

*Рувин Исаакович Шнипер,
Александр Сергеевич Новоселов,
Владимир Николаевич Лексин и др.*

**ЛОКАЛЬНЫЕ
КОМПЛЕКСНЫЕ ПРОГРАММЫ**

○

Утверждено к печати Институтом экономики
и организации промышленного производства
СО АН СССР

○

Редакторы издательства *Д. С. Шпильфойгель,
Л. И. Легкоступ*

Художник *Н. А. Пискун*

Художественный редактор *С. М. Кудрявцев*

Технический редактор *Н. М. Бурлаченко*

Корректоры *В. Я. Плотников, О. Д. Першина*

№ 23704

Сдано в набор 28.02.84. Подписано к печати 30.11.84. МН-04516. Формат 84×108¹/₃₂. Бумага типографская № 2. Обыкновенная гарнитура. Высокая печать. Усл. печ. л. 15,1. Усл. кр.-отт. 15,1. Уч.-изд. 19. Тираж 1500 экз. Заказ № 85. Цена 3 р. 20 к.

Издательство «Наука», Сибирское отделение,
630099, Новосибирск, 99, Советская, 18.
4-я типография издательства «Наука».
630077, Новосибирск, 77, Станиславского, 25.

ОГЛАВЛЕНИЕ

<i>Предисловие</i>	3
<i>Глава 1. Методологические вопросы разработки локальных комплексных программ</i>	5
§ 1. Воспроизводственные циклы и программное планирование в регионе	7
§ 2. Черты и особенности локальных комплексных программ	16
§ 3. Влияние программных нагрузок на экономическое и социальное развитие территориально-административных образований	25
<i>Глава 2. Технология разработки локальных программ</i>	36
§ 1. Стадии локального программного планирования	36
§ 2. Обеспечение сочетания различных интересов в решении локальных проблем	47
§ 3. Методы разработки локальных программ	52
§ 4. Организационные вопросы	67
<i>Глава 3. Информационное обеспечение локального программного планирования</i>	75
§ 1. Требования к информационному обеспечению	75
§ 2. Классификация информации	83
§ 3. Организация информационного обеспечения	86
§ 4. Анализ информации при разработке локальных программ	93
<i>Глава 4. Управление процессом разработки и реализации локальных программ</i>	95
§ 1. Функции органов управления	95
§ 2. Методы управления	103
§ 3. Механизм разработки и реализации программ	111
<i>Глава 5. Опыт разработки научных основ продовольственной программы области</i>	116
§ 1. Значение продовольственной программы и ее особенности	116
§ 2. Характеристика воспроизводственного цикла процесса производства и потребления продуктов питания	124
§ 3. Важнейшие пропорции производства и потребления продовольственных товаров	130

§ 4. Структура продовольственной программы и особенности ее реализации	149
Глава 6. Разработка локальных программ решения межотраслевых проблем развития крупных городов . . .	159
§ 1. Объективные предпосылки и условия разработки локальных программ для крупных городов	160
§ 2. Особенности разработки программы сокращения затрат ручного труда в промышленности города	164
§ 3. Особенности разработки продовольственной программы крупного города	173
Глава 7. Локальная программа использования и воспроизводства лесных ресурсов и особенности ее разработки	181
§ 1. Общие предпосылки разработки программы	181
§ 2. Структуризация, основные направления и показатели программных проработок проблемы	189
§ 3. Оптимизация и обоснование программных решений и мероприятий	198
Глава 8. Трудообеспеченность локальных комплексных программ	205
§ 1. Особая роль развития важнейших отраслей и обеспеченность их рабочей силой	205
§ 2. Социально-экономические последствия перераспределения ресурсов труда между отраслями и сферами занятости	211
§ 3. Экономия ресурсов труда как предмет локального программного планирования	215
Глава 9. Научные основы программы развития социально-бытовой инфраструктуры	221
§ 1. Предпосылки программного решения проблемы	221
§ 2. Принципы разработки программы	227
§ 3. Экспериментальные расчеты оптимального распределения капитальных вложений в социально-бытовую инфраструктуру	234
Приложение	244
Литература	283

