

Хозяйственные реформы в социалистической экономике: некоторые дискуссионные вопросы

В течение значительного времени исследования, проводимые в нашей стране в области хозяйственного механизма, основывались на неявной посылке об удовлетворительном функционировании действующей системы управления и необходимости либо корректировки ее отдельных элементов, либо ее замены на совершенную (оптимальную), свободную от противоречий модель хозяйственного механизма, позволяющую получить еще более высокие результаты. В этих условиях неизбежно ослаблялось внимание к внутренним противоречиям самой перестройки хозяйственного механизма, в частности к серьезным проблемам, с которыми связано развитие экономических методов управления.

Откровенное обсуждение вопросов принципиальной неадекватности действующего хозяйственного механизма современным требованиям, необходимости его коренной перестройки для решения задач ускорения социально-экономического развития, начатое партией в 1985 году, создает предпосылки и одновременно требует изменения акцентов в исследовании проблем совершенствования управления.

На наш взгляд, необходимо четко осознать, что серьезная экономическая реформа – это сложный, противоречивый процесс, объективная необходимость которого связана с отсутствием других реальных альтернатив решения важнейших экономических проблем, стоящих перед нашей страной, социалистическим содружеством. Конструктивный анализ этих противоречий, определение возможных путей их разрешения – необходимая предпосылка движения вперед.

В процессе развития экономики Советского Союза, зарубежных социалистических стран методы хозяйствования неоднократно претерпевали существенные перестройки, позволяющие говорить об экономической реформе. Примером успешно осуществленной, сознательно организованной экономической реформы может считаться переход в 1921 г. от системы управления периода военного коммунизма к новой экономической политике. Принципиальный характер трансформации в конце 20-х – начале 30-х годов, обусловленный необходимостью форсированной индустриализации, также позволяет называть ее экономической реформой. Неоднократно предпринимались более или менее

удачные попытки перестроить систему управления, осуществить экономические реформы в послевоенный период.

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

Выдвижение реформы, направленной на существенное усиление роли экономических методов управления, расширение хозяйственной самостоятельности и повышение ответственности предприятий в качестве одной из принципиальных задач политики партии делают разработку концепции подобной реформы важной научной задачей. Необходимо в этой работе учесть опыт предшествующих перестроек методов хозяйствования как в нашей стране, так и в других социалистических странах. Возможность учиться на уже допущенных ошибках, а не повторять их – наше важное преимущество.

Радикальная трансформация форм и методов хозяйствования, перестройка всех взаимосвязанных элементов хозяйственного механизма связаны с риском утраты контроля за экономическим развитием, проявления стихийных, нерегулируемых процессов, подрывающих действенность введенных реформой экономических рычагов. Этот риск усугубляется невозможностью точного прогноза реакции хозяйственных субъектов на изменение системы управления, неотработанностью новых управленческих процедур, необходимостью адаптации к ним кадров управления. Это обуславливает привлекательность компромиссных, «осторожных» вариантов перестройки хозяйственного механизма. В рамках этой стратегии предусматривается сохранение общей логики действующего хозяйственного механизма – управления производством и распределением ресурсов на основе совокупности директивных адресных заданий и лимитов, но сокращается их число, устраняются излишние и второстепенные показатели. Одновременно система дополняется комплексом экономических рычагов, призванных обеспечить заинтересованность предприятий в выявлении резервов, принятии напряженных планов.

Первая попытка подобного рода реформы была предпринята на практике в 1958–1962 гг. в ЧССР. Последней к настоящему времени может, на наш взгляд, считаться проводимый в нашей стране широкомасштабный экономический эксперимент.

Уже в 1954 г. на пленуме ЦК КПЧ было указано, что чрезмерная централизация в планировании затрудняет деятельность руководящих плановых органов, которые «вместо того, чтобы следить за основными пропорциями плана, утопают в море сведений и цифр»¹. Первым практическим откликом на прозвучавшую критику и, следовательно, первой формой «децентрализации» управления стало простое сокращение числа плановых показателей². Недостатки, связанные с чрезмерной централизацией, имели, однако, более фундаментальный характер. Наиболее отчетливо это проявлялось в деятельности предприятий. Известные отрицательные свойства показателя валовой продукции, тенденции к сокрытию внутренних резервов с тем, чтобы обеспечить себе «легкий» план, отсутствие стимулов к рациональному использованию производственных фондов и других ресурсов – все это вело к росту сверхнормативных запасов, накапливанию излишнего оборудования, низкой эффективности капитальных вложений и иным проявлениям неэкономичного поведения предприятий. В результате остались невыполненными задания по снижению себестоимости и росту производительности труда, а «план технического развития превратился в наихудшим образом выполняемую часть государственного плана»³. Стало очевидным, что совершенствования деятельности только центральных органов управления недостаточно, что центр, в частности существенно зависит от той информации, которую он получает от предприятий, так что необходимым условием функционирования всего хозяйственного механизма является обеспечение высокого качества этой информации.

Новая ориентация поисков нашла практическое воплощение в реформе системы планирования и финансирования чехословацкой промышленности, проведенной в 1958 г.⁴. По своему замыслу эта реформа предусматривала коренное изменение функций, задач и методов работы как центральных органов, так и предприятий и их объединений. Главными задачами экономического центра должны были стать, во-первых, разработка

¹ Komunistická strana Československa. Od X. do XI. sjezdu KSČ. Usneseni a dokumenty Ústředního Výboru. Praha, 1958. S. 25.

² Планирование в европейских странах социализма. Под ред. Б. Я. Мирошниченко и др. М.: Экономиздат, 1962.

³ Komunistická strana Československa. Od X. do XI. sjezdu KSČ. Usneseni a dokumenty Ústředního Výboru. Praha, 1958. S. 164.

⁴ *Евстигнеев Р. Н.* Принцип материальной заинтересованности в промышленности Чехословакии. М.: Экономиздат, 1962.

общей концепции развития и, во-вторых, создание таких общих условий для деятельности низших звеньев, которые обеспечивали бы претворение в жизнь этой концепции. Предполагалось резко повысить роль пятилетних планов, имевших прежде в значительной мере формальный характер⁵. При общем сокращении числа обязательных показателей плана основные задания пятилетних планов стали доводиться до предприятий. Годичные планы предполагалось сделать производными от пятилетних, их конкретизацией.

