2. ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ РАЗВИТИЯ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ И ПЛАНИРОВАНИЯ

План лекции

1. Возникновение социально-экономического прогнозирования и планирования.
2. Опыт прогнозирования и планирования в СССР.
3. Прогнозирование и планирование в развитых зарубежных странах.
4. Прогнозирование и планирование в странах с моделью переходной экономики.

Основные понятия темы

План ГОЭЛРО, модель «затраты – выпуск», пятилетка, оптимальное планирование, целевой подход, генетический подход, «гарвардские кривые», метод экономических индикаторов, опережающие индикаторы, совпадающие индикаторы, запаздывающие индикаторы, бизнес-планирование, адаптивное планирование, госзаказ.

1. Возникновение социально-экономического прогнозирования и планирования

Прогнозирование и планирование характерны для всех социально-экономических систем и не являются специфическими атрибутами социалистической экономики. Анализ исторического опыта показывает, что прогнозирование возникло много столетий назад. Можно сказать, что предугадать ход событий в будущем человечество пыталось всегда, начиная с древних времен.

Оценкой перспектив и прогнозированием развития своего хозяйства занимались уже феодалы. Однако научная основа прогнозирования и планирования развития отдельных предприятий, а также более масштабных экономических систем была заложена при капитализме.

План как система экономических мероприятий в хозяйстве (крупном или мелком) возник вместе с появлением разделения и кооперации труда и служит программой хозяйствования в определенный временной период. При углублении разделения общественного труда появляется необходимость установления и поддержания пропорций. Плановость как общественная категория возникает по мере становления общественно-государственной, муниципальной собственности. В современных условиях управление любой социально-экономической системой немислимо без прогнозирования, оценки будущих перспектив развития, разработки и реализации системы планов.

2. Опыт прогнозирования и планирования в СССР

На макроуровне планирование возникло в России, а затем в СССР в 20-

е гг. XX в. Первый долгосрочный план – это план ГОЭЛРО (государственный план электрификации России), разработанный в 1920 г. При его составлении был использован программно-целевой метод, предполагающий определение цели и разработку комплекса мероприятий по ее достижению. План ГОЭЛРО предусматривал увязку строительства электростанций с производством и потреблением электроэнергии и охватывал основные отрасли экономики. Это был первый опыт научного перспективного планирования. Разработанные методологические принципы послужили основой для дальнейшей работы в области планирования. По существу впервые был составлен топливно-энергетический баланс страны. Наряду с балансом по отдельным видам ресурсов была определена общая смета затрат.

Методы прогнозирования и планирования, становление которых началось с плана ГОЭЛРО, получили в дальнейшем значительное развитие. Это касается методов экспертных оценок, экстраполяции, балансового метода. Например, использование балансового метода для согласования проектировок по плану ГОЭЛРО явилось первым практическим применением его на государственном уровне. В последующие годы он становится ведущим методом планирования. С планом ГОЭЛРО связаны и истоки разработки макроэкономических моделей.

Первые годовые планы в СССР содержали «контрольные цифры», которые не имели обязательного характера для отдельных предприятий, за исключением некоторых ключевых отраслей. С 1931 г. до начала 90-х гг. XX в. годовые планы являлись строго обязательными к выполнению, т. е. носили директивный характер. Основным методом их разработки был балансовый.

Постепенно расширялся круг объектов планирования. Вначале в планах находили отражение лишь объемные показатели. В последующем круг планируемых показателей пополнялся качественными показателями, характеризующими эффективность общественного производства. Позже наряду с развитием экономики стало уделяться внимание планированию социального развития. Начиная с 10-й пятилетки осуществлялось планирование охраны окружающей среды.

С 1928 г. в СССР, помимо детализированных годовых планов, стали разрабатываться пятилетние. Каждый из них имел целевую направленность. Реализация главной цели планов во многом зависела от эффективности предусматриваемых мер. Ограниченность ресурсов, которыми располагало общество в определенный период времени, обуславливала необходимость разработки оптимальных вариантов их использования, применения эффективных технологий. Однако эти проблемы не решались должным образом в силу объективных и субъективных причин.

