

NEUVOSTOLIITON TALOUDELLISEN SUUNNITTELUN YLEISPIIRTEISTÄ

Tuomo K. Silaste

1. Taloudellisen suunnittelun tausta Itä- ja Länsi-Euroopan maissa

Vuonna 1918 muodostettiin ensimmäinen puhtaasti kommunistinen hallitusjärjestelmä, jonka tuloksena syntyi Neuvostoliitto. Huomattavan pitkän aikaa — aina toisen maailmansodan päättymiseen asti — se oli ainoa maa, jossa kommunistinen puolue oli ottanut vallan käsiinsä, ja jossa taloudellisella suunnittelulla oli ratkaiseva merkitys koko maan talouden hoidon kannalta.

Vuoden 1949 loppuun mennessä vallankumoukselliset, poliittiset ja sosiaaliset muutokset kahdeksassa muussa Itä-Euroopan maassa aiheuttivat niiden siirtymisen sosialistiseen talousjärjestelmään sekä Neuvostoliiton mallin mukaiseen tai ainakin sitä suuresti muistuttavaan taloudelliseen suunnittelujärjestelmään, suunnitelmatalouteen. Neuvostoliiton taloudellisesta suunnittelusta saamat kokemukset ja ajatukset vaikuttivat niiden omaksumaan talouspolitiikkaan. Kaikilla näillä sosialistisilla mailla — Albanialla, Bulgarialla, Tsekkoslovakialla, Romanialla, Unkarilla, Puolalla, Itä-Saksalla ja Jugoslavialla — huolimatta identisoidusta yhteiskuntajärjestelmästä — on kuitenkin omien talousjärjestelmiensä toteuttamisessa tiettyjä eroja, jotka tulevaisuudessa voivat hyvinkin vaikuttaa Neuvostoliiton taloudelliseen suunnitteluun.

Markkinataloudelle, joka lähinnä voitaneen samaistaa USA:han on tunnusomaista se, että tarjonta ja ennen muuta maksukykyinen kysyntä vaikuttavat voimakkaasti hintoihin sekä ohjaavat tuotantoa ja sen voimavarojen käyttöä. Sen sijaan suunnitelmataloudessa, jota puhtaimmassa muodossa edustaa Neuvostoliiton järjestelmä, keskusviranomaisten hallinnollinen päätös määrää hinnat ja/tai tuotannon.

Länsi-Euroopan markkinatalouksissa taloudellinen suunnittelu on hyväksytty asteittain kansantaloudellisen ajattelun ja talouspolitiikan neljän eri kehitysvaiheen sulautuessa toisiinsa:

1) Taloudellisen suunnittelun taustalla ovat vaikuttaneet huomattavasti makrotalousteorian ja analyysin kehitys ja niiden käytännöllinen soveltaminen kansantulolaskennassa, panos-tuotos-menetelmässä ja ennustetekniik-

kassa. Markkinatalouksissa sysäyksen kokonaistaloudelliseen suunnitteluun antoi 1930-luvun suuri lamakausi ja toisen maailmansodan synnyttämät ongelmat kuten liikakysyntä, jälleenrakennus jne. Toista maailmansotaa seuranneina vuosina mm. Ranskassa, Hollannissa ja Norjassa ryhdyttiin suuremmissa määrin kuin maailmansotien väli vuosina laatimaan taloudellisia suunnitelmia. Neuvostoliitossa taloudellinen suunnittelu oli aloitettu jo 1920-luvulla.

2) Suuren lamakauden jälkeen tapahtui myös tärkeä muutos julkisen vallan asemassa. Vähitellen alettiin tunnustaa sen keskeinen merkitys talouselämässä. Tämä on ollut ominaista juuri Länsi-Euroopan poliittiselle ja sosiaaliselle kehitykselle. Julkinen valta puuttui yhä suuremmissa määrin vapaisiin markkinaoloihin. Sotatalous ja sodan jälkeinen kansallistamispolitiikka eri maissa vahvisti sen asemaa koko kansantaloudessa.

3) Nopea taloudellinen kehitys aiheutti rakennemuutoksia, jotka johtivat taloudellisten suunnitelmien laatimiseen varsinkin Etelä-Euroopan vähemmän kehittyneissä maissa ja myös sodanjälkeisten jälleenrakennusohjelmien syntymiseen monissa Länsi-Euroopan hävitetyissä maissa.

4) Neljänteen kehitysvaiheeseen, joka liittyy kasvavaan keskipitkän ja pitkän ajan taloudelliseen suunnitteluun sisältyy kaksi näkökohtaa. Ensimmäinen — enemmän poliittinen ja psykologinen — on koko maan väestön osallistuminen suunnitteluprosessiin. Tällä on oma merkityksensä kansallisen innoituksen synnyttämisessä ryhdyttäessä toteuttamaan taloussuunnitelmia ja »huomispäivän hyvinvointia». Toinen näkökohta liittyy yrittäjien ja erilaisten yhteiskunnallisten järjestöjen osallistumiseen taloudelliseen päätöksentekoprosessiin, erityisesti niissä markkinatalouksissa, joissa julkisen vallan vaikutus on vähäisempää.

Markkinataloudessa taloudellinen suunnittelu voidaan lyhyesti määritellä prosessiksi, jossa yritetään:

1) hahmotella talouspolitiikan päämäärät ja ilmaista niiden suhteelliset prioriteetit,

2) muuntaa nämä tavoitteet, mikäli mahdollista ehdottomaksi kokonaisuudeksi ja johdonmukaiseksi, kvantitatiiviseksi taloudellisen kehityksen tavoitteeksi tietyksi periodiksi.

Muuntaminen voi tapahtua:

— käytettävissä olevien varantojen arvioimisen, taloudellisten muuttujien riippuvuussuhteiden analyysin ja mahdollisten poliittisten vaihtoehtojen vaikutusten tutkimisen avulla,

— analysoimalla ja ennustamalla todellisia ja tulevia kansantalouden kasvusuhteita,

3) valita ja soveltaa hahmoteltuja toimenpiteitä 2: kohdan tulosten sekä ko. sosiaalisen ja taloudellisen rakenteen valossa, jotta suunnitelmiin liittyvät tavoitteet saavutettaisiin.

