

А.И. Муравьев

ВОЗВРАЩЕНИЕ К ПЛАНИРОВАНИЮ?

A.I. Muraviev

A RETURN TO PLANNING?

Первое десятилетие XXI века ознаменовалось в России возвратом к использованию в условиях рыночной экономики понятий «план» или «план Путина», поскольку именно послания Президента России В.В. Путина заложили основы для перехода к долгосрочному финансовому планированию. Статья посвящена практическим проблемам возрождения планирования в новых условиях.

In Russia, the first decade of the twenty first century has been marked by the return of the old term 'plan' or 'Putin's plan' – used in the new context of market economy, since it is the messages sent by President Vladimir Putin which laid the foundations for the rebirth of long-term financial planning. The article addresses the practical issues related to the comeback of state planning under the new circumstances.

После многолетних практических изысканий и экспериментов к концу первого десятилетия XXI в. на ниве рыночной экономики мы снова увидели и услышали слово «план». Пальма первенства здесь принадлежит финансовому ведомству, связавшего понятия «бюджет» и «план» в очень удобную формулу «плановый бюджет». А скоро понятие план начало употребляться в сочетании с фамилией человека – лидера современного российского общества – конкретно как «план Путина». Система мероприятий, обозначаемая как «план Путина», сложилась аналитически при рассмотрении одновременно всех 8 посланий Президента России В.В. Путина (речь идет о ежегодных посланиях Президента в адрес Законодательного Собрания, начиная с 2000 г., а также о так называемых бюджетных посланиях).

При всем многообразии поисков путей совершенствования организации и управления народным хозяйством в условиях рыночных отношений бюджетирование несло в себе все признаки планирования: выделялся их субъект, устанавливался алгоритм формирования и использования средств, осуществлялась «привязка» доходов и расходов к годам их генерации и реализации (соответственно).

С одной стороны, Российская экономика, преодолевая кризисные проявления, обеспечило существенный и возрастающий рост располагаемых ресурсов, использование которых требовало координации взаимодействия всех ее субъектов. С другой стороны, недоработки в содержании и ходе указанных процессов приводили всегда к потерям, ущербу и экономическому и социальному. Поэтому плановый бюджет разрабатывался первоначально как годовой, да еще и с задержкой относительно календарных дат. Сами мероприятия, осуществляемые в народном хозяйстве, становились все более масштабными, подчас психологи-

чески не могли быть реализованы в течение одного года. Таким образом, возникла потребность расширить горизонт планирования и в результате появилась идея трехлетнего плана, осуществляющего одновременно регулирующую функцию. Плановый бюджет в 2007 году был опубликован как бюджет 2007 года и мероприятия на 2008–2010 годы. Характер последних становится скользящим по отношению к стартовому году. В связи с этим полезно напомнить положение Президентского бюджетного послания 2007 года: «На Федеральном уровне и в ряде субъектов осуществлен переход к формированию годового бюджета как «составной части трехлетнего перспективного финансового плана»¹.

В составе основных задач формирования и реализации бюджетной стратегии предполагается «дальнейшее удлинение горизонта бюджетного планирования, а форматирование и утверждение федерального бюджета на трехлетний период целесообразно рассматривать в качестве основы для перехода к долгосрочному (подчеркнуто нами, автор) финансовому планированию». В послании указывается на необходимость практического опыта разработки и использования долгосрочных (на период до 10–15 лет и более) бюджетных прогнозов. Возможность формирования и утверждения бюджетов на трехлетний период предоставляется ныне уже в 2007 году для субъектов РФ и муниципальных образований.

Необходимость бюджетного планирования возникает в силу действия ряда факторов, среди которых следует отметить:

- конъюнктуру сырьевых цен, особенно в нефтегазовом секторе;
- изменения отраслевой структуры экономики;
- инфляционные ожидания;
- превращение федерального бюджета в инструмент макроэкономического регулирования;
- появление крупномасштабных национальных проектов и федеральных программ, требующих многоаспектной координации деятельности участников и ряд других.

