

Е.В. МАЛЬШЕВА

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

Часть 1

Утверждено Редакционно-издательским советом
в качестве учебного пособия

НОВОСИБИРСК
2010

ББК 65.291.231я73
М 207

Рецензенты:

А.В. Шмаков, канд. экон. наук, доц.,
О.А. Кислицына, канд. экон. наук, доц.

Мальшева Е.В.

М 207 Стратегическое планирование : учеб. пособие / Е.В. Мальшева. – Новосибирск : Изд-во НГТУ, 2010. – Ч. 1. – 52 с.

ISBN 978-5-7782-1305-0

Учебное пособие по курсу «Стратегическое планирование» предназначено для студентов экономических специальностей очного и заочного отделения, в частности студентов бакалавриата, обучающихся по направлению «Экономика», а также полезно студентам других специальностей, преподавателям и всем интересующимся вопросами стратегического планирования.

Работа подготовлена на кафедре экономической теории

ББК 65.291.231я73

ISBN 978-5-7782-1305-0

© Мальшева Е.В., 2010
© Новосибирский государственный
технический университет, 2010

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	4
1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ.....	5
1.1. Объективная необходимость стратегического планирования.....	5
1.2. Предмет, объект и метод стратегического планирования.....	6
1.3. Стратегическое планирование как наука.....	8
1.4. Планирование и прогнозирование.....	9
1.5. Классификация прогнозов и планов.....	12
2. МЕТОДОЛОГИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ.....	17
2.1. Логика стратегического планирования.....	18
2.2. Принципы стратегического планирования.....	22
2.3. Теория и система показателей планирования.....	26
2.4. Методы стратегического планирования.....	31
2.5. Методологические подходы.....	34
3. ОПЫТ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИИ И МИРЕ.....	38
3.1. Организация плановой работы в Российской Федерации на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ.....	38
3.2. Опыт макроэкономического планирования в промышленно развитых и развивающихся странах мира.....	44
3.3. Возможность использования зарубежного опыта макроэкономического планирования в Российской Федерации.....	48
Список использованных источников.....	51

ВВЕДЕНИЕ

В современных условиях рынка ни один предприниматель, гражданин и государство в целом не могут рассчитывать на правильность предпринимаемых действий без заранее составленного плана и прогнозирования их последствий. Этим, прежде всего, и обуславливаются важность дисциплины «Стратегическое планирование» и необходимость ее глубокого изучения.

Дисциплина «Стратегическое планирование» («Макроэкономическое стратегическое планирование») является одной из базовых дисциплин в подготовке специалистов в области экономики и управления. Ее изучение особенно актуально для современной России, экономика которой, преодолев глубокий кризис, выходит на траекторию устойчивого инновационного развития. Актуальность и востребованность данного учебного пособия обусловлена также и тем, что большинство учебников «Стратегическое планирование» освещают лишь микроуровень.

В процессе изучения данной дисциплины существенно расширяется кругозор студентов по всем основным направлениям экономики и социального развития, укрепляются навыки ведения дискуссии и аргументирования своей точки зрения, анализа и интерпретации экономической информации.

Представленная первая часть учебного пособия «Стратегическое планирование» включает в себя три темы. После каждой темы приводятся вопросы для самоконтроля. В первом разделе рассматриваются теоретические аспекты стратегического планирования, во втором – вопросы методологии, а третий раздел посвящен организации плановой деятельности в современной России и опыту макроэкономического планирования в ведущих зарубежных странах. Методология планирования отдельных социально-экономических процессов раскрывается во второй части учебного пособия.

1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

1.1. Объективная необходимость стратегического планирования

На протяжении нескольких десятков лет экономисты вели дискуссии по проблеме сочетания плана и рынка. Когда рыночные отношения стали реальностью, пришло понимание того, что не следует противопоставлять план и рынок – взаимодополняющие элементы экономической системы. Управление социально-экономическим развитием на основе денежно-кредитной, налоговой, таможенной политики без сбалансированных общегосударственных планов себя не оправдывает.

Согласно действующему российскому законодательству [1] под стратегическим планированием понимается определение основных направлений, способов и средств достижения стратегических целей устойчивого развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности. Стратегическое планирование осуществляется путем разработки концепций, доктрин, стратегий, программ, проектов (планов) устойчивого развития Российской Федерации с учетом задач обеспечения национальной безопасности.

Потребность в макроэкономическом планировании в современных рыночных условиях обусловлена следующими объективными обстоятельствами:

- неспособностью механизма свободного рынка обеспечить макроэкономическую устойчивость национальной экономики, преодолеть циклические колебания производства, валового дохода, занятости и т. д.;
- систематическим ростом в общем объеме потребления доли коллективного потребления и совокупных ресурсов страны, распределяемых с помощью вне рыночных механизмов;

- ростом масштабов воздействия человеческой деятельности на среду обитания с отрицательными последствиями;
- усложнением форм взаимодействия хозяйствующих субъектов и секторов экономики вследствие интенсификации интеграционных процессов;
- обострением глобальных проблем современности и усилением интереса общества и государства к вопросам долгосрочного развития;
- необходимостью ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

С этими факторами и связана исключительная роль макроэкономического планирования в условиях рынка.

1.2. Предмет, объект и метод стратегического планирования

Человеку, независимо от вида его деятельности, необходимо уметь подготавливаться к будущему, причем систематически и целенаправленно. Этот вид человеческой деятельности принято называть планированием.

Для того чтобы успешно противостоять силам природы, люди должны трудиться сообща и объединяться в коллективы. Общественное разделение труда способствует возникновению потребности во взаимной согласованности координации усилий работников и регулярности производственного процесса. Этот процесс называют управлением, а одним из элементов управления является планирование.

Сущность управления раскрывается в его основных функциях, которые в реальном процессе управления взаимодействуют и проникают друг в друга.

1. Подготовка и принятие управленческих решений.
2. Организация выполнения управленческих решений.
3. Мотивация и стимулирование выполнения решений.
4. Учет и анализ хода выполнения принятых решений.
5. Контроль процесса выполнения решений.
6. Регулирование процесса выполнения решений.

Планирование является частью функции подготовки и принятия управленческого решения и по своему содержанию представляет собой практическую деятельность по постановке целей и задач, а также разработке мер, обеспечивающих их достижение.

Вследствие этого планирование является центральным звеном системы управления, так как:

во-первых, с него начинается процесс управления;

во-вторых, качество планирования предопределяет степень успешности всей управленческой деятельности;

в-третьих, оно связывает через настоящее прошлое с будущим и обеспечивает непрерывность протекания управляемых процессов.

Планирование внутренне присуще обществу в целом, его отдельным подсистемам, коммерческим структурам. Будучи ведущим элементом управления, планирование выполняет роль инструмента реализации политики государства и его субъектов (рис. 1).

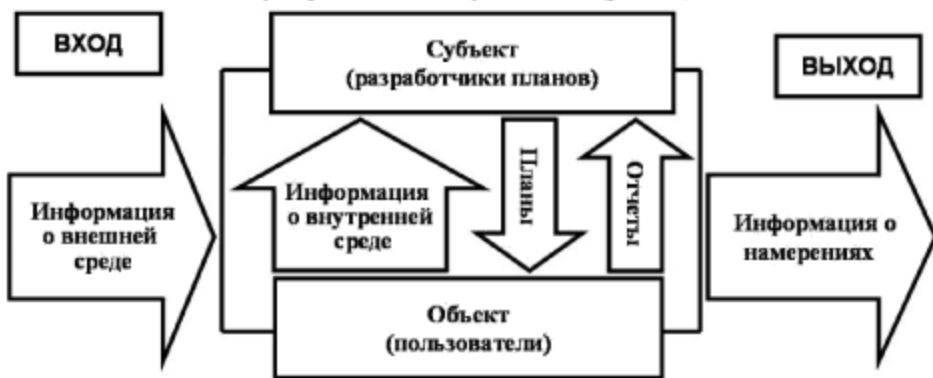


Рис. 1. Процесс стратегического планирования

Планирование – это наука и определенная форма практической деятельности людей. Любая деятельность требует от человека разработки целей, определения порядка действий и прогнозирования возможных результатов. С разработки плана начинается любое дело: принятие решения о приобретении благ, определение целей функционирования организации, выбор места отдыха и т. д.

Стратегическое планирование является важнейшим направлением плановой работы предприятия, организации, всего общества по подготовке управленческих решений, обеспечивающих выживаемость соответствующих субъектов управления в долгосрочной перспективе.

Знание принципов и методов научного предвидения помогает предпринимателю понимать суть происходящих явлений и принимать верные решения в различных ситуациях. Стратегия и тактика его дей-

ствий всегда должны строиться на основе понимания реалий жизни и научного экономического предвидения.

Таким образом, планирование можно определить как специфическую форму общественной практики людей, являющуюся одной из функций управления – приоритетной, заключающейся в подготовке различных вариантов управленческих решений в виде прогнозов, проектов программ и планов, в обосновании их оптимальности, в обеспечении возможности выполнения и проверки реализации поставленных целей и задач.

Стратегическое планирование – это не только сфера практической деятельности людей, но и возникшая на основе данной деятельности особая наука. Выводы этой науки проверяются практикой и в то же время вооружают ее новыми эффективными методами и рекомендациями. Наука стратегического планирования – сфера исследовательской деятельности, направленной на производство новых знаний в области составления и проверки выполнения стратегических планов и программ. Как и всякая наука она представляет собой сложную систему, состоящую из двух крупных подсистем: организационной и теоретико-методологической.

1.3. Стратегическое планирование как наука

Предметом науки стратегического планирования является изучение возможностей использования в практической деятельности по составлению стратегических прогнозов, проектов программ и планов объективных законов, определяющих развитие рыночной экономики, разработка и совершенствование методологии и методики решения многообразных проблем стратегического планирования, а также организации его осуществления.