2. Neuvostoliiton suunnitteluprosessin tavoitteet ja sosialismin kansantaloustiede

Neuvostoliitossa kaiken lopullinen päämäärä on kommunistisen yhteiskunnan jatkuva kehittäminen. Tässä sen taloudellinen ja yhteiskunnallinen järjestelmä eroaa läntisistä järjestelmistä. Taloudellisen suunnittelun perusteissa ja toteuttamisvaiheissa on havaittavissa selvä vastakohtaero Neuvostoliiton keskitetyn suunnitelmatalouden ja vapaiden markkinatalouksien välillä. Voidaan sanoa, että markkinataloudessa suunnitelmilla on selvä prognoosin luonne. Ne ovat paremminkin ennusteita kuin ehdottomia toimintaohjeita tai suunnittelulakeja. Yksittäisiä suunnitelmia ei myöskään ole yleensä koordinoitu minkään valtakunnallisen instituution toimesta. Sen sijaan Neuvostoliitossa taloudellinen suunnitelma käsitetään sitovaksi ohjeeksi, jonka laiminlyönnistä seuraa rangaistus.

Taloudellinen suunnittelu voidaan jakaa:

1) keskitettyyn suunnitteluun, jossa valtion keskusjohto vastaa suunnitelmien toteutumisesta. Tämä sisältää tällöin sekä omistajan että yrittäjän funktiot,

2) vähemmän keskitettyyn suunnitteluun, jossa päätäntäyksiköt koostuvat kaikista yhteiskunnan jäsenistä; yksilöistä, yhteisöistä tai molemmista. Valtion tehtävät ovat tällöin rajoitetut sen oman suoranaisen toiminnan — kulutuksen, investoinnin ja sen rahoituksen — ulkopuolella.

Neuvostoliitossa taloudellinen suunnittelu kohdistuu koko talousmekanismiin. Marxilais-leniniläisen opin mukaan valtion ensisijainen tehtävä on sellaisen strategian valitseminen, jonka toteuttaminen luo materiaalisena ja teknillisen perustan kommunismille. Tällöin taloudellinen suunnittelu on katsottu parhaaksi välineeksi, jolla yhteiskunnan taloudelliseen ja sosiaaliseen rakenteeseen voidaan vaikuttaa ratkaisevasti. Leninin mukaan sen *raison d'être* on tarpeen korvaamaan kapitalistisessa järjestelmässä vallitsevan »tuotannon anarkian» tuotantoprosessin suunnitelmallisella järjestämisellä, jotta yhteiskunnan kaikkien jäsenten hyvinvointi ja täydellinen kehittyminen voitaisiin taata sosialistisessa järjestelmässä.¹

Taloudellisten suunnitelmien lopullisissa tavoitteissa esiintyy suurta vaihtelevuutta siirryttäessä sosialistisesta valtiosta toiseen. Toisen maailmansodan jälkeen syntyneet ns. kansandemokratit ovat usein yksinkertaisesti vain kopioineet Neuvostoliiton talouspolitiikan menettelytapoja. Eräin kohdin näissä valtioissa saavutettiin melkoista menestystä, toisaalta taas tehtiin suoranaisia virheitä. Vähitellen tiukan riippuvuuden lieventyessä kansandemokratiat ovat loitonneet Neuvostoliiton mallin mukaisesta järjestelmästä jonkin verran. Jugoslavia ja myös Puola ovat kehittäneet ns. markkinasocialismin. Näissä maissa tuotantoa koskevat päätökset ovat

desentralisoituja. Keskusviranomaiset eivät määrää kaikkia hintoja, vaan niihin vaikuttavat myös markkinavoimat.

Yhteistä kaikille sosialistisille valtioille on se, että marxilais-leniniläisen opin pohjalta yritetään selittää kapitalistisen talousjärjestelmän muuttuminen sosialistiseksi ja sen jälkeen kommunistiseksi. Siirtymävaihetta hallitsevat »sosialismin taloudelliset lait», joista tärkein ja keskeisin on ns. suunnitellun tasasuhtaisen taloudellisen kehityksen laki. Tämä laki vaatii tiukkaa taloudellisen suunnitelman noudattamista päätettäessä tuotanto- ja kulutushyödykkeiden keskinäisestä kasvusuhteesta, aina siihen asti kun kommunismin materiaallinen ja teknillinen perusta on luotu.

Tämän lain mukaan tuotantohyödykkeiden lisäyksen (ryhmä A) pitäisi ylittää kulutushyödykkeiden (ryhmä B) tuotannon kasvu. Toisin sanoen teollisuustuotannon olisi lisäännyttävä maataloustuotantoa nopeammin. Lisäksi taloudellisen suunnittelun onnistuminen edellyttää kulutuksen ja pääoman muodostuksen, tuotannon ja kulutuksen, työn tuottavuuden kasvun ja tulojen jne. oikeita kasvusuhteita.

Vuosien 1913 ja 1960 välillä ryhmien A ja B vastaavat osuudet Neuvostoliiton koko teollisuustuotannossa muuttuivat 33.3 %:sta 72.5 %:iin ja 67.7 %:sta 27.5 %:iin. Nykyisessä 20-vuotishjelmassa 1960—1980 on ennustettu A-ryhmän osuuden kasvavan 74 %:iin ajanjakson loppuun mennessä.²

Konkreettisen osan Neuvostoliiton talouspoliittisten tavoitteiden hierarkiassa muodostaa »suunnittelun tehtävä» (zadachi). Neuvostoliiton kansantalouden kehittämisprosessiin sisältyvät tehtävät, jotka saattavat muuttua taloudellisen kehityksen eri vaiheissa, voidaan luokitella seuraavasti:

- kulutustavaroiden keskeytymätön tuotanto
- taloudelliseen kehitykseen kohdistuvien häiriötilojen nopea korjaaminen
- tuotantokapasiteetin järkevä alueellinen jakaminen
- riittävän suurien taloudellisten varantojen luominen turvaamaan jatkuvan, tasaisen kehityksen
- maanpuolustuksen vahvistaminen.

