

«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.

Вел заседание круглого стола **Л.И. Якобсон** – первый проректор Государственного университета – Высшей школы экономики, главный редактор журнала «Вопросы государственного и муниципального управления».

Л.И. Якобсон: Я хочу вас поприветствовать и поблагодарить за то, что вы собрались сегодня для обсуждения чрезвычайно интересной темы. Вряд ли присутствующих здесь более чем компетентных людей надо убеждать в ее актуальности и необходимости выработки подходящих решений о том, что и как нужно делать в условиях все еще становящейся российской рыночной экономики.

Во многом наша модель еще не приобрела окончательные черты. Сейчас, в посткризисный период, в условиях, характеризующихся, с одной стороны, масштабным участием государства в экономике, а с другой – назревшей потребностью в открытости экономики для инноваций, для предпринимательской активности, очень важно не связать, не стеснить предпринимательскую инициативу и вместе с тем видеть будущее, перспективу. Именно в контексте пересечения этих требований нам предстоит обсуждать тему планирования: что можно и нужно планировать? как планировать? что эти планы должны означать для государственного и негосударственного секторов, а также еще одного очень большого и расширившегося за время кризиса сектора (я имею в виду организации, формально относящиеся к частному сектору, но фактически контролируемые государством как основным или крупным акционером)? чем определяется и как должна определяться стратегия таких корпораций? в какой мере планирование может и должно касаться подобного рода структур, которые у нас сейчас, по сути, являются стовым хребтом экономики (это не очень здорово, но так сложилось)? Между прочим, многие из этих структур, в свою очередь, участвуют в собственности предприятий, связь которых с госсектором просматривается далеко не сразу. И коль скоро государство в ближайшее время останется крупнейшим собственником, то каким образом подходы к планированию должны учитывать наличие у него не просто многочисленных, но и весьма разнообразных по экономической роли «дочек», «внучек» и «правнучек»?

Тема планирования совсем не рядовая. Давайте начнем обсуждение, я хотел бы предоставить слово Андрею Витальевичу для вводных замечаний. Мы рассчитываем на появление новых идей, на их публикацию в нашем журнале, на доведение до сведения тех, кто в экспертном сообществе и в правительстве озабочен тем, чтобы планирование было более действенным и эффективным.

А.В. Клименко: Последние пять лет в России наблюдается резкий рост плановой активности. Несколько подзабытое в бурные 90-е гг., планирование в настоящее время развивается в форме стратегических (общенациональных, отраслевых, региональных) планов и программ, среднесрочных докладов о результатах деятельности органов власти и внедряемых проектах Основных направлений деятельности правительства, в виде годовых государственных заданий и пр.

Оценить результативность российских плановых практик пока сложно, поскольку срок исполнения самих планов еще не наступил и об улучшении организации управления пока говорить не приходится. С одной стороны, плановые инициативы представляют собой попытку более рациональной организации управления, формирования процедур выявления приоритетных задач и поиска путей их комплексного и эффективного решения. С другой стороны, очевидно, что эти цели еще далеко не достигнуты, хотя издержки планирования уже оказались значительными¹.

В связи с постоянными новациями в процедурах и организации планирования целесообразно вновь проанализировать аргументы за и против тех или иных новых форм планов, оценить, не является ли их постоянное обновление и расширение сферы применения «дорогой к рабству», по образному выражению Ф. Хайека. Для такой оценки имеются серьезные основания.

Планирование заменяет рынок политикой, поскольку любой план со стороны государства (правительства) есть выражение политической воли, основанной на соответствующем перераспределении ресурсов. Политика в форме плана не обязательно выражает общественные интересы. Не только в России, но и во многих других странах государственные планы (программы) иногда становятся инструментом реализации интересов отдельных групп бюрократии и бизнеса. В таких условиях расширение сферы планирования приводит к росту масштабов перераспределительных процессов в пользу близких к правительству групп, усилению неравенства.

Разработка планов является профессиональной деятельностью, которой по обязанности занимаются государственные служащие. Они обладают наибольшей информацией и полномочиями при подготовке вариантов планов по сравнению не только с гражданами и бизнесом, но и с политиками, законодателями. Такая информационная асимметрия создает угрозу потенциальной неэффективности государственных (правительственных) планов, отклонения их параметров в пользу бюрократии. Каждое ведомство отстаивает и пытается расширить свои функции, полномочия, даже если с точки зрения общественно-полезного результата они представляются избыточными и приводят к дополнительным издержкам у клиентов государства.