Среди предпосылок к успешному развитию бюджетного планирования следует выделить наличие и прогрессивность динамики технико-экономических и социально-экономических норм. С генетических позиций оно должно рассматриваться рассматриваться как вторичное явление по отношению к бизнес-планированию. К сожалению, о нем еще мало говорят и еще меньше делается для его методологического совершенствования, полагая, что оно носит, скорее, частный характер.

Между тем, бизнес-планирование играет важнейшую роль на всех уровнях хозяйствования:

¹ Бюджетное послание Президента России Федеральному собранию РФ о бюджетной политике в 2008–2010 годах, от 9 марта 2007 года. Официальный сайт Президента России.

- фирма, объединение фирм;
- национальный проект;
- федеральная целевая программа;
- отрасль;
- регион;
- субъект Федерации;

Это объясняется тем, что все соответствующие им субъекты в одно и то же время, но, правда, различными путями, формируют доходную часть как федерального, так и местных бюджетов, осуществляют деятельность, пользуясь либо прямой, либо косвенной (например, через различные льготы) поддержкой бюджетов. Это позволяет классифицировать эти субъекты, как минимум, на субъекты – доноры и субъекты – потребители бюджетных резервов в зависимости от сальдо доходно-расходных частей бюджета. Указанное обстоятельство влияет на организацию управления, на подготовку различных вариантов и их эффективность. Возникает связь между бизнес-планированием и отражением его результатов при подготовке плановых бюджетов. Они могут расширять доходную часть бюджета и служить основанием для бюджетных «вливаний» в ожидании позитивных результатов рассматриваемого мероприятия.

Бизнес-план раскрывает технологию преумножения доходов, захватывая инновационные способы товаропродвижения, в первую очередь из области маркетинга, путем формирования спроса, создавая гарантии выхода на достижение желаемого и обещанного производителем результата. В современных условиях не менее важным является выход на более эффективные материалы и производства, позволяющие достичь экономии затрат без нанесения ущерба качеству продукции.

Бизнес-план по своему содержанию весьма близок с известным из советской практики техпромфинпланом, но шире его, поскольку последний в основном разрабатывался в отношении промышленно-производственных структур. Бизнес-план же распространяет идею планирования на любую структуру, в том числе и непроизводственную, он также сопровождает как обязательная составляющая любой проект, включая запросы на кредитные средства.

Бизнес-план и плановые бюджеты оказываются тесно связанными друг с другом, различаясь степенью детализации показателей и масштабами мероприятий. Однако система плановых инструментов окажется неполной без межотраслевых балансов производства и распределения продукции. Его идея воплощения родилась в России, однако подлинное развитие получила далеко за её пределами, хотя и усилиями российского ученого В.В. Леонтьева.

В современных условиях методология составления плановых и отчетных МОБ незаслуженно забыта: по крайней мере, термин практически не употребляется, содержание – непонятно, назначение – неясно. А между тем, в самые сложные годы развития весьма «продвинутые» страны (США, Япония, Италия и ряд других) успешно базировали свою динамику на основе МОБ.

Межотраслевой баланс производства и использования совокупного общественного продукта представляет собой модель синтеза частных межотрасле-

вых балансов, отражающих источники формирования и текущее потребление по видам продукции. Все многообразие таких балансов классифицируется по четырем признакам: единицы измерения, объект расчета, период анализа и цель подготовки ¹, каждому из которых соответствуют представленные ниже (см. таблицу) виды МОБ.

№ п/п	Признак классификации	Виды МОБ
1	Единицы измерения	натуральные натурально – стоимостные ценностные
2	Объект расчета	народнохозяйственные региональные межрегиональные межпродуктовые
3	Период анализа	статические динамические
4	Цель подготовки	прогнозные (плановые) фактические (исполненные)

Межотраслевые балансы привлекательны за счет своей информационной содержательности, характеризующейся данными о текущем производственном потреблении, промежуточном и конечном продукте, их структуре в разрезе текущих материальных затрат и элементов конечного продукта. Благодаря построению на основе технологических отраслей, межотраслевые балансы особенно полезны для прогнозных расчетов, учитывающих через специальные коэффициенты (коэффициенты прямых затрат) ожидаемые структурно-технологические изменения, а также параметры ввоза – вывоза продукции в регионе.