Rakentaessaan sosialistista talousjärjestelmää neuvostojohto keskittyi maan teollistamiseen, jonka kaksi kulmakiveä olivat:

- investoinnit tuotantohyödykkeisiin
- investoinnit koulutukseen.

Aluksi päädyttiin raskaan teollisuuden asettamiseen etusijalle. Tämä merkitsi tuotantohyödykkeitä tuottavan teollisuuden nopeampaa kasvuvauhtia kulutustavaroita tuottavan teollisuuden kustannuksella. Raskaan teollisuuden investointien osuuden jatkuvalla lisäämisellä on Neuvostoliiton taloustieteessä vahva tukensa suunnitelmatalouden kasvulaissa. Sen mukaan investointitavaroiden kasvun on ylitettävä kulutushyödyketuotannon

kasvu eli $dR/dK > 1$, jossa R = raskas teollisuus ja K = kevyt teollisuus. Huolimatta siitä, että nämä käsitteet eivät peitä toisiaan tarkasti, voidaan niiden katsoa kuvaavan edellä mainittua kasvulakia, joka suurelta osalta on Stalinin käsialaa. Hänen näkemyksensä investointi- ja kulutushyödyke-tuotannon välisten kannattavuus- ja taloudellisuusvertailujen aiheettomuudesta elää yhä voimakkaana Neuvostoliiton taloustieteessä.⁸ Todettakoon, että Karl Marxin teoriaan ei sisällynyt yllä mainittua väittämää. Hänen teoriansa keskeinen osa oli Ricardolta peritty pääoma-työpalkka-suhde (c/v). Marxin mukaan teknillisestä kehityksestä seuraa automaattisesti c/v -suhteen nousu, eikä tämän suhteen muuttumisella tarvitse olla suoranaista yhteyttä pääoma-tuotos-suhteen kehitykseen. Pääoma-työpalkka-suhde (c/v) voi nousta samanaikaisesti kun pääoma-tuotos-suhde alenee ja päinvastoin.

Neuvostoliiton taloudellisen suunnittelun tavoitteissa tapahtuneet muutokset toisen maailmansodan jälkeen voidaan jakaa kolmeen vaiheeseen:

- 1) sodanjälkeinen jälleenrakennuskausi
- 2) voimakkaan kasvun kausi, joka käsittää suunnilleen 1950-luvun alkuvuodet
- 3) suhteellisen tasainen kasvun kausi vuodesta 1958 alkaen.

Ensimmäisen kauden aikana pyrittiin hävitetyn tuotantokapasiteetin ja pääomavarannon palauttamiseen sotaa edeltäneelle tasolle. Käytännössä tämä merkitsi nopeaa kuljetusvälineiden lisäämistä, maataloustuotannon kohottamista ja erityisesti teollisuudessa vallitsevien »pullonkaulojen» poistamista.

Toinen vaihe poikkesi edellisestä suunnittelutavoitteiden puolesta. Päämääränä oli palaaminen normaaliin sotaa edeltäneeseen talouspolitiikkaan ja jatkuvaan taloudellisen kasvun lisäämiseen aikaisempien 5-vuotissuunnitelmamallien pohjalta. Itä-Euroopan kansandemokratioissa tämän vaiheen voidaan katsoa edustavan Neuvostoliiton mallin mukaisen suunnittelujärjestelmän omaksumista. Tälle kaudelle oli ominaista voimakas investointien keskittäminen teollisuuteen, varsinkin koneenrakennus- ja metallurgiseen teollisuuteen, sekä muiden sektoreiden kuten maatalouden ja talonrakennustoiminnan investointiosuuksien pieneneminen. Tämä kausi kiihtyvine teollisuusinvestointeineen muistutti »läntistä sotataloutta» tuotannontekijöiden mobilisoimisineen sotateollisuuteen, voimakkaine inflaatiotendensseineen sekä investointialttiuden heikkenemisineen muissa sektoreissa.

Pian kuitenkin ilmeni taloudellisia häiriötiloja, joiden korjaaminen vaati tavoitteiden tarkistamista ja uuden strategian valintaa. Kolmannelle kaudelle onkin juuri ominaista suunnitelmissa esiintyneiden virheiden korjaaminen. Ensinnäkin kiinnitettiin huomiota per capita-kulutuksen lisäämiseen, mikä merkitsi nimellispalkkojen kasvua sekä maatalous- ja kulutushyödykkeiden lisäystä. Toiseksi investointisuhdetta pyrittiin alentamaan ja jaka-

maan investoinnit tasaisemmin eri sektoreille, so. lisäämään maatalouden, rakennustoiminnan ja kevyen teollisuuden osuutta. Kolmanneksi teollisuustuotannon muuttuminen ja uusien teollisuuden haarojen kehittyminen yhdessä kulutuskysynnän jatkuvan lisääntymisen kanssa on johtamassa yhä nopeammin kansallisesta itseriittoisuudesta ulkomaankaupan vaikutusvoiman huomioon ottaviin taloudellisen suunnittelun tavoitteisiin Neuvostoliitossa. Tärkeä muutos tavoitteissa 1950-luvulla, mitä hyvin usein on korostettu neuvostoviranomaisten taholta, oli siirtyminen kvantitatiivisista kvalitatiivisiin tuotantosuunnitelmiin.

