

ДЕРЖАВНЕ ПЛАНУВАННЯ: ВІД МІФІВ ДО РЕАЛЬНОСТІ*

Ми завжди живемо в конкретній реальності, але створюємо собі міфи, за яких із завзятістю чіпляємося. Теж саме стосується державного планування і планування взагалі. Суспільство живе в певному економічному середовищі, від якого воно безпосередньо залежить. А тому зацікавлено в розвитку економіки. Але економіка не чарівна фея, яка обдаровує людей матеріальними благами. Це система, яка має свої об'єктивні закони і жорстко карає людство, якщо воно нехтує ними — будь то жадання наживи або вичавлювання з економіки останніх соків. Тому, які б теорії не існували, людство прагматично і імперично крок за кроком все більш і більш регулює економічні процеси. І це не від лукавого, а від необхідності вижити і жити по-людськи. Але в суспільстві є лише одна сила, яка здатна ефективно або неефективно вирішувати цю задачу, — це держава. Але держава — це не щось само по собі, що живе в небесах, це частина структури суспільства, на яку воно покладає складні завдання. І завдання ці вирішують люди, які знаходяться в полоні своїх понять, знань, досвіду і, звичайно, ілюзій і міфів. І все-таки спочатку про міфи.

Відношення до планування взагалі і до державного зокрема неоднозначне. Тому спочатку слід визначитися в суті і в поняттях. Інакше кажучи, говоримо начебто про одне, розуміємо абсолютно інше. У спорах буває і так, що сперечальники сперечаються до хрипоти, доводячи свою правоту. Але якщо їх зупинити і запитати, що вони розуміють під тим, про що сперечаються, то виявиться, що початкове явище вони розуміють абсолютно по-різному і в реальності сперечаються вони не один з одним, а самі з собою. Тому, щоб відштовхуватися від єдиної платформи, необхідно знищити міфи і стати на реальний ґрунт. Отже, про міфи у плануванні.

Міф 1. Планування — це винахід соціалізму і його корінна перевага перед капіталізмом. Однак це не так. Ще на початку ХХ століття планування почало застосовуватися у Великобританії в розвитку міста Лондона [1]. Тому ще до практики соціалістичного будівництва виникла необхідність застосування планування як фактору соціально-економічного розвитку.

Країною, яка послідовно дотримується ідеї планового регулювання, є Франція. Ідея використати планування як важіль підйому ослабленої війною економіки постала в 1946 р. «Монне переконав де Голля в тому, що Франції тоді було необхідно мати систему, яка не те щоб замінила ринкову економіку, але доповнила б і підсилила її» [2]. Це тяжіння надавати першорядного значення споживанню замість капіталовкладень і розрізненості зусиль держави і приватних осіб в регулюванні економічної ситуації. Використання Францією загальнодержавної системи планування вже на першому етапі принесло свої позитивні результати.

Зруйнована Другою світовою війною економіка Японії починала своє відродження під американським патронатом, що багато в чому підвело країну до планового регулювання економіки. Відбудова країни вимагала чітко продуманої лінії, причому досить жорсткої, що втілювалося у плані 1945–1949 років. У своїй основі він мав директивний характер і як такий виявився не досить ефективним. Тому наступний план, розрахований по 1952 р., не мав директивних засад і був розрахований на активізацію японського бізнесу, в основі якого була ціль — відбудова японської економіки і подвоєння життєвого рівня населення. Офіційне повернення до планової політики було здійснено в 1955 р. прийняттям на 1956–1960 рр. п'ятирічного плану досягнення економічної само-

* У продовження статті акад. В. Мамутова і д-ра юрид. наук О. Юшика «Без загальнодержавного планування економіку і країну не підняти» // Голос України. — 2010. — 23 черв. (№ 114). — С. 8–9.

Потрібно виказати вдячність акад. В. Мамутову і д-ру юрид. наук О. Юшику за статтю «Без загальнодержавного планування економіку і країну не підняти», оскільки вони підняли дуже важливу проблему, до якої є різне ставлення. Тому вбачається, що це початок розмови на цю тему. Оскільки є різне восприяття проблеми державного планування, необхідно зрозуміти, чому науковці разом із практиками опинились по різні сторони та майже не хочуть слухати одне одного і подивитись на державне планування з реалій сьогодення.

стійності. Таким чином, імперичний матеріал історичного розвитку свідчить, що розвинуті країни вже здавна користуються державним плануванням.

