

С.С. ШАТАЛИН, Е.Т. ГАЙДАР

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ РЕФОРМА:

ПРИЧИНЫ,
НАПРАВЛЕНИЯ,
ПРОБЛЕМЫ



**С.С. ШАТАЛИН
Е.Т. ГАЙДАР**

**ЭКОНОМИЧЕСКАЯ
РЕФОРМА:
ПРИЧИНЫ,
НАПРАВЛЕНИЯ,
ПРОБЛЕМЫ**



Москва
«ЭКОНОМИКА»
1989

ББК 65.050.9(2)

Ш 28

Рецензенты:

доктор экономических наук, профессор *Г. Х. ПОПОВ*;
доктор экономических наук, профессор *В. Г. СТАРОДУБРОВСКИЙ*

Ш $\frac{0605010000-185}{011(01)-89}$ КБ-56-7-87

© Издательство «Экономика», 1989

ISBN 5-282-00612-X

ВВЕДЕНИЕ

От успеха коренной перестройки системы управления экономикой, основные направления которой намечены июньским (1987 г.) Пленумом ЦК КПСС, зависит судьба нашей страны, судьба социализма. Ее осуществление оказывает влияние на наиболее чувствительные компоненты социальной организации: процессы принятия решений на всех уровнях, распределение доходов, обеспечение социальных гарантий. Даже профессионалам-экономистам нелегко в полной мере осознать радикальность преобразований, их влияние на все стороны хозяйственной жизни, а ведь намеченные меры затрагивают каждого. Привычные методы анализа экономических процессов подчас оказываются принципиально неприменимыми в новых условиях.

В последние годы не было недостатка в критике сложившихся форм и методов хозяйствования. Однако сама их долговременная устойчивость, способность противостоять частным мероприятиям, направленным на их совершенствование, порождала у многих веру в то, что перестройка управления сведется к паллиативным мерам, замене наиболее изношенных деталей в хозяйственном механизме, не затронет его основ. Подобные представления поддерживались и тем, что эти основы преподносились как имманентные черты социалистических производственных отношений, проявление их фундаментальных преимуществ.

Сейчас уже не остается сомнений в решимости партии добиться реальных перемен в экономике. Но сам радикальный характер перемен вызывает у многих недоумение. Об этом свидетельствует и поток писем в органы массовой информации. Далеко не все понимают, зачем надо столь решительно ломать сложившиеся методы хозяйствования, почему нельзя обойтись более осторожными мерами. Трезво оценивая перспективы экономического развития, необходимо учитывать, что эта позиция в ближайшее время может получить еще большее распространение — процесс внедрения новых форм хозяйствования протекает болезненно.

В этой книге мы попытались показать, что происходящие преобразования объективно необходимы, а принятый курс на

коренную перестройку не имеет реальной альтернативы — у нашей страны больше нет возможности компенсировать неудовлетворительную динамику эффективности использования ресурсов ростом масштабов их вовлечения в народнохозяйственный оборот.

Серьезная преграда на пути реализации намеченных мер — недостаточно глубокий научный анализ механизма функционирования сложившейся командно-административной системы управления. До недавнего времени существовало как бы две экономических реальности: та, которая была представлена в научной и пропагандистской литературе, и та, с которой хозяйственники сталкивались на практике. Даже в работах, затрагивавших негативные стороны сложившихся методов хозяйствования, они рассматривались как недостатки, подлежащие устранению, а не естественные и объективно обусловленные черты командно-административной системы управления.

В книге мы пытались проанализировать уровень реальной управляемости экономики и факторы, на нее влияющие. Учет ограниченной управляемости экономики особенно важен в процессе экономической реформы, поскольку недооценка его порождает иллюзию легкости осуществления любых задуманных преобразований, представление, что достаточно принять решение о перестройке, разработать соответствующие нормативные акты для того, чтобы обеспечить претворение его в жизнь.

Сейчас в стране идет быстрый процесс накопления опыта, разработки, корректировки новых форм регулирования хозяйственной жизни. Поэтому мы постарались сосредоточить основное внимание не столько на конкретных механизмах, предусмотренных в новых нормативных актах, сколько на общих проблемах, которые возникают в процессе реализации нового курса в экономическом развитии страны, — организация хозяйственных взаимосвязей предприятий, переход к полному хозрасчету, а также социально-политические аспекты экономической реформы.

Глава 1. РЕФОРМА И ОЗДОРОВЛЕНИЕ ЭКОНОМИКИ

Условия экономического развития нашей страны в последние годы принципиально изменились. Если раньше привлечение дополнительных трудовых ресурсов, энергии, материалов компенсировало повышенную по сравнению с лучшими мировыми образцами трудо-, энерго- и материалоемкость продукции, то на современном этапе фактор ресурсной компенсации недостаточного уровня эффективности перестает действовать. Решающее значение приобретают темпы создания и внедрения новой техники, уровень и динамика эффективности использования ресурсов, гибкость производства, его способность быстро приспосабливаться к изменяющимся потребностям населения. Перед нами «стоит задача исторического значения — соединить социальную справедливость, присущую социализму, с высшей экономической эффективностью. Мы должны, просто обязаны сделать социализм более сильным, динамично развивающимся, успешно соревнующимся с капиталистическим обществом по всем параметрам»¹.

Решая эту задачу, социализм может и должен опираться на имманентные ему экономические преимущества. Это, с одной стороны, активное привлечение творческой энергии трудящихся к поиску резервов повышения эффективности, с другой стороны, централизованная разработка и осуществление структурной политики, учитывающей долгосрочные перспективы научно-технического и социально-экономического развития. Эти факторы способствовали успешному решению сложных задач социалистического строительства в нашей стране.

В период индустриализации коренная ломка сложившегося уклада жизни, быстрая трансформация социальной структуры общества создали атмосферу подъема, энтузиазма широчайших масс. Социальный фактор действовал в этой ситуации в значительной мере автоматически, был «в избытке». Однако формы, обеспечивающие систематическое привлечение трудящихся к управлению производством и обществом, возможности развития социалистиче-

¹ Горбачев М. С. Избранные речи и статьи. Т.3. М.: Политиздат, 1987. С.469.

ской демократии созданы не были. Социальный фактор сегодня стал самым узким местом, «дефицитным ресурсом», его отставание тормозит процесс интенсификации.

Снизилась и эффективность централизованного управления экономикой. Перегрузка центральных органов управления решением текущих задач, необходимость устранения частных дисбалансов, постоянный дефицит различных видов ресурсов, искажение экономической информации — все это объективно ограничивает возможности формирования и реализации эффективной структурной политики.

Радикальное изменение воспроизводственной ситуации — увеличение масштабов народного хозяйства, ускорение научно-технического прогресса, усложнение межотраслевых, внутриотраслевых и межрегиональных производственных связей, рост потребностей населения — требует перехода к качественно новому интенсивному типу социалистического воспроизводства и соответствующей коренной перестройки хозяйственного механизма, сложившегося в условиях экстенсивного развития экономики, усиления его ориентации на повышение эффективности производства, адаптивности к постоянным изменениям в социально-экономическом и научно-техническом развитии, способности генерировать нововведения и стимулировать их распространение в народном хозяйстве. Отсутствие своевременной политической оценки изменения экономической ситуации, непоследовательность в решении назревших вопросов перестройки экономической политики, хозяйственного механизма привели к снижению темпов роста экономики, производительности труда, замедлению научно-технического прогресса, усилению диспропорций в экономике¹.

Жизненная необходимость кардинальных, качественных сдвигов в развитии народного хозяйства вызывает желание как можно быстрее увидеть результаты предпринимаемых усилий, их влияние на уровень жизни, динамику важнейших макроэкономических показателей. Именно поэтому особенно важно сохранить трезвую оценку текущих колебаний темпов экономического роста, сложной взаимосвязи краткосрочных и долгосрочных задач развития.

Экономический рост, как правило, ускоряется при увеличении доли фонда накопления в национальном доходе, если растет или остается стабильной его эффективность. Необходимой предпосылкой проведения этого курса является ограничение текущего потребления во имя перспективы. Но краткосрочного повышения темпов роста объема производства можно добиться и за счет ресурсов будущего, перенося решение сегодняшних проблем на последующие поколения. Путь к этому — всемерное ограничение расходов, обеспечивающих долгосрочные перспективы развития. Раньше или позже об-

¹ Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза. М.: Политиздат, 1986. С. 101.

шеству придется выделять соответствующие ресурсы, отказываясь от реализации текущих производственных и социальных задач. Часто затраты на компенсацию подобной искусственной экономии впоследствии многократно превышают ее размеры, но в результатах текущего квартала, года, а иногда и пятилетки эти потери никак не фиксируются.

Практически в каждой области деятельности можно выявить противоречия между стратегическими задачами социально-экономического развития и краткосрочными планами увеличения объема производства.

Примером политики, ориентированной на краткосрочные результаты, может служить сокращение капитальных вложений в инфраструктуру. Когда сеть железных дорог создана, можно ограничивать направляемые на развитие этой сферы ресурсы до тех пор, пока объем производства в принципе совместим с пропускной способностью железных дорог. В результате долгосрочного проведения подобной недальновидной политики нагрузка на километр железной дороги в нашей стране в 1985 г. была в 4,5 раза больше, чем в США, и в 32 раза больше, чем в Японии. Сегодня перебои в работе железнодорожного транспорта лихорадят все народное хозяйство, а для того чтобы преодолеть возникшие диспропорции, обеспечить необходимый уровень пропускной способности железнодорожных магистралей, потребуются значительные затраты и время.

Особенно болезненно забвение стратегических задач сказывается в социальной сфере. С ориентацией на текущие результаты был связан осужденный на XXVII съезде КПСС остаточный принцип выделения средств на социальные нужды. Повышение качества образования — прямой вклад в достижение целей социалистического общества, создание условий для всестороннего развития личности. Это же и важнейший ресурс экономического роста в долгосрочной перспективе.

Отрицательные последствия, например, массовых отвлечений учащейся молодежи на сельскохозяйственные работы, получивших особенно широкое распространение в республиках Средней Азии, будут сказываться еще и в XXI в. Оттого, что связанные с ними потери точно измерить невозможно, они не становятся меньше. Объемные же показатели фиксировали лишь один результат — дополнительно произведенную сельскохозяйственную продукцию.

Выделяя необходимые ресурсы на нужды образования, отдачу мы получим не сразу. Нарращивая сегодня вложения в эту сферу, так же как в здравоохранение, культуру, жилищное строительство, мы преодолеваем диспропорции, сложившиеся в то время, когда доля этих отраслей в объеме капитальных вложений сократилась с 29,7 % в шестой пятилетке до 21,3 % в одиннадцатой. И тот факт, что, сформулировав программу ускорения, партия отказалась

от экономии на социальной сфере, свидетельствует о долгосрочной ориентации нашей экономической политики, ее реализме.

Еще не изжитая переоценка значения краткосрочных «успехов», когда повышение темпов роста объема производства рассматривается как несомненное свидетельство успехов проводимой политики, а снижение — как тревожный сигнал, требующий немедленных практических действий по исправлению положения, все еще представляет большую опасность.

Определяя место показателя роста объема производства, важно четко различать сам процесс социально-экономического развития и измерители, используемые для его оценки. Любой измеритель — это лишь инструмент формирования экономической политики, контроля за ее реализацией.

Все это в полной мере относится и к национальному доходу, хотя он наиболее адекватно характеризует поток ресурсов в народном хозяйстве, возможности удовлетворения потребностей населения и наращивания производственного потенциала. Информация о темпах его роста, взятая сама по себе, не подкрепленная содержательным экономическим анализом, может в значительной мере исказить процессы, реально происходящие в народном хозяйстве.

Как и любой показатель объема производства, он дает представление о масштабах хозяйственной деятельности, но не ее целесообразности. Например, значительная часть производимой продукции является некачественной, не находит спроса, однако это, как и огромный объем неэффективной деятельности в масштабе народного хозяйства, не сказывается на величине национального дохода. Так, несмотря на перегрузку транспорта, производится масса встречных перевозок, связанных с созданием каждым отраслевым министерством своего «натурального хозяйства». Размеры ресурсов, замороженных в запасах товарно-материальных ценностей, превысили все разумные границы. Но улучшение структуры национального дохода не увеличит его текущий объем, а может и снизить темпы роста.

Преодоление дефицита предметов потребления позволит избавиться от таких социальных болезней, как спекуляция, очереди, отнимающие значительную часть свободного времени. Сбалансированный потребительский рынок, простота обращения денежных ресурсов в нужный набор товаров и услуг — необходимые элементы повышения качества жизни. Однако с точки зрения темпов роста это серьезная проблема. Будет ограничена возможность навязывать людям псевдоновые, все более дорогие товары. Потребуется оперативное реструктурирование выпуска, учитывающее изменение спроса. Многие некачественные, немодные товары не найдут покупателей, поэтому налаженный их выпуск придется прекратить.

Для оценки краткосрочной динамики социально-экономического развития информация о сокращении неэффективной деятельности

в народном хозяйстве, мобилизации высвобождаемых в результате этого ресурсов на нужды интенсификации, оборачиваемости средств, концентрации капиталовложений и сроках строительства, ускорении окупаемости капитальных вложений, снижении всех видов потерь не менее важна, чем сведения о текущих изменениях темпов прироста национального дохода.

Актуальнейшая стратегическая задача — дальнейшее научно-техническое развитие, обеспечение прогрессивных сдвигов в структуре производства. Способность генерировать и осваивать прогрессивные нововведения в настоящем и тем более в будущем — основа экономической мощи. Опыт показывает, что и при заметном увеличении объема производства темпы внедрения эффективных инноваций могут быть неудовлетворительными. Уже в 50-х — начале 70-х годов, когда национальный доход рос достаточно быстро, наметилась тенденция отставания в этой области. После выпуска первой в нашей стране промышленной кислородно-конвертерной установки потребовалось шестнадцать лет, чтобы доля этого способа производства стали составила 20 % в общем объеме ее производства. Япония, пустившая первую установку такого типа на год позже, добилась того же результата за пять лет. Другой пример. Лишь через семнадцать лет после пуска первой установки непрерывной разливки стали производство ее этим методом достигло у нас 5 %. В Японии же, где подобную установку пустили на пять лет позже, для этого потребовалось десять лет, а в США — пять лет. Технологии, которые должны стать основой ближайшего этапа реконструкции, в значительной части хорошо известны, отработаны и у нас в стране, и за рубежом. Это непрерывная разливка стали, порошковая металлургия, композиты, сухой способ производства цемента, кузнечно-прессовая обработка металла, дизелизация автопарка и т. д. Их распространение сдерживалось именно ориентацией на краткосрочные результаты. Задания пятилетних планов по использованию эффективных технологий хронически не выполнялись. В одиннадцатой пятилетке намечалось увеличить производство металлического порошка втрое, производство стали методом непрерывного литья — примерно вдвое. Фактические приросты оказались гораздо меньше, добиться серьезных сдвигов по этим направлениям не удалось. Сухой способ производства цемента позволяет экономить 100 тыс. т условного топлива в расчете на 1 млн. т готовой продукции. Его доля в общем объеме производства в СССР составляла в 1985 г. 14 % (в США — 56, Японии — 78 %). От ресурсоемкого, неэффективного мартеновского способа производства стали полностью отказались в большинстве развитых капиталистических стран. У нас на его основе в 1985 г. еще производилось около 56 % выпускаемой стали.

Для современного этапа развития мировой экономики характерны быстрые сдвиги в отраслевой структуре. По имеющимся

прогнозам, в промышленно развитых странах в конце XX в. опережающими темпами будут развиваться наиболее тесно связанные с научно-техническим прогрессом наукоемкие отрасли, в структуре затрат которых высока доля научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок, — электроника, информатика, научное приборостроение. Их доля в структуре производства, качество выпускаемой ими продукции — показатели зрелости экономики страны, ее места в мировом хозяйстве. Серьезные успехи Японии в производстве и экспорте продукции наукоемких отраслей в большей мере, чем сами по себе темпы экономического роста, беспокоят ее конкурентов.

Если судить по стоимостным показателям объема производства, то в 70-х — начале 80-х годов в СССР осуществлялись быстрые и прогрессивные структурные сдвиги. Темпы роста производства в машиностроении в 1970—1985 гг. в 1,8 раза опережали аналогичные показатели в отраслях, производящих конструкционные материалы и химические продукты, в 1,9 раза — в отраслях топливно-энергетического комплекса. Однако в значительной мере это достигалось за счет искусственного завышения цен. При пересчете продукции гражданского машиностроения в единицах мощности выясняется, что в 70-х годах темпы роста в этой отрасли были значительно более скромными, а в начале 80-х объем производства снижался. В ближайшие годы необходимо обеспечить реальное ускорение структурной перестройки, опережающий рост машиностроения, высокие темпы развития наукоемких отраслей, выход их по эффективности и качеству продукции на мировой уровень. Отставание в решении этих задач невозможно компенсировать наращиванием производства сырья и топлива.

Задачи, которые приходится решать сегодня, осложняются тем, что темпы роста конца 70-х — начала 80-х годов в значительной мере обеспечивались за счет ресурсов будущего, скрывали долгосрочные диспропорции.

Пример долгосрочного воздействия решений, принимавшихся на сравнительно ранних этапах социалистического строительства, — ситуация, сложившаяся в аграрной сфере. До начала 50-х годов высокие темпы индустриального развития страны в значительной мере обеспечивались за счет перераспределения ресурсов из сельского хозяйства. Закупочные цены и доходы колхозников от общественного хозяйства поддерживались на крайне низком уровне. Значительным было и налогообложение личного подсобного хозяйства.

К началу 50-х годов стало ясно, что глубокое отставание сельского хозяйства является сильнейшим тормозом экономического развития страны в целом. Поток ресурсов постепенно изменил направление. В настоящее время инвестиции в отрасли агропромышленного комплекса составляют около 1/3 всех капиталовложений в народное хозяйство, в том числе в сельское хозяйство по всему

комплексу отраслей — 27 %. (Это намного больше, чем в других развитых в экономическом отношении странах, как капиталистических, так и социалистических, полностью удовлетворяющих свои потребности в сельскохозяйственной продукции и являющихся ее неттоэкспортерами.)

На первом этапе (с 1953 по 1958 г.) восстановление эквивалентности во взаимоотношениях сельского хозяйства и других секторов общественного производства сопровождалось заметным увеличением производства сельскохозяйственной продукции. Однако впоследствии отдача капитальных вложений в этой сфере резко снизилась. В 1981—1985 гг., направив в сельское хозяйство 227,2 млрд. руб. капитальных вложений, мы получили прирост валовой продукции по сравнению со средним уровнем, достигнутым в 1976—1980 гг., на 10,2 млрд. руб. (в сопоставимых ценах 1983 г.). Динамика национального дохода, созданного в этой отрасли, была еще менее благоприятной. Конечно, здесь сказывались недостатки хозяйственного механизма, ошибки в выборе конкретных направлений капиталовложений.

Последствия избыточного изъятия ресурсов из аграрной сферы на предшествующем этапе развития сказываются и по сей день. Чрезмерный отток наиболее мобильных, квалифицированных кадров деформировал демографическую структуру сельского населения. Широкое распространение получила миграция в город как предпочтительный вариант карьеры и жизненного успеха. В результате нарушилась социальная структура, необходимая для эффективного использования направляемых в аграрную сферу ресурсов. Это оказалось самым долгосрочным фактором, сдерживающим экономическое развитие.

До последнего времени еще существовала альтернатива — рост потребления ресурсов или их экономия. При сложившейся системе хозяйствования проще вовлечь дополнительные ресурсы, чем обеспечить их экономии. В краткосрочной перспективе эта стратегия способствовала повышению темпов экономического роста. Однако в среднесрочной и долгосрочной перспективе проблемы обострялись. Сочетание высокой энерго- и материалоемкости продукции и быстрого роста затрат в ресурсодобывающих отраслях существенно ограничивает возможности маневра в экономике.

К концу 70-х — началу 80-х годов возможности наращивания производства важнейших видов ресурсов были исчерпаны, объем их производства стабилизировался. Так, объем вывозки древесины сократился с 299 млн. куб. м в 1970 г. до 281 млн. куб. м в 1985 г., производство железной руды (в пересчете на 100 %-ное содержание металла) колебалось в 1980—1985 гг. в пределах 245—248 млн. т, добыча нефти достигла максимума в 1983 г. (616 млн. т), затем упала до 595 млн. т в 1985 г. и лишь в 1986 г. снова достигла уровня 1983 г. (615 млн. т).

Даже поддержание достигнутых объемов производства топливно-сырьевой продукции требует значительных дополнительных средств. Особенно велики капиталовложения, необходимые для обеспечения минимальных темпов прироста производства энергоносителей. При их сокращении с 6,2 % в 1975 г. до 2,4 % в 1985 г. капиталовложения в угольной промышленности возросли на 44 %, в нефтяной промышленности — на 171, в газовой — на 108 %. Однако и этого прироста инвестиционных ресурсов оказалось недостаточно для обеспечения выполнения планов.

В угольной промышленности уже к 1980 г. предполагалось обеспечить добычу 790—810 млн. т угля, затем уровень добычи 770—800 млн. т был определен в качестве цели на 1985 г. На деле производство угля в 1980 г. составило 716 млн. т, а в 1985 г. — 726 млн. т. Добычу нефти предполагалось довести до 620—640 млн. т уже к 1980 г., затем те же задачи были поставлены на 1985 г. Реально в 1980 г. она составила 603 млн. т, а в 1985 г. — 595 млн. т.

В черной металлургии планы роста производства важнейших видов продукции в десятой и одиннадцатой пятилетках не были выполнены.

Важнейшее направление перестройки структурной политики в двенадцатой пятилетке — это резкое увеличение (в 1,8 раза по сравнению с одиннадцатой пятилеткой) капитальных вложений, выделяемых на развитие машиностроения. Это необходимая предпосылка экономии ресурсов в будущем.

Темпами, существенно превышающими средние, растут и капиталовложения в другие отрасли, тесно связанные с научно-техническим прогрессом. В частности, в химической промышленности они увеличатся в 1,5 раза. В то же время пока не удалось сократить долю капитальных вложений, направляемых в сырьевые отрасли, в производство топлива и энергии. Сказывается объективная инерционность созданного производственного потенциала, структуры экспорта. Капиталовложения в топливно-энергетический комплекс по-прежнему растут опережающими темпами (прирост составил 37 %).

После 1973 г. наша страна имела возможность вовлекать в народнохозяйственный оборот значительные ресурсы за счет резкого повышения на мировом рынке цен на энергоносители. Рост цен в сочетании с ростом экспорта позволил увеличить доходы от реализации нефти и нефтепродуктов (в текущих ценах) с 2,4 млрд. руб. в 1973 г. до 30,9 млрд. руб. в 1984 г., а их долю в объеме экспорта — с 15,2 до 41,6 %. Это благоприятствовало наращиванию импорта машиностроительной продукции и продовольствия.

С середины 80-х годов конъюнктура на мировом рынке энергоносителей радикально изменилась. Началось быстрое снижение цен на

нефть. В 1984—1986 гг. они упали более чем вдвое. Естественно, подобное положение не могло не сказаться на экспортном потенциале СССР, результатах внешнеторговой деятельности.

Неудовлетворенность потребительского спроса требует увеличения капиталовложений, направляемых на развитие производства промышленных товаров народного потребления. Острота жилищной проблемы, необходимость резко улучшить материальную базу здравоохранения, образования, культуры обуславливают неприемлемость сокращения доли этих отраслей в структуре капитальных вложений.

Отсюда увеличение доли фонда накопления в национальном доходе, опережающий рост капиталовложений по сравнению с ростом реальных доходов населения. Подобное изменение воспроизводственных пропорций всегда болезненно. Современный уровень жизни населения не позволяет изъять значительные ресурсы из фонда потребления, чтобы направить их на увеличение производства. В начале 80-х годов показатели роста реальных доходов существенно снизились (причем недостаточно полно учитывалось повышение розничных цен, связанное с ассортиментными сдвигами в структуре производства и реализации). Острые диспропорции сложились в оплате труда отдельных категорий работников. Неоправданно снизился уровень относительной заработной платы работников, от которых в решающей степени зависят темпы научно-технического прогресса, — ученых, инженеров, техников. При низких темпах роста реальных доходов крайне сложно устранить эти диспропорции.

Предполагалось, что резкое повышение эффективности капиталовложений, отдачи, которую приносит каждый рубль, вложенный в народное хозяйство, позволит, несмотря на сокращение доли фонда потребления, достаточно быстро повышать уровень жизни. Требовалось добиться устойчивого роста капиталотдачи (прироста национального дохода на рубль производственных капиталовложений), которая в предшествующий период имела тенденцию к снижению. И действительно, в 1986 г. капиталотдача резко повысилась. Но, видимо, это был результат использования лишь организационных факторов, борьбы против пьянства на производстве, а также действия сравнительно благоприятных для сельскохозяйственного производства погодных условий. Уже в 1987 г. вновь произошло падение капиталотдачи, по существу компенсировавшее предшествующий скачок. Дальнейшее форсированное наращивание расходов, не приносящих запланированной отдачи, могло иметь тяжелые социальные последствия. В 1988 г. темп роста капиталовложений снизится по сравнению с 1986—1987 гг.

Одним из факторов повышения эффективности капиталовложений должно было стать увеличение их доли на реконструкцию и техническое перевооружение за счет сокращения нового строи-

тельства, т. е. предполагалось меньше тратить на новые корпуса и больше — на новое оборудование. Казалось, цифры свидетельствуют о том, что эта доля действительно резко возросла. Однако в данном случае показатели неточно отражают реальный народнохозяйственный процесс. В частности, проведенное Госкомстатом РСФСР обследование показало: в ряде отраслей по объектам, учитываемым как реконструируемые, доля затрат на оборудование была даже меньше, чем при новом строительстве.

Отсутствие прогресса в повышении эффективности капиталовложений, на первый взгляд, трудно объяснить — ведь в строительстве наметились явные позитивные сдвиги. Быстро растет объем строительно-монтажных работ, снижаются материальные затраты, увеличивается прибыль. Не вызывает сомнения позитивное влияние внедрения коллективного подряда. Показатели работы строительных организаций, переведенных на коллективный подряд, значительно лучше, чем по строительству в целом. Во многих звеньях этот метод хозяйствования позволяет обеспечить взрывной эффект, резко ускорить темпы роста производительности труда.

Кажется, уже всем известно, какой огромный ущерб мы несем из-за того, что строительство объектов производственного назначения нередко ведется десятилетиями. Причина долгостроя одна и она предельно проста — это стремление одновременно строить больше, чем позволяют имеющиеся ресурсы. О необходимости сузить фронт строительства, добиться на этой основе сокращения его сроков как минимум в 2 раза, привести их в соответствие с нормативными было четко сказано на XXVII съезде КПСС. Упоминалось и о том, что дело это непростое, для многих оно может быть весьма болезненным. Сокращение срока строительства до нормативного уровня позволило бы повысить темпы роста национального дохода на 1,3 процентных пункта при снижении доли фонда накопления и соответствующем росте доли фонда потребления.

При планируемом на пятилетку увеличении объема строительно-монтажных работ, для того чтобы добиться двукратного сокращения сроков, необходимо было уменьшить фронт строительства примерно на 40 %. На практике полная сметная стоимость начатых объектов производственного строительства в 1987 г. возросла с 694 млрд. руб. в 1986 г. до 701,4 млрд. руб. Правда, стоимость строек, включенных в план, сократилась с 581 млрд. до 571,1 млрд. руб. (на 2 %). Средние сроки строительства сократились на 6 % (в значительной мере за счет роста объема капиталовложений), но в 2,6 раза превышали нормативные. Количество законсервированных объектов по плану на 1987 г. увеличилось, но их стоимость составила лишь 3,2 % сметной стоимости одновременно осуществляемых строек. В машиностроительном комплексе остаток сметной стоимости строек, включенных в план, вырос на 10 %. В Минэнергомаше, Минтяжмаше, Минавтопроме, Минжив-

маше средние сроки строительства превышали нормативные более чем в 3 раза.

Уже сам план 1987 г. не содержал предпосылок, обеспечивающих повышение эффективности капиталовложений. В нем не удалось преодолеть ведомственное и местническое сопротивление абсолютно необходимым мерам по концентрации капиталовложений. По плану предполагалось при росте объема строительного-монтажных работ на 6 % увеличить ввод основных фондов на 14 %. На деле, несмотря на выполнение плана по объему строительного-монтажных работ, прирост ввода в действие основных фондов составил лишь 6,3 %. Из 1109 важнейших производственных объектов за 11 месяцев были введены лишь 234. Остальные предстояло сдать в декабре. Уже до подведения окончательных итогов года было ясно, что план ввода значительной части этих объектов, как и в предшествующие годы, сорван.

Опыт убедительно показал, что резко увеличить прирост капиталовложений не удастся. Отдача капиталовложений недостаточна для того, чтобы и осуществлять запланированный маневр, и поддерживать необходимые темпы роста уровня жизни населения. Кроме того, попытка быстро увеличить объем производства, не разгрузив экономику, не освободившись от неэффективных видов деятельности, вызывает серьезные трудности в работе базовых отраслей.

Важнейший фактор роста производства эффективных видов продукции — перераспределение в их пользу ресурсов, высвобождаемых в других сферах. С 1970 по 1986 г. производство чугуна в США сократилось с 83 млн. до 40 млн. т, стали — с 122 млн. до 75 млн. т, в развитых капиталистических странах в целом — соответственно с 280 до 229 млн. и с 397 до 344 млн. т. Параллельно увеличивался выпуск наиболее эффективных видов металлургической продукции, материалов-заменителей. За те же годы производство чугуна в СССР выросло с 86 до 114 млн. т, выплавка стали — с 116 до 161 млн. т. В 1987 г. предполагалось сократить производство чугуна. Удалось лишь его стабилизировать.

