

Л. Д. КРЕПКАЯ

Э. Г. СИНЯВСКАЯ

В. Н. ЧУРАШЕВ

СОГЛАСОВАНИЕ ОТРАСЛЕВОГО И ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПОДХОДОВ ПРИ ОПТИМИЗАЦИИ РАЗВИТИЯ И РАЗМЕЩЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВА



ИЗДАТЕЛЬСТВО «НАУКА»
СИБИРСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ

АКАДЕМИЯ НАУК СССР
СИБИРСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ И ОРГАНИЗАЦИИ
ПРОМЫШЛЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА

Л. Д. КРЕПКАЯ, Э. Г. СИНЯВСКАЯ,
В. Н. ЧУРАШЕВ

СОГЛАСОВАНИЕ ОТРАСЛЕВОГО И ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПОДХОДОВ ПРИ ОПТИМИЗАЦИИ РАЗВИТИЯ И РАЗМЕЩЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВА

Ответственный редактор
д-р экон. наук *Д. М. Казакевич*



ИЗДАТЕЛЬСТВО «НАУКА»
СИБИРСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ
Новосибирск · 1982

Л. Д. Крепкая, Э. Г. Сиявская, В. Н. Чурашев. Согласование отраслевого и территориального подходов при оптимизации развития и размещения производства.— Новосибирск: Наука, 1982.

В монографии дан анализ существующих форм взаимодействия различных разрезов народнохозяйственного плана, рассмотрен приближенный метод совместной оптимизации планов развития и размещения производства в отраслях и районах.

Книга рассчитана на работников плановых органов, научно-исследовательских и проектных организаций, преподавателей экономических факультетов вузов.

ПРЕДИСЛОВИЕ

В Основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1981—1985 годы и на период до 1990 года поставлена задача «осуществить комплексный подход к планированию развития взаимосвязанных отраслей народного хозяйства и экономических районов страны»¹.

Применение более совершенных методов и организационных форм согласования планов развития хозяйства районов и комплексов взаимосвязанных отраслей производства позволит использовать большие резервы интенсификации общественного производства, связанные с рациональным его размещением и комплексным использованием природных ресурсов регионов, с эффектом агломерации различных производств в районах.

Данная работа посвящена проблеме применения оптимизационных методов при согласовании планов развития отраслей и производства в экономических районах. Полное решение этой проблемы предполагает разработку и использование в планировании многоуровневой системы экономико-математических моделей исходя из рассмотрения хозяйства страны как сложной системы, включающей подсистему сводного централизованного планирования всего народного хозяйства и подсистемы крупных хозяйственных комплексов: групп взаимосвязанных отраслей производства и хозяйственных комплексов экономических районов. Отраслевой и районный уровни планирования связаны

¹ Материалы XXVI съезда КПСС. М.: Политиздат, 1981, с. 138.

с народнохозяйственным уровнем и между собой. На отраслевом и районном уровнях используются результаты расчетов народнохозяйственного уровня: показатели объемов производства продукции отраслей, в целом по стране и в разрезе экономических районов, лимиты народнохозяйственных и некоторых районных ресурсов, оценки районных ресурсов и ресурсов народнохозяйственного значения. В итеративном процессе оптимального планирования составление планов развития отраслей и хозяйства районов взаимосвязано, а полученные в результате решения отраслевых и районных задач данные содержат информацию, используемую для уточнения параметров задач народнохозяйственного уровня планирования при переходе к следующему шагу расчетов по всей системе моделей.

Таким образом, многошаговый процесс оптимизационных плановых расчетов предполагает движение плановой информации сверху вниз, обмен информацией между отраслевым и районным звеньями и передачу ее снизу вверх, на народнохозяйственный уровень планирования.

До построения и практической реализации системы взаимодействующих моделей оптимального планирования всего народного хозяйства актуальным остается совершенствование оптимизационных моделей для отдельных уровней планирования и согласование плановых расчетов на этих уровнях между собой, пусть приближенными методами, но исходя из народнохозяйственного и оптимального подходов.

