

Полозенко Д.В.,

доктор економічних наук, професор,
завідувач відділу Академії фінансового управління
Міністерства фінансів України

ПЛАНОВО-ІНДИКАТИВНЕ Й БЮДЖЕТНЕ ПЛАНУВАННЯ В УМОВАХ РИНКУ

Проаналізовано еволюцію планування в умовах адміністративно-командної системи, сучасний стан бюджетного планування та на цій основі розроблено рекомендації щодо вдосконалення управління розвитком економіки.

The author studies planning evolution of the administrative-command system; modern state of budgetary planning; and on this basis, offers recommendations how to improve the economic management development.

Реформування економіки України досі здійснювалося без належного наукового забезпечення й визначення його етапів, що, власне, призвело до цілої низки помилок і прорахунків у системі планування й регулювання народногосподарським комплексом країни. В результаті тривалої невиваженої й не обґрунтованої з наукової точки зору економічної політики вітчизняна економіка зазнала негативного, а деякі галузі й руйнівного впливу. Досить нагадати, що за основними економічними показниками Україна відстає від Європейського Союзу. Також вона поступається за індексом людського розвитку (ІЛР), зокрема таким постсоціалістичним країнам, як Білорусь, Росія, Казахстан. Поряд із цим варто зауважити, що в нашій державі за останні роки ухвалено ряд законів щодо формування нових економічних відносин на мікро- й макрорівні, спостерігається певне підвищення рівня життя населення.

Слід зазначити, що в перші роки незалежності нашої країни були пропозиції проводити ліберальну політику та повністю відмовитися від принципів планування лише тому, що вони нібито притаманні країнам із суспільною формою власності. Помилковість таких тверджень доведена практикою господарювання вітчизняних підприємств.

Нагадаємо, що у 2000 році, за рекомендаціями зарубіжних фахівців, було ухвалено Закон “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”, в якому державне прогнозування визначено як наукове передбачення напрямів розвитку країни, окремих галузей економіки чи адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану економіки й соціальної сфери в майбутньому, а також альтернативних шляхів і строків досягнення параметрів економічного й соціального розвитку¹. Утім, таке досить широке визначення

¹ Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” від 23.03.2000 № 1602-III // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 25. — С. 195.

прогнозування не включає планування, значення якого важко переоцінити в умовах перехідної економіки України. Щодо змісту прогнозування, то його можна розглядати як систему науково обґрунтованих уявлень про напрями соціально-економічного розвитку країни.

Варто зазначити: в Україні повалення системи державного планування відбувалося під впливом твердження, ніби вона була надто директивною та є непринятною в умовах ринку. На нашу думку, з таким твердженням можна погодитися лише частково. Зауважимо, що ще в 1980-х роках у країні розпочався широкомасштабний економічний експеримент щодо розширення господарської самостійності й посилення відповідальності підприємств за результати роботи. Платежі до бюджету здійснювалися не міністерствами, а підприємствами. Були й інші демократичні починання, які, на жаль, не дали бажаного результату через намагання тодішніх чиновників не допускати будь-якої самостійності підприємств.

На наш погляд, розв'язання соціальних і економічних проблем в умовах ринку потребує багато зусиль та виважених дій професіоналів, зокрема використання важелів планово-індикативного й бюджетного планування. Тому сьогодні, відповідно до законів “Про державні цільові програми” і “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”, розробляються два види програм: державні цільові та економічного й соціального розвитку. Таким чином, з одного боку, державні програми ставляться на перше місце, а з другого — заперечується наявність планування в ринковій економіці. Також зазначимо, що в монографіях, наукових дослідженнях і публікаціях майже відсутні теми, пов'язані із застосуванням важелів планування в економіці. Утім, на нашу думку, будь-яка країна, й особливо у кризовий, перехідний період, без планування не здатна забезпечити виведення країни на траєкторію стійкого економічного зростання. Зокрема, це підтверджується історією економічного розвитку суспільства.

До речі, досвід планового управління економікою, накопичений країнами колишнього СРСР, успішно використовують розвинуті країни. Так, США поряд із ціновим втручанням у економіку, використовують планування у вигляді контрактів щодо обсягів виробництва продукції, потрібної державі для забезпечення населення, приміром, продуктами харчування. Також варто згадати, що президент Франклін Рузвельт в умовах жорсткої економічної кризи використав кейнсіанські рекомендації щодо застосування планово-регулятивних важелів, зокрема збільшення бюджетних видатків, розширення внутрішнього ринку. Можна навести й досвід відновлення економіки повоєнної Німеччини. Завдяки жорсткій державній економічній політиці федерального канцлера Німеччини Людвіга Ерхарда (1963—1966), який до цього працював міністром господарства Баварії, а в 1947 році обіймав посаду професора Мюнхенського університету, виробництво країни за сім років зросло втричі. Отже, у ХХ сторіччі державне регулювання стало невід'ємною частиною ринкового господарства, а різні форми прогнозування і планування — широкою практикою.