Ссылки на то, что ускорение структурных сдвигов в советской экономике невозможно из-за отсутствия рынка капитала и соответствующих автоматических регуляторов, несостоятельны. Капиталистические страны именно в этой области активно используют государственное регулирование. Например, в Японии в рамках реализованной в 1978—1982 гг. программы демонтажа и сдачи в металлолом устаревшего и ненужного оборудования были ликвидированы все мартены, сокращены мощности по производству мочевины, хлопчатобумажных тканей. Разработанная в ее продолжение и рассчитанная до 1988 г. программа предполагает ликвидацию значительной части мощностей по производству сахара, этилена, алюминия и т. д.

К сожалению, при обсуждении наших текущих экономических

проблем не преодолен стереотип штурма, представление, что заминка в производстве той или иной продукции, тем более ее сокращение неизбежно повлечет неисчислимые бедствия для народного хозяйства. Далеко не всегда это соответствует истине.

Известно, что наша страна занимает ведущее место в мире по объему выпуска многих видов сельскохозяйственной техники. Отставая от США примерно в 1,5 раза по производству зерна, мы в 6,4 раза опережаем их по выпуску тракторов и в 16 раз — зерноуборочных комбайнов. В сельском хозяйстве в 1986 г. тракторов и зерноуборочных комбайнов было на 400 тыс. единиц больше, чем трактористов-машинистов, трактористов и комбайнеров. Чтобы произвести столько зерноуборочных комбайнов, сколько их стоит у нас в хозяйствах неисправными (на ноябрь 1987 г.), американской промышленности пришлось бы работать 70 лет.

Эта ситуация, парадоксальность которой очевидна и неспециалисту, мало кого смущала до тех пор, пока затраты на закупки техники в той или иной форме покрывались за счет государственного бюджета или безвозвратного кредита. Даже первые шаги экономической реформы заставили колхозы и совхозы считать деньги. Как отмечалось на июньском (1987 г.) Пленуме ЦК КПСС, заявки на различные виды сельскохозяйственной техники значительно уменьшились, в частности, на комбайны — на 30 %.

Сокращение на 1/3 поставок тракторов и сельскохозяйственных машин позволило бы высвободить 390 тыс. человек, 4,8 млн. т угля, 6,77 млрд. кВт·ч электроэнергии, 2,4 млн. т стали. Если учесть, что коэффициент износа основных фондов в черной металлургии в 1986 г. составлял 46 %, затраты на капитальный ремонт составляли половину капитальных вложений, то легко понять, что сокращение потребления металла дало бы значительный эффект, позволило бы списать наиболее изношенное оборудование, сократить ремонтные расходы и увеличить выпуск высококачественных сталей, недостаток которых обуславливает высокую удельную металлоемкость отечественного колесного трактора (на 30—35 % выше, чем в США). При этом резко изменилась бы и структура выпуска сельскохозяйственной техники — можно было бы увеличить производство тех ее видов, которые пользуются спросом.

Для создания экономических условий, которые позволят мобилизовать потенциальные возможности повышения эффективности экономики, требуется время. Поэтому стратегическая линия на ускорение, сформулированная на апрельском (1985 г.) Пленуме ЦК КПСС, предусматривала в тактическом плане первоочередное использование возможностей, связанных с повышением организованности и дисциплины, улучшением стиля руководства. Проводимая в этом направлении работа дала известные позитивные сдвиги, касающиеся в том числе и ряда качественных параметров, — ускорение оборачиваемости ресурсов, снижение себестоимости. Но

результаты хозяйствования 1987 г. свидетельствуют о запаздывании резервов второго эшелона, связанных со структурной перестройкой, экономической реформой.

Переход к новому этапу перестройки, в рамках которого станет доступен более глубокий пласт резервов, связанный с осуществлением радикальной экономической реформы, выдвигает в центр внимания создание механизма централизованного планового управления, опирающегося на полный, неусеченный хозрасчет предприятий, их возросшую самостоятельность и ответственность за конечные народнохозяйственные результаты. При этом неизбежно возникает объективное противоречие текущих и долгосрочных целей. С точки зрения краткосрочных результатов риск, связанный с осуществлением серьезных преобразований в системе управления, значителен. Это довод в пользу их растягивания во времени, сохранения традиционных рычагов управления в дополнение к вновь вводимым. Но встав на такой путь, можно подорвать целостность новых методов хозяйствования, закрыть доступ к реальным преобразованиям. В долгосрочной перспективе наибольший риск связан с сохранением отживших форм управления.

Реформа должна ограничить нецелесообразное расходование общественных средств, обеспечить рациональное перераспределение ресурсов. Эффективная перестройка структуры деятельности может привести к временному ограничению ее объема, в том числе и на народнохозяйственном уровне. Решить же задачи ресурсного маневра, одновременно требуя от каждой отрасли, предприятия максимального наращивания объема производственной деятельности, в принципе невозможно.

Введение нормативного распределения доходов предприятий, перешедших на полный хозрасчет, самофинансирование, призвано заинтересовать хозяйственные звенья в повышении эффективности производства, выявлении имеющихся резервов. Но на это трудно рассчитывать, если по отношению к предприятию на практике будут по-прежнему применяться жесткие санкции при невыполнении заданий по росту объема производства.

Расширение хозяйственной самостоятельности предприятий несовместимо с дефицитом. В условиях несбалансированности не может нормально функционировать оптовая торговля средствами производства, нельзя отказаться от директивной регламентации производственных программ предприятий. Неудовлетворенность спроса на основные виды ресурсов при огромных масштабах их производства свидетельствует о серьезном расстройстве системы денежного обращения. Основным каналом поступления денег в оборот в течение длительного времени был краткосрочный кредит. В 1975—1985 гг. общий объем предоставленных народному хозяйству краткосрочных ссуд увеличился со 160,5 млрд. руб. до 426,4 млрд. руб. Размеры просроченной задолженности в этот период выросли более

чем в 5 раз. В 1986—1987 гг. принимались меры по ограничению объема кредитования, но это лишь первые шаги в нужном направлении.

Для того чтобы расширение прав предприятий в формировании хозяйственных связей, повышение гибкости ценообразования не привели к высоким темпам роста цен, нужно устранить глубинные основы инфляционных процессов в нашей экономике, проявляющихся в настоящее время в форме товарного дефицита, ограничить расходы бюджета его реальными доходами, а объем кредитования — размерами добровольных сбережений населения и хозяйственных организаций. Острая потребность в ресурсах, которые должны быть высвобождены на основе экономической реформы, не позволит откладывать решение этой задачи. Но важно четко осознать, что она носит экономико-политический характер. Лишь при ориентации народнохозяйственных приоритетов на достижение финансовой сбалансированности (а не на форсирование текущих темпов роста) изменения в финансово-кредитном механизме позволят упорядочить денежное хозяйство, обеспечить устойчивость рубля.

В связи с этим уместно вспомнить опыт первой успешной экономической реформы в социалистической экономике — новой экономической политики. Эффективно использовать методы экономического регулирования в условиях высоких темпов инфляции, унаследованных от периода военного коммунизма, было сложно. Для восстановления устойчивости внутренней валюты требовалось сократить бюджетный дефицит и денежную эмиссию. Пойти на это — значило обострить краткосрочные проблемы, ограничить финансирование государственной промышленности, и все это в условиях хозяйственной разрухи. Несмотря на сложнейшую ситуацию, партия нашла в себе силы пожертвовать краткосрочными выгодами для получения долгосрочных результатов.

В резолюции XI съезда партии «О финансовой политике» отмечалось: «В борьбе с бюджетным дефицитом необходимо прежде всего исходить из ясного сознания, что у Советского государства нет достаточных экономических и, в частности, финансовых ресурсов для содержания всего того громадного административного и хозяйственного аппарата, с которым оно вышло из предшествующего периода и содержание которого в эту эпоху обеспечивалось методами, не применимыми в условиях нового периода...»¹. Ставилась задача радикально и в кратчайший срок «разгрузить» Советское государство.

В самом начале реализации новой экономической политики В. И. Ленин обращал внимание на необходимость отказаться от

¹ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898 — 1986). Т. 2. 1917—1922. 9-е изд., доп. и испр. М.: Политиздат, 1983. С. 495.

любой хозяйственной деятельности, для ведения которой нет необходимых условий, сконцентрировать ресурсы на предприятиях, поставленных наилучшим образом¹.

При всем очевидном различии экономического положения в начале 20-х годов и в настоящее время, здесь проглядываются и очевидные параллели.

Экономическая реформа уже ярко высветила наиболее острые проблемы, позволяет наметить реальные пути их решения, создать предпосылки необходимого экономического маневра. Для того чтобы воспользоваться этим, нужна готовность отказаться от решений, принятых в другое время и в иной ситуации. Финансовое оздоровление невозможно без общеэкономического. Жизнь требует всемерной «разгрузки» экономики, освобождения ее от балласта, резкого ограничения всех видов деятельности, не приносящих адекватного социально-экономического эффекта.

Обеспечение приоритета сбалансированности в народном хозяйстве по сравнению с краткосрочными задачами наращивания объема производства сегодня — обязательная предпосылка создания ресурсов, необходимых для ускорения социально-экономического развития. Попытки заменить их, ужесточая административные санкции за невыполнение планов, наращивая объем капиталовложений за счет ограничения реальных доходов, усилили бы ориентацию на текущие результаты, снизили бы качество управления. В условиях экономической реформы отношение к темпам роста должно измениться. Их динамика будет определяться действенностью системы экономических рычагов и стимулов, обоснованностью инвестиционной политики, точностью выбора приоритетов в развитии.

Мобилизовав резервы, связанные с перестройкой системы управления, использовав их для ускорения прогрессивных структурных сдвигов в экономике, мы получим возможность быстрее выводить изношенные, неэффективные основные фонды, сокращать масштабы капитального ремонта, капиталовложений, направляемых на прирост добычи сырья и топлива. Это позволит форсированно наращивать производство товаров народного потребления, масштабы жилищного и социально-культурного строительства и вместе с тем обеспечить рынок в технической реконструкции народного хозяйства, поднять его на качественно новый уровень.

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 43. С. 258.

Глава 2. НЕКОТОРЫЕ ЗАКОНОМЕРНОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СЛОЖИВШЕЙСЯ СИСТЕМЫ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ

В течение продолжительного времени сложившиеся формы организации общества отождествлялись с сущностными характеристиками социализма, рассматривались как неизменные и преподносились в качестве догм, не оставлявших места для объективного научного анализа¹. Критическое исследование реальных экономических закономерностей подменялось комплиментарными рассуждениями о достоинствах существующей системы хозяйствования.

Эта система в общих чертах сложилась в нашей стране в начале 30-х годов. Важнейшей задачей было осуществление форсированной индустриализации, использование всех народнохозяйственных ресурсов на формирование материально-технической базы, оборонного потенциала. Создание на базе низкоквалифицированного и слабо механизированного труда современной индустрии позволило обеспечить скачок в объеме промышленного производства. В этих условиях основополагающими чертами системы управления стали:

иерархическая структура органов управления народным хозяйством, сквозная административная подчиненность органов управления от народнохозяйственного уровня до первичной производственной ячейки;

определение на уровне высших звеньев управления хозяйства целей развития, путей их достижения, текущая координация деятельности нижестоящих хозяйственных звеньев на основе разработки совокупности натуральных балансов и планов распределения, их дезагрегирование по уровням иерархии и доведение до предприятий в виде директивных, обязательных к исполнению адресных заданий, нарядов на поставку продукции и лимитов.

Эти характеристики определяли логику построения прочих элементов хозяйственного механизма. В данной ситуации естественной является оценка и стимулирование за выполнение планов. Директивные задания непосредственно выражают требования общества к данному звену, их срыв может вызвать цепочку взаимосвя-

¹ Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 27—28 января 1987 г.

занных диспропорций в народном хозяйстве. Оптовые цены должны выполнять в первую очередь учетные функции, обеспечивать соизмеримость различных видов ресурсов и результатов производства.

Финансовая система выявляет неэффективные затраты и потери, усилия значительной части финансового аппарата направлены на анализ непроизводительных затрат, расходов на содержание административно-управленческого персонала и т. д. Доминирующая роль иерархических связей, идущих сверху вниз директив и направляемых снизу вверх отчетов об их выполнении создают иллюзию жесткой регламентации и эффективной управляемости хозяйственной жизни.

Деятельность предприятий регламентирована десятками директивных показателей и лимитов, сотнями тысяч нормативных актов. Подавляющее большинство хозяйственных операций, связанных с реализацией продукции и закупкой необходимых средств производства, осуществляется на основе документов, выданных вышестоящими органами управления. Оплата труда работников регулируется системой тарифных ставок и окладов, положениями о премировании. Утверждение цен на основную массу продукции входит в компетенцию государственных органов ценообразования, права предприятий в этой сфере крайне ограничены.

Угроза потери управляемости экономики — один из наиболее распространенных аргументов противников серьезных мер по расширению хозяйственной самостоятельности предприятий.

Однако если действенность централизованного управления оценивать не количеством доводимых показателей и лимитов, а способностью формулировать обоснованную стратегию социально-экономического развития, обеспечивать ее реализацию на практике, то представление об управляемости нашей экономики нуждается в существенной корректировке.

В частности, сравнение заданий утвержденных пятилетних и годовых планов и отчетной информации позволяет выявить резкие отклонения реальной динамики от плановых проектировок не только в производстве отдельных видов продукции, но и по важнейшим макроэкономическим параметрам. При этом их реальные изменения во многих случаях прямо противоречат плановым установкам.

Значительное влияние на экономическое развитие в 70-х — начале 80-х годов оказывал процесс опережающего роста оборотных средств в запасах товарно-материальных ценностей, прямо противоречивший директивам годовых и пятилетних планов. Неоднократно принимались решения об ограничении объема незавершенного строительства, нормализации его отношения к объему капитальных вложений, концентрации ресурсов на пусковых стройках. Однако

дальнейшее расширение фронта строительства, распыления ресурсов по множеству объектов продолжались.

Динамика эффективности использования ресурсов также существенно отклонялась от плановой. Планом одиннадцатой пятилетки было предусмотрено значительное ускорение снижения металлоемкости и энергоемкости национального дохода по сравнению с результатами десятой пятилетки, а фактически эти темпы снизились (по металлоемкости — с 13 до 10 %, по энергоемкости — с 5,8 до 4,5 %).

Соотношение темпов роста денежных доходов населения и объема розничного товарооборота не соответствовало плановым установкам: по плану на одиннадцатую пятилетку объем розничного товарооборота должен был существенно опережать темп прироста фонда заработной платы в народном хозяйстве, а фактически фонд заработной платы рос быстрее¹.

Темп роста цен удается поддерживать на относительно низком уровне. Однако рост розничных цен, как фиксируемый (в 1980—1986 гг. — на 7 %) ², так и не фиксируемый статистикой, связанный с вымыванием товаров дешевого ассортимента, выпуском более дорогих псевдоновых товаров, продолжается. Он сопровождается дефицитом ряда важнейших товаров массового спроса, усилением неконтролируемых перераспределительных процессов. Дефицит стимулирует развитие различных форм индивидуальной трудовой и частнопредпринимательской деятельности, ослабляет эффективность контроля доходов.

Распространенным является представление о том, что слабоконтролируемые процессы проявились в нашей экономике только в последние годы и свидетельствуют о несовершенстве хозяйственного механизма, его неадекватности условиям интенсификации. В годы же своего становления в условиях экстенсивного развития обеспечивалась высокая управляемость экономики. На наш взгляд, это не точно. Конечно, в условиях более простой экономики степень реального контроля центра была выше. Однако и в тот период народнохозяйственная динамика существенно отклонялась от плана, причем эти отклонения во многих случаях приводили к весьма болезненным последствиям.

Например, в первом пятилетнем плане предусматривалось, что резкий рост объема производства будет сочетаться с повышением реальной заработной платы. Однако форсированное наращивание объема производства потребовало резкого перераспределения средств в пользу фонда накопления. Существенное превышение

¹ Народное хозяйство СССР за 70 лет: Юбилейный стат. ежегодник/ Госкомстат СССР. М.: Финансы и статистика, 1987. С. 49—50.

² Народное хозяйство СССР за 70 лет. С. 480.

прироста трудовых ресурсов, вовлекаемых в общественное производство в промышленности, строительстве привело к форсированному росту фонда заработной платы рабочих и служащих (с 8,2 млрд. руб. в 1928 г. до 32,9 млрд. руб. в 1932 г.)¹. Это послужило важнейшей причиной резкого отклонения динамики себестоимости от плановых установок.

Обострилась проблема снабжения населения важнейшими товарами народного потребления. Вынужденным следствием стало развитие многоканальной регламентированной розничной торговли, с существенной дифференциацией цен по разным каналам, значительным отрывом рыночных цен от государственных. В результате пришлось пойти на резкое повышение государственных розничных цен. Несмотря на регулярно принимавшиеся решения о снижении цен на важнейшие товары народного потребления, государственные розничные цены на ржаную муку выросли с 1928 по 1937 г. в 13 раз, на ржаной хлеб — в 10, на пшеничный хлеб — в 8, на говядину — в 9, на масло — в 7 раз и т. д. Совокупное влияние изменения номинальной заработной платы и розничных цен привело в 1928—1932 гг. к снижению реальной заработной платы рабочих и служащих на 11,4 %².

Проблемы, связанные с распылением капиталовложений, ростом стоимости незавершенного строительства, в полной мере проявились уже в начале 30-х годов. И в то время неоднократно принимались решения о концентрации ресурсов, ускорении сроков строительства, оказывавшие лишь весьма ограниченное и кратковременное воздействие на реальную ситуацию в данной области.

Наличие слабоуправляемых процессов в социалистической экономике само по себе отнюдь не свидетельствует о кризисе используемого хозяйственного механизма. На фоне этих процессов был создан мощный производственный потенциал.

Уже в начале 20-х годов в советской экономической литературе была осознана нетождественность реального централизованного управления и регламентации хозяйственной деятельности, тот факт, что последнее может служить формой, скрывающей стихийные, неконтролируемые процессы. Например, анализируя методы хозяйствования, сложившиеся в условиях военного коммунизма, даже такой его защитник, как Л. Крицман, отмечал: «Эта система организованная только формально... а в действительности анархическая, и при этом ее анархия есть анархия снабжения... когда получаемые продукты частично (и в очень значительной части) не

¹ Итоги выполнения первого пятилетнего плана развития народного хозяйства СССР. М.: Госплан, 1933. С. 179.

² Малафеев А. Н. История ценообразования в СССР (1917—1963 гг.). М.: Мысль, 1964. С. 154, 174, 403.

могут быть использованы и лежат без употребления»¹. Однако до сих пор встречаются рецидивы представления о социалистической экономике, как об относительно простой, статичной, детерминированной системе, в которой экономический центр собирает информацию о ресурсах и потребностях, составляет план, предусматривающий оптимальное распределение имеющихся ресурсов и обеспечивающий его выполнение на основе доведения напряженных, учитывающих все имеющиеся резервы, заданий предприятиям.

Реальная экономика принципиально отличается от этой идиллии. Это динамичная, недетерминированная система. Постоянно изменяется, не поддается точному прогнозу и жесткой регламентации потребительский спрос. Погодные условия оказывают серьезное влияние на результаты сельскохозяйственного производства, работу связанных с ним отраслей промышленности, систему финансовых балансов. Резко и часто непредсказуемо изменяется внешнеторговая конъюнктура, цены на важнейшие импортные и экспортные товары. Невозможно строго регламентировать результаты научно-технического прогресса; здесь планы и прогнозы неизбежно носят вероятностный характер. Ограниченной является информация о реальном положении дел в экономике, потребностях и ресурсах. Важнейшим фактором неопределенности является неполная согласованность личных и коллективных интересов с общественными, невозможность жесткого контроля деятельности всей совокупности экономических субъектов. Недетерминированность отнюдь не означает непланируемости². Суть дела в том, что планы, для того чтобы быть реальными, должны разрабатываться с использованием методов, позволяющих учитывать стохастический характер экономического развития.

Исследуя механизм функционирования социалистической экономики, важно выявить за внешней директивной формой, опосредующей те или иные экономические операции, обуславливающие их процессы.

Рассмотрим складывающуюся в рамках действующей системы хозяйствования мотивационную структуру и факторы, на нее влияющие³.

¹ Крицман Л. Новая экономическая политика и плановое распределение. М.: Госиздат, 1922. С. 24.

² Представление о социалистической экономике как недетерминированной системе подробно развито в работах: Петраков Н. Я. Кибернетические проблемы управления экономикой. М.: Мысль, 1984; Петраков Н. Я., Ротарь В. И. Фактор неопределенности и управление экономическими системами. М.: Наука, 1985.

³ Как верно отмечает Л. Абалкин, «при анализе экономического механизма реализации собственности возникает необходимость в изучении нового... для политэкономии социализма вопроса о субъектах социалистического хозяйствования. о мотивах их деятельности. Совершенно недостаточное внимание к данной стороне дела — одна из причин излишнего схематизма в исследовании производственных отношений...» (Абалкин Л. Качественные сдвиги в экономике и совершенствование

Важнейшую роль для эффективности управления в рамках иерархии имеет действенность властной мотивации, стимулов, связанных с сохранением занимаемой должности и должностным ростом. Оценка деятельности, кадровая политика — прерогатива вышестоящих уровней иерархии. Заинтересованность в сохранении занимаемой должности оказывает существенное влияние на меру лояльности работников нижестоящего уровня к приоритету вышестоящих. Стимулы, связанные с сохранением места работы, неправомерно сводить только к более высокому уровню дохода или обладанию благами, не отражающимся прямо в номинальной заработной плате. Существенное значение имеет высокий социальный престиж, творческий характер труда и т. д.

Действенность механизма властной мотивации не является произвольно варьируемым параметром, она ограничена объективными факторами. Сравнительно эффективное его применение предполагает поддержание уровня ротаций управленческих кадров в допустимых пределах. В том случае, если уровень ротации сокращается («политика стабильности кадров, бережного отношения к ним»), неизбежно снижается и действенность директив вышестоящих органов управления, нижестоящие органы получают значительную свободу маневра. Вся совокупность прочих санкционных мер, применяемая в рамках механизма властной мотивации, действенна в контексте реальной угрозы утраты занимаемой должности. Интенсификация ротации кадров за определенным пределом ведет к снижению качества управления, кадровой чехарде, выдвижению на руководящие должности случайных и малоподготовленных работников, снижению престижа руководящей работы и, следовательно, эффективности механизма властной мотивации.

Этот механизм должен обеспечивать выполнение директив вышестоящего органа. Однако нет оснований полагать, что выполнение всей совокупности предъявляемых требований совместимо с допустимым режимом ротаций управленческих кадров. Например, если бы невыполнение планов по новой технике или капитальному строительству сопровождалось жесткими санкциями для хозяйственных руководителей — от министров до директоров предприятий, то нам пришлось бы ежегодно менять большую часть руководящих кадров, что явно не способствовало бы ни ускорению научно-технического прогресса, ни успехам в строительстве. Требования, предъявляемые к руководителям различных рангов, приводятся в соответствие с возможностями механизма властной мотивации в реальном режиме его использования. Неизбежно формируется набор важнейших параметров, срыв заданий по которым связан

с наиболее жесткими санкциями, и совокупность прочих заданий, носящих в значительной мере необязательный характер.

Набор наиболее значимых, реально контролируемых вышестоящими органами параметров варьируется в зависимости от отраслевой специфики, складывающейся народнохозяйственной ситуации, приоритетов экономического центра, но не является произвольным. В частности, закономерной в рамках командно-административной системы управления является завышенная оценка текущих результатов. Важнейший фактор здесь — реальность, конкретность текущих результатов, возможность их четкого соотнесения с конкретными работниками. Срывы в области долгосрочных результатов, отставание технического уровня и качества продукции от лучших мировых образцов, снижение плодородия почвы, ухудшение состояния окружающей среды и т. д. выявляются лишь по прошествии значительного времени, часто трудно соотносимы с конкретными работниками, к которым должны быть применены санкции.

Аналогичные факторы обуславливают и более высокую оценку роста производства по сравнению со снижением затрат. Общеизвестной на долгие годы стала формула: «народному хозяйству нужна не прибыль (разница между результатами и затратами. — *Е. Г., С. Ш.*), а конкретная продукция», фиксирующая недооценку затратной компоненты результатов хозяйственной деятельности в общественном сознании. Невыполнение плана по объему и номенклатуре производства непосредственно сказывается на работе предприятий-потребителей, вызывает трудности в связанных с ними звеньях народного хозяйства. Приводятся в действие все возможные рычаги давления на производителя. Потребители обращаются к вышестоящим хозяйственным и партийным органам, в печать и т. д. Перерасход же ресурсов, вовлечение их в хозяйственный оборот сверх уровня, предусмотренного директивно установленными заданиями и лимитами, если его удалось обеспечить на практике, в меньшей степени затрагивает интересы других предприятий, ущерб здесь неперсонифицирован, он наносится народному хозяйству в целом.

Важнейшая составная часть мотивационного механизма — материальное стимулирование трудового вклада. Роль его повышается с переходом на нижние ступени иерархии, где стимулы, связанные с сохранением места, становятся слабыми или вовсе не действуют.

Формально система оплаты труда жестко регламентирована. Однако сами процессы перераспределения рабочей силы в профессионально-квалификационном разрезе и между конкретными производственными звеньями управляемы лишь в ограниченной степени. Структура предложения трудовых ресурсов по централизованно установленным ставкам не соответствует реальным потребностям хозяйственных звеньев в рабочей силе. Учитывая взаимодополняе-

мость различных профессионально-квалификационных групп, при жесткой ориентации на утвержденные соотношения в оплате труда производственный процесс во многих хозяйственных звеньях невозможен или сильно затруднен.

Увеличение числа работающих — наиболее простой путь наращивания объема производства. Большая жесткость санкций за невыполнение плана по производству продукции по сравнению с вовлечением дополнительных ресурсов является существенным фактором, обусловившим уже в 70-х годах, в условиях благоприятной демографической ситуации, острый дефицит рабочей силы¹. Производственные звенья предъявляют спрос на трудовые ресурсы, существенно превышающий их реальный объем. В частности, в 1981—1985 гг. значительно увеличилось число рабочих мест, необеспеченных трудовыми ресурсами. Если раньше вакантными оставались рабочие места, связанные с ручным, малоквалифицированным трудом, то теперь обострились проблемы с кадрами массовых рабочих профессий — станочников, шахтеров, металлургов, шоферов².

В этой ситуации торг предприятий за трудовые ресурсы неизбежен. В рамках проводимого в Алтайском крае обследования на вопрос о том, есть ли в городе предприятия, которые регулярно переманивают рабочую силу, 63 % директоров опрошенных предприятий ответили утвердительно³. В конце 70-х годов переход на новое место работы давал в среднем прибавку к заработной плате в размере 25 руб. в месяц⁴.

В условиях торга за рабочую силу реальное соотношение в оплате труда существенно отклоняется от официального. Возможности государственных органов контролировать динамику оплаты труда различаются по отдельным профессионально-квалификационным группам. Наименее жесткий контроль осуществляется за оплатой труда рабочих-сдельщиков, что дает предприятиям значительную свободу маневра. Поэтому естественно, что наиболее высокими темпами растут их заработки. Возникающие диспропорции в оплате труда сдельщиков и повременщиков заставляют подтягивать уровень заработной платы последних, используя различные положения о премировании. Наиболее жестко контролируются оклады инженерно-технических работников и служащих, работников непромышленной сферы: если заработная плата

¹ В 1971—1975 гг. в среднем в год прирост численности занятых составлял 2,1 млн. человек, в 1976—1980 гг. — 1,7 млн. человек (в 1951—1960 гг. — 1,8 млн. человек). В то же время только в промышленности за это же время было создано более 3 млн. рабочих мест, не обеспеченных трудовыми ресурсами (Коммунист. 1980. № 18. С. 32).

² Известия АН СССР. Серия экономическая. 1986. № 3. С. 17.

³ Экономика и организация промышленного производства. 1985. № 2. С. 97—98.

⁴ Шохин А. Н. Непримируемость к нетрудовым доходам. М.: Знание, 1986. С. 15.

сдельщиков растет автоматически, то здесь приходится изыскивать дополнительные резервы для компенсации неоправданного отставания уровня оплаты.

Однако и применительно к тем категориям персонала, уровень заработной платы которых жестко регламентируется, ее соотношение с реальным трудовым вкладом изменяется в значительной мере автономно. Дело в том, что именно по этим группам работающих крайне трудно контролировать реальную интенсивность труда. Обусловленные конъюнктурой в сфере перераспределения трудовых ресурсов и сложившимися установками о социально приемлемых соотношениях в оплате труда отдельных групп работников пропорции восстанавливаются за счет снижения интенсивности труда по месту основной работы, развития различных неконтролируемых форм индивидуальной трудовой деятельности.

В ограниченной степени поддается регулированию и динамика фонда заработной платы по народному хозяйству в целом. Недостаточный приток рабочей силы в важнейшие отрасли вынуждает принимать экстренные меры по повышению уровня оплаты. Это в свою очередь усиливает трудности в прочих звеньях народного хозяйства. Так, повышение заработной платы шахтеров в начале 80-х годов немедленно усилило дефицит рабочей силы на предприятиях прочих отраслей, расположенных в основных угледобывающих регионах, в том числе и непосредственно обслуживающих угледобычу. Здесь также проявилась тенденция к повышению темпов роста заработной платы.

На действенности стимулов к труду непосредственно сказываются и условия материального обеспечения полученных доходов, соответствие товарооборота по объему и структуре платежеспособному спросу, степень привлекательности набора товаров и услуг, предлагаемых в качестве обеспечения заработной платы. Несбалансированность на потребительском рынке подрывает действенность стимулов, связанных с оплатой труда, повышает реальную доходность и престиж рабочих мест, обеспечивающих доступ к дефицитным потребительским товарам, стимулирует перераспределение усилий между поиском возможностей увеличения доходов и путями их наиболее эффективной реализации в сторону последних.

