

Проблемы разработки
и реализации
комплексных программ

Утверждено к печати
Центральным экономико-математическим
институтом АН СССР

Редактор издательства Р. С. Головина
Художественный редактор И. Ю. Нестерова
Технические редакторы Л. Н. Золотухина,
Т. С. Жарикова
Корректор И. А. Талалай

ИБ № 28271

Сдано в набор 17.06.83.

Подписано к печати 11.11.83

Т-17784. Формат 84×108^{1/32}

Бумага типографская № 3

Гарнитура обыкновенная

Печать высокая

Усл. печ. л. 17,9. Уч.-изд. л. 16,9. Усл. кр. отт. 14,9.

Тираж 2500 экз. Тип. зак. 751. Цена 2 руб.

Издательство «Наука»

117864 ГСП-7, Москва В-485

Профсоюзная ул., 90

4-я типография издательства «Наука»

630077, Новосибирск, 77,

Станиславского, 25

ЛЕНИНГРАДСКИЙ ОРДЕНА
И ОРДЕНА ТРУДОВОГО КРАСНО
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

А. И. ЧИСТОБАЕВ, Ю. Н. БАЖЕНОВ

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ КОМПЛЕКСНЫЕ ПРОГРАММЫ



ЛЕНИНГРАД
ИЗДАТЕЛЬСТВО ЛЕНИНГРАДСКОГО УНИВЕРСИТЕТА

1984

**Вопросы
оптимального планирования
и управления
социалистической
экономикой**

Редакционная коллегия:

академик
Н. П. ФЕДОРЕНКО
(главный редактор)

член-корреспондент АН СССР А. И. АНЧИШКИН	доктор экономических наук А. С. НЕКРАСОВ
член-корреспондент АН СССР В. Л. МАКАРОВ	доктор экономических наук Ю. В. ОВСИЕНКО
доктор экономических наук Э. Ф. БАРАНОВ	кандидат экономических наук Ю. А. ОЛЕЙНИК
доктор физико-математических наук Е. Г. ГОЛЬШТЕЙН	доктор экономических наук Н. Я. ПЕТРАКОВ
кандидат экономических наук Э. Б. ЕРШОВ	доктор экономических наук В. Ф. ПУГАЧЕВ
доктор экономических наук Ю. Р. ЛЕЙБКИНД	доктор экономических наук Н. М. РИМАШЕВСКАЯ
кандидат экономических наук Л. И. ЛОПАТНИКОВ (ответственный секретарь)	доктор экономических наук Ю. М. САМОХИН
доктор экономических наук Е. З. МАЙМИНАС	доктор экономических наук Б. П. СУВОРОВ
доктор экономических наук А. А. МОДИН	доктор экономических наук И. П. ШУБКИНА
	доктор экономических наук Ю. В. ЯРЕМЕНКО

Проблемы разработки и реализации комплексных программ

Под редакцией
академика
Н. П. ФЕДОРЕНКО,
доктора экономических наук
Ю. Р. ЛЕЙБКИНДА,
доктора экономических наук
Ю. М. САМОХИНА

Москва
ИЗДАТЕЛЬСТВО
«НАУКА»
1984

В монографии рассматриваются актуальные вопросы совершенствования и развития программно-целевого метода планирования, являющегося одним из новейших направлений совершенствования системы управления. Авторы очерчивают целесообразные границы применения программных методов, описывают процесс выбора программно реализуемых проблем, рассматривают вопросы определения социально-экономической эффективности комплексных программ и программных методов.

Для специалистов в области программно-целевого планирования, экономистов.

ОТ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ

Серия коллективных монографий «Вопросы оптимального планирования и управления социалистической экономикой» содержит результаты исследований, общей целью которых является создание теоретических и методологических основ системы оптимального управления народным хозяйством и его отдельными звеньями. Они охватывают вопросы методологии централизованного планирования, управления и экономического стимулирования производства, рационализации организационных структур управления в условиях широкого применения экономико-математических методов и современной вычислительной техники. Наряду с экономическими и экономико-математическими вопросами рассматриваются проблемы создания информационно-вычислительных систем, их математического и технического обеспечения.