АКАДЕМИЯ НАУК С
СИБИРСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ И ОРГА
ПРОМЫШЛЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА

ЛОКАЛЬНЫЕ КОМПЛЕКСНЫЕ ПРОГРАММЫ

Ответственный редактор
д-р экон. наук *М. К. Бандман*



ИЗДАТЕЛЬСТВО «НАУКА»
СИБИРСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ
Новосибирск • 1984

**Локальные комплексные программы/
Шнипер Р. И., Новоселов А. С.,
Лексин В. Н. и др. — Новосибирск:
Наука, 1984.**

Монография посвящена методологическим вопросам разработки программ для решения актуальных задач комплексного развития областей, краев, автономных республик. Определяется место и роль локальных программ в планировании и управлении территориально-административными образованиями; рассматриваются важнейшие черты и особенности программ, вопросы технологии их разработки, управления реализацией, информационного обеспечения.

Книга рассчитана на специалистов, занимающихся научной, плановой, управленческой деятельностью.

Рецензенты С. И. Савин, В. Е. Селиверстов

ПРЕДИСЛОВИЕ

Включение в перспективное планирование программ по ведущим народнохозяйственным проблемам, в том числе по комплексным региональным проблемам предусмотрено в качестве одного из важнейших направлений совершенствования планирования постановлением Центрального Комитета КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы» (июль 1979 г.).

В монографии сделана попытка развить некоторые теоретические основы локального программно-целевого планирования и адаптировать его методы к сложившейся практике.

Положения монографии в основном базируются на опыте, накопленном в секторе методологических проблем комплексного планирования при разработке программ по Новосибирской области. Несмотря на их индивидуальные особенности, мы стремились выделить те общие подходы формирования и структуризации программ, которые являются типичными для локальных комплексных программ.

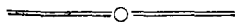
В работе содержится ряд постановочных вопросов. Авторы, не претендуя на исчерпывающее их решение, надеются, что публикация данной книги послужит дальнейшему развитию как теоретических, так и методических проблем разработки и реализации локальных комплексных программ.

Предлагаемая монография рассчитана на широкий круг специалистов, занимающихся научной, плановой, управленческой деятельностью, и студентов экономических вузов,

которым непосредственно приходится иметь дело с региональными проблемами, их изучением и решением.

Книга подготовлена авторским коллективом: Р. И. Шнипером (гл. 1, 2), А. С. Новоселовым (гл. 2—5), А. С. Маршаловой (гл. 2), М. К. Перминовой (гл. 4), В. С. Бялковской, В. Н. Лексиным, В. Я. Беккером (гл. 6), И. Н. Воеводой, В. А. Галавтеевым, С. С. Гузнером (гл. 7), А. К. Ушаковым (гл. 8), В. Л. Лысенко (гл. 9). Научное руководство работой осуществлял д-р экон. наук, проф. Р. И. Шнипер.

В подготовке статистического материала и оформлении монографии принимали участие Т. А. Кашун, Е. С. Коцебанова, А. А. Михненко, В. И. Овчинникова, Н. Т. Кайгородова.



МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ РАЗРАБОТКИ ЛОКАЛЬНЫХ КОМПЛЕКСНЫХ ПРОГРАММ

Ученые, как и практики, единодушны в том, что охват планированием лишь хозяйства, подведомственного местным Советам, в современных условиях уже не соответствует задачам интенсификации регионального воспроизводственного процесса. Местные Советы народных депутатов были наделены широкими полномочиями и теперь могут независимо от ведомственной принадлежности того или иного предприятия, расположенного на территории региона, привлекать их к решению многих вопросов, связанных с использованием земельных, лесных ресурсов, инфраструктурной базы региона, строительства жилья, дошкольных учреждений, к решению социальных вопросов.

Советы должны стать подлинными хозяевами региона, руководить развитием его в целом. Это требует от них участия в плановых разработках и в решении текущих проблем. Переход к комплексному планированию в регионе сейчас уже перестает быть уделом ученых и ставится в повестку дня практики.

Однако, несмотря на то, что комплексные планы разрабатываются уже в течение довольно длительного отрезка времени, они по ряду причин не стали активно влиять на управление хозяйством, на решение социальных задач *.