Объект стратегического планирования – деятельность хозяйствующих субъектов, структурных элементов национальной экономики, вся национальная экономика страны с позиций их будущего состояния в ближней и долгосрочной перспективах.

Наука стратегического планирования связана со многими общественными, техническими, естественными науками (рис. 2). Причем связь эта – двусторонняя. С одной стороны, стратегическое планирование использует полученные в других научных областях выводы и фактические данные, а также применяет разработанные методы исследования. С другой стороны, результаты разработок плановой науки находят применение в работе ученых других научных областей.



Рис. 2. Связь науки планирования с другими науками

Стратегическое планирование тесно связано с наукой управления и прежде всего с менеджментом, экономической теорией, философией, социологией, финансовыми науками, политологией. В процессе стратегического планирования экономического и социального развития используются выводы, фактические данные и методы исследования, применяемые функциональными науками и отраслевыми экономиками, прежде всего такими, как статистика, анализ хозяйственной деятельности и аудит, бухгалтерский учет и т. д. Наука стратегического планирования опирается на математику, технические и естественные науки.

1.4. Планирование и прогнозирование

Представление о будущем – предвидение – может существовать в двух принципиально различных формах. Оно может быть научным и ненаучным (рис. 3). Ненаучное предвидение может быть обыденным, интуитивным и религиозным. Но экономисты в своей работе и исследованиях используют форму научного предвидения.

Научное предвидение – это опережающее отображение действительности, основанное на познании законов природы, общества и мышления. Научное предвидение может выражаться в виде предсказания и предреказания. Предсказанию присущ в большей степени описательный характер относительно будущего состояния экономической системы или отдельного ее элемента. Если же представления о будущем формулируются как предреказание, то указываются и необходимые действия для достижения цели.



Рис. 3. Научное и ненаучное предвидение

Наиболее распространенная форма предсказания – прогноз, т. е. научное исследование, направленное на определение перспектив развития явления.

Прогноз – это комплекс аргументированных предположений, выраженных в качественной и количественной формах относительно будущих параметров экономической системы. Задача прогноза – дать объективное представление о том, что будет при тех или иных условиях. Для решения этой задачи разрабатывается поисковый прогноз, показывающий, каким может быть развитие экономики (или какой-то ее сферы) при условии, что характер государственного воздействия на нее останется неизменным. В результате появится ответ на вопрос: что будет, если государство не будет принимать никаких иных мер по регулированию экономики.

Прогнозируются те явления, на которые человек не может оказать влияние или оно бывает слабым. Например, разрабатываются прогнозы погоды, урожая, моды, спроса на товары, рождаемости, смертности, трудовых ресурсов. Понятно, что эти явления невозможно предсказать с высокой точностью, а тем более планировать.

Помимо поисковых прогнозов разрабатываются и целевые прогнозы. Их задача – определить возможные пути достижения целей, поставленных государством перед экономикой. При этом цели должны быть реалистичными и в принципе достижимыми. Не следует ставить нереальные цели, так как выполнить их не удастся, а ресурсы будут потрачены. Установление же легко выполнимых задач не стимулирует работника. Кроме этого необходимо учитывать наличие противоречий между целями в краткосрочном и долгосрочном периодах. Погоня за немедленными выгодами, как правило, осложняет движение в стратегическом направлении. Поэтому необходимо наличие определенного баланса между такими целями.

Прогнозирование тесно связано с планированием, являясь необходимой предпосылкой плановых расчетов.

Предуказание, в отличие от предсказания, связано с решением проблемы. Здесь обязательно присутствует волевое решение человека или группы людей по достижению намечаемой цели. Предуказание может иметь форму планирования, программирования или проектирования. В экономической жизни чаще применяются первые две формы.

Программирование – это установление основных положений, которые в дальнейшем могут быть конкретизированы в виде планов. Планирование – это целенаправленная деятельность государства, органов управления, хозяйствующих субъектов по разработке перспектив социально-экономического развития страны, регионов, отраслей, предприятий всех форм собственности.

Прогноз и план имеют в своей природе много общего, хотя план рассматривается как более сложная категория. Присутствие в плане прогноза, который включает в себя прошлые тенденции явления, обычно повышает точность принимаемого решения.

Особенности и различия прогноза и плана представлены в табл. 1.

Таблица 1

Особенности и различия прогноза и плана

Прогноз	План
связан с объективным течением жизни и исходит из ее диалектического понимания, когда необходимость пробивает себе дорогу среди случайностей	включает решение, волю и ответственность лиц, его принявших, с целью преобразования действительности
характерно вероятностное наступление события	рассматривает событие как цель деятельности

Прогноз	План
характерны альтернативные пути и сроки достижения события	характерно решение относительно системы мер, предусматривающих последовательность, порядок, сроки и средства достижения нужного события
прогноз – это диапазон (интервал) значения	план – конкретная величина

Стратегическому планированию присущи характерные черты:

- направленность на среднесрочную и долгосрочную перспективу (период более одного года);
- ориентация на достижение ключевых целей, определяющих возможности для выживания и развития планируемой системы;
- органическая увязка намеченных целей с объемом и структурой требующихся ресурсов как наличных, так и планирующихся в перспективе;
- учет воздействия на планируемый объект внешних факторов и разработка мероприятий, позволяющих ослабить либо нейтрализовать их негативное влияние и максимально использовать позитивное влияние для решения стратегических задач;
- адаптивность, состоящая в возможности предвидеть изменения во внешней и внутренней среде объекта и приспособить к ним его функционирование.

1.5. Классификация прогнозов и планов

Можно представить большое количество классификаций планирования. Рассмотрим лишь наиболее часто встречающиеся (рис. 4).

Первый критерий классификации – уровень объекта планирования. Планирование может осуществляться на всех уровнях экономической системы. Самый нижний уровень – микроуровень. В этом случае планы разрабатываются на уровне отдельных предприятий, организаций и их объединений. Второй уровень – мезоуровень, когда плановая работа проводится на уровне отраслевых и региональных комплексов. Третий уровень – макроуровень. Объектом планирования является государство. И, наконец, четвертый уровень – мегауровень, когда плановая работа проводится на глобальном уровне и объектом планирования выступают группы стран.



Рис. 4. Уровни стратегического планирования

Планирование на макроуровне может осуществляться в различных формах. Наиболее часто выделяют директивное, индирективное, регулятивное и индикативное планирование.

При директивном планировании для предприятий обязательно выполнение показателей плана, а государственное управление осуществляется при помощи экономических стимулов и административных указаний, ориентирующих деятельность предприятия в нужном направлении. Если предприятие (или другой объект планирования) выполнило план, то оно получает вознаграждение. Директивное планирование старается исключить воздействие рынка на экономику, выносит на макроуровень решение всех микроэкономических задач. При этом отсутствует самостоятельность предприятий, что исключает возможность принятия, учет и анализ микроэкономических решений.

В случае реализации индирективного планирования набор средств для руководства реализацией планов изменяется. Для распределения ресурсов у государства имеется широкий набор экономических регуляторов. Предприятиям, не справившимся с планом, можно не бояться административного взыскания, но приходится отказываться и от преимуществ, связанных с выполнением плана. Здесь план определяет экономические параметры и в некоторой степени имитирует рынок. При индирективном типе планирования ресурсы используются значительно эффективнее, чем при директивном.

К целям регулятивного планирования помимо распределения государственных ресурсов, а также управления и согласования деятельно-

сти предприятий в рамках государственного сектора относятся активное воздействие на функционирование частного сектора и его поведение. План и рынок, имея одинаковую значимость, выполняют разные задачи. Участники рынка способны действовать абсолютно свободно, и государство корректирует свои действия. Но, если того требуют интересы общества, планирование в состоянии реализовать свои задачи в сфере рынка путем введения государственных регуляторов.

Индикативное планирование представляет процесс формирования системы параметров (индикаторов), характеризующих состояние и развитие экономики страны, соответствующее государственной социально-экономической политике, а также становление мер государственного воздействия на социальные и экономические процессы с целью достижения указанных индикаторов. В этом случае плановые документы содержат общие прогнозы о желаемом развитии экономики и решение о государственных расходах, расходах государственных предприятий и т. д. Основная задача плана – координация использования государственных ресурсов, не претендующая на прямое определение решений представителей частного сектора. Здесь нет большого разделения между планом и рынком, так как план выполняет подчиненную роль при рынке. Индикативное планирование является способом вовлечения самостоятельных субъектов рынка в разработку и реализацию программ развития. В качестве индикаторов социально-экономического развития используются показатели, характеризующие динамику, структуру и эффективность экономики: состояние финансово-кредитной системы и денежного обращения; состояние рынка товаров и ценных бумаг, валютного рынка; движение цен; занятость, уровень жизни населения.

Взаимосвязанная и сбалансированная система показателей дополняется мерами государственного воздействия, в числе которых используются бюджетные средства, нормы амортизации, процент за кредит, налоги, таможенные пошлины, лицензии и квоты, государственные заказы и другое.

Индикативные планы органично соединяют в едином документе концепции социально-экономического развития, прогнозы функционирования экономики, государственные программы, экономические регуляторы.

В процессе развития индикативная модель планирования претерпела несколько изменений. *Конъюнктурное* индикативное планирование имело своей целью улучшение экономической конъюнктуры и обеспе-

чение относительно сбалансированного развития экономики посредством использования государством различных макрорегуляторов.

Структурное индикативное планирование заключалось в акцентировании внимания органов государственного управления на территориальном разрезе планов, проведении избирательной структурной политики, использовании различных мер государственной поддержки в отношении регионов и частных предприятий.