Міф 2. Державне планування і ринкова економіка — антиподи. Яка би не була практика західних країн у відношенні державного планування, його противники створили ще радянських часів теорію, а в пострадянський час продовжують стверджувати, що планомірність або планування на державному рівні не сумісні з товарно-грошовими відносинами (ринковою економікою). «Логіка цієї концепції така: соціалістична економіка розвивається тільки на основі плану, а ринок припускає використання товарно-грошових відносин. Отже, ці категорії не-сумісні» [3, с. 220]. По суті, це концепція командно-планової економіки. Перехід до цієї концепції зовсім не випадковий. Держава усвідомила можливість планування в розвитку економіки, а також і державного управління. Стало зрозумілим, що той, хто володіє ресурсами, володіє країною.

У Радянському Союзі практика взаємообумовленості планування і власника в особі держави привела, з одного боку, до теорії, що планомірність — виняткова риса соціалізму, а отже планування і саме виробництво — це єдине ціле, а, з іншого боку, до викривлення пропорцій і до гіпертрофічної ролі загального в системі виробничих відносин соціалістичного суспільства. В решті решт, радянська школа економістів ототожнювала планомірність з некапіталістичним засобом ведення господарства, а на практиці форми управління економікою, у тому числі і планування, мали пріоритет над формами господарювання. Це все більш нагадувало судно, що має потужне кермо і маленькі вітрила.

В теорії соціалізму домінувала теза про безтоварний характер виробництва або те, що це специфічне товарне виробництво, тобто воно соціалістичне і носить планомірний характер. У даному випадку змішувалися різноманітні рівні економічних відносин — товарне виробництво як форма руху продукту і планомірність як форма управління. Крім того, як би не старалися в теорії заперечувати наявність товарного виробництва при соціалізмі, на практиці воно існувало, не зважаючи ні на які накази і теорії. І не випадково, з початку 60-х років все більше визнавався товарний характер соціалістичного виробництва. Але, зрозуміло, специфіка товарного виробництва при соціалізмі була. Насадження планомірності у формі планування, що фактично носило обов'язковий характер, деформувало товарні відносини, свідомо створюючи умови, при яких товарне виробництво носило обмежений характер. Так, централізований розподіл і перерозподіл товарних мас заважав нормальному товарообміну, а звідси стримування розвитку самого виробництва. Неадек-

ватний тиск сфери управління на суспільне виробництвом викликав нерозвиненість товарного ринку і всієї сукупності товарних відносин.

Стереотип, створений радянською наукою про протиставлення планомірності і товарного виробництва, культивувався десятиліттями і сприймається в теорії і практиці як протиставлення соціалізму і капіталізму. Не випадково тому в пострадянський період у практику почали впроваджуватися ринкові реформи — типу: «ринок — так, планування — ні». Заперечення регулюючої ролі держави виробничих відносин привело не до зростання, а до спаду суспільного виробництва, а запізніле і неадекватне втручання держави в економічну сферу привело до кризи постсоціалістичних країн.

Оскільки міфи про планування будемо вважати розвінчаними теоретично і практикою економічного життя, звернемося до потенціалу державного планування. Слід відмітити, що не треба сприймати планування як встановлення певних показників в економічній діяльності окремих підприємств, так і держави в цілому. Саме планування значно більш широке явище, ніж ця вузька частина планування. До планування, окрім розробки прогнозів, програм, довгострокових, середньострокових, оперативних планів, треба відносити ті дії, що спрямовані на досягнення певних результатів чи певного стану і котрі проробляються заздалегідь. Такі дії можуть не носити явно вираженого планового характеру, але разом з тим є плануючими діями. Встановлення розмірів податків, мита, норм амортизації, облікових ставок, квот і аналогічних нормативів, що затверджуються державою, та інших нормативів, слід розглядати, як планові дії. Їх правомірно відносити до планових актів, оскільки вони є суттю формування певного стану економіки і формування певної поведінки суб'єктів господарської діяльності.

Не ставлячи прямих планових завдань, але плануючи зміни умов господарювання, держава може і досить активно стимулювати суб'єктів господарської діяльності. Таке планування є непрямим плануванням. Не будучи по формі плановими діями, вони по суті є плановими. Якщо розглядати планування під цим кутом зору, то стане ясно, що будь-яка країна з ринковою економікою насичена в тій чи іншій мірі плануванням.

Тепер звернемося до форм державного планування, що мають потенціал змінення економічної ситуації до кращого, не повертаючись до тих, що були запропоновані у статті акад. В. Мамутова і д-ра юрид. наук О. Ющика «Без загальнодержавного планування економіку і країну не підняти» Зупинимось на деяких інноваційних формах державного планування, які характерні для ринкової економіки і можуть забезпечити її сталий розвиток.