Расчеты МОБ имеют широко апробированный математический аппарат как основу для моделирования предполагаемых изменений. Привлекает также независимость методологии МОБ от политической окраски, что уже подтверждено расчетами, проведенными в США, Японии и других странах.

Составление всех этих документов не зависит от государственного устройства и форм собственности. Это даже усиливает потребность в их результате.

Планирование представляет собой инструмент любого сложного и крупного хозяйства, не имеющий ничего общего с государственным строем и способом производства. Ничто кроме него не в состоянии придать жизненные силы такому новому институту, как «резерв будущих поколений» ².

Рынок – это универсальный инструмент балансировки спроса и предложения на основе ценового регулирования. Часто высказывается суждение о несовместимости планирования и рынка: рынок базируется на случайностях, а план – на расчете. Грамотно составленный план учитывает возможность случайных отклонений в уровне и динамике тех или иных параметров, для этого выработан

¹ Математика и кибернетика в экономике», М.: Экономика, 1975, с. 290.

² См. послание Президента России Федеральному Собранию.

соответствующий математический аппарат и методология учета отклонений за предысторию. Высказанное здесь можно учитывать как довод в пользу совместности плана и рынка. Поэтому выбранный в качестве заголовка статьи «возврат к планированию» следует рассматривать диалектически: это возврат к идее планирования, но планированию на новом уровне, для которого характерны:

- многообразии форм собственности
- развитый мотивационный механизм
- алгоритм прямой ответственности за недостижение целей.

Планирование не в коем случае нельзя связывать исключительно с советским периодом. Об этом свидетельствует и человеческая история – намеки на и даже примеры планирования встречаются в ряде библейских эпизодов, и в частности, при осуществлении храмового строительства, в организации дележа урожая по обычаю семерин, десятин и т. д.

Симптомами возвращения к планированию являются, во-первых, постановка соответствующих задач в посланиях Президента с прямым указанием объектов и горизонтов планирования и, во-вторых, уже практически реализованные плановые бюджеты.

Становление нового планирования связано также с развитием прогнозирования, которое основано на создании все более адекватных моделей, более полном отражении состава учитываемых факторов, создании и применении прогрессивных технико-экономических норм. Повышение надежности прогнозов позволяет корректировать цели и предусматривать плановые мероприятия регулирования и их финансового и остального обеспечения.

Далее необходимо ответить на три сопутствующих теме статьи вопроса:

1. Каковы причины возвращению к планированию?
2. Каким должно быть новое планирование?
3. Сколько времени займет становление нового планирования?

По первому вопросу – причин много, поэтому будем говорить о главных. К ним следует отнести:

- рост сложности экономики и увеличение потребности в координации деятельности ее субъектов;
- появление ресурсов для развития, не виданных ранее по размерам, позволяющих перейти к осуществлению проектов глобальной роли. Эта причина, как и предыдущая, генерирует производную, третью причину;
- увеличение опасности ущерба из-за возможной слабости проектирования и экспертизы проектов (здесь и реальные примеры налицо: прокладка нефтепровода к Китаю и Тихому океану вокруг озера Байкал на недопустимой близости к нему по экологическим условиям, что потребовало переноса трассы ценой более чем миллиардного удорожания (в долларах США) проекта и вмешательства Президента страны). Похожим образом развиваются события вокруг прокладки и строительства Северо-Европейского газопровода и некоторых объектов энергетического комплекса. Многомиллиардные нефтегазовые доходы

позволять осуществлять крупные по масштабу проекты с большим числом участников и разнообразием временных привязок. Отсюда, естественно, происходит потребность в развитии планирования.

- Создание глубоко диверсифицированной экономики осуществление курса на преодоление однобокой природно-сырьевой ориентации в народном хозяйстве (не только в нефтегазовой!);

- Развитие инфраструктуры и в первую очередь транспортно-логистической, это требует межотраслевых усилий и скоординированности;

- Создание инновационной экономики, для чего необходимо учитывать ее многоотраслевой характер, многоуровневость, а также потребность в проведении технологического трансфера и многое другое;

- Рост зависимости экономики от глобально-климатических изменений, которые уже привлекают внимание руководителей крупнейших стран мира, – недавно закончившийся форум стран-членов АТЭС с 2007 г. специально в качестве 3-го вопроса повестки дня рассмотрел возможные последствия ожидаемого глобального потепления на планете Земля!