Среди первых комплексных планов, разработанных в СССР, важное значение имеет «балансовая таблица» национальной экономики, разработанная с участием В. Леонтьева в 1923–1924 гг., которая явилась основой модели «затраты – выпуск». Модель «затраты – выпуск» в настоящее время широко используется во многих странах для прогнози-

вания экономики страны и мировой экономики.

СССР также является родиной теории оптимального планирования. Существенный вклад в эту область исследования внесли академики В. С. Немчинов, Л. В. Канторович, Н. П. Федоренко.

Важным этапом совершенствования планирования явилась реформа 1965 г., когда начал осуществляться переход к экономическим методам управления. В стране было предусмотрено расширение сферы товарно-денежных отношений в качестве необходимой базы для усиления материального стимулирования и повышения эффективности общественного производства. Среди других показателей на первое место была поставлена прибыль. С помощью цен стимулировалось производство товаров более высокого качества путем установления надбавок к ценам. Для товаров пониженного качества предусматривались скидки. В результате в экономическом развитии страна добилась существенных успехов.

Следующий этап связан с принятием в 1979 г. постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качество работы», которым предусматривалось усиление роли пятилетних планов и расширение применения норм и нормативов при их формировании. Однако это постановление практически не реализовывалось, и в конце 80-х гг. стала осуществляться коренная перестройка управления экономикой.

В 1987 г. был разработан и принят сборник документов «О коренной перестройке управления экономикой», среди которых одним из важнейших явилось постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О перестройке планирования и повышении роли Госплана СССР в новых условиях хозяйствования». Деятельность Госплана подверглась резкой критике. Был намечен ряд мер по повышению научной обоснованности планов, улучшению работы плановых органов, переходу от преимущественно административных к экономическим методам, обеспечению условий для деятельности предприятий на принципах полного хозрасчета и самофинансирования. Сократилось количество утверждаемых показателей. С 1988 г. предприятиям стали доводиться контрольные цифры-ориентиры, государственный заказ, лимиты и экономические нормативы.

С начала 90-х гг. в странах СНГ в условиях становления рыночных отношений особое значение стало придаваться развитию индикативного и стратегического планирования.

3. Прогнозирование и планирование в развитых зарубежных странах

Разработки в области экономического прогнозирования в зарубежных странах появились в последней четверти XIX в. Они были связаны с попытками исследователей выявить будущие тенденции производства основных продуктов на основе анализа поведения находившихся в их

распоряжении статистических данных. Главными методами прогнозирования тогда являлись экспертные оценки и простая экстраполяция. В начале XX в. были сделаны первые попытки выявления экономических индикаторов. Дальнейшее развитие этот подход получил в 20-е гг. в исследованиях Гарвардского университета.

В 30-е гг. с целью поиска путей выхода из кризиса 1929–1933 гг. впервые за рубежом возникает планирование на макроуровне. Первые планы на макроуровне охватывали финансово-бюджетную и денежно-кредитную политику и выражались в составлении национальных бюджетов. Они отличались от государственных бюджетов тем, что учитывали доходы не только государства, но и в целом по стране.

В послевоенные годы планирование на макроуровне становится предметом широких дискуссий с целью не только избежания кризисов, но и регулирования процессов распределения товаров. Национализация ряда отраслей, рост доли государственного сектора в экономике дали возможность правительствам осуществлять прямой контроль за внешней торговлей, ценами, финансами.

В 50-е гг. во многих странах произошел отход от составления национальных планов в форме бюджетов. Сформировались два новых направления. Первое связано с усложнением административного аппарата, используемого для разработки планов, второе – с расширением сферы планирования. Если на первом этапе национальные экономические планы составлялись в Министерстве финансов, то в начале 60-х гг. создаются специальные плановые органы: во Франции – Генеральный комиссариат по планированию; в Японии – Экономический консультативный совет, Управление экономического планирования; в Нидерландах – Центральное плановое бюро; в Канаде – Экономический совет.

До 70-х гг. страны осуществляли прогноз посредством национальных моделей прогнозирования. В середине 70-х гг. начинают создаваться макроэкономические модели, с помощью которых прогнозируется развитие экономики ряда стран, регионов и всего мира. Впервые они стали разрабатываться в США. Так, модель ЛИНК включает 10 национальных моделей (9 европейских стран и Японию). При разработке будущей мировой экономики ООН использовала макроэкономическую модель В. Леонтьева, состоявшую из 15 взаимосвязанных региональных моделей.