Несбалансированность потребительского рынка стимулирует вовлечение каналов распределения дефицитных видов продукции в сферу ведомственного торга за рабочую силу. Приоритетные условия снабжения становятся одним из важнейших факторов, определяющих обеспеченность предприятий, отраслей трудовыми ресурсами. Существенное влияние на перераспределение рабочей силы оказывает региональная дифференциация снабжения. Причем если в одних случаях приоритеты в снабжении являются одной из форм внеденежного стимулирования обеспечения рабочей силой (например, приоритетное снабжение в районах нового освоения,

Крайнего Севера, в угледобывающих районах и т. д.), то в других они обусловлены престижными соображениями и непосредственно противоречат целям социально-экономической политики, стимулируют неоправданную миграцию (приоритетное снабжение столичных городов)¹.

В сферу ведомственного торга за трудовые ресурсы активно вовлекаются и общественные фонды потребления. Условия доступа к ним резко варьируются по отраслям и предприятиям (объединениям). В результате ослабляется действенность системы социальных гарантий.

Преимуществом социализма является возможность широкого использования сохозяйских мотиваций, идентификации личных интересов с общественными, подчинением собственной деятельности их достижению. Однако в застойный период распространение коррупции, различного рода общеизвестных, но формально скрытых привилегий в социальной сфере привели к их резкому ослаблению. Было бы неоправданным упрощением ожидать, что серьезного сдвига в этой области, столь необходимого на современном этапе нашего развития, можно добиться административными указаниями или самыми правильными призывами.

Ряд факторов, действующих в рамках сложившейся системы управления, объективно ограничивает роль сохозяйских мотиваций. Идентификация коллективных и личных интересов с общественными предполагает выявление имеющихся в данном производственном звене резервов, ориентацию на максимальное повышение эффективности. Однако хорошо известны трудности, с которыми сталкиваются предприятия, вскрывающие резервы.

Противоречия между общественными и коллективными интересами ведут к тому, что работники, активно отстаивающие общественные интересы, оказываются «неудобными», не получают поддержки в собственных коллективах. Возможности реального привлечения трудящихся к управлению производством ограничиваются формальной регламентацией деятельности предприятий, гипертрофией бюрократических процедур при распределении ресурсов.

Важнейший фактор, определяющий действенность централизованного управления, — наличие информации о реальных процессах, происходящих в социально-экономической сфере, способность эффективно перерабатывать эту информацию и адекватно формулировать задачи нижестоящим звеньям иерархии.

На макроуровне возможно использовать лишь обобщенную информацию. Какой бы из параметров, применяемых на этом уровне, мы ни взяли (трудовые ресурсы, основные фонды, запасы,

¹ Несмотря на ограничения подобного рода миграции, административными методами с 1970 по 1985 г. в Москву было привлечено 700 тыс. иногородних рабочих (Московская правда. 1986. 20 июля).

сталь, нефть, товары народного потребления т. д.), он неизбежно является абстрактным отражением существенно варьирующихся конкретных ресурсов и продуктов. Развитие электронно-вычислительной техники отнюдь не снимает необходимости оперировать обобщенной информацией. В рамках разумной экстраполяции речь может идти о возможности и целесообразности расширения круга агрегированных параметров, которыми оперируют высшие органы управления, а отнюдь не об отказе от агрегирования как такового.

Наиболее универсальными из используемых показателей являются стоимостные. Они позволяют сопоставить любые виды продукции и затрат. Известная проблема соотношения стоимостных и натуральных показателей в рамках традиционных форм управления экономикой не затрагивает самостоятельности предприятий, использования товарно-денежных отношений. Это вопрос информационно-го потенциала экономического центра.

Известным недостатком стоимостных показателей является возможность их искусственного завышения за счет ценовых факторов, ассортиментных сдвигов, а при использовании валовых показателей — «повторного счета» материальных затрат. Не случайно выполнение планов по стоимостным показателям (без учета их последующей корректировки) было, как правило, выше, чем по натуральным. Эффективность использования натуральных измерителей в макроэкономическом управлении ограничивается тем, что наиболее универсальные, обеспечивающие достаточные возможности агрегирования натуральные параметры, как правило, крайне неадекватно отражают реальные потребительские свойства продукции (например, металлургическое оборудование в тоннах). Попытки же использовать различные условно-натуральные измерители, в большей мере отражающие реальные потребительские свойства, ведут к утрате их важнейших достоинств — наглядности и контролируемости, обуславливают формирование параллельной по отношению к ценам системы измерителей, открывающей не меньшие возможности завышения объемов производства.

Директивные задания предприятия неизбежно содержат приближенную и неточную информацию о реальных требованиях общества к данному производственному звену. Искажение информации обусловлено ее предшествующим агрегированием и дезагрегированием, само задание в большинстве случаев доводится до предприятия в агрегированной форме. Поэтому они нуждаются в корректировке и уточнении. Однако в условиях, когда механизм властной мотивации стимулирует сокрытие резервов, пустить этот процесс на самотек, разрешить корректировать утвержденные планы, приводить их в соответствие с заключенными договорами нельзя. У предприятий неизбежно окажется гораздо больше объективных причин корректировки плана в сторону понижения, а не ужесточения.

Предприятие в подавляющем большинстве случаев не вступает

в непосредственные отношения с высшими органами управления. Процесс обмена информацией опосредуется стоящим между ними аппаратом, включающим ряд уровней (как правило, от 1 до 3). Это могут быть министерства, главки, ВПО, тресты, совнархозы и т. д. Этот аппарат может расти вне зависимости от динамики объекта управления. Нижние же его границы достаточно жестко заданы пределами управляемости и реальным объемом работы.

Для среднего звена управления, с характерными для него тенденциями к специализации деятельности и формализации управленческих процедур, агрегированные параметры, доводимые до него вышестоящими органами, приобретают самоценный характер, не связанный с реальными экономическими процессами, которые они выражают.

Сами по себе агрегированные показатели не дают возможности для однозначной оценки положения дел в экономике. Однако как только до нижестоящих хозяйственных субъектов доводятся задания по темпам роста важнейших обобщающих показателей, с ними связывается механизм властной мотивации, эти параметры неизбежно переоцениваются.

Невыполнение плана по подобным агрегированным параметрам отнюдь не всегда свидетельствует о том, что народнохозяйственным интересам нанесен ущерб. Однако встать на такую позицию — значит подорвать действенность механизма властной мотивации. Именно в этом направлении корректировались плановые задания по различным объективным (в том числе и реальным) причинам. Ужесточение же санкций за срыв плановых заданий, вне зависимости от причин, их обусловивших, усиливает тенденцию к фетишизации агрегированных параметров. Благоприятная отчетная динамика обобщающих показателей стала важнейшим самостоятельным результатом хозяйственной деятельности, значение которого не снижается реальным неблагополучием в соответствующей сфере экономики. Гипертрофия роли агрегированных параметров в силу их сводимости усиливается с увеличением числа уровней иерархии, опосредующих перенос информации от предприятия к экономическому центру и в обратном направлении.

В производственных звеньях постоянно возникают ситуации, при которых требование максимизации агрегированных параметров явно противоречит конкретным общественным интересам (возможности снижения веса продукции, производство которой оценивается в тоннах, выпуск более дешевой, экономичной техники, приводящий к снижению объемов производства в рублях, и т. д.). Это существенный фактор, усиливающий конфликт сохозяйских и властных мотиваций.

В отдельных отраслях противоречия между необходимостью выполнить план по агрегированным показателям, в том числе для обеспечения соответствующего уровня оплаты труда и привлечения

трудовых ресурсов, и реальными потребностями хозяйствования достигают такой остроты, которая позволяет говорить об обособлении реального и планово-финансового управления¹. Процесс распределения трудовых и материальных ресурсов, результаты производства существенно отклоняются от тех, которые фигурируют в отчетной информации. Подобная ситуация характерна, в частности, для сельского строительства, автомобильного транспорта и др. В этих отраслях фетишизация агрегированных параметров получает наиболее последовательное выражение. Их динамика теряет практически всякую связь с хозяйственной жизнью.

Существуют области, в которых централизованное управление является действенным, сформулированные цели и принимаемые решения оказывают определяющее влияние на экономическую действительность. Предпосылки этого — систематическое внимание высших органов управления к данной сфере, ее приоритетное материально-техническое обеспечение, максимально возможное ослабление ресурсных ограничений, в том числе за счет прочих отраслей народного хозяйства.

Ряд принципиальных свойств действующей системы хозяйствования осложняют решение задач ускорения научно-технического прогресса. Это, в частности, связь основных мотивационных механизмов с текущими результатами и ограниченная роль потребителей в хозяйственных связях, позволяющая производить устаревшую технику, отсутствие резервов и возможности оперативной перестройки структуры выпуска. Главный канал противодействия этим факторам — создание приоритетных условий научным и производственным звеньям, играющим ключевую роль в обеспечении научно-технического прогресса. Однако это придает научно-техническому прогрессу островной характер, вызывает серьезные потери из-за слабой стыковки лидирующих звеньев с экономикой в целом. Одновременно усиливается монопольный характер многих научно-технических организаций, порождающий с течением времени застойные тенденции. Научно-технический прогресс трудно сочетать с жесткими рамками отраслей и научных подразделений. Повышение отдачи в этой сфере требует максимальной организационной гибкости, которую трудно сочетать со сложившимися формами хозяйствования. В научно-технической деятельности часто отсутствуют надежные критерии, позволяющие в краткосрочном плане отделить действительно новые, перспективные решения от псевдоновой, дорогостоящей техники. Поэтому усиление административного давления, направленного на ускорение научно-технического прогресса, часто стимулирует внедрение неэффективной, но внешне привлекательной новой техники.

¹ Кордонский С. Некоторые социологические аспекты хозяйственных отношений // Сборник трудов ВНИИСИ. 1986. № 6. С. 35—41.

В тех отраслях, где высокий народнохозяйственный приоритет сочетается с комплексом факторов, ограничивающих результаты, вступает в действие механизм компенсационного перераспределения ресурсов. Низкая отдача капиталовложений в противоречии с естественной логикой теории эффективности ведет здесь не к их сокращению, а к увеличению за счет тех звеньев, где вложение средств более результативно. Если эта сфера значительна по масштабам (сельское хозяйство), то подобная политика ведет к существенному снижению эффективности использования инвестиционных ресурсов. Достижение плановых целей по затратам в этом случае отнюдь не гарантирует получение намеченных результатов.

В определении реального экономического поведения хозяйственных субъектов существенную роль играет механизм иерархического торга¹. Основные аргументы вышестоящего органа в рамках торга, находящиеся в его распоряжении, — инструменты властной мотивации, ресурсы, необходимые для повышения уровня оплаты труда, социального развития коллектива, материальные, инвестиционные ресурсы, позволяющие обеспечивать рост производства. Аргументы предприятия — адекватная экономическая информация о производственных ресурсах и потребностях, без доступа к которой вышестоящему органу трудно добиться необходимых результатов. В определенных пределах нижестоящие звенья могут варьировать реальные результаты производства, причем срыв плана может оказаться для вышестоящего органа не менее болезненным, чем для предприятия. Это служит весомым аргументом в торге за ресурсы. Обосновывая потребность в ресурсах, предприятия стремятся заручиться поддержкой местных органов (в частности, в обосновании потребности в средствах на строительство объектов социальной инфраструктуры), органов массовой информации.

Предприятия добиваются увеличения ресурсов, выделяемых им для обеспечения выполнения плана, а вышестоящий орган — больших результатов в обмен на выделенные ресурсы. Последний, с одной стороны, является распорядителем ограниченных ресурсов, но с другой, — по отношению к следующему иерархическому уровню, сам выступает защитником отраслевых потребностей.

Объективная ограниченность ресурсов наиболее выражено проявляется на уровне народного хозяйства в целом, ведь возможности распределения ограничены в первую очередь объемами производства. Однако это ограничение на стадии разработки плана не является жестким.

Для предприятий, органов отраслевого управления принципиальное значение имеет не формальный уровень утвержденного задания,

¹ Авен П., Широнин В. Реформа хозяйственного механизма: реальность намеченных преобразований // Известия СО АН СССР. Сер. Экономика и прикладная социология. 1987. № 3. С. 32—41.

а реальные следствия, из него вытекающие. Доведение заведомо нереального, перенапряженного плана может быть вполне приемлемым для предприятия — за срыв такого плана невозможно достаточно жестко спросить. Принятие нереального плана с целью получения дополнительных ресурсов может быть для предприятия вполне эффективной стратегией. К тому же, чем больше выделено хозяйственному звену ресурсов, тем выше вероятность, что их получение в объеме меньше намеченного позволит обосновать невыполнение плана объективными, не зависящими от предприятия причинами. Эта ситуация характерна, в частности, для капитального строительства. В сельском хозяйстве доведение нереальных пятилетних планов по закупкам во многих регионах не играло никакой практической роли, управление осуществлялось через совокупность оперативных заданий.

На макроуровне сталкиваются, с одной стороны, отраслевые министерства, опирающиеся на интересы огромных коллективов, требующие дополнительных ресурсов, и, с другой — сводные подразделения органов общеэкономического управления, отстаивающие балансовые соображения, основанные лишь на гипотезах динамики эффективности. Обусловленная подобной ситуацией хроническая перенапряженность народнохозяйственных балансов, в первую очередь баланса капитальных вложений, — одна из важнейших причин ослабления действенности централизованного управления.

В рамках торга с вышестоящими органами управления определяются права предприятий на выделенные им ресурсы и предъявляемые к ним требования вышестоящих органов. Последние могут не совпадать с утвержденным планом или охватывать лишь часть его позиций. На их основе формируются взаимоотношения предприятия с прочими хозяйственными звеньями.

Распределение ресурсов по каналам отраслевой иерархии ведет к появлению серьезных региональных проблем, ограничивает взаимодействие предприятий, расположенных в одном регионе. Собственно региональные потребности не обеспечиваются необходимыми ресурсами, в первую очередь потребности в развитии производственной и социальной инфраструктуры. Однако в руках региональных органов находится мощный рычаг властной мотивации по отношению к руководителям расположенных на их территории предприятий. Используя его, они имеют возможность перераспределять и направлять на удовлетворение местных потребностей часть ресурсов, формально выделяемых в распоряжение предприятий.

Это, в частности, вынужденное участие предприятий в строительстве объектов инфраструктуры региона, выделение материальных ресурсов для подшефных учреждений непромышленной сферы, трудовых ресурсов на строительство коммунальных объектов, сельскохозяйственные работы и т. д. В 1984 г. численность работников,

привлекаемых только к сезонным работам в колхозах и совхозах, составляла в среднегодовом исчислении 1,5 млн. человек (в 1970 г. — 650 тыс. человек). Это означает, что к подобного рода работам привлекаются в среднем по стране около 30 млн. человек¹.

Положение хозяйственных руководителей осложняется противоречивостью требований отраслевого и регионального руководства, неизбежностью ухудшения собственных производственных результатов при значительном отвлечении трудовых и материальных ресурсов на региональные нужды. Лучшая гарантия от этих осложнений для предприятия — резервы ресурсов, позволяющие удовлетворять региональные потребности без ущерба для основного производства. Это дополнительный стимул сохранения избыточной численности.

То, что предприятие получило право на ресурсы, не означает, что они будут фактически получены. Количество выданных вышестоящими органами или органами материально-технического снабжения требований на ресурсы (лимиты, наряды и т. д.) может существенно превышать производственные мощности поставщика или объем производства, который он готов обеспечить.

В этой ситуации поставщик в определенных пределах имеет возможность выбрать потребителя, который представляется ему наиболее выгодным и удобным. Критерием здесь может служить соблюдение кодекса поведения потребителя: готовность по просьбе поставщика корректировать сроки и условия поставки, лояльное отношение к срыву договорных обязательств, оказание различного рода услуг поставщику или прямое перераспределение в его пользу части ресурсов, формально закрепленных за потребителем.

Так, широко распространенной является практика, в соответствии с которой для того, чтобы получить 5 тыс. штук кирпича, потребитель должен выделить в распоряжение кирпичного завода работника на месяц.

Часто предприятия могут получить лес у леспромхозов лишь в том случае, если сами его заготавливают. Естественно, что объемы производства при этом засчитываются леспромхозу².

Другим вариантом реального получения выделенных ресурсов является энергичное использование механизма властной мотивации, апелляция к вышестоящим органам предприятия-поставщика, местным партийным органам. Наибольшие результаты этот вариант дает предприятиям-потребителям, принадлежащим к приоритетной отрасли, хорошо известным в стране, руководство которых обладает высоким статусом. Льготные условия снабжения таких потребителей достигаются за счет ухудшения снабжения других, не имеющих подобных возможностей. . .

¹ Известия АН СССР. Серия экономическая. 1986. № 3. С. 20

² Бунич-Я. Г. Главное — заинтересовать. М.: Экономика, 1986. С. 66.

Нет гарантий того, что формально выделенные ресурсы в принципе достаточны для выполнения поставленных перед предприятием задач. Например, описанный выше способ привлечения рабочей силы кирпичными заводами, леспромхозами и др. может означать, что формально выделенные в их распоряжение ресурсы, с учетом соотношения уровня оплаты и условий труда, реальной ситуации в распределении трудовых ресурсов, явно недостаточны.

Постоянный дефицит в материальных ресурсах испытывает строительство, ведущееся хозяйственным способом. Между тем оно часто необходимо для привлечения и закрепления кадров, расшивки узких мест в производстве.

Широко распространенной является практика обмена необходимых материалов на дефицитные ресурсы, находящиеся в распоряжении предприятий. По одним видам ресурсов, неконтролируемое перераспределение которых носит массовый характер, складываются относительно единые обменные пропорции (ставки), по другим они существенно варьируются от операции к операции. При устойчивом взаимодействии предприятий (например, предприятия территориально близко расположены) конкретные перераспределительные операции часто не носят менового характера, а осуществляются на основе взаимопомощи.

Накопление запасов различных видов материальных ресурсов, пользующихся высоким спросом, создает благоприятные условия для осуществления обменных операций. Распространение подобных обменных операций, осуществляемых с нарушением действующих нормативных актов, усиливает такие явления, как коррупция, взяточничество, хищение социалистической собственности. В обменных операциях подобного рода фигурируют как государственные ресурсы, так и услуги личного характера.

Государственные органы борются с подобной практикой. Однако ужесточение санкций, осложняющее обменные операции и соответственно перераспределение ресурсов, ведет к росту запасов товарно-материальных ценностей, снижению их мобильности, негативно сказывается на возможностях увеличения объемов производства.

Таким образом, реально складывающийся хозяйственный механизм существенно отличается от того, который зафиксирован в утвержденных нормативных актах. В этой ситуации формируется набор стратегий хозяйственного руководства, крайние точки которого представлены, с одной стороны, так называемыми безынициативными руководителями, пытающимися строго придерживаться утвержденных нормативных актов и не имеющими возможности добиться целей, поставленных перед ними вышестоящими органами, с другой стороны — «деловыми, сильными руководителями», формирующими развитую систему неформальных связей, готовыми переступить через действующие правила, иногда нанося при этом ущерб прочим звеньям народного хозяйства, однако добивающимися

ся высоких результатов в собственном коллективе. На выбор стратегии влияет соотношение жесткости санкций за срыв плановых заданий и за нарушение действующих нормативных актов¹. Попытка одновременно ужесточить те и другие ведет к усилению ротации управленческих кадров.

До последнего времени регулирование производственной программы и хозяйственных взаимосвязей предприятий совокупностью директивных адресных заданий многие экономисты относили к числу важнейших преимуществ социалистического хозяйствования. В условиях интенсификации для этого нет оснований. Противоречия сложившегося механизма текущего регулирования производственных взаимосвязей хорошо известны. Его использование осложняет перестройку структуры производства и поставок, необходимую для быстрого внедрения новой техники, оперативного удовлетворения потребительского спроса, ведет к ненадежности хозяйственных связей, перебоям в снабжении, дезорганизующим производство, нарушающим его ритмичность. Широкое распространение среди хозяйственных руководителей получило представление о том, что отладка надежной системы материально-технического снабжения — ключ к решению всех важнейших проблем повышения эффективности экономики.

В каждом отдельно взятом случае возникающие диспропорции связаны с недостатками в работе органов материально-технического снабжения или плановых органов, перебоями в работе предприятий-поставщиков и т. д. Однако подлинные причины лежат глубже.

В условиях несбалансированности возможности использования договорных отношений между предприятиями — производителями и потребителями продукции без непосредственного участия вышестоящих иерархических уровней управления объективно ограничены — неизбежно возникают задачи распределения дефицитных ресурсов потребителями. Решение этой задачи, исходя из интересов производителей, ведет к неблагоприятным для потребителя структурным сдвигам, перебоям в воспроизводственных взаимосвязях. Подобное распределение требует информации о потребностях, их увязки с возможностями, структурой производственных мощностей, оценки важности запросов отдельных потребителей. Объем этой работы непосредственно определяется масштабами экономики, структурой производственных взаимосвязей.

Исходная информация о потребности в ресурсах, поступающая

¹ «Сейчас существует «серый рынок» — незаконные товарообменные операции предприятий. Возмещая огрехи системы материального обеспечения, они, по существу, стали ее частью. Но ведь для хозяйственников такое решение повседневных проблем тягостно в моральном плане, сложно и ненадежно в организационном и порой просто опасно — в юридическом» (Перестройка: от технологии до психологии // Коммунист. 1987. № 4. С. 78).

от предприятий, заведомо искажена¹. Выделение ресурсов в размерах более низких, чем заявленная потребность, служит дополнительным стимулом к их завышению. Ориентация предприятий на принятие заниженных планов по объемным показателям, резервирование производственных мощностей не позволяют вышестоящим органам получать достоверную информацию о реальных производственных возможностях предприятий. Поэтому до некоторых предприятий неизбежно доводятся перенапряженные, не увязанные с реальными производственными возможностями и ресурсным обеспечением планы, срыв которых нарушает нормальную работу предприятий-потребителей. Сама процедура агрегирования и деагрегирования информации о ресурсах и потребностях неизбежно ее искажает, порождает диспропорции.

Отношение предприятия к технологии сбора информации о потребностях в ресурсах объективно противоречиво. Предприятие как производитель заинтересовано в том, чтобы как можно раньше получить детальную информацию о потребностях в выпускаемой продукции, вытекающих из утвержденного плана по номенклатуре и заказов фондодержателей. Но одновременно как потребитель оно заинтересовано в возможно более позднем определении собственных потребностей в сырье, материалах, комплектующих изделиях. В результате постоянно возникают проблемы, связанные с расстыковкой сроков заключения договоров на поставку конкретных видов продукции и необходимых для ее изготовления ресурсов. Известны трудности, с которыми сталкиваются предприятия из-за того, что заявки на материальные ресурсы приходится оформлять до формирования плана по номенклатуре, портфеля заказов на собственную продукцию. В результате составление планов затягивается, приходится применять метод авансовой занарядки, при котором фонды на первый квартал выделяются не под конкретные плановые потребности, а ориентировочно, исходя из сложившихся условий базового периода.

При всех своих реальных недостатках существующая система регулирования текущих хозяйственных взаимосвязей адекватна условиям несбалансированной экономики. Превышение общего

¹ «Опытный снабженец имеет в своем арсенале тысячи относительно честных способов получения из государственных фондов материальных ценностей больше реальной потребности в них. Можно зависеть нормы расхода, особенно на вновь осваиваемую продукцию, средневзвешенные групповые и опытно-статистические нормы. Можно уменьшить ожидаемые на начало планируемого года остатки материалов и комплектующих изделий на складе и в незавершенном производстве и, наоборот, увеличить переходящие остатки на конец года...» (Из выступления на заседании клуба директоров ЭКО // Экономика и организация промышленного производства. 1986. № 5. С. 100).

объема платежеспособного спроса над предложением является несомненным фактом экономической действительности. В этих условиях жесткий административный контроль цен требует и административной регламентации производственных взаимосвязей, а расширение хозяйственной самостоятельности предприятий в формировании производственной программы и хозяйственных взаимосвязей реально только в сочетании с высокими темпами роста цен.

Один из основополагающих принципов хозрасчета — обособление процесса оборота средств, покрытие совокупности собственных затрат за счет реализации продукции. Предприятия часто пытаются вовлечь в оборот больше ресурсов, чем это позволяют сделать реально получаемые ими доходы. Эффективный централизованный контроль за спросом предприятий возможен лишь, если проведение подобной операции без санкции экономического центра, контролируемой им кредитной системы, сопровождается применением к предприятию действенных санкций.

Однако на практике предприятия, несмотря на формальную регламентацию объема их текущего платежеспособного спроса, имели значительные возможности его расширения. Одна из них позволяет возложить возросшие затраты на потребителей, увеличить объем реализации, а вместе с тем и платежеспособный спрос без ущерба для прочих финансовых обязательств. Большие возможности в этом отношении имеют отрасли с широкой номенклатурой быстро обновляющейся продукции. В отраслях с ограниченной номенклатурой продукции эти возможности меньше. Поэтому именно в таких отраслях чаще растут затраты на рубль продукции¹. Здесь увеличение затрат приводит к снижению прибыли, росту убытков, поэтому раз в несколько лет повышаются цены на производимую ими продукцию.

В краткосрочном плане сверхнормативный рост затрат ведет к утрате собственных оборотных средств, невыполнению платежных обязательств перед контрагентами и банковскими органами, т. е. к принудительному привлечению в оборот средств, принадлежащих другим хозяйственным звеньям.

В условиях командно-административной системы управления ограничения, связанные с неплатежеспособностью предприятия, оказывают слабое воздействие на его экономическую деятельность.

Неплатежеспособность потребителей не освобождает поставщиков от ответственности за поставку им продукции. Более того, предприятия-поставщики подвергаются критике за то, что в конце планового периода они стремятся поставить продукцию платежеспо-

¹ В 1971—1985 гг. себестоимость добычи нефти возросла в 2,8 раза, природного газа — в 3,8, угля — в 1,6, электроэнергии — в 1,3 раза (Плановое хозяйство. 1986. № 7. С. 13).

собным потребителям, нарушая договорные обязательства перед теми, платежеспособность которых вызывает сомнения¹.

Кредитным органам предоставлено право переводить предприятия, нарушающие платежную дисциплину, на особый режим кредитования, повышать процент за кредит, полностью приостанавливать кредитование и т. д. В отдельных случаях действительно применяли подобные меры.

Однако реальные возможности кредитной системы в этом отношении ограничиваются двумя группами факторов. Во-первых, это платежно-расчетные взаимосвязи предприятий. Неплатежеспособность одного предприятия, прекращение его кредитования ведут к обострению финансовых трудностей предприятий-поставщиков, их распространению на хозяйственные звенья, строго соблюдающие финансовую и платежную дисциплину. Во-вторых, и в рамках командно-административной системы это главное, жесткие кредитные санкции по отношению к неплатежеспособным предприятиям осложняют выполнение плана по объему и номенклатуре производства, обязательств по поставкам. Однако именно на эти параметры ориентирована деятельность центральных, отраслевых и территориальных органов управления.

Вовлечение дополнительных ресурсов, не обеспеченных реальными накоплениями, прямо не затрагивает интересов контрагентов. Возникновение цепочки неплатежей легко предотвратить предоставлением кредита. Приостановка же производственной деятельности, срыв поставок прямо сказывается на натурально-вещественных пропорциях, интересах коллективов взаимосвязанных предприятий. Поэтому в подавляющем большинстве случаев санкции банка сводились к повышению процента за кредиты, не влиявшему на интересы и деятельность предприятий до перевода их на полный хозрасчет.

Однако снижение платежной дисциплины, эффективности контроля за совокупным спросом в целом по народному хозяйству приводило к резкому отклонению реальных макроэкономических пропорций от плановых, отвлечению большого объема ресурсов в запасы товарно-материальных ценностей, усилению дефицита. Но что является источником дополнительного кредитования, которое вынуждены осуществлять банковские органы? В первую очередь необходимо выявить, в какой мере временно свободные средства предприятий представляют собой реальный ресурс, используя кото-

¹ Целесообразность ослабления санкций, связанных с неплатежеспособностью, обосновывается подчас заботой о действенности централизованного управления: «Если, допустим, заказчику нечем оплатить товар, доставленный поставщиком по договору в срок, было бы неправильно вынуждать поставщика самому «добиваться» от заказчика выполнения договорных обязательств. Финансово-кредитная система способна извлечь его от этого. Излишнее увлечение автоматизмом хозяйственных связей в условиях социалистических производственных отношений не может привести к добру» (Смехов Б. Нормативы и стабильность планов// Плановое хозяйство. 1986. № 4. С. 74).

рый для кредитования можно сохранять макроэкономическую сбалансированность спроса и предложения.

В процессе оборота у предприятий возникают свободные денежные средства, представляющие собой отложенный спрос. Банковская система перераспределяет эти средства в пользу хозяйственных звеньев, испытывающих потребность во временном привлечении дополнительных ресурсов на срочной, возвратной и возмездной основе. Но оставаясь в рамках собственно финансово-кредитных соображений, сложно определить реальный объем и структуру отложенного спроса предприятий, отделить от реально высвобождающихся в процессе оборота ресурсов те, которые образовались вследствие небеспеченности платежеспособного спроса материальным покрытием. Этот спрос является актуальным, т. е. он будет предъявлен при возникновении доступа к соответствующим материальным ресурсам. Кредитование за счет этих средств предприятий, вовлекающих дополнительные материальные ресурсы де-факто, приспособливает структуру платежеспособного спроса к складывающейся структуре затрат. Объем реального отложенного спроса предприятий наряду с прочими факторами зависит от жесткости санкций за неплатежеспособность, т. е. от последствий невыполнения обязательств перед поставщиками и кредитной системой и от возможности конвертировать денежные ресурсы в материально-вещественные. Оба эти параметра связаны с проводимой кредитной политикой. При выходе за определенные границы рост кредитования одновременно создает новый платежеспособный спрос и сокращает объем добровольного накопления аккумуляции денежных ресурсов.