3. Neuvostoliiton taloudellinen suunnitteluorganisaatio ja sen kehitys

Neuvostoliiton taloudellisen suunnittelun perusta luotiin aikana, jolloin Neuvostoliiton talouselämä oli vielä luonteeltaan enemmän tai vähemmän sotataloutta. Tämä on heijastunut koko taloussuunnittelun myöhempään kehitykseen. Sotatalouden leimaa ei ole havaittavissa ainoastaan taloudellisen suunnittelun funktioissa ja päämäärissä, vaan se käy vielä selvemmin ilmi suunnitteluorganisaation toteuttamisessa. Sille on tunnusomaista jyrkkä sotilaallinen alistussuhde, kapea pyramidin muoto, joka huipentuu ylimmän puoluejohdon kaikkivaltiaaseen hierarkiaan. Tämä piirre on säilynyt kaikissa suunnitteluorganisaation institutionaalisissa muutoksissa. Neuvostoliiton suunnitteluorganisaation kehityksessä on havaittavissa kolme selvää vaihetta:

- 1) Korkein kansantalousneuvosto (VSNK) 1917—32
- 2) Ministeriöjärjestelmä 1932—57
- 3) Nykyinen sovnarhozy-järjestelmä

3.1. Korkein kansantalousneuvosto 1917—32

Korkein kansantalousneuvosto (VSNK) syntyi jo vallankumouksen aikana 1917. Sen tarkoituksena oli muodostua itsenäiseksi talouselämää ohjaavaksi elimeksi. Tätä asemaa se ei kuitenkaan koskaan saavuttanut. Alusta alkaen korkein puoluejohto sai vallan VSNK:ssa, mikä asema vain vahvistui siirryttäessä taloudelliseen suunnitteluun 1920-luvun puolivälin jälkeen. Kaikesta huolimatta paikallisilla organisaatioilla oli sängen suuret valtuudet oman alueensa taloudellisissa ratkaisuisa. Tämä osoittautuikin kokonaisaloudellisen suunnittelun heikkoudeksi ensimmäisen 5-vuotissuunnitelman aikana 1928—32. Moskovasta annetut ylimalkaiset tuotantotavoitteet

joutuivat ristiriitaan paikallisten päätäntäelinten näkemysten kanssa, eikä tätä erisuuntaisuutta osattu talouspolitiikan välillisin keinoin poistaa. Suurelta osaltaan ns. markkinamekanismille rakentuva VSNK sai pian väistyä suoraviivaisempien menetelmien tieltä.

Korkein kansantalousneuvosto oli jaettu kahteen osastoon, funktionaaliseen ja alueelliseen. Edellinen hoiti rahoitus- ja suunnittelutehtäviä, talouspolitiikkaa sekä taloudellista tutkimusta. Jälkimmäinen käsitti vuoden 1926 asetuksen⁴ mukaan useita teollisuuden eri alojen »keskuksia». Ne huolehtivat raaka-aineiden ja tuotannon jakautumisesta eri alueilla sekä myös valvonnasta. Keskuksien lukumäärää muutettiin useita kertoja. Niiden olemus ei kuitenkaan muuttunut. Kaikissa liittotasavalloissa oli samanlainen organisaatio, joka oli tiukasti alistettu koko Neuvostoliiton VSNK:lle.

Käytännössä VSNK-järjestelmä toimi siten, että koko Neuvostoliiton kannalta tärkeitä yrityksiä, so. avain asemassa olevaa teollisuutta johdettiin VSNK:n sopivimmaksi katsomasta »keskuksesta» käsin. Sen sijaan pienemmät teollisuuslaitokset, jotka käyttivät ympäristön suoria raaka-aineita, ja tarjosivat tuotteitaan paikallisilla markkinoilla, toimivat kunkin liittotasavallan VSNK:n ja/tai paikallisen talousneuvoston (sovnarkhozy) suoranaisen kontrollin alaisena. Järjestelmän rakenteeseen tehtiin vuosina 1929—30 joitakin pieniä muutoksia ja vuonna 1932 se lakkautettiin kokonaan.⁵

3.2. Ministeriöjärjestelmä 1932—57

Ennen toista 5-vuotissuunnitelmaa 1933—37 lähes kaikkien tuotantoa koskevien päätösten teko siirrettiin Moskovaan. Kullekin tuotannon alalle perustettiin oma ministeriönsä (kuvio 1). Niiden tehtäväksi tuli yhdessä vuonna 1925 muodostetun Gosplanin (Gosudarstvennaja planovaja komissija — valtakunnansuunnittelukomissio) kanssa päättää eri tuotantolaitosten yksityiskohtaisesta toiminnasta.

Kolme tärkeintä teollisuuden ministeriötä olivat vuonna 1932 perustetut raskaan ja kevyen metalliteollisuuden sekä puu- ja paperiteollisuuden ministeriö. Eri tuotannonalojen ministeriöiden lukumäärä kasvoi nopeasti ja vuoteen 1939 mennessä niitä oli jo 20. Korkein huippu ministeriöiden lukumäärässä saavutettiin vuosina 1946—48, jolloin niitä oli teollisuuden ja rakennustoiminnan ministeriöt yksinomaan laskien 32. Sotavuosina valtakunnansuunnittelukomissiota vahvistettiin tuntuvasti yhdistämällä siihen mm. lukuisia keskusvirastoja, ja vuonna 1948 Stalin siirsi osan ministeriöiden tehtävistä Gosplanille.

Vuonna 1938 annetun asetuksen mukaan Neuvostoliiton hallitus nimitää Gosplanin jäsenet ansioituneiden tiedemiesten ja suunnittelualan asiantuntijoiden joukosta. Sen puheenjohtaja on maan hallituksen puhemiehistön jäsen. Gosplanissa on neljä osastoa: 1) taloudellisen suunnittelun koordinoimisosasto, 2) raaka-aineiden hankintaosasto, 3) pääoman muodostusta ja 4) yritysten alueellista jakamista käsittelevä osasto. Gosplanin varsinaisena tehtävänä on eri tuotannon alojen suunnitelmien pohjana käytettävien ns. materiaalitaseiden (ks. myöhemmin) laatiminen sekä hyväksytyjen suunnitelmien kontrolloiminen. Taloudellisen suunnittelun yleiset suuntaviivat hahmotellaan kuitenkin ensin Neuvostoliiton hallituksen ja kommunistisen puolueen toimesta.

