



ПЛАНОВОЕ ХОЗЯЙСТВО

ЕЖЕМЕСЯЧНЫЙ ПОЛИТИКО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ
ГОСПЛАНА СССР

М А И

№ 5

Издается с марта 1924 года

В номере представлены материалы, посвященные экономическим проблемам, поставленным в проекте Платформы ЦК КПСС к XXVIII съезду партии. Это статьи д-ра экон. наук В. Куликова «Экономические основы гуманного социализма», д-ра экон. наук О. Рыбакова «Размышления об экономической реформе», первого секретаря Рязанского обкома партии Л. Хитруна «Возможности увеличения производства продовольствия» и другие статьи рубрики.

45-летию Победы в Великой Отечественной войне посвящена статья В. Первышина «Победа оружия — победа экономики, общественного строя».

Внимание читателей, очевидно, привлечет сравнительный анализ двух экономических реформ 1921—1924 и 1987—1990 гг., проведенный д-ром экон. наук Р. Белоусовым.

В последнее время среди экономистов и хозяйственных руководителей широко обсуждаются вопросы обеспечения занятости населения и организации заработной платы. Эти проблемы рассматриваются в статьях В. Кулакова и В. Ковнира.

Журнал знакомит читателей с современным опытом государственного регулирования экономики в КНР, проблемами конвертируемости рубля, организации и управления народным хозяйством и др.

ЦЕНТРАЛИЗОВАННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ*

В. Смирнов,

И. Блинов,

А. Виссарионов,

С. Синельников,

кандидаты экон. наук

Народ глубоко разочарован административно-командными формами централизованного управления. Поскольку другие формы практически не применялись, то зачастую любые представления о централизме относят к антиперестроечным. Между тем централизованное управление при-суще всякому цивилизованному обществу. Поэтому для нашей страны в настоящее время особо актуальным является вопрос о сущности централизма в предстоящем переходном периоде.

Как известно, используемые в хозяйственной практике методы централизованного планирования и регулирования экономики с определенной степенью условности могут быть разделены на прямые и косвенные.

Прямые методы управления базируются на властно-распорядительских отношениях и сводятся к тому, что центр стремится определить состояние, образ действий и результаты хозяйственной деятельности экономических агентов (в том числе предприятий). Они ограничивают поле деятельности предприятий, имеют характер неэкономического принуждения, административной обязательности. Прямые методы различаются по степени адресности и детальности: наименьшую имеют методы, реализуемые в форме установления общего хозяйственного законодательства (оно определяет универсальные и групповые нормы поведения), обязательные для всех участников процесса хозяйствования и создающие необходимые правовые условия для нормального функционирования экономики. По мере усиления адресности они превращаются в командно-административные, представляющие собой наиболее нерациональную форму руководства.

Косвенные методы управления основаны на том, что центр прямо не ограничивает самостоятельности предприятий в принятии хозяйственных решений, а достигает намеченных целей, создавая экономическую заинтересованность в одних и незаинтересованность в других действиях. Воздействие косвенных методов на экономику будет более успешным, если они будут применяться так, чтобы формировать общие, а не индивидуальные условия хозяйствования. Детализация и адресность косвенных рычагов (так же, впрочем, как и прямых, если перейти разумные границы) создает почву для волюнтаризма и превращения их в средство оперативного управления производством. При этом становится неизбежной потеря стабильности системы экономических рычагов, прежде всего нормативов, и применение при ее формировании принципа от достигнутого уровня и т. д.

* В порядке обсуждения.

Функции централизованного планирования и регулирования экономики на современном этапе

В условиях расширения и углубления экономической реформы централизованное управление народным хозяйством должно обеспечить выполнение следующих важнейших функций: институциональное оформление верховными законодательными органами процесса развития новых производственных отношений; осуществление информационно-прогнозной, аналитической и целеполагающей деятельности; формирование макроструктуры и поддержание экономического равновесия; социальную направленность развития экономической системы и социальную защиту населения.

Институциональная функция состоит в правовом и организационном закреплении законодательными органами новых производственных отношений, установлении норм и правил хозяйствования, формировании соответствующей организационной структуры управления. Прежде всего необходимо оформление правового статуса и разграничение различных форм собственности, создание для них единообразных условий хозяйствования, четкое определение отношений владения, присвоения и распоряжительств, правил создания и ликвидаций предприятий. Требуется сформировать правовой и экономический механизм, регулирующий соотношение государственных, арендных, кооперативных, индивидуальных, смешанных предприятий, разработать условия, при которых каждая форма собственности функционировала бы в той сфере, где она приносит наибольший экономический эффект.