Стратегическое индикативное планирование состоит в постановке таких целей и выработке таких стратегий поведения управляемых объектов, которые обеспечивают их эффективное функционирование в долгосрочной перспективе, быструю адаптацию к изменяющимся условиям внутренней и внешней среды.

Существуют и другие классификации планирования (рис. 5). В зависимости от периода планирования (протяженности временного горизонта) выделяют долгосрочное стратегическое планирование (на срок от 10 до 20 лет), среднесрочное (на срок от 5 до 10 лет) и краткосрочное (на период от 3 до 5 лет) стратегическое планирование. Выделяют также текущее планирование (на срок от 1 года до 3 лет) и оперативное планирование (на срок до 1 года). И текущее, и оперативное планирование должно быть направлено на стратегическое планирование.



Рис. 5. Классификация планирования

В зависимости от величины привлекаемых инвестиций выделяют стратегическое и тактическое планирование.

Подводя итоги первой главы, отметим следующие положения.

1. Применение долгосрочного макроэкономического планирования обусловлено необходимостью учета в управленческой деятельности возможных состояний экономической системы и последствий принимаемых решений.

2. План и прогноз тесно связаны друг с другом и являются взаимодополняющими процедурами. Не следует их противопоставлять.

3. Планирование может применяться для объектов всех уровней, временных горизонтов любой продолжительности. Обязательность исполнения планов зависит от того, в какой форме осуществляется планирование.

Контрольные вопросы

1. Приведите примеры обыденных, религиозных и интуитивных представлений о будущем. Почему экономисты преимущественно используют формы научного предвидения в своих исследованиях?

2. Каково место стратегического планирования среди других дисциплин?

4. В начале 1990-х гг. в России отказались от опыта СССР в области планирования. «План», «планирование» противопоставлялись рыночным отношениям. В чем ошибка такого подхода?

5. В чем отличия планирования и прогнозирования? Что первично – план или прогноз? Дайте сравнительную характеристику плана и прогноза.

6. Любые ли объекты поддаются планированию и прогнозированию? Обоснуйте ответ, приведите примеры.

2. МЕТОДОЛОГИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Методология любой науки представляет собой органическое единство общемировоззренческих, общеметодологических принципов, общенаучных методов познания и специфической, частной методологии.

Методология планирования в узком смысле слова – это совокупность важнейших теоретических принципов и методов, используемых в процессе составления прогнозов, проектов программ и планов, обеспечивающих переход от познания объективных законов развития к их практическому использованию.

Структурные элементы методологии стратегического планирования представлены на рис. 6.



Рис. 6. Структурные элементы методологии стратегического планирования

Система методологии стратегического планирования, являясь научной основой разработки системы прогнозов, проектов, программ и планов, позволяет получить ответ на следующие пять принципиально важных вопросов.

1. Каковы цели развития соответствующего объекта стратегического планирования?

2. Какой должна быть последовательность процесса разработки управленческих решений в форме стратегических прогнозов, программ и планов?

3. Какими должны быть сами стратегические прогнозы, программы и планы и каким требованиям они должны соответствовать?

4. Какие методологические подходы к решению каких проблем стратегического планирования следует использовать?

5. С помощью какой системы показателей и методов можно обеспечить оптимизацию стратегических прогнозов, программ и планов?

2.1. Логика стратегического планирования

Процесс решения любых проблем управления, в том числе и стратегического планирования, имеет определенную логику. Под логикой стратегического планирования понимают упорядоченную последовательность, взаимосогласованность и обоснованность процедур, связанных с решением любой проблемы стратегического планирования, а также определение исходного пункта, отправляясь от которого они должны решаться и которому должен подчиняться весь процесс плановой работы. Содержание логики стратегического планирования раскрывают следующие ее структурные элементы (рис. 7).

1. *Определение и формулирование цели (или системы целей)*, которая преследует в планируемом периоде субъект стратегического планирования – это исходный пункт стратегического планирования. Процесс формирования целей занимает в логике стратегического планирования центральное место.

Под целями в стратегическом планировании понимаются желательные состояния или результаты функционирования соответствующего объекта планирования в определенный момент будущего. Цели могут быть недостижимыми в пределах планируемого периода, но приближение к ним за это время должно быть возможным. Цель, которую никогда нельзя достичь, но к которой можно неограниченно приближаться, называется идеалом.



Рис. 7. Структурные элементы логики стратегического планирования

Задачи – это цели, достижение которых желательно к определенному моменту времени в пределах периода стратегического планирования. Задачи должны быть в принципе осуществимыми в течение планируемого периода, хотя не всегда можно требовать их осуществления.

Любой субъект стратегического планирования на стадии формулирования целей и задач должен:

- определить цели планируемой системы и выделить задачи, которые необходимо решить для достижения целей, что позволяет получить график выполнения последних;
- предусмотреть четкую формулировку всех задач и разработать критерии оценки выполнения каждой из них;
- исключить возможные противоречия между задачами.

В стратегическом планировании, осуществляемом на макроуровне, цели и задачи в концентрированном виде содержатся в концепции социально-экономического развития страны [2]. Концепция – это общий замысел прогнозов, проектов стратегических программ и планов, выражающийся в формулировке глобальных целей и приоритетов социально-экономической системы в плановом периоде, а также определение важнейших путей, форм и методов их достижения.

2. *Анализ исходного уровня развития объекта стратегического планирования и уточнение его структуры.* Развитие национальной экономики, корпорации, фирмы в ближайшие годы определяется факторами воспроизводства, которые сложились в предплановый период. Поэтому данный этап имеет важное значение в процессе планирования.

Анализ уровня развития национальной экономики включает комплексное изучение темпов развития и структуры каждой отрасли, пропорции между отраслями, регионами, а также общую оценку уровня ее социально-экономического развития. Одновременно осуществляется сопоставление этого уровня с аналогичными показателями наиболее развитых в экономическом отношении стран мира.

На микроуровне осуществляется анализ внутренней и внешней среды, в процессе которого выясняется:

- использование потенциала организации, ее сильные и слабые стороны;
- возможные конкуренты и их предполагаемые действия;
- состояние конкурентной среды отрасли, перспективы ее развития;
- движущие силы;
- состав макроокружения, его составляющие и их влияние на организацию.

3. *Определение объема и структуры потребностей общества в планируемом периоде.*

Потребности общества – сложная динамичная система. Ее составляющими являются потребности в товарах и услугах (материальные и нематериальные потребности). Для способности общества к развитию необходимо определять потребности отраслей реального сектора экономики.

Удовлетворение потребностей предполагает наличие у общества соответствующих ресурсов. Расчет объема ресурсов – содержание четвертого элемента логики стратегического планирования.

4. *Выявление объема и структуры ресурсов, имеющихся на начало планируемого периода и вновь создаваемых в планируемом периоде.*

Ресурсы общества – это его потенциалы: естественно-ресурсный, трудовой, научно-технический, экономический, социальный, духовный, внешнеполитический. Потенциал – это совокупность имеющихся возможностей и средств в какой-либо области. Классифицируют потенциал аналогично типологии структуры общества. Наибольшее значение для стратегического планирования имеют классификации, представленные на рис. 8.



Рис. 8. Классификация потенциала общества

Ресурсы, которыми может располагать общество в планируемом периоде, состоят из наличных ресурсов и ресурсов, создаваемых в этом периоде. Для краткосрочных планов наибольшее значение имеют наличные ресурсы. В среднесрочном стратегическом планировании важность обоих видов ресурсов примерно одинакова. В стратегическом долгосрочном планировании решающее значение приобретают ресурсы, создаваемые в течение планового периода.

После комплексного расчета потребностей и определения ресурсов, которыми будет располагать общество, переходят к наиболее трудоемкому процессу – согласованию ресурсов и потребностей, приведению их в оптимальное соответствие между собой. Это заключительная стадия в логике стратегического планирования.

5. *Согласование потребностей и ресурсов* путем преодоления временных противоречий, а также *подготовка решений* в форме стратегических прогнозов, программ и планов.

Поскольку объем ресурсов в планируемом периоде есть всегда некоторая конечная величина, важнейшей проблемой стадии согласования является обеспечение наибольшей эффективности производства. Большое значение на этой стадии имеет ранжирование потребностей по признаку наибольшей насущности, выделение системы приоритетов

в удовлетворении потребностей. Лишь на основе искомого соответствия между потребностями и ресурсами можно завершить разработку прогнозов и формировать стратегический план.

2.2. Принципы стратегического планирования

Стратегическое планирование, его логика опирается на определенные закономерности, получившие название принципов планирования. Под принципом планирования следует понимать [10] объективную категорию науки планирования, выступающую в качестве отправного основополагающего понятия, выражающего совокупное действие ряда законов развития как объекта планирования, так и самой практики планирования, и определяющего задачи, направление и характер составления, возможности выполнения плановых заданий, а также проверки их выполнения.

Так как стратегическое планирование – центральный элемент системы управления обществом, фирмой, для него общезначимыми являются четыре общих принципа управления (рис. 9).



Рис. 9. Принципы стратегического планирования

Применительно к стратегическому планированию общие принципы управления имеют следующее содержание.

1. *Принцип единства экономики и политики при приоритете политики.* Разработчики стратегических программ и планов должны исходить из целей политики, намеченной для реализации субъектами управления. На макроуровне – политики правящей партии, которая должна обеспечить сохранение экономических и социальных основ общества, выражать интересы определенной части его населения. В этих условиях плановые документы выступают в качестве не только социально-экономических и хозяйственных решений, но и решений политических. Объективная основа данного принципа – стремление субъектов управления обеспечить единство всей системы интересов, на базе которых формируется политика. Политика выступает в качестве направляющего русла, в рамках которого функционирует экономика любой страны. Следовательно, без приоритетного начала политики в управлении экономикой последняя не может успешно развиваться, чем и определяется соотношение между экономикой и политикой.