В данной работе излагается предложенный и опробованный в расчетах на реальной информации подход к построению оптимизационной процедуры по согласованию планов развития и размещения отраслей производства и производственных комплексов экономических районов.

Следует заметить, что речь пойдет о приближенном подходе к оптимизации территориально-отраслевых производственных систем, соответствующих моделях и методе согласования расчетов по ним. Региональный уровень планирования включает, кроме рассматриваемого, общехозяйственный аспект разработки плана для района, в том числе решения вопросов расширенного воспроизводства в районе, повышения жизненного

уровня населения и др. Этот аспект составления хозяйственных планов в полном объеме не реализуется в рамках рассматриваемого подхода и требует расширения системы моделей по сравнению с разработанной.

В работе обобщены результаты исследований сектора оптимизации территориально-отраслевых систем Института экономики и организации промышленного производства СО АН СССР, выполненных под руководством д-ра экон. наук Д. М. Казакевича. Главы 1 и 2 написаны канд. экон. наук Э. Г. Спнявской, глава 3 — кандидатами экон. наук Л. Д. Крепкой и В. Н. Чурашевым, глава 4 — канд. экон. наук В. Н. Чурашевым. Большую помощь в подготовке работы оказали Р. Я. Остапенко и О. А. Фирсова.

СОГЛАСОВАНИЕ ОТРАСЛЕВОГО И ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗРЕЗОВ ПЛАНА В ТЕХНОЛОГИИ НАРОДНОХОЗЯЙСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Планирование народного хозяйства включает отраслевой и территориальный аспекты. Их сочетание представляет собой весьма сложную проблему.

Задача сочетания «вертикальной» и «горизонтальной» форм организации в области промышленности была сформулирована еще IX съездом партии в 1920 г. «Организационная задача состоит в том, чтобы, сохраняя и развивая вертикальный централизм по линии главков, сочетать его с горизонтальным соподчинением предприятий по линии хозяйственных районов, где предприятия разных отраслей промышленности и разного хозяйственного значения вынуждены питаться одними и теми же источниками местного сырья, транспортных средств, рабочей силы и пр.» [КПСС в резолюциях..., 1970, с. 155]. Эта задача, однако, окончательно не решена и поныне.

В решениях XXV съезда КПСС об основных направлениях развития народного хозяйства СССР на 1976—1980 гг. была подчеркнута необходимость совершенствования системы взаимоувязанных планов, обеспечения более полного сочетания отраслевого и территориального принципов планирования [Материалы XXV съезда КПСС, 1976, с. 171].

Обсуждению проблемы сочетания отраслевого и территориального планирования с использованием экономико-математического моделирования предпослел предварительный анализ существующих форм взаимодействия различных разрезов плана. С этой целью в данной работе первоначально рассматривается существующая технология планирования народного хозяйства на разных уровнях в части согласования отрасле-

вых и территориальных аспектов планирования, а также сделан обзор предложений по совершенствованию методов согласования двух аспектов плана. Основную ответственность за развитие отраслевой науки, техники и технологии, специализации производства, за обеспечение качества продукции несут отраслевые министерства. К их главным задачам относится выявление перспективной потребности народного хозяйства в продукции отрасли и планирование развития производства продукции для удовлетворения этой потребности с учетом материальных, трудовых и финансовых ресурсов¹.

Составление перспективного плана развития отрасли проходит несколько этапов. При этом взаимоотношения Госплана СССР, госпланов союзных республик, министерств и ведомств строятся с учетом существующей подчиненности производственных объединений и предприятий (схема 1).

Министерства и ведомства СССР, исходя из решений съездов партии и пленумов ЦК КПСС и опираясь на прогнозы и материалы научных учреждений, разрабатывают предложения к проекту концепции долгосрочного плана и основным направлениям пятилетнего плана, которые представляют в Госплан СССР в виде доклада. В докладе рассматриваются важнейшие показатели развития отрасли, характеризующие совре-

