

Некоторые проблемы финансирования предприятий машиностроительного комплекса России

Полютов Анатолий Александрович, кандидат химических наук, доцент

Проведенный анализ показывает, что с точки зрения бюджетного процесса и финансирования предприятий машиностроительного комплекса 2007 год стал годом больших перемен. Федеральным законом №63-ФЗ от 26 апреля были внесены изменения в Бюджетный кодекс РФ, позволившие перейти к среднесрочному планированию и формированию бюджетов всех уровней на трехлетний период. Федеральным законом №198-ФЗ от 24 июля был утвержден первый в истории России трехлетний бюджет: на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов. Указом №119 от 5 февраля Президент РФ распорядился образовать Федеральное агентство по поставкам вооружения, военной и специальной техники и материальных средств (Рособоронпоставка), что по сути означает переход на принципиально новую систему распределения государственного заказа.

Начали переходить в практическую плоскость многократно декларированные намерения заключать в рамках государственного заказа долгосрочные контракты.

Все эти шаги, возможно, за небольшим исключением, воспринимаются как бесспорно позитивные и своевременные. Однако сами по себе они проблем не решают. Более того, при определенном развитии событий в новой ситуации могут появиться и новые проблемы. Так, формирование бюджетного плана на трехлетний период значительно увеличивает предсказуемость государственной политики и финансирования принимаемых для ее реализации программ. Но, с другой стороны, это повышает и требования к качеству составляемого бюджета, поскольку цена допущенных при планировании ошибок увеличивается. В этой связи стоит обратить внимание на то, что первые поправки в Федеральный закон №198-ФЗ были внесены уже через четыре месяца после его принятия и чуть более чем за

месяц до вступления в силу (Федеральный закон от 23.11.2007 №269-ФЗ). Правда, касаются они в основном переноса средств, не израсходованных в календарных рамках исполнения ФБ-2007, на 2008 год. Как ясно из решений состоявшегося 28 ноября заседания Правительства РФ, на 2008 год переносятся бюджетные расходы на сумму 475 млрд. руб. Кстати, в число тех, кому будут направлены средства, оставшиеся в связи с неполным использованием бюджетных ассигнований на 2007 год входит и Министерство обороны РФ. Согласно пункту 16 статьи 29 Федерального закона №269-ФЗ, эти средства направляются по подразделу «Прикладные научные исследования в области национальной обороны».

Для распорядителей бюджетных средств и их получателей это очень хорошо. Однако одновременно с переносом бюджетных средств был утвержден и новый плановый показатель исполнения ФБ-2007 – 90,7%. А это уже свидетельствует об определенном сбое в бюджетном планировании и исполнении. Собственно, данный факт был признан на том же заседании Правительства РФ после рассмотрения вопроса об исполнении бюджета за девять месяцев 2007 года.

Участники заседания констатировали крайне неудовлетворительное осуществление главными распорядителями средств федерального бюджета кассовых расходов в течение года, **ежегодно** приводящее к существенному росту расходов в четвертом квартале, особенно в декабре. Стоит добавить, что о недостаточной ритмичности бюджетного финансирования на подобных заседаниях говорят тоже ежегодно уже в течение многих лет. На этот раз, проанализировав качество исполнения ФБ-2007, заседание Правительства РФ назвало шесть основных причин его низкого уровня:

1. Несоблюдение сроков подготовки проектов нормативных правовых актов, регламентирующих осуществление расходов ФБ.
2. Несвоевременная подготовка и утверждение ФЦП и проектов инвестиционного фонда.

3. Поздние сроки утверждения перечня и объектов для федеральных государственных нужд.

4. Неполное распределение распорядителями бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств.

5. Низкое качество кассового планирования расходов.

6. Возможность переноса остатков неиспользованных в текущем финансовом году бюджетных средств.

Последний пункт в свете того, что говорилось выше, особенно интересен. Члены российского кабинета, которые перенос неиспользованных в 2007 году бюджетных средств в ФБ-2008 утвердили, констатируют, что подобная практика приводит к ослаблению бюджетной дисциплины и нарастающему усложнению условий исполнения федерального бюджета.

Справедливости ради стоит отметить, что плановый показатель исполнения бюджетных расходов был утвержден с учетом примерно 1068 млрд. руб., которые были добавлены поправками, внесенными в ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год». Реально остатки ассигнований федерального бюджета, не использованные по тем или иным причинам в 2007 году главными распорядителями, по оценкам, составляют 130-150 млрд. руб., то есть примерно 2,3-2,5% от уточненного плана непроцентных расходов. Однако чтобы достичь этого результата в четвертом квартале и особенно в декабре, вновь пришлось осваивать средства, иногда превышавшие израсходованные за весь предыдущий период.

Кстати, низкая ритмичность исполнения расходной части свойственна не только ФБ-2007, но и бюджету Союзного государства Россия – Белоруссия. Согласно опубликованному отчету Счетной палаты РФ, проведенная проверка показала, что расходная часть бюджета Союзного государства за девять месяцев 2007 года была исполнена менее чем на половину. В отчете констатируется устойчивый рост остатков средств на счетах в национальных казначействах и на счетах главных распорядителей.