2. *Принцип единства централизма и самостоятельности.* Подготавливаемые регулирующими органами проекты решений в форме стратегических программ и планов, с одной стороны, должны базироваться на информации о намерениях хозяйствующих субъектов и учитывать их интересы, а с другой – обеспечивать воздействие на них в нужном для общества направлении.

Централизм на макроуровне обеспечивается системой государственного заказа, разработкой и реализацией федеральных и региональных целевых комплексных программ и т. д. Но коммерческие организации свободны в своих действиях, в подготовке и реализации планов своей текущей и перспективной работы. В рамках фирмы централизм и самостоятельность находят свое конкретное воплощение в предоставлении своим филиалам максимально возможной свободы в хозяйственной деятельности, но в рамках общей стратегии фирмы.

Соотношение между централизмом и самостоятельностью может изменяться в зависимости от задач и особенностей развития страны в тот или иной период времени, в зависимости от внешних и внутренних условий.

3. *Принцип научной обоснованности и эффективности прогнозов, стратегических программ и планов* означает необходимость учета в процессе их составления:

а) системы законов развития общества, определяющих содержание и направление движения его отдельных элементов и сфер деятельности;

б) глубокое изучение и практическое использование в плановой работе достижений современной отечественной и зарубежной науки и техники;

в) повышение степени достоверности планово-учетной информации, являющейся информационной базой для расчетов показателей прогнозов, стратегических программ и планов;

г) постоянное совершенствование технологии разработки всех плановых документов;

д) обеспечение комплексного использования всех других элементов методологии стратегического планирования.

4. *Принцип сочетания общих и локальных интересов* при приоритете интересов более высокого ранга. Этот принцип означает:

– во-первых, объективную необходимость увязки интересов различных классов, коллективов коммерческих организаций и отдельных работников в единую систему;

– во-вторых, решение этих проблем исходя из приоритета всех членов общества при регулировании воспроизводственных процессов с помощью стратегических программ и планов;

– в-третьих, создание с помощью системы экономических стимулов личной и коллективной заинтересованности работников в успешном выполнении плановых заданий.

Несогласованность интересов хозяйствующих субъектов внутри трудовых коллективов не позволяет управлять экономическими и социальными процессами, достигать намеченных целей, а отсутствие экономических стимулов трудовой активности людей ведет к низкой эффективности труда, к разрушению самой экономической системы.

Кроме охарактеризованных выше общих принципов управления стратегическое планирование опирается на три специфических или локальных принципа.

1. *Принцип обеспечения оптимальной пропорциональности на основе выделения ведущих звеньев.* Сущность этого принципа состоит в сознательном формировании пропорций между структурными элементами управляемой подсистемы исходя из критерия оптимальности. В качестве критерия оптимальности могут выступать: а) время, необходимое для решения той или иной проблемы стратегического планирования; б) объем капитальных вложений, требующихся для реализа-

ции плановых решений, или объем материальных ресурсов во всех их разновидностях; в) количество работников, необходимых для решения плановой задачи.

Ведущее звено стратегического плана – это наиболее важные для функционирования объекта планирования структурные элементы, обеспечивающие достижение стоящих перед ним стратегических целей, решение ключевых проблем. Для общества в целом ведущими звеньями могут быть определенные сферы жизнедеятельности и отрасли, от успешного развития которых зависит подъем всей экономики. На микроуровне ведущими звеньями могут являться отдельные участки производства, технологические процессы, отдельные направления совершенствования менеджмента, маркетинговой деятельности и т. д. При изменении внешних и внутренних условий объекта стратегического планирования должны меняться и ведущие звенья, ставиться иные стратегические цели, конкретизируемые в определенных задачах.

2. Принцип единства и комплексности прогнозов, стратегических программ и планов. Объективная основа данного принципа – единство воспроизводственного процесса в рамках фирмы, региона, страны в целом, существование единого экономического пространства, единого рынка с присущей ему инфраструктурой.

Единство различных плановых документов может быть формальным и обеспечиваться в таком случае едиными формами, показателями, таблицами, способами расчета показателей. Оно может быть и материальным, опираться на конкретные ресурсы, необходимые для выполнения заданий.

Единство стратегических планов коммерческих организаций достигается посредством координации в единое целое планов их структурных подразделений, филиалов, разработанных в русле общей стратегии организации. На макроуровне указанная проблема решается путем взаимного согласования между собой федеральных и региональных программ и планов, взаимной увязки их показателей.

Комплексность стратегических планов всех уровней и временных горизонтов обеспечивается в результате учета в процессе их составления всех внешних и внутренних факторов, определяющих развитие объекта стратегического планирования.

3. Принцип единства процесса разработки, обеспечения возможности выполнения и проверки выполнения стратегических программ и планов. Его содержание состоит в том, что разработчики проектов программ и планов должны в процессе их составления стремиться обеспе-

читать внутреннюю согласованность всех разделов и показателей этих плановых документов, точность плановых расчетов, а также возможность их последующей проверки.

Практическая реализация требований данного принципа в стратегическом планировании предполагает: во-первых, своевременное доведение плановых заданий до исполнителей, участников различных проектов; во-вторых, тщательную проверку того, в какой мере ход выполнения решений в форме стратегических программ и планов соответствует намечаемым параметрам функционирования национальной экономики, ее отдельных подсистем и элементов.

Проверка выполнения намеченных целей, задач, показателей призвана решить следующие четыре важные проблемы:

а) выявить ошибки, допущенные в процессе стратегического планирования;

б) вскрыть неиспользованные ресурсы, возможности, не учтенные ранее или вновь возникшие, и включить их в воспроизводственный процесс;

в) обнаружить сложившиеся или складывающиеся диспропорции, несоответствия в планируемом объекте и принять неотложные меры по их устранению;

г) выявить новые потребности, возникшие уже в ходе выполнения плановых заданий и отыскать необходимые ресурсы, требующиеся для их удовлетворения.

2.3. Теория и система показателей планирования

Разработка управленческих решений невозможна без использования системы показателей. Только с их помощью могут быть реализованы логика, принципы и методологические подходы стратегического планирования.

Под показателем понимается количественно-качественная характеристика социально-экономических явлений и процессов в обществе. Причем качественная сторона его отображает сущность явлений или процесса в конкретных условиях места и времени, а количественная – его размер, абсолютную или относительную величину. Применительно к стратегическому планированию под показателем следует понимать меру планового задания, придающую ему количественную или качественную определенность.

Современная система показателей в целом позволяет характеризовать содержание основных социально-экономических процессов, происходящих в обществе, его отдельных подсистемах и используется в их государственном регулировании. В связи с данным обстоятельством, учетом особенностей различных уровней регулирования и планирования различают несколько систем показателей:

- систему показателей планирования в целом, которая включает в себя кроме показателей федеральных программ, комплексных социально-экономических прогнозов показатели СНС (системы национальных счетов), государственного бюджета, сводного финансового плана страны;

- систему показателей, используемых в процессе разработки прогнозов социально-экономического развития страны, федеральных стратегических программ, государственного бюджета страны;

- систему показателей развития субъектов федерации, включая показатели региональных целевых программ и местных бюджетов;

- систему показателей развития отдельных отраслей;

- систему показателей прогнозов, стратегических программ и планов развития коммерческих организаций и их объединений.

Конкретный состав системы показателей определяется целями и задачами развития объекта планирования и потребностями соответствующих органов управления.

Система показателей, используемая в стратегическом планировании, должна отвечать ряду требований.

1. Единство и обязательность показателей для данного уровня планирования. Для этого разрабатывается перечень утверждаемых показателей, а также показателей, используемых в расчетах.

2. Показатели должны обладать способностью агрегироваться и дезагрегироваться (укрупняться и разукрупняться) и быть сопоставимыми.

3. Показатели должны быть определенными, измеряемыми.

4. В целом система показателей должна обеспечивать комплексную характеристику всех аспектов функционирования планируемых объектов.

5. Система показателей должна быть гибкой, адаптивной, способной отражать изменения в состоянии объекта планирования.

6. Показатели стратегических программ и планов должны быть адресными, т. е. содержать указания на конкретных исполнителей плановых заданий.

7. Показатели, используемые в стратегическом планировании, должны ориентировать соответствующие объекты планирования на рост продуктивности, результативности и эффективности.

8. Число показателей, содержащихся в прогнозах, стратегических программах и планах всех уровней и временных горизонтов должно быть численно ограниченным.

В зависимости от связи с объектами стратегического планирования и содержанием меры показатели могут быть классифицированы следующим образом (рис. 10).