Даже когда все трудности будут преодолены и комплексный план экономического и социального развития территориально-административных образований действительно станет действенным инструментом управления, нельзя ожидать, что с его помощью можно решить все проблемы, возникающие в региональном воспроизводственном процессе. Комплексный план отвечает в основном на вопрос, что делать, а не

* См.: Шнипер Р. И. Планирование в регионе: контуры будущего. — Экономика и организация промышленного производства, 1981, № 12.

как и в какой последовательности. Это особо касается социальных, природоохранных и организационных мероприятий. Кроме того комплексный план не может претендовать на решение межотраслевых проблем и обеспечение взаимодействия различных предприятий и организаций, связанных между собой единой целью. Он построен по отраслевому принципу, его сводные показатели развития региональной системы представляют собой характеристики совокупности отраслей, обзор горизонтальных связей в них ограничен, область межотраслевых отношений не охватывается. Комплексный план не рассматривает взаимодействия различных звеньев воспроизводственного цикла в процессе их функционирования. Например, в одном разделе плана даны показатели производства зерна, мяса и других продуктов, а в другом — их переработка, а увязка этих показателей осуществляется только на уровне отдельных балансовых построений, основанных на различных интересах и хозрасчетных принципах функционирования. В плане нет гарантий, что предусмотренные показатели будут выполнены.

Комплексный план экономического и социального развития не решает вопросов, связанных с последовательным осуществлением мероприятий по выполнению плана. В лучшем случае эта последовательность выражена через темпы прироста продукции или сроки ввода в эксплуатацию объектов строительства. Этого недостаточно для управления реальным процессом, в ходе которого реализуются разнохарактерные мероприятия, а эффективность их зависит от временных характеристик и технологических зависимостей. С усилением социального аспекта планирования возникла необходимость в определении степени его влияния на процессы экономического развития региона и выявлении условий, при которых обеспечивается эффективное взаимодействие социальных и экономических мероприятий. В рамках комплексного плана возможности для такой увязки ограничены.

Наделение комплексного плана функциями, отражающими процесс развития воспроизводственных циклов, привело бы к его перегрузке и такой план стал бы очень громоздким. Все экономические и социальные процессы в комплексном плане охарактеризованы показателями, отражающими агрегированные конечные результаты. Это количественные параметры определенных рубежей, к которым экономика стремится на всем протяжении планового периода. Увязка таких показателей, как правило, делается с помощью материальных, стоимостных и других балансовых построений,

которые отражают ресурсный аспект балансировки или же балансировки производства и потребления определенных продуктов.

Комплексные планы экономического и социального развития разрабатываются для областей, районов, городов, предприятий. Однако связь между комплексным планом области и комплексными планами городов, районов, предприятий практически отсутствует.

Проблемы, которые зачастую остаются вне сферы охвата комплексного плана экономического и социального развития, преимущественно относятся к межотраслевым. Они не могут быть решены в комплексном плане не только потому, что он пока еще несовершенен, но и потому, что в принципе эти вопросы требуют иного качественного подхода, не вписываются в традиционную технологию планирования, предъявляют требования к установлению совершенно иных временных горизонтов для достижения конечной цели. Эти проблемы могут быть решены с помощью программно-целевого подхода.

С помощью программ территориальные партийные и советские органы получают возможность воздействовать на важнейшие пропорции экономического и социального развития области, края, АССР. Тем самым программы придают комплексному плану активные функции. Таким образом, комплексный план может быть реализован только посредством утверждения внутриобластных программ, отражающих важнейшие воспроизводственные циклы.

§ 1. ВОСПРОИЗВОДСТВЕННЫЕ ЦИКЛЫ И ПРОГРАММНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В РЕГИОНЕ

Ни одна отрасль не в состоянии справиться с возложенными на нее функциями без надежного тыла. Условия для выполнения производственных заданий складываются в процессе осуществления воспроизводственных циклов, связанных с обеспечением трудовыми ресурсами, развитием социально-бытовой и производственной инфраструктуры, воспроизводством и рациональным использованием земельных, водных и лесных ресурсов, развитием межотраслевых обслуживающих и вспомогательных производств, формированием рациональных схем товародвижения и развитием отраслей непроизводственной сферы.