Дефицит знаний о человеке, о природе и обществе также служит побуждающим мотивом к развитию планирования, объединяющего усилия субъектов жизнедеятельности как организованных, так и индивидуальных.

По второму вопросу: каким должно быть новое планирование?

- Ориентированным на приоритетные направления развития общества, на обеспечение финансовыми, материально-техническими ресурсами и кадрами реализации крупных программ и проектов, которые имеют общенациональное значение;

- обеспечивающим тесную связь и взаимопроникновение по уровням «федерация – субъекты федерации», «субъекты федерации – муниципальные структуры (органы)», «субъекты хозяйственных отношений – субъекты федерации и муниципальные» и т. п.

- стимулирующий технологическую модернизацию российской экономики и обеспечивающий государственную поддержку работы, направленной на преодоление сырьевой ориентации и расширение производства продукции высокой степени переработки;

- обладающим надежной информационной базой и методическим сопровождением, главное требование к ним – методологическое единство, что позволит объективизировать сравнения и оценки данных по объектам расчета;

Третий вопрос касается времени, необходимого для становления нового планирования.

Во-первых, потребуется подготовить проект Федерального Закона о системе планирования в РФ. Он потребует фракционного обсуждения, работу с замечаниями и дополнениями. По законодательному опыту Дум прошлых созывов это займет от трех до шести месяцев.

Во-вторых, необходимым будет создание методических рекомендаций для подготовки комплексного плана социально-экономического развития вместе с необходимым сопровождением соответствующих расчетов.

В-третьих, потребуется обосновать минимально необходимый и достаточный объем информации для проведения плановых расчетов.

В-четвертых, нужно будет разработать и обосновать нормативную базу для проведения расчетов. Эта база должна включать по крайней мере два блока: первый – технико-экономические нормы и второй – правовые нормы. Особую роль будут играть нормы эффективности, нормы дисконтирования, правила их применения.

По совокупности названных условий для становления нового планирования и получения соответствующего ему эффекта потребуется с учетом возможности параллельного выполнения ряда работ около 18 месяцев. При этом, конечно, потребуется также изучение опыта планово-прогнозной работы в развитых странах мира, крупных мегаполисах, отдельных компаниях. Сокращению сроков становления нового планирования будет способствовать психологическая готовность российского менеджмента к подобной работе.

Новое планирование нуждается в специалистах. Оговоримся сразу, что речь пойдет о всех уровнях их подготовленности, начиная от среднего и кончая носителями ученых степеней и званий. Потребность в кадрах, способных решать задачи планирования может быть обеспечена путем полномасштабной подготовки специалистов заново со степенями бакалавриата, специалиста, магистратуры, аспирантуры, докторантуры, так и путем дополнительного или второго образования. Но, прежде всего, необходимо спроектировать специальности с учетом современного опыта подготовки менеджеров и прошлого опыта подготовки специалистов по планированию.

Рынок сам по себе оказался неспособным давать оптимальные решения задач социально-экономического развития. Для этого необходимы специалисты, подготовленные на междисциплинарной основе, обеспечивающей необходимые знания на стыке экономики, технологий, психологии, социологии. Для этого потребуются новые учебные планы, материально-техническое обеспечение, новая информационная база, позволяющие разрабатывать и внедрять многообразные имитационные модели.

Как в любом другом инновационном случае, для организации и запуска нового планирования потребуются кадры, которые необходимо подготовить, что, в свою очередь, требует педагогов, для чего служат аспирантуры, докторантуры и различные формы тренинга, системы научной аттестации кадров.

Освоение принципов и алгоритмов нового планирования будем начинать и с «подгонки» специалистов «старой» подготовки, которая будет испытывать существенный дефицит, преодолеваемый за счет деятельности высшей школы, а также двух ее подразделений: первого – профессионального высшего образования и второго – дополнительного профессионального образования на базе первичного высшего профессионального образования (не экономического). Таким образом, кадровое обеспечение нового планирования потребует от трех до пяти лет.

Ключевые слова: рыночная экономика, возрождение, план.