

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ПЛАНИРОВАНИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

М.З. Кажыкен – канд. экон. наук, докторант
Казахский экономический университет

Рассматриваются общие вопросы государственного планирования как системы взаимосвязанных планов регионов и правительства. Обосновывается методика разработки системы целей, критериев и показателей. Дается описание целевых функций и краткие комментарии методов вычислений.

Государственным социально-экономическим планом будем называть *систему официальных документов*¹, предназначенную для организации скоординированной деятельности органов исполнительной власти, содержащую системы иерархически взаимосвязанных и непротиворечивых целей и приоритетов, а также мероприятий, которые должны быть реализованы в установленной последовательности в заданные сроки с использованием определенного количества ресурсов. Государственный социально-экономический план (государственный план) состоит из планов развития социально-экономических систем различного уровня (страна в целом, отдельные регионы), планов развития отраслей экономики (промышленность, сельское хозяйство и др.) и сфер деятельности (здравоохранение, образование и др.), а также организаций с участием государства (национальная компания и др.). Иными словами, государственный план представляет собой *систему*, элементами которой являются план правительства, региональные и отраслевые планы, а также бизнес-планы отдельных крупных компаний с участием государства. Таким образом, в настоящей статье под государственным планом понимается не один всеобъемлющий документ, а совокупность документов, которые могут быть обобщены в единый государственный план.

Бюджетные программы также являются составными элементами государственного плана, но более низкого уровня, чем план правительства или региона, потому что входят в их струк-

туру. Бюджетная программа – достаточно эффективный инструмент правительства по регулированию социальных и экономических процессов. С ее помощью осуществляется перераспределение финансовых ресурсов, реализуются меры по созданию общественных благ. Процедура бюджетного программирования близка к планированию, а параметры бюджета, точнее его статьи расходов, могут входить в систему показателей государственного плана.

В данной статье ограничимся рассмотрением планов развития социально-экономических систем, под которыми будем понимать как страну в целом, так и отдельные ее регионы. Точнее рассмотрим некоторые методы обеспечения взаимосвязи параметров, обуславливающих возможность обобщения плана правительства (или программы действий правительства) и региональных планов в единый государственный план.

Государственный план является результатом процесса планирования, который включает следующие основные процедуры:

- прогноз факторов и условий среды;
- выбор целей и приоритетов развития;
- исходя из целей и приоритетов формулирование задач и разработка мероприятий по их реализации;
- оценка потребности в ресурсах;
- оценка ожидаемых конечных результатов.

Считаем, что для обобщения совокупности планов в единый государственный план, или иначе обеспечения системности, их разработка должна основываться на единой методике планирования. Это означает: совместимость моделей функционирования социально-экономической системы, используемых для прогнозных оценок, единство принципов выбора целей и приоритетов, и главное – их сопоставимость и взаимосвязанность. Последнее достигается посредством

¹ Официальный документ – документ, составленный, выданный или находящийся в обороте государственных/муниципальных органов, учреждений, организаций и предприятий и отвечающий определенным требованиям.

создания иерархически структурированной системы целей и приоритетов, т.е. построения “деревя целей” и “деревя приоритетов”, объединяющих эти параметры от верхнего уровня планирования – плана правительства до нижнего – региональных планов.

Выбор модели функционирования социально-экономической системы – задача политическая. Государство само решает, какой принцип развития для него предпочтительнее: сбалансированное, оптимальное (например, максимум эффекта при минимуме затрат), равновесное или иное. В настоящее время растет актуальность устойчивого развития, основанного на принципах, принятых в 1992 г. на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро. За пятнадцать лет эта инициатива получила значительное теоретическое и прикладное развитие. Поэтому считаем целесообразным для целей государственного планирования взять на вооружение модель устойчивого развития социально-экономической системы.

Итак, стержневыми элементами государственного плана, обеспечивающими ее целостность, как совокупность планов различного уровня являются цели и приоритеты. Цели государственного плана в общей формулировке сводятся к достижению определенных значений количественных характеристик жизнедеятельности общества.