Vuonna 1948 Gosplanin nimi muutettiin valtakunnansuunnittelukomissiosta komiteaksi, ja se menetti kolme tärkeätä elintään. Sodan aiheuttaman raaka-ainepulan vuoksi teollisuuden tarveaineiden jako siirrettiin näet valtion huolintakeskukselle (Gosnabille). Samalla luotiin uusi elin Gostekhnika, jonka tehtäväksi tuli tieteen uusimpien saavutusten soveltaminen teollisuuteen, ja tilastollinen keskusvirasto erotettiin omaksi yksikökseen. Kaiken tämän tarkoituksena oli Gosplanin heikentäminen.

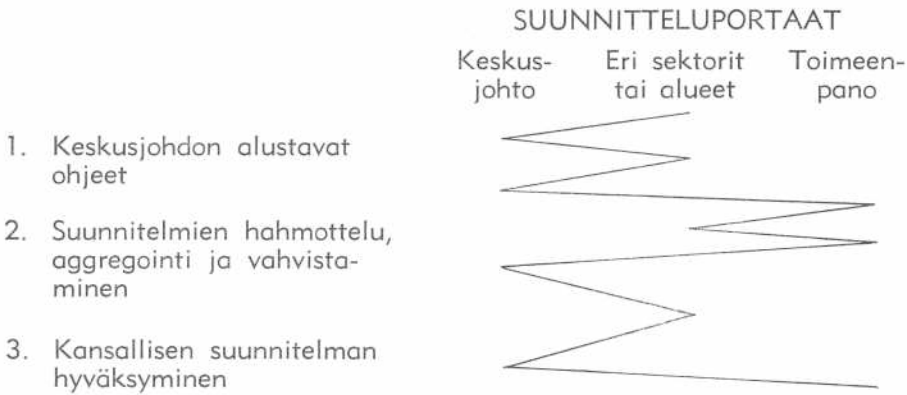
Tilanne säilyi tällaisena Stalinin kuolemaan asti, jolloin ennen vuotta 1948 vallinnut tilanne palautettiin lukuun ottamatta tilastollista keskusvirastoa, joka jäi erilliseksi yksiköksi ministerineuvoston alaiseksi. Gostekhinaka toimi vain kolme vuotta, ja Gosnabin tehtävät palautettiin uudelleen Gosplanille vuonna 1953. Vuonna 1955 tehtiin jälleen muutos: Gosplan jaettiin kahteen osastoon, valtakunnansuunnittelukomissioon, jota yhä edelleen kutsuttiin Gosplaniksi ja valtakunnantalouskomissioon (Gosekonomkossia), jolle siirrettiin juoksevien asioiden hoito. Heikennetty ministeriöjärjestelmä säilytettiin vuoden 1956 lopulle, vaikka se koko olemassaolonsa ajan pysyi Gosplanin varjossa.

3.3. Nykyinen sovnarkhozy-järjestelmä (kansantalouselneuvostot)

Neuvostoliiton nykyinen suunnitteluorganisaatio luotiin vuonna 1957. Tulosta pidettiin Hrutsevin henkilökohtaisena voittona. Hän pyrki vahvistamaan puoluekoneiston asemaa hallintobyrokraatiaan nähden.

Uusi organisaatio muistuttaa eräiltä osin aikaisempaa VSNK-järjestelmää. Sovnarkhozy-järjestelmässä ei kuitenkaan markkinavoimilla ole minkäänlaista elintilaa, vaan kaikki ratkaisut suoritetaan Moskovan keskusvirastoissa. Suunnitteluprosessin perättäiset vaiheet voidaan esittää seuraavasti:

SUUNNITTELUPROSESSIN VAIHEET



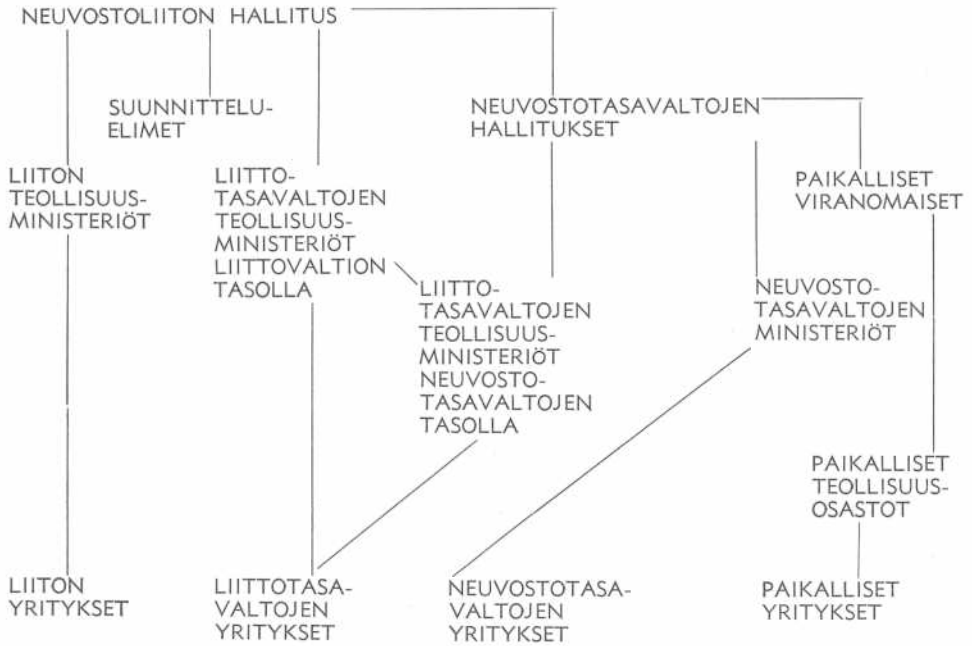
Vuonna 1957 lakkautettiin kaikki teollisuusministeriöt, lukuun ottamatta keskiraskaiden koneiden ministeriötä. Valtakunta jaettiin 106 talousalueeseen. Järjestely koski vain teollisuutta ja rakennustoimintaa. Jokaisella alueella on oma kansantalouselineuvostonsa, joka on kaikkien alueella olevien teollisuuslaitosten ylin suunnitteluelin. Toimenpiteen tarkoituksena oli paikallisen aloitekyvyn ja teollisuuden tehokkuuden lisääminen eri neuvostotasavalloissa. Kansantalouselineuvostot ovat koko liittovaltion ministerineuvoston ja sen Gosplanin alaisia (kuvio 2 ja 3).