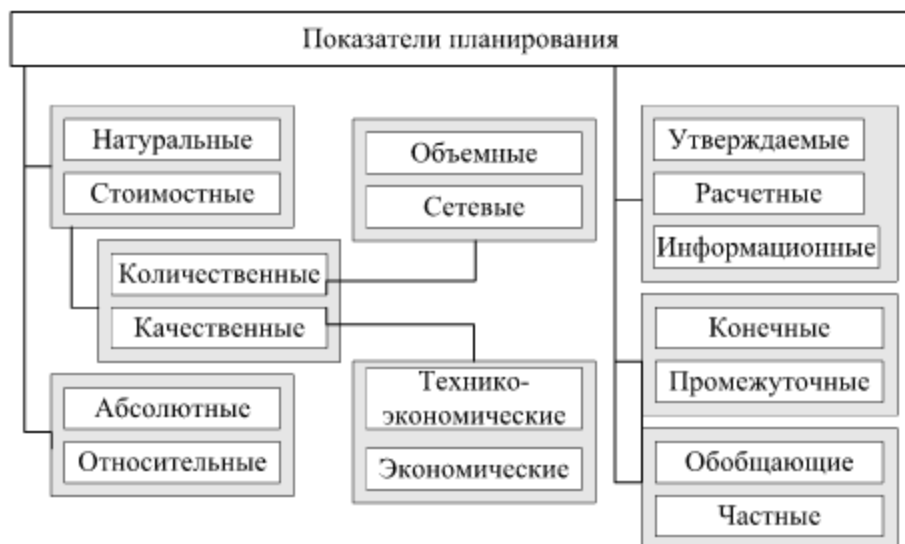


Рис. 10. Показатели стратегического планирования

Прежде всего выделяют натуральные и стоимостные показатели. Натуральные показатели характеризуют вещественную сторону производства, дают возможность установить соответствие между объемом производства продукции и объемом потребностей в этой продукции, а также направление движения товарных потоков. Натуральные показатели измеряются в единицах, которые связаны с характером продукции. Однако сфера применения натуральных показателей в чистом виде весьма ограничена, поскольку они характеризуют лишь частные связи и пропорции в национальной экономике. Для расширения сферы их использования разрабатывают условно-натуральные показатели, которые предназначены для отражения однородных по назначению, но

разных по качественным характеристикам объектов учета. Их определяют путем приведения многообразия натурального выражения данного вида продуктов к единому измерителю при помощи переводных коэффициентов. Общей основой для установки условно-натуральных показателей выбирается какое-либо решающее потребительское свойство продукции или работ, имеющее наибольшее экономическое значение. В качестве примера использования потребительского свойства продукта для построения коэффициентов перевода можно взять перевод различных видов топлива в «условное топливо» с теплотворной способностью в 7000 калорий. (1 т угля равна 1 ед.; 1 т нефти – 1,5 ед.). Также к условно-натуральным показателям относят, например, условные пары обуви в обувной промышленности, тысячи условных банок на консервных предприятиях, условные кормовые единицы в сельском хозяйстве

С помощью стоимостных показателей выражаются совокупные результаты производственного процесса. Они позволяют обеспечить взаимную увязку всех разделов прогнозов, стратегических программ и планов, определить направления в развитии различных отраслей, регионов, темпов их роста, структуру национальной экономики, важнейшие взаимосвязи и пропорции в ней, темпы экономического роста. С помощью стоимостных показателей составляются различные экономические балансы. На микроуровне стоимостные показатели позволяют увязать задания по производству продукции с заданиями по снижению издержек производства и обращения, по росту производительности труда, повышению рентабельности и т. д.

Стоимостные и натуральные показатели выступают в форме количественных и качественных. Количественные показатели характеризуют прямые, непосредственные результаты производства или работ. Они могут быть объемными и сетевыми. Объемные показатели отражают размеры производства продукции, задания по объему капитальных работ, производительность труда в рублях на одного работника и т. д. Сетевые – выражают задания по развитию различных отраслей социальной инфраструктуры. Это, например, количество школ, больниц, учреждений культуры, а также контингенты врачей, учителей, школьников, студентов и т. д. Качественные показатели характеризуют потребительную стоимость продукции, условия развития как общественного, так и индивидуального производства, степени их эффективности (издержки производства, динамику его роста, технический уровень, степень использования материальных ресурсов и т. д.).

Качественные показатели, в свою очередь, делятся на две группы: технико-экономические и экономические. Технико-экономические показатели охватывают технико-экономические нормы и измерители и отражают эффективность использования основных и оборотных фондов. К ним относятся, например: время оборота вагона, расход металла на одну машину и т. д. Экономические показатели характеризуют эффективность использования трудовых и финансовых ресурсов. Они являются важнейшими синтетическими показателями, отражающими в обобщенном виде качество работы коммерческих организаций и отраслей национальной экономики. К числу экономических показателей относят производительность труда, уровень издержек производства и обращения, рентабельность, фондоотдачу и т. д.

Абсолютные показатели выражают количественную характеристику измеряемого процесса или явления. Относительные – характеризуют эти явления на основе определенной базы. С помощью относительных показателей определяются темпы роста и прироста, дается обобщенное представление о динамике соответствующих величин во времени.

Среди показателей стратегических программ и планов различают утверждаемые, расчетные и информационные (справочные) показатели. Утверждаемые показатели являются обязательным для исполнения. Значительная их часть имеет адресный характер. Это показатели государственного бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, объема производства фирмы, важнейших видов ее продукции, уровень издержек производства, производительность труда и т. д. Количество утверждаемых показателей в рыночном хозяйстве сокращается при переходе от планов коммерческих организаций к планам субъектов федерации и страны в целом. К расчетным относят такие показатели, с помощью которых обосновываются утверждаемые. Информационные показатели используются в большей степени в аналитической работе. Они позволяют сравнивать уровни развития отдельных субъектов Российской Федерации, фирм, отраслей и т. д. Примеры информационных показателей: доход в расчете на душу населения, количество врачей на 10 000 человек населения, доля лиц с высшим образованием и т. д.

Деление показателей, используемых в стратегическом планировании на конечные и промежуточные, связано с особенностями удовлетворения потребностей общества на различных уровнях управления и планирования. Поэтому конечные результаты имеют определенное содержание и границы. Так, на уровне первичного звена национальной

экономики конечные результаты представляют собой блага, удовлетворяющие потребности товаропроизводителей, физических лиц в средствах производства и предметах потребления; на втором уровне блага, удовлетворяющие производственные и непроизводственные потребности субъектов Федерации и отраслевых систем разной степени мощности и сложности; на третьем – блага, удовлетворяющие потребности общества в целом.

2.4. Методы стратегического планирования

Важным элементом локальной методологии стратегического планирования является методика, представляющая собой совокупность методов и приемов разработки плановых документов, расчета и взаимоувязки показателей.

Под методом стратегического планирования понимают конкретный способ, технический прием, с помощью которого решается какая-либо проблема планирования, рассчитываются числовые значения показателей прогнозов, стратегических программ и планов.

Проблемы стратегического планирования – теоретические и практические вопросы, требующие разрешения.

Проблемы различают по характеру их структурности, т. е. по степени развитости связей между явлениями и процессами, между факторами, причинами и следствиями. Выделяют четыре класса проблем, представленных на рис. 11.

В связи с различиями в структурности проблем стратегического планирования используется несколько методов разработки прогнозов, программ и планов (табл. 2).

Методы социально-экономического анализа. Социально-экономический анализ представляет собой всестороннее изучение социально-экономической действительности, познания внутренних связей и зависимостей явлений с целью определения прогрессивных тенденций развития и возможностей совершенствования общественных отношений и производства. При анализе используются такие рабочие методы как сравнение, выборочное изучение работы крупных объектов стратегического планирования, группировки, цепные постановки, исчисление балансовых разниц, исчисление индексов, расчет коэффициентов регрессии и корреляции, метод главных компонент и т. д.

Тип проблемы	Теснота связей	Изменение фактора ведет...	Пример
Стандартные (хорошо структурированные)	Строгая детерминированность	к однозначному изменению резульативного признака	Сколько требуется топлива для выработки 1000 МВт электроэнергии
Структурированные	Корреляция высокой степени	к изменению резульативного признака в очень большом интервале «от ... до ...»	Определение темпов роста производительности труда в зависимости от динамики его энерговооруженности
Слабо-структурированные	Невысокий уровень тесноты связей	к однозначному изменению резульативного признака	Определение состава и структуры населения в планируемом периоде
Неструктурированные	Связи могут быть установлены только на основе логического анализа	трудно предсказуемо	Развитие науки и техники в сверхдлинной перспективе

Рис. 11 . Классы проблем стратегического планирования

Т а б л и ц а 2

Методы планирования и их использование

Тип проблемы	Методы						
	Аналитические				Творческие		
	Социально-экономического анализа	Инженерно-экономических расчетов	Балансовый	Экономико-математические	Экспертные	Системного анализа и синтеза	Нетрадиционного мышления
Стандартные	+	+	+			+	
Структурированные	+	+	+	+		+	
Слабоструктурированные	+		+		+	+	+
Неструктурированные	+		+		+	+	+

Методы прямых инженерно-экономических расчетов. Проектировки роста производства на предприятиях обосновываются детальными инженерно-экономическими расчетами потребностей рынка в данном виде продукции и возможностей ее производства. На предприятиях промышленности такие расчеты охватывают улучшение использования производственных мощностей, сырья, материалов, топлива, энергии, трудовых ресурсов (персонала), снижение себестоимости продукции и т. д.

Особое место занимают расчеты экономической эффективности производства, инвестиций, доходности ценных бумаг, используемых кредитных ресурсов, конверсии валюты и наращивания процентов (простых и сложных) и т. д. Инженерно-экономические расчеты часто базируются на системе норм.

Балансовый метод. Под балансовым методом в стратегическом планировании понимается совокупность приемов, используемых для обеспечения увязки и согласования взаимозависимых показателей. Цель этих приемов добиться баланса (равновесия) между показателями.

Балансовый метод является важным инструментом анализа и прогнозирования развития национальной экономики. С его помощью можно выявить направления движения материальных и финансовых потоков в стране, определить материально-вещественные и стоимостные пропорции в экономике, смоделировать на будущее их количественные параметры, получить представление о состоянии равновесия социально-экономической системы. Ошибочно связывать балансовый метод с разработкой только одних балансов. Система балансов охватывает все разделы программ и планов, при их составлении используются как балансовый метод, так и все другие методы стратегического планирования.

Экономико-математические методы и модели представляют собой специфические приемы анализа социально-экономических систем, равновесия экономики, прогнозирования экономического роста. Важнейшими экономико-математическими методами являются: система национальных счетов, балансовая таблица «Затраты–выпуск», межотраслевой баланс производства и распределение продукции и услуг, баланс финансовых ресурсов и затрат, сетевые модели и т. д.