Главная особенность новой системы управления состояла в изменении принципов, на которых строились взаимоотношения центральных органов, с одной стороны, и предприятий – с другой. Предприятия были заключены в своеобразные стабильные рамки, которые служили источником критериев при принятии хозяйственных решений на микроэкономическом уровне. Важнейшим элементом таких рамок была система долгосрочных нормативов, определявших на срок действия пятилетнего плана правила, по которым устанавливалась величина денежных средств, выделявшихся в распоряжение предприятий как для развития производства (в том числе на децентрализованные капитальные вложения), так и для вознаграждения работников⁶.

Однако несмотря на целый ряд положительных сдвигов, связанных с проведением реформы 1958 г., в течение 1961–1962 гг. произошел постепенный возврат к прежней системе руководства с характерными для нее административными методами обеспечения централизованного управления экономикой. Пусковым моментом в постепенном отходе от реформы послужили обстоятельства внешнего порядка – диспропорции, вызванные резкими изменениями во внешней торговле, неурожаи и т. д.⁷. Ответом на возникшие трудности стал рост числа директивных показателей, подрыв стабильности введенных экономических нормативов. В этих фактах проявились принципиальные недостатки системы управления, введенной в 1958 г., ее негибкость и неспособность адекватно отреагировать на изменившиеся внешние условия воспроизводства. Даже если бы именно трудности внешнего порядка были главной причиной отказа от принципов этой системы управления, фактом остается, что она не обеспечила их преодоление, то есть не

⁵ Проблемы новой системы планирования и финансирования чехословацкой промышленности. М.: Соцэкгиз, 1959. С. 18.

⁶ Всего было установлено четыре норматива. Нормативы доли амортизации и прироста прибыли, которые определяли средства, выделяемые предприятию на децентрализованное строительство, капитальный ремонт и увеличение собственных оборотных средств. Норматив отчислений в премиальный фонд, ставивший его в зависимость от прироста прибыли. Норматив роста средней заработной платы, определявший соотношение динамики зарплаты и роста производительности труда. См.: *Rozsypal K. a kolektiv. Úvod do teorie a praxe národohospodářského plánování*. Praha, 1981. S. 465–467.

⁷ *Hospodářská politika KSČ*. Praha, 1974.

выдержала испытания на прочность, а это уже свидетельствует о ее внутренних конструктивных недостатках.

Особую роль в отказе от принципов реформы сыграли ошибки при разработке третьего пятилетнего плана. Несовершенство плана, субъективный подход при определении некоторых его целей⁸ свидетельствовали об отсутствии в рамках системы управления таких индикаторов, которые позволяли бы контролировать в качественном и количественном отношении выбор целей и параметров развития. В этих условиях сделанные ошибки не могли быть обнаружены раньше, чем они проявились в материально-вещественных диспропорциях. Отсутствие надежных критериев и обратных связей в экономической деятельности на макро- и микроэкономическом уровнях, недостаточная гибкость системы управления – таковы главные выводы, к которым приводит анализ функционирования системы управления чехословацкой экономики в 1958–1962 гг.

Впоследствии попытки реформировать экономику на основе аналогичных принципов: сочетать сохранение директивных адресных заданий в качестве важнейшего координационного рычага и дополнить его мотивационными механизмами, ориентированными на стимулирование вскрытия резервов повышения эффективности в 60-х – 80-х годах, многократно предпринимались в зарубежных социалистических странах. По этому же пути шло развитие хозяйственного механизма в ходе экономической реформы 60-х годов в нашей стране. Последовательная реализация принимавшихся решений не удавалась: уже через два-три года количество директивных показателей начинало расти, а стабильность экономических нормативов нарушалась. В этом проявлялась устойчивость хозяйственного механизма в отношении таких мер по его изменению, которые не выписываются в специфическую логику его функционирования.

Механизм централизованного контроля за основными параметрами деятельности путем доведения хозяйственным звеньям директивных адресных заданий жестко увязан с другими важнейшими блоками в системе управления. Он предполагает, в частности, фондируемое материально-техническое снабжение, изъятие у предприятий финансовых ресурсов, использование которых не предусмотрено планом, оценку их деятельности и экономическое стимулирование в зависимости от уровня выполнения объемных показателей плана. Опыт показал, что переход в этих условиях к стимулированию

⁸ См.: *Rozsypal K. Příspěvek k analýze minulého úsilí o zdokonalování systému řízení. Plánované hospodářství. č. 9, 1979; Czechoslovak economic papers, N. 13, 1972, p. 65.*

конечных результатов сам по себе не позволяет преодолеть основные недостатки действующего хозяйственного механизма. Принятие напряженных планов по-прежнему дестимулируется тем, что выявленные ресурсы могут послужить основой ужесточения плановых заданий в следующем периоде. Заниженные плановые проектировки предприятий не позволяют вышестоящим органам управления отказаться от использования метода планирования «от достигнутого». Кроме того, противоречия между доминирующей ролью в системе управления директивных адресных заданий и использованием экономических нормативов, призванных заинтересовать предприятия в повышении эффективности хозяйствования, проявляются в накоплении нереализованных фондов развития производства, дифференциации поощрительных фондов, не связанной с качеством и эффективностью труда коллективов, рассогласовании плана в натуре и в стоимостных показателях.

Так, в ходе проводимого в нашей стране крупномасштабного эксперимента выявилось, что планы, принятые предприятиями на первый (1984) год работы по экспериментальной системе, были сравнительно-напряженными – здесь сказалось стимулирующее действие экономических нормативов. При составлении планов на 1985 г. предприятия, участвующие в эксперименте с 1984 г., представили проекты в подавляющей части ниже первоначальных контрольных цифр. В результате определяющую роль в формировании плана, как и до начала эксперимента, сыграли вышестоящие органы и окончательно утвержденный план заметно превышал представленные предприятиями проектировки.

В условиях многокритериальной системы стимулирования, неадекватного отражения в ценах эффективности производимой продукции, определяющего влияния на результаты деятельности условий материально-технического снабжения и директивно установленной производственной программы, различия в размере и динамике фондов экономического стимулирования отрываются от количества и качества труда. При этом попытка поддержания стабильности нормативов образования фондов стимулирования ведет к кумулятивному росту дифференциации накопленных фондов.