Такою формою планування є зобов'язальне планування. Таке планування припускає, що сторони в ньому виступають як соціальне рівні партнери. У відносинах інтереси сторін поєднуються через їх погодження. Тому в основі їх відносин лежить плановий договір, де предметом виступають не передача майна іншій особі, дарування та інше, а виконання планового завдання або планових показників. Але в даному випадку досягається консенсус між інтересами держави і суб'єкту господарської діяльності. З одного боку, держава (або його орган) шляхом договору надає правову силу своїм діям, роблячи їх обов'язковими, але погодженими, а з іншого боку, плановий договір захищає суб'єкта господарської діяльності від свавілля держави.

У зобов'язальному плануванні вступ у планові відносини повинен бути вільним. Ініціатива планування може іти від будь-якої сторони, але це не зобов'язує іншу сторону вступати у планові правовідносини. Вони можуть виникнути на основі вільного волевиявлення сторін. Тому йдеться про формування ринку планування, де сторони можуть пропонувати свою господарську діяльність у певних параметрах свого функціонування. Такий підхід може докорінно змінити інвестиційну політику. Держава буде не просто сплачувати гроші чи додавати пільги суб'єктам господарської діяльності, а мати економічно-обґрунтований захід з кінцевими прогнозованими результатами. Це значно знімає недолік тендерної системи, коли задля виграшу суб'єкти пропонують нижчу ціну, але при цьому страждає якість і порушуються технології. Державі потрібно не дороге або дешеве, а якісне на основі економічно обґрунтованих затрат. У такому разі бюджетні кошти не будуть марнуватися. Специфіка цього ринку — його суб'єкти: держава або його органи та суб'єкти господарської діяльності. І взаємовідносини на цьому специфічному ринку будуть визначатися попитом і пропозицією на планову діяльність. Все це не виключає того, що в законодавстві можуть бути визначені ті виняткові випадки, коли держава матиме право не тільки ініціювати відношення, але і зобов'язати суб'єкта підприємницької діяльності до укладення договору з державою. Але ця обов'язковість повинна гарантувати законодавче дотримання прав і інтересів суб'єкту господарської діяльності. Йдеться про те, що обов'язковість укладення планового договору визначається не на умовах державного органу, а на умовах погодження умов укладення планового договору.

Зобов'язальне планування позбавлене основних недоліків як директивного, так і індикативного планування. Тут знижується жорстка детермінованість волі держави стосовно суб'єкта підприємницької діяльності, планові рішення примушені прийматися зважено, інакше прийдеться нести

відповідальність не тільки конкретному державному органу, але і його керівникові. У той же час знімається недолік індикативного планування. Стаючи стороною в плановому договорі, суб'єкт підприємницької діяльності вже не може ігнорувати волю держави, у зручний для себе момент змінити свою лінію поведінки, бо у противному випадку виникає його відповідальність перед державою. Це, у свою чергу, змусить суб'єктів господарської діяльності серйозно підходити до своїх взаємовідносин з державою, зважуючи свої можливості при вступі у планові відносини. Можливий скептицизм про вільний вступ у планові відносини не має під собою основи. Держава в будь-якій країні — це колосальний ринок споживання товарів і послуг. Ринок стабільний, привабливий і пріоритетний, тому суб'єкти підприємницької діяльності безумовно зацікавлені в ньому. Але щоб потрапити до нього, повинні бути цивілізовані правила участі в ньому, що виключають протекцію і хабарництво. Тому зобов'язальне планування є бар'єром для цих негативних явищ.

Наявність планової функції держави вимагає організаційного утворення, що спеціалізовано б займалися плановою діяльністю. Така констатація відразу викликає запитання всесильного Держплану радянських часів. Але, по-перше, йдеться не про таку структуру, яким був держплан. По-друге, багато розвинених країн мають свої планові органи, які мають міцну апаратну структуру. Основною функцією такого органу повинно бути формування ринку планування. Його функціонування вимагає розвитку всіх форм планування (прогнозування, програмування, перспективного і середньострокового планування, територіального, галузевого тощо) і збалансованості на цій основі всіх соціально-економічних процесів. Такий орган був би центром розробки нормативної бази ринку планування і методичним центром планової діяльності. Як державний орган, що реалізує таку найважливішу функцію, як планування, він повинен мати державно-владні функції. Чисто правова функція — видання нормативного матеріалу з питань планування. Такий орган повинен представляти уряд на ринку планування. Тому йому слід надати право укладати договори на виконання програм, бути інвестуючим органом за плановими контрактами, привертати науково-дослідні структури до укладання національних, територіальних, трудових, галузевих, матеріально-технічних та інших балансів до розробки прогнозів і державних програм розвитку, створювати ради по різноманітним питанням соціально-економічного розвитку країни. Звідси ясно, що між функціонуванням такого органу і колишнім Держпланом є істотна різниця. Йдеться про наявність державного органу, який

еластично регулює економічну систему і забезпечує стабільність і динамізм розвитку економіки.