У постіндустріальному суспільстві загальнодержавного значення набули прогнозування, програмування й індикативне планування. Унаслідок індустріалізації розвинутих країн постала потреба в національних енергетичних урбанізаційних і освітянських, транспортних програмах тощо. Індикативне планування є методом реалізації соціально-економічної політики держави; це процес формування системи параметрів (індикаторів), досягнення яких визначає міру державного впливу на соціально-економічні процеси. Як індикатори використовуються показники динаміки, структури, ефективності економіки, зайнятості, рівня життя населення, стану зовнішньоекономічних зв'язків. Індикативне планування широко застосовується в Японії, Китаї, Франції.

Досвід багатьох розвинутих країн свідчить, що в умовах ринку, функціонування різних форм власності планування не лише не призупиняється, а навпаки, діє в тісному взаємозв'язку з вимогами ринку. Саме завдяки використанню важелів планування в ринковій економіці можливе розв'язання численних соціально-економічних проблем. Також деякі науковці вважають, що роль плану виконує державний бюджет та що “у більшості країн бюджет розробляється більш детально і перебирає на себе функцію плану”².

Тобто держава може впливати на стан економіки через відповідний план економічного й соціального розвитку, бюджет. На нашу думку, без упровадження принципів планування досягти пропорційного економічного розвитку неможливо. Зазначимо: йдеться не про повернення колишнього Держплану (хоча його досвід потребує окремого дослідження), а про поєднання директивного й індикативного планування. Так, використовуючи важелі планування, можна впливати на попит і пропозицію на ринку, а також на рівень доходів і витрат суб'єктів господарювання й домогосподарств.

Державні плани економічного й соціального розвитку особливо потрібні сільськогосподарським підприємствам, які нині виробляють продукцію на свій страх і ризик, оскільки їм не відомі ні шляхи реалізації готової продукції, ні рівень цін, що й призводить до значних щорічних втрат доходів. Натомість зарубіжні фермери виробляють продукцію відповідно до державних квот і сертифікатів.

Треба наголосити, що однією із причин збитковості державних підприємств є відсутність економічно обґрунтованих планів розвитку. Зокрема, у 2006 році в Україні збитково працювало 34,7 % промислових підприємств із загальною сумою збитку 11,2 млрд грн³. У той час як підприємства гостро потребують внутрішніх і зовнішніх інвестицій, за підрахунками спеціалістів лише 10 % зарубіжних інвестицій вкладаються у виробництво, а решта витрачаються на купівлю банків і придбання нерухомості. В Україні понад 54,4 тис. промислових підприємств, які мають численні горизонтальні й вертикальні зв'язки та торговельно-економічні

² *Стеченко Д.М.* Державне регулювання економіки. — К.: Віноч, 2003. — С. 222.

³ Статистичний збірник України. 2006. — С. 57.

відносини. Водночас підприємства функціонують без відповідного планування своєї діяльності, часто спонтанно, що негативно позначається на рівні їх рентабельності. Так, не використовуються сучасні інструменти маркетингу, виробляється неконкурентоспроможна продукція, оскільки не вивчається кон'юнктура ринку. Значна частина підприємств із державною часткою у статутному капіталі мають високий виробничо-технологічний потенціал. Разом із тим у них відсутні або недостатньо розвинуті маркетингова інфраструктура, сучасний менеджмент, реструктуризація бізнес-процесів, кваліфікація управлінського персоналу, бухгалтерський облік за міжнародними стандартами, прозорість інформації про діяльність акціонерного товариства.

Також зауважимо, що Фонд державного майна України (ФДМУ) приділяє недостатню увагу акціонованим державним підприємствам та слабо впливає на процес виробництва. На наш погляд, ФДМУ міг би взяти на себе функцію управління підприємством із державною часткою, що не суперечить чинному законодавству.

У світовій практиці участь держави в акціонерних товариствах зумовлена необхідністю обмеження діяльності монополій на певному ринку, розв'язання соціальних завдань, отримання високого прибутку. Проведені дослідження показали, що в Україні участь держави в акціонерних товариствах спричинена недосконалістю процесу зміни власності, цілі й завдання якого змінювались на різних етапах. Як наслідок — переважна більшість пакетів акцій, що зараз перебувають у державній власності, емітовані неліквідними збитковими підприємствами.

Удосконалення системи управління державною власністю пов'язане з безперервним пошуком можливостей підвищення ефективності державного інвестиційного портфеля й мобілізації внутрішніх резервів. Резерви збільшення економічної ефективності відбивають потенційні можливості зростання результативності й корисної віддачі державних інвестицій у формі пакетів цінних паперів, підвищення конкурентоспроможності, поліпшення якості й нарощування обсягів виробленої продукції (робіт, послуг) на підприємствах із державною часткою у статутному капіталі. Сутність проблеми підвищення ефективності управління державним портфелем полягає в тому, щоб знизити витрати на управління при досягненні стабільно високого рівня доходів як у коротко-, так і в довгостроковій перспективах. В остаточному підсумку підвищення ефективності управління державною власністю є стратегічною проблемою, розв'язання якої визначає успішний розвиток корпоративних підприємств із державною часткою у статутному капіталі. Завдяки ефективнішому управлінню зростає не лише загальний обсяг виробництва на підприємствах, а й доходи, що можуть бути спрямовані на розвиток соціальної сфери.

