

ПРИМЕНЕНИЕ ДОГОВОРНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СИСТЕМЕ ПЛАНИРОВАНИЯ ПРОИЗВОДСТВА

В статье рассматриваются три формы планирования производства: первая — действующая в настоящее время, вторая — фактически сложившаяся в ходе проведения крупномасштабного экономического эксперимента и третья — форма, использование которой, по мнению автора, наиболее перспективно с позиции углубления и развития новых методов хозяйствования.

Экономические связи производителей в социалистическом народном хозяйстве строятся на основе плана. Именно научно обоснованное плановое ведение хозяйства обеспечивает решение крупных и сложных задач экономического и социального развития в самые сжатые сроки. В то же время с развитием производительных сил должно меняться соотношение различных конкретных инструментов реализации планомерности в рамках хозяйственного механизма. Опыт совершенствования хозяйственного механизма свидетельствует о возрастании на современном этапе роли договорных отношений именно как элемента планомерной организации производства в масштабах народного хозяйства в целом. Важный материал для изучения указанной тенденции дает крупномасштабный экономический эксперимент.

Действующей форме планирования производства в масштабах общества характерны директивные адресные плановые задания по объемам производства в стоимостной форме с выделением основных видов продукции в натуральном выражении и фондируемое распределение основных видов ресурсов в увязке с этими плановыми заданиями. Заключение договоров о поставке продукции рассматривается только как этап реализации плановых заданий по производству, но не их подготовки, что и отражено в соответствующих юридических нормах.

Эта форма планирования в начальный период ее использования не столько соответствовала особенностям функционирования крупного машинного производства, сколько отражала потребность в его создании, причем самыми ускоренными темпами.

Использование порядка планирования, выводящего договорные отношения из процесса организации производства, обеспечило требуемые темпы и направление развития народного хозяйства, но не могло устранить противоречивость интересов производителей и потребителей, свойственную машинному производству. Особенность крупного машинного производства состоит в том, что чем больше объем производства, тем ниже общие затраты на одно изделие (даже при неизменных прямых затратах живого труда). В то же время потребительные свойства массовых изделий могут не вполне соответствовать запросам конкретного потребителя, что снижает эффективность их применения или ведет к дополнительным затратам по их приспособлению, модификации. Поэтому предприятия, будучи одновременно и производителями и потребителями продукции, выступают как носители противоречивых интересов. Как производители они заинтересованы в чисто количественном наращивании объемов производства, в изготовлении массовых изделий, как потребители — в стабильном, бесперебойном снабжении предметами, соответствующими специфике их собственного производства. Данное противоречие в условиях централизованного распределения ресурсов и ограниченной роли договорных отношений проявляется в своего рода конкуренции заявок на фондируемые ресурсы, в напряженности согласования заданий по объемам производства и выделяемых под них ресурсов, норм их расхода и, кроме того, в так называемой проблеме «скрытых резервов».

Уже в 30-е годы тенденция к занижению возможностей производства и завышению потребности в ресурсах предприятиями и министерствами проявилась вполне отчетливо. Поскольку определение потребности в продукции и ее реализацию в значитель-

ной степени взяло на себя государство, происходило сокращение сбытовых функций предприятий. Это привело к переносу на вышестоящие уровни управления функций планирования качества продукции, работ по специализации и кооперированию производства. Одновременно необходимость выполнения плановых заданий обусловила расширение снабженческих функций предприятий, усилила тенденцию к обрастанию основного производства различными вспомогательными и заготовительными.

Первая форма планирования производства соответствует главным образом интересам предприятий как производителей. Так, в период индустриализации объемы производства наращивались высокими темпами, а вопросы обновления продукции не были столь остры. Повышенные затраты, в том числе ручного труда, во вспомогательном и заготовительном производстве компенсировались экономией от механизации и расширения масштабов основного производства. По мере исчерпания этого источника повышения эффективности на передний план встают проблемы технического обновления основного производства и подтягивания к его уровню других производств. Решение данных проблем объективно требует активизации участия предприятий в разработке планов, усиления роли предприятий как потребителей.