Эти исследования ведутся коллективом Центрального экономико-математического института в сотрудничестве с учеными ряда других научных учреждений Академии наук. Участники работы основываются на указаниях последних съездов партии и пленумов ЦК КПСС о совершенствовании системы планирования и управления, о необходимости развития экономико-математических методов и автоматизированных систем управления, их более эффективного использования в народном хозяйстве страны.

Авторы и редакционная коллегия сознают, что, хотя достигнутый уровень разработки проблем оптимального функционирования социалистической экономики позволил уже сейчас не только осмыслить ряд теоретических понятий и представлений, но и внедрить отдельные элементы и методы оптимизации в хозяйственную практику, работа над этими проблемами еще далека от завершения.

Экономисты, которые заинтересуются выдвинутой в монографии проблематикой, приглашаются принять активное участие в ее дальнейшей разработке. Редакционная коллегия и авторский коллектив с благодарностью примут критические замечания и предложения читателей.

ВВЕДЕНИЕ

Особенности современного общественного развития обусловили повышение требований к системе народнохозяйственного управления и планирования.

В последние годы проделана большая работа по совершенствованию системы управления народным хозяйством. Это — прежде всего совершенствование структуры управления (создание объединений и сокращение звенности), приблизившее органы хозяйственного управления к производству, усиление хозрасчетных отношений во всех отраслях народного хозяйства и другие мероприятия, направленные на повышение эффективности хозяйствования. Постоянно совершенствуется и плановая деятельность. Разработка пятилетних планов с разбивкой по годам позволила по-новому подойти к организации экономического стимулирования предприятий на основе широкого внедрения системы долговременных нормативов. Дальнейшее развитие получила такая новая форма планирования, как разработка и принятие предприятиями встречных планов, которые обеспечивают соединение государственного планирования и хозяйственной инициативы снизу.

На основе большого и разностороннего опыта социалистического планирования и ленинского учения о принципах и методах разработки единых планов в 70-х годах был сделан новый шаг в развитии методологии планирования. Это нашло выражение в усилении социальной ориентации и перспективного аспекта планов, в повышении комплексности решения крупных народнохозяйственных задач экономического и социального развития. Особую роль в совершенствовании планового механизма сыграло увеличение горизонта планирования, проявившееся в разработке долгосрочных планов и в систематической подготовке Комплексной программы научно-технического прогресса и его социально-экономических последствий. Основное значение в долгосрочном плане приобретает определение темпов и направлений научно-технического прогресса, соответствующих решению стратегических целей и задач социально-экономического развития. Вместе с тем усиливается целевой аспект долгосрочного планирования. Возникают проблемы создания методов разра-

ботки комплекса взаимно согласованных целей общественно-го развития, соизмерения их значимости, совмещения целе-вого и ресурсного аспектов планов.

Анализ целей плана в сопоставлении со сложившимися темпами и пропорциями общественного развития позволяет выделить в их составе важнейшие социальные и экономи-ческие проблемы, требующие для своего решения разработки целой системы специальных мероприятий, выходящих за рамки отраслевых или территориальных возможностей, привлечения значительных ресурсов. Инструментом свое-временного и эффективного решения таких проблем служат комплексные народнохозяйственные программы. Они яв-ляются особой формой организации решения важнейших со-циально-экономических задач и внедрения результатов науч-но-технического прогресса.

Использование программ позволяет координировать дея-тельность большого числа участников (ведомств, организа-ций, предприятий, отдельных исполнителей) при решении многоаспектных задач народнохозяйственного развития, ко-торые не могут быть эффективно решены в рамках отраслево-го или территориального планирования. Такая координа-ция достигается специфическими методами разработки и реа-лизации программ, совмещением программно-целевого пла-нирования со сложившимся функционированием планового механизма.