¹ Следует, однако, иметь в виду, что в настоящее время министерства не являются органами, планирующими производство продукции данной отрасли в целом. Особенно это относится к машиностроению, лесной промышленности, производству строительных материалов. Поэтому в самом отраслевом планировании необходимо преодолеть ведомственную разобщенность предприятий, т. е. необходимо обеспечить согласованность плана развития отрасли, предприятия которой находятся в ведении разных министерств и ведомств, и аналогичного плана по отдельному министерству, если его предприятия относятся к разным отраслям. Народнохозяйственный план в разрезе отраслей, министерств и ведомств составляется только по двум разделам: производству и капитальному строительству. В них устанавливаются показатели как по отрасли в целом, так и по отдельным министерствам. По остальным разделам народнохозяйственного плана («наука и техника», «труд и кадры», «материально-техническое обеспечение», «прибыль и рентабельность» и др.) планы составляются только по министерствам [Киселев и др., 1976].



Схема 1. Подчиненность производственных объединений и предприятий (здесь учтено то обстоятельство, что союзно-республиканские министерства СССР могут иметь предприятия союзного подчинения).

менный технической уровень ее развития, намечаемое расширение производственных мощностей и др.

На основании предварительных материалов министерств (а также предложений союзных республик ²) Госплан СССР составляет концепцию долгосрочного плана и основные направления пятилетнего плана, а затем развернутый пятилетний план и на их основе сообщает задания министерствам и ведомствам.

Планово-экономические управления министерств определяют контрольные цифры пятилетнего плана для объединений (предприятий), которые, в свою очередь, составляют проекты планов с распределением заданий по годам. Затем пятилетние планы промышленных и производственных объединений (предприятий) через министерства (после соответствующей увязки и уточне-

² Роль госпланов союзных республик в формировании народнохозяйственного плана и взаимосвязь отраслевых и территориальных органов управления в процессе планирования будут рассмотрены далее.

ний) поступают в Госплан СССР, где корректируются и утверждаются.

При сложившейся практике планирования министерства и ведомства СССР составляют проекты планов подчиненного им хозяйства не только в отраслевом, но и в территориальном разрезе — по союзным республикам и экономическим районам СССР (по некоторым показателям). Подавляющую часть ресурсов государство выделяет министерствам и ведомствам вместе с директивными заданиями. В этих условиях территориальный разрез планов министерств и ведомств является основой для районных планов.

Кроме того, во многих случаях только через территориальный разрез отраслевых планов может осуществляться учет территориальных факторов, так как любые требования и задачи развития районного хозяйства будут реализованы лишь при условии, что найдут отражение в директивно утверждаемых планах министерств и ведомств.

Территориальный разрез отраслевых (а точнее, министерских) планов не идентичен территориальному аспекту планирования, не исчерпывает его [Павленко, 1975а]. Основа территориального аспекта планирования — собственно территориальные планы комплексного развития определенной территории (республики, экономического района, области и т. п.)³. Главным объектом планирования здесь является все хозяйство независимо от его подчиненности (т. е. предприятия как республиканского, так и союзного подчинения). Территориальный аспект охватывает планы по хозяйству, подведомственному советам министров союзных республик, в ведении которых находятся предприятия и организации республиканского подчинения как республиканских, так и союзно-республиканских министерств. На их долю приходится значительная часть хозяйства республики, однако вне их остается промышленность союзного подчинения, составляющая в раз-

³ В государственном плане развития народного хозяйства СССР территориальные планы утверждаются в разрезе союзных республик, проектировки по экономическим районам носят расчетный характер и в государственных планах не утверждаются (за отдельными исключениями) [Павленко, 1975а, с. 179, 186].

ных республиках от 20 до 65% общего объема промышленного производства, железнодорожный транспорт и т. д.

Таким образом, действующая система территориального планирования [Павленко, 1975а] включает:

территориальный разрез отраслевых планов;

собственно территориальные планы комплексного развития хозяйства на определенной территории;

планы по хозяйству, подведомственным советам министров союзных республик (в областях — местным плановым органам).