На народнохозяйственном уровне применение первой формы планового руководства сопровождалось созданием системы балансов производства и распределения продукции в адресном разрезе и породило специфические методологические проблемы. Качество любого баланса определяется прежде всего степенью однородности продукции, входящей в его состав. Поэтому заинтересованность предприятий как производителей в выпуске неизменной продукции способствует сохранению однородности балансов и, следовательно, обоснованности плановых заданий. В то же время по мере развития производительных сил, углубления специализации производства и потребления неизбежно возникает потребность в увеличении номенклатуры балансов для сохранения однородности каждого из них. Однако рост числа одновременно составляемых балансов все более затрудняет их взаимную увязку, согласование.

Число позиций, по которым в годовом плане экономического и социального развития страны утверждаются адресные задания министерствам, исчисляется несколькими тысячами. В свою очередь, министерства доводят до предприятий задания по десяткам тысяч позиций, а конкретных изделий, зафиксированных в классификаторах продукции, насчитывается десятки миллионов. Часть позиций конкретизирует обобщенные показатели народнохозяйственного уровня. Вместе с тем возникает вопрос об их соответствии реальным потребностям, поскольку на стадии машинного производства экономический интерес предприятия как производителя проявляется в сокращении номенклатуры, вытеснении малообъемных видов продукции. Особенно отрицательно это сказывается на удовлетворения новых и формирующихся потребностей, на разработке и внедрении научных достижений. Другая часть позиций утверждается предприятиям в дополнение к номенклатуре верхнего уровня. Для них более остро стоят проблемы ресурсного обеспечения, что является естественным следствием увязки выделяемых ресурсов с плановыми заданиями по производству.

На народнохозяйственном уровне выделение ресурсов «под план» порождает две противоречивые тенденции. С одной стороны, увязка заданий по производству с ресурсным обеспечением предполагает самую высокую степень централизации нормирования, усиление натурального аспекта на верхнем уровне управления. С другой—на этом уровне невозможно, да и не нужно охватывать все натуральные позиции. Необходим обобщенный подход, что требует усиления стоимостного аспекта в планировании.

Сложность взаимного согласования изменений адресных заданий порождает тенденцию к внутриведомственному маневру ресурсами, особенно в ходе выполнения плана. Когда в качестве получателей ресурсов выступают отраслевые министерства, объединяющие группы однородных предприятий, это дает положительные краткосрочные результаты. Долгосрочные результаты могут быть иными. Стремление к возможно луч-

шему ресурсному обеспечению ведет к развитию внутриведомственной, внутрихозяйственной специализации и кооперации производства. В результате не только предприятия, но и отраслевые министерства превращаются во все более разветвленные, многоотраслевые образования. Такая внутриминистерская специализация не всегда бывает экономически более эффективной, чем специализация в рамках территорий, и часто препятствует проведению единой технической политики.

В целом можно сказать, что первая форма планирования производства является недостаточно приспособленной для учета быстрых и значительных изменений общественных потребностей, вызываемых прежде всего научно-техническим прогрессом. В ходе широкомасштабного экономического эксперимента наблюдается трансформация данной традиционной формы планирования в иную. Для новой формы планирования (условно назовем ее второй) характерно использование договорных отношений не только на стадии выполнения планов, но и на стадии их формирования.

Наибольший интерес в этой связи представляет форма планирования производства, применяемая в машиностроении. Основная ее особенность состоит в создании условий для заключения предприятиями договоров о поставке продукции до начала производства. Конкретно это выражается в изменении порядка и сроков разработки планов—пятилетних и годовых. К настоящему времени практическую проверку прошел только порядок годового планирования. Основой договорных отношений при этом остаются плановые задания по производству продукции в соответствии с заранее установленной номенклатурой, но стоимостные задания плана формируются уже после проведения договорной кампании, а главное—договорные отношения становятся элементом планомерной организации работы предприятий, начинают активно воздействовать на разработку их производственной программы.