Если расходование средств предприятий регулируется многочисленными лимитами (на подрядные работы, поставки оборудования, доленое участие в строительстве жилья, приобретение путевок, инвентаря, ограничение роста совокупной оплаты труда работников требованием опережающего роста производительности труда и т. д.), попытка увязать образование фондов предприятия с результатами финансовой деятельности неизбежно ведет к росту нереализованных остатков этих фондов. Это

приводит к обострению противоречий в финансовой сфере и сводит на нет действенность стимулов к повышению эффективности производства.

Действующая в нашей стране система хозяйствования способна в короткий срок свести на нет управленческие инновации, если они не устраняют главных причин ее слабостей и не предусматривают взаимоувязанную комплексную перестройку всех основных звеньев хозяйственного механизма.

Вместе с тем опыт развития экономики зарубежных социалистических стран не дает оснований для рыночных иллюзий, представлений о легкости и автоматизме решения проблемы реформы системы управления на основе широкого использования рыночных механизмов, свертывания определяющей роли экономического центра в формировании и реализации стратегии социально-экономического развития. Наше отношение к данной концепции изложено в работе⁹. Особый интерес представляет, на наш взгляд, анализ собственно процесса перестройки, осуществляемого исходя из принципиальных установок данной концепции.

В этой связи показательны уроки хозяйственной реформы в ЧССР в 1965–1969 гг. При ее оценке необходимо учитывать сложный социально-политический контекст развития ЧССР в этот период. В частности, с точки зрения исследуемой проблематики важно, что группа экономистов, сторонников концепции рыночного социализма получила возможность реального руководства развитием экономики лишь на завершающем этапе реформы. Поэтому концепции, наиболее последовательно отражавшие их взгляды¹⁰, не были реализованы на практике. Влияние этой группы на хозяйственные решения шло по линии постепенной трансформации концепции реформы, задуманной как перестройка системы планового управления, в направлении постепенного ограничения реальных экономических функций центра, форсирования реформы, опоры на механизм рыночного саморегулирования в решении возникающих в процессе перестройки экономических проблем.

Начало практическим мероприятиям по осуществлению экономической реформы было положено январским (1965 г.) пленумом ЦК КПЧ¹¹. В соответствии с решениями

⁹ Ананьин О. И., Гайдар Е. Т., Герасимович В. И., Голанд Ю. М. К разработке концепции совершенствования хозяйственного механизма. / Система факторов экономического развития (вопросы теории и практики). Сб. трудов ВНИИСИ, 1985. Вып. 1.

¹⁰ См. документы: «Наметки концепции дальнейшего развития хозяйственной реформы» и «Набросок основ развития экономической реформы». *Nástin koncepcie dalšího rozvíjení ekonomické soustavy řízení Hospodářské poviny*. 1968, N 14; *Náčrt základní koncepcie rozvíjení ekonomické reformy*. Praha, EÚ ČSAV, 1969.

¹¹ Новое в планировании и управлении народным хозяйством в ЧССР. Сборник материалов. М.: Прогресс, 1968.

плenums централизованное управление экономикой должно было решать задачи формирования основных пропорций производства, определения основных направлений развития производительных сил, формировать систему экономических рычагов, определять направления финансово-кредитной политики. Ставилась задача обеспечить для предприятий такие экономические условия, которые побудили бы их к составлению напряженных, оптимальных с точки зрения всего народного хозяйства, планов. В этой связи средства, направляемые на материальное стимулирование, предполагалось увязать с созданием валового дохода или прибыли. Цены должны были учитывать общественно необходимые издержки производства и мировые цены, быть эластичными и сохранять стабильный общий уровень. Достичь этого предполагалось путем установления трех видов цен: твердых, лимитных и свободных.

Установление твердых цен и пределов колебаний лимитных возлагалось на центральные органы, а конкретизация лимитных цен и свободное ценообразование – на соглашения между поставщиками и потребителями при контроле со стороны центра. Таким образом, цены наделялись теперь двоякой ролью: инструмента централизованного управления (в том числе текущего) и средства децентрализованного саморегулирования (то есть функцией рыночных цен).

Важным отличием предусмотренных мер от реформы 1958 года было то, что место жестких нормативов теперь заняли элементы товарно-денежного механизма (вследствие отказа от строгой регламентации цен и доходов предприятий). Возникновение в этих условиях некоторой сферы неопределенности вызывало потребность в соответствующих рычагах текущего централизованного управления. В связи с этим в постановлении январского пленума подчеркивалось, что «руководство предприятиями из центра заключается не в том, чтобы определять все стороны их деятельности, а в том, чтобы постоянно гибко влиять на экономические условия, в которых предприятия принимают свои решения»¹².

Уроки предыдущей реформы, когда не удалась попытка существенно децентрализовать управление капитальным строительством, обусловили осторожность в подходе к данной сфере. Январский пленум отметил, что решающее влияние на капитальное строительство будут оказывать центральные органы, которые должны определять основные направления капиталовложений, крупные инвестиционные

¹² Новое в планировании и управлении народным хозяйством в ЧССР. Сборник материалов. М.: Прогресс, 1968. С. 8.

мероприятия, отраслевые критерии экономической эффективности капиталовложений, а также осуществлять воздействие на инвестиционные возможности предприятий с помощью экономических рычагов. При этом полная материальная ответственность закупаемость материальных вложений должна была возлагаться на инвестора.

Содержание основного комплекса мероприятий реформы было определено в документе «Принципы ускоренного внедрения новой системы руководства производством» (1966 г.). Этот документ сохранял преемственность с постановлением январского (1965 г.) пленума ЦК КПЧ по основным вопросам, но в ряде случаев это была лишь формальная преемственность, которая скрывала фактическую смену концепции реформы. Если прежняя схема исходила из того, что центр будет устанавливать рамки деятельности предприятий, то теперь, наоборот, первичной оказалась сфера предприятий, а роль центра сводилась к изучению закономерностей этой сферы и проведению на этой основе определенной политики по отношению к предприятиям, с тем чтобы направить их деятельность на решение задач, стоящих перед обществом.