Цели региональных планов должны быть адекватными целям плана правительства, можно сказать, должны быть генетически связаны с ними. Поэтому весьма ответственной задачей является определение целей плана правительства; этот процесс в каждой стране индивидуален и определяется политической системой, традициями принятия общенациональных политических решений. В Казахстане цели правительства в основном задаются в ежегодных посланиях президента, а также формулируются в отдельных долгосрочных стратегических документах.

Согласно теории устойчивого развития социально-экономической системы, важнейшими критериями устойчивости являются показатели, характеризующие состояние: экономики (производство товаров, работ и услуг), социальной сферы, рынка труда, государственного бюджета и денежного рынка [1]. Тогда основными целями плана правительства и региональных планов будет достижение оптимальных значений критериев устойчивости.

Приоритеты государственного плана отбирают наиболее важные и предпочтительные пути

достижения целей. К одной и той же цели можно прийти разными путями, затратами различных объемов ресурсов. Поэтому в качестве приоритетов выбирается ограниченное число “необходимостей” из множества “возможностей”. Тогда предпринимаемые меры будут вести к целям в пределах ограниченного числа способов достижения целей.

В структуру каждого плана, в свою очередь, входит система показателей, с помощью которых может быть оценен конечный результат его реализации. Эти показатели вытекают из целей и приоритетов и являются количественными характеристиками планируемых мер, в частности, потребности в ресурсах и конечные результаты их реализации. Целесообразно планировать небольшое количество показателей, в качестве которых предлагаем использовать критерии целевых функций, а также их факторы (аргументы). Какие показатели должны входить в государственный план? Это важный вопрос методики планирования.

Базовым прогнозируемым показателем государственного плана является **совокупный выпуск продукции** (товаров, работ и услуг), который, в свою очередь, служит аргументом функций других макроэкономических показателей, в частности: ВВП, ВВП, уровень занятости и доходы бюджета. Чем точнее прогноз совокупного выпуска, тем выше точность оценки вышеуказанных показателей. Точность прогноза совокупного выпуска зависит не только от методики вычислений, но и от достоверности информации о хозяйственных планах частных компаний на рассматриваемый период. Однако частные компании в рыночной экономике не обязаны делиться с государством своими планами, поэтому государственное планирование нуждается в налаживании информационных каналов с хозяйствующими субъектами. Отсюда следует вывод: чем достовернее информация о намерениях и желаниях хозяйствующих субъектов, тем эффективнее меры государственного плана по созданию благоприятных условий для реализации бизнес-планов и, соответственно, выше точность прогноза макроэкономических показателей.

Прогноз совокупного выпуска продукции, а затем прогноз значений ВВП и ВВП необходим для оценки значения критерия целевой функции, который измеряет “экономическую устойчивость” социально-экономической системы. Критерий экономической устойчивости вычисляется как отношение ВВП к ВВП. Государственный орган может поставить перед собой цель – до-

биться такого соотношения этих показателей, которое снизит экономическую зависимость от компаний-нерезидентов, улучшит торговый баланс. Как правило, превышение ВВП над ВНП характеризует уровень присутствия в экономике ресурсодобывающих транснациональных корпораций. Это утверждение справедливо для Казахстана.

Следующей целью государственного плана является обеспечение определенного уровня занятости населения (в целом по стране или в регионе). Уровень занятости формализуется как функция, соответственно, ВВП или валового регионального продукта. Значение этого критерия измеряет *“социально-активную устойчивость”* социально-экономической системы, которое, по сути, означает сбалансированность рынка труда, главным участником которого выступает экономически активное население. Иными словами, чем выше уровень занятости, тем выше социальное и экономическое благополучие в обществе, и соответственно, устойчивее его развитие. Следует отметить, что в условиях глобализации, оказывающей серьезное влияние на характер международного разделения труда, уровень занятости населения зависит от конкурентоспособности экономики страны, от ее материальной структуры. Иными словами, фактический спрос на труд определяется тем, какие отрасли развиты, какова трудоемкость производимых ими благ, каков спрос на их продукции на рынках и т.д.

