

© 2007 г.

**В. Папава**

член-корреспондент Национальной академии наук Грузии

член Парламента Грузии

главный научный сотрудник Грузинского фонда стратегических  
и международных исследований

**Н. Хадури**

доктор экономики

руководитель кафедры макроэкономики Тбилисского государственного  
университета имени Иванэ Джавахишвили

**ОСОБЕННОСТИ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОГО  
ПРОГНОЗИРОВАНИЯ И ПЛАНИРОВАНИЯ  
В ПОСТКОММУНИСТИЧЕСКИХ СТРАНАХ  
(НА ПРИМЕРЕ ГРУЗИИ)**

С 90-х годов прошлого века в мировой экономической жизни начался переломный процесс, известный как посткоммунистическая трансформация, когда командно-административная экономика уступила место рыночным механизмам. Экономические реформы стали осуществляться на фоне политических и системных изменений. Произошел распад Советского Союза, и на его территории образовалось 15 независимых государств, не имеющих никакого опыта макроэкономического регулирования в новых рыночных условиях.

Несмотря на то, что процесс посткоммунистической трансформации длится почти 20 лет, многие вопросы все еще остаются без ответа. В некоторых сферах реформируемые страны не смогли окончательно определиться, хотя проводятся диспуты, обмен мнениями по вопросам экономических реформ. По определенным субъективным и объективным соображениям, нередко из страха психологического характера в обвинении проявления «симпатий» к социалистическому прошлому, принятие решений затягивается. Это, конечно, вызывает отсрочку в получении окончательных результатов, а порой отклонение от стратегии реформ.

**Посткоммунистическая трансформация экономики осуществляется по нескольким важным направлениям, среди которых одним из основных вопросов является отказ от принципов централизованного планирования развития национальной экономики.**

Непригодность системы централизованного планирования экономики полностью подтверждает тот факт, что уровень жизни населения одной из богатейших по своим природным ресурсам стран мира явно отставал от уровня жизни населения не только мировых грандов (хотя СССР выражал претензию находиться в их рядах), но и небольших европейских стран.

Ясно, виной тому были не план и плановая экономика, а централизованное планирование, на которое возлагалась большая роль в управлении экономикой страны.

Безусловно, план, как таковой, является обязательной формой предвидения. Каждый человек, каждое семейное хозяйство, каждая фирма планируют свое будущее, и в этом нет ничего предосудительного.

План как аргументированное мнение (видение) собственника об управлении принадлежащей ему собственностью и ее развитии необходим для успешного бизнеса так же, как и классические факторы производства (земля, труд и капитал). Признанная в современной экономической литературе четвертым фактором предпринимательская способность, зачастую не более чем присущая собственнику способность предвидения, т.е. реального планирования, основана на общизвестных методах прогнозирования, в том числе экономических моделях. Успех приходит лишь к тем фирмам, организациям, видение, бизнес-планы развития которых охватывают многие стороны жизни, составлены с учетом реальных прогнозов.

Не секрет, что каждая крупная и успешная (и не только успешная) компания уделяет планированию своей деятельности немало времени и энергии, используя для этого довольно большие ресурсы. Неоспоримым свидетельством тому следует считать маркетинговые, социальные исследования, постоянный мониторинг рынка.

Кроме микроэкономического планирования, в современном мире **все государства, без исключения, в разной мере, под разными названиями используют макроэкономическое прогнозирование и планирование**. Государственный бюджет, основанный на прогнозе развития экономики, объеме и структуре номинального и реального валового внутреннего продукта, инфляции, безработицы, номинальной и реальной зарплаты, занятости, спроса на деньги и многие другие факторы, это и есть план макроэкономического развития страны. Следует отметить, что бюджеты многих государств мира, в том числе и Грузии, рассчитаны на несколько лет, при этом бюджет первого года – конкретный, второго года – общий, третьего года – основные направления, т.е. при формировании экономи-

ческой политики государства большое внимание уделяется средне- и долгосрочным формам планирования.

Вместе с тем, вид плана, прогноза имеют и *предвыборные программы*. Политические силы, партии, люди, имеющие политические амбиции, активно используют методы планирования, делают прогнозы, дают обещания и активно «меняют» их на голоса избирателей. Обещания или прогнозы, которые получат наибольшее количество голосов, должны быть положены в основу экономического развития страны.

Развитые государства, кроме прогнозов такого типа, активно используют более конкретные формы планирования, а чаще индикативное планирование, предусматривающее со стороны государства развитие экономических процессов и формирование достигаемых индикаторов, показателей, которые положены в основу развития государственного сектора, а для частного сектора представляют определенный сигнал, т.е. сигнал о том, как составить свой план, в каком направлении развиваться, где осуществлять инвестиции и т.д.