Отдельные элементы новой системы управления в широком масштабе начали внедряться в 1966 г., однако комплексная реализация ее принципов была осуществлена после того, как их ускоренное внедрение одобрил в середине 1966 г. XIII съезд КПЧ. «Решающий шаг» к новой системе управления был сделан в начале 1967 г. Он включал такие мероприятия, как перестройка оптовых цен, переход к полному хозрасчету с остаточным распределением валового дохода, переход к финансированию капиталовложений из собственных средств, отмена потолка заработной платы.

В «Принципах ускоренного внедрения» признавалась сложность перехода к новым условиям хозяйствования: рынок в этот период будет весьма несовершенным, могут возникнуть необоснованные различия и уровне рентабельности, вытекающие из несовершенства реформы цен, возможность связанной с этими факторами неоправданной дифференциации предприятий. Однако стремление в максимальной степени использовать рычаги стимулирования эффективности и надежда на действенность рыночного регулирования, которое устранил временные диспропорции, обусловили выбор крайне жесткого механизма организации взаимоотношений предприятий с бюджетом.

Предприятия должны были отчислять в бюджет 18% валового дохода, а также плату за основные фонды, плату за запасы оборотных средств и специальные стабилизационные отчисления от фонда заработной платы (последние также носили линейный характер). Эта система формально обеспечивала высокую заинтересованность в экономии ресурсов. Однако она по существу игнорировала сложившиеся пропорции распределения валового дохода на предприятиях, специфическую социальную значимость

фонда заработной платы, нереалистичность представления об эластичности номинальной заработной платы в сторону понижения, существование автоматически действующих инфляционных механизмов, обеспечивающих ограничение уровня дифференциации в оплате труда социально приемлемыми рамками.

Противоречия этой системы усугублялись необходимостью одновременной перестройки всей системы экономических измерителей, реформы цен, воздействие которой на динамику валового дохода не только отдельных предприятий и отраслей, но и по народному хозяйству в целом было достаточно сложно прогнозировать.

Первоначально предполагалось, что уровень оптовых цен после реформы повысится на 19%, однако фактически этот рост составил в промышленности 29%, в строительстве – 35%¹³. В результате рентабельность (исчисленная как отношение прибыли к заработной плате) вместо ожидавшихся 22% составила в 1967 г. – 78,1%, а в 1968 г. – 80,5%. Следствием был быстрый и не подкрепленный повышением эффективности рост финансовых возможностей предприятий. Так, только за 1967 год их денежные средства увеличились в 2,3 раза (в 1968 году их прирост составил еще 40%). Такое положение отразилось прежде всего на инвестиционных возможностях предприятий и существенно ослабило роль банковского кредита как главного рычага централизованного руководства в данной сфере. В то время как ожидалось, что его доля в финансировании капиталовложений составит в 1967 г. 60%, в действительности она оказалась равной 35%, а в 1968 г. – снизилась до 31%¹⁴. Стихийность в сфере распределения доходов достигла таких масштабов, что, например, на пльзенской Шкоде в 1968 г. при снижении выпуска продукции на 5,3% валовый доход возрос на 5,1%, а фонд заработной платы увеличился на 5%. И этот случай не был единичным¹⁵.

Крайне жесткие требования к эффективности производства, предъявляемые механизмом единых ставок отчислений в бюджет из валового дохода, практически вели к тому, что широкий круг жизненно необходимых для экономики предприятий не имели средств для обеспечения их нормального функционирования. Это явилось важнейшим фактором активизации перераспределительных процессов.

¹³ Планирование и управление народным хозяйством в социалистических странах. М.: Мысль, 1969. С. 356.

¹⁴ *Mrkva Z.* Hodnocení důchodové pozice podnikové sféry. Plánovane hospodářství, č. 10. 1969; Rudé Právo, 16.07.1970.

¹⁵ Tribuna, č. 40, 1969.

В 1967–1968 гг. дотации составляли 20% всего валового дохода предприятий и превышали величину их чистого дохода¹⁶. В результате нарушалась нормативная зависимость средств, оставляемых в распоряжении предприятий, от результатов их производственно-хозяйственной деятельности, усилились инфляционные тенденции.

Распыление капиталовложений, чрезмерный рост зарплаты, рост цен – все это свидетельствовало о нестабильности хозяйственного положения. Несбалансированность, ограничивавшая действенность экономических рычагов, естественно выдвинула в центр внимания вопрос об экономическом равновесии, путях его обеспечения.

Необходимость ограничения избыточного спроса в сложившейся обстановке не вызывала сомнения. Однако сторонники рыночной концепции сводили причины нарушения сбалансированности к наследию прежней «административно-директивной» системы управления. В этой связи задачу повышения сбалансированности предлагалось решать на основе проведения твердой рестриктивной политики. Утверждалось, что ... «основным путем к постепенному созданию рынка покупателя является... значительное ограничение государственных субсидий и дотаций производству и сокращение сроков инвестиционных кредитов при установлении относительно высокой процентной ставки»¹⁷.

При таком подходе игнорировалось влияние противоречивости самих мероприятий реформы на усиление несбалансированности, социальная и экономическая неприемлемость жесткой рестриктивной политики в сочетании с введенным механизмом распределения доходов, автоматически усиливающим диспропорции в оплате труда. Реализация подобных планов несомненно вызвала бы противодействие широких масс трудящихся, что вряд ли устраивало их авторов. Призывы к рестриктивной политике в значительной степени преследовали цель оградить введенную систему от критики. В 1967 г. сторонники рыночной концепции еще не имели решающего влияния на экономическую политику. Это ограничивало свободу их маневра в административной сфере, но облегчало выдвижение социально конфликтных программ, так как сохранялась возможность переложить ответственность за возможные последствия на их непосредственных исполнителей.

Экономическое развитие в 1968 – начале 1969 г. характеризовалось усилением неблагоприятных тенденций. Снизилась динамика промышленного производства (его

¹⁶ Mrkva Z. Hodnocení důchodové pozice podnikové sféry. Plánovane hospodářství, č. 10. 1969.

¹⁷ Nová mysl, č. 8, 1967. s. 23.