Каждая страна с учетом специфики национальной экономики применяет определенные подходы к прогнозированию и планированию экономических и социальных процессов, постоянно совершенствуя их применительно к изменяющимся условиям.

Особенности прогнозирования и планирования целесообразно рассматривать в странах – представителях трех сложившихся в мире систем планирования и регулирования: североамериканской (США и Канада); азиатской (Япония и Южная Корея); европейской (Франция и Швеция).

США. Прогнозирование в США считается одной из важнейших форм регулирования экономики. На современном этапе большое внимание

уделяется обеспечению надежного прогнозирования, позволяющего лучше видеть перспективу и принимать обоснованные решения. В связи с этим в США прогнозирование ассимилировало последние достижения экономической теории, математических методов и электронно-вычислительной техники.

В области прогнозирования работают десятки тысяч профессионалов. Прогнозные разработки выполняют государственные подразделения различного уровня, исследовательские организации, коммерческие прогнозные фирмы, частные промышленные, банковские и торговые корпорации. Прогнозируются экономика на мировом уровне, развитие отдельных стран и групп стран, экономика США в целом, ее отрасли и регионы, штаты, округа, городские районы, отдельные фирмы, товарные рынки. Осуществляется прогноз отдельных аспектов развития, таких как загрязнение окружающей среды, обеспеченность энергоресурсами, наличие рабочей силы и др.

Большинство макроэкономических прогнозов разрабатывается с помощью пяти главных методов. К ним относятся методы экспертных оценок, экономических индикаторов, модели динамических рядов, эконометрическое моделирование, модель «затраты – выпуск».

В США выделяют три уровня организации прогнозных исследований: прогнозирование в системе государственного регулирования; внутрифирменное прогнозирование; коммерческое прогнозирование. На уровне государственного регулирования выделяют два основных вида государственных подразделений: федеральные и штатов; местные органы власти.

Прогнозирование в США сформировалось и функционирует как отрасль коммерческой деятельности.

Япония. Особенность общегосударственного прогнозирования и планирования в Японии заключается в использовании системы социально-экономических прогнозов, планов и научно-технических программ как инструмента правительственного регулирования рыночной экономики. Вопросами прогнозирования и планирования социально-экономических процессов занимаются Экономический консультативный совет, образованный при правительстве, Управление экономического планирования, Министерство внешней торговли и промышленности (МВТП), Управление по науке и технологии.

В Японии разрабатываются пятилетние планы-программы, носящие индикативный характер, по заданию правительства, в котором сформулированы важнейшие стратегические цели. Планы-программы дают, во-первых, представление о наиболее вероятных путях развития национальной экономики, во-вторых, показывают проблемы, с которыми могут столкнуться правительство и деловые круги внутри и за пределами страны, в-третьих, обосновывают рекомендации по решению этих проблем.

Для разработки планов изучаются статистические данные, конкурентоспособность продукции, спрос и предложение. На основании этих данных

делается научный анализ и прогноз по каждой отрасли и экономике страны в целом. Опираясь на рекомендации, каждая корпорация вырабатывает свою стратегию.

Правительство концентрирует свои ресурсы в основном на получении принципиально новых знаний и их применении (т. е. на фундаментальных и прикладных исследованиях) и обеспечивает подготовку высококвалифицированных специалистов.

Среди средств и путей достижения поставленных целей в планах-программах, применяемых в Японии, представляют интерес следующие экономические рычаги и стимулы: льготное кредитование, льготное налогообложение, ускоренная амортизация, бюджетное субсидирование, поддержка рискованных инновационных проектов, госзаказ.

Южная Корея. Государственное планирование в Южной Корее началось с так называемого плана Натана, разработанного в 1954 г. с привлечением экспертов ООН. Однако этот и ряд последующих планов были весьма несовершенны и не опирались на целостную концепцию экономического развития.

В начале 60-х гг. экспертами Американского агентства международного развития была разработана долгосрочная (на 20 лет) программа развития экономики Южной Кореи. Она опиралась на рекомендации МВФ, которые предполагали, что достичь высоких темпов экономического роста и повысить эффективность общественного производства в развивающихся странах возможно путем приоритетного развития экспортных отраслей и за счет ориентации на мировой рынок.

