

«ЧТО И КАК СЛЕДУЕТ ПЛАНИРОВАТЬ В РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКЕ». КРУГЛЫЙ СТОЛ

Круглый стол, организованный редакцией журнала «Вопросы государственного и муниципального управления», состоялся 28 октября 2009 г. в Государственном университете – Высшей школе экономики.

В обсуждении темы планирования, его месте и роли в системе управления экономикой приняли участие:

Э.Ф. Баранов – начальник отдела анализа отраслей реального сектора и внешней торговли Института «Центр развития», Государственный университет – Высшая школа экономики;

А. А. Блохин – главный научный сотрудник Института народно-хозяйственного прогнозирования РАН;

Ф.Г. Габуния – начальник отдела методологии целевого планирования Департамента стратегического управления (программ) и бюджетирования Министерства экономического развития РФ;

В.В. Коссов – профессор кафедры управления проектами, Государственный университет – Высшая школа экономики;

А.В. Клименко – проректор Государственного университета – Высшей школы экономики, директор Института государственного и муниципального управления;

Е.В. Кудряшова – доцент кафедры финансового права, Финансовая академия при Правительстве РФ;

А.Г. Макушкин – руководитель федерального государственного учреждения «Аналитический центр» при Правительстве РФ;

А.В. Чернявский – старший научный сотрудник института «Центр развития»;

П.А. Чистяков – сотрудник Центра стратегических разработок;

В.Н. Южаков – директор Департамента по вопросам административной реформы Центра стратегических разработок.



насколько она должна быть мягкой, напрямую зависит от того, какова система управления и насколько открытой и подотчетной она будет. Потому что при наличии возможности делегировать достаточно большие и широкие полномочия субъекту должна быть возможность получить ответ и возложить на него ответственность, причем на уровне не курирующего вице-премьера, а внешнего потребителя, общества, законодательной власти. Я бы ответил так: нужно сейчас определиться, к какой системе мы можем себе позволить прийти. Выскажу свое экспертное мнение: я категорически против любой жесткой системы, потому что в масштабах государства это может быть жестко для какого-то локального проекта. Как только мы начинаем распыляться на уровень даже сегмента отрасли или кластера, на мой взгляд, жесткая система без делегирования полномочий по управлению и ответственности обречена на провал.

А.В. Чернявский: Я хотел кратко сказать о бюджетном планировании и бюджетном прогнозировании. Все-таки если мы говорим о бюджетном планировании, то на федеральном бюджетном уровне это федеральный закон, в который изменения вносятся тоже федеральным законом. Как мы все знаем, в России мы перешли на трехлетнее бюджетное планирование. Первое, что хотелось бы отметить, это то, как оказалось, планировать на три года бюджет очень трудно, а в условиях кризиса вообще невозможно. Если мы посмотрим на законопроект о бюджете на 2010 г. и на плановый период 2011–2012 гг., мы увидим, что там не содержится структура расходов на 2011 и 2012 гг. Это означает, что правительство и Минфин не сочли нужным или не смогли запланировать расходы федерального бюджета на плановый период.

Кстати, я пытался в свое время найти какой-то международный аналог трехлетнему бюджетному планированию – не нашел. Страны, которые очень серьезно занимаются бюджетным планированием, используя самые передовые подходы, в том числе опираясь на методологию Системы государственных финансов, разработанной МВФ тем не менее, составляют однолетний бюджет, а не трехлетний.

Второе, мне кажется, в нашей системе бюджетного планирования не хватает долгосрочного бюджетного прогноза. Именно прогноза, который необходим для оценки принимаемых решений. Из-за того что у нас такая система не создана, в будущем мы рискуем попасть в сложное положение.

Например, сейчас, как известно, принято решение об очень серьезном увеличении пенсий. Если мы посмотрим на структуру расходов в 2010 г., то увидим, что эти расходы на пенсионное обеспечение сделаны за счет других расходов, потому что размеры бюджетного дефицита тоже планируются, они небезграничны. Мы понимаем, что и внутренние, и внешние заимствования нельзя бесконечно расширять по приемлемым ставкам заимствования. В соответствии с консервативным прогнозом Росстата, к 2030 г. пенсионеров у нас будет на 15% больше, чем сейчас. Трудоспособного населения станет меньше на 10%. Что мы собираемся делать с решениями, принятыми сейчас? Собираемся ли мы поддерживать уровень пенсионного обеспечения по отношению к заработной плате, коэффициент замещения

на уровне 2010–2012 гг.? Собираемся ли мы добиваться цели, поставленной Правительством, чтобы у нас пенсия в 2,5 раза превышала прожиточный минимум пенсионера? Непонятно. Варианты возможны самые разнообразные. Я веду к тому, что необходимо создание системы прогнозирования, может быть на 15 или на 30 лет.

Если рассматривать международный опыт, то известно, что в США, например, ежегодно делается такой бюджетный outlook на 70 лет для оценки решений, которые принимаются сейчас. Итак, возможно, будет целесообразным вернуться к однолетнему бюджетному планированию, но оно должно дополняться долгосрочным бюджетным прогнозированием для оценки принимаемых долгосрочных решений.

Э.Ф. Баранов: В вопросе о целесообразности планирования мы снова действуем по «правилам» классической русской игры – шарахаться из одной крайности в другую. Когда советская система развалилась, распалась и соответствующая ей форма тотальной командно-административной системы планирования с директивными заданиями о производстве и поставках всего, что производилось, – вплоть до гвоздей. Но такая система отнюдь не тождественна пониманию планирования как существенно более широкой категории со значительным многообразием форм его реализации.

У нас же все 90-е гг. XX в. господствовало мнение о том, что вообще никакого планирования не нужно, рынок все сам образует. В итоге по прошествии еще одного десятилетия Президент Российской Федерации в своем обращении к Интернет-сообществу констатирует, что мы не ушли от сырьевой экономики. Так вот рынок нас к этому и привел, это по законам рынка. Что выгодно? Выгодно заниматься топливно-энергетическими ресурсами, а обрабатывающей промышленностью невыгодно, поэтому она у нас и стагнирует. Я еще раз подчеркиваю, что план в том виде, в каком он существовал в советское время, себя дискредитировал и не нужен. Но есть известный еще в советское время опыт – индикативного планирования в развитых капиталистических странах. Япония благодаря этому вырвалась на передовые рубежи мировой экономики, во Франции индикативное планирование активно использовалось.

Я хочу в связи с этим напомнить два принципиальных момента. Основу плана составляет выработка стратегии и траектории социально-экономического развития на базе согласования интересов в обществе: интересов государственного управления, интересов бизнес-сообщества и интересов трудящихся, выражаемых профсоюзами. Такой план вырабатывается в процессе совместных обсуждений, т.е. согласования интересов, – это один из ключевых моментов индикативного плана, не директива, но ориентир. Вторая существенная черта методологии инструментария индикативного планирования – это совместное одновременное прогнозирование и просчитывание материальных и финансовых потоков, о целесообразности чего здесь уже упоминалось. Во французской модели хорошо отработан модельный комплекс, описанный еще в 70-е гг. прошлого века. Его описание (в переводе) было опубликовано на русском языке под редакцией Э.Б. Ершова.