В этой работе надо учитывать, в какой степени использование различных форм собственности носит общественный характер, с какой социально-экономической эффективностью они функционируют. Общественный характер использования всех форм собственности (каждой в присущей ей области) должен обеспечиваться отлаженным экономическим и политическим механизмом. Чем в большей степени управление хозяйством и его функционирование осуществляется исходя из интересов народа, тем в большей мере собственность носит социалистический общественный характер. Обеспечить такое функционирование экономики можно только путем развития подлинного народного самоуправления на всех уровнях хозяйственной и политической иерархии, создания действенного общественного контроля за демократически формируемыми органами, осуществляющими управление «от имени народа».

К неотложным мерам следует отнести приведение организационных структур управления в соответствие с требованиями конкурентной экономики, ликвидацию многозвенности, параллельности и дублирования в государственных органах управления отраслями, сокращение, укрупнение отраслевых министерств и изменение их функций (прежде всего упразднение их властно-распорядительских хозяйственных функций).

Необходимо также сформировать соответствующие регулируемому рынку экономические институты, которые бы обслуживали функционирование взаимосвязанной системы рынков продукции, ресурсов, информации, инвестиций и ценных бумаг. По мере развития бесфондовой и безлимитной реализации продукции нарастает потребность в сети товарных бирж, разработке правил и принципов их функционирования, изменении структуры и статуса органов материально-технического снабжения. Для обеспечения общесоюзного оборота ценных бумаг, без чего не смогут развиваться новые формы предпринимательства, нужно в настоящее время более энергично заняться построением общесоюзной сети фондовых бирж.

Институциональная деятельность центральных органов включает отношения со смешанными предприятиями, регулирование экономиче-

ской интеграции отечественных предприятий в систему мирового рынка, переход к конвертируемости рубля. Что касается конвертируемости, то в современных условиях (инфляция, дефицит, низкое качество продукции) переход к ней во избежание возникновения острых социальных проблем целесообразно осуществлять постепенно. Сначала стоило бы ввести промежуточную валюту, например, инвалютный рубль, который на внутреннем рынке поэтапно заменял обычный рубль, остальные виды денег. В перспективе обмен свободно конвертируемого рубля должен централизованно регулироваться на основе плавающего курса, определяемого путем ежедневной котировки на валютной бирже, государственной политикой учетных ставок и масштабами валютных операций на открытом рынке. Кроме того, государство может поддерживать курс рубля на необходимом уровне посредством обязательств коммерческих и специальных банков хранить определенный процент привлеченных средств на счетах Государственного банка СССР (политика обязательных резервов).

В институциональную деятельность входит также экономизация отношений, имеющих важное значение для сбалансированного и эффективного развития экономики в целом, но не обладающих адекватной экономической формой. Придавая данным отношениям товарно-денежную форму, центр получает возможность целенаправленно воздействовать на них в целях достижения социально-экономического и экологического равновесия. Так, в настоящее время необходима экономизация распределения и потребления всех видов ресурсов, получаемых эффектов или ущерба от их использования. В первую очередь это введение платы за ресурсы (материальные, трудовые, природные, информационные), компенсаций за нанесение различного вида ущерба, загрязнение окружающей среды и т. п. На переходном этапе остро стоит проблема выделения и изъятия дифференциального рентного дохода, возникающего не в результате усилий хозяйственного субъекта, а путем эксплуатации более эффективных и дефицитных производственных, природных и других ресурсов.

Информационно-прогнозная, аналитическая и целеполагающая деятельность центральных хозяйственных органов заключается в том, что они определяют приоритетные качественные цели экономической политики на базе анализа функционирования народного хозяйства и разработки вариантов макроэкономических прогнозов динамики важнейших материально-финансовых пропорций, направлений структурных сдвигов и научно-технического прогресса, движения основных факторов производства по формам собственности и сферам экономики, отраслям и территориям, тенденций в изменении образа жизни, доходов, уровней и соотношений цен на важнейшие виды товаров и услуг, конъюнктуры внутреннего и мирового рынка и т. п. Данная информация доводится до органов отраслевого и территориального управления и предприятия, однако носит исключительно справочный характер и не ограничивает их самостоятельности (прежде всего предприятий) в области планирования и текущей хозяйственной деятельности. Она должна служить для обеспечения принятия предприятиями обоснованных решений.