Ефективне управління державною власністю розв'язує завдання стратегічного й оперативного контролю діяльності акціонерних товариств із державною часткою відповідно до змін ринкового середовища та за умови врахування інтересів

власника — держави. Залежно від величини державного пакета воно може включати всі можливі форми взаємодії з акціонерним товариством: від участі в голошуванні на загальних зборах акціонерів до прямого впливу на фінансово-господарську діяльність відповідного підприємства через представників держави в Раді директорів акціонерного товариства.

Як бачимо, втручання держави як акціонера у формування збалансованих корпоративних відносин на підприємствах із державною часткою власності є об'єктивною потребою. І, безперечно, вдосконалення управління державними підприємствами, формування планів соціально-економічного розвитку мають перебувати в тісному взаємозв'язку з бюджетним плануванням, під яким розуміють комплекс організаційно-технічних, методичних і методологічних заходів на таких стадіях бюджетного процесу, як складання, розгляд і затвердження бюджетів для визначення обсягів і джерел формування та напрямів використання бюджетних ресурсів держави з метою забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку суспільства⁴.

Слід зазначити, що однозначного визначення категорії “бюджетне планування” немає. Вважають, що мова має йти про фінансове планування, під яким розуміють процес визначення обсягу фінансових ресурсів за джерелами формування та напрямками їх цільового використання згідно з виробничими й маркетинговими показниками підприємства у плановому періоді. У свою чергу, фінансове планування — це науковий процес обґрунтування на певний період руху фінансових ресурсів підприємств і відповідних відносин⁵. Або “процес обґрунтування на певний період руху фінансових ресурсів підприємства і відповідних фінансових відносин”⁶.

При бюджетному плануванні широко використовуються як сучасні, так і традиційні методи планування, завдяки яким встановлюються обсяги доходів і видатків. Серед методів бюджетного планування виділимо балансовий, завдяки якому видатки узгоджуються із джерелами їх покриття. Цей метод застосовується як за суспільної форми власності, так і у країнах із ринковою економікою.

Крім балансового застосовуються такі методи: коефіцієнтів (коефіцієнт ліквідності, прибутковості, обіговості тощо), нормативний і програмний. Нормативний метод використовується при визначенні обсягів доходів і видатків на всіх рівнях. Зауважимо, що ефективність використання бюджетних коштів залежить від обґрунтованості нормативів бюджетного планування, які мають враховувати економічні, екологічні, кліматичні умови регіону. На жаль, вони не завжди відповідають вимогам, тому місцеві органи самоврядування висловлюють незадоволення деякими з них.

⁴ Юрій С.І., Стоян В.І., Даневич О.С. Казначейська система. — Тернопіль: Карт-бланш, 2006. — С. 63.

⁵ Фінанси підприємств: Підруч. // Кер. кол. авт. і наук. ред. проф. А.М. Поддєрьогін. — К.: КНЕУ, 2004. — С. 403.

⁶ Крамаренко Г.О. Фінансовий аналіз і планування. — К.: Центр навч. літ-ри, 2003. — С. 126.

Програмний метод визначає мету використання бюджетних коштів. Як уже наголошувалося, застосовуються програми економічного й соціального розвитку, фінансування яких здійснюється з допомогою програмно-цільового методу (ПЦМ). Головною метою запровадження ПЦМ у бюджетному процесі є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання.

Варто також назвати такий метод, як бюджетування, який поки що не набув поширення в нашій країні, але з часом використовуватиметься на рівні розвинутих європейських країн. Застосування цього методу дає змогу здійснити те, що неможливо зробити при постатейному бюджеті, а саме встановити зв'язки між виділеними бюджетними коштами та виходом продукції. При цьому треба сказати, що бюджетування потребує ширшої аналітичної інформації й відповідної кваліфікації виконавців робіт.

Зазначені методи бюджетного планування спрямовані на підвищення результативності використання бюджетних коштів. Разом із тим ефективність їх використання значною мірою залежить від того, наскільки вони пов'язані з доходами й видатками, які мають визначатися на основі стратегічного плану розвитку.

Досвід державного планування й регулювання в розвинутих країнах свідчить, що з допомогою цих механізмів держава корегує економічні деформації ринкових відносин, забезпечує соціально-економічну стабільність суспільства, формує макропропорції. На нашу думку, лише ринковий механізм не здатен до діалектичного розв'язання суперечностей економіки без планування, організація якого має свої особливості в кожній країні. Безумовно, застосування методів планового управління економікою потребуватиме додаткових зусиль і фінансових затрат із боку центральних і місцевих органів влади України, але водночас обов'язково сприятиме соціально-економічному розвитку країни.