Поскольку бюрократия не однородна и сегментирована по ведомствам, сферам полномочий, постольку межведомственные конфликты, нежелание делиться информацией являются не исключением, а правилом. Это может сказаться на качестве разработки планов. Нежелание сотрудничать при формировании и исполнении планов приводит к их неоптимальности. Прежде всего это касается комплексных планов, за которые отвечает правительство в целом.

Крайне важно обеспечить межведомственную координацию не только в организационном, но и методическом аспекте, установить порядок взаимодействия, согласования плановых документов. В противном случае органы власти и организации, задействованные в разработке и исполнении плана, отвечая за свои частные задачи, могут игнорировать конечный общественно значимый результат.

Даже если исполнительная власть стремится отразить в планах общественные интересы, то рискует она при этом не своими деньгами, а деньга-

ми налогоплательщиков, что объективно снижает уровень ответственности за принимаемые плановые решения. Кроме того, реализация государственных планов создает перемещенные выгоды (потери), которые редко когда учитываются при разработке плановых документов. Именно поэтому проблема имманентной неэффективности планов не должна сбрасываться со счетов при решении о внедрении новых форм и методов планирования.

Очевидно также, что у плановиков нет точной и надежной информации. Они не могут уверенно определять последствия тех или иных управленческих решений. Причинно-следственная связь ресурсов, действий и результатов наиболее сложна, если под результатами понимаются конечные, т.е. общественно значимые результаты. Такие результаты зависят не только от усилий государственного органа, но и от огромного числа внешних факторов, не подконтрольных организации. В то же время планы именно с такими результатами интересны гражданскому обществу.

Чем более долгосрочным и комплексным является план, тем выше риск информационной недостаточности. При этом всегда возникает соблазн приукрасить перспективы, приуменьшить сложности движения к радужным целям, тем более что ответственность за избыточный оптимизм естественным образом уменьшается с увеличением срока планирования.

Все вышесказанное является аргументом в пользу сокращения сферы планирования. Тем не менее имеются области прямой и непосредственной ответственности государства, где без планов обойтись нельзя. В этих областях система планирования должна быть кардинально улучшена.

Прежде всего необходимо обеспечить методическое единство системы планов. В настоящее время многие плановые документы существуют параллельно и формируют различные ориентиры. Например, с одной стороны, есть блок инструментов планирования в рамках бюджетного процесса – реестр расходных обязательств, целевые программы, государственные задания. С другой стороны, имеются проекты основных направлений деятельности правительства, административные регламенты государственных услуг, включающие стандарты их исполнения, отраслевые и региональные стратегии. Все эти документы слабо увязаны между собой. В целом, наиболее острой является проблема связи планов деятельности распорядителей бюджетных средств и определения выделяемых им бюджетных ассигнований. От ее решения зависит не только эффективность бюджетных расходов, но и сама целесообразность экономического планирования.

Государственный план является разновидностью общественного контракта между правительством, государственными организациями и обществом. С одной стороны, в нем фиксируются конечные результаты (обязательства перед обществом) и необходимые для их достижения ресурсы. С другой стороны, наличие плана позволяет обеспечить исполнительскую дисциплину внутри бюрократии, согласованные действия ведомств.

Планы имеют большое мобилизационное значение. Представляя картину желаемого будущего, они формируют рациональные ожидания экономических агентов, стимулируют их экономическую активность в нужном направлении. В этом состоит одна из главных функций плана в рыночной экономике.

Процесс разработки планов с участием заинтересованных сторон позволяет им лучше узнать друг друга и в дальнейшем действовать совместно на кооперативной основе. Сотрудничество с учетом интересов друг друга помогает выработать новые решения, которые в противном случае никогда не были бы найдены. По аналогии с утверждением Ф. Хайека о том, что конкуренция есть процесс поиска информации, можно сказать, что и совместная выработка планов, стратегий, программ их потенциальными участниками и бенефициарами может стать процессом определения инновационных решений, выявления резервов эффективности.

А.Г. Макушкин: Формат круглого стола предполагает мысли вслух. Планирование–рынок, рабство–свобода ... разные есть школы, их изучают, им так или иначе следуют. Мне кажется, что последние лет десять мы как раз наблюдали, как эффективные рынки легко забрались невидимой рукой в карман рядовых налогоплательщиков. Здесь приходят в голову высказывания видных зарубежных специалистов на тему, что такое современное демократическое общество. И определение, данное ими, очень нелицеприятно – это страх и жадность. Я думаю, что такая оценка отдельными, причем видными, представителями западного экспертного сообщества весьма показательна.