Uudessa organisaatiossa Gosplan sai vastuun lyhyen tähtäyksen, 2—3 vuoden, taloudellisesta suunnittelusta. Sen tehtäviin aikaisemmin kuulunut pitkän tähtäyksen, 10—20 vuoden suunnittelu, siirrettiin varta vasten perustetulle valtion talouselineuvostolle (G o s e k o n o m s o v j e t). Tämän lisäksi Gosplaniin aikaisemmin liitetyt keskusvirastot itsenäistettiin (kuvio 2). Seuraavina vuosina järjestelmää korjattiin jälleen. Vuonna 1962 talousalueiden määrä alennettiin 106:sta 40:een ja niiden toimivaltaa rajoitettiin. Vuonna 1963 perustettiin Neuvostoliiton ylin kansantalouselineuvosto (VSNK) ministerineuvoston alaisuuteen (kuvio 3). Sen tarkoituksena on alempien suunnitteluelinten tehtävien koordinointi.

4. Suunnittelun logiikka, suunnitelmien laatiminen ja toimeenpanon valvonta

Päätöksenteko merkitsee asian perustana olevien eri vaihtoehtojen tarkkaa harkintaa sekä sen vaihtoehdon valitsemista, jonka oletetaan olevan tarkoituksenmukaisin ja tehokkain. Päätökseen sisältyy aina valintaongelma, jonka perustana usein on monimutkainen toimintamalli. Herbert A. S i m o n kutsuu tätä suunnitteluksi tai ohjelmoinniksi¹⁰. Puolalainen suunnitteluteoreetikko V. B o b r o w s k i tekee taas eron suunnitelman ja ohjel-

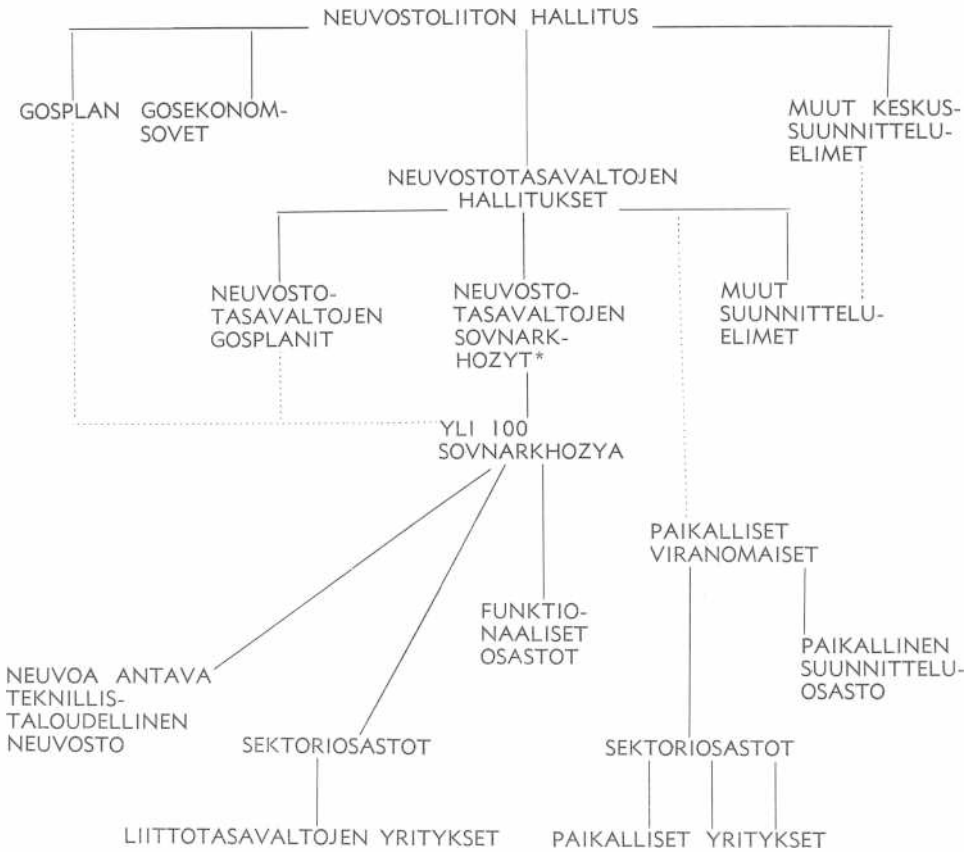
Kuvio 1 Neuvostoliiton teollisuuden hallinto- ja suunnitteluorganisaatio välittömästi ennen sovnarkhozy-järjestelmän kehittämistä vuonna 1957 ⁶



man välillä. Edelliseen hänen mukaan sisältyy ohjelman toimeenpanoa varten tarvittavat keinot ja menettylytavat, kun taas jälkimmäinen ainoastaan asettaa toimintapäämäärät. Taloudellista päätöksentekoprosessia tarkasteltaessa ja analysoitaessa — huolimatta hallinnollisista olosuhteista — se voidaan jakaa seuraaviin vaiheisiin:

- 1) tosiasiatietojen kerääminen
- 2) ennusteiden, suositusten ja ratkaisumallien laatiminen tosiasiatietojen pohjalta ottaen huomioon tietyt rajoitukset kuten esimerkiksi käytettävissä olevat voimavarat, työvoiman, raaka-aineet, tuotantokapasiteetin, investointien rahoituksen, tuotannon markkinoinnin, teknillisen kapasiteetin, kysynnän ja ulkomaankaupan rajoitukset jne.
- 3) päätöksenteko eli tehokkaimman vaihtoehdon valinta
- 4) päätöksen toteuttaminen käytännössä