Территориальные планы, будучи составной частью плана общесоюзного, характеризуются директивностью и адресностью. Однако в настоящее время директивные планы разрабатываются не для всех территориальных единиц, поскольку в экономических районах СССР отсутствуют органы управления и планы по этим районам не содержат директивных показателей (за исключением экономических районов, которые особо выделяются в народнохозяйственном плане). Директивные показатели перспективных планов по крупным экономико-географическим зонам страны также разрабатываются лишь в порядке исключения, для них выдвигаются в решениях правительства определенные программные задачи, рассчитанные на несколько десятилетий и отражающие цели стратегического, политического и социально-экономического характера.

В настоящее время важнейшими объектами территориального планирования в общегосударственных планах являются союзные республики. В союзных республиках, имеющих областное деление, основное звено территориального планирования — область (край, АССР). В отличие от крупного экономического района в области (крае, АССР) имеются партийные, советские и плановые органы, которые решают важнейшие экономические задачи и при необходимости могут войти с предложениями в республиканские или общесоюзные органы.

Рассмотрим подробнее территориальное планирование народного хозяйства союзных республик, которое является составной частью народнохозяйственного планирования страны. Главной задачей плана союзной республики является пропорциональное развитие

различных отраслей народного хозяйства, обеспечение сбалансированности развития отраслей специализации и обслуживающих отраслей, производственной и непроизводственной сфер.

По решениям сентябрьского (1965 г.) Пленума ЦК КПСС с целью сочетания территориального планирования с отраслевым принципом управления народным хозяйством были значительно расширены права союзных республик ⁴.

На решение Советов министров союзных республик был передан ряд важнейших вопросов хозяйственного и культурного строительства, им было поручено рассматривать разработанные министерствами и ведомствами СССР проекты планов по подведомственным предприятиям, находящимся на территории республики, и представлять по ним свои предложения в Совет Министров СССР и Госплан СССР, рассматривать разработанные министерствами и ведомствами СССР схемы развития и размещения промышленности соответствующей отрасли, а также задания на проектирование новых, реконструкцию и расширение действующих предприятий, находящихся на территории республики, и представлять по ним свои предложения в Совет Министров СССР и Госплан СССР и соответствующим министерствам и ведомствам.

Был создан отдел территориального планирования и размещения производительных сил в Госплане СССР и соответствующие подразделения в госпланах РСФСР, Украины и некоторых других союзных республик.

Всем предприятиям союзного подчинения вменено в обязанность представлять проекты планов местным плановым органам (облпланам или госпланам союзных республик, не имеющих областного деления), а общесоюзным министерствам — представлять проекты планов не только вышестоящим союзным, но и республи-

⁴ См.: Об улучшении управления промышленностью. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР, 30 сентября 1965 г. — В кн.: Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам, т. 5. М.: Политиздат, 1968; О передаче дополнительно на решение советов министров союзных республик вопросов хозяйственного и культурного строительства. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР, 4 октября 1965 г. — Там же.

канским органам, с тем чтобы те могли оказывать активное влияние на развитие производительных сил на территории республики. Это особенно важно для союзных республик, имеющих развитую крупную промышленность. В РСФСР, например, промышленные предприятия союзного подчинения выпускают около 60 % производимой на территории республики продукции.

В соответствии с Методическими указаниями к разработке государственных планов (1980) планирование народного хозяйства союзных республик включает:

- разработку планов развития хозяйства, подведомственного Совету Министров союзной республики, т. е. хозяйства союзно-республиканского, республиканского и местного подчинения;

- разработку основных показателей развития всего хозяйства, находящегося на территории республики (т. е. основных показателей плана комплексного развития всего хозяйства, включая предприятия и учреждения союзного подчинения)⁵;

- контроль за выполнением планов на территории республик, областей всеми предприятиями независимо от их подчиненности.

Содержание планов развития хозяйства, подведомственного советам министров союзных республик, и порядок их разработки в основном соответствуют порядку разработки народнохозяйственных планов по стране в целом. Планы развития подведомственного хозяйства разрабатываются союзными республиками в развернутой номенклатуре и утверждаются в составе государственного плана развития народного хозяйства СССР отдельным приложением. Структура этих планов

⁵ Основные показатели комплексного развития хозяйства по территории союзной республики начали разрабатываться с 1971 г. (девятый пятилетний план). Планы комплексного развития всего хозяйства республики должны разрабатываться на основе учета всех региональных факторов с целью повышения эффективности общественного производства и уровня жизни населения. Практически в настоящее время эти планы представляют собой сведение воедино проектов, представляемых госплану республики предприятиями и организациями союзного подчинения, и соответствующих показателей по хозяйству, подведомственному Совету Министров республики. Такое положение имеет ряд недостатков, о чем пойдет речь далее.