В чем состоит взаимосвязь планирования и бюджетирования? Конечно, бюджетирование как технология охватывает не только финансы, но и вообще любой вид ресурсов, поэтому здесь надо чуть шире ставить вопрос: можно ли вообще формулировать цели и задачи в отрыве от ресурсов и называть это планированием? Наверное, нет. Это даже на прогноз не будет похоже, это гадание на кофейной гуще. Планировать (в современном, широком толковании) без бюджетирования в принципе невозможно. Но реальность такова, что целеполагание и ресурсный контур в нашей стране разведены и живут самостоятельной жизнью. Это серьезный вопрос, как их сочетать, как их подружить; почему, в частности, когда большие руководители получают некоторое количество заявок на финансирование различных проектов и инициатив, то, кроме формулы «денег на все у нас все равно не хватит», ничего не предлагается. По факту на сегодня никакой другой формулы для того, чтобы попытаться сбалансировать цели и задачи по совокупности, разумеется включая ресурсную и конкретно бюджетную составляющую, нет. Радует отчасти то, что не мы одни находимся в такой ситуации, пытаюсь решить эту задачу; беда в том, что мы пока топчемся на месте.

В порядке идеи для обсуждения: существует методология сбалансированных показателей, предполагающая, что все финансовые и нефинансовые аспекты тесно взаимосвязаны. Комментарий здесь такой. Эта методология, как и многие вещи учетного характера, формировалась в рамках производственного процесса, потом распространилась на маркетинговую часть, на позиционирование. Эта так называемая система сбалансированных показателей третьего поколения в целом сложилась в 2005–2006 гг.

Сейчас уже говорят о четвертом поколении показателей, суть которых состоит в том, что, финансовые и нефинансовые, они должны быть увязаны не только в рамках производственного процесса, и даже не только в рамках

удовлетворения потребностей клиента или рыночного спроса. Новая методология предполагает, что прежде всего следует описать желаемое состояние самой организации – будь то государство или компания, или какой-то кластер, который затевает производство товара или услуги, формирует маркетинговую стратегию и планирует ее на какой-то срок. То есть начинать надо с того, чем эта организация, осуществив все намеченное, собирается закончить. На старте и в конце мы имеем рационализированную модель состояния субъекта деятельности.

Если посмотреть, чему сейчас посвящена большая часть консалтинга, то можно сказать, что мы пока еще от такого планирования очень далеки. И это на уровне корпоратива. Что касается уровня государства, мое впечатление таково, что мы даже первую стадию не освоили, мы даже не научились расписывать прямые затраты в рамках собственно производственного процесса. Если попросить кого-то описать, чем должна закончиться производственная программа, в целом рассчитанная на три года, то, если принять как аналогию, это будет что-то вроде проекта основных направлений деятельности правительства – каких-нибудь 60 квазипроектов, в результате которых должны произойти перемены в состоянии нашей экономики или общества в целом.

Следующий этап – это когда мы начинаем представлять планирование коллективного субъекта, являющегося результатом взаимодействия отдельных саморегулируемых, самоуправляющихся субъектов. В качестве примера могу привести методологию, которая уже существует как стандарт в США, и называется она архитектурой федерального предприятия. Здесь предприятие (enterprise) используется в его первоначальном понимании – это любая организованная, целеустремленная деятельность, будь то государство, частный бизнес, общественный сектор. От того, какова структура предприятия (в таком широком толковании), во многом зависит то, чего хочет или может захотеть, или на что рассчитывает данная организация при заданных внешних обстоятельствах.

Можно решать и обратную задачу. Когда мы зафиксировали внешние обстоятельства, хорошо их операционализировали, мы можем ответить на вопрос, какого типа предприятия, с какой структурой, с каким перечнем потенциалов деятельности (capabilities) востребованы, нужны. Сегодня Конгресс не примет заявку на финансирование, если она составлена не в соответствии с существующим стандартом описания деятельности. Повторю, они описывают не то, что именно они будут производить и не производственную линейку вместе с обслуживанием на весь жизненный цикл данного товара, а они описывают, по большому счету, архитектуру всей экономической деятельности, имеющей некую организацию. Заявка подается под конкретную организацию данного вида деятельности.

Началось это более 15 лет назад с принятием в 1993 г. Закона о результатах деятельности правительства. Что очень важно, в отличие от России в Штатах с самого начала была создана площадка, на которой и концентрировалась вся работа. Этой площадкой стала аналогичная нашей Счетной палате General Accounting Office (название неоднократно менялось, и сейчас она – General Accountability Office). Фактически, это главное контрольное

управление, которое далеко ушло от офиса главного бухгалтера. Произошла колоссальная эволюция, и внутренняя, и политическая, и технологическая – процесс, достойный внимания.