После распада СССР психологическое воздействие на население, политические круги и специалистов было столь сильным, что несмотря на наличие огромной информационной базы и богатый опыт, отношение к прогнозированию и планированию как к явлению в целом стало резко отрицательным, что сыграло свою роль в «развитии» экономики большинства бывших советских республик. Главную проблему, которая, по нашему мнению, порождала это психологическое воздействие, представляла уродливая форма советской плановой экономики. Но в то же время Япония<sup>1</sup>, Южная Корея<sup>2</sup>, Франция и другие страны активно используют методы экономического планирования.

Микроэкономический план составляет собственник, и согласно этому плану «работает» принадлежащая ему собственность. Государство же

---

<sup>1</sup> Nariai Osamu. The Modern Japanese Economy. Tokyo, Foreign Press Center.2002 (Нариай Осаму: Современная японская экономика. Баку, «Элм ве хаят», 2003); Глиньский Богдан. О Японском опыте управления // Критика российских реформ отечественными и зарубежными экономистами. Проблемы теории и практики управления 4/01, на сайте <http://rusref.nm.ru/indexpub72.htm>; Хлынов Владимир. Общегосударственное планирование экономики: опыт Японии // Критика российских реформ отечественными и зарубежными экономистами. Проблемы теории и практики управления 2/97, на сайте <http://rusref.nm.ru/indexpub6.htm>.

<sup>2</sup> Суслина Светлана. Государственное регулирование экономики: Опыт республики Корея // Критика российских реформ отечественными и зарубежными экономистами, Государственное управление, на сайте . <http://rusref.nm.ru/indexpub105.htm>.

составляет макроэкономический план, который должен стать основой при составлении микроэкономического плана (а не наоборот). То есть план конкретного предприятия, конкретной фирмы следует составлять исходя из макроэкономического прогноза плана.

В СССР получалась объективно непригодная смесь микро- и макроэкономических планов, прежде всего потому, что не было такой существенной формы собственности, как частная собственность, средствами производства полностью распоряжалось государство, а «очень умный дядя» в «Госплане» решал такие вопросы, которые явно были ему не по плечу.

Планирование экономики гигантского государства требовало огромных ресурсов, тем более, что деятельность каждого предприятия планировалась в централизованном порядке. Вместе с тем, нередко происходили комические ситуации, когда в основу планирования неформально закладывалось «достигнутое»<sup>1</sup>, т.е. составление плана сводилось к механическим операциям. Кроме того, формально составлялся и так называемый «встречный» план, который лишь фиктивно закреплял роль непосредственно предприятия в составлении плана. Зачастую план становился причиной коррупционных сделок. Из страха потерять «теплое место», руководитель предприятия готов был выплатить солидную сумму для утверждения приемлемого для него плана.

Апологеты марксизма считали, что по сравнению с рыночным механизмом плановая экономика намного совершеннее, ибо защищена от экономических колебаний, которые представляют имманентную особенность рынка; сторонники социализма именно план считали альтернативой рыночного механизма<sup>2</sup>.

Для составления директивного плана необходим огромный объем информации, полноценно собрать которую практически невозможно. Архисложно полноценно собрать и проанализировать информацию экономического, не говоря об информации неэкономического характера (хотя бы об изменении потребительского вкуса), необходимую для принятия экономических решений<sup>3</sup>. Следовательно, такой план никак не мог стать альтернативой рыночного механизма. Таким образом, вместо конкуренции, призванной содействовать развитию экономики, мы имели дело с

<sup>1</sup> Райзерберг Б.А., Государственное управление экономическими и социальными процессами. М., ИНФРА-М, 2006, с. 183.

<sup>2</sup> Бальцерович Л., Социализм, капитализм, трансформация: Очерки на рубеже эпох. М., «Наука», 1999, с. 31.

<sup>3</sup> Там-же, с. 38-40.

уродливым планом, который должен был, хотя в принципе не мог, обеспечить экономический порядок и стабильный экономический рост, в результате получали «колеса, которые врачаются, но не дают эффекта»<sup>1</sup>.

Неудивительно, что на этом фоне в посткоммунистических государствах наступил пик «антиплановых» настроений. Поэтому очень многие государства отказались от плана как такового.