Отдельные элементы программно-целевого планирования появлялись на разных этапах развития народного хозяйства. Некоторые из них присутствовали уже в плане ГОЭЛРО: направленность на решение важнейших народнохозяйствен-ных задач, сочетание социально-экономических и производ-ственно-технических факторов, целевая ориентация использо-вания ресурсов, межотраслевая организация разработки. В последующие годы практика управления накапливала опыт комплексного решения крупномасштабных межотраслевых задач (комплексное развитие ведущих отраслей промышлен-ности в 30-х годах, коллективизация, создание Урало-Куз-нецкого комбината, освоение нефтяных богатств Западной Сибири), находя методы и приемы взаимоувязки различных аспектов развития отраслей и территорий.

Несмотря на успешное решение поставленных задач, бы-ло бы неправильным считать эти программы в полной мере программами в сегодняшнем понимании этого термина ни по методам постановки и формирования целей, ни по методам разработки программных заданий, ни по организации управ-ления их выполнением. Более того, вызванное научно-тех-

нической революцией усложнение хозяйственных связей, необходимость совместного планирования социального и производственного развития, требования сохранения природной среды, процессы интеграции хозяйства социалистических стран затрудняют эффективное использование успешно применявшихся ранее приемов решения народнохозяйственных проблем. Возникла задача создания отвечающих сегодняшним требованиям методов комплексного решения проблем социально-экономического развития на программно-целевой основе.

Значение комплексных программ постоянно возрастает. Им уделяется все большее внимание в решениях партии и правительства по хозяйственным вопросам. В принятом в 1979 г. постановлении ЦК КПСС и СМ СССР «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы» поставлена задача разрабатывать комплексные научно-технические, экономические и социальные программы, также программы по развитию отдельных регионов и территориально-производственных комплексов в качестве важнейшей части государственных перспективных планов экономического и социального развития; тем самым повышается роль исследований программно-целевых проблем¹.

Программы, широкое использование которых в плановой практике подготовлено всем ходом развития социалистического планирования, приносят ряд методологических, методических и организационных проблем, связанных как с разработкой самих программ и встраиванием их в действующий механизм управления народным хозяйством, так и с пониманием особенностей программно-целевого подхода в комплексе предложений по совершенствованию планирования. Исследование этих проблем и путей их решения положено в основу монографии. Монография написана авторским коллективом в составе:

Введение — Ю. М. Самохин.

Раздел первый, глава первая, параграф первый — Н. П. Федоренко, Е. В. Руднева, Ю. М. Самохин, параграф второй — А. Р. Лейбкинд, Е. В. Руднева, Б. Л. Рудник, Ю. М. Самохин; глава вторая, параграф первый — А. Р. Лейбкинд, Е. В. Руднева, Б. Л. Рудник; глава вторая, параграф второй — А. Р. Лейбкинд; глава вторая,

¹ Совершенствование хозяйственного механизма: Сборник документов. М.: Правда, 1982, с. 5—35.

параграф третий — А. Р. Лейбкинд, Б. Л. Рудник; глава третья — Е. В. Руднева.

Раздел второй, глава первая, параграф первый — В. А. Агафонов, В. О. Розенталь, Ю. М. Самохин, параграфы второй, третий — Т. В. Казенова, А. Р. Лейбкинд, Б. Л. Рудник и четвертый — А. Р. Лейбкинд, Б. Л. Рудник; глава вторая, параграфы первый и третий — Е. В. Руднева, параграф второй — А. Р. Лейбкинд.

Раздел третий, глава первая, параграф первый — А. Р. Лейбкинд, Б. Л. Рудник, параграф второй — В. Я. Лин, А. Г. Фонов; глава вторая, параграф первый — В. А. Агафонов, В. О. Розенталь, параграфы второй, третий и четвертый — В. А. Агафонов; глава третья — В. А. Агафонов.