годовой прирост составил в 1968–1969 гг. соответственно – 5,5 и 5,6% по сравнению с 7,5 и 7,0% в предыдущие годы)¹⁸, уменьшилась фондоотдача, замедлилась оборачиваемость запасов. Наибольшее беспокойство, несмотря на некоторые положительные эффекты стимулирующего воздействия рыночных отношений¹⁹, вызывало положение на внутреннем рынке.

На рынке средств производства в результате продолжавшегося роста доходов предприятий усиливалось неравновесие. Это вело, с одной стороны, к быстрой динамике капиталовложений, не отвечавшей реальным возможностям экономики страны (в 1968–1969 гг. их объем увеличивался более, чем на 10% в год), и, с другой стороны, – к дальнейшему росту оптовых цен, что значительно облегчалось все более широким использованием свободных и лимитных цен. К концу 1968 г. оптовые цены выросли по сравнению с началом 1967 г. (т. е. моментом, когда была произведена перестройка) на 2,6%, а еще через год прирост составил 4,9%²⁰.

Обострение экономических трудностей в 1968 г. вынудило правительство принять решительные меры. С 1 октября 1968 г. система отчислений была пополнена 45-процентным налогом на прибыль (после вычета других обязательных платежей в бюджет), а три месяца спустя был введен прогрессивный налог на прирост заработной платы (который фактически блокировал прирост зарплаты, превышавший 7% в год)²¹. Эти меры означали на деле отказ от прежней системы отчислений, а следовательно, и прежней системы материальной заинтересованности. В результате весь механизм новой системы был деформирован.

В мае 1969 г. очередной пленум ЦК КПЧ наметил программу консолидации чехословацкой экономики. Устранение возникшей диспропорции происходило на основе усиления роли прямых адресных заданий и лимитов, постепенного возврата к хозяйственному механизму, в общих чертах сходному с использовавшимся до 1965 г.

¹⁸ Československá ekonomika v 70. letech. Praha. Academia, 1975, s. 15.

¹⁹ Как отмечал чехословацкий экономист Й. Никл, «наблюдалось, например более быстрое приспособление производства к требованиям рынка предметов потребления, относительное снижение доли производственного потребления. Национальный доход рос быстрее, чем общественный продукт. Это означает, что снизилась доля материальных затрат в продукте. На отдельных участках, где создались благоприятные с точки зрения уровня предложения на рынке условия, обнаружились и реальные возможности общественно рационального воздействия цены (например, у телевизоров). К сожалению, и эти положительные моменты часто были деформированы происходившим рядом с ними неблагоприятным развитием. См.: *Nikl J. Hlavní poznatky vyplývající z analýzy nové soustavy řízení národního hospodářství. Rozvoj slovenska v politike a programe KSČ*. Bratislava. 1973, s. 271.

²⁰ Rudé Právo, 4.06.1970.

²¹ Планирование и управление народным хозяйством в социалистических странах. М.: Мысль, 1969. С. 354–355.

Опыт реформы 1965–1969 гг. в ЧССР, других перестроек хозяйственного механизма убедительно показал, что расширение хозяйственной самостоятельности предприятий, активное использование рыночных механизмов отнюдь не обеспечивают повышения уровня сбалансированности в экономике. Больше того, попытки сразу задействовать мощный мотивационный механизм нормативного распределения доходов предприятий, выявить на этой основе имеющиеся резервы, резко повысить темпы экономического роста, до отработки гибких координационных механизмов, реального превращения хозяйственных договоров, оптовой торговли в основной элемент формирования производственной программы и системы хозяйственных взаимосвязей, повышения гибкости цен, соответствующей перестройки форм государственного регулирования экономики, могут усилить диспропорции в народном хозяйстве. Повышенная неопределенность периода перестройки требует сравнительно жесткого нормативного контроля за динамикой оплаты труда, распределения доходов предприятий в целом. Перестройка системы цен, механизма регулирования хозяйственных взаимосвязей создают предпосылки для последовательного усиления связи оплаты труда с результатами производства при одновременном расширении автономии предприятий в распределении оставляемых в их распоряжении средств.

Сложные взаимосвязи проблем повышения уровня сбалансированности и комплексной перестройки хозяйственного механизма давно привлекали внимание экономистов в нашей стране, в зарубежных социалистических странах.

Как известно, по данному вопросу в экономической теории сформировались две принципиально различные позиции.

Сторонники одной из них²² считают, что существующая несбалансированность экономики, возникновение дефицита и затоваривания непосредственно обусловлены такими характерными для применяемой модели хозяйственного механизма факторами, как низкая заинтересованность в эффективном использовании ресурсов, негибкость административной регламентации производственно-хозяйственных связей, использование цен, не учитывающих соотношения спроса и предложения, и т. д. Устранить эти факторы без комплексной реформы системы управления не представляется возможным. Поэтому решение задач повышения уровня сбалансированности и перестройки хозяйственного механизма в направлении широкого использования экономических методов управления

²² В современном варианте она представлена в СССР, в частности, см.: Попов Г. Х. Эффективное управление. М.: Экономика, 1985. С. 134–135. 320–321.

нельзя разрывать по времени. Включение действенных стимулов повышения эффективности обеспечит рациональное перераспределение ресурсов, позволит преодолеть известные негативные последствия несбалансированности.

Сторонники второй концепции²³ указывают на возможные негативные последствия расширения хозяйственной самостоятельности предприятий в условиях несбалансированной экономики, отмечают, что в подобной ситуации нельзя рассчитывать на существенную роль потребителей в контроле за уровнем цен и качеством выпускаемой продукции, в формировании ассортимента выпуска. Введение мощного механизма экономического стимулирования в условиях несбалансированности может ориентировать предприятия не на реальное повышение эффективности, а на усиление неблагоприятных для потребителя маневров ассортиментом и ценами, привести к вынужденному расширению сферы административной регламентации системы хозяйственных взаимосвязей, возврату к традиционному варианту хозяйственного механизма. В этой связи в период, предшествующий перестройке системы хозяйствования, предлагается осуществить меры, направленные на устранение или ограничение несбалансированности экономики. Лишь их успешная реализация создает предпосылки комплексной экономической реформы.