аналогична структуре общегосударственного плана.

В основные показатели комплексного развития хозяйства включаются задания по объему промышленной продукции в стоимостном и натуральном выражении (по важнейшим видам), по объему и структуре государственных капиталовложений, по труду и кадрам, уровню жизни населения и т. д.

С точки зрения назначения обоих видов плана соотношение между ними характеризуется следующими особенностями.

План по хозяйству, подведомственному Совету Министров республики, по своему характеру преимущественно отраслевой, регламентирующий вопросы развития отраслей и производств, их технико-экономические параметры, направления технического перевооружения и пр. В показателях плана комплексного развития хозяйства прежде всего должны учитываться интересы территории, т. е. решаться вопросы комплексного и пропорционального развития отраслей, в том числе непроизводственной сферы, комплексного использования природных ресурсов, эффективного распределения трудовых ресурсов и пр.

Оба вида плана должны составлять единое целое, взаимно дополняя друг друга, и быть согласованными с территориальным разрезом отраслевых планов. Однако на практике основным планом народного хозяйства союзных республик считается план по хозяйству, подведомственному Совету Министров республики.

Сочетание отраслевого и территориального планирования на уровне разработки народнохозяйственных планов союзных республик имеет два основных аспекта, различающихся в организационно-правовом и методическом отношениях. В первом случае согласование планов комплексного развития хозяйства на территории республики (экономического района, области) происходит с планами развития отраслей, относящихся к подведомственному хозяйству (для уровня республики — отраслей союзно-республиканского и республиканского подчинения, для уровня области — отраслей местного подчинения), а во втором — с планами развития отраслей промышленности союзного подчинения (для области — кроме того, отраслей союзно-республиканского и республиканского подчинения).

В процессе составления проектов долгосрочных территориальных планов госпланы союзных республик взаимодействуют не только с отраслевыми органами управления, но и с Госпланом СССР. Общая логическая схема этого взаимодействия состоит из следующих укрупненных этапов:

- определение предварительных балансовых пропорций в целом по территории республики с учетом задач комплексного развития хозяйства на территории республики и общих целей социально-экономического развития страны;

- представление соответствующих предварительных предложений Госплану СССР, союзным министерствам и ведомствам;

- уточнение предварительных пропорций развития хозяйства республики с учетом коррективов Госплана СССР и предложений министерств и ведомств;

- разработка проектов плана развития хозяйства, подведомственного Совету Министров республики;

- разработка основных показателей комплексного развития хозяйства на территории республики, экономических районов, областей на основе проектов планов министерств, ведомств, предприятий союзного подчинения, расположенных на территории республики.

Для областного уровня планирования, так же как и для республиканского, актуальными являются задачи увязки отраслевых решений с интересами и ресурсами территории, развития непроизводственной сферы и социально-бытовой инфраструктуры, общерайонной производственной инфраструктуры и комплексирующих производств и т. п.

Следует иметь в виду, что обл(край)планы могут оказывать прямое плановое воздействие лишь на хозяйство, подведомственное местным Советам. Задачи межотраслевого и межрайонного характера решаются путем косвенного планового регулирования.

Это находит отражение в разрабатываемых на областном уровне основных показателях комплексного развития хозяйства в территориальном разрезе. Комплексные планы области (края, АССР) [Методические указания..., 1980] основаны на планах развития хозяйства, подведомственного местным Советам депутатов трудящихся, и важнейших показателях планов

предприятий и организаций союзного, союзно-республиканского подчинения ⁶.

Содержание плана комплексного развития хозяйства области, края, АССР показано на схеме 2, при составлении которой использована информация, представленная в книге «Планирование комплексного развития хозяйства области, края, АССР» (1974). Комплексные планы развития хозяйства области могут разрабатываться на год и на пятилетний период.