Следует отметить, что такое отношение к договорам поставки продукции в практике нашего хозяйствования формировалось в течение довольно длительного времени. Уже в конце 40-х годов при завершении процесса послевоенного восстановления экономики вопрос дисциплины поставок стоял довольно остро. Так, в постановлении Совета Министров СССР от 21 апреля 1949 г. «О заключении хозяйственных договоров» указывалось: «Часть заключенных договоров носит формальный характер, не предусматривает конкретных обязательств сторон... Практика бездоговорных поставок снижает ответственность поставщиков, нередко приводит к отгрузке ненужной потребителю продукции... В то же время отсутствие договоров и ослабление договорной дисциплины снижает ответственность потребителей за представляемые ими заявки и спецификации, приводит к выдаче неправильных заказов, к частому изменению спецификации, к отказу от получения и оплаты поставляемой продукции»¹. В дальнейшем (в конце 70-х годов) в статистической отчетности стал использоваться специальный показатель—уровень выполнения обязательств по поставкам продукции. В рамках экономического эксперимента этот показатель является главным оценочным, заменив в данном качестве показатель уровня выполнения планового задания по общему объему реализованной продукции.

В теоретическом аспекте такая эволюция означает постепенное восстановление роли договорных отношений как формы отражения общественных потребностей. Исторически договорные отношения появляются в процессе обмена обособленных товаропроизводителей произведенной продукцией. Главное здесь — пропорция обмена, которая и фиксирует задним числом общественную потребность. По мере обобществления производства расширяются возможности и потребности в более раннем заключении договоров на поставку, в установлении договорных отношений до, а не после формирования и осуществления производственной программы. Определение общественных потребностей начинает отделяться во времени от определения и реализации пропорций обмена, а договорная форма отношения — превращаться в элемент планомерной органи-

¹ См. «Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам (1917-1967 гг.)». Политиздат, 1968 г., т. 3, стр. 569.

зации производства.

Одним из результатов применения второй формы планирования производства явилось то, что на предприятиях усилилось внимание к сбытовым функциям. На многих из них созданы специальные комиссии, включающие представителей всех служб предприятия, ответственных за качество выполнения обязательств по поставкам. Более широкие масштабы принимает перестройка внутривозовского планирования и управления, направленная на повышение ритмичности, комплексности производства. Например, в производственном объединении «Уралэлектротяжмаш» были объединены функции планирования производства, заключения договоров и сбыта продукции.

Во многих случаях со стороны машиностроительных предприятий поступают предложения перенести сроки разработки планов на еще более ранний период, чем это было предусмотрено экспериментом. Все шире круг продукции, подготовка к производству которой, а также само производство выходят за рамки одного года. В дальнейшем, по мере развития процесса обновления производства, можно ожидать, что требования более раннего принятия окончательных плановых решений по производству различных орудий труда еще более усилятся. В то же время в производстве предметов потребления наблюдается противоположная тенденция — к большей связи плановых заданий с оценкой реальных результатов сельскохозяйственного года, формирующих ресурсное обеспечение производства. В отдельных случаях это приводит к тому, что окончательные плановые решения принимаются уже после начала соответствующего планового периода.

В сфере снабжения заметных изменений пока не произошло. Об этом свидетельствует, в частности, ускорившийся рост сверхнормативных запасов сырья и материалов. По-видимому, дело тут в том, что машинное производство более чутко реагирует на недостаток ресурсов, чем на их избыток. Если повышается роль договорных отношений в планировании, то это должно подкрепляться ростом ответственности потребителя за обоснованность заявленной потребности.