Вторая концепция подтверждается многими примерами из практики нашей страны, зарубежных социалистических стран. Так, известно негативное влияние несбалансированности экономики, роста, напряженности в инвестиционной сфере на развитие экономической реформы в нашей стране. Попытки перестроить систему управления в ПНР в 70-х годах, совпавшие по времени с резким усилением дисбалансов в польской экономике, лишь усугубили трудности, связанные с просчетами в экономической политике. Усиление несбалансированности в югославской экономике с конца 70-х годов, связанное в определенной мере с внешними факторами, существенно ограничило действенность рыночных механизмов. В ВНР успешное внедрение экономической реформы 1968 г., высокие результаты, обеспеченные венгерской экономикой в 1968–1973 гг., традиционно связываются с относительно высоким уровнем

²³ Ее разделяет широкий круг ведущих советских специалистов. См.: Федоренко Н., Перламутров В., Петраков Н. Комплексное совершенствование хозяйственного механизма (Вопросы методологии). // Вопросы экономики, 1984. № 9. С. 115–125; Кириченко В. Планирование и управление в системе хозяйствования. // Плановое; хозяйство. 1985. № 11. С. 93–103; Ясин Е. Проблемы взаимосвязи планирования и экономического механизма реализации планов. // Экономика и математические методы, 1985. №2. С. 237–251. В наиболее развернутом виде она представлена, в частности, в работах: Nikl J. Hlavní poznatky vyplývající z analýzy nové soustavy řízení národního hospodářství. Rozvoj slovenska v politike a programe KSČ. Bratislava. 1973, s. 271.

сбалансированности. Ее нарушение, обусловленное резким изменением условий внешней торговли после 1973 г., повело на практике к свертыванию реформ в 1974–1978 гг., быстрому росту в этот период внешней задолженности.

Однако то, что осуществление реформы в условиях относительно сбалансированной экономики является наиболее благоприятной стратегией, еще не означает, что этот путь – единственно приемлемый. Уже опыт первой крупной перестройки системы хозяйствования, направленной на существенное расширение хозяйственной самостоятельности первичных хозяйственных звеньев и сферы использования экономических методов управления, в условиях социалистического строительства – переход в 1921 году к новой экономической политике, успешно осуществленной в обстановке хозяйственной разрухи и глубоких диспропорций, не позволяет нам делать поспешных выводов о принципиальной невозможности перестройки хозяйственного механизма в условиях несбалансированности.

При обсуждении дайной проблемы в теоретическом плане, видимо, необходимо учитывать предшествующую динамику макроэкономических показателей, в частности, жизненного уровня. Вызванное общим расстройством экономической системы, просчетами в экономической политике существенное снижение жизненного уровня, качества жизни, может объективно расширить возможности осуществления экономической реформы в условиях несбалансированности. Готовность трудящихся воспринимать негативные эффекты перестройки в подобной ситуации как неизбежную плату за предшествующие ошибки и предпосылку улучшения положения в будущем существенно расширяет свободу маневра центральных органов управления в преодолении возникающих диспропорций²⁴.

Стратегия реформы на основе обеспечения сбалансированности предъявляет высокие требования к дееспособности сложившейся системы управления экономикой. Оптимальной для ее реализации является ситуация, в которой действующая система функционирует сравнительно эффективно, а ее перестройка обусловлена необходимостью создания предпосылок для приспособления к предстоящим изменениям условий экономического развития. Если эффективность этой системы в силу комплекса социально-экономических причин существенно ограничена или подорвана, данный вариант стратегии перестройки может быть нереальным.

²⁴ На этот фактор в контексте польской реформы обращает внимание, в частности; Я. Бексияк. См.: *Beksiak J. Changes in the economy: preferred directions.* – *Oeconomica polona*, 1982, N.3–4, p. 167–185.

В последние годы интересный опыт развития экономических реформ в условиях несбалансированности накоплен в ВНР и ПНР. Так, в ВНР, несмотря на дальнейшее ухудшение условий внешнеторгового обмена, усиление внешнеэкономических дисбалансов, обострение проблем, связанных с необходимостью обеспечения платежеспособности, развитие системы управления после 1979 г. в целом шло в направлении усиления действенности нормативных рычагов, постепенного ограничения регламентации работы предприятий. Меры по перестройке хозяйственного механизма в ВНР, реализация которых началась в 1985 г., знаменуют начало нового этапа в развитии системы управления экономикой этой страны. Отличительными чертами данного этапа являются: ориентация на радикализацию экономической реформы, более последовательное ограничение административного вмешательства в процесс функционирования экономики, повышение на этой основе гибкости всей системы хозяйственных связей, эффективности производства, качества и конкурентоспособности производимой продукции.

У венгерских специалистов не вызывает сомнения серьезное негативное влияние несбалансированности, связанных с ней жесткого контроля за внешнеэкономической деятельностью, прямого регулирования ассортимента продукции и хозяйственных связей, на эффективность функционирования нормативных рычагов управления. Эти факты ярко проявились на практике и в 1985 г. Однако очевидная для центральных органов управления бесперспективность попыток решения стоящих перед экономикой страны проблем на основе возврата к практике регламентации всех параметров хозяйственной деятельности через систему директивных адресных заданий заставляет искать пути параллельного повышения уровня сбалансированности и развития реформы.

В ПНР осуществление экономической реформы началось в 1982 г. в условиях глубокой материально-вещественной и финансовой несбалансированности. Предприятия имели большие возможности маневрировать ассортиментом, получать чрезмерные доходы. Поэтому сама программа реформы предусматривала наряду с применением рычагов централизованного нормативного регулирования макроэкономических процессов использование ряда инструментов прямого государственного воздействия на деятельность предприятий. На первом этапе реформы сфера их применения предполагалась наиболее широкой. К этим рычагам относились: а) оперативные программы²⁵; б)

²⁵ На основе оперативных программ обеспечивалось производство наиболее важных для народного хозяйства видов продукции. Для управления реализацией такой программы в аппарате соответствующего

правительственные заказы; в) обязательное посредничество в материально-техническом снабжении; г) директивные плановые задания (для особо оговоренных случаев).

Принципиальным вопросом реформы в этой ситуации было: удастся ли на основе использования данных рычагов в приемлемой степени обеспечить реализацию народнохозяйственных целей и, одновременно, не допустить расширения сферы их применения до уровня, несовместимого с реальным использованием нормативных методов управления.