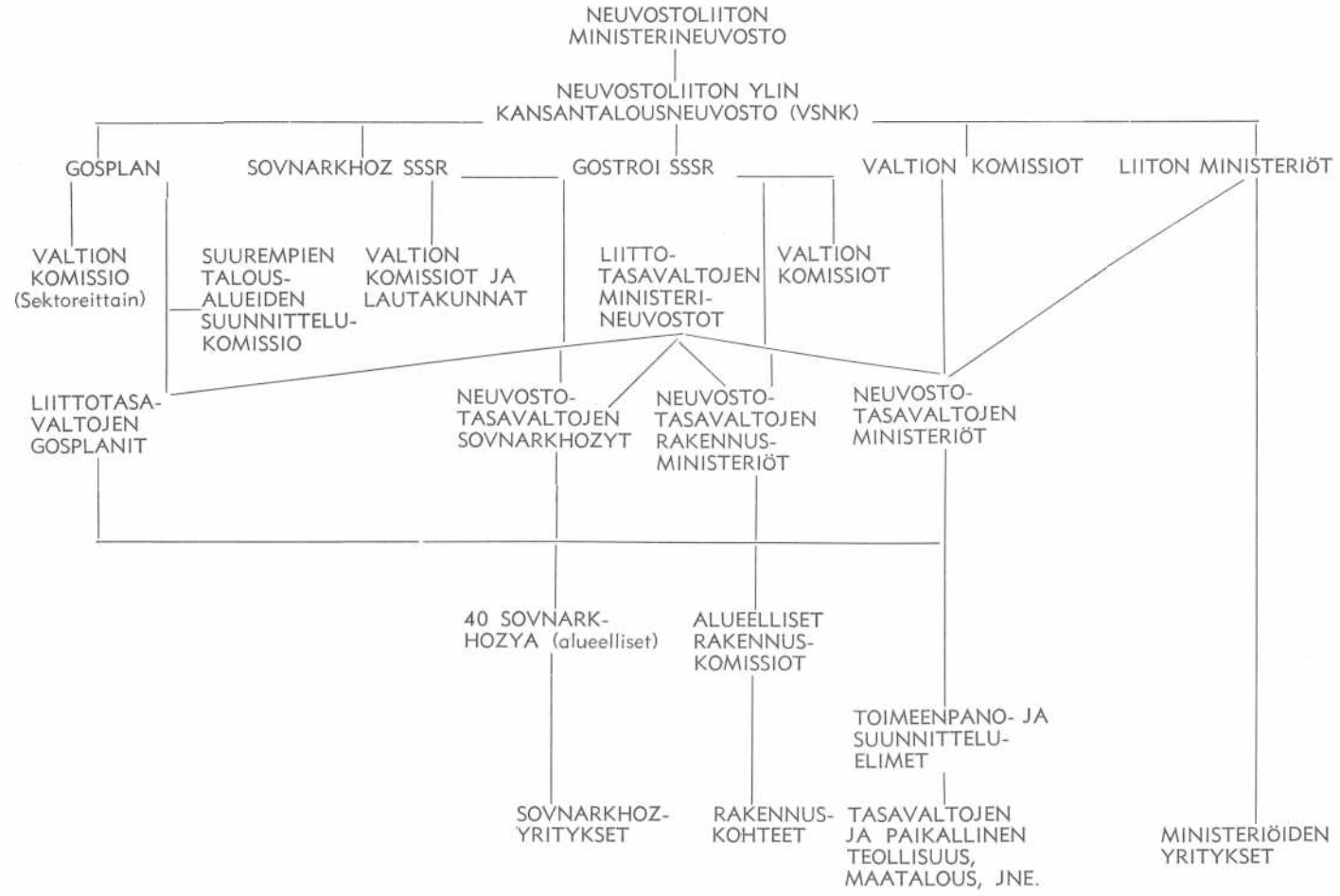
Kaksi ensimmäistä vaihetta muodostavat taloudellisen suunnittelun. Siihen sisältyvät tavoitteiden asettaminen ja lopullisen päämäärän saavuttamiseksi tarpeellisten keinojen valikoiman ja yhdistysmahdollisuuksien etsiminen useista eri vaihtoehdoista sekä tavoitteiden keskinäisen luotettavuuden testaaminen. Teoriassa suunnittelija ja päätöksentekijä voi ottaa huomioon kaikki mahdolliset ratkaisuun vaikuttavat vaihtoehdot parhaan päätöksen

Kuvio 2 Sovnarkhozy-järjestelmä Neuvostoliitossa 1957—60 ⁷


* Sovnarkhozy-järjestelmän sektoriosastot käsittävät vain teollisuuden. Ne eivät vastaa maataloudesta, liikenteestä tai vähittäiskaupasta. Yhtenäiset viivat kuviossa merkitsevät muodollista alistussuhdetta, katkoviivat taas tärkeää ja sitovaa vaikutussuhdetta. Esimerkiksi Gosplanin vaikutus on huomattava.

aikaansaamiseksi. Koska kuitenkin rationaalisella käyttäytymisellä on omat rajansa, ei kaikkia mahdollisia vaihtoehtoja voida ottaa huomioon. Täten jo suunnitteluvaiheessa on pyrittävä kompromissiin, jolloin ainoastaan todennäköisimmät vaihtoehdot tulevat kysymykseen. Järkevä taloudellinen suunnittelu voitaneenkin määritellä toteuttamiskelpoisten vaihtoehtojen esittämiseksi päätöksentekijöille. Päätöksenteossa onkin usein varauduttava tyydyttävien vaihtoehtojen valintaan, olkoonpa kyseessä yksilöön tai organisaatioon liittyvä ratkaisu. Vain poikkeustapauksissa voidaan päätyä optimaaliseen vaihtoehtoon¹¹.