Помимо информационного значения, индикативное планирование выполняет координационную роль, т. е. предполагает частичное согласование деятельности центра, отраслей и предприятий в процессе самостоятельной разработки последними их производственной программы. Поэтому народнохозяйственный план должен носить гибкий и открытый характер, что особенно важно в период значительных структурных сдвигов, кризисных явлений, неустойчивой конъюнктуры, непредсказуемости НТП. По мере развития реформы он будет утрачивать свою директивность в части адресных заданий. За рамками госзаказа народнохозяйст-

венный план станет суммой планов предприятий, которые они самостоятельно пересматривают в соответствии с хозяйственной конъюнктурой. В нем целесообразно давать прогнозную оценку движения важнейших пропорций и параметров социально-экономического развития, с тем чтобы министерства, ведомства и предприятия были заранее информированы об основных направлениях развития народного хозяйства.

Пятилетний план, помимо индикативной части, включает в себя директивную часть, к которой в первую очередь относится бюджетный план (его следует строить по принципу скользящей пятилетки — ежегодно подвергать уточняющей корректировке и сдвигать вперед на один год), параметры налоговой системы, ставки амортизации, банковский процент рефинансирования, разработки по госзаказу (состав, доли и квоты госзаказа по видам продукции, централизованно устанавливаемые цены на продукцию госзаказа) и др.

В рамках такой системы планирования предпочтительна рассинхронизация планов различных уровней, отраслей и предприятий. Самостоятельно формируемые планы предприятий разрабатываются на срок, в который реализуются цели каждого данного вида производства. Такие сроки дифференцируются по отраслям и сферам народного хозяйства в связи с их объективной спецификой.

Формирование макроструктуры и поддержание сбалансированности народного хозяйства, обеспечивающие социально-экономическое и экологическое равновесие общественного развития, должны осуществляться как прямыми (в основном законодательного характера), так и косвенными методами централизованного управления (финансово-кредитная, налоговая политика, регулирование цен и др.). Причем в современных условиях роль финансовых методов, бюджетной политики значительно усиливается, в том числе и в области регулирования макроэкономических пропорций.

Представляется, что воздействия на структуру экономики, необходимые с точки зрения правительства, будут осуществляться в бюджетной политике в основном не через прямые инвестиции за счет безвозмездных централизованных ассигнований, а посредством создания развитой системы налоговых льгот, государственных гарантий долгосрочных кредитных вложений, дотаций для возмещения разницы в закупочной и реализационной цене (в рамках государственных закупок продукции), компенсаций определенной доли издержек в низкорентабельных инфраструктуроемких и наукоемких отраслях, субсидий на мероприятия, связанные с хозяйственным риском и возможными убытками при развертывании производства новой прогрессивной продукции, льготных условий привлечения иностранного капитала (экспортные премии, субсидирование процентных ставок по экспортным кредитам) и т. д. При этом задачей органов бюджетного планирования является выбор наиболее рациональных конкретных форм воздействия на экономические структуры.

В ходе бюджетного планирования при определении объемов и направлений централизованных вложений в рамках, установленных в соответствии с бюджетным законодательством, следует предусматривать выделение средств для формирования производственного потенциала и социальной инфраструктуры на отстающих территориях и регионах. Здесь, однако, требуется не забывать о допустимом нижнем уровне эффективности использования государственных средств, с тем чтобы предотвратить сползание в область все более неэффективных решений по развитию территорий. Социальная эффективность возможна лишь на базе высокой доходности хозяйства. При переходе республик на самофинансирование вложение средств в развитие территорий сверх некоторого минимального уровня все в большей степени должно реализовываться за счет республиканского и местного бюджета.