Рост денежных доходов населения нередко превышает рост розничного товарооборота. К тому же реальная структура предложения товаров и услуг отклоняется от структуры спроса. Часть производимой продукции оседает на складах предприятий и торговых организаций, практически не работает на обеспечение сбалансированности. С точки зрения удовлетворения потребительского спроса ее с таким же успехом можно было бы не производить вовсе. Противодействующий фактор, ограничивающий платежеспособный спрос населения, — рост добровольных сбережений. Отложенный потребительский спрос можно использовать для кредитования — в противном случае неизбежны затоваривание и народнохозяйственные потери. Бесмысленно наращивать поставки товаров повседневного спроса, не учитывая того, что часть денежных доходов сберегается для приобретения конкретных видов товаров длительного пользования. Обеспечение динамической сбалансированности требует инвестиций, обеспечивающих увеличение предложения благ, являющихся объектом отложенного спроса.

Динамика добровольных сбережений, связанных с накоплением средств, необходимых для приобретения дорогих товаров (разница отложенного и актуализированного спроса), непосредственно зави-

сит от размеров групп населения, достигших соответствующего уровня доходов, от формирования новых потребностей и т. д. Изменение объема сбережений, призванных компенсировать снижение доходов в старости, предназначенных для оказания помощи молодым семьям, определяется сложившимися социальными установками, эффективностью системы социального обеспечения, демографическими процессами. Колебания актуального объема платежеспособного спроса должны быть предметом специального рассмотрения. Однако ясно, что они слабо связаны с формой хранения ликвидных ресурсов (наличные деньги, вклады до востребования и т. д.).

Это в равной мере относится и к сбережениям, направленным на создание оборотных запасов ликвидных ресурсов. Их нижний уровень детерминирован дискретным характером выплаты заработной платы, пенсий, стипендий. Однако с ростом доходов данные сбережения резко увеличиваются. Они обеспечивают дополнительный комфорт, большую гибкость в текущем расходовании средств и т. д.¹

Рост этих сбережений ведет к повышению гибкости спроса, ослаблению бюджетных ограничений при формировании спроса по конкретным товарным группам. Это добровольные сбережения, но их динамика непосредственно связана с остротой дефицита на потребительском рынке. До тех пор пока этот дефицит остается структурным (недостаток тех или иных конкретных товаров), он стимулирует рост подобных сбережений — если покупка не гарантирована, запас ликвидных ресурсов должен быть больше. В случае же острого расстройств потребительского рынка попытки реализовать накопленные денежные средства в виде любых материальных ценностей становятся дополнительным фактором неконтролируемого увеличения спроса.

Рост подобных сбережений предъявляет повышенные требования к гибкости системы розничных цен, оперативному приспособлению предложения к изменяющемуся спросу. В противном случае он может дестабилизировать ситуацию на рынке. Колебания спроса, не ограниченные жестко текущими доходами, ведут к перемежающимся дефицитам по различным товарным группам. Концентрация престижного потребления на дефицитных товарах усиливает это влияние. Дефицитный товар приобретает самостоятельную ценность, обладание им — признак социального успеха. Преодоление дефицита в обеспечении подобного рода товарами, связанное как с наращиванием производства, так и с изменением цен, может вести к резкому сокращению спроса и затовариванию — товар перестает адекватно выполнять функции престижного потребления.

¹ Волконский В. А., Соловьев Ю. П. Сбережения населения и проблемы измерения товарно-денежной сбалансированности. М: ЦЭМИ АН СССР, 1985.

Наиболее выраженное негативное влияние на действенность стимулов, связанных с оплатой труда, оказывают вынужденные сбережения, обусловленные неадекватным удовлетворением спроса по объему и структуре. Использование подобного отложенного спроса в качестве кредитного ресурса прямо противоречит задачам обеспечения сбалансированности.

Таким образом, рост потребностей хозяйства в кредитных ресурсах непосредственно связан с дефицитарным характером экономики, переоценкой выпуска по сравнению с затратами, неэффективностью контроля последних. В то же время ограничения кредитных ресурсов (особенно в безналичной форме) носят нежесткий характер, они не связаны ни с каким четко фиксированным материальным или финансовым параметром¹. Оценка объема реальных сбережений может быть уточнена лишь методом проб и ошибок, с учетом результатов постоянного контроля широкого круга показателей, отражающих уровень народнохозяйственной сбалансированности.

Ослабление внимания экономического центра к данным параметрам, уступки ведомственному давлению, принижение роли кредитных учреждений в обеспечении макроэкономической сбалансированности снижают действенность централизованного управления в целом².

В формировании совокупного спроса на товары, услуги и ресурсы большую роль играет собственно социалистическое государство как специфический субъект хозяйствования. При постоянном превышении спроса над предложением проводимая политика положительного сальдо государственного бюджета является естественной и обоснованной³. Положительное сальдо государственного бюджета в силу реального характера отложенного спроса — здоровый источник кредитования народного хозяйства.

Однако роль государственного бюджета в обеспечении сбалансированности нельзя рассматривать с узких, чисто фискальных позиций. Положительное сальдо оказывает реальное позитивное влияние на уровень сбалансированности лишь в том случае, если рост доходов бюджета не вызывает соответствующего увеличения потребностей в ресурсах, которые так или иначе должны быть удовлетворены. В настоящее время это требование не обеспечено.

¹ Роль подобного ограничителя кредитных ресурсов в ходе и непосредственно после денежной реформы 1922—1924 гг. выполняло требование обеспечения заданного соотношения объема кредитования с золотым запасом. В данном случае существенна не столько мера обоснованности этого ограничителя, сколько его жесткий характер.

² Данная проблема отнюдь не снимается автоматически с расширением хозяйственной самостоятельности предприятий, усилением роли экономических рычагов управления.

³ Игнатьев С. Совершенствование кредитно-денежного механизма в условиях развития хозрасчетных отношений // Труды ВНИИСИ. 1986. С. 53—60.

Как было отмечено на июньском (1987 г.) Пленуме ЦК КПСС, в области государственного бюджета лишь внешне все выглядело благополучно, расходы покрывались доходами. Однако эта формальная сбалансированность скрывала использование ресурсов, не оправданных ни экономически, ни социально¹.

В частности, можно отметить известную проблему перечисления в бюджет налога с оборота до реализации продукции населению и авансовых платежей в бюджет из прибыли предприятий, предшествующих ее фактическому получению. И в том, и в другом случае в бюджет поступает часть оборотных средств предприятий. Они не могут продолжать нормально функционировать, если утрата оборотных средств не будет компенсирована на основе внутриотраслевого перераспределения или вовлечения дополнительных кредитных ресурсов. По существу здесь происходит косвенное автоматическое кредитование государственного бюджета, увеличение его ресурсов сверх уровня реальных поступлений.

Другой пример. Доходы от налога с оборота на спиртные напитки до принятия соответствующих решений по борьбе с алкоголизмом, создавали иллюзию увеличения реальных доходов государственного бюджета. Однако их значительная часть уже в краткосрочном плане была фиктивной. Увеличение этих доходов сопровождалось соответствующим ростом затрат, связанных с заболеваемостью, травматизмом, прогулами, снижением интенсивности труда и т. д. В долгосрочной же перспективе сумма прямых и косвенных потерь существенно превышает дополнительные доходы бюджета.

Налог с оборота с 1985 г. снижался. В 1987 г., по предварительным данным, он сократился по сравнению с 1984 г. на 8,1 млрд. руб. Платежи из прибыли государственных предприятий увеличились за те же годы на 16,1 млрд. руб. Государственные налоги с населения, подоходный налог с кооперативных и общественных организаций, средства государственных займов, реализуемых среди населения, выросли с 1984 по 1986 г. на 5,3 млрд. руб. Таким образом, доходы по основным статьям, раскрываемым в финансовой статистике, возросли за эти годы примерно на 16 млрд. руб.

Но в тот же период в связи с осуществлением социальной программы, ростом финансирования народного хозяйства расходы бюджета выросли с 377,2 млрд. руб. в 1984 г. до 435,3 млрд. руб. в 1987 г. (план), т. е. на 64,1 млрд. руб.

В финансовой статистике в течение длительного времени не раскрывалась статья «прочие доходы бюджета». На июньском (1987 г.) Пленуме ЦК КПСС была названа одна из ее важнейших составляющих — доходы от внешней торговли. Если бы быстро

¹ Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 25—26 июня 1987 г. М.: Политиздат, 1987. С. 39.

увеличение внешнеторгового оборота, происходившее в 1974—1984 гг., продолжалось, рост расходов бюджета опирался бы на неустойчивый, но реальный источник. Однако уже в 1985 г. началось снижение экспорта, в 1986 г. внешнеторговый оборот сократился на 11,1 млрд. инвалютных рублей (7,9 %). В 1987 г. оборот внешней торговли продолжал сокращаться, хотя и более медленными темпами (2,3 % по данным за девять месяцев). В этой ситуации очевидно, что все возрастающая разница между поступлением средств и расходами бюджета в значительной мере покрывается за счет экономически неправомερных источников.

В структуре государственного бюджета значительную долю занимают сравнительно малодинамичные, управляемые расходы. Потребность в дополнительных ресурсах на нужды здравоохранения, образования, культуры, социального обеспечения не проявляется автоматически. Рост этих затрат требует изыскания дополнительных ресурсов, принятия соответствующих экономико-политических решений. Экономия на этих расходах не вызывает немедленных натурально-вещественных диспропорций. Ее тяжелые последствия проявляются лишь в средне- и долгосрочной перспективе.

Динамичная компонента государственного бюджета — средства, направляемые на капитальные вложения. В этой сфере роль государства решающая. Даже значительная часть средств на капитальные вложения, формально не проходящая через бюджет, до последнего времени мало чем отличалась от бюджетных ассигнований. Государственные органы в той же мере распоряжались этими средствами и также контролировали их использование, как и по бюджетным ресурсам.

Тем не менее потребности в инвестиционных ресурсах управляемы лишь в ограниченной мере. В частности, они зависят от остроты материально-вещественных диспропорций. Ограничение капитальных вложений, направляемых на устранение диспропорций, расшивку узких мест, ухудшает условия снабжения сырьем созданных производственных мощностей, ведет к слабой загрузке оборудования, потерям рабочего времени, соответствующим дополнительным расходам, неоправданному увеличению импорта. Подобная ситуация, например, сложилась в химической промышленности из-за несопряженности мощностей¹. Вне зависимости от того, были ли обоснованы ранее принятые решения, обусловившие возникновение этих диспропорций, сформировавшись, они сами создают потребность в ресурсах для их устранения.

Аналогичные последствия возникают и при строительстве предприятий, в целях формальной экономии не включающих всего комплекса элементов, необходимых для их нормального функциони-

¹ Правда. 1986. 19 июня.

рования. Начав строительство, не завершить его — это значит понести прямые народнохозяйственные потери. Поэтому объем начатых, но незавершенных строек — существенный фактор, определяющий потребность в инвестиционных ресурсах. Предоставление права на начало строительства является важнейшим элементом торга предприятий, органов отраслевого управления с экономическим центром. Выделение средств, обеспечивающих завершение начатых строек, в значительной мере предопределено принятыми решениями о начале строительства.

С развитием производства теснейшим образом связаны все элементы системы интересов руководства предприятий, трудовых коллективов: оно создает предпосылки повышения статуса руководства, увеличения возможностей должностного роста, строительства объектов социальной инфраструктуры. В этом же направлении действуют и сохозяйские мотивации — коллектив в значительной мере идентифицирует общественные интересы с развитием собственной сферы деятельности. Поэтому потребность в капитальных вложениях, определяемая предприятиями, органами отраслевого управления, всегда значительно больше реальных возможностей общества. Способность экономического центра противостоять этому давлению, реально контролировать рост стоимости начатых строек, инвестиционный спрос — также важный критерий действенности централизованного управления.

В последние годы оно было явно ослаблено. Предусмотренные принимавшимися решениями объемы капиталовложений на развитие отдельных отраслей существенно превышали инвестиционные возможности экономики. В пятилетних планах, имеющих для инвестиционной сферы принципиальное значение, финансовое планирование отсутствовало: оно в значительной мере замыкалось годовым периодом.

Финансовые ограничители становились более жесткими в годовом плане, в процессе его реализации. Структура распределения ресурсов по объектам приспособлялась к возможностям заказчиков, подрядных организаций освоить денежные средства. В конце года финансовые ресурсы часто перераспределялись с объектов, на которых плановый объем освоения денежных средств не выполнялся из-за ограничений в материально-техническом снабжении, на те объекты, где возникала возможность израсходовать дополнительные средства. Нет никаких гарантий того, что складывающаяся в этой ситуации реальная структура инвестиционных расходов и ввода мощностей является целесообразной с народнохозяйственной точки зрения, не обуславливает рост неудовлетворенного спроса.

Переоценка эффективности традиционных методов централизованного управления экономикой, их адекватности задачам интенсификации, возможностей центра обеспечить реализацию сформулированных им целей в области ускорения экономического роста за счет

ужесточения властной мотивации за рамки, определяемые реальным ресурсным потенциалом, всей совокупностью компонентов мотивационного механизма, может привести к значительным потерям.

Ужесточение механизма властной мотивации в краткосрочном плане может дать позитивные результаты — у производственных звеньев изымаются избыточные резервы, образовавшиеся в результате ротации управленческих кадров в режиме ниже оптимального. Однако при превышении данного оптимального уровня ужесточение заданий и санкций за их невыполнение ведет к ухудшению снабжения, росту запасов и перерасходу ресурсов. Ориентация на текущие результаты осложняет внедрение достижений научно-технического прогресса, стимулирует «экономия» средств, направляемых на перспективные разработки.

Фактором, сдерживающим возможности увеличения доли накопления, является снижение действенности стимулирования трудового вклада и соответственно снижение отдачи от дополнительного вложения ресурсов. Ускоренное накопление обостряет торг предприятий за рабочую силу. Это создает предпосылки для опережающего роста номинальной заработной платы по сравнению с плановыми проектировками, приводит к обострению дефицита на рынке предметов потребления. Если при этом рост доли накопления, как это часто случается на практике, идет на фоне параллельного роста стоимости строящихся объектов, то одновременно растут неудовлетворенный потребительский и инвестиционный спрос, потребность в капиталовложениях для завершения начатых строек. Возникает угроза финансового кризиса и расстройств системы цен. Попытки разрешить эти противоречия за счет роста внешней задолженности могут лишь усугубить проблему. Как убедительно показал пример ПНР, попытки форсировать экономический рост, не обеспечив для этого соответствующие предпосылки, могут привести к глубокому социально-экономическому кризису.

Эффективность централизованного управления экономикой крайне слабо связана с количеством доводимых директивных показателей, или директивных актов, регламентирующих хозяйственную деятельность. Однако отсюда отнюдь не следует, что интенсивность неконтролируемых процессов, степень отклонения реальной хозяйственной жизни от приоритетов экономического центра — заданный параметр. Действенность централизованного управления может быть выше, если сложившиеся традиционные социально-культурные установки обеспечивают высокую эффективность административных методов при сравнительно ограниченных масштабах экономики, позволяющих жестко лимитировать число управленческих звеньев, опосредующих отношения экономического центра и предприятий. Существенными факторами являются обоснованность реализуемой экономической политики, глубина проработки вопросов, связанных с выбором основных направлений развития структуры экономики,

крупнейших инвестиционных проектов, эффективностью противодействия ведомственному давлению, разбуханию плановой, отчетной и нормативной информации.

Чем сильнее сложившиеся в экономике диспропорции, интенсивнее неудовлетворенный спрос на продукты и ресурсы, тем в большей мере формальные централизованные решения обслуживают стихийные, слабо контролируемые процессы распределения дефицитных продуктов и ресурсов. Поэтому важнейшим параметром, определяющим меру эффективности централизованного управления, является сбалансированность экономики, соответствие платежеспособного спроса по объему и структуре реальным производственным возможностям.

Проблемы, с которыми сталкивается сегодня советская экономика, связаны не столько с излишней централизацией, которая в значительной мере является формальной, сколько со снижением эффективности традиционных методов в изменившейся ситуации. Избыточная административная регламентация деятельности хозяйственных звеньев является лишь одной из форм проявления данного процесса. Попытки противопоставить совершенствование централизованного руководства экономикой расширению хозяйственной самостоятельности предприятий лишены оснований. Речь идет о взаимосвязанных задачах. Хозяйственный механизм управления социалистической экономикой в условиях интенсификации не может нормально функционировать без эффективного централизованного управления в той же мере, как и без широкой хозяйственной самостоятельности предприятий, реальной заинтересованности трудовых коллективов в повышении эффективности производства.

Глава 3. К НОВЫМ ФОРМАМ ЦЕНТРАЛИЗОВАННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Коренная экономическая реформа — это сложный, противоречивый процесс, объективная необходимость которого связана с отсутствием других альтернативных вариантов решения важнейших экономических проблем, стоящих перед нашей страной.

В процессе развития экономики Советского Союза, зарубежных социалистических стран методы хозяйствования неоднократно претерпевали существенные изменения, позволяющие говорить об экономической реформе. Примером успешно осуществляемой, сознательно организованной экономической реформы может считаться переход в 1921 г. от системы управления периода военного коммунизма к новой экономической политике.

Уже давно было подмечено, что в ситуации, когда объективные условия развития экономики требовали усиления прямого административного контроля за работой предприятий, более широкого использования директивных адресных заданий и лимитов, эволюция системы хозяйствования в данном направлении осуществлялась в значительной мере автоматически, стихийно, иногда в противоречии с прокламированными целями экономической политики. В тех случаях, когда необходимо было повысить гибкость системы хозяйствования, расширить самостоятельность предприятий, для обеспечения реальной перестройки требовалась продуманная концепция реформы, последовательная реализация сформулированной политики на практике.

Само по себе выдвижение экономической реформы в качестве одной из целей экономической политики отнюдь не гарантирует успеха. Не дали ожидавшихся результатов, а впоследствии были сведены на нет многие реформы, осуществлявшиеся в зарубежных социалистических странах. Принципиальные задачи, поставленные в области совершенствования управления экономикой сентябрьским (1965 г.) Пленумом ЦК КПСС, также не были реализованы в хозяйственной практике. Здесь сказались инерция мышления, сопротивление социальных групп, непосредственно заинтересованных в сохранении действующих методов хозяйствования. Вместе с тем при разработке программы перестройки были недостаточно

учтены внутренние закономерности функционирования действующего хозяйственного механизма, факторы, ограничивающие возможности центра управлять реальными процессами, происходящими в социально-экономической сфере.

Радикальная трансформация форм и методов хозяйствования, перестройка всех взаимосвязанных элементов хозяйственного механизма связана с риском утраты контроля за экономическим развитием, проявления стихийных, нерегулируемых процессов; подрывающих действенность введенных реформой экономических рычагов. Этот риск усугубляется невозможностью точного прогноза реакции хозяйственных субъектов на изменение системы управления, неотработанностью новых управленческих процедур. Это обуславливает привлекательность компромиссных, «осторожных» вариантов перестройки хозяйственного механизма. В рамках этой стратегии предусматривается сохранение общей логики действующего хозяйственного механизма — управление производством и распределением ресурсов на основе совокупности директивных адресных заданий и лимитов, но сокращается их число, устраняются лишние и второстепенные показатели. Одновременно система дополняется комплексом экономических рычагов, призванных обеспечить заинтересованность предприятий в выявлении резервов, принятии напряженных планов. Но сложившийся хозяйственный механизм, несмотря на наличие в нем частных противоречий, является целостной, внутренне согласованной системой. Он устойчив по отношению к нововведениям, не вписывающимся в общую логику его функционирования и вместе с тем не предусматривающим его коренной перестройки.

Доведение хозяйственным звеньям директивных адресных заданий тесно увязано с другими важнейшими блоками в системе управления. И после перехода к стимулированию конечных результатов на основе использования системы экономических нормативов принятие напряженных планов по-прежнему сопряжено со значительным риском: выявленные резервы могут послужить основой ужесточения плановых заданий в следующем периоде. Противоречия между директивными адресными заданиями и экономическими нормативами проявляются в накоплении нереализованных фондов развития, в дифференциации поощрительных фондов, не связанной с качеством и эффективностью труда коллективов, в рассогласовании планов в натуральных и стоимостных показателях и т. д. Поэтому вскоре количество директивных показателей начинает расти, а стабильность нормативов нарушается.

Разорвать этот порочный круг, привести хозяйственный механизм управления социалистической экономикой в соответствие с задачами интенсификации можно, только комплексно перестроив все его основные элементы, т. е. на основе радикальной экономической реформы.

Ее суть — в переходе от преимущественно административных к экономическим методам руководства на всех уровнях, к управлению интересами и через интересы, к широкой демократизации управления, всемерной активизации человеческого фактора.

Как определено в решениях июньского (1987 г.) Пленума ЦК КПСС, основные направления этой перестройки включают:

резкое расширение границ самостоятельности предприятий (объединений), перевод их на полный хозяйсчет и самофинансирование, повышение ответственности за конечные результаты, выполнение обязательств перед потребителями, установление прямой зависимости уровня доходов коллектива от эффективности его работы, широкое развитие коллективного подряда в трудовых отношениях;

коренную перестройку централизованного руководства экономикой, повышение его качественного уровня, сосредоточение на главных процессах, определяющих стратегию, темпы и пропорции развития народного хозяйства в целом, его сбалансированность и одновременно решительное освобождение центра от вмешательства в оперативную деятельность нижестоящих хозяйственных звеньев;

кардинальную реформу планирования, ценообразования, финансово-кредитного механизма, переход к оптовой торговле средствами производства и перестройку управления научно-техническим прогрессом, внешнеэкономическими связями, трудом и социальными процессами;

создание новых организационных структур, обеспечивающих углубление специализации и повышение надежности связей по кооперации, а также непосредственное включение науки в производство, и на этой основе — прорыв к мировому уровню качества;

переход от чрезмерно централизованной системы управления к демократической, развитие самоуправления, создание механизма активизации потенциала человеческой личности, четкое разграничение функций и коренное изменение стиля и методов деятельности партийных, советских, общественных и хозяйственных организаций¹.

Перестройку управления намечено завершить до конца двенадцатой пятилетки с тем, чтобы следующий пятилетний план формировать в соответствии с новыми принципами.

Наиболее сложной проблемой является переход к новым условиям хозяйствования в реальных условиях современной советской экономики с ее серьезными дисбалансами, преодолеть которые в короткий срок непросто.

Обсуждение проблем несбалансированности, ограничений, накладываемых данным фактором на возможности перестройки хозяйственного механизма, расширение хозяйственной самостоятельности предприятий, иногда напоминает по тону сетования на плохие

¹ Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 25—26 июня 1987. С.85.

погодные условия при обсуждении трудностей в сельском хозяйстве. Складывается впечатление, что речь идет о заданном, практически независимом параметре. Между тем уровень сбалансированности теснейшим образом связан с проводимой экономической политикой, эффективностью использования финансово-кредитных рычагов, ограничения избыточного спроса.

Выступая на X съезде партии, В. И. Ленин отметил, что «оборот денежный... прекрасно проверяет удовлетворительность оборота страны, и когда этот оборот бывает неправильным, то получаются из денег ненужные бумажки»¹. В этой связи нарастание дефицита, невозможность обеспечить удовлетворение платежеспособного спроса, ограничение реальной покупательной способности денег — наглядное свидетельство диспропорций в организации народнохозяйственного оборота.

В условиях действующего хозяйственного механизма существует комплекс факторов, вызывающих постоянное превышение платежеспособного спроса над предложением. Однако из этого неправомерно делать вывод о том, что в рамках этого механизма в принципе невозможно повысить уровень сбалансированности. На деле в социалистической экономике существуют не два состояния — сбалансированности и несбалансированности, а широкий спектр уровней сбалансированности, с существенной дифференциацией форм и причин, обуславливающих несбалансированность инвестиционной деятельности, текущего производственного потребления и реализации товаров народного потребления.

В рамках командно-административной системы управления действительно сложно добиться гибкой реакции производства на изменение спроса, преодолеть завышение запросов на ресурсы, формирование избыточных страховых запасов потребителями и т. д. Однако уровень несбалансированности в инвестиционной сфере существенно колеблется под действием факторов, не связанных непосредственно с изменениями в хозяйственном механизме. В сфере конечного потребления населения уровень сбалансированности изменяется под воздействием политики розничных цен и доходов, денежной политики.

В сфере текущего производственного потребления возможности повышения уровня сбалансированности в рамках традиционной системы управления ограничены. Однако и здесь либеральная кредитно-денежная политика, ослабление контроля за сферой краткосрочного кредитования способствовали резкому ускорению роста запасов товарно-материальных ценностей с начала 70-х годов и соответствующему усилению дефицита.

Наибольшее значение для повышения сбалансированности имеет проведение государственной политики в тех сферах, где она может

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т.43. С.66.

дать быстрые (хотя, как показывает опыт, и краткосрочные) результаты. Это, в частности, разработка и реализация централизованной программы концентрации капиталовложений на пусковых стройках, сокращение фронта строительства, консервация строек, реализация которых не является абсолютно необходимой для обеспечения интенсификации экономики. Формально подобные задачи прокламировались неоднократно. Принципиально важна реальная приоритетность этой программы, готовность экономического центра отказаться от достижения иных целей, если этого требует обеспечение сбалансированности в инвестиционной сфере.

Сбалансированность на рынке предметов потребления может быть существенно повышена на основе маневра во внешней торговле, существенного увеличения импорта товаров народного потребления. Отказ от закупки техники, эффективное использование которой проблематично, позволил бы высвободить необходимые для этого валютные ресурсы.

Наибольшие проблемы связаны с обеспечением сбалансированности в сфере текущего производственного потребления. Здесь трудно контролировать поток доходов (предприятия могут постоянно «подкачивать» дополнительные денежные ресурсы из кредитной системы) и вместе с тем ограничены возможности прямого контроля за спросом на ресурсы, существующие в инвестиционной сфере.

Улучшить положение здесь можно, сочетая повышение сбалансированности в сферах конечного потребления населения и инвестиций и ужесточение кредитной политики. Позитивное влияние могла бы оказать также перестройка тех элементов действующего хозяйственного механизма, которые в наибольшей степени усиливают дефицит продукции производственно-технического назначения. Это, в частности, использование в планировании, оценке деятельности и экономическом стимулировании валовых показателей, прямо ориентирующих предприятия на увеличение потребления материальных ресурсов, или показателей, оторванных от реального процесса оборота (нормативная чистая продукция); плановое распределение продукции, которая должна быть произведена на планируемых к вводу в течение года производственных мощностях; фондовое распределение недефицитной продукции и т. д. с несовершенством самого процесса занарядки и т. д.

В период перехода к новым методам хозяйствования нельзя обеспечить абсолютную сбалансированность экономики, она в принципе недостижима. Речь идет о необходимости ограничить дисбалансы, создать наиболее благоприятные предпосылки для перестройки.

В действующей системе управления деньги в отрыве от власти утрачивают способность выполнять роль всеобщего эквивалента. Их обращение в производственные ресурсы возможно лишь при ответственности санкции вышестоящего по иерархии органа и (или)

привлечении к обмену иных, более дефицитных, чем безналичные деньги, благ и услуг.

Резкое повышение покупательной силы рубля, преодоление дефицита — это стержень предстоящей реформы. Важно переориентировать механизм централизованного руководства текущей деятельностью с распределения дефицитных материально-вещественных ресурсов на управление формированием и перераспределением финансово-кредитных ресурсов, контроль совокупного спроса, резко расширив при этом права предприятий в использовании собственных денежных средств.

Нередко в экономической литературе ключевая роль в решении этой задачи отводится разработке единых финансово-кредитных планов, охватывающих совокупность денежных потоков. Усиление контроля за перспективами сбалансированности в экономике, ограничение уже в пятилетних планах объемов инвестиционной деятельности ресурсами действительно необходимо. Однако, на наш взгляд, не следует переоценивать значение еще одного планового документа.

Опыт показал, что планирование кредитных ресурсов может быть фактором, дестабилизирующим экономику. Объем кредитования, позволяющий сохранить сбалансированность, трудно определить даже на краткосрочную перспективу. Его переоценка приводит к отвлечению неоправданно большой доли средств на капитальные вложения за счет роста денежной массы, усиления инфляционных процессов. Такая ситуация сложилась, например, в СССР в 1925—1926 гг. В этой связи советские экономисты в то время предостерегали против включения в контрольные цифры планов денежного обращения и кредита. А. Л. Вайнштейн, в частности, подчеркивал, что вне зависимости от плановых проектировок здоровый, неинфляционный спрос на кредит может и должен быть удовлетворен. Формирование условий и требований, его характеризующих, и является содержанием обоснованной кредитной политики¹.

Главное — повысить ответственность кредитных органов за обеспечение устойчивости денежного обращения, поддержание покупательной силы рубля, усилить их роль в принятии важнейших структурных решений, определяющих уровень сбалансированности, перекрыть каналы автоматического кредитования предприятий из госбюджета.

Низкая ответственность предприятий за финансовые результаты деятельности — оборотная сторона фактической монополии вышестоящих государственных и партийных органов на применение жестких санкций, затрагивающих важнейшие интересы коллективов предприятий, их руководства. Если сохранение директором предприятия должности и выплата заработной платы работникам реально

¹ Вайнштейн А. Л. О контрольных цифрах народного хозяйства. // Плановое хозяйство. 1926. № 4. С.5—37.

не зависят от платежеспособности предприятия, то любые попытки ограничить предоставление кредитов по одному направлению компенсируются ростом кредитования по другому. Например, ограничение кредитования сверхнормативных запасов товарно-материальных ценностей на практике приводит лишь к вовлечению в оборот платежных кредитов¹.