В первые годы реформирования аналогичный подход был и в Грузии, тем более, что данный период посткоммунистической трансформации был крайне тяжелым для страны. По сравнению с находящимися в аналогичных условиях другими государствами особенно сложным оказалось для Грузии формирование новых, самостоятельных экономических систем, что было обусловлено как общими для всех проблемами (распад традиционных связей, взаимоотношений, отсутствие собственной валюты и денежно-кредитной системы, неполноценное управление, несовершенство территориального устройства и т.д.), так и обострением ряда внутренних проблем, прежде всего, активизацией сепаратистских движений, что привело к войне и беспредельному разгулу криминального мира.

Исходя из вышеизложенного, в 1991 году по сравнению с 1990 годом в экономике Грузии было зафиксировано 21,9-процентное падение внутреннего валового продукта<sup>2</sup>. В 1992 году продолжались процессы дезинтеграции Советского Союза, сопровождаемые в Грузии остройшими социально-экономическими, криминальными, внутриполитическими и другими негативными явлениями, в результате которых по сравнению с 1991 годом в экономике страны падение реального ВВП составило 44,9 процента, а по сравнению с 1990 годом – лишь 43,47 процента. Не отличался от предыдущих лет и 1993 год<sup>3</sup>. Тяжелейшая криминогенная обстановка, военные действия в Абхазии, транспортная блокада, неконтролируемая эмиссия купона, гиперинфляция не могли не сказаться на падении валового внутреннего продукта еще на 29,3 процента. По сравнению с 1990 годом объем ВВП равнялся лишь 30,73 процента.

---

<sup>1</sup> von Mises L. Socialism. An Economic and Sociological Analyses. New Haven, Yale University Press, 1951, p. 122.

<sup>2</sup> См., например, Папава В. О ходе реформ и перспективах развития экономики Грузии // Общество и экономика, 1998, № 2.

<sup>3</sup> Здесь и далее статистическая информация взята с официального сайта Государственно-го департамента статистики Министерства экономического развития Грузии ([www.statistics.ge](http://www.statistics.ge)).

На столь неприглядном фоне в Грузии был поставлен вопрос о проведении действенной макроэкономической политики, чтобы страна как можно быстрее вышла из тяжелейшего кризиса. В это время в Грузии составлялись программы, концепции, хотя их осуществление было связано с большими трудностями.

Несмотря на это, иностранными экспертами, авторитетными международными финансовыми организациями, грузинскими учеными и экономистами-практиками в стране было разработано несколько типов прогнозов, планов, официально принятых на довольно высоком уровне, на основании изданных главой государства (президентом) актов.

С мая 1993 года постановлением Кабинета министров Республики Грузия была заложена основа индикативного планирования, необходимость которого правительство обосновывало обязательным требованием определения социально-экономической стратегии развития и структурной политики страны, функционирования государственного сектора, социальной защиты населения и формирования государственных резервов, распределения бюджетных ассигнований, особенно бюджетных капиталовложений и централизованных валютных резервов, финансового регулирования (налогов, амортизации, таможенного тарифа) материальных потоков.

Учитывая, что индикативный план – это система характерных показателей перспектив социально-экономического развития страны и необходимых для их осуществления мероприятий, он имел рекомендательный характер и определял стратегию, задачи и направления социально-экономического развития государства, пути и методы их реализации.

Первый индикативный план, принятый в 1994 году, состоял из трех частей: концепции социально-экономического развития, прогнозно-аналитической части и планово-регулирующей части.

Со своей стороны, концепция социально-экономического развития охватывала социальные цели экономического развития, параметры уровня жизни населения, политику доходов, развитие социальной сферы, уровень потребления, основные направления финансовой и денежно-кредитной политики, структурно-инвестиционную политику, приоритеты отдельных отраслей национальной экономики, основные направления научно-технической политики, внешнеэкономическую политику.

Исходя из своего содержания, данная часть, как правило, разрабатывалась на долгосрочный период.

Прогнозно-аналитическая часть представляла анализ состояния экономики, ее отдельных отраслей и сфер, обоснование прогнозных сцена-

риев и комплексный многовариантный прогноз социально-экономического развития страны.

Планово-регулирующая часть включала государственные и межгосударственные целевые программы.

Четко и однозначно были сформированы этапы разработки индикативного плана. Было установлено, что прежде всего следовало сделать социально-экономический анализ ситуации в стране, разработать концепцию, а на следующем этапе – предварительные прогнозные расчеты, которые надлежало заложить в основу окончательного прогноза.

Было определено, что индикативный план составляется Министерством экономики. Фактически этим решением на Министерство экономики была возложена функция органа, реально определяющего и проводящего макроэкономическую политику, и в определенной мере ему была поручена координация осуществления другими макроэкономическими структурами (Министерством финансов, Национальным банком) макроэкономического прогнозирования, соответственно, в самом правительстве появилась хорошая возможность координации двух важных составных частей (монетарной и фискальной политики) макроэкономической политики.

