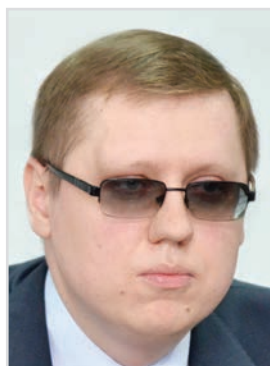


Развитие рыночной институциональной среды для устойчивого экономического роста в Республике Беларусь*

Александр ЗАБОРОВСКИЙ



Первый заместитель Руководителя Аппарата Совета Министров Республики Беларусь – руководитель секретариата Премьер-министра Республики Беларусь кандидат экономических наук

Развитие белорусской экономики в текущем году проходит в условиях ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры и неблагоприятной ситуации на рынках основных торговых партнеров. Это системный вызов для малой открытой экономики. Внешние источники роста ограничены, конкуренция растет не только на традиционных внешних рынках, но и на внутреннем. Сегодня стоит задача раскрепостить внутренние источники и факторы роста, сконцентрировав усилия на решении структурных, макроэкономиче-

ских вопросов, тормозящих развитие экономики Беларуси и снижающих ее конкурентоспособность.

В развитие системных идей, озвученных в Послании Главы государства белорусскому народу и Национальному собранию [1], в Правительстве идет отработка пакета документов, направленных на совершенствование институциональной среды белорусской экономики. В первую очередь, это развитие рыночных институтов, создание необходимых условий для устойчивого экономического роста. Соответствующая работа проводится в рамках плана совместных действий Совета Министров Республики Беларусь и Национального банка по структурному реформированию и повышению конкурентоспособности экономики Республики Беларусь [2]. Указанный документ представляет собой сбалансированный пакет мер, является актуальной “дорожной картой” экономической политики, позволившей, с одной стороны, эффективно решить текущие экономические проблемы балансировки экономики в конце 2013 г. – начале 2014 г., а с другой, нацелить на активизацию факторов долгосрочного экономического роста.

Совместный план действий – это открытый рабочий документ. Его главная задача – координация работы всех заинтересован-

Ключевые слова:

экономические институты, индикативное планирование, система управления экономикой, холдинги, господдержка, государственно-частное партнерство, конкуренция.

ных по системному развитию в Беларуси эффективной рыночной институциональной среды, которая является необходимым условием долгосрочного роста. В числе приоритетных направлений выделяются следующие.

Совершенствование системы прогнозирования и переход к индикативному планированию.

Повышение релевантности планов реалиям международной конкуренции и конъюнктуры внешних рынков, которая стремительно меняется, является весьма актуальным вопросом для нашей страны. Экономическая политика должна быть гибкой. Это значит, что показатели роста, инвестиционной активности, экспорта и импорта, доходов и другие должны быть не целевыми, а индикативными, с ежеквартальной корректировкой. В работе [3] справедливо отмечено, что “за последние пять лет ни разу не совпал прогноз и фактическое его исполнение по главному обобщающему показателю социально-экономического развития страны – росту реального ВВП”, а также то, что “прогнозируемые и фактические поступления прямых иностранных инвестиций не совпадают”. И это не значит, что мы плохо планируем. Мир меняется очень быстро, а экономика Беларуси является открытой и во многом зависит от внешней конъюнктуры. МВФ, Всемирный банк,

* Публикация статьи не связана с исполнением служебных обязанностей автора. Мнение, изложенное в статье, является личной точкой зрения автора и не должно отождествляться с позицией Аппарата Совета Министров Республики Беларусь.

другие организации периодически в течение года корректируют свои прогнозы. Так следует поступать и в Республике Беларусь, адаптируя экономическую политику к конъюнктурным изменениям, которые влияют на макроэкономическую динамику.

Макропрогноз – не задание, а составляющая государственной экономической политики, которая дает экономическим агентам ориентировку относительно будущего. Только непротиворечивый, понятный и базирующийся на реальных социально-экономических предпосылках прогноз способен выполнять одну из главных своих функций – экономической координации поведения субъектов хозяйствования и домашних хозяйств. Такой подход не исключает балансовую работу. Планы, балансы – это нормальный инструмент регулирования, от которого не следует отказываться [4]. Однако их необходимо использовать в индикативных, а не нормативных целях. Главное – не валовые показатели, а качественные. Финансовые показатели, эффективность, качество экономического роста – именно на таких принципах должны формироваться прогноз развития на 2015 г. и Программа следующей пятилетки.