Воспроизводственные циклы с высоким уровнем локализации — функциональная основа воспроизводственного

процесса региона, они обеспечивают условия для взаимодействия всех звеньев народного хозяйства территориально-административного образования.

Выделение воспроизводственных циклов с высоким уровнем локализации позволяет очертить предмет комплексных программ территориально-административных образований. Каждый такой воспроизводственный цикл может рассматриваться как самостоятельная структура со своими целями, определяющими особенности ее регулирования.

Рассмотрим характерные черты воспроизводственных циклов.

Само слово «воспроизводство» говорит о повторяемости, непрерывности процесса. Непрерывность поддерживается синхронизацией функций, распределенных между участниками воспроизводственного цикла. Чтобы сбалансировать смежные стадии функционирования процесса, обеспечить его непрерывность, нужно расчленить весь цикл по стадиям и по каждой из них определить масштабы работ и нагрузки каждого участника.

Можно по-разному подходить к оценке временных границ воспроизводства трудовых ресурсов. Можно рассматривать этот цикл, начиная с детского, школьного или трудоспособного возраста; различные сроки нужны для подготовки различных специалистов: для рабочих массовых профессий — одни, для среднего технического персонала — другие, для инженерно-технических работников — третьи и т. д.

В целом же процессы воспроизводства идут параллельно во времени — подготовка, распределение, использование кадров в одно и то же время. Но первая стадия является задельной по отношению к третьей — наступает время, когда определенная часть рабочих уходит на пенсию, растут масштабы производства и потребность в расширении рабочих мест. То же самое касается инвестиционного цикла — параллельно осуществляются процессы технико-экономического обоснования, проектирования объектов, строительства, ввода в эксплуатацию, освоения мощностей.

Другая черта воспроизводственных циклов — их динамический характер, подверженность различным влияниям, поэтому нужно учитывать цели и задачи, которые ставит региональная система перед данным воспроизводственным циклом.

Количественные и качественные характеристики воспроизводственных циклов находятся в постоянном изменении под влиянием научно-технического прогресса, изменения государственного заказа региональной системе, потреб-

ностей в конечной продукции. Изменение государственного задания по поставкам продовольствия в централизованный фонд меняет структуры производства, переработки, распределения, потребления продовольствия в регионе.

Воспроизводственные циклы характеризуются строгой последовательностью и эшелонированием событий. Нельзя изменить объективную последовательность фаз воспроизводственного цикла — производства, распределения, обмена и потребления. Технологическая последовательность событий воспроизводственного цикла — производства и потребления продовольственных товаров предполагает строгий порядок осуществления процессов сельскохозяйственного производства, промышленной переработки, транспортировки, хранения, реализации продуктов питания. Для улучшения продовольственного обеспечения населения необходимо обеспечить сохранность продовольствия по всей цепочке движения от производства до конечного потребления.

Каждое предприятие участвует в воспроизводственном цикле своими ресурсами, в то же время услугами воспроизводственного цикла пользуются все предприятия, ассоциированные на территории региона. Воспроизводственные циклы могут функционировать, если обеспечено межотраслевое взаимодействие. В процессе воспроизводственного цикла производства и потребления продовольственных товаров принимает участие несколько десятков предприятий, организаций различных отраслей и ведомств, ассоциированных на территории административного образования. В результате возникают вопросы, которые могут быть решены только при наличии межотраслевого взаимодействия и сочетаемости интересов.

Плановые задания участников воспроизводственных циклов отличаются взаимозависимостью. Результаты выполнения задания одного участника служат исходной базой для других. Невозможно выполнить в срок задание по строительству, если будут задержаны подготовка технико-экономического обоснования, проектирование объектов. А это в свою очередь приведет к срыву ввода объектов в эксплуатацию и невыполнению плана производства продукции.

Локальные воспроизводственные циклы имеют более узкую территориальную определенность в отличие от воспроизводственных циклов, которые функционируют в рамках экономического района, географической зоны и др. В области может начаться цикл, который затем распространится в масштабах страны. Например, построенный в области машиностроительный завод изготавливает продукцию, которая

потребляется в других районах страны. Но это не будет локальным циклом.