Экспертные (оценочные) методы. Они основаны на использовании косвенной и неполной информации, опыта специалистов-экспертов, интуиции. Конкретными формами их использования являются:

а) массовая оценка, т. е. выяснение мнения отдельных групп населения по существу какой-либо проблемы планирования в ходе социологических исследований;

б) организация систематической работы экспертов (экспертные комиссии законодательных и исполнительных органов власти, научные советы институтов и т. д.). Лица, привлекаемые в качестве экспертов, являются высококвалифицированными специалистами в соответствующих областях знания, обладающие большим профессиональным и практическим опытом;

в) организация работы экспертов на основе особой системы их деятельности. Широко известны такие методы организации работы экспертов, как «Мозговая атака», «Дельфи», «Паттерн» и др.

Метод системного анализа и синтеза. Специфика анализа и синтеза как метода стратегического планирования состоит в расчленении, разложении экономических систем и протекающих в них процессов на их составные части и на этой основе определении ведущих звеньев, «узких мест», ключевых проблем перспективного развития.

Решение комплексных проблем, связанных с разработкой стратегических планов развития производственных систем на различных уровнях, обеспечивается перспективным комплексным анализом. Комплексный анализ неотделим от синтеза проблем, стоящих перед перспективным развитием. Анализ и синтез представляют единое методологическое целое.

2.5. Методологические подходы

В современных условиях все большее значение в планировании приобретают методологические подходы.

Под методологическим подходом понимается единое целостное направление использования логики, принципов и методов стратегического планирования в ходе разработки прогнозов, проектов стратегических программ и планов всех уровней и временных горизонтов.

Методологические подходы иногда ошибочно отождествляются с особыми методами – программно-целевым или нормативным. В реальной плановой практике применяется системный подход в различных модификациях.

Системный подход является формой приложения теории познания и диалектики к исследованию природы, общества и мышления и реализует требования общей теории систем.

Согласно этим требованиям каждый исследуемый объект должен рассматриваться одновременно как сложная система и как элемент более общей системы. При этом выявляются все элементы объекта, внутренние связи и зависимости между ними (структура объекта), функции, цели, необходимые для развития и функционирования объекта ресурсы, совокупность качественных свойств, обеспечивающих целостность и особенность объекта, связи с окружающей средой, история, современное состояние и возможные перспективы развития.

Используются следующие разновидности системного подхода (рис. 12).



Рис. 12. Разновидности системного подхода

1. *Системно-элементный*, заключающийся в выявлении элементов, составляющих данную систему. Во всех социальных системах можно обнаружить вещные компоненты (средства производства и предметы потребления), процессы (экономические, социальные, политические, духовные и т.д.) и идеи – научно осознанные интересы людей и их общностей.

2. *Системно-структурный*, заключающийся в выяснении внутренних связей и зависимостей между элементами данной системы и по-

звolyающий получить представление о внутренней организации (строении) исследуемого объекта.

3. *Системно-функциональный*, предполагающий выявление функций, для выполнения которых созданы и существуют соответствующие объекты;

4. *Системно-целевой*, означающий необходимость научного определения целей исследования, их взаимной увязки между собой.

5. *Системно-ресурсный*, заключающийся в тщательном выявлении ресурсов, требующихся для решения той или иной проблемы.

6. *Системно-интеграционный*, состоящий в определении совокупности качественных свойств системы, обеспечивающих ее целостность и особенность.

7. *Системно-коммуникационный*, означающий необходимость выявления внешних связей данного объекта с другими, т. е. его связей с окружающей средой.

8. *Системно-исторический*, позволяющий выяснить условия времени возникновения исследуемого объекта, пройденные им этапы, современное состояние, а также возможные перспективы развития.

9. *Системно-программный* (программно-целевой), представляющий собой конкретизацию и приложение системного подхода применительно к решению локальных крупных научных, технических, социальных, экономических, экологических и иных проблем, возникающих перед соответствующими объектами стратегического планирования. Важнейшие характерные черты системно-программного подхода: единство четкой целевой ориентации, комплексность намечаемых мероприятий, определенность сроков их осуществления, адресность и указание источников ресурсов. В процессе практической реализации системно-программного подхода необходимо обеспечить: 1) научное определение цели развития планируемой системы или системы целей для нее; 2) разработку альтернатив, способов, вариантов достижения целей; 3) определение объема и структуры ресурсов, требующихся для достижения поставленных целей (цели); 4) разработку модели функционирования планируемой системы, показывающей одновременно возможные сочетания использования наличных и возникающих в будущем ресурсов; 5) отыскания критерия для выбора из альтернатив базисного решения.

Рассмотренные в данной главе элементы методологии стратегического планирования позволяют сориентироваться в общем процессе стратегического планирования. Так, логика стратегического планиро-

вания дает представление об этапах разработки плана, принципы планирования определяют нюансы, которые необходимо учесть в плановой работе. Показатели стратегического планирования настолько разнообразны, что следует хорошо представлять возможности их применения при составлении плана, учитывать их достоинства и недостатки. Методы и подходы к стратегическому планированию позволяют решить многие задачи планирования, однако нужно помнить о том, что не все методы одинаково хорошо решают разнообразные проблемы.

Контрольные вопросы

1. Каковы элементы логики стратегического планирования? На примере конкретной программы или стратегического плана проследите, каким образом в документе реализована логика стратегического планирования. Все ли этапы нашли свое отражение?

2. Почему методы стратегического планирования не универсальны, а применяются для решения ограниченного круга проблем? Приведите примеры.

3. Какие показатели используются в стратегическом планировании? Приведите примеры показателей, с помощью которых можно охарактеризовать демографическую ситуацию в стране, экологическую обстановку, уровень развития техники, деятельность отдельного предприятия. Каково место этих показателей в приведенной выше классификации?

4. В чем заключается принцип методов «Дельфи», «Паттерн», «Мозговой штурм»? Какие еще творческие методы вы можете назвать? В каких случаях они применимы?

5. Приведите примеры проблем разных классов, которые могут решаться посредством стратегического планирования. Какие методы можно использовать для решения этих проблем?

3. ОПЫТ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИИ И МИРЕ

3.1. Организация плановой работы в Российской Федерации на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ

Россия располагает значительным историческим опытом государственного планирования развития народного хозяйства. Прежде всего, это пятилетние народнохозяйственные планы СССР и союзных республик. В СССР в условиях жесткой централизованной системы государственного управления действовала система директивного планирования. Плановые задания устанавливались по народному хозяйству страны, далее они дифференцировались по отраслям, по территориям и по конкретным предприятиям.

Первый в мире государственный стратегический план был разработан в 1920 г. в Советской России Государственной комиссией по электрификации России во главе с Г.М. Кржижановским и утвержден VIII Всероссийским съездом Советов в декабре 1920 г. Он был построен на основе научной методологии, включая два основных раздела (сводная программа развития и электрификация народного хозяйства на 10–15 лет и развитие производительных сил по восьми экономическим регионам).

План предусматривал увеличение промышленного производства в 1,85 раза, производства электроэнергии в 4,4 раза, продукции машиностроения; капитальные вложения в размере 17 млрд рублей золотом. Впервые был применен балансовый метод перспективного планирования, разработан баланс электрификации. Основные показатели плана были выполнены к 1930–1933 гг.

Примером специализированного отраслевого плана может служить план ГОЭЛРО (Государственная электрификация России). С 1930-х гг. стали разрабатываться крупные региональные программы развития: Ангаро-Енисейская программа, программа «Большая Волга» и др.

С конца 90-х годов разработка пятилетних планов в СССР, а затем в постсоветских странах была прекращена, что стало одним из факторов углубления экономического кризиса в 90-е годы.

При переходе к рыночной экономике распался единый централизованный порядок планирования и сложились два вида субъектов экономического планирования: хозяйствующие единицы и структуры государственной власти. С одной стороны, предприятия стали самостоятельно осуществлять все управленческие функции, включая определение целей и задач деятельности, установление стратегических и текущих планов, прогнозирование будущих тенденций развития, определение методов и инструментов управления. С другой стороны, одной из функций органов представительной и исполнительной власти является определение планов и программ социально-экономического развития страны и регионов. Методы и содержание планов в каждом случае имеют свои особенности.

Главные черты современной организации макроэкономического стратегического планирования в РФ были определены в Федеральном законе «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития РФ» от 20 июля 1995 г. № 115. В настоящее время разрабатываются дополнения и изменения этого закона в следующих направлениях: 1) увеличение сроков долгосрочных прогнозов; 2) закрепление места и роли стратегических планов в системе плановых документов; 3) проработка алгоритма прохождения стратегических документов через органы государственной власти; 4) разработка механизма включения хозяйственных организаций в процесс реализации плановых ориентиров макроэкономического и регионального уровня.

В декабре 1999 г. Председателем Правительства РФ было признано необходимым разработать проект стратегического плана развития России на период до 2010 г.; для этого был создан Центр стратегических разработок. Однако это поручение не было выполнено.

В мае 2009 г. были приняты Основы стратегического планирования в Российской Федерации (Утверждены Указом Президента РФ № 536 от 12 мая 2009 г.). Этот документ содержит систему концептуальных положений по вопросам разработки основных направлений внешней и внутренней политики государства и является ключевым методологическим документом для организации работы федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по реализации стратегических национальных приоритетов на федеральном, региональном и отраслевом уровне.

В 2005 г. по инициативе Президента РФ были разработаны и приняты национальные проекты. Национальный проект – это масштабные инвестиции, рассчитанные на достижение инновационных прорывов в социальной сфере и экономике, реально проявляющиеся в росте конкурентоспособности. Отличительными чертами национальных проектов является то, что они осуществляются под контролем Президента РФ в рамках относительно непродолжительного периода времени, на основе сквозного планирования, отчетности и контроля, по принципу проектного финансирования с помощью специально созданной структуры.