По мере развертывания реформы становятся возможными более тонкие методы централизованного регулирования макро-, отраслевой и территориальной структуры, которые выглядят предпочтительнее с позиции финансового оздоровления экономики. Так, центральные органы планирования, формируя систему государственных заказов на ввод мощностей, иницируют создание новых предприятий в отраслях; развитие которых обеспечивает прогрессивные структурные сдвиги в народном хозяйстве в длительной перспективе. Однако долгосрочные цели могут входить в противоречие с имеющимися в распоряжении правительства финансовыми ресурсами. Поэтому после ввода в действие и стабилизации функционирования данные предприятия могут быть денационализированы, сданы в аренду и т. п. Тем самым центр, прямо управляя развитием структуры экономики, не несет больших издержек по обеспечению ее текущего функционирования.

Организация оборота ценных бумаг позволяет осуществлять государственное финансирование развития приоритетных видов производств посредством скупки их акций. Это дает возможность, не ограничивая хозяйственной автономии предприятий, осуществлять централизованные вложения средств. Причем государство получает возможность в экстренных ситуациях влиять на управление предприятиями в качестве держателя пакета акций. Такая форма инвестирования придает централизованным вложениям возвратный, прибыльный характер (присвоение государством дивидендов). Изменяется и характер возвратности вкладываемых средств: государство может вернуть их себе не только по мере поступления дивидендов, но и продав акции на бирже.

Изменения в планировании расходной части бюджета предполагают адекватные процессы и в механизме формирования его доходной части. При этом реализация фискальных целей не должна противоречить задачам регулирования экономической динамики и обеспечения социальной поддержки населения. Среди форм мобилизации финансовых ресурсов в плане следует отдельно предусмотреть соответствующую налоговую и амортизационную политику, приватизацию государственных предприятий, государственные займы, взносы на социальное страхование и т. п.

Налоговая политика, являясь неотъемлемой частью бюджетного планирования, выступает в качестве самостоятельного рычага управления как система стимулирования отдельных видов деятельности посредством установления налоговых скидок и льгот, а также дестимулирования посредством акцизов. При этом общий уровень налогового изъятия определяется величиной и настоятельностью общехозяйственных потребностей, масштабами диспропорций в народном хозяйстве, которые намерено устранить, задачами социальной политики в плановом периоде, а конкретная раскладка налогов — необходимостью стимулирования структурных изменений в тех или иных секторах экономики и требованиями обеспечения равнонапряженности (с учетом также социальных соображений) налогового изъятия для отдельных плательщиков.

Кредитно-финансовое регулирование имеет в качестве объекта соотношение между товарной и денежной массами (под денежной массой понимаются все виды ценных бумаг, которые либо сами являются деньгами, либо могут при определенных условиях выполнять функции денег). Нарушение данного соотношения, выражающееся в поступлении в денежный оборот излишних неотоваренных платежных средств, означает, во-первых, образование неопределенности в планировании перспектив производственной деятельности трудовых коллективов из-за дефицита товарно-материальных ценностей и роста цен на них (т. е. невозможности определения будущего уровня доходности предприятий); во-вторых, разрыв взаимосвязи между результатами трудовой деятельности и основными ее стимулами — личными доходами и социальными благами,

получаемыми отдельными производственными коллективами. В этих условиях предприятиям становится более выгодно сосредоточивать свои усилия на перераспределении денежной массы путем различных спекулятивных операций, завышения цен, структурных сдвигов в номенклатуре продукции и т. д.

Изменение денежной массы — результат регулирования налично-денежной (банкноты и казначейские деньги) и депозитно-чековой эмиссии. Первая определяется решением союзного правительства, вторая обусловливается воздействием кредитования банковской системой бюджета и предприятий. Нормальное кредитно-финансовое регулирование экономики предполагает обеспечение гибкого обслуживания народнохозяйственного оборота строго необходимой суммой денег, т. е. поддержание материально-финансовой сбалансированности. Это требует отказа государства от автоматического кредитования за счет эмиссии затрат бюджета и предприятий. Достаточно надежным заслоном в таком случае служит действующая во всех развитых странах двухуровневая банковская система, состоящая из центрального эмиссионного банка (верхний уровень) и коммерческих банков и прочих кредитных институтов (сберегательные кассы, инвестиционные и страховые компании и т. д.), образующих нижний уровень. Нам также нужно провести реформу банковской системы: создать два уровня банков, рынок ценных бумаг и механизм их реализации.