Наличие большого числа участников, принадлежащих к различным отраслям, и неадекватный хозяйственный механизм приводят к тому, что цель, которую преследует один участник, неприемлема для другого. Цели колхозов и совхозов, с одной стороны, и овощных баз — с другой, при существующем порядке не совпадают. Колхозы и совхозы заинтересованы в получении большого объема продукции, быстрой сдаче ее государству, выручке большего дохода. Задача оптовых овощных баз — сохранить продукцию, дать больше продукции для торговой сети. А если колхозы и совхозы сдают продукцию неотсортированную, то она не выдерживает сроков хранения, быстро портится.

Каждый воспроизводственный цикл состоит из технологически взаимосвязанных как во времени, так и в пространстве событий, в которых участвуют различные звенья экономической системы региона. Процесс эшелонирования их действий и ресурсного материально-технического обеспечения должен осуществляться не по конечным показателям, а применительно к каждой стадии на стыке различных сфер деятельности. Для продовольственной программы нужна не общая балансировка, а балансировка между производством и хранением, производством и транспортировкой, производством и переработкой и т. д. И все эти балансы должны учитывать временную последовательность выполнения различных операций осуществления цикла.

Разработка локальных (внутриобластных) программ необходима прежде всего по тем циклам, которые быстрее обеспечат переход от экстенсивных методов ведения хозяйства к интенсивным.

Повышение эффективности использования ресурсов труда в хозяйстве области, края и АССР и более рациональное и экономное использование материальных и топливно-энергетических ресурсов — эти две проблемы приобретают особое значение в Сибири.

Как известно, в перспективе ожидается обострение дефицита рабочей силы из-за постоянного сокращения естественного прироста населения и особенно его трудоспособной части.

К важнейшим аспектам программы по трудовым ресурсам относятся: анализ трудоемкости производства продукции и услуг в отраслях хозяйства и их тенденции, определение путей значительного сокращения доли ручного труда и снижение потерь живого труда на всех стадиях регионального

воспроизводственного процесса. Чрезвычайно важны мероприятия по широкому использованию достижений научно-технического прогресса для снижения трудоемкости производства совокупного общественного продукта, по повышению уровня квалификации работников и решению назревших задач по материальному и культурно-бытовому их обеспечению.

Магистральное направление в решении рассматриваемой проблемы — механизация и автоматизация ручного труда и более пристальное внимание к «трудовым» параметрам вновь размещенных и реконструируемых на территории области предприятий. Экономическая экспертиза ТЭО этих предприятий на местах должна вестись не только с узких позиций приемлемости трудоемкости размещаемого производства, его технического уровня, но и с учетом всей совокупности сопряженных затрат труда, связанных с развитием и функционированием предприятий, в сообществе с производствами всей системы.

Мероприятия этой программы целесообразно включить в перспективные планы социально-экономического развития предприятий и объединений самостоятельным разделом с тем, чтобы можно было бы соответственно расставить акценты при распределении ресурсов. То же самое полезно делать в масштабе района, города и области в целом.

Проблема экономии и рационального использования материальных и топливно-энергетических ресурсов носит более «открытый» характер. Многие качественные характеристики материальных и топливно-энергетических ресурсов, от которых зависят их удельные расходы на единицу конечной продукции, находятся в прямой зависимости от достигнутого уровня технологии и техники производства, от качества, взаимозаменяемости и комплексности использования сырьевых, материальных и топливно-энергетических ресурсов. Эти вопросы зависят от отраслевых решений и общесоюзной технической политики. Локальная программа по этой проблеме может охватить лишь те ее аспекты, которые зависят от области, края и АССР.

К ним относятся: ликвидация всех видов внеплановых потерь на всех стадиях воспроизводственного процесса; снижение норм естественной убыли в производстве и сфере обращения; комплексное использование ресурсов и утилизация отходов производства; создание необходимой материально-технической базы для хранения и первичной переработки материальных ресурсов; развитие специализированного транспорта для перевозки продукции сельского хозяйства,

мясо-молочной и пищевой промышленности; развитие инфраструктуры отраслей народного потребления; систематическое совершенствование системы нормирования затрат, сырья, материалов, топлива и энергии.