В эксперименте предприятия выступают в основном как производители. Их интересы как потребителей не нашли столь же детального отражения ни в планировании, ни в стимулировании. Видимо, в определенной мере данное обстоятельство объясняется тем, что включенные в 1984 г. в эксперимент отрасли не являлись партнерами, поскольку в первый год на работу в условиях эксперимента были переведены отрасли, в максимальной степени различающиеся между собой по организации производства. Тяжелое машиностроение имеет повышенный удельный вес индивидуального и малосерийного производства, а электротехническая промышленность выпускает преимущественно крупносерийную и массовую продукцию.

В эксперименте была восстановлена функция фонда развития производства как нецентрализованного источника капитальных вложений на цели технического перевооружения. К настоящему времени предприятия пока не реализовали эти права в достаточной мере. Видимо, в первую очередь внимание уделяется производственной программе и выполнению договорных обязательств. При действующей системе планирования заключение договоров в значительной степени совпадает по времени с формированием заявок под фонд развития производства на последующий период. Кроме того, трудно рассчитывать на подготовку эффективных мероприятий, осуществляемых за счет этого фонда, если они не увязаны с общей концепцией развития предприятия. В свою очередь, такая концепция должна стать составной частью комплексного перспективного плана технического перевооружения и развития отрасли или подотрасли в целом, разработка которого входит уже в компетенцию министерства. Однако нередко министерства подходят к разработке указанных планов формально. Очевидно, одна из причин состоит в том, что не только предприятия, но и министерства в существующих условиях основное внимание вынуждены уделять текущему производству.

Как уже отмечалось, для машиностроения характерно перенесение на более ран-

ний срок разработки планов производства. Это предполагает определенные изменения в сроках ресурсных проработок. В то же время специфике балансовой работы больше соответствует принятие всех решений, требующих взаимной увязки, как можно ближе к началу планового периода. Поскольку и в эксперименте ресурсы выделяются «под план», предусмотрено некоторое отставание их определения от уточнения и детализации заданий по производству. Однако продукция большинства предприятий является промежуточной и выступает в качестве ресурсов для других предприятий. В итоге получается, что предприятие не может точно сформулировать свои потребности, пока не знает заданий по производству, но эти задания должны быть ориентированы на потребности других предприятий. Применяемый в эксперименте порядок формирования фондов и заданий по производству данную проблему пока не снимает. Так, значительная часть вопросов снабжения и реализации, возникших в ходе выполнения плана 1984 г., была обусловлена недостаточно точным определением предприятиями своих потребностей в ресурсах на стадии подготовки предложений к плану.

Во взаимоотношениях органов Госснаба СССР с предприятиями в 1984 г. выявилась еще одна принципиальная проблема, которая до последнего времени не привлекала особого внимания. Предприятия поставили вопрос об укрупнении малообъемных заказов до размеров, соответствующих транзитным нормам, с тем чтобы конкретные потребители получали продукцию через территориальные базы Госснаба СССР. Решение по этому вопросу было принято еще до начала эксперимента, но практически не выполнялось. С одной стороны, базы Госснаба СССР недостаточно хорошо обеспечены складскими помещениями и оборудованием, чтобы выполнять данные требования, с другой — предприятия не всегда спешили выполнить договор, если он не укладывался в транзитную норму. Однако территориальные органы снабжения могли бы стать не только перевалочными пунктами и местом доработки отдельных изделий, исходя из конкретных нужд потребителей, но и аккумуляторами потребностей предприятий в процессе разработки и реализации планов. Участвующие в эксперименте министерства-производители положительно относятся к такому порядку, поскольку появляется возможность значительно сократить число участников договорных отношений, упростить и ускорить проведение договорных кампаний, облегчить выполнение подведомственными предприятиями обязательств по поставкам.

Однако те же министерства, выступающие уже в качестве потребителей фондируемых ресурсов, не проявляют готовности отказаться от возможности централизованно распределять эти ресурсы по подведомственным предприятиям. В то же время без изменения порядка распределения и доведения лимитов и фондов вряд ли можно рассчитывать на более эффективное использование органов снабжения для планомерной увязки потребностей и ресурсов.