Пределы ответственности за результаты хозяйствования определяются допустимым режимом ротации управленческих кадров. Поэтому усилить ответственность за финансовые результаты деятельности в настоящее время можно только за счет других параметров, контролируемых вышестоящими органами, в первую очередь важнейшего из них — объема производства. Лишь когда благоприятная динамика прибыли и платежеспособность будут выполнять в механизме распределения статусов ту же роль, которую в действующей системе играет план по объему производства, можно будет преодолеть дефицит в экономике.

Обеспечение заинтересованности предприятий в повышении эффективности использования ресурсов, отказ от мелочной регламентации их работы совокупностью ведомственных нормативных актов создают предпосылки ограничения сферы использования механизма властной мотивации в структуре взаимодействия предприятий с экономическим центром. Наиболее серьезные санкции должны быть связаны с неудовлетворительными финансовыми результатами деятельности.

Опыт перехода к нэпу убедительно показал, что как только тресты, переведенные на хозяйственный расчет и снятые с государственного снабжения, столкнулись с реальной угрозой неплатежеспособности, приостановки деятельности, невозможности обеспечить закупку предметов труда и выплату заработной платы, их отношение к административным указаниям вышестоящих органов принципиально изменилось. Вопрос о гарантиях самостоятельности хозяйственного звена, столь волнующий нас сегодня, был решен в значительной мере автоматически.

Конечно, необходимо учитывать ограничения, накладываемые на уровень экономической ответственности предприятий социальными соображениями, требованиями народнохозяйственной пропорциональности. Однако отсюда не следует, что мы в принципе должны отказаться от жестких санкций по отношению к предприятиям, неэффективно использующим ресурсы. Расширение хозяйственной самостоятельности субъектов, ответственность которых крайне ограничена, — прямой путь к серьезным диспропорциям в экономике.

В народном хозяйстве могут функционировать нерентабельные хозяйственные звенья, убытки которых, связанные со спецификой

¹ Чудновский Г. А. Кредитные отношения с промышленностью. М.: Финансы и статистика, 1986. С.42.

сферы их деятельности, покрываются соответствующими государственными дотациями, предоставляемыми на гарантированной и долгосрочной основе. Однако и применительно к этим предприятиям речь не идет о праве неограниченного и неконтролируемого вовлечения общественных ресурсов.

Неплатежеспособность предприятия, невозможность обеспечить на основе нормативного распределения валового дохода, с учетом фиксированных государственных субсидий, удовлетворение минимальных финансовых потребностей, — как правило, признак несоответствия качества его работы общественным требованиям. Поэтому неспособность продолжать нормальную деятельность без внешней финансовой помощи может служить основанием для принятия в отношении данного предприятия чрезвычайных мер: кредитные, финансовые, отраслевые и территориальные органы должны выяснять причины создавшегося положения и принимать решения о дальнейшей судьбе предприятия и его имущества, целесообразности и способах погашения его обязательств.

На возможность прекращения деятельности предприятия в случае его длительной убыточности и неплатежеспособности указано в ст. 23 Закона СССР о государственном предприятии (объединении).⁶

Формы экономической ответственности предприятий могут быть весьма дифференцированными. Неотвратимость наступления неблагоприятных экономических последствий неплатежеспособности для руководства предприятия, а в определенной мере и для коллектива, нельзя смешивать с чисто рыночным механизмом автоматической ликвидации неплатежеспособных предприятий.

Мы имеем возможность в плановом порядке регулировать этот процесс. И отнюдь не обязательно это должна быть именно ликвидация. Возможно переподчинение и переспециализация предприятия, сокращение объема деятельности и перераспределение части ресурсов в пользу более эффективно функционирующих производственных звеньев.

Применительно к крупным предприятиям подобные решения неизбежно носят экономико-политический характер. В 20-х годах в значительных масштабах закрывались нежизнеспособные предприятия, а ресурсы концентрировались на тех, которые могли использовать их более эффективно. Например, в 1923 г. было решено сконцентрировать производство 22 текстильных трестов на 177 входящих в них фабриках, из остальных 82 фабрик 56 законсервировать, а 26 ликвидировать. При перестройке металлургии Юга России производство было сосредоточено на 8 заводах, 8 были законсервированы и 5 ликвидированы¹.

¹ Концентрация государственной промышленности // Социалистическое хозяйство. 1924. № 3. С.187—198.

Подобная концентрация ресурсов в этот период рассматривалась как преимущество централизованного руководства экономикой даже теми экономистами, которые наиболее последовательно отстаивали методы военного коммунизма¹.

Потенциальное преимущество централизованного регулирования форм и методов перераспределения ресурсов, необходимость в котором возникает в результате неэффективного хозяйствования, состоит в возможности принятия подобных решений с учетом всего комплекса социально-экономических последствий. Сама реальная возможность применения подобных мер к неплатежеспособным предприятиям изменяет их отношение к финансовой деятельности, резко усиливает действенность всех экономических рычагов. Выведение из оборота части неэффективно работающих предприятий открывает более широкие возможности применения иных форм экономической ответственности.

Ориентация механизма властной мотивации во взаимоотношениях экономического центра с предприятиями на финансовые результаты предполагает существенное повышение статуса и роли финансовых и кредитных органов, ограничение функций органов отраслевого руководства, по характеру своей деятельности ориентированных на натуральные показатели.

Банковские органы получают мощные рычаги воздействия на поведение предприятий, проводимая ими политика оказывает серьезное воздействие на развитие народного хозяйства в целом. Расширение прав предприятий в распоряжении денежными доходами позволит освободить банковские органы от мелочного контроля за финансовой деятельностью предприятий. Они должны будут на основе анализа народнохозяйственной конъюнктуры, динамики запасов по различным отраслям и видам продукции, проявлений дефицита, темпов роста цен проводить гибкую кредитную политику, маневрировать лимитами кредитования, ставками процента с тем, чтобы поддерживать уровень сбалансированности в допустимых пределах.

Все это позволит восстановить статус денег как всеобщего эквивалента, свободно обратимого в иные виды ресурсов и продуктов.

В этой ситуации принципиально изменяются условия хозяйствования на уровне предприятия, в частности функции снабжения и сбыта. Возможность оперативно закупать сырье, материалы, полуфабрикаты устранил стимулы к созданию избыточных производственных запасов, обменных фондов. В то же время задержка с реализацией продукции, отгрузка ее неплатежеспособному потребителю непосредственно скажется на хозяйственных интересах предприятия. В случае успеха реформы на смену герою дефицитной

¹ Ларин Ю. Очерк хозяйственной жизни. М.: Госиздат, 1920. С.72.

экономики — снабженцу, способному обратить ничего не стоящие безналичные деньги в реальные ресурсы, неизбежно придет коммивояжер, главная задача которого — преодолеть преграды, стоящие на пути обращения продукции предприятия в универсальный эквивалент.

В условиях реформы производственная программа должна формироваться и изменяться предприятиями самостоятельно на основе анализа спроса и действующих цен. Реальная структура производства, вытекающая из планов предприятий при ее агрегировании, неизбежно будет отклоняться от той, которая предусматривалась в народнохозяйственных балансах. Сама роль материальных балансов в народнохозяйственном управлении радикально изменится. Они становятся одним из методов анализа и прогнозирования экономических процессов, позволяющих выявлять потенциальные диспропорции в структуре производственных мощностей, приоритеты в развитии, виды продукции, в регулировании производства и распределения которой потребуется применение адресных заданий и лимитов.

Важнейшую роль в этой ситуации должна приобрести оптовая торговля средствами производства. В настоящее время принимаются меры и к ее развитию. Однако намеченное распространение данного механизма в народном хозяйстве требует принципиально новых подходов к данной проблеме. Пока предполагается, что предприятия будут представлять в территориальные органы материально-технического снабжения заявки и от них получать соответствующие материальные ресурсы. Нет оснований полагать, что по народному хозяйству в целом сумма заказов (даже при обеспечении макросбалансированности) будет соответствовать структуре производства, определяемой экономическими интересами и производственными мощностями поставщиков.

Разрешить данное противоречие в соответствии с логикой реформы можно лишь сформировав условия, обеспечивающие согласование интересов производителей и потребителей продукции, создав механизм, в рамках которого предприятия, при соблюдении установленных государством ограничений (определение производственного профиля, первоочередное обеспечение приоритетных потребителей и т. д.), самостоятельно формируют систему производственно-хозяйственных связей.

Это предполагает преодоление монопольного положения снабженческих организаций, серьезную перестройку сложившейся системы материально-технического снабжения.

Задача состоит в том, чтобы на ее основе создать эффективно функционирующую систему территориальных и специализированных отраслевых предприятий оптовой торговли, обслуживающих в условиях экономического соревнования с прочими формами хозяйственных взаимосвязей (прямые связи предприятий, снабжение и сбыт

через органы, образуемые предприятиями на кооперативной основе и т. д.) народнохозяйственный оптовый оборот.

Действенный инструмент упорядочения производственно-хозяйственных связей, обеспечения оперативной информации о соотношениях спроса и предложения, регулирования цен, ограничения монопольных эффектов — товарная биржа. С переходом к нэпу биржи стали возникать стихийно уже с августа 1921 г. Основными агентами биржевой торговли, вопреки устоявшимся стереотипам, были не частные предприниматели, а государственные предприятия. Осознав роль биржи как экономического регулятора, ВСНХ с середины 1922 г. начал вести политику, направленную на их укрепление, устранение ограничений к допуску на биржу частных торговцев. Однако доля государственных организаций в биржевом обороте постоянно оставалась преобладающей¹.

Без товарных бирж или других органов, выполняющих функции согласования спроса и предложения, система оптовой торговли нормально функционировать не может. Особенно значительную роль они должны играть в реализации массовых видов продукции, дополняя приоритетное снабжение этой продукцией наиболее важных потребителей. Товарные биржи будут способствовать преодолению ограничений межрегиональной торговли товарами народного потребления, возможных в условиях реформы тенденций к регионализации рынка.

Предпосылка нормального функционирования механизма согласования интересов производителей и потребителей продукции — коренная перестройка системы ценообразования. Порок действующей системы оптовых цен в современных условиях — затратный принцип их образования, слабое отражение реальной народнохозяйственной эффективности продукции, негибкость, пассивная роль в установлении сбалансированности спроса и предложения в экономике. Сейчас сформулированы генеральные принципы перестройки ценообразования: отражение в них эффективности и потребительских свойств продукции, установление твердых, лимитных и договорных цен в зависимости от вида продукции.

Только цены, ориентированные на обеспечение сбалансированности спроса и предложения, могут обеспечить гибкое согласование противоречивых интересов предприятий. Так как добиться подобной сбалансированности при централизованном установлении цен можно лишь по сравнительно узкому кругу структуроопределяющих видов продукции, то на подавляющее большинство продуктов они должны устанавливаться непосредственно производителями и потребителями. Конечно, речь не идет о том, чтобы цены пассивно приспосабливались к складывающимся на рынке пропорциям.

¹ Жирмунский М. Частный капитал в биржевой торговле // Социалистическое хозяйство. 1924. № 2. С.143—151.

Централизованное определение цен на важнейшие виды продукции, верхних и нижних пределов изменения цен, утверждение обязательных правил калькуляции с прогрессивным налогообложением прибыли, существенно превышающей нормативный уровень, являются естественными компонентами регулирования рынка. Они должны дополняться формированием оперативных резервов важнейших видов продукции, контролем уровня запасов, осуществлением рыночных интервенций в целях ограничения конъюнктурных колебаний цен, предотвращения дефицита и затоваривания, кредитным стимулированием производства дефицитных видов продукции.

Расширение хозяйственной самостоятельности первичных звеньев экономики, использование гибких механизмов текущей координации деятельности, цен, ориентированных на равенство спроса и предложения, часто рассматривают как возможную причину усиления инфляционных процессов в народном хозяйстве. Повышение цен, будучи основным проявлением инфляционных тенденций, в действительности может вызываться различными факторами, включая такие закономерные процессы, как ухудшение условий добычи и, соответственно, удорожание базовых ресурсов, улучшение потребительских свойств выпускаемой продукции, обновление ее ассортимента за счет изделий, удовлетворяющих новые потребности. В этих пределах планомерное, контролируемое повышение оптовых и розничных цен может способствовать желательным структурным сдвигам в народном хозяйстве.

Собственно инфляционные тенденции связаны с формированием платежеспособного спроса, не имеющего реального материального эквивалента. Главные их причины, как уже отмечалось, непосредственно не связаны со степенью хозяйственной самостоятельности предприятий, в том числе в области ценообразования. Мера такой самостоятельности может повлиять только на внешние проявления инфляционных тенденций.

Уже в 20-х годах было хорошо известно, что в условиях административного регулирования неизменность индексов цен не свидетельствует об отсутствии инфляционных процессов, сохранении покупательной способности денег. Выдвигались предложения учитывать при определении размеров инфляции потери времени в очередях, ухудшение условий расчета в пользу продавцов, соотношение спекулятивных и твердых цен и т. д.¹

В условиях реформы инфляционные процессы будут в основном проявляться не в обострении дефицитов, как это происходит в настоящее время, а в форме повышения цен. Предотвратить высокие темпы инфляции с их неблагоприятным воздействием на социальное положение групп с фиксированными доходами, динами-

¹ Меклер С. Понятие и сущность инфляции денежного обращения // Социалистическое хозяйство. 1924. № 4. С.140—143.

ку эффективности производства можно будет лишь при условии повышения эффективности контроля за совокупным спросом.

Это накладывает ограничения на выбор инвестиционной политики, проводимой в период экономической реформы. Попытка немедленно использовать высвобождаемые реформой ресурсы для увеличения объема капитальных вложений может вывести инфляцию за рамки, совместимые с нормальным функционированием экономических регуляторов. Для предотвращения этого потребуется проведение жесткой кредитной политики, санация широкого круга хронически неплатежеспособных предприятий, оперативное перераспределение ресурсов в пользу хозяйственных звеньев, способных их эффективно использовать. Этот путь может быть реализован лишь при условии его широкой общественной поддержки.

Представление, что при обеспечении макросбалансированности в принципе снимается необходимость прямого руководства производством и распределением материальных ресурсов, является упрощенным. Применение обязательных к исполнению заданий и лимитов может быть целесообразным при регулировании производства продукции особой общественной значимости, в управлении монопольными отраслями в тех случаях, когда повышение цен на нее до уровня сбалансированности спроса и предложения неприемлемо.

Отличие системы, которая должна быть сформирована в процессе реформы, в том, что задания и лимиты перестают выполнять функцию регулирования совокупности воспроизводственных взаимосвязей, превращаются во вспомогательный рычаг управления, используемый для задач, решение которых нормативными методами неэффективно. Поэтому они должны доводиться в формах, не нарушающих хозяйственные интересы предприятий, предусматривать ответственность вышестоящих органов за их ресурсное обеспечение, наличие спроса на плановую продукцию. Вопрос не в том, будут ли доводиться предприятиям пять или пятнадцать директивных показателей, а в том, что в принципе не должны использоваться директивные задания в традиционной форме, предусматривающие одностороннюю ответственность предприятий перед центром.

Адекватной новым условиям формой взаимоотношений вышестоящих государственных органов с предприятиями и объединениями являются государственные заказы. Их использование предусмотрено Законом СССР о государственном предприятии (объединении). Эта форма может обеспечить договорную регламентацию отношений сторон, в частности обязанностей органов хозяйственного руководства по обеспечению поставок дефицитных ресурсов, необходимых для производства заказанной продукции, сбыта продукции, покрытия затрат предприятия и получение нормативной прибыли и т. д. При соблюдении этих требований государственные заказы будут часто относиться к числу наиболее выгодных, а право участия

в их выполнении станет предметом экономического соревнования предприятий. .

Например, в ПНР, где реформа проводится в условиях глубокой несбалансированности, заставляющей широко использовать различные формы прямого регулирования производства и распределения продукции (оперативные программы, правительственные заказы и т. д.), лишь в отдельных случаях принудительно привлекали предприятия к выполнению соответствующих обязательств. Были случаи исключения предприятий из числа участников подобных программ¹.

Серьезной угрозой реформе является возможность гипертрофии роли прямой регламентации текущей хозяйственной деятельности, превращение государственного заказа в форму, скрывающую традиционные директивные адресные задания. Именно это и произошло в 1988 г.

По-прежнему директивно планируется производство и распределение даже той продукции, спрос на которую покрывается полностью. Народнохозяйственные балансы разворачиваются в систему государственных заказов министерствам, затем предприятиям. В этой процедуре задействованы тысячи управленческих органов, сотни тысяч человек. Значительная часть управленческих кадров не представляет себе иных форм руководства экономикой.

Поэтому необходимо предусмотреть твердые верхние пределы доли продукции, производство и распределение которой может быть охвачено различными формами прямой регламентации как по отрасли, так и по отдельным предприятиям. Закупки государственными органами продукции сверх этого уровня должны осуществляться на основе равноправных договорных отношений.

По отдельным видам продукции на первом этапе реформы придется сохранить систему фондового снабжения. Наиболее действенное средство против тенденций к ее расширению — жесточайшие кредитной политики при их проявлении. Кроме того, целесообразно часть фондируемой продукции распределять через биржу по равновесным ценам, с тем чтобы у предприятий всегда сохранялась возможность доступа к необходимым ресурсам.

Деятельность тех оптовых организаций, на которые возлагается ответственность за обеспечение приоритетных общественных потребностей, распределение дефицитной продукции, должна контролироваться прямыми, адресными методами с тем, чтобы ограничить возможности злоупотребления их неравноправным положением по отношению к контрагентам.

Важной предпосылкой нормального функционирования горизонтальных связей между хозяйственными звеньями является актив-

¹ Ананьин О. П., Гайдар Е. Т. Хозяйственные реформы в социалистической экономике // Сб. трудов ВНИИСИ. 1986. № 6. С.71.

ная роль в них потребителя. В этой связи важнейшее значение приобретает вопрос о структуре рынка, деформирующем влиянии монопольных эффектов на механизм его функционирования.

Не вызывает сомнения, что концентрация производства — одна из общих закономерностей развития производительных сил, фактор, ограничивающий действенность рыночного регулирования. Однако необходимо реалистично оценивать нынешние и перспективные масштабы концентрации производства, наличие комплекса факторов, обуславливающих возможность эффективного функционирования в экономике малых и средних предприятий.

Значительные масштабы производства отнюдь не всегда обеспечивают экономическую эффективность. Примеры тому в нашей стране общеизвестны. Крупные государственные организации, опирающиеся на богатейшую ресурсную базу, монополия которых закреплена административными мерами, часто в силу собственной инертности, слабости контроля за реальными процессами, происходящими в их низовых звеньях, оказываются не способными успешно конкурировать с функционирующим на полуправильной основе индивидуальным и мелкокооперативным производством.

На наш взгляд, необходимо четко разграничивать факторы, определяющие монопольное положение хозяйственных организаций.

В одних случаях формирование крупных хозяйственных систем было вызвано организационно-управленческими причинами: многие нынешние отраслевые министерства, органы среднего звена отражают логику системы управления, основанную на детальной регламентации работы предприятий. Усилению монопольного положения хозяйственных звеньев в настоящее время способствует и регионализация рынков, административная регламентация межрегиональных потоков продукции. Ограничены пока и возможности предприятий удовлетворять свои потребности за счет активного участия в международном разделении труда, в том числе на рынке стран — членов СЭВ.

Перестройка хозяйственного механизма может и должна сопровождаться реорганизацией подобных «административных монополий». Она может происходить путем упразднения органов среднего звена и укрупнения отраслевых министерств одновременно с последовательным превращением их из субъектов хозяйствования в органы государственного управления, отвечающие за стратегические вопросы развития отрасли, проведение последовательной политики, направленной на обеспечение единства рынка.

Опыт существования отраслевых министерств убедительно показал, что они способствовали возникновению сильных монопольных эффектов в производстве, подавлению интересов потребителей, усилению инфляционных процессов в народном хозяйстве, явному возвышению производственно-экономических критериев над социально-экологическими. Без преувеличения можно сказать, что они

«разрывали» общественную социалистическую собственность, становясь в силу своего социально-экономического положения главным источником ведомственных интересов, которые нередко преобладали в экономике. Нельзя забывать о логике развития социально-экономических процессов. Министерства, и это показал опыт реформы 60-х годов, будут делать все, чтобы вернуть себе утраченные права, вновь командовать предприятиями, быть держателями ресурсов и осуществлять их перераспределение. По нашему мнению, во многих отраслях министерства являются объективным тормозом реального расширения прав производственных объединений и предприятий, поэтому их надо упразднить, сохранив лишь общефункциональные министерства, управляющие инфраструктурой, крупными отраслевыми блоками.

В тех случаях, когда образование крупных хозяйственных комплексов отражает прогрессивные тенденции развития производства, позволяет повышать его эффективность и ускорять научно-технический прогресс, их монопольное положение должно находить отражение в методах управления. Наличие таких «монополий» должно рассматриваться как один из факторов дифференциации объективных условий хозяйствования и, соответственно, дифференциации режимов функционирования предприятий в различных сферах народного хозяйства.

Предстоящая трансформация структуры экспорта, увеличение в нем доли облагороженного сырья, готовой продукции требуют принципиального изменения организации внешнеторговой деятельности. Ф. Э. Дзержинский отмечал неправомочность положения, при котором «Монополия внешней торговли была монополией одного ведомства... на этой почве происходили... неслыханные злоупотребления и ужасное загнивание»¹. Однако только в 1986—1987 гг. были приняты меры, направленные на преодоление ведомственной монополии в этой сфере, расширение прав крупных предприятий в экспортно-импортной деятельности.

Пока сделаны лишь первые шаги к более тесной связи внутреннего и внешнего рынка. Повышение покупательной силы рубля, его внутреннего конвертируемость создадут предпосылки его внешней конвертируемости. В условиях нового хозяйственного механизма предприятие должно иметь право обмена рублей на конвертируемую валюту и соответственно обмена конвертируемой валюты на рубли по валютным коэффициентам, отражающим проводимую государством внешнеэкономическую политику. Активное включение экономики страны в систему мировой торговли — потенциально наиболее действенная мера антимонопольной политики.

Разрабатывая концепцию реформы, необходимо учитывать ре-

¹ Дзержинский Ф. Э. О хозяйственном строительстве в СССР. Л.: Госиздат, 1926. С. 21.

альную структуру и масштабы нашей экономики. Специфические условия развития экономических методов управления в нашей стране определяются:

высоким удельным весом отраслей, возможности эффективной децентрализации управления которыми ограничены вследствие особого характера производства или высокой значимости продукции (базовые отрасли, оборонное машиностроение и т. д.);

относительно закрытым характером экономики и необходимостью крупных межотраслевых и межрегиональных маневров ресурсами;

большими масштабами хозяйственной деятельности, что затрудняет централизованное управление множеством производственных звеньев и вместе с тем снимает ограничения, которые неизбежно накладываются на использование рыночных механизмов регулирования в зарубежных европейских социалистических странах. Эти ограничения были вызваны:

узостью рынка, отсутствием в большинстве отраслей реальных предпосылок для организации экономического соревнования предприятий;

по преимуществу нерыночным регулированием производственных взаимосвязей в рамках СЭВ;

недостаточным уровнем экономической ответственности в условиях, когда закрытие предприятия или даже отдельного производства представляет собой из-за масштабов экономики существенную социальную и структурную проблему.

Для нашей экономики принципиальное значение имеет необходимость существенного расширения хозяйственной самостоятельности предприятий в регулировании текущей деятельности. Мы объективно можем обеспечить доминирующее положение потребителя на рынке и высокую экономическую ответственность предприятий. Вместе с тем в управлении рядом отраслей роль прямого адресного регулирования будет значительной.

Мировой опыт подтверждает возможность эффективного сосуществования в экономической системе блоков отраслей, управляемых по различным принципам. Основополагающее значение приобретает внутренняя логичность системы управления в каждом конкретном звене народного хозяйства, а также отработка эффективного механизма, обеспечивающего взаимодействие различных блоков.

Предпосылка нормальной интеграции отраслей, производящих особо важную продукцию в систему хозяйствования, которая должна быть создана в результате экономической реформы, — действенное ограничение объема вовлекаемых в эту сферу ресурсов. Возможности государственных органов финансировать общественно приоритетные цели в условиях проведения политики «трудных денег» лимитируются реальными доходами бюджета. Если они недостаточны, может потребоваться привлечение кредитных ре-

сурсов, в размерах и формах, не наносящих ущерба сбалансированности экономики, или пересмотр ставок налогообложения. Но контроль за платежеспособностью всех хозяйственных звеньев должен быть достаточно жестким — в противном случае трудно поддерживать сбалансированность экономики.

Повышение покупательной силы рубля позволит государственным органам в значительной мере снять с себя заботы о материально-техническом обеспечении этих отраслей, приоритетность в финансировании автоматически проявится в доступе к производственным ресурсам. Специфика предприятий, производящих продукцию особой общественной значимости, будет проявляться в большой доле продукции, производимой по государственным заказам и соответственно в ограниченных правах по формированию производственной программы, большей ответственности государственных органов за результаты их деятельности. Определяющую роль в оценке их работы должны играть показатели, отражающие технический уровень, качество выпускаемой продукции, выполнение договорных обязательств и финансовые результаты — прибыль, платежеспособность. Бюрократическая регламентация, выходящая за рамки контроля этих параметров, нецелесообразна.

Расширение прав отраслей, являющихся естественными монополиями, таких, как железнодорожный транспорт, электроэнергетика, связь в выборе потребителей, утверждении цен, может привести к неоправданному перераспределению в их пользу части доходов, созданных в других отраслях. Поэтому усиление их ответственности за финансовые результаты, снятие неоправданных ограничений в организации оплаты труда, должны сочетаться с действенным контролем уровня цен и тарифов, переориентацией в оценке их деятельности с валовых показателей на показатели, отражающие удовлетворение запросов потребителей, выполнение договоров, ликвидацией неоправданных льгот монопольных отраслей в отношении возмещения ущерба, причиненного потребителям нарушением договорных обязательств.

За пределами отраслей, в управлении которыми роль государственных органов будет повышенной, централизованный контроль за текущей координацией хозяйственной деятельности должен осуществляться на основе:

- установления производственного профиля предприятий;
- определения общих условий хозяйствования, включающих правовую регламентацию хозяйственной деятельности и систему плановых экономических нормативов, ориентирующих предприятия на удовлетворение народнохозяйственных потребностей и экономное использование ресурсов;
- проведения соответствующей кредитной, финансовой и ценовой политики;

закупки и реализации продукции государственными резервными фондами;

текущего регулирования внешнеторговой деятельности.

Применительно к организации текущего хозяйственного оборота необходимо добиться гибкого приспособления структуры производства к изменяющимся потребностям и обеспечения надежных хозяйственных связей, а также возможности их оперативной перестройки в соответствии с потребностями совершенствования производства. Именно эти задачи могут эффективно решаться с использованием регулируемого рынка.

Речь не идет о том, чтобы рыночные критерии играли решающую роль в выборе наиболее целесообразных направлений структурной политики, развития производства. Напротив, в этой сфере роль экономического центра должна оставаться определяющей. Эффективность централизованного начала в управлении народным хозяйством во многом связана с обоснованностью и последовательностью в проводимой структурной политике. Ключевая роль в определении отраслевых и территориальных пропорций капиталовложений должна принадлежать пятилетним планам социально-экономического развития. Все это, разумеется, не означает необходимости прямого контроля за всеми инвестиционными проектами. В арсенале центральных органов управления должны быть и прямые методы распределения капитальных вложений, включая создание специальных органов, ответственных за реализацию важнейших инвестиционных программ и крупнейших строек, и гибкий механизм инвестиционного кредита, и нормативное регулирование инвестиционных фондов предприятий. Однако в любом случае речь идет о средствах проведения государственной инвестиционной политики.

Освобождение государственных органов от текущего руководства деятельностью подведомственных предприятий создает необходимые предпосылки для усиления их внимания к перспективам развития, проведению технической политики, ориентации инвестиционной деятельности на ускорение научно-технического прогресса. Именно успехи в решении этих задач будут определять оценку деятельности их руководителей, возможности сохранения высокого общественного статуса.

Как известно, в настоящее время действенность программных методов управления научно-техническим прогрессом невелика. Органы, руководящие программами, не имеют реальных рычагов воздействия на включенные в них организации, практически не распоряжаются ресурсами. Наделить их этими правами и ресурсами, по существу, значит организовать новое звено хозяйственного руководства (министерство, главное управление и т. д.), которых у нас и так переизбыток.

Сбалансированный регулируемый рынок открывает широкие возможности использования программ для руководства развитием

производства. Это предполагает создание временных органов, полностью отвечающих за осуществление программы, выделение в их распоряжение фиксированных объемов финансовых ресурсов из союзного, республиканского или местного бюджетов, предоставление права распределения кредитных фондов, валюты, дефицитных материальных ресурсов, если они необходимы для реализации программы, и возложение на них всей полноты ответственности за ее реализацию. Программные органы смогут заключать с предприятиями и объединениями на конкурсных началах договора, предусматривающие условия их участия в достижении поставленных задач, распределение выделенных на программу ресурсов, условия и порядок их возврата.

В различии механизмов регулирования текущей и инвестиционной деятельности иногда усматривают фундаментальное противоречие экономической реформы при социализме — ведь централизованное регулирование развития ограничивает возможности согласования спроса и предложения в рамках текущего оборота. На наш взгляд, речь идет о реальной проблеме, отнюдь не являющейся неразрешимой, — необходимости согласования в деятельности хозяйственных звеньев задач текущего и перспективного характера.

Приспособление производства к структуре и динамике спроса потребителей действительно предполагает, что у предприятий будет возможность определенного маневра в инвестиционной сфере. Для этого достаточно, чтобы предприятия могли оперативно осуществлять инвестиции, направленные на приспособление их производственных мощностей к структуре спроса. Те из них, которые обеспечивают наиболее эффективное использование ресурсов и качественное удовлетворение потребностей, должны и развиваться быстрее.