Одним із варіантів вдосконалення державного регулювання соціально-економічних процесів є засноване на планових засадах економічне налагодження. Такого засобу регулювання економікою у нас немає, та й в інших держав, мабуть, теж. Щоб у принципі зрозуміти про що йдеться мова, має сенс провести аналогію з технічною наладкою, що широко відома скрізь. Коли іде реконструкція підприємств, то відбувається зміна в технічному оснащенні і міняється технологічний процес. Але коли все готово, з'являються налагоджувачі — люди, що перевіряють всі вузли, відпрацьовують весь технологічний ланцюг виробництва і запускають його в хід, тобто їх задача полягає в усуненні тих недоліків, що були припущені будівельниками, конструкторами, технологами та іншими. Завдяки їм виробництво оживає і працює як здоровий організм. У нас у зв'язку з переходом до ринкової економіки замінили вузли в господарському механізмі, але забули про те, що кожний вузол повинен бути налагодженим на спільну роботу.

Економічне налагодження не припускає різкої зміни державного регулювання. Як засіб впливу, вона пропонує планомірний пошук вузьких місць в економіці. Слабка ланка піддається зміні, але не сама по собі, а у зв'язку з іншими примикаючими до неї елементами. Після того, як слабкий елемент починає функціонувати більш-менш нормально, налагодці піддається той елемент, який на налагодження виявляє найбільш негативний вплив. І так поступово по всьому ланцюгу. У підсумку весь механізм починає працювати більш-менш злагоджено. Після цього починається друге, третє коло налагодження і так до тих пір, поки господарський механізм не вийде на рівень ефективного функціонування. Коли господарський механізм розбалансований, що відповідає нинішньому положенню речей в економіці, і проблем в ньому більш, ніж достатньо, то економічній налагодці повинні підлягати самі суттєві проблеми стабілізації економіки. Тому в цьому напрямленні повинні концентруватися організаційні, фінансові, наукові, матеріальні потужності, які б забезпечили прорив і наступ на кризові явища і створювали стабілізуючий початок економічного розвитку. Стримування проблеми по всьому фронту і постійне латання дір в економіці може призвести до стабілізації, наступ на нестабільність на вузькій дільниці з розвитком успіху ушир і вглиб економічних процесів. При такому підході метою регулювання є не тільки окремих елементів економіки, а господарський механізм в цілому. Добре налагоджений окремих його елементів вже сам по собі

буде благодатно впливати на систему в цілому, об'єктивно розкриваючи недоліки в певних сферах, а отже і створювати можливості їхнього усунення.

Економічне налагодження — це універсальний засіб впливу на господарський механізм, який має широкі потенційні можливості як на рівні макроекономіки, так і мікроекономіки. Рішення глобальних економічних процесів не виключає, а припускає рішення конкретних проблем окремих суб'єктів господарювання. Невдачі окремих підприємницьких структур здебільш пов'язані з тим, що балансування у стихії ринку ґрунтується на особистому баченні ситуації, обсягу знань і розумінні законодавства, особистому досвіді, якості управлінських рішень, що приймаються, далеко не завжди відповідають реальному положенню речей. Звідси і трагедії як дрібних, так і великих суб'єктів підприємницької діяльності. Економічне налагодження надає можливість суб'єкту підприємницької діяльності не тільки виявити основний недолік у своїй роботі, але і вжити конкретні міри по відновленню порушеної рівноваги.

Ідея економічного налагодження — це далеко не теорія. За радянських часів виконуючи науково-дослідну роботу на одному з машинобудівних підприємств, був застосований принцип економічної налагодки. Результати були несподівані. На п'ять тисяч затрат була получена пряма економія в розмірі 65 тисяч карбованців, тобто це був прямий економічний ефект, а не умовний прибуток. Ріст продуктивності праці склав 9,8 %, при рості заробітної плати 3,1 %. На підприємстві зникли чорні суботи, зупинилась плінність кадрів, п'янство на робочому місці тощо.

У даному випадку ми показали, що можливі нові підходи до державного планування, які можуть забезпечити результативність економічної політики держави. Ці форми є не єдиними, які є в арсеналі планування. Ми можемо говорити про облогове планування, оборонне (антикризисне) планування, штурмове планування, планування з плаваючим горизонтом та інше, які по суті не осмислені і не розроблені, але мають великий потенціал регулювання економіки і її розвитку.

Література

1. Planning London. — London : Press, 1994.
2. Богатырев С. Что означает план во Франции / С. Богатырев // За рубежом. — 1991. — № 25. — С. 12.
3. Авдаков Ю. К. Производственные объединения и их роль в организации управления советской промышленностью / Ю. К. Авдаков, Л. В. Бородин. — М. : МГУ, 1973. — 220 с.

Подано до редакції 11.12.2010 р.