Заявленные Президентом социальные инициативы развивают проводимый экономический курс, определяют конкретные первоочередные шаги в сфере здравоохранения, образования, жилищной политики. Приоритетной задачей стало также экономическое развитие и повышение инвестиционной привлекательности отечественного агропромышленного комплекса.

В рамках стратегического планирования формируются прогнозные, концептуальные документы (концепции, доктрины, стратегии, основы), программные, планирующие и распорядительные документы, нормативные правовые акты, а также вспомогательные (аналитические, информационные, справочные) и другие материалы (рис. 13).



Рис. 13. Состав перспективных плановых документов федерального уровня в Российской Федерации

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации разрабатывается на перспективу до 20 лет (уточняется каждые 6 лет) с учетом стратегических национальных приоритетов. Она определяет стратегические цели и приоритеты социально-экономического развития Российской Федерации, пути, способы и средства повышения благосостояния российских граждан, обеспечения динамичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе. При этом учитываются задачи обеспечения национальной безопасности. В Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ определяются рациональный сценарий и механизмы достижения стратегических целей, необходимое ресурсное обеспечение, а также критерии и показатели социально-экономического развития РФ с учетом задач обеспечения национальной безопасности.

В программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу должны быть отражены:

- оценка итогов социально-экономического развития России за предыдущий период и характеристика состояния экономики РФ;
- концепция программы социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу;
 - макроэкономическая политика;
 - институциональные преобразования;
 - инвестиционная и структурная политика;
 - аграрная политика;
 - экологическая политика;
 - социальная политика;
 - региональная экономическая политика;
 - внешнеэкономическая политика.

В настоящее время практически во всех территориальных образованиях РФ созданы структуры, отвечающие за плановую работу, распространяется практика вовлечения в процесс планирования социально-экономического развития регионов представителей общественности, науки и бизнеса, увеличивается число регионов, разрабатывающих плановые документы стратегического характера. Выявляется устойчивая тенденция к совершенствованию методики, инструментария и технологии планирования в регионах, к повышению качества плановых документов и их содержания. Опыт планирования ряда российских регионов (городов, областей) получил международное признание (рис. 14).

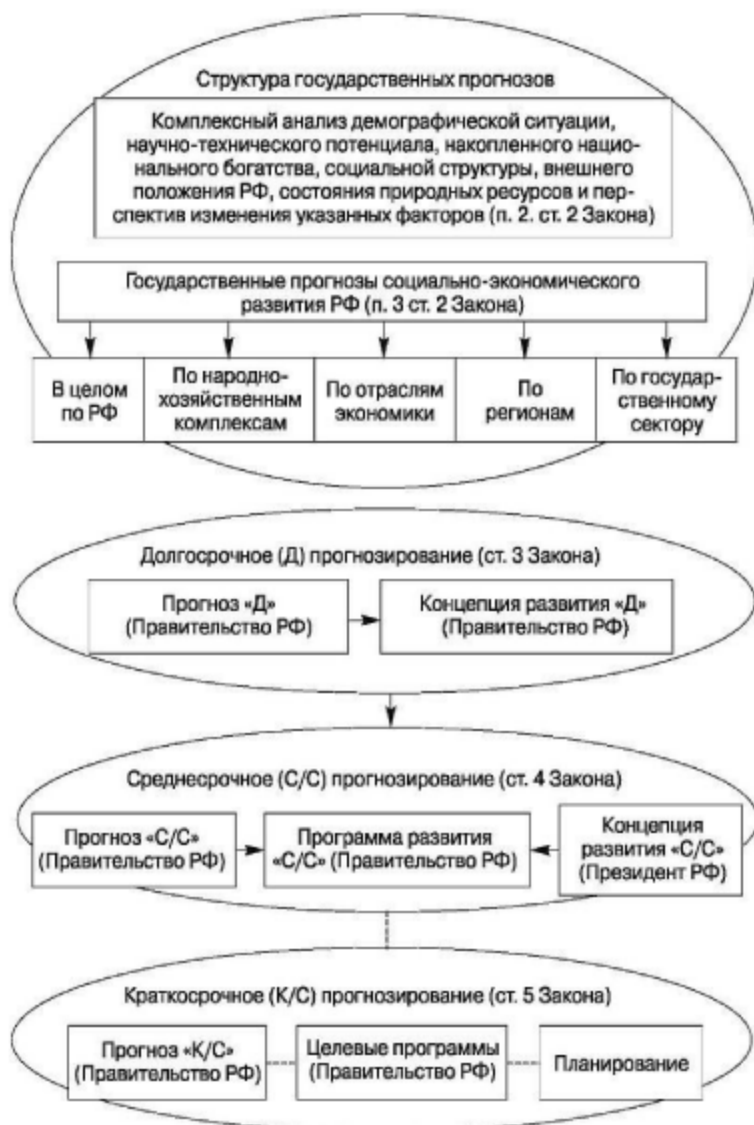


Рис. 14. Интерпретация механизмов связи прогнозов и планов согласно Закону «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» [8]

Региональные концепции социально-экономического развития должны быть согласованы с содержанием федеральных концепций, целевых программ, индикативных планов развития национальной экономики и социальной сферы. Но, к сожалению, сами эти документы федерального уровня остаются несовершенными. В современной практике разработки подобных федеральных документов избегают обращения к наиболее точному и обязывающему документу – индикативному плану развития.

Основные документы стратегического планирования на региональном уровне – это стратегии (концепции) развития федеральных округов, стратегии (комплексные программы) социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, разрабатываемые с учетом задач обеспечения национальной безопасности, на перспективу 10 лет и 5 лет соответственно.

Целесообразно определить направления и способы гармонизации региональных концепций с федеральной концепцией, индикативным планом и иными программными документами в области регулирования социально-экономического развития страны. Основными связующими моментами в содержании региональной и федеральной концепций являются следующие:

- цель региональной концепции не должна вступать в противоречие с целью федеральной концепции и призвана способствовать наиболее успешной реализации федеральной цели;
- качественные показатели, представленные в федеральной концепции, служат общим ориентиром при формировании одноименных показателей региональных концепций; вместе с тем в каждом регионе этот «норматив» должен быть скорректирован с учетом местных условий;
- объемные, абсолютные показатели, представленные в региональной концепции, должны примерно соответствовать доле каждого региона в совокупном экономическом потенциале страны в разрезе рассматриваемой характеристики этого потенциала;
- целевые показатели темпов экономического роста на предстоящие годы, представленные в региональной концепции, должны быть согласованы с соответствующими показателями федеральной концепции с учетом специфики условий региона;
- необходима согласованность хронологических параметров региональных и федеральной концепций: горизонта среднесрочных и

долгосрочных целевых показателей концепций, периодичности текущего контроля хода реализации концепций;

- следует согласовывать программы и методики социально-экономического мониторинга на федеральном и региональном уровнях;

- финансирование региональной концепции может быть расширено за счет средств федерального бюджета, если последнее предусмотрено расходной частью федерального бюджета.

Указанные моменты согласованности федеральной и региональных концепций не означают полной их идентичности. С позиций системного подхода региональные концепции по отношению к федеральной концепции выступают как подсистемы, входящие в состав общей системы. Это означает наличие относительной автономности и качественного своеобразия каждой подсистемы при сохранении единых системообразующих свойств у всех подсистем. Тем самым создаются предпосылки для действия механизмов прямых и обратных связей в пределах системы. Эти взаимосвязи обеспечивают достижение целей и эффективность функционирования системы в целом. Таким образом, соблюдение принципов системного подхода при формировании организационно-методической базы является условием реалистичности и результативности концепций регионального развития. Создание организационно-методической базы региональных концепций включает научно-практическую деятельность по разработке проекта такой базы и последующее ее закрепление в соответствующих нормативно-правовых актах.

3.2. Опыт макроэкономического планирования в промышленно развитых и развивающихся странах мира

Интерес к макроэкономическому планированию начал появляться в начале XX века, что способствовало возникновению планов развития отдельных стран, отраслей, регионов (табл. 3).

В послевоенный период практика стратегического планирования получила широкое распространение в мире. Пятилетние планы составляются в Индии, Китае, Южной Корее, Японии, во Франции, Германии, бывших странах-членах СЭВ (Совет Экономической Взаимопомощи). При этом широко использовался советский опыт. Но в странах с регулирующей рыночной экономикой показатели пятилетних планов носили в основном индикативный характер.

**Развитие макроэкономического планирования в развитых
и развивающихся странах мира в XX веке**

Период времени	
Конец 20-х – середина 30-х гг.	Планы борьбы с безработицей в Германии
	Планы развития национальной экономики в Мексике
	Планы экономического развития в Индии
Середина 30-х – начало 40-х гг.	Построение СНС в Норвегии
Конец 40-х – конец 50-х гг.	Схемы экономического роста в США
	Национальное бюджетирование в ряде стран
Середина 50-х – середина 90-х гг.	Проекты и программы в Европейском Сообществе
	Планирование в КНР на 1, 5 и 10–12 лет
	Долгосрочные и пятилетние планы в Индии
Конец 80-х – конец 90-х гг.	Рамочные среднесрочные программы и специальные стратегические научно-технические программы ЕС
	Система направляющего планирования в КНР
	Система демократического планирования в Индии

После окончания второй мировой войны перед правительством **Франции** встала проблема поиска путей восстановления и дальнейшего развития экономики. Возникла идея: если не работать по плану, то общество будет обречено на разрозненные усилия, непоследовательные капиталовложения. Следовательно, необходимо создать механизм, который координировал бы инвестиции, а так же управлял бы потреблением и вносил порядок в эту область.