В связи с этим еще одна ремарка по чужому опыту. Хотя, на мой взгляд, это тоже не бесспорно. В отличие от нашего Минфина, который пытается описывать в том числе бюджетный процесс в терминах более или менее стандартизованных видов деятельности, у американцев более четко прорисован проблемноориентированный подход. Если вы пришли в конгресс за деньгами, то докажите, что электорату нужно решить задачу с помощью именно тех средств, которые вы предлагаете. Кстати, в этом тоже наша особенность: наша системная проблема – к кому субъекты хозяйственной деятельности обращаются за деньгами. Если они обращаются в институцию, не имеющую обратной связи с легитимирующим большинством, то вы всегда будете оставаться в рамках сугубо бюрократической процедуры: забыли или не забыли написать какой-то параграф, согласен или не согласен один конкретный человек с другим конкретным человеком и т.д.

В Конгрессе руководствуются принципиально иной логикой: вы прежде всего должны объяснить, зачем вы пришли, что будет финансировать государство, должны объяснить в таком ключе, чтобы это позволило конгрессмену, который собирается ставить свою подпись под вашим заявлением, переизбраться – тогда будет работать обратная связь. У нас это не работает и не будет работать при той системе, которую мы имеем.

В завершение отчасти спорная мысль. Планирование – это не определение того, кто главный, а у нас очень часто, к сожалению, все сводится к этому: кто может высказывать свою точку зрения относительно будущего, у кого это будущее будет проштамповано самым большим начальником, и, соответственно, этот образ будущего будет командным способом сверху вниз расписан. В целом планирование – это прежде всего балансировка мандатов, причем не самозванцы должны там фигурировать. Эти мандаты должны опираться на некоторую вполне прозрачную, публичную систему их легитимации. Если такая система в обществе существует, то можно говорить о том, что у планирования есть шансы. Кстати, это касается разных уровней: федерального, регионов и т.д. В этом смысле вопрос по большому счету политический.

В связи с этим, мне представляется, важно иметь в виду, что планирование в целом это практика повсеместная. Другое дело, что необязательно планировать через Госплан или его аналоги, планировать можно и через распределенные системы. Такие системы на Западе есть, и работают. И в то же время, как показал кризис, именно наличие определенной системы планирования без обратной связи довело их до того, что и у отдельных персонажей, и у целых институтов возникла проблема их идентичности, а проще говоря, проворовались, причем с большим запозданием об этом узнали те, кому полагалось знать заранее. Так что не так все плохо, если нас в состоянии успокоить чужой негативный опыт. Спасибо.

Ф.Г. Габуня: Алексей Георгиевич, на мой взгляд, практически все проблемы обозначил очень четко, я хотел бы спуститься на детальный уровень, конкретно касаясь нашей сегодняшней действительности. Если посмотреть

на наши проблемы, то можно сказать, что до «рабства» нам очень далеко (в терминах австрийских экономистов), у нас, на мой взгляд, система планирования не то что разрозненная, она практически отсутствует. Совершенно правильным является тезис о политическом факторе, который играет доминирующую роль при установке наших плановых приоритетов, того состояния, к которому мы хотим идти. И это представляет действительно очень большую проблему, в том числе при определении финансовых ресурсов. Каждый раз Минфин демонстрирует, что помимо того, что у нас есть некие объемы бюджета, которые мы распределили, у нас есть еще некая, весьма немаленькая, сумма для исполнения различных решений Президента и Правительства, которые обозначаются приоритетными. Соответственно, создать какую-либо сбалансированную, нормальную систему долгосрочных ориентиров реализации каких-то текущих действий крайне сложно. Когда у нас все приоритетное, тогда действительно работает единственный аргумент: «денег на все нет». Это первая проблема.

Вторая проблема в том, что у нас безумный разрыв не только между долгосрочными планами, а даже среднесрочными планами и реальной жизнью, реальными действиями. Даже если посмотреть на нынешнюю систему планирования: когда у нас происходит распределение денег, наши главные распределители бюджетных средств, принося свою бюджетную заявку и обосновывая свою потребность, вначале вытребуют сумму, обозначив общие направления, а потом начинают уже думать, на что ее потратить. Счастливым исключением являются, пожалуй, федеральные целевые программы, и то только в части капитального строительства, где процедура достаточно жестко регламентирована и требует соответствующих обоснований. Кроме того, возникает еще одна сложность. Планирование требует на этапе реализации некоего применения проектного подхода, чтобы был изначально детально продуман определенный набор действий – что и за чем следует, что мы делаем. На данном этапе во всей нашей структуре управления этот механизм в принципе не предусмотрен.

