и утверждались в таком же порядке, как и средне- и долгосрочные.

Среднесрочные и долгосрочные планы требовалось представить за год до направления в нижестоящие регионы и ведомства. Годовые планы составлялись в июне-июле и утверждались в октябре для того, чтобы в конце года они были доведены до низовых структур.

**Исполнение, проверка и координация планирования.** В КНР основным видом работы по планированию была организация исполнения намеченных показателей развития народного хозяйства по отраслям и регионам. За это несли ответственность соответствующие министерства и ведомства и плановые органы на региональном уровне.

### **Вопросы для самопроверки**

1. Охарактеризуйте экономическое программирование и финансовое планирование в Федеративной Республике Германия
2. Раскройте особенности стратегического планирования во Франции
3. Покажите особенности и роль экономического планирования в Японии
4. Проанализируйте китайский опыт стратегического планирования