По состоянию на 1 октября остатки превысили 2 млрд. руб., или 68,1% полученных доходов, увеличившись с начала года в два раза. При этом остатки средств на счетах главных распорядителей только на территории РФ увеличились с начала года более чем в три раза до 515,3 млн. руб. На коллегии Счетной палаты РФ отмечалось, что причиной увеличения остатков средств бюджета остается низкий уровень организации государственными заказчиками выполнения программ, подпрограмм и мероприятий Союзного государства, в том числе непредставление в национальные казначейства документов, подтверждающих обоснованность платежей.

Среди причин увеличения остатков средств назывались также затягивание сроков проведения конкурсов по определению исполнителей совместных программ, а также на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг и, как следствие, перенос сроков заключения договоров и более позднее начало финансирования. Как следует из материалов коллегии, сохраняется серьезная обеспокоенность в связи с реализацией программы «Создание и организация серийного производства комплексов высокопроизводительных сельскохозяйственных машин на базе универсального мобильного энергетического средства мощностью 200-450 л.с. на 2006-2009 годы».

До настоящего времени Минпромэнерго России не приняло меры по практической реализации программы на территории РФ и началу освоения средств, выделенных из бюджета Союзного государства. Задержка в выполнении программы на территории РФ может привести к срыву ее реализации в целом. Из предусмотренного бюджетной росписью на январь-сентябрь финансирования в 733 млн. руб. расходы на территории России не производились, на территории Республики Беларусь расходы составили 97,9% от предусмотренного уточненной бюджетной росписи.

Помимо того, что при таком форсированном освоении бюджетные средства зачастую тратятся, мягко говоря, не на самые нужные вещи, неизбежно увеличивается инфляционная нагрузка, причем прежде всего в

реальном секторе экономики. Между тем уже за январь-октябрь 2007 года прирост цен производителей промышленных товаров составил в среднем 17% (в аналогичном периоде 2006 года – 12,1%). В производстве машин и оборудования прирост цен был несколько ниже – 11,6% (год назад – 8,5%). Однако оба показателя существенно превышают коэффициент-дефлятор (6-6,5%), утвержденный на 2007 год для расчетов с исполнителями контрактов.

Кстати, ставшее уже традиционным отставание дефлятора от реального уровня производственной инфляции осложняет переход на долгосрочные контракты в рамках государственного оборонного заказа. В декабре президиум союза предпринимателей Свердловской области направил в Правительство РФ обращение с настоятельной просьбой пересмотреть позицию в отношении коэффициента инфляционных поправок (дефлятора).

Необходимость обращения первый вице-президент союза, генеральный директор машиностроительного завода им. Калинина Н.Клейн пояснил на примере своего предприятия: «На 2007 и 2008 годы нам установлен дефлятор в размере 6%. В то же время идет нерегулируемый рост цен по ряду сырьевых ресурсов. В частности, по алюминиевому прокату в 2007 году он составил 42%, по остальным позициям – 20-25%. Аналогичная ситуация складывается и по комплектующим». Проблема заключается в том, что поставщики оборонных предприятий руководствуются законами рынка, и по большому счету им нет никакого дела до инфляционного коэффициента, утвержденного чиновниками. «Если в 2008 году эта проблема не будет решена, ряд предприятий просто не смогут выпускать финальные изделия», – утверждает Н.Клейн и предупреждает, что с внедрением системы трехлетнего государственного оборонного заказа ситуация еще более осложнится.

Теоретически заключение контракта на три года и более выгодно предприятию, поскольку обеспечивает гарантированную загрузку и позволяет составить четкий бизнес-план на весь этот период. Однако

действовавшая до сих пор система контрактации тоже имела некоторые плюсы для предприятий. В частности, у исполнителя госзаказа была возможность «уточнять» цену контракта ежегодно и тем самым хоть как-то исправлять «неточности», допущенные чиновниками. Наиболее заметная попытка воспользоваться этой возможностью была предпринята в конце 2006 – начале 2007 года, когда целый ряд машиностроительных предприятий отказался от участия в объявленных конкурсах по причине заниженной, по их мнению, начальной цены контракта.

Вполне естественно, что в первых рядах «тихого бунта» были предприятия, имеющие монопольные или близкие к таковым позиции в производстве определенных видов продукции. Наверное, правда и то, что какая-то часть из них пыталась этим положением воспользоваться, чтобы получить путем завышения цены монопольную ренту.

Однако актуальности самой проблемы справедливой цены на производимую продукцию, учитывающей в числе прочего реальную инфляцию, это ни в коей мере не снижает. Тем более что при новой системе исполнители государственного оборонного заказа будут иметь возможность «поторговаться» с заказчиком не чаще, чем раз в три года. Риски, связанные с занижением того же дефлятора, таким образом, возрастают. Отсюда настороженность в отношении нововведений части директорского корпуса машиностроительных предприятий.