В качестве третьей цели плана правительства и региональных планов предлагается достижение сбалансированности доходов и расходов, соответственно, республиканского и региональных бюджетов. Критерием целевой функции будет показатель, характеризующий соотношение доходов и расходов бюджета, значение которого в идеале равно единице. Данный критерий измеряет *“фискальную устойчивость”* социально-экономической системы.

Прогнозирование доходов и планирование расходов бюджета – это функции государства, имеющего прочную законодательную и институциональную базу. Для устойчивого развития социально-экономической системы критически важны обе процедуры, поскольку за каждой из них скрываются мощные факторы, имеющие противоположные воздействия на экономические и социальные процессы. Строго говоря, и сбор доходов, и финансирование расходов – это инструменты государственных политик, поэтому их прогнозированию и планированию уделяется большое внимание. Далее вкратце обоснуем

связь между фискальным критерием и переменными критериями экономической устойчивости.

Доходы бюджета могут быть выражены в виде функции выпуска продукции или ВВП. Таким методом можно прогнозировать поступление подоходного налога и налога на добавленную стоимость. Также существует множество методов прогнозирования налогов на имущество с привязкой к ВВП. Налоги на природопользование (природная рента, роялти, экологические платежи и др.) также могут быть формализованы в виде уравнения, где аргументами являются ВВП или прогнозные значения иных налоговых поступлений.

Расходы бюджета в предлагаемой модели планируются на основе параметров об объективных потребностях субъекта в различных видах общественных благ, например в услугах здравоохранения и образования. У субъекта также имеется потребность в услугах государственных органов, например, охрана общественного порядка. Эти объективные потребности могут быть представлены в виде норм потребления субъектом каждого вида общественных благ, которые общество считает рациональными в конкретных условиях с учетом реальных возможностей государства. Тогда план расходов бюджета будет отражать не фактические финансовые возможности государства, а объективные потребности общества. Следовательно, соотношение между доходами бюджета и нормативными расходами покажет реальную картину обеспеченности населения общественными благами в необходимом (в соответствии с нормативами) объеме.

В системе целей государственного плана одним из важнейших является достижение определенного значения индекса человеческого развития (ИЧР). Этот показатель характеризует уровень жизни населения в трех аспектах: материальные доходы (ВВП на душу населения), а также качество и доступность нематериального богатства (здравоохранение и образование). В качестве критерия ИЧР измеряет *“социально-пассивную устойчивость”* социально-экономической системы. Взаимосвязь ИЧР с другими критериями выражается через функцию, в которой аргументами являются ВВП и фактические расходы бюджета на образование и здравоохранение.

Государственное планирование денежной сферы считается наиболее спорной темой. Противники планирования в качестве аргумента выдвигают тезис о турбулентности процесса денежного обращения, невозможности предви-

деть тенденции, определяющие валютный курс, ставку вознаграждения и другие показатели [2]. На практике денежные власти всех стран регулируют денежный рынок, предпринимают меры по обеспечению равновесия, поэтому считаем, что необходимо планировать параметры и меры денежно-кредитной политики. Монетарный критерий оценивает “финансовую устойчивость” социально-экономической системы.

Итак, в рыночной экономике государство в лице своих исполнительных органов целенаправленно планирует свою деятельность на заданный период. Это одна из важнейших функций управления.

Система планирования, в которой государственный план является совокупностью самостоятельных, но в то же время взаимосвязанных планов различного уровня требует максимальной децентрализации функций исполнительной власти. Это означает не только предоставление им свободы в принятии решений, но и ресурсное обеспечение, достаточное для реализации планов.

С новой системой планирования связана проблема совершенствования информационных коммуникаций между государством и хозяйствующими субъектами. Обмен информацией необходим как в процессе разработки плана, так и в период его реализации. Для решения этой задачи потребуется изменение принципов хозяйственных отношений, развитие институтов гражданского общества.

Практическое использование предлагаемой концепции государственного планирования невозможно без соответствующей нормативной базы. Поэтому потребуется разработка специальной законодательной базы.

Литература

1. *Кажыкен М.* Теория устойчивости социально-экономической системы. – Алматы, 2000. – 200с.
2. *Greenspan A.* The Age of Turbulence: Adventures in a New World / Penguin Press HC. – 2007.