В 1982 г. была предусмотрена реализация двенадцати оперативных программ (в течение года их число увеличилось). Идея таких программ на практике «претерпела серьезную деформацию, обусловленную сырьевыми ограничениями и необходимостью обеспечения производства элементарных благ. Чрезмерно выросло число таких программ и сфера их действия. Приоритет во многих случаях перестал быть приоритетом». Потребности программ в сырье и материалах во многих случаях в два-три раза превышали возможности их удовлетворения. «Характерно, однако, что вопреки распространенному мнению, будто эти программы являются «троянским конем реформы», вводящим административные методы, на практике случаев «приказного» включения предприятий в число участников программы было не слишком много. Наоборот, были случаи «исключения» предприятия из списка их реализаторов²⁶. Опыт первого года реформы выявил необходимость ограничения числа и сферы действия оперативных программ, так, чтобы они охватывали не более 25–30% дефицитных ресурсов. В 1983 г. действовало только 6 оперативных программ, в 1984–1985 гг. – 4, на 1986 год сохранены 3 такие программы, касающиеся общественного транспорта, обеспечения продовольственного хозяйства и здравоохранения²⁷.

Форма правительственного заказа введена с 1983 г., когда она охватывала 30 позиций²⁸. В 1984 г. их число увеличилось до 111 (по сырью, материалам, готовой продукции). Одновременно с 10 до 53 выросло количество инвестиционных мероприятий, охваченных правительственными заказами. В 1985–1986 гг. сфера применения этой формы остается аналогичной (на 1986 год – 110 заказов). Предполагается, что в целом

министерства учреждалось бюро уполномоченного по вопросам программы. Уполномоченный определял предприятия, которые должны участвовать в выполнении программы, формировал кооперационные связи между ними. Ресурсы, необходимые для реализации программ, выделялись в приоритетном порядке. См.: Tribuna Ludu, 11.01.1982.

²⁶ Reforma po starcie. Pod red. H. Krola, Warszawa. 1984. С. 23, 229.

²⁷ Reforma po starcie. Pod red. H. Krola, Warszawa. 1984. С. 24, 31, с. 33; 32.

²⁸ Reforma po starcie. Pod red. H. Krola, Warszawa. 1984. С. 18.

приоритетные цели не должны поглощать более 45–50% материальных ресурсов²⁹. Перечень программ и заказов утверждается правительством в середине предшествующего года. Выбор исполнителя правительственного заказа может осуществляться на конкурсных началах: при размещении заказов на 1985 г. такой порядок применялся по 21 заказу (из 111), в дальнейшем этот принцип предполагается использовать значительно шире. Практика показала, что предприятия заинтересованы в получении правительственных заказов, так как это обеспечивает надежное материально-техническое снабжение, в том числе связанное и с выделением валютных средств, а в ряде случаев и других льгот. В 1983 году по предприятиям центрального подчинения не было случаев директивного установления заданий, связанных с заказами. По предприятиям территориального подчинения наблюдалось только 5 таких случаев³⁰.

В настоящее время правительственные заказы рассматриваются в ПНР как оправдавшая себя форма. На период 1986–1990 гг. предполагается сохранить порядок, допускающий директивное установление заданий, вытекающих из правительственных заказов и оперативных программ³¹.

29 снабженческо-сбытовых организаций (1983–1985) определены в качестве обязательных посредников в обороте основных видов топлива, сырья, материалов и изделий. 6 видов строительной и транспортной техники подлежат фондируемому распределению. В своей деятельности система снабжения руководствуется материальными балансами по отдельным видам материалов и продукции (разрабатывается около 200 балансов)³².

С 1983 года действует двухступенчатая система льгот по снабжению: гарантированное снабжение (им, в частности, охвачены поставки по оперативным программам, по правительственным заказам, на нужды обороны) и приоритетное снабжение.

В 1983 г. было установлено 413 директивных заданий в номенклатуре, в том числе 358 – предприятиям центрального подчинения. В основном это были задания, связанные с оборонными потребностями (314), международными обязательствами (41), выполнением оперативных программ (39)³³.

²⁹ *Zycie Warszawy*, 31.07.1985.

³⁰ *Reforma gospodarcza w ocenie rządu i Seimu PRL. Nowe dogi*, 1985 Supplement 1(5). С. 15, 17, 34.

³¹ *Tribuna Ludu*, 1–2.06.1985.

³² *Umacnianie zasad i usprawnianie mechanizmów reformy gospodarczej. Kierunki i przepisy*. Warszawa. 1984. С. 217–241.

³³ *Reforma gospodarcza w ocenie rządu i Seimu PRL. Nowe dogi*, 1985 Supplement 1(5). С. 15, 17, 33.

Незавершенность экономической реформы, сохранение серьезных дисбалансов в польской экономике не позволяют в настоящее время сделать однозначные выводы из накопленного в ПНР опыта. Инфляционные процессы, существенное опережение темпов роста номинальной заработной платы по сравнению с ростом производительности труда, ограничивают действенность нормативного механизма распределения доходов. Вместе с тем, как указал на общенациональном партийно-хозяйственном совещании в июне 1985 г. тов. В. Ярузельский: «Отвага проводить реформу на дне кризиса, решимость ее внедрить «под огнем» внутреннего и внешнего противника, под гнетом рестрикций... дают в сумме положительные результаты»³⁴.

Важнейшим фактором, определяющим возможности осуществления эффективной реформы в условиях глубокой несбалансированности, является последовательность политики, проводимой центральными органами управления экономикой. В этой ситуации постоянно возникают противоречия между текущими потребностями обеспечения экономических приоритетов на основе доведения индивидуальных заданий, специального регулирования распределения продукции, предоставления финансовых и кредитных льгот и т. д. и логикой реформы, необходимостью минимизации использования индивидуальных рычагов в сфере текущего регулирования и поддержания универсального характера экономических нормативов. Высокий реальный приоритет реформы в системе экономического управления, последовательная политика ее осуществления необходимы для того, чтобы устранение возникающих диспропорций осуществлялось способами, не подрывающими вводимых реформой механизмов.