Программной разработки требуют также воспроизводственные циклы, связанные с повышением уровня жизни населения. Среди них выделяется продовольственное обеспечение населения региона. Такая программа должна быть частью общесоюзной, но с более детальной проработкой мероприятий, учитывающих региональные условия производства, распределения, обмена и потребления продовольственных ресурсов.

Программной проработки на локальном уровне требуют проблемы, решение которых позволит осуществить резкий скачок в профилирующей отрасли области (как правило, она имеет важное народнохозяйственное значение). Это тот случай, когда быстрые темпы количественного роста ведут к коренным, качественным изменениям в характере развития и функционирования всей хозяйственной системы. Если развитие профилирующей и смежных с ней отраслей решается исходя из интересов всей страны, а экономические и технические параметры их развития находят отражение в отраслевых и народнохозяйственном планах, то социально-экономические процессы, вызванные этими событиями, требуют новой оценки с позиции комплексного развития области в целом. Скажем, применительно к Кемеровской области, которая располагает огромными возможностями для значительного увеличения добычи угля, можно говорить о необходимости резкого скачка в технологии и технике добычи угля, с тем чтобы к концу XX столетия удвоить его добычу. Такой скачок вызовет цепную реакцию. Потребуются совершенно иные межотраслевые и общеэкономические пропорции, новым требованиям должны будут отвечать инфраструктурные и вспомогательные производства, коренному пересмотру подвергнутся важнейшие аспекты социально-экономической стратегии развития области, и, наконец, потребуются более масштабные и эффективные природоохранные мероприятия.

Перечисленные и многие другие вопросы, которые возникнут в связи с этой проблемой, могут быть успешно решены только в рамках комплексной целевой программы. Учитывая ее значимость и масштабность, она вполне может быть отнесена к более высокому уровню. Однако нами она отнесена к локальным программам, чтобы подчеркнуть ту особую ситуацию, когда управление всем хозяйством области в

силу упомянутых выше обстоятельств требует перспективы в два-три десятилетия, в основе которой лежала бы научная концепция развития производительных сил.

Эта программа может стать основополагающим документом для разработки пятилетних планов экономического и социального развития области. В этом случае разработка программы по области в целом не будет противоречить идеям комплексного перспективного развития, а наоборот, плодотворно влиять на этот процесс.

Есть также локальные проблемы, связанные с комплексным управлением городскими агломерациями, которые могут быть решены путем разработки комплексных программ.

Каждый крупный город имеет свой, только ему присущий, предел роста. Его переход всегда вызывает к жизни факторы, которые ведут к возникновению градостроительных противоречий, нарушению единого замысла застройки и планировки города, основанного на рациональных пропорциях в развитии промышленных, транспортных и строительных предприятий, с одной стороны, и жилищно-коммунального хозяйства, торгово-бытового обслуживания и пригородного хозяйства — с другой.

Для решения этого противоречия имеются два пути. Первый связан с использованием правовых рычагов, с регулированием процесса чисто административными методами (запрещение строительства новых промышленных предприятий, лимитирование роста численности работающих). Второй путь — строительство новых производств в городах-спутниках, связанных с большим городом самыми тесными производственно-экономическими связями, развитие городской агломерации. Второй путь более перспективный, ему принадлежит будущее. Правовые рычаги недостаточны для оказания действенного влияния на инвестиционные и производственные намерения министерств и ведомств.

Слишком привлекательны условия и преимущества большого города для размещения новых производств и наращивания производственных мощностей действующих предприятий. Строительство новых предприятий в малых и средних городах, даже расположенных вблизи крупного города, сопряжено с трудностями. Это — отсутствие надежной строительной базы, недостаточное развитие производственной и социально-бытовой инфраструктуры, не столь высокий научно-образовательный потенциал.

Когда города-спутники станут столь же привлекательными, как и город-центр, когда уровень жизни людей в них будет таким же, производственный, научно-образователь-