Это может быть обеспечено, если: средства, оставляемые в распоряжении предприятий, прямо зависят от прибыли предприятия, размера амортизационных отчислений; существуют широкие возможности использования кредитных источников для финансирования инвестиций с коротким сроком окупаемости; распределение централизованных инвестиционных ресурсов, выделяемых на развитие действующих предприятий, осуществляется на конкурсной и, как правило, возвратной основе.

Полагать, что наличие взаимосвязи между координацией текущей хозяйственной деятельности и регулированием потоков капиталовложений требует распространения рыночного механизма на инвестиционную сферу в целом, значит изображать дело крайне односторонне. Опыт капиталистического хозяйства последних десятилетий убедительно свидетельствует о недостаточности рыночного механизма для регулирования процессов экономического развития. Его функционирование характеризуется несбалансированностью в инвестиционной сфере, резкими колебаниями объемов капиталъ-

ных вложений, тесно связано с циклическими процессами в капиталистической экономике. Текущая рыночная информация явно недостаточна для принятия обоснованных инвестиционных решений.

Проведение структурной политики, обеспечивающей планомерное осуществление долгосрочных целей социально-экономического развития, составляет имманентную черту социалистического производства. Контроль за инвестиционными ресурсами обеспечивает государственным органам дополнительные рычаги влияния и на сферу текущего оборота. Если государство реально контролирует основную массу ресурсов, направляемых на расширение производства, предприятия чутко реагируют на государственные приоритеты, относящиеся к сфере текущей производственной деятельности, хотя они и не доводятся им непосредственно в качестве обязательных натуральных показателей.

Ограниченный характер расширения хозяйственной самостоятельности предприятий в инвестиционной сфере предопределяют и принципиально иные требования к сфере перераспределения рабочей силы. Необходимо заблаговременно учитывать потребности в изменении структуры занятости, реализовывать в этой сфере народнохозяйственные приоритеты.

В современных условиях, при высоком уровне концентрации производства и решающем влиянии научно-технического прогресса на экономическое развитие, ставка на чисто рыночные регуляторы по меньшей мере недальновидна. Эта ориентация закрывает путь к эффективному решению задач структурной политики, не обеспечивает поддержание сбалансированности в народном хозяйстве, ведет к усилению дифференциации в положении отраслей и регионов, социальным конфликтам.

То, что реальный рынок — это отнюдь не рынок модели совершенной конкуренции, — несомненно, как и то, что реальные планы имеют мало общего с идеальными, существующими лишь в абстрактных моделях социалистической экономики. Но это отнюдь не означает, что мы не можем использовать остро необходимые нам сегодня позитивные свойства реального рынка — гибкость формирующихся в его рамках хозяйственных связей, высокую роль в них потребителя, быстроту реакции на изменение спроса для решения задач интенсификации, так же как недостатки сложившихся форм планирования ни в коей мере не свидетельствуют о необходимости отказа от него.

Глава 4. ПРОБЛЕМЫ ПЕРЕХОДА К ПОЛНОМУ ХОЗРАСЧЕТУ

В решающей мере успех экономической реформы будет зависеть от того, сумеем ли мы обеспечить более действенные, чем при капитализме, мотивационные механизмы эффективного использования производственных ресурсов.

В нашей стране неоднократно предпринимались попытки компенсировать слабую заинтересованность хозяйственных звеньев в решении этой задачи традиционным путем — доведением директивных заданий по улучшению использования отдельных видов ресурсов, по конкретным направлениям научно-технического прогресса, а также посредством увязки с ними механизма образования поощрительных фондов. Опыт развития хозяйственного механизма в СССР убедительно показал, что введение все новых директивных показателей (производительность труда, удельный вес продукции высшей категории качества, себестоимость, снижение материалоемкости, задания по экономии важнейших видов материальных ресурсов и т. д.), являясь наиболее простой реакцией на возникающие экономические проблемы, ослабляет действенность контроля за каждым показателем, делает систему стимулирования сложной, противоречивой, малопонятной трудовым коллективам.

Необходима коренная перестройка мотивационного механизма, направленная на последовательную разгрузку директивных адресных заданий от функции стимулирования эффективности, переход к полному хозрасчету, обеспечивающему реальные экономические преимущества коллективам, эффективно использующим ресурсы.

В течение длительного времени обсуждение проблем развития хозяйственного механизма вообще и механизма стимулирования эффективности в частности основывалось на неявной посылке об удовлетворительном функционировании сложившейся системы управления, ее принципиальном соответствии стоящим перед страной, социально-экономическим задачам. В этой связи одни авторы указывали, что активизация использования экономических методов управления, переход к полному хозрасчету позволят повысить.

действенность материального стимулирования, более полно использовать имеющиеся резервы. Другие обращали внимание на противоречия, неизбежно возникающие при увязке оплаты труда, фондов, предназначенных для финансирования развития производства, с конечными результатами хозяйственной деятельности предприятий. На этой основе делали вывод о несовместимости подобной стратегии развития хозяйственного механизма с принципами социалистического хозяйствования.

То, что у нас имеются серьезные резервы, которые могут быть использованы на основе повышения действенности механизма материальной заинтересованности, — сегодня не гипотеза. Это факт, подтвержденный практикой хозяйственной жизни. В тех звеньях, где всерьез делается ставка на обеспечение материальной заинтересованности в эффективном использовании ресурсов, конечные результаты резко возрастают. Но чудес в экономике не бывает, и поэтому использование этих резервов в масштабах народного хозяйства требует решения комплекса сложных задач.

Широкое использование принципов полного хозрасчета сегодня не является предметом выбора — это жесткое требование жизни. Но именно поэтому необходимо особое внимание уделять противоречиям, возникающим при переходе к полному хозрасчету, поиску приемлемых путей их разрешения.

Конституирующим признаком полного хозрасчета является четкая увязка средств, выделяемых предприятию на оплату труда, развитие производства с результатами хозяйственной деятельности на основе нормативного распределения прибыли (валового дохода). Этот механизм ставит объем и структуру платежеспособного спроса предприятия в непосредственную зависимость от динамики результатов производства в стоимостной форме. Однако нет никаких оснований полагать, что эта структура будет совпадать с той, которая определяется логикой управления «по узкому месту» директивного распределения дефицитных ресурсов. В этой ситуации у одних предприятий начинают расти вынужденные сбережения, накапливаются не реализуемые остатки хозрасчетных фондов, у других растет потребность в кредитовании, обусловленная недостаточностью собственных финансовых ресурсов для обеспечения плановых поставок продукции. Это противоречие является разрешимым, если обеспечена макросбалансированность спроса и предложения, функционирует механизм регулируемого рынка, директивная регламентация производства и распределения осуществляется лишь по ограниченному кругу важнейших видов дефицитной продукции. В этом случае не обеспеченный по структуре платежеспособный спрос предприятия может быть гибко переориентирован на доступ-

ные ресурсы. В противном случае одновременно подрывается действенность введенных стимулов и усиливается несбалансированность в народном хозяйстве.

Серьезные диспропорции возникают в этой ситуации и в области оплаты труда. Тесная зависимость финансовых результатов деятельности от утвержденных цен, слабо отражающих народнохозяйственную эффективность продукции, обоснованности выделенных лимитов материальных ресурсов, надежности поставщиков, с которыми в директивном порядке связано предприятие, ослабляют связь различий в уровне заработной платы с качеством и эффективностью труда.

Переход к полному хозрасчету может дать стабильные позитивные результаты только в сочетании с коренной перестройкой механизма текущей координации деятельности хозяйственных звеньев.

Практика постоянной корректировки нормативов, их подгонки под фактически складывающиеся пропорции не имела ничего общего с полным хозрасчетом. По существу, здесь нормативные методы выступали формой традиционного лимитного распределения финансовых средств и изъятия ресурсов, использование которых не предусмотрено планом, в бюджет. Поэтому вполне понятным и обоснованным является стремление обеспечить стабильность нормативов, регулирующих распределение валового дохода между обществом и предприятиями, по фондам различного целевого назначения. Однако представление, что подобные нормативы можно устанавливать индивидуально по всем хозяйственным звеньям один раз в пятилетку и обеспечивать их стабильность, является, на наш взгляд, утопичным. Динамичный характер экономических процессов объективно требует изменений в среднесрочных плановых проектировках. Применительно к нескольким экспериментальным предприятиям стабильность нормативов легко обеспечить за счет прочих хозяйственных звеньев. Если же регулирование финансовых потоков становится важнейшим рычагом централизованного управления экономикой, то поддерживать стабильность нормативов значительно сложнее.

Главное для обеспечения устойчивости и действенности хозрасчетных стимулов состоит в том, чтобы изменения не носили индивидуального характера, не служили основой изъятия вскрытых предприятиями резервов. Это достижимо только при переходе к системе налогообложения прибыли или валового дохода предприятий.

Затрагивающие все предприятия отраслей народного хозяйства изменения ставок налогообложения, нормативов амортизационных отчислений, их доли, оставляемой в распоряжении предприятий, не сказываются на относительных условиях хозяйствования, не созда-

ют преимуществ предприятиям, скрывающим резервы. Только использование нормативов, не зависящих от индивидуальных плановых проектировок по предприятиям, может обеспечить четкую зависимость средств, выделяемых на оплату труда коллективов и развитие производства, от конечных результатов деятельности хозяйственных звеньев.

Конечно, условия функционирования предприятий специфичны. Во многих случаях применение индивидуальных рычагов, фиксированных платежей, дотаций и т. д. объективно необходимо. У нас нет автомобильных предприятий, аналогичных ВАЗу, нефтяных месторождений, сопоставимых с Самотлором, и т. д. Важно четко отделить соответствующие индивидуальные решения от универсального механизма распределения валового дохода. Там, где есть достаточные основания установить индивидуальный платеж в бюджет за использование особо благоприятных условий производства, уникальных производственных фондов, носящий по существу характер арендной платы, или, наоборот, дотацию, покрывающую затраты, связанные с неблагоприятными природными условиями, эти платежи должны корректировать величину валового дохода, подлежащую нормативному распределению, но не приводить к индивидуализации нормативов, налоговых ставок.

Сами размеры индивидуальных платежей (дотации) необходимо поддерживать на стабильном уровне, не допускать их необоснованных корректировок, выравнивающих результаты деятельности коллективов. В отдельных случаях возможно использование конкурсных механизмов определения размеров фиксированных платежей (дотаций).

Переход к полному хозрасчету обуславливает необходимость регулирования нормативными методами процессов, которые до сих пор регламентировались индивидуальными решениями. Рассмотрим возникающие в этой связи проблемы применительно к трем крупным группам фондов, образующихся в рамках распределения валового дохода, — средствам на оплату труда и материальное стимулирование, на развитие производства и выплаты государственному бюджету¹.

Интересы коллектива социалистического предприятия тесно связаны с порядком образования и размером фондов, выделяемых на оплату труда, материальное стимулирование, с правами, предоставленными соответствующему звену в области заработной платы и премирования. Если эти фонды образуются как остаточная

¹ Специфические вопросы, возникающие при регулировании средств, направляемых на социальное развитие, здесь не рассматриваются.

величина, разница между всей совокупностью денежных доходов предприятия и затратами, связанными с осуществлением производственно-хозяйственной деятельности, включающими средства, необходимые для развития производства, платежи в бюджет; связь между эффективностью использования ресурсов и оплатой труда является наиболее тесной. Здесь нет необходимости стимулировать экономию материалов, энергии, оборудования, совмещение профессий, расширение зон обслуживания и т. д. — все эти процессы непосредственно сказываются на зарплате. Отпадает и необходимость регламентации сверху. Расходование финансовых ресурсов по таким направлениям, как перерасход, штрафы, накопление излишних запасов, приходится обеспечивать за счет сокращения фонда оплаты труда.

Можно провести аналогию между фондами оплаты труда коллектива социалистического предприятия и доходами индивидуального товаропроизводителя. Несмотря на их принципиальное социальное различие, и в том и в другом случае хозяйствование предполагает непосредственную заинтересованность в реальных результатах (а не в формальном улучшении показателей), широкие права, высокий уровень материальной ответственности за эффективность хозяйствования. В тех хозяйственных звеньях, где эти или близкие к ним формы используются на практике, результаты оказываются очень высокими.

Сейчас важнейшей задачей является борьба с уравниловкой, усиление дифференциации в оплате, отражающей различия в трудовом вкладе. Однако объективное противоречие состоит в том, что динамика уровня оплаты труда — крайне чувствительный в социальном отношении параметр.

Установки по вопросам приемлемого уровня оплаты труда за соответствующую работу, пределов допустимой дифференциации в целом и в рамках однородных профессионально-квалификационных групп изменяются в процессе социально-экономического развития, могут сознательно формироваться, но на данный момент с ними необходимо считаться как с объективным фактом. Недоучет вытекающих из этих установок ограничений, попытки форсировать рост дифференциации в оплате труда, который действительно необходим в настоящее время, сверх общественно приемлемых пределов, могут привести к снижению качества труда и трудовой дисциплины по тем группам занятых, оплата труда которых окажется ниже приемлемого уровня, усилению социальной напряженности, проявлению инфляционных тенденций.

Часто приводимые в обоснование тезиса о необходимости и возможности резкого усиления дифференциации доходов ссылки

на принцип распределения по труду малоубедительны. Сами размеры дифференциации в оплате, соответствующей дифференциации трудового вклада, отражают в первую очередь не количественную дифференциацию результатов (которые, как правило, несоизмеримы), а сложившиеся в этой связи установки.

Перестраивая систему формирования фондов, направляемых на оплату труда, мы должны не только обеспечить их непосредственную зависимость от результатов хозяйственной деятельности, что само по себе несложно, но и одновременно поддерживать нормативными методами уровень дифференциации в социально-приемлемых пределах.

Данное противоречие проявляется в наборе конкретных проблем. В частности, это известная альтернатива: поощрение за рост или за уровень эффективности.

Как известно, в ходе крупномасштабного экономического эксперимента отработывался вариант образования фонда заработной платы, фондов материального поощрения по нормативам в зависимости от динамики показателей, отражавших, хотя и весьма несовершенно, конечные результаты производства. Использование приростных нормативов позволяет рассматривать как данность все те факторы, которые определяли уровень заработной платы в базовом периоде (уровень квалификации кадров, результаты торга предприятий за рабочую силу, общественную значимость предприятий и т. д.), тем более, что снизить сложившуюся среднюю заработную плату крайне сложно. Вывод за скобки базисных соотношений оплаты труда и результатов производства позволяет связать наиболее динамичный элемент средств, направляемых на оплату труда — их прирост с приростом результата, едиными нормативами, предотвратить торг предприятий с вышестоящими органами за их уровень.

Возникают объективные предпосылки заинтересованности предприятий в высвобождении занятых — это путь повышения средней заработной платы. Но очевидны и недостатки данного метода. Этот механизм ставит в более благоприятные условия предприятия, имевшие в базовом периоде крупные резервы повышения эффективности. Предприятия, вскрывавшие резервы, оказываются поставленными в более тяжелые условия. Недостатки приростного метода хорошо известны, подробно освещались в экономической литературе¹.

¹ Бунич П. Г. Новые условия хозяйствования: достижения, проблемы, перспективы // Экономика и организация промышленного производства. 1986. № 5. С. 3—20; Попов Г. Х. Эффективное управление. М.: Экономика, 1985.

Антипод приростного метода — установление прямой зависимости фонда оплаты труда от абсолютного уровня эффективности использования ресурсов. В этом случае предприятия, имеющие более высокие результаты, получают преимущества в оплате труда вне зависимости от того, как эти результаты соотносятся с уровнем базового периода. Если высокие темпы роста не компенсируют низкой эффективности использования ресурсов в базовом периоде, то уровень оплаты труда должен соответственно снизиться. Стимулирующий потенциал уровневого подхода очевиден. Однако сложность его практического применения связана с тем, что сложившийся уровень заработной платы очень трудно снизить. При поддержании динамики розничных цен в приемлемо низких пределах источником повышения заработной платы во всех звеньях народного хозяйства является доля прироста фонда потребления, направляемая на увеличение денежной заработной платы, и лишь в ограниченных пределах — сокращение оплаты труда в тех звеньях, в которых она была завышенной в базовом периоде.

Применяемый последовательно механизм уровневого регулирования средств, направляемых на оплату труда, открывает широкие возможности наращивания заработной платы в хозяйственных звеньях, имеющих высокие результаты (в том числе под влиянием факторов, не связанных с трудовым вкладом), и вместе с тем предполагает широкие, явно выходящие за рамки реальных социальных ограничений, возможности их сокращения в хозяйственных звеньях, обеспечивающих более низкие результаты. Возникновение избыточного потребительского спроса, соответствующих инфляционных тенденций в этой ситуации очевидно из теоретических соображений. Механизм проявления данных противоречий хорошо известен по опыту СФРЮ.

Противоречие требований стимулирования эффективности и обеспечения социальной справедливости проявляется и при определении места фонда оплаты труда в структуре нормативного распределения валового дохода.

Стимулирующий потенциал механизма, в рамках которого отчисления в фонд оплаты труда являются результирующим платежом, непосредственно отражают итоги хозяйственной деятельности, влияние всех факторов, на них сказывающихся, очевиден. Не существует более эффективного противозатратного механизма, чем система, в рамках которой как экономия, так и перерасход любого вида ресурсов прямо и непосредственно сказываются на уровне оплаты труда коллектива. Но именно остаточный платеж, как правило, наиболее динамичный. Он колеблется под влиянием широкого круга факторов. Известно, сколь значительны в капиталистических стра-

нах колебания прибыли, являющейся в соответствии с логикой данной системы хозяйствования остаточной величиной. Причем в значительной мере эти колебания, особенно у крупных корпораций, отражают не только стихию рынка, но и объективную неопределенность экономических процессов. Столь резкие колебания в оплате труда могут приводить к серьезным диспропорциям, причем как при резком сокращении средней заработной платы, так и при ее форсированном росте.

Эти противоречия не имеют, на наш взгляд, универсального и простого решения. Здесь важно обозначить область допустимых значений, выявить набор параметров, обуславливающих выбор той или иной конкретной модели в зависимости от складывающейся экономической ситуации, специфики условий хозяйственной деятельности предприятий.

Важнейшим фактором, без учета которого сложно конструктивно обсуждать проблемы механизма формирования средств, направляемых на оплату труда, является институциональная система управления предприятием. Чем больше прав в управлении предприятием предоставлено трудовому коллективу, его выборным органам, тем более широкими являются возможности обеспечить жесткую зависимость оплаты труда от результатов производства. Возложение на трудовой коллектив ответственности за результаты хозяйственной деятельности, на которые он не может оказать непосредственного воздействия, — потенциальная основа серьезных социальных конфликтов.

Закон о государственном предприятии (объединении) предоставляет широкие права общему собранию (конференции) трудового коллектива. В соответствии с ним формируются рабочие органы, представляющие интересы трудовых коллективов, — их советы, предусмотрен переход к выборности хозяйственных руководителей. Вместе с тем механизм реализации этих правовых норм, реальная роль администрации, вышестоящих органов, трудовых коллективов в решении важнейших вопросов работы предприятий будут неизбежно различны на оборонном заводе и на швейной фабрике, в электроэнергетике, и в местной промышленности. Это необходимо учитывать и при формировании механизмов распределения валового дохода предприятия.

Речь не идет об индивидуализации режимов образования фондов оплаты труда по отдельным хозяйственным звеньям. Обеспечение противоречивых требований стимулирования и ограничения дифференциации, социальных гарантий, на наш взгляд, возможно лишь на основе выделения нескольких блоков предприятий от мелких кооперативов до крупных хозяйственных комплексов, производящих

общественно-приоритетную продукцию, механизмы распределения валового дохода в которых будут построены с учетом реальной роли коллективов в управлении и возможных пределов их ответственности за результаты работы. Единство этих механизмов должно обеспечиваться использованием в каждом из них универсальных нормативов распределения доходов, высокой ответственностью предприятий за финансовые результаты деятельности.

В тех звеньях, где существуют наиболее широкие возможности непосредственного участия трудящихся в решении хозяйственных вопросов, обеспечена реальная ответственность администрации перед трудовыми коллективами, их выборными органами, может использоваться механизм остаточного образования фонда заработной платы на основе распределения валового дохода, являющийся дальнейшим развитием второй модели хозрасчета. Функцию ограничения чрезмерного роста индивидуальных доходов при этом должна выполнять система прогрессивного налогообложения индивидуальных доходов работающих, превышающих определенный уровень. В данном случае можно в максимальной степени разгрузить механизм образования фонда заработной платы от обеспечения социальных гарантий, регулирования дифференциации.

На крупных предприятиях, производящих продукцию высокой общественной значимости, права трудового коллектива по принятию важнейших решений, определяющих хозяйственную деятельность, объективно ограничены. В этих звеньях нет оснований для столь жесткой увязки оплаты труда коллективов с конечными результатами работы предприятий, использования первой модели хозрасчета. Здесь первоочередное образование фонда заработной платы является обоснованным и логичным. Расширение прав администрации в выборе форм материального стимулирования, размеров оплаты труда конкретных работников в рамках выделенного фонда заработной платы должно здесь сочетаться с существенным повышением роли профсоюзов в качестве защитников коллективных интересов.

Наибольшее распространение, на наш взгляд, должны получить промежуточные по отношению к обозначенным выше двум крайним вариантам формы, предусматривающие одновременно нормативную увязку фонда оплаты труда с конечными результатами и использование встроенных в сам механизм формирования данных фондов нормативных регуляторов, ограничивающих пределы дифференциации социально-допустимыми рамками. Здесь целесообразно сохранить сложившееся деление фонда оплаты труда на фонд заработной платы и фонд материального поощрения, однако их функций и механизмы регулирования должны быть существенно изменены.

Фонд заработной платы является наиболее стабильной частью

совокупного фонда оплаты труда. Он образуется из валового дохода в первоочередном порядке, до образования прочих хозрасчетных фондов. С ним связывается и механизм гарантирования минимально приемлемого уровня заработной платы¹. Динамика фонда заработной платы может быть связана с динамикой валового дохода едиными приростными нормативами, а чрезмерный рост дифференциации за счет выплат из данного фонда может ограничиваться прогрессивным налогообложением индивидуальной заработной платы, превышающей определенный уровень²; или с превышением реального объема фонда заработной платы над общественно-нормальным уровнем (калькулятивным фондом), определяемым исходя из сложившейся численности и профессионально-квалификационной структуры занятых на предприятии³.

Фонд материального поощрения образуется как остаточная величина в процессе распределения валового дохода. Он гибко отражает колебания результатов хозяйственной деятельности, увязан с достигнутым уровнем эффективности производства. Во избежание излишней дифференциации отчисления в ФМП облагаются прогрессивным налогом, ставки которого увязаны с соотношением фонда материального поощрений и фонда заработной платы.

Обозначенные выше модели регулирования фонда оплаты труда отнюдь не являются несовместимыми, жестко распределенными по отраслям. Так же как возможности участия трудящихся в управлении различаются на уровне бригады, участка, цеха, предприятия, так и система регулирования заработной платы не обязательно должна быть сквозной. Например, наиболее жесткие формы увязки оплаты труда с результатами могут эффективно использоваться в низовых звеньях предприятий, совокупный фонд оплаты труда в которых определяется в административном порядке⁴.

Для любой формы регулирования заработной платы принципи-

¹ Например, предприятию гарантируется выделение средств на оплату труда в пределах 90 % базового фонда. Естественно, что предоставление кредита на обеспечение выплаты заработной платы в этих пределах предполагает рассмотрение вопроса о целесообразности функционирования предприятия и перестройке его деятельности.

² Подобная система с 1985 г. внедряется в Венгрии.

³ Аналогичный механизм применялся в 1956—1961 гг. в СФРЮ, но лишь как переходный к системе остаточного образования фонда заработной платы.

⁴ Здесь возникают специфические проблемы, связанные с согласованием механизма регулирования оплаты труда в низовых звеньях с регулированием совокупного фонда заработной платы по предприятию в целом, но они не являются неразрешимыми.

альное значение имеет определение меры прогрессии. Очевидно, что чем она выше, тем более ограниченными становятся стимулы к выявлению резервов. Возможности снижения прогрессии определяются комплексом объективных факторов. В частности, они зависят от меры стабильности условий и результатов хозяйствования. В период перехода к новым формам управления, когда еще не отработана новая система цен текущего регулирования, велика неопределенность результатов, прогрессия должна быть выше. Важно учесть и реальные возможности центра ограничить влияние внешних факторов на размеры средств, оставляемых в распоряжении трудового коллектива. Повышение эффективности социальных гарантий, предоставляемых за счет общественных фондов потребления, формирование антиуравнительных социальных установок по отношению к оплате труда делают механизм материального стимулирования более действенным.

Рост разнообразия форм регулирования заработной платы неизбежно окажет существенное влияние на функционирование сферы перераспределения трудовых ресурсов, может усилить текучесть рабочей силы. Рост мобильности рабочей силы — отнюдь не всегда негативное явление. Установки по вопросам оплаты труда и трудового вклада существенно дифференцированы в разрезе возрастных групп, различаются они у мужчин и женщин¹. Сейчас группы работающих, заинтересованные в возможностях значительного повышения заработков на основе роста трудовых усилий и малочувствительные к повышенному риску снижения доходов, не имеют возможности реализовать свои установки в сфере общественного производства и вынуждены ориентироваться на индивидуальную трудовую деятельность. Формирование в общественном секторе широкого круга производственных звеньев, работающих на принципах тесной увязки оплаты труда с результатами, создаст благоприятные предпосылки для реализации подобных установок. Попытки удержать эту категорию работников в производственных звеньях с более высоким уровнем социальных гарантий и меньшим разбросом в оплате труда нецелесообразны. С другой стороны, многие работники ценят именно гарантированность в оплате труда. Плюрализм в форме регулирования заработной платы является самоценным параметром.

Высокий уровень мобильности квалифицированных кадров в сочетании с возможностями существенного повышения уровня оплаты их труда является важным фактором, противодействующим уравни-

¹ Заславская Т. И. Творческая активность масс: социальные резервы роста // Экономика и организация промышленного производства. 1986. № 3. С. 3—26.

тельными тенденциям, которые могут проявиться с расширением роли трудовых коллективов в управлении¹.

Важно, чтобы перераспределение рабочей силы осуществлялось в условиях сбалансированности, не приводило ни к неконтролируемому росту доходов, ни к образованию серьезных проблем в области занятости населения.

Преодолению сложившегося острого дефицита в сфере распределения трудовых ресурсов наряду со стимулами к сокращению избыточной численности занятых, обусловленными более тесной увязкой оплаты труда с результатами, должны способствовать повышение ответственности предприятий за финансовые результаты деятельности, уровень платежеспособности.

Положение, складывающееся в настоящее время в области трудовых ресурсов, их острый структурный дефицит в ряде отраслей народного хозяйства, который трудно преодолеть в среднесрочной перспективе, придает опасениям о возможности возникновения массовой безработицы абстрактный характер. В долгосрочной перспективе эта угроза устраняется тем, что в руках у социалистического государства остаются важнейшие рычаги управления структурной политикой, инвестиционной деятельностью.

Социализм не является благотворительным обществом, где полная занятость автоматически должна обеспечиваться созданием рабочих мест. Сейчас необходимо перейти к проведению политики не только социально, но и экономически эффективной полной занятости. Предприятия должны отвечать только за экономическую эффективность использования занятых рабочих. Ответственность за обеспечение полной занятости, а также за трудоустройство работников, высвобождаемых по соображениям экономической эффективности, должны нести государственные функциональные и региональные органы управления. Это требует создания действенной системы переподготовки и переквалификации кадров, социального обеспечения временно высвобожденных работников. Такое перераспределение функций должно сопровождаться наделением соответствующих государственных органов реальными правами, необходимыми для проведения активной политики в области использования имеющихся и создания новых рабочих мест.

Принципиальное значение для формирования механизма полного хозрасчета имеет расширение хозяйственной самостоятельности предприятий в сфере развития производства², поиска путей, обеспе-

¹ Югославские специалисты считают серьезной проблемой то, что значительная дифференциация в уровне оплаты труда работников различных предприятий сочетается в СФРЮ с уравнительным распределением в рамках предприятий.

² В данном контексте к хозрасчетным ресурсам, направляемым на развитие, относятся и те, которые необходимы для обеспечения роста собственных оборотных средств.

чивающих сочетание усиления экономической ответственности предприятий за эффективность капитальных вложений с более действенными формами осуществления структурной политики.

В этой связи одни экономисты указывают на недопустимость ограничения сферы финансовой ответственности предприятий только осуществлением простого воспроизводства, предлагают финансировать за счет хозрасчетных фондов даже создание новых производственных мощностей. За счет бюджетных средств должно в этом случае осуществляться только строительство новых предприятий и инфраструктурных объектов¹. Другие подчеркивают недопустимость расширения прав предприятий за рамки сферы простого воспроизводства, необходимость строгого централизованного контроля за инвестициями по его реконструкции и расширению².

На наш взгляд, конструктивное решение данной проблемы предполагает четкое разграничение вопросов о границах хозрасчетных инвестиционных фондов предприятий, образуемых на основе нормативного распределения валового дохода, и о формах распределения инвестиционных ресурсов, находящихся в распоряжении центральных органов экономического управления.

Если валовой доход (прибыль) предприятий распределяется на основе налогообложения и они имеют возможность самостоятельно определять направления использования средств собственных хозрасчетных инвестиционных фондов³, вопрос о доле финансовых ресурсов предприятий в общем объеме инвестиционных ресурсов общества становится принципиальным. Универсальный характер нормативов не позволяет реализовывать общественные приоритеты в развитии на основе их дифференциации. Речь идет о финансовых ресурсах, которые получают и используют предприятия независимо от того, эффективны ли капитальные вложения в данном производственном звене с точки зрения структурной политики.