Допустим, обозначен некий приоритет, например, построить дом. Что для этого нужно? Прошел мимо сосед: «Тебе пилорама не нужна?». Вроде нужна, купили пилораму. Потом еще кто-то предложил трубы и что-то еще. В итоге мы накупили разных вещей, а даже фундамент не заложили, хотя вроде бы все делаем для того, чтобы построить дом. Вот этот разрыв, на мой взгляд, является главной проблемой в нашей системе планирования. Замечательные стратегии пишутся консультантами; на уровне правительства написана концепция долгосрочного развития, но на операционном уровне нет механизма принятия решений с оглядкой на то, что мы хотим, на то, что мы обозначили и нашли некий консенсус, достигнутый пусть даже в рамках процедуры внутри Правительства.

И последний этап касается распределения финансовых средств. Какая здесь опасность? Здесь существует неоднозначная ситуация. Механизм бюджетного процесса достаточно жесткий, и не только у нас. В принципе система планирования бюджета, чтобы он исполнялся, требует некой цикличности, определенных этапов, имеющих пределы гибкости. Соответственно, мы на этапе планирования создаем какую-то жесткую процедуру

обоснования, т.е., если мы написали проект, все согласились, что выработан правильный метод для достижения нового состояния, потребности в ресурсах обоснованы, под него даже выделяются средства, то мы его закрепляем.

Далее встает вопрос о целесообразности контроля за выполнением плана. Мое опасение заключается в том, что на этапе реализации жизнь потребует внесения корректировок. В то же время все знают, что такое наша бюрократическая система: вносить поправки в какие-то решения, принятые за девять месяцев до получения соответствующих ассигнований, крайне сложно.

И наоборот, если система будет слишком гибкой, то все планирование сведется к пустой формальности, чтобы получить деньги, а потом потратить их на что угодно. Вопрос в нахождении баланса между предоставлением определенной свободы и последующим контролем. Я сейчас не готов дать ответ, как это можно устроить. Здесь вопрос во внешних механизмах контроля. Сейчас мы по объективным причинам их быстро создать не сможем. Например, космическое агентство НАСА. По сути оно является дирекцией некоей программы. То есть происходит определенное делегирование полномочий на исполнение конкретных проектов. А у нас существуют ведомства. И существенная проблема, на мой взгляд, состоит в том, что у нас ведомства в большинстве случаев (по объективным и необъективным причинам) решают ведомственные проблемы, а не отраслевые.

Что касается управления проектами – то оно при имеющихся у нас процедурах межведомственного взаимодействия невозможно. Поэтому требуется создание не только самой системы планирования, но и изменение конфигурации системы управления в дальнейшем и изменения бюджетного процесса как минимум на этапе формирования самого бюджета.

Что касается Закона о стратегическом планировании, одним из разработчиков которого я являюсь, в нем как раз заложена идея о том, чтобы минимальным образом регулировать то, чего, по сути, нет, задать самые базовые параметры, а потом поэтапно, потихоньку создавать этот механизм.

Л.И. Якобсон: Сами понятия «планирование», «план» допускают различные трактовки: и как некое предвидение субъектом (предприятием, отдельным человеком) своего будущего, и как дорогу к рабству, жесткое свертывание спектра возможностей для хозяйствующего субъекта со стороны субъекта администрирующего. В первом случае – это то, что я сам для себя предвижу и пытаюсь это предвидение реализовать в качестве независимого субъекта, а во втором – наоборот, моя субъектность ущемляется. Мы называем планом и первое, и второе, и все, что занимает разнообразные промежуточные позиции. Так о каком планировании мы говорим? К чему надо постепенно продвигаться? Та же самая КДР, так называемая Стратегия-2020, это план или нет? Если план, то чей и в каком смысле? Или ДРОНДы? Я хочу, чтобы мы четко определились в отношении самого предмета обсуждения.

Ф.Г. Габуня: Я бы сказал так, что мы не идем сейчас от одной точки к другой, мы идем откуда-то снизу, чтобы выйти хотя бы на какую-то точку на этой прямой. Ответ на вопрос, насколько она должна быть жесткой или

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 расплываться 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 односторонний 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 безграничны. 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. И так, 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.