В концептуальном плане программа предполагала ориентацию индустриального развития на всемерное укрепление связей с рынками ведущих промышленно развитых стран; включение экспортного сектора экономики в систему международного разделения труда; приоритетное инвестирование конкурентоспособных отраслей экономики; поддержание внутреннего потребления на минимальном уровне; контроль государства над производством.

В Южной Корее широкое распространение в прогнозировании получили экспертные оценки. Для количественных расчетов с помощью методов моделирования Южная Корея прибегает к помощи США.

В Южной Корее имеет место централизованное планирование с использованием средне-, долгосрочных планов и целевых программ, с установлением в некоторых случаях детализированных производственных заданий и сроков их выполнения, со строгой системой мониторинга хозяйственной деятельности и экономической, а иногда и административно-командной, отбраковкой неудачников. Однако все это увязано с рынком.

Под контролем государства находятся внутрифирменные издержки и качество продукции, иностранный капитал.

В основе экономического рынка Южной Кореи лежит рынок не внутренний, а мировой.

Франция. Французская система планирования вместе с развитием

национального рынка прошла три крупных этапа планирования. Первый этап относится к послевоенному периоду.

С 1945 до 1960 г. для Франции было характерно директивное планирование, перенятое от СССР.

В конце 60-х гг. был осуществлен переход к индикативному планированию, позволяющему координировать позиции государства и частного бизнеса.

В начале 90-х гг. во Франции стало развиваться стратегическое планирование в связи со сближением рынка Франции с национальными рынками западных стран. Идея стратегического планирования получила свое воплощение уже в 10-м плане 1989–1992 гг. Формированием стратегических планов и разработкой прогнозов занимается Генеральный комиссариат по планированию, который подчиняется премьер-министру.

Направления стратегического развития разрабатываются в виде целевых государственных программ и сопровождаются комплексом различных финансовых льгот и преференций, стимулирующих их реализацию.

4. Прогнозирование и планирование в странах с моделью переходной экономики

Типичными представителями стран с моделью переходной экономики в настоящее время являются страны СНГ (Россия, Украина, Беларусь и др.), Центральной и Восточной Европы (Румыния, Венгрия и др.), Китай.

При переходе к рыночным отношениям в этих государствах большое внимание уделяется разработке многовариантных, альтернативных прогнозов, индикативных планов и выработке стратегии. Внедряются методики Международного валютного фонда (МВФ) по прогнозированию макроэкономических показателей. Осуществляется переход к системе национальных счетов (СНС). Межотраслевой и финансовый балансы интегрируются с СНС.

Особое значение придается разработке финансовых программ и финансовой политики, прогнозированию спроса, инвестиций, структурным изменениям. Центральное место отводится прогнозированию платежного баланса, цен, валютного курса, ситуации в денежно-кредитном секторе, государственных операций при формировании государственного бюджета, инфляции.

При прогнозировании платежного баланса производятся прогнозные расчеты его важнейших составляющих: экспорта и импорта; услуг; текущих трансфертов; операций, связанных с капиталом.

Прогнозирование государственных операций сводится в основном к проведению прогнозных расчетов по налоговым и неналоговым поступлениям, а также расходам. Среди используемых методов прогнозирования следует выделить экстраполяцию (трендовые модели), факторные модели, модели межотраслевого баланса, экспертные оценки.

Показательным в области развития прогнозирования и планирования является опыт Китая. В КНР особое значение стало придаваться разработке прогнозов (средне- и краткосрочных) в конце 80-х гг. Академия общественных наук Китая в 80-е гг., отнеся анализ и прогноз развития экономики страны к важным направлениям своей деятельности, создала в отделении экономики проблемную группу анализа и прогноза экономического положения, функции руководства которой были возложены на Институт экономико-математических и технико-экономических исследований. Развертываются исследования в сфере экономического прогнозирования и анализа, основывающиеся на экономико-математических моделях. Члены проблемной группы в сотрудничестве с американскими учеными провели исследования и разработали макроэкономическую модель Китая, соответствующую модели США, Японии, Южной Кореи. В содружестве с другими зарубежными учеными они провели исследования в области теории и методологии экономических моделей, создав условия для повышения уровня экономического анализа и прогнозов в стране.