Сохранение доли средств, которыми реально может распоряжаться предприятие (фонд развития производства) на уровне, более низком, чем это необходимо для обеспечения простого воспро-

¹ Москаленко В. Самофинансирование как метод рационального хозяйствования // Вопросы экономики. 1986. № 1. С. 25—34.

² Сергеев А. Хозяйственный механизм ускорения социально-экономического развития // Вопросы экономики. 1986. № 1. С. 14—24.

³ При выделении предприятиям средств на капиталовложения в виде лимитов или индивидуальных нормативов доля средств предприятий в финансировании капиталовложений имеет второстепенное значение. Решение о капиталовложениях, предполагающее выделение финансовых ресурсов, принимается на вышестоящем уровне управления. Возможности предприятий влиять на структуру и объем инвестиций практически не зависят от доли прибыли в их финансировании.

изводства, порождает у предприятий иждивенческие настроения, ведет к существенному искажению представляемой в вышестоящие органы информации о перспективах капиталовложений, снимает с предприятий ответственность за результаты инвестиционной деятельности. Крайне ограниченные права предприятий в инвестиционной сфере жестко лимитируют в этом случае и реальные возможности расширения хозяйственной самостоятельности предприятий в сфере текущих производственных взаимосвязей, не позволяя гибко перестраивать производство в соответствии с изменением спроса.

Возложение на предприятие ответственности за хозрасчетное самофинансирование всего процесса расширенного воспроизводства на основе механизма нормативного распределения прибыли, выделения в их распоряжение доминирующей части инвестиционных ресурсов, направляемых в производственную сферу (за исключением ресурсов, выделяемых на строительство новых предприятий и инфраструктурных объектов), может привести к серьезным противоречиям. В этой ситуации у одних производственных звеньев накапливаются значительные финансовые ресурсы, использование которых неэффективно с общественной точки зрения, другие испытывают острую потребность во внешнем финансировании рентабельных инвестиций.

Конечно, перераспределение ресурсов на взаимовыгодных основах путем создания совместных предприятий, в том числе и с использованием акционерных форм, предоставления целевых займов за счет финансовых фондов предприятия на развитие производства, может происходить и в социалистической экономике. Однако возможности разрешения данного противоречия на основе автоматического перераспределения финансовых ресурсов объективно ограничиваются при социализме отсутствием институтов, обеспечивающих контроль собственника капитала за производственно-хозяйственной деятельностью и распределением доходов. Опыт СФРЮ, на наш взгляд, убедительно показал, что гипертрофия функций предприятий в инвестиционной сфере может действительно подорвать централизованное управление экономикой, парализовать возможности проведения эффективной структурной политики.

В очерченных выше рамках задача распределения ресурсов, направляемых на финансирование инвестиций, между предприятиями и экономическим центром носит количественный характер, и ее решение требует учета совокупности конкретных факторов, определяющих направления инвестиционной политики, доли капиталовложений, направляемых на новое строительство, расширение про-

изводственных мощностей действующих предприятий, реконструкцию и техническое перевооружение.

На наш взгляд, объективные условия развития народного хозяйства СССР, принципиальное значение для целостной советской экономики структуроопределяющих инвестиций, необходимость активного межотраслевого и межрегионального перераспределения инвестиционных ресурсов ограничивают предел хозрасчетных фондов развития производства средствами, необходимыми для осуществления простого воспроизводства, капиталовложений по его модернизации и техническому перевооружению, созданию мощностей, обеспечивающих гибкое приспособление предложения к структуре спроса.

Речь, конечно, идет о макроэкономических пропорциях распределения инвестиционных ресурсов, принципах формирования соответствующих универсальных регуляторов распределения амортизационных отчислений, валового дохода между обществом в целом и предприятиями, а не об административных ограничениях прав предприятий в области развития производства.

Если эффективно функционирующее предприятие в условиях использования универсальных нормативов распределения валового дохода аккумулирует финансовые ресурсы, достаточные для расширения производства пользующейся спросом продукции, нет никаких оснований ограничивать его инвестиционную деятельность. Даже строительство новых предприятий не должно быть монополией государства. Оно может вестись на основе тщательного изучения его экономической эффективности заинтересованными экономическими субъектами, действующими объединениями и предприятиями, их консорциумами, с широким использованием акционерных форм аккумуляирования средств. Здесь возможны гибкие кредитные механизмы, «экономические торги», конкурсы, необходим выбор способов распределения затрат между всеми участниками, включая и государство.

Однако гипертрофия роли хозрасчетных фондов предприятий в финансировании нового строительства может привести либо к утрате централизованного контроля за инвестиционной сферой при применении универсальных нормативов, либо к выхолащиванию сущности полного хозрасчета, резкому ограничению его стимулирующего воздействия при их индивидуализации.

Ограниченность возможностей прямого расширения пределов самофинансирования инвестиций за счет роста размеров фонда развития производства обуславливает высокие требования к эффективности механизмов бюджетного финансирования и кредитования инвестиций. Средства на капиталовложения должны выделяться

действующим предприятиям, как правило, на возвратной основе, с дифференциацией уровня платности и возвратности в зависимости от степени непосредственной заинтересованности предприятий в капиталовложениях, осуществляемых за счет финансовых ресурсов экономического центра.

Финансовые результаты деятельности хозяйственных звеньев существенно дифференцированы в отраслевом разрезе, колеблются в динамике. В условиях действующего хозяйственного механизма именно дифференциация отчислений в бюджет из прибыли (или дотации из бюджета) компенсирует влияние этих колебаний, ограничивает различия в оплате труда, возможностях развития производства. Отсюда — иждивенческие установки у предприятий, недейственность механизма экономического стимулирования. С переходом на полный хозрасчет ситуация меняется. Различия в результатах начинают сказываться на других компонентах валового дохода предприятий: фонде оплаты труда, средствах, предназначенных для развития производства.

Как уже отмечалось, нет оснований полагать, что дифференциация результатов хозяйствования ограничивается рамками социально-приемлемой дифференциации в оплате труда. Поэтому колебания суммы двух других компонентов распределения валового дохода должны быть сильнее, чем его общей величины. Принципиальный вопрос — как эти колебания сказываются на объеме и динамике средств, оставляемых на развитие, и сумме платежей в бюджет. Чрезмерная дифференциация средств, оставляемых в распоряжении предприятий, неплатежеспособность широкого круга хозяйственных звеньев, их неспособность продолжать нормальный производственный процесс без внешней финансовой поддержки, оказываемой на индивидуальной основе, может подорвать универсальный характер экономических регуляторов, а следовательно, сделать ее недейственной.

При использовании платежей подоходного типа бюджет принимает на себя часть ответственности за результаты работы предприятия. Отчисления колеблются вместе с текущими финансовыми результатами конкретных предприятий. Прогрессивное налогообложение прибыли увеличивает долю бюджета в компенсации ухудшения результатов и изъятии доходов, превышающих нормальный уровень. Главное преимущество подобной системы — возможность использования единых шкал налогообложения, ограничение круга предприятий, по которым экономический центр вынужден принимать индивидуальные решения об освобождении от налогов, предоставлении дотаций.

Наиболее жесткой формально является система налогообложе-

ния, полностью базирующаяся на платежах критериального типа (плата за фонды, трудовые ресурсы, природные ресурсы и т.д.). При ее использовании сумма платежей, причитающихся бюджету от конкретного предприятия, в принципе не зависит от финансовых результатов последнего, связана только с объемом вовлекаемых ресурсов. На практике жесткость системы критериальных платежей оборачивается широким распространением индивидуальных решений, освобождением от того или иного вида платежей, утратой нормативного характера распределения прибыли.

На наш взгляд, нет оснований для противопоставления платежей критериального типа подоходному налогообложению. Это взаимодополняющие рычаги, конкретные формы взаимодействия которых определяются реальной экономической ситуацией, текущими экономико-политическими задачами. Чем сильнее влияние на результаты деятельности предприятий не зависящих от них факторов, больше размеры дифференциации в экономическом положении хозяйственных звеньев, тем в большей мере правомерно полагаться на подоходные платежи. Именно эти факторы повышают роль прогрессивного налогообложения прибыли в период экономической реформы. По мере отработки новых методов хозяйствования роль платежей за ресурсы должна повышаться.

Увязка удовлетворения важнейших потребностей предприятий с финансовыми результатами их деятельности, отсутствие возможности неограниченной перекачки ресурсов из кредитной системы принципиально изменяют значение для предприятия финансовых резервов. Их образование перестает быть свидетельством невозможности использовать деньги по иным направлениям, становится одной из целей экономической стратегии предприятия.

Функции резерва выполняют остатки всех финансовых фондов предприятия, и в первую очередь фонда развития, являющегося в условиях полного хозрасчета источником пополнения оборотных средств. Однако в дополнение к ним, во всяком случае на первом этапе реформы, потребуются формирование специального резервного фонда за счет обязательных отчислений от прибыли, установленных в процентах к объему фонда заработной платы и собственным оборотным средствам, и добровольных дополнительных отчислений. Средства резервного фонда предприятие смогло бы использовать в качестве экстренного источника финансовых ресурсов для частичной компенсации влияния конъюнктурных колебаний прибыли на уровень оплаты труда, предотвращения неплатежеспособности. Существенное снижение объема резервного фонда должно быть сигналом банку, органам хозяйственного руководства о неблагоприятном финансовом положении предприятия.

Любая система экономических регуляторов может служить внешней формой, скрывающей традиционные иерархические взаимоотношения в хозяйственной жизни. Неизбежно возникают противоречия между текущими потребностями обеспечения экономических приоритетов на основе доведения директивных заданий, специального регулирования распределения продукции, предоставления финансовых и кредитных льгот и логикой реформы, необходимостью осторожного использования индивидуальных рычагов в сфере текущего регулирования, поддержания универсального характера экономических нормативов. Приоритет реформы в системе целей социально-экономического развития, последовательная политика ее осуществления необходимы для того, чтобы устранение возникающих диспропорций осуществлялось способами, не подрывающими действенность вводимых нормативных механизмов.

Если вышестоящий по иерархии орган самостоятельно оценивает деятельность, определяет уровень оплаты труда руководства предприятия, принимает решение о его замене, то вне зависимости от того, доводятся ли приоритеты данного органа в виде официальных директив, или неформальных распоряжений, они будут оказывать определяющее воздействие на политику администрации. Ее действия могут идти вразрез с хозяйственными интересами коллектива, а расширение прав предприятий пользоваться руководством для достижения собственных целей. В этой ситуации применяемые нормативные рычаги адресуются одним хозяйственным субъектам, а реальные решения принимают другие, от них не зависящие.

Опыт зарубежных социалистических стран убедительно показал, что даже формальная отмена всех директивных показателей не может гарантировать существенного расширения хозяйственной самостоятельности предприятий, если она не сочетается с созданием соответствующих институтов, обеспечивающих ответственность администрации предприятий не только перед вышестоящими органами, но и перед собственным коллективом, ведущими контрагентами, банковскими и финансовыми учреждениями. Только на этой основе можно решить и проблемы, связанные с ограниченностью горизонта и ответственности отдельных руководителей. Интересы трудового коллектива в целом, постоянных контрагентов носят долгосрочный характер.

Предусмотренные в Законе СССР о государственном предприятии (объединении) меры по расширению выборности хозяйственных руководителей, созданию советов трудовых коллективов являются серьезным шагом в этом направлении.

Широкие возможности развития внутрипроизводственной демократии, сочетающейся с высокой ответственностью коллектива за

результаты хозяйственной деятельности, могут быть обеспечены в рамках кооперативных форм организации производства товаров, в том числе в промышленности, в сфере обслуживания. Восстановление неоправданно ликвидированного кооперативного сектора в этих отраслях в сочетании с легализацией и развитием общественно контролируемых форм индивидуальной трудовой деятельности по производству продукции и оказанию услуг способствует освобождению государственных органов от решения частных, текущих задач, мобилизации ресурсов, повышению сбалансированности рынка. Вопрос об эффективном включении мелких предприятий в систему общественного производства тесно связан с приданием им статуса кооперативных предприятий.

Вместе с тем необходимо учитывать реальные экономические проблемы, связанные с расширением прав трудовых коллективов и органов, представляющих их коллективные интересы, в руководстве предприятиями и объединениями. Это рост дифференциации предприятий по уровню оплаты труда работников однородных профессионально-квалификационных групп, связанный с ограниченной мобильностью трудовых ресурсов, возможность неоправданного перераспределения остающихся в распоряжении предприятия доходов в пользу фондов личного потребления, ограниченная заинтересованность коллективов в инвестициях, направленных на создание новых рабочих мест. Система экономических регуляторов должна учитывать эти проблемы и компенсировать все негативные тенденции (различное налогообложение средств, направляемых на развитие и личное потребление, прогрессивное налогообложение фонда личного потребления, централизация основной части инвестиционных ресурсов, направляемых на расширение производства и т. д.).

Решение вопросов, связанных с совершенствованием форм реализации социалистической собственности, не может быть универсальным. Здесь необходим гибкий учет общественной значимости и масштабов производства, реальных возможностей контроля коллективных органов за деятельностью администрации. В противном случае гипертрофированное подчеркивание универсальности принципа рабочего самоуправления может вести на практике к его извращению, создать почву для возникновения бесконтрольных бюрократических органов и процедур, прикрывающихся внешними формами демократического обсуждения и принятия решений.

В условиях сложившегося хозяйственного механизма слабость ответственности администрации перед трудовым коллективом компенсируется, во-первых, жесткой регламентацией трудовых отношений (ограничение прав в отношении увольнения даже явно излишних, недисциплинированных или неквалифицированных работников,

возможность апелляции работников к вышестоящим органам, имеющим право вмешиваться в дела предприятия, и т. д.) и, во-вторых, дефицитом трудовых ресурсов. Отработка эффективных механизмов внутрипроизводственной демократии создает предпосылки расширения прав трудовых коллективов и в регулировании трудовых отношений. Коллектив в состоянии контролировать решение этих вопросов, как правило, не хуже, чем вышестоящие или правоохранные органы, которые из-за информационных ограничений вынуждены в значительной мере ориентироваться на формальные соображения. Одновременно повышается и социальная приемлемость перехода к политике экономически и социально эффективной полной занятости.

Таким образом, создаются предпосылки повышения действенности всех компонентов мотивационного механизма. Властной мотивации — за счет устранения факторов, снижающих уровень трудовой дисциплины, повышения престижа рабочего места. Мотивации, связанной с материальным стимулированием трудового вклада, — на основе преодоления уравниловки, усиления дифференциации в оплате, отражающей различия в результатах труда, преодоления несбалансированности в сфере реализации предметов потребления. Сохозяйских мотиваций — путем развития демократических начал в управлении, преодоления бюрократической регламентации хозяйственной деятельности, создания благоприятных предпосылок реализации творческого потенциала трудящихся. Без глубокой и всесторонней реформы института социалистической собственности трудно ожидать сколько-нибудь успешного осуществления экономической реформы.

Глава 5. СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПЕРЕСТРОЙКИ УПРАВЛЕНИЯ

Центральный вопрос радикальной экономической реформы, нацеленность и критерии всех осуществляемых ее мероприятий — всемерное усиление хозяйских мотиваций всех участников социалистического производства, преодоление существующего и объективно оправданного отношения к общественной собственности как к казенно-бюрократической, обусловленного ограниченностью реального участия трудящихся в выполнении хозяйских функций.

Развитие внутрипроизводственной демократии, активное и действительное участие трудящихся в управлении непосредственно в трудовых коллективах способствует решению этой задачи. Однако обособление предприятий от общественного производства в целом ограничено. Предприятия осуществляют хозяйственную деятельность в рамках экономических параметров, формируемых органами, не находящимися под их контролем, сами являются неотъемлемым составным элементом социально-экономической системы. Развитие внутрипроизводственной демократии ни в коей мере нельзя противопоставлять совершенствованию социалистической демократии на общегосударственном, республиканском, местном уровне, развитию механизмов социального контроля, ужесточению политической ответственности. На XXVII съезде КПСС была поставлена задача дальнейшего углубления демократических начал в управлении. В Отчетном докладе ЦК КПСС было указано, что «партия ставит задачу привести в действие все инструменты, дающие каждому гражданину реальную возможность активно влиять на выработку управленческих решений, проверять их выполнение, получать необходимую информацию о деятельности аппарата»¹.

Обеспечение широкого доступа к адекватной информации о социально-экономических процессах — неотъемлемое условие развития механизмов социального контроля. Сейчас сфера открытой, доступ-

¹ Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза. С. 57.

ной общественности статистической информации неоправданно ограничена. Во многих случаях эти ограничения, ведомственный контроль над информацией служат средством маскировки экономических просчетов и нерационального использования общественных ресурсов. Общедоступная статистическая информация в большей мере ориентирована на выполнение пропагандистских функций, демонстрацию достигнутых успехов, чем на обеспечение сохозяевам социалистической собственности всесторонней реальной картины народнохозяйственных процессов, выявление имеющихся трудностей, негативных моментов, которые и должны быть предметом самого пристального внимания общественности.

До последнего времени было затруднено даже получение информации о соотношении достигнутых результатов с принятыми в рамках общенародного обсуждения плановыми решениями на пятилетку. Исчезновение из открытой статистики того или иного параметра могло служить надежным критерием неблагоприятия в данной сфере, резкого отклонения реальных процессов от плановых проектировок.

В труднейшие годы становления Советской власти в распоряжении специалистов, общественности находилась информация, позволяющая в максимально возможной мере отслеживать происходящие реальные экономические процессы. Например, публиковалась подробнейшая информация о масштабах налично-денежной эмиссии, динамике роста цен, котировках советской валюты (червонца) на международных валютных рынках, котировке совзнаков и червонца, золота и иностранной валюты на черном рынке в региональном разрезе и т. д.¹ За словами о необходимости поддержания покупательной силы рубля в этой ситуации стояла конкретная, верифицируемая политика экономического центра. Обсуждение вопросов финансовой, кредитной политики, их взаимосвязи с задачами развития в экономической литературе, широкой печати носили конкретный, конструктивный характер. Тогда партия не боялась, что объективная информация о том, что происходит в экономике страны, сыграет на руку классовым врагам, может быть использована во враждебной пропаганде.

В настоящее время сохозяевам социалистической собственности доступна информация о количестве кружков художественной самодеятельности клубных учреждений и распределении их учеников по конкретным видам кружков, но они не имеют данных о конкретных

¹ Юровский Л. Н. Денежная политика Советской власти. 1917—1927 гг. М.: Финансовое издательство, 1928.

уровнях налогообложения различных видов продукции, масштабах налично-денежной эмиссии, золотом запасе и т. д.

Отход от ленинской политики правды, объективной и честной информации о реальных трудностях и проблемах дорого обошелся нам и в социальном, и в экономическом плане. Как указывалось в Отчетном докладе ЦК КПСС XXVII съезду партии: «Полуправда, стыдливо обходящая острые углы, тормозит выработку реальной политики, мешает нашему движению вперед»¹. Для того чтобы не повторять допущенных ошибок, необходимо в максимально сжатые сроки провести пересмотр всей системы ограничений информации о социально-экономических процессах, сохранив их только в той узкой области, где они определяются конкретными соображениями общественной безопасности.

Важнейшая задача централизованного управления — определение социально-экономических приоритетов, распределение ограниченных общественных ресурсов между различными направлениями их использования. Она объективно носит альтернативный характер. Выделение средств на удовлетворение одних общественных потребностей ограничивает возможности более полного удовлетворения других. Но сейчас это ее свойство слабо учитывается в практике управления. Выбор, носящий по своей сути общественно-политический характер, затрагивающий интересы широкого круга граждан социалистического общества, часто осуществляется на основе бюрократических процедур, создающих благоприятный фон для реализации ведомственных интересов.

Планирование социально-экономического развития недостаточно ориентировано на поиск путей наиболее эффективного использования ресурсов. Планы разрабатываются в одном, часто несбалансированном варианте, исключающем оценку и оптимальный выбор экономических решений.

Назревшей задачей является и кардинальная реформа государственной экспертизы. Сейчас она является частью планово-хозяйственных органов и, как показывает опыт, часто находится под влиянием ведомственных интересов, нередко рассматривает второстепенные вопросы. Практически отсутствует экспертиза планов экономического и социального развития. Государственная экспертиза должна быть передана в ведение Верховного Совета СССР, Верховных Советов союзных республик, местных органов Советской власти. Только на этой основе может быть реально повышена роль

¹ Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза. С. 23.

советских органов в распределении и контроле эффективности использования общественных средств.

В современных условиях резко повышается внимание к управлению социальными процессами, роль активной социальной политики. В этой области, являющейся для социалистического общества важнейшей, в течение длительного времени централизованное управление было неоправданно ослаблено. Проявлением этого стала сложившаяся практика остаточного выделения средств на социальные нужды, развитие здравоохранения, образования, культуры, жилищного строительства после удовлетворения потребностей производственной сферы. В результате с 1960 по 1980 г. доля непромышленной сферы в структуре капитальных вложений резко сократилась. Это отрицательно сказалось на удовлетворении растущих потребностей в жилище, состоянии материальной базы здравоохранения, образования, культуры.

В частности, доля капиталовложений, направляемых в жилищное строительство, в общем объеме капиталовложений снизилась с 23,3 % в шестой пятилетке до 16 % в одиннадцатой пятилетке. В результате темпы прироста жилищной обеспеченности в последние двадцать лет не росли. Они составляли 0,22 кв. м в год в 1961—1965 гг. и 0,2 кв. м — в 1981—1985 гг. По числу строящихся квартир на 10 тыс. жителей (121 шт.) в 1960 г. СССР занимал первое место в мире, а в 1980 г. (75 шт.) — 11-е место. При сохранении подобного темпа роста жилищной обеспеченности нам потребовалось бы более 50 лет для того, чтобы повысить ее уровень с 14,9 кв. м на человека общей площади (в городах — 14,3 кв. м на человека в 1986 г.) до уровня, достигнутого к настоящему времени в ГДР (26 кв. м на человека). Очереди на получение жилой площади и улучшение жилищных условий в 5—7 раз превышают реально распределяемый жилищный фонд. Значительная часть городских семей проживают в коммунальных квартирах, в общежитиях, полуподвалах и бараках или снимают жилье в частном порядке. Практически неблагоустроенным является сельский жилищный фонд.

Важнейшая социальная проблема — здоровье населения. Она определяется комплексом факторов. Сейчас в крупных городах страны в воздух выбрасываются десятки миллионов тонн вредных веществ. В ряде случаев превышены пределы допустимых уровней концентрации содержания химических веществ. Опасные последствия вызывает расширяющееся применение в сельском хозяйстве пестицидов. В течение длительного времени не происходило существенных положительных изменений в условиях труда. По имеющимся расчетам, примерно $\frac{1}{3}$ рабочих мест в промышлен-

ности не соответствует санитарным нормам из-за повышенного уровня шума, вибрации, запыленности, загазованности и т. д. Остаточный принцип выделения средств на социальные нужды привел к снижению доли затрат на здравоохранение в национальном доходе.

Совокупное воздействие факторов, связанных с ухудшением качества природной среды и недостаточными темпами улучшения других условий жизнедеятельности, привело в конце 70-х — начале 80-х годов к ухудшению важнейших показателей здоровья населения по сравнению с уровнем, достигнутым в конце 60-х годов: снижению средней продолжительности жизни, увеличению смертности в трудоспособном возрасте и высокому уровню детской смертности.

Наши успехи в области образования общеизвестны. Однако ограничение средств, направляемых в эту сферу, не могло не сказаться на темпах роста его качества. Оно перестало соответствовать повышенным требованиям, предъявляемым в настоящее время к образовательному потенциалу населения. Так, в СССР в 1976—1980 гг. дошкольными учреждениями было охвачено 54 % детей. В ЧССР этот показатель составлял 85,5, в ГДР — 100 %. В настоящее время при значительном переполнении групп качество дошкольной подготовки не может нас удовлетворять.

Не ликвидирована сменность занятий в общеобразовательных школах. Доля обучающихся во вторую смену в течение длительного времени сохраняется на уровне 20 %. Наполняемость классов в начальной школе на 1985 г. составляла в городах 33,0 человека, а в среднем по СССР — 27,2 человека. В период 1980—1985 гг. она выросла на 1,8 %. Большинство школ не имеют современных спортивных залов и площадок, помещений для игр, дневного отдыха детей. Крайне низкой является и техническая оснащенность учебного процесса, обеспеченность кассетными магнитофонами для лингафонных кабинетов, видеомагнитофонами, персональными ЭВМ.

В 70-х — начале 80-х годов постоянно снижались темпы роста расходов государства на развитие сферы культуры. На строительство объектов культуры и досуга выделялось менее 0,7 % общего объема капиталовложений в народное хозяйство. В одиннадцатой пятилетке объемы капиталовложений в эту сферу упали и в абсолютном выражении. Недостаточный уровень удовлетворения потребностей в культурно-досуговой деятельности населения является одной из причин широкого распространения пьянства и алкоголизма.

По таким показателям, как отношение средней пенсии к средней заработной плате, назначенной пенсии к средней заработной плате в год начисления, мы значительно отстаем от европейских стран — членов СЭВ. Острые проблемы в области социального обеспечения

связаны с возросшей материальной необеспеченностью многих категорий пенсионеров¹.

XXVII съезд КПСС наметил развернутую программу мер, направленных на преодоление диспропорций в социальной сфере. В 1986—1990 гг. предполагается увеличить объем выплат и льгот, предоставляемых за счет общественных фондов потребления, на 20—23 %. Уже в двенадцатой пятилетке намечено увеличить ввод жилья и одновременно наращивать строительную базу с тем, чтобы в тринадцатой-четырнадцатой пятилетках обеспечивать ввод свыше 700 млн. кв. м в год. Предусмотрены конкретные меры по повышению размеров пенсий, продолжительности оплачиваемого послеродового отпуска и т. д.

В 1986 г. ввод жилья увеличился на 6,8 млн. кв. м. В 1987 г., по предварительным данным, этот показатель вырос еще на 10 млн. кв. м. Еще в 1985 г. в СССР строили значительно меньше жилья на душу населения, чем ГДР, Болгария. Сейчас это отставание преодолено.

Одновременно быстро росли капиталовложения в строительство школ, детских дошкольных учреждений, поликлиник, объектов культуры. Пока не по всем социально приоритетным направлениям достигнуты ожидаемые результаты. В частности, положение со строительством больниц в 1987 г. даже ухудшилось. Однако в целом итоги года показывают, что поворот к социальной сфере подкреплен реальными делами.

Вместе с тем, оценивая эти успехи, нельзя забывать об их несопоставимости с масштабами сформировавшихся диспропорций, проблем, которые еще предстоит решить. Только в городах и поселках городского типа к началу 1987 г. на учете по улучшению жилищных условий стояло 12 млн. 660 тыс. семей и одиноких граждан. В 1986 г. жилищные условия улучшили 1 млн. 762 тыс. семей. В 1987 г. число таких семей превысило 1 млн. 800 тыс. Но ведь много семей, живущих в крайне неблагоприятных условиях, пока не имеют права постановки на учет. Необходимо значительное время для того, чтобы плоды усилий по ускорению жилищного строительства серьезно повлияли на оценку динамики уровня жизни в массовом сознании.

Реальные ресурсы, которые может направить общество на преодоление отставания важнейших социально-приоритетных отраслей, решение насущных проблем в области социального обеспечения, ограничены. Они недостаточны для быстрого преодоления

¹ Около $\frac{1}{3}$ семей, состоящих из одних пенсионеров, имеет размер дохода на 1 человека, не превышающий 50 руб. в месяц.

сложившихся в течение последних десятилетий диспропорций. Поэтому особое значение приобретает эффективность использования ресурсов, направляемых в социальную сферу, совершенствование механизмов их использования. Здесь также накопилось много нерешенных проблем.

Сложившиеся формы распределения общественных фондов потребления в недостаточной степени ориентированы на достижение конкретных социальных целей. По ряду направлений они объективно усиливают социальную дифференциацию. Так, у семей рабочих и служащих разрыв в душевых доходах из общественных фондов потребления между группами с совокупным душевым месячным доходом до 50 руб. и свыше 150 руб. составляет 2,1 раза. Почти в 5 раз различаются показатели стоимости лечения в крайних группах.

Нередко дифференциация выплат из общественных фондов потребления прямо противоречит прокламированным социально-экономическим целям. Так, в восточных районах РСФСР, где условия проживания значительно сложнее, чем в западных, размеры общественных фондов потребления в расчете на душу населения значительно ниже. Это весомый фактор нерациональной миграции, в которой ежегодно принимают участие 3 млн. жителей восточных районов.

Сельское население в расчете на одного жителя получает из общественных фондов потребления выплат и льгот в 3 раза меньше, чем городское. Наиболее низкие показатели характерны для села Центрально-Черноземного района, некоторых регионов Нечерноземной зоны РСФСР.

Острые проблемы связаны с неэффективностью сложившейся системы распределения и оплаты жилья. Сейчас по отношению к государственному жилищному фонду можно выделить две, находящиеся в принципиально различных условиях категории населения. Половина населения (в сельских поселениях — 80 %) фактически не имеет доступа к государственному жилищному фонду: владельцы индивидуальных домов, члены жилищно-строительных кооперативов полностью оплачивают не только капитальные, но и все текущие эксплуатационные расходы по содержанию жилья. В то же время половина населения, проживающая в государственном жилищном фонде, оплачивает лишь 30 % текущих затрат. Расход на жилище у этих двух групп семей различается в 7—8 раз.

Крайне неравномерно распределен государственный жилищный фонд. Около $\frac{1}{3}$ городских семей либо лишены постоянного жилья, либо живут в неблагоприятных условиях. В то же время значитель-

ная часть населения имеет жилищные условия, далеко превосходящие средний уровень: проживает в практически бесплатных государственных квартирах со всеми удобствами при норме жилищной обеспеченности более 15 кв. м на человека. Малообеспеченность доходов часто совпадает с жилищной малообеспеченностью. Дотация на жилье в значительной мере оседает в семьях с относительно высоким уровнем доходов, превращаясь при этом в ничем не оправданную льготу¹. Все виды наблюдаемой дифференциации в обеспеченности жильем свидетельствуют о развитии в этой области стихийных процессов.