Реальная политическая среда выдвинула требование законодательного обеспечения этих процессов, чтобы на основании закона обеспечить концепцию и план экономического развития необходимой информационной базой и однозначно определить ответственность и полномочия министерств, ведомств и организаций.

В октябре 1994 года, т.е. через полтора года после начала индикативного планирования, Парламент Республики Грузия принял Закон «Об основах экономического и социального планирования Республики Грузия», с которого начался новый этап в сфере планирования и прогнозирования экономики страны на государственном уровне.

В соответствии с законом были определены сущность, состав индикативного планирования, его отношение к финансовой системе, организация разработки, сроки рассмотрения и утверждения.

Индикативный план составлялся с учетом показателей сфер экономики, отраслей, городов и районов автономных республик (Абхазии и Аджарии).

Согласно закону, индикативный план следовало составить на кратко- (однолетний), средне- (2-5-летний) и долгосрочный (5-10-летний) периоды.

Закон строго сформулировал и уточнил структуру индикативного плана, состав его отдельных частей (концепцию экономического и социального развития, прогноз, планово-регулирующую часть).

Однозначно было определено, что концептуальные, прогнозные и программные части индикативного плана следует тесно связать с доходами и расходами государственного бюджета. Формирование доходов должно было происходить в соответствии с индикативным планом.

Практика выявила просчеты в сфере индикативного планирования, и уже в 1997 году Парламент Грузии принял новый Закон «Об основах индикативного планирования экономического и социального развития Грузии», в котором уточнялось, что *индикативное планирование носит рекомендательный характер, хотя целевые программы, содержащиеся в рамках этого плана, были взяты за основу при составлении соответствующей части бюджета.*

Индикативный план объединил в единый документ сложившиеся видения о развитии национальной экономики и смог создать в правительстве «конкуренцию», в хорошем смысле этого слова, между министерствами экономики и финансов, которая способствовала сравнительно оптимальному распределению ресурсов.

К сожалению, после 2003 года в Грузии планы индикативного развития не разрабатывались, а *с 2006 года индикативное планирование было отменено. Вместо него в Грузии был внедрен институт среднесрочного планирования расходов.* Этим решением забота о развитии экономики в правительстве вместо Министерства экономического развития практически полностью была возложена на Министерство финансов. Основная же функция Министерства экономического развития – все еще сохранившаяся в Грузии, к сожалению, ограничивается лишь продажей государственного имущества.

В соответствии с Законом Грузии «О бюджетной системе» Министерство финансов совместно с Министерством экономического развития и Национальным банком Грузии работает над макроэкономическим прогнозом, на который потом опирается бюджет. Именно Закон о Государственном бюджете становится основным документом макроэкономического прогноза, который, кроме чисто фискальной нагрузки, включает и прогноз среднесрочного развития экономики страны.

Надо отметить, что в Грузии для макроэкономического прогнозирования и планирования использовались или используются на данном этапе

не только такие документы, как индикативный план и бюджет. С тех пор, как Грузия начала тесно сотрудничать с Международным валютным фондом (МВФ), власти придавали статус определенного плана действий меморандумам с этой авторитетной организацией<sup>1</sup>, тем более, что в первые годы посткоммунистической трансформации в Грузии, конечно, не было нужных для реформирования финансовых ресурсов. Следовательно, сотрудничество с МВФ было лучшим путем к реформированию. Если в 1991–1994 годах отношения между Грузией и Международным валютным фондом были довольно «прохладными», с 1994 года наступило «потепление», и как результат этого в ближайшие 2-3 года (1996–1997 годы) последовал ежегодный 10-11- процентный экономический рост.

Хотя страна, власти не имели опыта взаимоотношений с МВФ и допустили немало ошибок<sup>2</sup>, меморандумы, которые представляли высококвалифицированно подготовленные прогнозы экономического развития, реально стали серьезным «маяком» в подъеме экономики страны.

Еще до «революции роз» в Грузии была разработана и утверждена президентом «Программа экономического развития и преодоления бедности». Этот документ – плод серьезного труда многих ученых и практиков. Он состоит из шести частей, в том числе детального описания социально-экономического состояния и его анализа, целей, задач, принципов, подходов, приоритетов программы, макроэкономических прогнозов и финансовой оценки. Интерес представляет то, что программа предусматривает координацию ее осуществления, мониторинг и участие в этом процессе гражданского общества. Вместе с тем, программа включает план конкретных мероприятий и соответствующие индикаторы. Программа содержит два разных прогноза: реалистический и оптимистический сценарии, предусматривающие прогнозирование и планирование, происходящие в экономике страны.