Методологические проблемы программно-целевого планирования и управления



Глава первая

СОДЕРЖАНИЕ И ОСОБЕННОСТИ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА

1. Проблемы управления народным хозяйством и комплексные программы

Наша страна вступила в 80-е годы, обладая мощным производственным, научно-техническим и трудовым потенциалом. В 1981 г. объем произведенного национального дохода составил 168% от уровня, достигнутого в 1970 г., основные производственные фонды всех отраслей народного хозяйства увеличились по сравнению с 1970 г. в 2,3 раза, валовая продукция промышленности выросла на 84%, производительность общественного труда увеличилась в 1,5 раза [1, с. 60, 61].

Высокий уровень развития экономики СССР определяет возможности более полного удовлетворения растущих потребностей населения и наиболее полного обеспечения производства необходимыми ресурсами. Вместе с тем, как отмечалось на XXVI съезде КПСС, в 80-е годы удовлетворять эти производственные и личные потребности придется в непростых условиях, поскольку будет действовать ряд факторов, усложняющих экономическое развитие. «Один из них — сокращение прироста трудовых ресурсов. Другой — увеличение затрат в связи с освоением Востока и Севера, а также неизбежный рост расходов на охрану окружающей среды. К этому надо добавить, что существует немало старых предприятий, требующих коренной перестройки. Да и дороги, транспорт, связь отстают от возрастающих нужд экономики. Следовательно, и здесь требуются серьезные усилия, большие средства» [2, с. 38]. Возможности экстенсивного роста общественного производства за счет увеличения физического объема основных производственных фондов, роста числен-

ности занятых, изменения добычи первичного промышленного сырья и топлива в настоящее время в значительной мере исчерпаны.

Первая проблема возникла в связи с тем, что в сфере воспроизводства трудовых ресурсов из-за сложившейся демографической ситуации наблюдается постепенное снижение темпов прироста населения трудоспособного возраста и особенно в Европейской части СССР. В этих условиях важнейшим фактором экономического роста становится повышение производительности труда, за счет которого в одиннадцатой пятилетке предполагается получить не менее 85—90% прироста национального дохода [2, с. 108]. Столь значительное повышение производительности труда предполагает решение целого комплекса задач межотраслевого и межведомственного характера, согласование действий различного вида рычагов и стимулов. Оно, в частности, требует усиления стимулирующей роли заработной платы и упорядочения ее форм, улучшения организации и дисциплины труда и связано с решением проблемы более полного удовлетворения платежеспособного спроса населения, сбалансирования доходов и объема производства потребительских благ.

Вторая проблема вызвана удорожанием добычи всех видов ресурсов. Рост капитальных вложений в добычу каждой тонны сырья, производство металла, топлива, цемента, минеральных удобрений и т. п. выдвигают задачу их экономного использования в число наиболее насущных задач социально-экономического развития. О значительных, далеко еще не полностью используемых резервах в этой области говорит следующий пример: сокращение только наполовину потерь и отходов в металлообработке было бы равноценно 10-процентному увеличению производства готового проката черных металлов [2, с. 39].

В «Основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1981—1985 годы и на период до 1990 года» намечен комплекс мер по обеспечению экономии производственных ресурсов. Министерствам, союзным республикам и предприятиям будут установлены задания по экономии производственных ресурсов, которые должны рассматриваться как минимальные и подлежащие обязательно выполнению. Для эффективного решения этих задач необходимы также разработка и осуществление взаимосвязанной системы научно-технических, производственных, организационных мероприятий по внедрению новой техники, малоотходной и энергосберегающей технологии, прогрессивных норм расхода ресурсов и т. п.

Проблемы межотраслевой и межведомственной координации возникают также в связи с усложнением состава и изменением «географии» ресурсов. Природные ресурсы не могут уже рассматриваться как дары природы. Их расход и компенсация ущерба, наносимого окружающей среде, должны учитываться в общественно необходимых затратах. Для регенерации природных ресурсов, очистки среды от загрязнений, как правило, необходимо осуществление дорогостоящих мероприятий различного характера учреждениями и организациями различного уровня.