Существует три способа регулирования денежной массы в обороте: операции на открытом рынке, изменение нормативов обязательных резервов банкнот на счетах кредитных институтов в центральном банке и учетно-ломбардная политика. Последняя в условиях сильнейшей материально-финансовой несбалансированности, которая имеет место в стране в настоящее время, представляется малоэффективной, поскольку базируется на коммерческом кредите или залоге товарных ценностей, что в условиях избытка денег не может получить серьезного развития. Поэтому сейчас, как нам представляется, возможны только два первых вида регулирования денежной массы.

Операции на открытом рынке на современном этапе могут выступать основным регулятором налично-денежной массы. Выпуск в обращение либо ценных бумаг, например, государственных займов, под высокий процент, учитывающий уровень инфляции, либо девиз, обеспечивающихся устойчивой иностранной валютой, и продажа их по свободному рыночному курсу приведет к концентрации в руках центрального банка значительной части наличных денег. Политика обязательных резервов наличных денег кредитных институтов в центральном банке может обеспечить сокращение объема рефинансирования, что позволит не выпустить в обращение изъятые за счет продажи ценных бумаг деньги. Для этого каждому кредитному институту (дифференцированно, в зависимости от характера активных операций) устанавливается соотношение между количеством его наличных денег, хранящихся в центральном банке, и объемом депозитов (в зависимости от срочности депозитов). При росте нормативов обязательных резервов банки будут вынуждены для поддержания своей ликвидности сворачивать активные операции, т. е. сокращать объем кредитования предприятий, что ограничивает объем денежной массы. Таким образом, инструментарий регулирования денежной массы существует, и его необходимо поставить во главу централизованного управления экономикой, поскольку материально-финансовая сбалансированность определяет саму возможность использования экономических методов управления.

В условиях развитого рынка такие параметры, как цены на значительную часть продукции, амортизационные отчисления, банковский процент, и др. могут формироваться на основе саморегулирования, без не-

посредственного воздействия центра. Однако в реальной жизни всегда имеет место несовершенство рынка, многочисленные монопольные и внешние эффекты, объективно ограничивающие хозяйственные отношения. В связи с этим формирование только путем рыночной саморегуляции значительной части указанных параметров недостаточно для сбалансированного и эффективного развития народного хозяйства. Следовательно, возникает необходимость их централизованного планирования и регулирования, т. е. создания системы косвенного централизованного регулирования рынка, которая должна также включать налогообложение, платежи за ресурсы, предоставляемые дотации и т. д.

В период проведения реформы, при наличии экономической нестабильности, особое значение имеет деятельность центра по обеспечению социальной направленности развития экономики, созданию системы социальных гарантий для населения и защиты части его слоев от социально неприемлемых последствий функционирования рыночных элементов.

Расходы бюджета на социально-культурные мероприятия не должны служить цели «содержания» того или иного сектора непродуцируемой сферы, будь то просвещение или здравоохранение. Основная задача бюджетного финансирования — обеспечить равный доступ всех без исключения слоев населения к определенному институционально гарантируемому уровню медицинского обслуживания, образования, жилищных условий, физической культуры (независимо от доходов данных слоев).

Исходя из этого в рамках разработанных социальных программ и выделенных на развитие социальной сферы бюджетных средств общесоюзные и республиканские министерства здравоохранения, культуры, образования, социального обеспечения и т. д. формируют систему государственных заказов на ввод объектов социальной инфраструктуры, на производство социально значимой продукции и осуществляют ее закупки. В первую очередь это касается недорогих товаров для социальных групп с фиксированными доходами, товаров для детей, инвалидов. Значительную часть подобных расходов на социальные нужды целесообразно финансировать за счет местных бюджетов.

Центральные органы должны обеспечивать косвенное управление децентрализованным развитием социальной сферы, осуществляя налоговое регулирование величины средств, направляемых предприятиями на социальное развитие. При планировании соответствующих нормативов и налоговых шкал следует учитывать, что фонды социального развития предприятий используются как для стимулирования эффективной работы, так и для формирования средств общественных фондов потребления, которые должны гарантировать установленный минимум удовлетворения определенных общественно значимых потребностей всех трудящихся вне зависимости от трудового вклада, места работы, профессии и т. п.