До 1946 г. опыта планирования в мире практически не было, поэтому встал вопрос: как совместить идею плана с рыночной экономикой и демократией. Для этого был провозглашен ряд основополагающих принципов. Во-первых, Франция была и остается страной со смешанной экономикой, т. е. в ней уживается и государственный, и частный сектор. Во-вторых, страна должна стать открытой для международной конкуренции. В-третьих, французский план не должен носить директивный характер, как в СССР. Он должен быть индикативным, т. е. показывать экономике желаемое направление и использовать средства, которыми располагает государство.

Система макроэкономического планирования в **Италии** включает в себя как общенациональные экономические планы, так и отраслевые и региональные программы, а также целевые программы решения важнейших экономических проблем.

В **Германии** в основе системы макроэкономического планирования находится государственный индикативный план, а на его основе осуществляется региональное и среднесрочное финансовое планирование.

В настоящее время в **Европейском Союзе** функционируют разноуровневые механизмы регулирования социально-экономических процессов. Наряду со стихийным механизмом рыночной конкуренции существует и государственное регулирование на всех уровнях: внутрифирменное, государственное, межгосударственное в рамках ЕС, а также глобальное межгосударственное.

Планирование в **Японии** носит индикативный характер. В послевоенные годы Япония в результате быстрых темпов экономического роста превратилась во вторую по экономической мощи державу мира.

Разработчики первого общегосударственного плана («Пятилетний план экономического самообеспечения») с 1956 по 1960 г. исходили из того, что основу экономики составляли частные предприятия.

В **Японии** основное внимание уделяется разработке среднесрочных и долгосрочных планов, а основным средством достижения социально-экономических целей планов является технологическое развитие. В целом же планы ориентированы на последовательное развитие конкуренции и всестороннюю поддержку частных фирм.

Процесс разработки планов носит длительный характер. В нем так или иначе участвуют все правительственные учреждения, имеющие отношение к экономике, в частности Министерство финансов, Министерство внешней торговли и промышленности; привлекаются многие научно-исследовательские организации, значительный круг наиболее опытных специалистов и экспертов. Но главную координирующую и исполнительную роль играет управление экономического планирования и Экономический Совет.

Особенности японской модели планирования следующие:

1) устанавливаются разрывы между проектируемым и текущим показателями и различаются меры по их преодолению;

2) целью является не максимизация производства, а удовлетворительное исполнение поставленных целей;

3) сначала разрабатываются долгосрочные стратегии, а дальше директивы для среднесрочных планов.

Государство играет основную роль в построении рыночной модели в **Южной Корее**. Ведущая роль государства закреплена в конституции. В 1963 г. было создано управление экономического планирова-

ния, в обязанности которого входило: выработка общей экономической стратегий; составление текущих планов развития; разработка и исполнение государственного бюджета; координация политики по привлечению и использованию финансовых ресурсов, а также развитие сотрудничества с зарубежными странами и международными организациями. Впоследствии управление было преобразовано в министерство экономического планирования. В Южной Корее существуют и план, и рынок. Государство влияет на формирование рыночных механизмов, а также на создание условий для развития свободного предпринимательства и правомерной конкуренции.

Разработанные в США программы не утверждаются правительством или парламентом страны, а плановые органы, подобные имеющимся во Франции, Германии и Японии, отсутствуют. Перспективные индикативные планы на макроуровне в США не разрабатываются. Американские фирмы используют обычно два вида планирования: долгосрочное стратегическое планирование и годовое финансовое планирование.

Гибкость планирования американские компании повышают двумя путями: 1) сокращением планируемого периода одновременно с осуществлением прогнозирования и планирования заданий на «скользящей основе» и 2) сокращением времени выполнения заказа и установлением более тесных контактов с заказчиком.

Компании готовят свои планы и присылают их для утверждения «на верх». А затем возвращаются «вниз» для выполнения. Инструментами оценки вариантов плановых решений является норма прибыли на вложенный капитал, норма прибыли на весь использованный капитал, норма прибыли.

В Китае в конце XX века существовало большое разнообразие форм планов и весьма дифференцированный подход к планированию. Для предприятий, выпускающих важнейшие виды продукции по государственному плану применялись директивные планы. Планирование на основе согласований в рамках государственного плана осуществлялось по мелким и индивидуальным предприятиям, на которых произошли изменения в соответствии с переходом к рынку. Но существовали и планы, частично обязательные для предприятий. Планирование на их основе имело место для тех предприятий, большая часть выпуска которых регулировалась рынком, а меньшая – государством.

В период проведения рыночных реформ в системе планирования КНР произошел ряд существенных изменений. Так, помимо средне-

срочных (пятилетних) планов составляются и долгосрочные планы на 15 лет. В планах все чаще используют качественные показатели вместо количественных, а планирование приобретает направляющий характер в сферах макроэкономического контроля, социального прогресса, экологии и т. д. Повышается степень прозрачности информации при составлении планов.

В настоящее время в КНР при составлении комплексных стратегических программ развития отдельных отраслей, регионов, объектов применяется преимущественно программное планирование (рис. 15).



Рис. 15. Планирование в КНР в начале XXI века

Планы и программы при этом направлены на решение задач всестороннего стратегического регулирования.

3.3. Возможность использования зарубежного опыта макроэкономического планирования в Российской Федерации

Учитывая особенности национального менталитета, многолетний собственный опыт планирования и современные проблемы управления социально-экономическими процессами в стране, можно предположить, что для РФ предпочтительнее вариант плановой системы с более высоким уровнем централизации. В частности, заслуживают внимания предложения использовать опыт Франции, создав аналогичный Генеральному комиссариату по плану Франции Центр по стратегическому планированию при Правительстве РФ и Совет по прогнозированию и

стратегическому планированию из представителей органов государственной власти всех уровней, науки и бизнеса.

Это должно позволить скоординировать усилия, обеспечить государственную поддержку и более полное использование потенциала научных учреждений и прогрессивного опыта регионов в области стратегического планирования.

Анализируя зарубежный опыт, следует учитывать, что национальная система планирования любой страны в большей части состоит из универсальных элементов, которые применяются повсеместно. Специфические элементы занимают в структуре системы планирования страны относительно низкий удельный вес. Однако именно эти элементы основываются на ключевых компетенциях субъектов плановой деятельности каждой страны и образуют основы ее конкурентных преимуществ.

Универсальная часть элементов системы национального планирования формируется под влиянием научно-технического прогресса, а также условий и требований рынка, а специфическая – под влиянием особенностей национального характера, национальной истории и традиций, интеллектуального, образовательного и духовного уровня развития граждан.

Национальные модели планирования в большинстве стран постоянно совершенствуются, развиваются, обновляются, адаптируясь к ускоряющимся изменениям в окружении и внутренней среде.

Характерные для современного цивилизационного этапа развития процессы интеграции национальных экономик и глобализации бизнеса обуславливают два вида разнонаправленных изменений плановых систем зарубежных стран: интернационализацию, проявляющуюся в повышении доли универсальных элементов в национальных плановых системах, и самоидентификацию, выражающуюся в выявлении и преимущественном развитии уникальных элементов с целью создания и поддержания долговременных конкурентных преимуществ страны стратегического характера в различных областях жизнедеятельности.

Контрольные вопросы

1. Перечислите основные направления совершенствования системы планирования в Российской Федерации.
2. В каких направлениях можно использовать опыт планирования зарубежных стран?

3. Почему следует весьма осторожно относиться к копированию иностранного опыта и внедрению в практику планирования в России?

4. Ознакомьтесь с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. Выделите цели, задачи, ресурсы, исполнителей. Представьте логическую схему данного документа.

5. Проанализируйте Концепцию стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации, Стратегию социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г., целевые программы и другие плановые документы субъектов РФ. Как они связаны между собой? Каковы приоритеты развития?

Список использованных источников

1. Федеральный закон РФ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ.
2. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.
3. Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации. – [http://www.ksocpol.rags.ru/files/konc_reg.htm]
4. Основы стратегического планирования в Российской Федерации. Утверждены Указом Президента РФ № 536 от 12 мая 2009 г.
5. Стратегия социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 года. – [http://adm.nso.ru/glaveu/strat/str_NSO2025.ppt]
6. Федеральные целевые программы России. – [<http://www.programs-gov.ru>].
7. *Басовский Л.Е.* Прогнозирование и планирование в условиях рынка: учеб. пособие. – М.: ИНФРА-М, 2004.
8. *Бородушко И.В., Васильева Э.К.* Стратегическое планирование и контроллинг. – СПб: Питер, 2006. – 192 с.
9. *Владимирова Л.П.* Прогнозирование и планирование в условиях рынка: учеб. пособие. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К^о», 2005.
10. *Кузык Б.Н., Кушлин В.И., Яковец Ю.В.* Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование: учебник. – М.: «Экономика», 2008.
11. *Логвинов С.А., Павлова Е.Г.* Стратегическое планирование. – М.: Финансовая академия, 2002.
12. *Логвинов С.А., Павлова Е.Г.* Стратегическое планирование: альбом наглядных пособий. – М.: Финансовая академия, 2004.
13. Стратегическое планирование: учебник / Под ред. Э.А. Уткина. – М: ЭКМОС, 1998 г.
14. Рост в переходный период / Transition Report 2008: Growth in transition. – <http://www.ebrd.com/pubs/econo/tr08.htm>.

Мальшева Екатерина Валерьевна

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

Часть 1

Учебное пособие

Редактор *А.Ю. Кроних*
Корректор *Л.Н. Кишин*
Выпускающий редактор *И.П. Брованова*
Дизайн обложки *А.В. Ладыжская*
Компьютерная верстка *Л.А. Веселовская*

Подписано в печать 27.01.2010. Формат 60 × 84 1/16. Бумага офсетная. Тираж 200 экз.
Уч.-изд. л. 3,02. Печ. л. 3,25. Изд. № 257. Заказ № Цена договорная

Отпечатано в типографии
Новосибирского государственного технического университета
630092, г. Новосибирск, пр. К. Маркса, 20