Изменение «географии» ресурсного потенциала обусловлено постепенным исчерпанием месторождений полезных ископаемых в индустриально развитых районах Европейской части СССР и перемещением основных центров добывающей промышленности на Восток и Север. В этих районах создание новых центров добычи и первичной переработки природного сырья сопряжено со значительными капитальными вложениями в производство и формирование элементов инфраструктуры. Эффективность этих затрат во многом определяется степенью комплексности хозяйственного освоения территорий, которая связана с созданием и развитием населенных пунктов, территориально-производственных комплексов, промышленных узлов. В настоящее время уже создан и успешно функционирует ряд таких комплексов (Павлодар-Экибастузский, Братско-Усть-Илимский, Южно-Якутский, Южно-Таджикский). Как показывает опыт, накопленный в процессе их формирования, инвестиционная политика министерств-участников в ряде случаев была подчинена узкоотраслевому подходу, ориентированному на преимущественное развитие предприятий отраслевой специализации. Результатом этого явилось отставание темпов развития инфраструктуры. Для преодоления подобных тенденций необходимо решение задач по координации деятельности министерств, ведомств, территориальных органов, принимающих участие в управлении процессом создания ТПК.

Характерная особенность развития экономики СССР в предыдущие пятилетки — наращивание объема основных производственных фондов за счет возрастания доли производственного накопления в национальном доходе. Это, естественно, ограничивало возможности социалистического общества в увеличении ресурсов, направляемых на удовлетворение потребностей населения. Стоящие перед нашей страной задачи в области дальнейшего роста народного благосостояния требуют перехода на иной, интенсивный путь развития, при котором увеличение национального дохода будет

достигаться не на основе опережающего роста капитальных вложений, а за счет повышения их эффективности, более рационального использования имеющегося производственного потенциала.

Намеченное в одиннадцатой пятилетке увеличение объема национального дохода впервые предстоит обеспечить при меньшем, чем за предыдущее пятилетие, абсолютном и относительном приросте капитальных вложений. Это предъявляет более высокие требования к отбору вариантов и концентрации капитальных вложений на пусковых стройках. Большое значение приобретает также увеличение капитальных вложений, направляемых на реконструкцию и техническое перевооружение действующих предприятий. Как показывают расчеты, этот вид инвестиций более эффективен, так как они окупаются в среднем в 3 раза быстрее, чем при создании аналогичных производственных мощностей за счет нового строительства. При этом сокращается также потребность в рабочей силе.

Важнейшее условие перехода на интенсивный путь развития — всемерное использование достижения научно-технического прогресса в производстве, планировании и управлении им. Будучи одним из основных факторов ускорения социально-экономического развития, научно-технический прогресс усиливает взаимосвязи между элементами производственной системы, интеграцию народнохозяйственных процессов. Реконструкция группы предприятий или какой-либо отрасли в целом может принести наибольший эффект лишь в том случае, если при ее планировании будут учтены капитальные вложения в расширение отраслей — поставщиков и потребителей ее продукции. Невыполнение этого условия может привести к народнохозяйственным потерям. Эффективное внедрение научных новшеств требует пропорционального развития взаимосвязанных отраслей и, следовательно, выделения в качестве самостоятельного объекта планирования наряду с отраслями и регионами межотраслевых народнохозяйственных комплексов.

Воздействия научно-технического прогресса на развитие экономики и общества широки и многогранны. Происходящее в настоящее время в первую очередь под влиянием научно-технического прогресса интенсивное развитие производительных сил влечет за собой последствия, которые выходят далеко за рамки науки, техники, производства. Поэтому управление научно-техническим прогрессом требует целостного системного планирования, которое охватило бы всю цепь «наука — производство» — от прогнозов развития фунда-

ментальных научных исследований, планов прикладных и опытно-конструкторских разработок до планов строительства новых объектов, реконструкции, освоения новой продукции. Реализация такого подхода предполагает прежде всего расширение временного горизонта планирования. Этому требует и сама специфика «технологии» научных исследований и разработок, так как период от возникновения научной идеи, теоретических и прикладных исследований, проектных разработок до освоения и внедрения в практику новой техники и получения результата составляет, как правило, 10—15, а иногда и более лет.