Исходя из изложенного, можно наметить некоторые элементы третьей формы планирования производства. Как и первые две, она предполагает директивность и адресность плановых заданий по производству важнейших видов продукции и их фондируемое распределение. Новыми, по нашему мнению, должны быть методы согласования производства и потребления как централизованно планируемых, так и других видов продукции. Речь идет об отказе от выделения ресурсов «под план» в качестве основного метода балансовой работы, свойственного первой и отчасти второй форме планирования производства, а также о соответствующих изменениях в порядке и сроках подготовки и принятия плановых решений. Ниже эти изменения будут рассмотрены отдельно для планирования распределения средств и предметов труда.

Тесная связь между увеличением средств труда и объемов производства характерна для нового строительства при незначительном выбытии основных фондов. В ходе индустриализации эта связь явно прослеживалась и учитывалась в планировании производства и капитальных вложений. В условиях же резкого изменения пропорций в пользу обновления действующего производства руководствоваться этой связью, видимо, уже

нельзя. С одной стороны, расшивка узких мест, в частности в заготовительном и вспомогательном производствах, за счет сравнительно малых вложений может дать большой прирост объемов производства и высвободить значительные трудовые ресурсы. С другой, замена действующего оборудования более современным, автоматизированным часто связана с большими единовременными капитальными вложениями без заметного роста объемов, особенно в первое время. В новых условиях планирование распределения средств труда целесообразнее ориентировать не столько на непосредственное увеличение объемов, сколько на комплексное повышение технико-экономического уровня производства, повышение его способности удовлетворять более разнообразные потребности оперативно и на высоком качественном уровне. Следовало бы также расширить период разработки балансов средств труда по крайней мере до двух лет. Данные меры позволят теснее увязать порядок планирования производства средств труда с планированием капитального строительства, поскольку именно на такой период разрабатываются текущие планы строительства и ввода основных производственных фондов и мощностей. Что касается структуры планов распределения, то вряд ли можно ожидать здесь каких-либо существенных дополнительных изменений. Ресурсы под мероприятия по техническому перевооружению производства, планируемые и осуществляемые предприятиями самостоятельно за счет средств фонда развития производства, уже выделяются в государственном плане отдельно. Дальнейшие изменения в этой сфере могут касаться порядка выделения. Например, постановлением о широком распространении новых методов хозяйствования обобщение соответствующих потребностей предприятий поручено не министерствам, а территориальным органам Госнаба СССР. Однако данная мера, на наш взгляд, не приведет к сколько-нибудь значительному перераспределению инвестиционных ресурсов. Масштабы и глубина преобразований, которые предстоит осуществить в ближайшем будущем в народном хозяйстве, требуют весьма высокого уровня их распределения по отраслям, а именно через отраслевые министерства, и оставляют сравнительно узкие границы для проявления самостоятельности предприятий в данной области.

Иначе обстоит дело с распределением предметов труда. Здесь отказ от выделения ресурсов «под план» непосредственно связан с изменением динамики производства металла, топливно-энергетических и других первичных ресурсов. В отличие от периода индустриализации, когда имелась возможность, а отчасти и необходимость постоянно наращивать объемы их производства, сейчас важно обеспечить ускорение темпов экономического развития при значительном сокращении темпов прироста первичных ресурсов, а в отдельных случаях и стабилизации объемов их производства. Такие примеры уже есть. Предприятия Министерства электротехнической промышленности в одиннадцатой пятилетке наращивали объемы производства практически без увеличения потребления основных фондируемых ресурсов.

Отказ от выделения ресурсов «под план», прежде всего, способствовал бы значительному общему сокращению номенклатуры централизованных плановых заданий. Дело в том, что практика выделения ресурсов «под план» невольно приводит к расширению номенклатуры по инициативе снизу. Например, машиностроительное предприятие заинтересовано в установлении ему плана по производству пиломатериалов, так как без такого задания у него могут возникнуть трудности с сырьем для упаковки продукции, а горно-обогатительный комбинат по аналогичным мотивам заинтересован в получении задания на производство вскрышных работ и т. п.