Сегодня проект Закона об индикативном планировании социально-экономического развития дорабатывается Министерством экономики. Для подготовки выверенного и сбалансированного документа будет сформирована рабочая группа с привлечением широкого круга заинтересованных. Переход к индикативной форме планирования придаст системе управления более гибкий и инновационно ориентированный характер, позволит оперативно учитывать возникающие риски и противодействовать угрозам экономической безопасности. Кстати, формирование и утверждение годовых прогнозов по модели трехлетки “год плюс два” предлагается осуществлять на уровне Правительства. База для этого – пятилетние документы, которые утверждает Глава государства и одобряет Всебелорусское народное собрание.

Совершенствование системы управления экономикой, ликвидация избыточных функций министерств и ведомств. Проработка

этого вопроса показала, что ключевой вопрос – **разделение функций хозяйствования и управления в отраслевых министерствах.** Во многом именно в этом – причина “ручного” управления предприятиями, текущих и инвестиционных ошибок. Министерства и концерны одновременно “сидят” на двух стульях: с одной стороны, управляют активами, которые передало им государство (подведомственными предприятиями), с другой – как регуляторы формируют отраслевую политику. В результате нарушается базовый принцип эффективного государственного управления: запрет на совмещение функций регулирования и хозяйствования. Наблюдается классический конфликт интересов.

Каковы принципиальные шаги?

1. Оптимизировать структуру органов госуправления, их статус и функции, разграничив государственное и хозяйственное управление, передав последнее на уровень управляющих компаний или специального комитета (госкорпорации). Исключить несвойственные и дублирующие функции.

2. Возложить на министерства обязанности по формированию общей отраслевой политики и технологического предвидения, мониторингу развития всей отрасли (а не только деятельности подведомственных организаций). Они должны продвигать и защищать интересы национальных производителей на внешних рынках, инициировать разработку и реализацию стратегии отраслевого развития, обеспечивать поддержку конкуренции и равенство возможностей для предприятий всех форм собственности. Сегодня мы имеем пример реализации такой модели. Это Парк высоких технологий (ПВТ), который решает стратегические и концептуальные вопросы в сфере IT-услуг, причем администрация ПВТ не вмешивается непосредственно в работу своих резидентов. Результат убедительный – двукратный рост экспорта за 2011–2013 гг. и положительное сальдо в размере около 500 млн. долларов США.

3. Повышение статуса таких системных служб Министерства экономики, как Антимонопольное регулирование, Департамент по ценам (особенно в сфере естественных монополий). Вопрос

совершенствования управления естественными монополиями – один из наиболее важных на повестке дня: электроэнергетика, ЖКХ, почтовая служба, авиационная отрасль и др. Системного развития и совершенствования требует конкурентная политика. С учетом участия Беларуси в Евразийском экономическом союзе данные институциональные реформы являются особенно актуальными и востребованными.

Для решения задачи разделения функций хозяйствования и управления необходимо совершенствовать систему управления госсобственностью, т. е. передать управление акциями всех госпредприятий с госсобственностью в специальный комитет (Госкомимущество). Этот путь прошли в Китае и считают его важнейшим этапом экономических реформ. Специализированный государственный орган по управлению госактивами, обладающий соответствующими полномочиями, должен работать как государственная корпорация. Ее целевая функция – максимизация доходности государственного капитала. Тогда от министерской опеки можно перейти к ответственному менеджменту, от политики защиты подведомственных предприятий – к поддержке конкуренции.

Что касается неэффективных активов, то здесь концептуально два пути – продажа инвестору или банкротство. Правительством подготовлен и внесен на рассмотрение Главы государства проект Указа Президента Республики Беларусь, в соответствии с которым:

– упрощается продажа убыточных госорганизаций с численностью до 100 человек, а также расположенных на территории средних, малых городских поселений, в сельской местности;

– предприятия выставляются на продажу по конкурсу с установлением начальной цены, равной одной базовой величине, под конкретные обязательства инвестора: запрет на отчуждение приобретенного предприятия как имущественного комплекса до выполнения условий договора купли-продажи; безусловное соблюдение уточненных требований к инвестиционному проекту.

Срок оплаты предприятия как имущественного комплекса в расщепленную сумму установлен до 3 лет, т. е.

созданы комфортные условия для реструктуризации бизнеса и привлечения инвесторов.

Насущной проблемой остается подготовка кадров для работы в системе государственного менеджмента. В основе совершенствования данной сферы должен лежать принцип продвижения лучших кадров, накопивших опыт управленческой деятельности и зарекомендовавших себя грамотными управленцами, способными принимать неординарные решения и брать на себя ответственность за их реализацию. Следует отметить, что данное направление кадровой политики приобретает особое значение в условиях перехода к инновационному пути развития белорусской экономики [5].