Разумеется, учитывая сложившуюся реальность, необходимо было внести в программу изменения, ибо после «революции роз» в Грузии произошли значительные сдвиги, прогнозирование которых в 2003 году

<sup>1</sup> Папава В., Беридзе. Очерки политической экономики посткоммунистического капитализма (опыт Грузии). М., «Дело и Сервис», 2005, сс. 204-225; Papava Vladimer. *Necroeconomics: The Political Economy of Post-Communist Capitalism (Lessons from Georgia)*. New York, iUniverse, 2006, pp.137-157.

<sup>2</sup> Папава В. Международный валютный фонд в Грузии: достижения и ошибки. Тбилиси, «Империал», 2001; Папава В. О некоторых ошибках Международного валютного фонда в Грузии. Вопросы экономики, 2002, № 3.

практически не представлялось возможным. К сожалению, постреволюционное правительство этого не сделало, в результате чего данная «Программа» осталась нереализованной.

Вместе с тем новые власти, продолжая традицию средне- и долгосрочного прогнозирования, разработали *«Основные показатели и направления развития экономики Грузии, охватывающие как текущий год, так и 2007–2010 годы*<sup>1</sup>. Данный документ ежегодно должен уточняться. Он содержит среднесрочную стратегию правительства на 2007–2010 годы, возможные результаты реформ, руководящие принципы правительства, макроэкономические индикаторы. Особые акценты делаются на бюджетных доходах, налоговых поступлениях в бюджет, и дефиците бюджета. В программе большое место занимают секторные цели и задачи.

Как заявляет Правительство Грузии, его основными целями и задачами являются не фрагментарное, разрозненное, а общее среднесрочное видение путей экономического роста, долгосрочной стабильности и евроинтеграции.

Программа правительства предусматривает интеграцию основных приоритетов, сформулированных в таких документах, как: концепция национальной безопасности, план действий индивидуального партнерства с НАТО, антикоррупционная стратегия Грузии и антикоррупционный план действий правительства, документ добрососедской политики Евросоюза, цели развития тысячелетия в Грузии и др.

Среднесрочное планирование расходов основано на двух базовых взаимосвязанных принципах: *на принципе «сверху вниз*, предусматривающем определение приоритетных направлений страны и разработку среднесрочных расходных «потолков», исходя из макроэкономических параметров и реалистических прогнозов доходов, для каждой бюджетной организации (расходующего ведомства), и *на принципе «снизу вверх*, который, со своей стороны, представляет подготовку расходующими ведомствами наброска среднесрочного плана действий и расходов и основанных на секторных стратегиях, имеющих четкую и реалистическую смету.

Среднесрочные расходные рамки, которые фактически придают процессу разработки бюджета многолетнее измерение (в случае Грузии – четырехлетний период, в том числе годовой бюджет и прогноз следующих трех лет), служат обеспечению связи и координации между двумя вышеназванными принципами.

<sup>1</sup> См. на сайте

<http://www.mof.ge/documentfiles/Basic%20Data%20and%20Directions%202007-2010.doc>.

Следует отметить, что **Закон Грузии «О бюджетной системе Грузии» обязывает правительство перейти на политику среднесрочного планирования**, в частности, разрабатывать такие его элементы, как среднесрочные макроэкономические рамки, среднесрочный фискальный прогноз и налоговая политика на данный и последующие годы. На каждый последующий год должен происходить пересмотр приоритетов правительства с учетом достигнутого прогресса и сложившейся социально-экономической ситуации.

Вышеизложенное вытекает из осуществленных в 2004 году изменений в Конституции Грузии, в соответствии с которыми правительство должно представить Парламенту Грузии программу действий на утверждение. Учитывая, что сроки подготовки этого документа довольно сжатые (две недели), представление подготовленной на реально высоком уровне программы невозможно потому, что программный документ не может считаться конкретным планом действий, хотя может стать рамочным документом для последующего прогнозирования и планирования.

Несмотря на то, что Грузия уже накопила определенный позитивный опыт с точки зрения планирования, к сожалению, она недостаточно предусматривает научные достижения и работы ученых в этой сфере, в то время как во многих странах на повестку дня встали развитие и использование научных подходов планирования<sup>1</sup>. Вместе с тем, надеемся, что правительство со временем больше внимания будет уделять более широкому использованию достижений современной экономической науки в сфере планирования и прогнозирования.

---

<sup>1</sup> Например, Матвиенко В. Рыночная экономика и планирование. Опыт государственного планирования в условиях рыночной экономики нуждается в научном осмыслении. //Общество и экономика, №9, 2006.