Вместе с тем серьезные трудности, с которыми сталкиваются ВНР и ПНР, еще раз подтверждают, что наиболее благоприятным вариантом развития является осуществление экономической реформы в условиях относительно сбалансированной экономики. Этот путь позволяет в максимальной степени использовать экономические преимущества нормативных методов управления, свести к минимуму потенциальные неблагоприятные социальные процессы, проявления которых возможны в период трансформации системы управления (ослабление контроля за динамикой цен, перераспределительными потоками). Существенное улучшение результатов функционирования экономики служит в этом случае весомым фактором, обеспечивающим социальную поддержку происходящих перемен в механизме хозяйствования.

³⁴ Tribuna Ludu, 3.06.1985.

Предпосылкой данного варианта развития является возможность реально повысить уровень сбалансированности в предреформенный период, в рамках сохранения системы управления, ориентированной на проведение директивных адресных заданий. Тезис о принципиальной невозможности решения данной задачи не точен. На деле в социалистической экономике существуют не два состояния – сбалансированная и несбалансированная экономика, а широкий спектр уровней сбалансированности, причем с существенной дифференциацией форм и причин, обуславливающих несбалансированность в сфере инвестиционной деятельности, текущего производственного потребления и реализации товаров народного потребления³⁵.

В рамках существующей модели хозяйственного механизма действительно сложно устранить такие факторы несбалансированности, как негибкая реакция производства на изменение спроса, завышение запросов на ресурсы, формирование избыточных страховых запасов потребителями и т. д. Однако хорошо известно, что уровень несбалансированности в инвестиционной сфере существенно колеблется под действием факторов не связанных непосредственно с изменениями в системе управления³⁶. В сфере конечного потребления населения уровень сбалансированности изменялся под воздействием политики розничных цен доходов, денежной политики. При этом маневры розничными ценами осуществлялись как в зарубежных социалистических странах, так и в СССР в рамках принципиально неизменной системы управления и позволяли в короткий срок радикально изменить положение на рынке. В сфере текущего производственного потребления возможности повышения уровня сбалансированности в рамках традиционной системы управления ограничены. Однако и здесь либеральная кредитно-денежная политика, ослабление контроля за сферой краткосрочного кредитования, без сомнения, способствовали резкому ускорению роста запасов товарно-материальных ценностей с начала 70-х годов и соответствующему усилению дефицита.

Наибольшее значение для повышения сбалансированности имеет проведение государственной политики в тех сферах, где она может дать быстрые (хотя, как показывает опыт, и краткосрочные) результаты. Это, в частности, разработка и реализация централизованной программы концентрации капиталовложений на пусковых стройках,

³⁵ На различия механизмов поддержания сбалансированности в этих сферах обращают внимание, в частности, *Л. Евстигнеева* и *В. Перламутров*. *Евстигнеева Л., Перламутров В.* Финансово-кредитные отношения в условиях интенсификации. // Вопросы экономики. 1985. № 12. С. 36–46.

³⁶ Анализ динамики инвестиционного напряжения в экономике социалистических стран и механизмов, ее определяющих, см. в: *Bauer T.* Investment cycles in planned economy. – Acta oeconomica. 1978. Vol. 21. N. 3. p. 243-260.

сокращение фронта строительства, консервация строек, реализация которых не является абсолютно необходимой для обеспечения интенсификации экономики³⁷. Сбалансированность на рынке предметов потребления может быть существенно повышена на основе реализации таких широко обсуждаемых в экономической литературе мер, как компенсированное повышение цен на продукцию животноводства, жилищная реформа, предусматривающая существенное повышение платы за жилище, предоставляемое сверх пределов социально-гарантированного минимума, повышение гибкости цен на модные и высококачественные товары народного потребления, мер по стимулированию сбережений, более жесткого контроля за динамикой денежных доходов населения.

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

Улучшение положения в данной сфере может быть обеспечено на основе совокупного воздействия повышения сбалансированности в сферах конечного потребления населения и инвестиций, ужесточения кредитной политики, усиления централизованного контроля за сферой денежного обращения, преодоления автоматизма в кредитовании как предприятий, так и государственного бюджета. Определенное позитивное влияние могла бы оказать, также перестройка тех элементов действующего хозяйственного механизма, которые в наибольшей степени усиливают дефицит продукции производственно-технического назначения. Это, в частности, использование в планировании, оценке деятельности и экономическом стимулировании валовых показателей, прямо ориентирующих предприятия на увеличение потребления материальных ресурсов или показателей, оторванных от реального процесса оборота (нормативная чистая продукция); плановое распределение продукции, которая должна быть произведена на вводимых в течение года производственных мощностях, резко снижающее надежность всей системы материальных балансов; фондовое распределение

³⁷ *Кириченко В.* Совершенствование инвестиционного процесса – важный фактор интенсификации общественного производства. – Известия АН СССР – серия экономическая, 1984, №2.

недефицитной продукции, усиливающие диспропорции, связанные с несовершенством самого процесса занарядки, и т. д.

Целью экономико-политических мероприятий, перестройки отдельных элементов хозяйственного механизма в период, предшествующий экономической реформе, является не обеспечение абсолютной сбалансированности экономики – она в принципе недостижима, – а ограничение дисбалансов, создание наиболее благоприятных предпосылок для перестройки.

Экономическая реформа в условиях крупномасштабной экономики СССР является беспрецедентной по сложности задачей. Опыт показывает, что само по себе ее выдвижение еще не гарантирует успеха. Наряду с повышением уровня сбалансированности экономики успешное осуществление реформы предполагает выбор оптимальной последовательности трансформации хозяйственного механизма в отраслевом разрезе и обеспечение нормального взаимодействия хозяйственных звеньев, управляемых на основе различных принципов. Реформа существенным образом затрагивает интересы всех слоев социалистического общества. Для ряда активных в социальном отношении групп она может означать необходимость изменения содержания выполняемой работы, а в некоторых случаях и снижение социального статуса. В этой связи реформа должна включать программу, направленную на максимальное ограничение возможного социального и экономического ущерба для отдельных групп населения.

Последствия экономической реформы могут быть предусмотрены лишь в общем виде, в деталях они проявятся на практике. В этой связи перестройка несомненно связана с определенным риском, но нашей стране уже приходилось идти и на больший риск, внедряя неопробованные в мировой практике системы хозяйствования. В сложившейся ситуации максимальный риск связан с отказом от перестройки действующей системы хозяйствования или проведением частных, паллиативных мер.