В народнохозяйственном плане необходимо предусматривать и постоянно осуществлять на практике — от одного до нескольких раз в год в зависимости от темпа инфляции — корректировку доходов населения (особенно социальных слоев и групп с фиксированными доходами), обеспечивающую учет роста розничных цен. Требуется также отслеживать динамику прожиточного минимума и гарантировать минимальный уровень дохода на душу населения за счет специально выделяемых средств государственного бюджета, выдаваемых непосредственно на руки населению. Такие выплаты должны носить адресный и строго социальный характер (пособия по безработице, малообеспеченным и многодетным семьям, стипендий учащимся и т. д.), но не служить компенсатором низкой производительности труда (например, дотации на производство продовольствия, угля и т. д.). В противном случае бюджет будет стимулировать неэффективную структуру трудовых затрат в народном хозяйстве.

Особое внимание центральным органам в переходном периоде следует направить на решение социальных проблем, связанных с формированием структуры занятости, подготовкой и переподготовкой кадров, обеспечением мобильности и миграции рабочей силы, созданием новых рабочих мест и соответствующей социальной инфраструктуры.

Централизм на этапе перехода к социалистическому рынку

Формирование новой модели централизованного управления хозяйством, взаимодействующей с рыночным механизмом саморегулирования, объективно займет весьма продолжительное время. Однако целый ряд ее конституирующих характеристик должен сложиться в ближайшие пять — семь лет. В противном случае (при более постепенном преобразовании хозяйственного механизма) значительно возрастает вероятность приспособления административной системы к осуществляемым нововведениям и выхолащивания их сути.

Исходя из сказанного, представляется, что главной целью следующего пятилетия должно быть не достижение высоких количественных показателей экономического роста, а формирование в основных чертах нового механизма хозяйствования. Это означает необходимость решения двух взаимосвязанных задач: достижения материально-финансовой сбалансированности экономики (поскольку несбалансированное хозяйство не поддается управлению экономическими методами) и организации процесса поэтапного расширения самостоятельности предприятий, вытеснения административно-командных методов новыми формами централизованного управления.

На начальном этапе реформы нужно осуществить первоочередные меры по финансовому оздоровлению экономики, прежде всего прекратить финансирование за счет платежных средств потерь, вызываемых дефектами макроструктуры экономики, неэффективностью хозяйствования предприятий, нерациональными капиталовложениями. Для этого требуется завершить создание двухуровневой банковской системы с независимым от правительства Государственным банком СССР, функционирующим исключительно в рамках специального закона; ликвидировать в течение одного-двух лет дефицит государственного бюджета путем сокращения бюджетных ассигнований на капитальное строительство и дотаций на производство продовольствия при одновременной либерализации цен на сельскохозяйственную продукцию, а также сформировать рынок ценных бумаг, который позволит предприятиям мобилизовывать финансовые ресурсы в условиях жестких ограничений на динамику денежной массы.

Для организации поэтапного становления рыночного хозяйства необходимо принципиально изменить существующий подход к формированию государственных заказов и системы экономических нормативов. Госзаказ в его нынешнем виде сохранил все черты административно-адресного доведения укрупненных плановых заданий. Когда вместо заданий по производству в натуральном выражении вводилось новое понятие «госзаказ», то главным в обосновании данного шага являлся тезис, что прямому управлению сверху должна подвергаться лишь часть производственной программы предприятий. Однако практика показала, что нельзя ограничить сферу централизованного планирования производства без изменения всей технологии материально-вещественного планирования. Если, как это имело место в 1988 г., установленная центром сфера вне госзаказа была незначительной, то она поглощалась министерствами и органами Госнаба СССР. Резкое же сокращение доли госзаказа в 1989 г., в условиях неподготовленной к этому экономики,

потребовало введения дополнительного инструмента — «лимитов потребления», которые вместе с госзаказом полностью зацентрализовали производство и реализацию продукции.

При разработке перспективной модели госзаказа следует, на наш взгляд, исходить из того, что центр не может знать и, следовательно, взять на себя ответственность за определение и удовлетворение всех многообразных общественных потребностей. Однако среди них есть группа потребностей, которая объединяется под названием общегосударственных. Финансовый источник их удовлетворения — государственный бюджет. Именно их материальное обеспечение должно осуществляться с помощью механизма госзаказа. При таком подходе строго очерчивается объективная граница госзаказа и отпадает необходимость в ее административном установлении. Доля госзаказа будет автоматически определяться масштабами перераспределения через госбюджет валового национального продукта. За вычетом части ресурсов бюджета, используемых по другим каналам, доля госзаказа могла бы находиться в пределах 20—30% объема производства.