Наличие такой настороженности фактически признал на сентябрьском заседании Военно-промышленной комиссии первый вице-премьер Сергей Иванов. Говоря, что переход страны на трехлетний бюджет предполагает и перевод государственного оборонного заказа на долгосрочные контракты, он констатировал, что далеко не все предприятия машиностроительного комплекса готовы сейчас разделить с государством и заказчиком риски, связанные с выполнением таких контрактов. При этом он заявил, что идет «активный поиск решения этой проблемы, устраивающего и заказчиков, и исполнителей».

О том, как ситуация с государственным оборонным заказом выглядит на данный момент, С.Иванов весьма эмоционально говорил в декабре на встрече с ветеранами Военно-промышленной комиссии: «Сейчас проблема не в деньгах. Мы предприятиям деньги предлагаем, но с условием: за восемь месяцев новый танк, за девять месяцев новый самолет – можете? Кто честный, говорит «нет», кто пожуликоватее – «давайте попробуем». Что будут делать с теми «кто пожуликоватее», более менее ясно – их государство будет штрафовать. «Только так, извините, никакой пощады. Не будет разбазаривания бюджетных денег», – заявил первый вице-премьер. С теми, кто честно признается, что в требуемые сроки и на предлагаемые деньги выполнить заказ не сможет, сложнее.

Здесь С.Иванову ничего не оставалось кроме как выразить обеспокоенность «способностью промышленности эффективно освоить бюджетные деньги». Кстати, себестоимость нового танка, который будет изготавливаться восемь месяцев, будет почти такая же, как у трех, произведенных за неделю. Низкая серийность российской продукцией непосредственно связана с ценообразованием, технической оснащенностью, кадровым обеспечением и рядом других проблем предприятий машиностроительного комплекса.

Необходимо отметить, что меры, предпринимаемые для их решения, не ограничиваются введением системы штрафных санкций против неисполнителей государственных контрактов и дискуссиями по поводу того, кто их будет заключать от имени государства. Так, в целях повышения эффективности выполнения государственного оборонного заказа и использования бюджетных средств Минэкономразвития России в 2007 году была разработана концепция государственного регулирования цен на продукцию машиностроительного комплекса. Для разрешения возникших в ходе ее обсуждения проблемных вопросов создана межведомственная группа специалистов из представителей заинтересованных органов власти,

предприятий и организаций оборонного комплекса. Предполагается, что конкретные результаты ее деятельности начнут ощущаться уже в 2008 году.

Важным представляется решение Военно-промышленной комиссии об организации сбора достоверной статистической информации, в том числе об уровне изменения себестоимости используемых в производстве сырья, материалов, комплектующих изделий, топлива и энергии с учетом существующих региональных особенностей.

Полезным новшеством является вступившая в силу с 1 января 2008 года новая редакция пункта 1 статьи 154 НК РФ, которая устанавливает общий порядок определения налоговой базы при реализации товаров (работ, услуг) и исключения из него. Изменения внесены в формулировки, относящиеся к налогообложению полученных авансов. В перечень авансов, которые, в отличие от общего правила, не формируют налоговую базу по НДС, включены авансы:

- полученные в счет предстоящих поставок товаров (выполнения работ, оказания услуг), длительность производственного цикла изготовления которых составляет свыше шести месяцев, при определении налогоплательщиком налоговой базы по мере отгрузки (передачи) таких товаров в соответствии с положениями п. 13 ст. 167 НК РФ;

- которые облагаются по налоговой ставке 0% в соответствии с п. 1 ст. 164 НК РФ;

- которые не подлежат налогообложению (освобождаются от налогообложения).

Разработана и направлена в Правительство РФ программа по страхованию государственного оборонного заказа. Предполагается, что страхование будет осуществляться за счет средств государственного оборонного заказа. То есть оно будет включаться в цену продукции, что во многом облегчит выполнение государственных контрактов.

Речь идет о создании системы страхования, обеспечивающей как защиту финансовых интересов государства на всех этапах жизненного цикла

продукции машиностроения, так и защиту интересов производителей в рамках заключенных контрактов. Однако для создания подобной системы необходимо провести инвентаризацию и учет всех возможных при реализации государственного оборонного заказа рисков, выработать критерии отбора страховых компаний, обеспечить контроль их тарифной политики и многое другое. Видимо, это станет одной из задач Правительства РФ на 2008 год.

Еще одна неотложная задача – разработка моделей финансирования и соответствующей нормативной базы, позволяющих расширить использование предприятиями машиностроительного комплекса механизмов привлечения кредитных ресурсов российских банков, прежде всего, для проведения технического перевооружения производственных мощностей при реализации заданий государственного оборонного заказа.

Таким образом, решение проблем предприятий машиностроительного комплекса невозможно без использования внебюджетных средств. Нужны новые идеи и предложения. Современная промышленная политика в основе своей не должна приводить к раздаче бюджетных средств неэффективным предприятиям и к поддержанию неконкурентоспособных производств за счет протекционистских мер. Она должна представлять собой комплекс мер, направленных на повышение конкурентоспособности национальных предприятий машиностроительного комплекса на внутреннем и внешнем рынках путем создания благоприятных условий для их динамичного развития, выработки механизмов стимулирования инновационной активности этих предприятий.