Kuvio 3 Neuvostoliiton taloudellisen suunnittelun institutionaalinen rakenne vuonna 1963⁹



On ilmeistä, että keskitetty suunnittelu ei voi nojautua pelkästään kokonaistaloudellisella tasolla tapahtuvaan aggregaattimuuttujien analyysiin, vaan tarvitaan myös siirtymävaihe mikrotasolle, aggregaattimuuttujista teknillis-taloudellisiin toimintaohjeisiin eri yrityssektoreissa. Tätä ongelmaa ei vielä tiettävästi ole ratkaistu tyydyttävällä tavalla missään suunnittelujärjestelmässä. Suunnittelustrategian monimutkaistuessa valvonta- ja ohjaustoimenpiteet lisääntyvät ja informaation tarve kasvaa. Toimeenpanovaiheessa tehtyjen päätösten merkitys ja vaikutus lisääntyy samalla. Tällöin syntyy niin sanottu iteratiivinen suunnitelmien ja vastasuunnitelmien toistuva prosessi, joka heikentää kokonaistaloudellisen suunnittelun tehokkuutta.

Neuvostoliitossa taloudellinen suunnittelu pohjautuu erilaisiin suunnitelmataseisiin. Ne voidaan jakaa neljään pääryhmään:

- 1) kansantuloa- ja menoa kuvaavat monetääriset taseet
- 2) materiaalitase, joka vastaa läntistä panos-tuotos-menetelmää
- 3) kokonaistuotannon ja kansantuotteen arvotase
- 4) kiinteän pääoman muodostusta ja työpanosta kuvaavat taseet.

Neuvostoliiton taloudellisessa suunnittelussa tuotantovoimien kohdentaminen noudattaa yhä edelleen jo 1930-luvulla omaksuttua kvantitatiivista ajattelua. Kohdentaminen käsitetään eräänlaiseksi koko maan varastojen inventaarioksi, jonka perusteella varaston käyttö määrätään. Siihen sisällytetään tuotantoprosessissa käytetty reaali-pääoma ja myös työvoima-arviot. Keskeistä osaa Neuvostoliiton teollisuuden ja muun tavaratuotannon sekä rakennustoiminnan suunnittelussa näyttelevät ns. materiaalitaseet. Ne ovat tyypillisiä kysynnän ja tarjonnan taseita tiettynä ajankohtana, ja niitä laaditaan useille tuhansille, n. 15000—20000 hyödykkeelle.¹² Materiaalitase on yleispiirteiltään seuraavanlainen:

TUOTE X

VARANNOT	JAKAUTUMINEN
1. TUOTANTO	1. TUOTANNON RAAKA-AINEEKSI
a) Neuvostotasavalloittain ¹³	a) Neuvostotasavalloittain ¹³
RSFSR	RSFSR
USSR	USSR
Muut	Muut
2. TUONTI	2. RAKENNUSTOIMINTAAN
	a) Neuvostotasavalloittain ¹³
	RSFSR
	USSR
	Muut
3. MUUT VARANNOT	3. MARKKINOINTIRAHASTOON
4. VARASTOT VUODEN ALUSSA	4. VIENTIIN
KAUPOISSA JA TUOTTAJILLA	5. VALTION VARARAHASTOON
a) Neuvostotasavalloittain ¹³	6. MINISTERINEUVOSTON RAHASTOON
RSFSR	7. VARASTOT VUODEN LOPUSSA
USSR	KAUPOISSA JA TUOTTAJILLA
Muut	a) Neuvostotasavalloittain ¹³
	RSFSR
	USSR
	Muut

Neuvostoliitossa suunnitelmien toteuttamisen varmistamiseen ei riitä pelkästään yksityiskohtainen tuotantosuunnitelma, vaan tämän lisäksi tarvitaan keskitetty hinnanmuodostusprosessi ja pankkilaitoksen kautta toteutettu investointien rahoitus takaamaan tehtyjen päätösten ehdoton noudattaminen. Tuotantosuunnitelmien fyysinen kontrolli merkitsee Neuvostoliitossa yritysten välisten suoritteiden ohjausta ja valvontaa vahvistettujen suunnitelmien pohjalta. Valvonta on tällöin luonteeltaan suoraa, sillä se kohdistuu yritysten tuotantosuunnitelmien toteuttamiseen ennakolta. Suoraan valvontaan liittyvät tärkeinä osatekijöinä myös poliittiset näkökohdat kuten puoluiteitse suoritettava ohjaus. Valvonnan tärkein periaate lieneekin se, että yritykset eivät itse voi vapaasti määrätä omista raaka-ainehankinnoistaan, puolivalmisteistaan tai tuotteistaan ilman ylempien suunnitteluviranomaisten hyväksymistä.

LÄHDEVIITTEET

- ¹ Lenin, V. I., *Collected Works, Co-operative Society for Foreign Workers in the Soviet Union, Moscow 1936, Vol. 6.*
- ² *Economic Planning in Europe, Part 2. Economic Survey of Europe in 1962. Secretariat of the Economic Commission for Europe. United Nations, Geneva 1965.*
- ³ Koivisto, P., *Totalitääriinen suunnitelmatalous — Neuvostoliiton talousjärjestelmä, Moniste Kauppakorkeakoulu 20. 10. 1964.*
- ⁴ *Kansankomissaarioneuvoston asetus 24. 8. 1926 ja VSNK:ta koskeva säädös 4. 9. 1926.*
- ⁵ Nove, A., *The Soviet Economy, An Introduction, London 1961.*
- ⁶ *Economic Planning in Europe, kappale VI, s. 7.*
- ⁷ *Sama, kappale VI, s. 8.*
- ⁸ *Vain joissakin tasavalloissa vuodesta 1960 lähtien.*
- ⁹ *Economic Planning in Europe, kappale VI, s. 10.*
- ¹⁰ Simon, H. A., *Administrative Behavior, New York 1947.*
- ¹¹ March, Y. — Simon, H. A., *Organization, New York, London 1961.*
- ¹² Leeman, W. A. *Capitalism, Market Socialism and Central Planning, Readings in Comparative Economic Systems, Boston 1963.*
- ¹³ *Ennen vuotta 1957 ministeriöittäin.*