Хотя в общем объеме производства доля госзаказа сравнительно невелика, он обширен по ассортименту. Номенклатура госзаказа определяется структурой общегосударственных потребностей в области обороны и обеспечения правопорядка, международных обязательств, по содержанию государственного аппарата, реализации крупных научных исследований и разработок, освоению новых территорий, удовлетворению социальных нужд и т. д. Например, в США через госзаказ проходит 90% всей номенклатуры рынка. В таких условиях поиск того, что не включать в госзаказ, теряет смысл сам по себе. Если на него все же пойти, то это будет заведомо искусственным и вредным с практической точки зрения делом.

Поскольку госзаказ конкретен и многообразен по своему ассортименту, он не может формироваться одним органом. Необходима сеть государственных органов, которые бы реализовывали право на его формирование от имени государства. Термин «заказ», будь то государственный или прямой заказ потребителя, теряет смысл и не может употребляться вне совмещения функций заказчика и плательщика в одном лице. Заказ также не может быть принят к исполнению иначе, чем по взаимному согласию сторон (договору, контракту). Следовательно, заказ опирается на интересы, а не на административное принуждение (директиву, обязательность). Заинтересованность в государственном заказе обеспечивается не тем, что он финансируется за счет средств бюджета (как плательщики все заказчики равны), а преимуществами крупного и надежного покупателя и, если понадобится, рычагами государственного регулирования (налоговой, кредитной амортизационной политикой).

Итак, главные контуры перспективной модели госзаказа выглядят следующим образом:

функции заказчика, плательщика и потребителя совмещены в лице государства, делегирующего свои права соответствующим учреждениям; объем ограничен суммой выделенных бюджетных средств;

конкретный состав определяется структурой общегосударственных потребностей;

кроме того, всякому «заказу» присущи добровольность, взаимная заинтересованность, конкурсность;

договорные (контрактные) цены;

строгая имущественная ответственность за невыполнение заказа.

Переходная модель госзаказа должна основываться на этих принципах, стремиться к реализации этих принципов, отступая от них лишь в той минимально необходимой степени, которую требует современное состояние экономики (прежде всего сильнейшая материально-финансовая

несбалансированность, а также монопольное положение государственной собственности и подавляющего числа производителей). С учетом этих соображений госзаказом в переходный период следует называть конкретный заказ потребителя, устанавливаемый им предприятию-изготовителю в рамках централизованно выделенных квот (лимитов) необходимой ему продукции. В роли потребителя в предлагаемой схеме выступают как государственные органы, выдающие заказ на средства бюджета — бюджетный заказ, так и отдельные предприятия — горизонтальный госзаказ. Поскольку бюджетные средства формируются на средства союзного, республиканского и местного бюджетов, то и госзаказы должны различаться по уровням: союзные, республиканские, местные. В случае горизонтального госзаказа термин «государственный» употребляется не в смысле органа, доводящего заказ, а с позиции гарантированности государством тех или иных потребностей. Этот заказ обеспечен лимитом и обязателен для исполнения.

Продукция, производимая за рамками госзаказа, должна реализовываться по гибким свободным ценам, определяемым спросом и предложением. С целью развития рыночных отношений доля госзаказа на средства хозрасчетных источников будет сокращаться, сужая сферу директивного управления производством. Установление потребителем меньшего объема квот (лимитов), чем в предыдущий период, заставит их переходить от выдачи заданий к развитию договорных отношений с производителями. Отмирание данной формы (горизонтальной) госзаказа одновременно будет означать достаточно развитое состояние социалистического рынка, что позволит избавиться от директивности и лимитирования бюджетного госзаказа. Тем самым переходная модель плавно перейдет в перспективную модель госзаказа, полностью соответствуя изложенным выше принципам.

Важнейшую роль в организации переходного периода играет преобразование применяемых в настоящее время экономических нормативов в налоговую систему. Для этого индивидуальные нормативы, определяющие взаимоотношения предприятий с государственным и местным бюджетами, следует сделать стабильными и формировать по единым, точно определенным правилам, позволяющим обеспечить равномерность налогового изъятия.