При сокращении централизованно планируемой номенклатуры возможна такая ситуация, когда не все предприятия будут иметь задания народнохозяйственного плана. Широкое распространение получат договорные отношения, основанные на использовании плановых лимитов (фондов) на материальные ресурсы. В этом случае плановая дисциплина в большей мере будет затрагивать потребителя продукции. Расширение права выбора поставщика усилит ориентацию производства на удовлетворение конкретных общественных потребностей, Одновременно повышение роли лимитов (фондов) приве-

дет к разгрузке нормирования расхода ресурсов от несвойственных ему балансово-распределительных функций, будет способствовать перенесению основного объема работ по установлению и изменению норм непосредственно на предприятия, повысит их обоснованность. Более того, предприятия будут заинтересованы в сокращении норм расхода за счет использования внутренних резервов и применения передового опыта аналогичных предприятий внутри страны и за рубежом.

Отказ от выделения ресурсов «под план» позволит передать основные функции по согласованию интересов предприятий-контрагентов из системы централизованного планирования производства и распределения в сферу обращения. Это увеличит нагрузку на административно-управленческий персонал предприятий и органы материально-технического снабжения, но создаст реальные возможности для кооперации отдельных снабженческо-сбытовых функций. Помимо снабженческо-сбытовой кооперации самих предприятий, целесообразно более широкое их взаимодействие с соответствующими территориальными и отраслевыми органами общесоюзной системы материально-технического снабжения. Можно было бы предоставить предприятиям и органам снабжения право взаимной передачи отдельных функций и соответствующих средств. Это значительно повысило бы ответственность каждой из сторон в нормировании административно-управленческого труда. Наконец, отказ от выделения ресурсов «под план» позволил бы внести новые моменты во взаимоотношения отраслевых и территориальных органов управления и направлять ресурсы в основном Советам Министров союзных республик и Госснабу СССР.

В условиях крупномасштабной экономики возможности территориального распределения ресурсов ограничены мощностью транспортной сети. Это делает предпочтительным маневрирование многими массовыми ресурсами в рамках отдельных регионов, а не отраслей. Концентрация ресурсов в территориальных органах укрепит их материальную базу, повысит ответственность за создание стабильных условий работы всех предприятий, позволит эффективнее использовать ресурсы с учетом возможностей их взаимной замены. Кроме того, следует учитывать и еще не используемые в достаточной мере возможности регионов в реальном обобществлении производства и сокращении затрат на управление снабжением и сбытом за счет ликвидации дублирующих ведомственных органов.

Изменение направлений распределения основных предметов труда значительно сократило бы объем работы аппарата министерств по обеспечению текущего производства. Отраслевые министерства смогли бы сосредоточить внимание на проведении единой технической политики. Одновременно у министерств сократились бы возможности для мелочной опеки предприятий.

В целом предлагаемый порядок распределения ресурсов позволил бы лучше сочетать положительные стороны отраслевого и территориального принципов планирования и управления, конкретизировать роль различных хозяйственных органов в решении актуальных экономических проблем. Очевидно, что отказ от выделения ресурсов «под план» не может быть полным. Например, применение программно-целевого метода планирования основано на том, что для достижения определенной цели концентрируются все виды ресурсов. Объемы этих ресурсов утверждаются в адресном порядке специально для достижения конкретных производственных, социальных и экономических результатов.

Повышение эффективности централизованного воздействия на экономическое и социальное развитие по стратегическим направлениям при возрастании роли и ответственности предприятия в планировании и хозяйственной деятельности требует пересмотра отношения к принципу выделения ресурсов «под план» как основному в планировании на народнохозяйственном уровне, повышения роли договорных отношений в планомерном определении общественных потребностей, обеспечении сбалансированности, пропорциональности функционирования и развития социалистической экономики.