В процессе планирования комплексного развития хозяйства области на год обобщаются плановые данные предприятий и организаций различной ведомственной подчиненности. Эта работа проводится областной плановой комиссией с привлечением отделов облисполкомов, областного статистического управления, территориальных управлений и инспекций министерств и ведомств союзного и республиканского подчинения.

Кроме этого анализируются показатели комплексного плана плановыми комиссиями и выясняются возможные диспропорции в развитии хозяйства области, а также разрабатываются предложения по совершенствованию хозяйства области.

Эти предложения представляются в вышестоящие органы (Госплан республики, министерства и ведомства) с тем, чтобы их можно было учесть в следующем году.

Показатели комплексного плана развития хозяйства области на пятилетний период также определяются сведением данных по предприятиям, расположенным на территории области, а затем анализируются местными плановыми органами. На основании такого анализа плановые комиссии подготавливают замечания к отраслевым планам и предложения по их корректировке.

Далее госпланы автономных республик, обл(край) планы направляют основные показатели комплексного развития хозяйства в госплан республики (по утвержденным формам) с объяснительной запиской к плану, включающей замечания и предложения в адрес

⁶ Составление перспективных планов по областям, краям и автономным республикам, включая все расположенные на территории предприятия независимо от их подчинения, было предусмотрено после XXIV съезда КПСС.

Разделы плана

Показатели

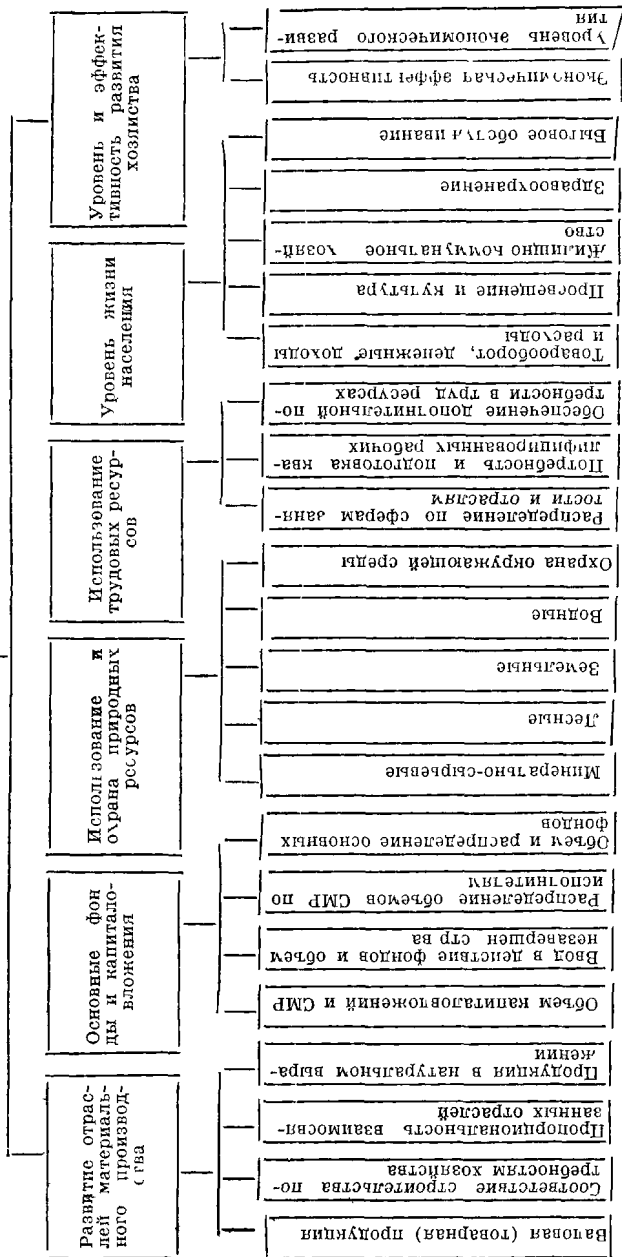


Схема 2 Содержание плана комплексного развития хозяйства области, края, АССР