Кроме того, поскольку научные исследования и их внедрение в практику осуществляются силами организаций, принадлежащих к разным министерствам и ведомствам, для достижения требуемой комплексности научных разработок и их эффективного завершения часто оказываются необходимыми надведомственная координация деятельности участников, изменение порядка их финансирования и стимулирования.

Научно-технический прогресс, достигнутый уровень развития производительных сил создают возможности для дальнейшего подъема благосостояния народа. В одиннадцатой пятилетке намечается повысить удельный вес фонда потребления в национальном доходе до 77,3%. Существенно возрастут общественные фонды потребления. Среднемесячная заработная плата увеличится за пятилетие на 13—16% и достигнет 190—195 руб. Доходы колхозников от общественного хозяйства увеличатся на 20—22% [2, с. 44—45].

«Разумеется, повышение уровня жизни трудящихся не сводится к росту денежных доходов. Сейчас, как считает Центральный Комитет КПСС, на первый план выдвигается задача улучшить снабжение населения продовольствием, а также промышленными товарами широкого потребления.

На протяжении последних пятилеток производство продуктов питания увеличилось. Вместе с тем Центральный Комитет партии, Политбюро ЦК КПСС, хорошо зная положение в каждой республике, в каждой области, видят, что трудности со снабжением населения продовольствием все еще имеют место» [2, с. 45].

Одна из причин возникновения продовольственной проблемы состоит в диспропорциональности развития различных звеньев аграрно-промышленного комплекса. В течение последних лет много ресурсов направлялось в техническое оснащение сельского хозяйства, развитие агротехники.

Вместе с тем из-за нехватки уборочной техники и транспортных средств не доводилась до хранилищ часть собранного урожая, из-за отсутствия условий для надежного хранения и переработки терялась доля продукции земледелия.

Недостаточная эффективность функционирования аграрно-промышленного комплекса в значительной степени обусловлена тем, что до настоящего времени управление отраслями, которые входят в АПК, было рассредоточено между ведомствами, имеющими собственные планы развития, источники финансирования и показатели хозяйственной деятельности, практически не связанные с конечными результатами комплекса. Например, мелиорация и производственно-техническое обслуживание сельского хозяйства оказались вне системы управления процессом сельскохозяйственного производства, хотя результаты их деятельности целиком предназначены для сельского хозяйства. Мелиоративные работы финансировались из государственного бюджета, мелиораторы отчитывались за истраченные средства не сельскохозяйственной продукцией, а километрами вырытых каналов, уложенных труб, гектарами земель, охваченных мелиоративным строительством. Что касается предприятий производственно-технического обслуживания сельского хозяйства, то они получали план по ремонту техники в денежном выражении, причем план из года в год увеличивался.

В настоящее время также нуждается в совершенствовании механизм экономического управления АПК, поскольку именно он в значительной степени определяет эффективность деятельности всех предприятий от производства сельскохозяйственной продукции до ее переработки и реализации потребителю. Развитие хозрасчетных отношений в сфере сельскохозяйственного производства, расширение хозяйственной самостоятельности предприятий в настоящее время сдерживаются, в частности, тем, что розничные и закупочные цены на некоторые виды сельскохозяйственных продуктов ниже общественно необходимых затрат на их производство, причем прямые дотации на технику и удобрения, на строительство, периодическое списание задолженности по кредиту плано-убыточных хозяйств применяются часто не только к объективно нерентабельным, но и к отстающим хозяйствам. В результате экономическое положение совхозов и колхозов оказывается существенно менее дифференцированным, чем результаты их хозяйственной деятельности. Несовершенен также механизм изъятия дифференциальной земельной ренты, так как поясные закупочные цены недостаточно отражают различия в объективных условиях производства,