Налоговая система для государственных предприятий, по нашему мнению, должна включать в себя: платежи за производственные фонды; платежи за трудовые ресурсы; отчисления на социальное страхование; платежи за природные ресурсы, включая плату за экологические нарушения, возникающие в ходе производственной деятельности; налоги, регулирующие использование предприятием средств на потребление и накопление; местные налоги; косвенные налоги. Кроме того, необходимо разработать правила предоставления специальных налоговых льгот, позволяющих избирательно обеспечивать различную выгодность отдельных видов хозяйственной деятельности, отличающихся народнохозяйственной приоритетностью.

В настоящее время введению единых налогов для предприятий по всему народному хозяйству или хотя бы по отдельным его отраслям препятствует сильнейшая дифференциация предприятий по рентабельности. Поэтому построение единой налоговой системы в переходный период должно увязывать процесс ужесточения требований к эффективной работе (т. е. процесс унификации налогов) с вытеснением административных методов управления рыночной организацией хозяйства. Для этого требуется предусмотреть ежегодное изменение дифференцированных (по группам предприятий) налоговых шкал таким образом, чтобы к концу переходного периода дифференциация была преодолена. Речь идет, разумеется, не о ежегодных корректировках нормативов, а

о четком установлении в пятилетнем плане стабильных (в смысле возможности их пересмотра), но различных по годам налоговых ставок. Такие нормативы отчислений от прибыли для групп малорентабельных предприятий с каждым годом должны увеличиваться, а для высокорентабельных групп снижаться до среднего уровня, создавая тем самым условия для развития конкуренции.

Переход к единой системе налогообложения предполагается осуществить начиная с 1991 г., т. е. без соответствующей подготовки. Однако, по нашему мнению, при всей внешней прогрессивности такого подхода он вызовет крайне негативные последствия, в частности полосу банкротств в течение короткого промежутка времени, что экономически нерационально и социально недопустимо. Отсюда пойдут многочисленные отступления от единого подхода. Совершенно неизбежно будет происходить значительное перераспределение доходов предприятий через механизм дотаций, субсидий, различного рода налоговых скидок. В результате единые налоги будут мало отличаться от индивидуализированной системы нормативов. Причем из-за массового характера требований индивидуального подхода к назначению налоговых скидок, субсидий и т. п. (так как определять их величину нужно в зависимости от возможностей осуществления необходимых мер по повышению рентабельности и укреплению положения предприятия) станет неизбежным вмешательство в этот процесс министерств со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Факторами дифференциации предприятий по рентабельности являются как разновыгодность доводимых до них административно-обязательных заданий, так и различная обеспеченность производственными ресурсами (фондами, кадрами необходимой квалификации, природным сырьем и т. д.). Соответственно единство налогов можно обеспечить, во-первых, при отказе от использования обязательных заданий, во-вторых, если выравнены объективные различия в условиях хозяйствования, вызванные неодинаковой обеспеченностью ресурсов. Вытеснение же административных методов управления рыночными отношениями в условиях несбалансированной экономики объективно требует определенного переходного периода. Что же касается неравного обеспечения ресурсами отдельных предприятий, то должным образом выровнять соответствующие различия в условиях хозяйствования может лишь функционирование развитого (причем централизованно регулируемого) рынка, при котором отдельные производственные факторы получают адекватную экономическую оценку.

При отсутствии соответствующего уровня развития товарно-денежных отношений возникает необходимость использовать централизованно устанавливаемые платежи за производственные ресурсы. Однако в принципе невозможно централизованно определить указанные платежи с нужной точностью. Отсутствие объективного механизма оценки потенциальной эффективности применяемых предприятием ресурсов (в частности, механизма переоценки стоимости основных фондов, оценки эффекта трудовой деятельности, рентных факторов) требует использования дифференцированных нормативов платы за ресурсы (фонды и рабочую силу) по нескольким группам разнорентабельных предприятий. По имеющимся оценкам, установление дифференцированных ставок платежей за ресурсы позволяет в значительной степени выровнять условия хозяйствования. Применение при этом групповых значений или прогрессивной шкалы налога на чистую прибыль дает возможность преодолеть индивидуализацию налоговой системы за исключением взаимоотношений бюджета с убыточными предприятиями.