Гипертрофия роли производственных звеньев, в первую очередь отраслевых органов управления, в социальной сфере, активное использование социальных благ для перераспределения трудовых ресурсов существенно снижают эффективность системы социальных гарантий. В ведомственном подчинении находится 59 % государственной жилой площади, значительная часть учреждений здравоохранения, культуры, организованного досуга. Следствием этого является неполное освоение общественных ресурсов, выделяемых на социальные цели, удорожание эксплуатации объектов социальной инфраструктуры, неоправданные различия в доступе к общественным фондам потребления. Ведомственные общественные фонды потребления являются важнейшим каналом предоставления различных скрытых привилегий.

Повышение эффективности использования общественных фондов потребления в настоящее время требует решения двух важнейших задач: постепенного преодоления их ведомственности и четкого разграничения сфер бесплатного и платного социально-культурного обслуживания.

Необходима концентрация ресурсов, направляемых на развитие социальной инфраструктуры через общегосударственные программы жилищного строительства, развитие образования, культуры, здравоохранения, организованного отдыха, резкое повышение роли Советов в решении этих задач, непосредственно в управлении уже созданными объектами социальной инфраструктуры.

Магистральный путь в ресурсном обеспечении здравоохранения и образования — последовательное разграничение функций, выполняемых союзными, республиканскими и местными органами, разделение доходов и расходов соответствующих бюджетов, обеспечение бюджетной самостоятельности местных Советов при возложении на них ответственности за удовлетворение основных потребностей

¹ В высокообеспеченных семьях дотация на содержание жилья на 1 человека в 3 раза выше, чем в малообеспеченных.

населения в этих благах. Это поможет ликвидировать избыточную бюрократическую регламентацию в здравоохранении и образовании, активизировать местное самоуправление. Демократизация принятия решений и контроля позволит в социально приемлемых формах вовлечь в финансирование соответствующих потребностей средства, недоступные союзному бюджету (различные виды местных налогов). Преодоление дефицита, обеспечение внутренней конвертируемости рубля позволят реально расширить права местных органов по руководству отраслями социальной инфраструктуры.

Наиболее подходящие области использования социальных фондов, образуемых за счет прибыли трудовых коллективов: улучшение условий труда, весь комплекс вопросов производственного быта, создание на предприятиях объектов социальной инфраструктуры, которые прямо обусловлены спецификой данного производства, удовлетворение социально-культурных потребностей выше уровня, который предоставляет всем гражданам социалистическое государство.

Сфера бесплатного социально-культурного обслуживания должна быть четко связана с обеспечением социальных гарантий удовлетворения приоритетных потребностей. Блага, удовлетворяющие потребности в охране здоровья, образовании, культурном развитии, жилище, на уровне, определяемом общественной нормой, должны предоставляться бесплатно, а выше этого уровня — на полностью платной основе¹.

Такая организация социальной инфраструктуры предполагает, что задания по бесплатному обслуживанию полностью обеспечены ресурсами и неукоснительно выполняются. Нарушение этого требования свидетельствует о необоснованности принятых норм или о рассогласовании механизма распределения ресурсов с системой планирования. Отрицательные последствия такого положения хорошо известны: очереди, неполное удовлетворение потребностей населения в бесплатных услугах (жилье, детские сады, путевки в санатории и дома отдыха и т. д.), явное и скрытое их перераспределение через ведомственные и иные каналы.

Ограниченность ресурсов, которые общество может выделить для решения социальных проблем, требует критического анализа всей действующей системы социальных гарантий, поиска путей повышения эффективности использования направляемых на их обеспечение ресурсов. В этой связи принципиальное значение имеет вопрос

¹ Гребенников В., Пчелинцев О., Шаталин С. Созидательный потенциал распределительных отношений // Политическое самообразование. 1986. № 7. С. 53—62.

о стабильности розничных цен, в том числе на важнейшие виды товаров народного потребления.

Политика низких и неизменных цен на важнейшие товары народного потребления — действительно существенный элемент социальной стабильности, но лишь в том случае, если она реализуется в условиях сбалансированного потребительского рынка или, в экстремальных ситуациях, четко организованного карточного распределения продуктов. В противном случае выбор наиболее приемлемого в социальном и экономическом отношении варианта в рамках альтернативы — рост официальных цен или обострение дефицита и расширение неконтролируемого перераспределения дефицитной продукции — всегда нуждается в конкретном обосновании.

В основе концепции стабильных розничных цен лежит представление о подконтрольности затрат на производство товаров народного потребления и возможности обеспечить удовлетворение меняющегося спроса, изменяя объем производства и импорта. Наиболее значимая товарная группа, по которой эти предпосылки не обеспечены, — производство ряда важнейших видов продовольственных товаров.

Хронический рост затрат в сельском хозяйстве, отражавший повышение заработной платы в этой отрасли и рост цен на ресурсы, поставляемые в сельское хозяйство промышленностью, регулярно приводит к снижению прибыльности производства многих видов сельскохозяйственной продукции, затем ее убыточности, обуславливает необходимость повышения оптовых цен. Последнее подобное повышение было осуществлено в 1983 г. Сохранять стабильность розничных цен в этой ситуации можно было, лишь выделяя огромные финансовые ресурсы на компенсацию разницы закупочных и розничных цен.

Принципиальные вопросы в этой связи: во-первых, как распределяются эти средства, в какой степени они действительно расходуются на предотвращение неблагоприятного влияния повышения цен на доходы низко- и среднеобеспеченных групп населения, и, во-вторых, в какой мере политика низких розничных цен согласуется с требованием обеспечения равных условий доступа различных групп населения к этим товарам.

Пример продукции, низкие цены на которую в целом отвечают предъявляемым социальным требованиям, — хлеб. Спрос на хлеб слабо изменяется при переходе от низкодоходных групп населения к высокодоходным, дотация распределена сравнительно равномерно. Объем производства покрывает спрос, если не по структуре, то по объему. Негативные следствия политики низких цен на хлеб

проявляются лишь в его неэкономном использовании — но это ее неизбежное следствие.

Потребление картофеля с ростом доходов снижается, что увеличивает долю дотации, предоставляемой малообеспеченным семьям. Спрос по данному виду продукции удовлетворяется не полностью. Однако, так как он слабо реагирует на изменение цены (малозластичен по цене), повышение цен в приемлемых рамках отнюдь не гарантировало бы достижение сбалансированности спроса и предложения.

Принципиально иной является ситуация с реализацией животноводческой продукции, в первую очередь мяса и мясопродуктов. Платежеспособный спрос по этой группе товаров весьма эластичен по доходам — быстро растет при переходе от малообеспеченных к средне- и высокообеспеченным группам населения. Поэтому предоставляемая дотация распределена крайне неравномерно. Ее душевой объем в семьях с уровнем доходов свыше 100 руб. на человека в 4 раза превышает средства, получаемые в малообеспеченных семьях с доходом до 50 руб. в месяц на человека. Эта дотация по существу является крупномасштабным перераспределением доходов в пользу наиболее обеспеченных категорий населения.

Проведение политики низких цен по данной группе продукции тем не менее могло бы быть оправданным, если бы мы сталкивались с ее перепроизводством, затовариванием, невозможностью обеспечить реализацию всей производимой животноводческой продукции по розничным ценам, компенсирующим затраты на ее производство. Но ситуация усугубляется тем, что рынок остро не сбалансирован. Объем спроса, предъявляемого по действующим государственным ценам, существенно превышает предложение. Причем эта диспропорция в обозримом будущем не может быть преодолена при самых оптимистических оценках роста производства, импорта мяса и мясопродуктов. В условиях острого дефицита мяса и мясопродуктов растет потребление этого вида товаров в тех группах населения, которые имеют надежный доступ к соответствующим видам продукции (проживают в высокообеспеченных регионах, работают на предприятиях, снабжаемых в приоритетном порядке, связаны со сферой реализации соответствующей продукции и т. д.) за счет сокращения потребления прочих групп населения. Данные бюджетных обследований показывают, что реальная средняя стоимость покупки килограмма мяса в малообеспеченных семьях существенно выше, чем в наиболее обеспеченных. Неблагоприятные последствия подобного положения вещей очевидны и общеизвестны. Это абсолютное снижение потребления мяса и мясопродуктов в малообеспеченных семьях, не имеющих возможностей купить эту продукцию

по ценам колхозного рынка и кооперации, неэффективная постоянная миграция в направлении наиболее обеспеченных регионов, маятниковая миграция, в которую оказываются втянутыми миллионы людей, проживающих за сотни километров от городов, в наибольшей степени обеспеченных животноводческой продукцией, спекуляция.

Вместе с тем принципиально недопустимыми были бы попытки прикрыть ссылками на соображения социальной справедливости снижение реальных доходов населения, обеспечить таким образом форсированный рост капиталовложений.

Как отмечалось на июньском (1987 г.) Пленуме ЦК КПСС, меры, затрагивающие практически все категории населения, должны осуществляться открыто, после широкого обсуждения, в сочетании с четкой программой компенсации влияния повышения государственных цен на уровень жизни.

В процессе разработки соответствующих компенсационных мероприятий можно было бы повысить действенность социальной политики по отношению к престарелым, усилить общественную помощь молодым семьям, имеющим детей, и т. д.

Назревшая социальная проблема — необходимость активизации налоговой политики. Сложившиеся ее формы ориентированы на то, что заработная плата в общественном секторе хозяйства — это практически единственный значимый источник доходов населения, причем сам он четко контролируется действующими формами государственного регулирования. В настоящее время эта предпосылка не обеспечена. Значительным источником доходов является личное подсобное хозяйство, в том числе товарно ориентированное, опирающееся на благоприятные природные условия или близость к крупным районам потребления. Широкое распространение получили различные формы индивидуальной трудовой деятельности в сфере услуг. Неэффективность использования материальных ресурсов в общественном производстве создает благоприятные условия для хищения социалистической собственности. Дефицит продукции на потребительском рынке стимулирует развитие спекуляции и т. д.

Применительно к противозаконной деятельности решающее значение имеет повышение эффективности использования правовых рычагов, преодоление негативных явлений в организации общественного хозяйства, создающих для них благоприятные предпосылки. Однако попытки ограничения индивидуальной трудовой деятельности, потребность в которой объективно существует, приводят лишь к ухудшению удовлетворения потребительского спроса, создают дополнительные монопольные эффекты. Важно повышать эффективность контроля за формирующимися в этой сфере доходами.

создавать конкурентные общественно организованные формы трудовой деятельности.

Сложившаяся дифференциация по уровню имущественной обеспеченности и реальным среднедушевым доходам в значительной мере не связана с легальными доходами от общественного хозяйства¹. Между тем именно сфера конечного распределения доходов и движения личного имущества практически выпадает из сферы общественного контроля.

Высказываются опасения, что контроль реального движения доходов и имущества будет означать легализацию различного рода незаконных доходов. На самом деле ситуация строго обратная. Без этой меры не выявленные незаконные доходы автоматически легализируются в процессе потребления, так как общество не имеет возможности отделить законную компоненту доходов от незаконной. Представление, в соответствии с которым непризнание процесса равно его отсутствию прощительно для ребенка, но малопригодно при разработке социальной политики.

Постепенный переход к прогрессивному налогообложению среднедушевых семейных доходов с дифференциацией ставок по различным источникам их получения и универсальному учету движения доходов, имущества на основе налоговой декларации повысит эффективность реализации социальных и экономических приоритетов в сфере распределения. Эти меры не следует интерпретировать как уравнивательные. Наоборот, их использование позволит снять социальные ограничения, накладываемые в настоящее время на дифференциацию оплаты труда в общественном секторе, активное использование регулируемых форм индивидуальной трудовой деятельности.

Вопросы перестройки механизмов, влияющих на уровень реальных доходов, формы доступа к таким благам, как жилище, здравоохранение, отдых и т. д., весьма чувствительны в социальном и политическом отношении. Здесь недопустимы волюнтаризм, бюрократические попытки навязать решения, не имеющие широкой социальной поддержки. Подобные попытки могут привести к снижению социальной активности, трудовой отдаче, а в определенной ситуации, как показывает опыт ПНР, и к политическому кризису.

Сейчас, когда любые социальные проблемы приходится решать за счет выявленных резервов повышения эффективности в общес-

¹ Проведенное в Грузии обследование распределения по различным группам населения собственности на машины иностранных марок показало, что оно практически не связано с различиями в официальных заработках, но непосредственно зависит от возможности доступа к нелегальным доходам (Шохин А. Н. Непримируемость к нетрудовым доходам. С.52—53).

твенном производстве, взвешивать альтернативные варианты использования средств, выбирать наиболее целесообразные, абсолютно не приемлемы рецидивы традиционного мышления, выражающиеся в пропагандистских штампах типа «государство заботится о росте народного благосостояния (развитии здравоохранения, обеспечении стабильности розничных цен и т. д.)». Подобные рассуждения уместны при описании отношения заботливого барина к его крепостным, но абсолютно лишены смысла применительно к социалистическому обществу. Не государство заботится о решении той или иной проблемы, а трудящиеся как сохозяева определяют наиболее целесообразные пути социального и экономического развития, используя в процессе выработки и реализации хозяйственных решений соответствующие государственные институты. Только эта модель взаимоотношений адекватна социалистической демократии.

Реализация подобного подхода на практике, повышение действенности демократических институтов социалистического общества, преодоление отношения к социалистической собственности как к казенно-бюрократической существенно расширяют возможности маневра в социальной сфере. Те мероприятия, которые из-за связанного с ними риска не может себе позволить отчужденное, бюрократическое управление, становятся возможными и приемлемыми, если они реализуются на основе широкого обсуждения, коллективного принятия решения.

Особую тревогу за судьбу экономической реформы вызывает положение, сложившееся на потребительском рынке; наблюдается явная тенденция к обострению дефицита потребительских товаров. О том, что дальнейшее ухудшение и без того тяжелой ситуации в сфере народного потребления создает реальную угрозу перестройке, свидетельствует и тон многих читательских писем, направляемых в органы массовой информации. Снижение качества жизни, обострение дефицита зачастую связываются в общественном сознании с проводимой экономической политикой, хозяйственной реформой, невзирая на то, что мы имеем дело в первую очередь с последствиями серьезных ошибок в экономической политике прошлых десятилетий.

Характерно в этой связи отношение к кооперативам. В 1987 г. государственными предприятиями и колхозами было поставлено в торговлю на 17 млрд. руб. меньше продукции, чем намечалось по плану. Общий объем реализации продукции кооперативами, включая кооперативы по переработке вторичного сырья, составил 350 млн. руб. Как видим, величины эти просто несопоставимы по масштабам. Тем не менее мысль об ответственности кооператоров за обострение дефицита в торговле товарами народного потребления уже успела стать общим местом.

Предпринимаются определенные усилия, направленные на то, чтобы поправить положение на потребительском рынке. В частности, существенно (в 1,4 раза) увеличилась продажа населению лесных и строительных материалов. К производству товаров народного потребления все в большей мере подключаются отрасли тяжелой промышленности, в том числе оборонные. Но эти меры оказались недостаточными для того, чтобы перекрыть сокращение реализации алкоголя и импортных товаров.

Острый дефицит на рынке — отнюдь не лучшая ситуация для реализации экономической реформы. Отсутствие реальной конкуренции позволяет завышать цены, продавать низкокачественную продукцию. Для того чтобы обозначившиеся в народном хозяйстве позитивные сдвиги (ускорение снижения себестоимости, роста производительности труда в промышленности и строительстве, оборачиваемости оборотных средств) сказались на состоянии потребительского рынка, требуется время. Между тем кредит народного доверия к политике перестройки хотя и велик, но не безграничен. Прошло больше трех лет с ее начала, и люди ждут ощутимых позитивных сдвигов в уровне жизни, которые идут медленно. Отсюда — тоска по «твердой руке» у одних, социальная апатия, неверие в реальные перемены — у других. Чтобы не допустить перелома в отношении общества к начавшимся глубоким социально-экономическим преобразованиям, необходимо переломить неблагоприятные тенденции на потребительском рынке в ближайшее время. Если положение будет и дальше ухудшаться, мы окажемся перед выбором: либо пустые полки магазинов, растущие очереди, нормирование торговли и процветающий на этом фоне «черный рынок», либо некомпенсированное повышение цен, а значит, и снижение реальных доходов населения. Оба варианта равно неприемлемы, более того — губительны для перестройки.

Положение в розничной торговле теснейшим образом связано с общей финансовой ситуацией в народном хозяйстве, и прежде всего с государственным бюджетом. Ведь происходящее резкое обострение дефицита товаров народного потребления сочетается с острым дефицитом государственного бюджета. Взаимосвязь очевидна: чрезмерные расходы государства порождают наплыв денежных доходов населения, не обеспеченных товарной массой.

За счет государственного бюджета наряду с нормальными, обусловленными потребностями общества расходами финансируются и преждевременные, экономически непосильные пока замыслы, содержатся неэффективные отрасли и предприятия. Увеличившийся дефицит бюджета свидетельствует о неспособности перераспреде-

лить ресурсы на те виды деятельности, которые удовлетворяют платежеспособный спрос.

Сейчас внимание приковано к проблеме дотаций на продукты питания. Именно с сокращением бюджетных расходов нередко связывают предложения о повышении цен на мясомолочную продукцию. Необходимо четко осознать, что на этом пути можно решить лишь часть проблем стабилизации рынка и совсем невозможно решить проблемы дефицита бюджета. Полноценная компенсация, необходимая для того, чтобы избежать снижения уровня жизни населения, потребует соответствующего роста иных денежных выплат населению, которые опять-таки придется финансировать из бюджета. Переключение части спроса с мясомолочных продуктов на промышленные товары народного потребления, которое произойдет при нормализации структуры цен, не исправит рыночную ситуацию в целом.

Поскольку мы не приемлем мер, связанных со снижением реального уровня доходов населения или «экономией» на социальной сфере, то остаются две крупные группы расходов бюджета, которые в принципе надо пересмотреть. Это, во-первых, расходы на оборону, и, во-вторых, затраты на финансирование производственных капиталовложений и покрытие убытков нерентабельных предприятий. Возможности экономии по первому направлению определяются комплексом внешнеполитических факторов, которые по отношению к экономической деятельности носят объективный характер. Но сокращение второй группы расходов становится сегодня жестким требованием жизни.

В течение десятилетий предпринимались попытки компенсировать порочный механизм хозяйствования потоком ресурсов, направляемых, например, в агропромышленный комплекс. Большую часть соответствующих расходов в той или иной форме приходилось нести бюджету, а также кредиту, утратившему свою специфику и превратившемуся в разновидность инфляционного бюджетного финансирования. Именно государственный бюджет платит за крупномасштабные, но не дающие обещанного эффекта водохозяйственные мелиорации, за строительство железобетонных «дворцов» для скота. Именно отсюда черпались средства для бурного наращивания поставок низкокачественной сельскохозяйственной техники. Тот же источник обеспечивал и рост производства минеральных удобрений, и покрытие потерь, связанных с низкой эффективностью их использования.

Нет нужды еще раз доказывать: только когда на земле появится хозяин, когда сельским хозяйством перестанут командовать, тогда ресурсы начнут давать отдачу. Теперь важно удовлетворить спрос

сельскохозяйственных предприятий на те виды техники и работ, за которые они готовы платить, будь то мелиорация, поставка тракторов или производство минеральных удобрений.

Требует серьезного переосмысления и государственное финансирование крупномасштабных инвестиций, предназначенных для увеличения производства сырья, энергии, топлива. Отдачу многие из них начнут давать в следующем веке, а серьезную нагрузку на бюджет, на потребительский рынок, на всю структуру экономики они оказывают уже сегодня. В этом вопросе тактические и стратегические цели сходятся: куда эффективнее добиться серьезных сдвигов в снижении ресурсоемкости общественного производства, чем финансировать расточение природных ресурсов.

В 1988 г. начата работа по инвентаризации ведущихся производственных строек. Поставлена задача добиться серьезного сокращения срока строительства, сконцентрировать ресурсы на важнейших, наиболее эффективных объектах. Подобная попытка в ходе перестройки предпринимается уже второй раз. Принятые по этому поводу в 1986 г. меры вследствие ожесточенного сопротивления отраслевых министерств, местных партийных и советских органов дали очень скромные результаты. Еще одно поражение центра в этом вопросе крайне негативно отразилось бы на всем ходе перестройки. Сокращение сроков строительства необходимо и для того, чтобы существенно снизить нагрузку на государственный бюджет. Особенно важно в полной мере обеспечить ресурсами те стройки, которые могут дать рост поставок потребительских товаров в ближайшее время.

Значимый фактор, обуславливающий избыточный расход ресурсов, которые в той или иной форме приходится покрывать за счет бюджета, — использование в больших масштабах неэкономичного, морально и физически устаревшего оборудования: 25 % доменных печей, 40 % мартенов и прокатных станов в нашей стране функционируют свыше 30 лет. Тенденцию к росту физического износа основных фондов в промышленности пока остановить не удалось (1985 г. — 41 %, 1987 г. — 43 %). Более широкое применение ресурсосберегающей технологии, приведение производства в соответствие со спросом существенно снизили бы нагрузку на базовые отрасли экономики, позволив вывести из производства наиболее изношенные фонды, малоэффективные месторождения полезных ископаемых, сократить потребность в бюджетных ресурсах. Важно решительно свертывать экономически неэффективные, разорительные для общества виды деятельности. Возможности экономии средств, которые открываются в рамках этой стратегии, значительны.

Снизив государственные расходы, мы тем самым перераспреде-

лим ресурсы в пользу предприятий, работающих на удовлетворение платежеспособного спроса. Потребуется' серьезные усилия по переподготовке кадров, перепрофилированию мощностей, но они объективно необходимы, чтобы повернуть экономику лицом к человеку. Высвобожденные цемент, железобетонные конструкции, лесоматериалы можно направить на расширение кооперативного жилищного строительства, планы которого в прошлом году были сорваны, непосредственно для реализации населению. Резко сократится поток денег, не обеспеченных реальными товарными массами. Предприятия будут вынуждены переориентироваться на те виды деятельности, за которые готов платить потребитель.

Серьезный удар и по доходам бюджета, и по розничному товарообороту нанесло уменьшение закупок промышленных товаров народного потребления на внешнем рынке. Нарращивание физических объемов вывоза наших традиционных товаров (нефти, нефтепродуктов, газа, леса), а также заметные сдвиги в экспорте машиностроительной продукции недостаточны для того, чтобы компенсировать ухудшение условий торговли. Хотя внешний долг в конвертируемой валюте пока сравнительно невелик, тенденцию к его росту, безусловно, необходимо остановить. Пока реальная обстановка в народном хозяйстве не дает оснований для уверенности в том, что взятые в долг средства будут истрачены достаточно эффективно, чтобы впоследствии безболезненно вернуть полученные кредиты. Другой вопрос — на чем экономить валюту.

При существенном различии цен на промышленные товары народного потребления, уровней их качества на внутреннем и внешнем рынках сокращение закупок в конвертируемой валюте на несколько сот миллионов рублей приводит к образованию бреши в бюджете, балансе розничного товарооборота в размере нескольких миллиардов. В 1987 г. сравнительно небольшая экономия валюты на закупку одежды, обуви привела к резкому ухудшению положения на внутреннем рынке этой продукции.

В 1986—1987 гг. уменьшился также импорт мебели, кофе, бумаги. В то же время импорт машин и оборудования остался на прежнем уровне, импорт труб вырос. А ведь импорт из развитых капиталистических стран одежды, обуви, мебели, медикаментов, вместе взятых, по стоимости составляет примерно 1/10 импорта машин и оборудования.

Факты, свидетельствующие о том, как бесхозяйственно распоряжаются многие ведомства импортным оборудованием, в настоящее время общеизвестны. На складах в капитальном строительстве находится оборудования на 12,7 млрд. руб., в том числе на 4,3 млрд. — импортного. Оно стареет, нередко хранится под откры-

тым небом, приходит в негодность, разукомплектовывается. В 1987 г. запасы неустановленного импортного оборудования только на складах Миннефтегазстроя выросли в 5 раз, Минуглепрома — в 2 раза.

По расчетам специалистов, повышение надежности, других эксплуатационных характеристик сельскохозяйственной техники до принятых в развитых капиталистических странах стандартов позволило бы в 2,5—3 раза сократить расходы металла на ее производство и ремонт без сокращения объема выполняемых в сельском хозяйстве работ. А ведь сегодня 8 % машиностроительной продукции производится из проката, закупаемого на конвертируемую валюту.

В этой ситуации трудно признать оправданным решение внешне-торговых проблем за счет народного потребления. Отказ от финансирования экономически необоснованных проектов, порожденных еще действующим старым механизмом хозяйствования, увеличение закупок промышленных товаров народного потребления всего на 1,5—2 млрд. инвалютных рублей в год создали бы принципиально иное положение на потребительском рынке, позволили бы резко сократить масштабы бюджетного дефицита. Была бы открыта дорога форсированному осуществлению экономической реформы в отраслях, работающих на потребительский рынок: жесткая конкуренция импортных товаров позволяет быстро выявить предприятия, действительно эффективно использующие ресурсы, обеспечить их опережающее развитие. Административное давление, направленное на то, чтобы добиться увеличения объема выпуска товаров народного потребления, потеряло бы всякий смысл. Помимо товаров еще важнее усилить импорт капитала в отрасли потребительского сектора, возможно на основе создания совместных предприятий.

В среднесрочной перспективе единственно разумным и объективно необходимым направлением структурного маневра в нашей экономике является поворот в сторону потребителя: резкое увеличение капиталовложений в производство легковых автомобилей, принципиально новых технически сложных товаров длительного пользования, в формирование развитой системы их обслуживания, массовое выделение садовых участков, наращивание производства садовых домиков, расширение продажи населению стройматериалов, средств механизации и т. д. Анализ положения, сложившегося на потребительском рынке, показывает, что этот поворот назрел. Чем быстрее люди увидят реальное влияние перестройки на уровень их жизни, тем необратимее будет процесс перемен в нашем обществе.

Связан он и с интенсивным развитием кооперативной системы организации производства и потребления во всех сферах народного

хозяйства, в первую очередь, конечно, с обеспечением сбалансированности в потребительском секторе экономики. Развитие кооперативной формы собственности объективно способствует и значительному расширению экономической самостоятельности предприятий и объединений в государственном секторе экономики, снижению монопольных эффектов на основе повышения роли социалистической конкуренции. Расширение прав субъектов социалистической собственности, реальное согласование их экономических и социальных интересов, определение сфер их наиболее эффективного использования — одна из центральных проблем целенаправленного осуществления радикальной экономической реформы, которая является базисом перестройки всех сторон жизнедеятельности нашего общества, находящегося на переломном этапе своего политического и социально-экономического развития.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава 1. РЕФОРМА И ОЗДОРОВЛЕНИЕ ЭКОНОМИКИ	5
Глава 2. НЕКОТОРЫЕ ЗАКОНОМЕРНОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СЛОЖИВШЕЙСЯ СИСТЕМЫ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ	20
Глава 3. К НОВЫМ ФОРМАМ ЦЕНТРАЛИЗОВАННОГО УПРАВЛЕНИЯ	49
Глава 4. ПРОБЛЕМЫ ПЕРЕХОДА К ПОЛНОМУ ХОЗРАСЧЕТУ	70
Глава 5. СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПЕРЕСТРОЙКИ УПРАВЛЕНИЯ	90

Шаталин С. С., Гайдар Е. Т.

Ш 28 Экономическая реформа: причины, направления, проблемы. — М., Экономика, 1989. — 110 с. — ISBN 5—282—00612—X

От успеха коренной перестройки системы управления экономикой зависит судьба нашей страны. Зачем надо столь решительно ломать сложившиеся методы хозяйствования? Почему нельзя обойтись более осторожными, частичными мерами? На эти и другие острые вопросы современной экономики отвечают в книге авторы, связывая ускорение экономического развития с переходом от командно-административных методов управления к экономическим.

Для пропагандистов системы экономического образования, широкого круга читателей.

Ш $\frac{0605010000-185}{011(01)-89}$ КБ—56—7—87

ББК 65.050.9(2)

НАУЧНАЯ

Шаталин Станислав Сергеевич, Гайдар Егор Тимурович

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ РЕФОРМА: ПРИЧИНЫ, НАПРАВЛЕНИЯ, ПРОБЛЕМЫ

Зав. редакцией **В. М. Бочарников**
Редактор **Н. И. Балашова**
Мл. редактор **Е. А. Рязанцева**
Худож. редактор **Е. А. Ильин**
Техн. редактор **А. А. Благовещенская**
Корректор **Э. И. Паскалова**
Оформление художника **Р. А. Казакова**

ИБ № 3456

Сдано в набор 10.02.88. Подписано в печать 01.01.89.
А 02402. Формат 60×84 1/16. Бумага кн-журн.
Гарнитура литературная. Офсетная печать.
Усл. печ. л. 6,51/6,74 усл. кр.-отт. Уч.-изд. л. 7,18.
Тираж 70 000 экз. Зак. Цена 45 к.
Изд. № 6603.

Издательство «Экономика», 121864, Москва,
Г-59, Бережковская наб., 6.

Издание подготовлено к печати на ЭВМ
и фотонаборном оборудовании в ордена «Знак Почета»
издательстве «Юридическая литература»,
121069, Москва, Г-69, ул. Качалова, 14.

Отпечатано в типографии им. Котлякова
издательства «Финансы и статистика»
Государственного комитета СССР по делам издательств,
полиграфии и книжной торговли,
195273, Ленинград, ул. Руставели, 13.

45 коп.

• ЭКОНОМИКА •