Реализация промышленной политики на базе холдингов. На начало 2014 г. в Государственном реестре холдингов Республики Беларусь числились 62 такие структуры, объединяющие более 400 организаций. Белорусские холдинги – это 7,1 процента занятых в экономике, порядка 10 процентов выручки, 16,2 процента промышленного производства

и около 20 процентов совокупного экспорта (рисунк 1).

Отсутствие экономического механизма эффективной работы холдингов – главная причина того, что холдинги пока не заработали в полную силу. Для исправления ситуации подготовлены системные институциональные новации. Это первый из двух больших шагов, которые необходимо сделать на пути корпоратизации промышленности.

Правительством разработан и Главой государства подписан Указ Президента Республики Беларусь “О внесении дополнений и изменений в указы Президента Республики Беларусь по вопросам холдингов и иных объединений юридических лиц”, предусматривающий:

1) освобождение оборотов по передаче внутри холдинга практически всего имущества от налога на прибыль (кроме ценных бумаг и имущественных прав на объекты интеллектуальной собственности) и основных средств, машин и оборудования, используемых в процессе производства, от НДС;

2) внесение всех находящихся в собственности Республики Бе-

ларусь акций (долей в уставных фондах) в управляющую компанию холдинга;

3) расширение целей и упрощение использования средств централизованного фонда холдингов;

4) усиление экономической мотивации менеджмента холдингов и представителей государства.

В перспективе планируется расширить перечень материальных ресурсов, обороты по которым внутри холдинга будут освобождаться от НДС, – в первую очередь, это сырье, материалы, комплектующие.

В прогнозе на 2015 г. прорабатывается введение метода консолидированной уплаты холдингами налога на прибыль, что в совокупности с уже принятыми нововведениями позволит обеспечить работу каждого отдельного холдинга как единого, слаженно-го механизма, обладающего значительным финансовым, материальным и инновационным потенциалом и способным побеждать в конкуренции на мировом рынке.

Новый механизм стимулирования и государственной поддержки экономики. Готовится

Удельный вес холдингов в ключевых экономических показателях развития Республики Беларусь, %

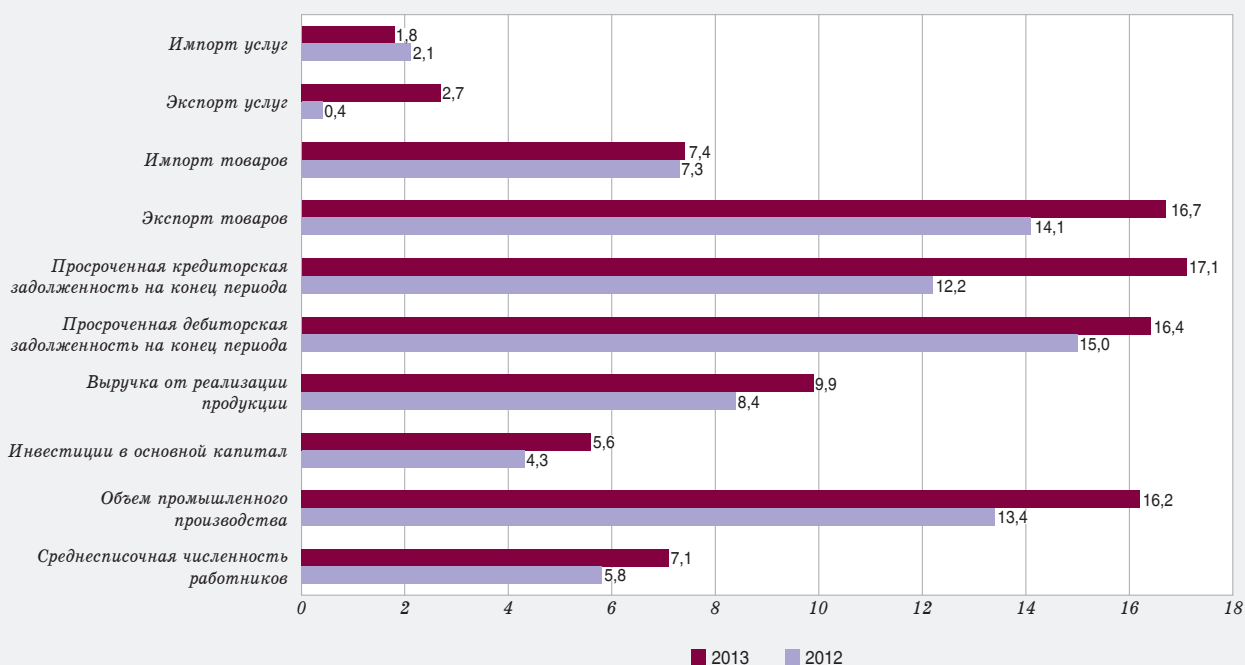


Рисунок 1

Предлагаемые подходы к изменению системы господдержки

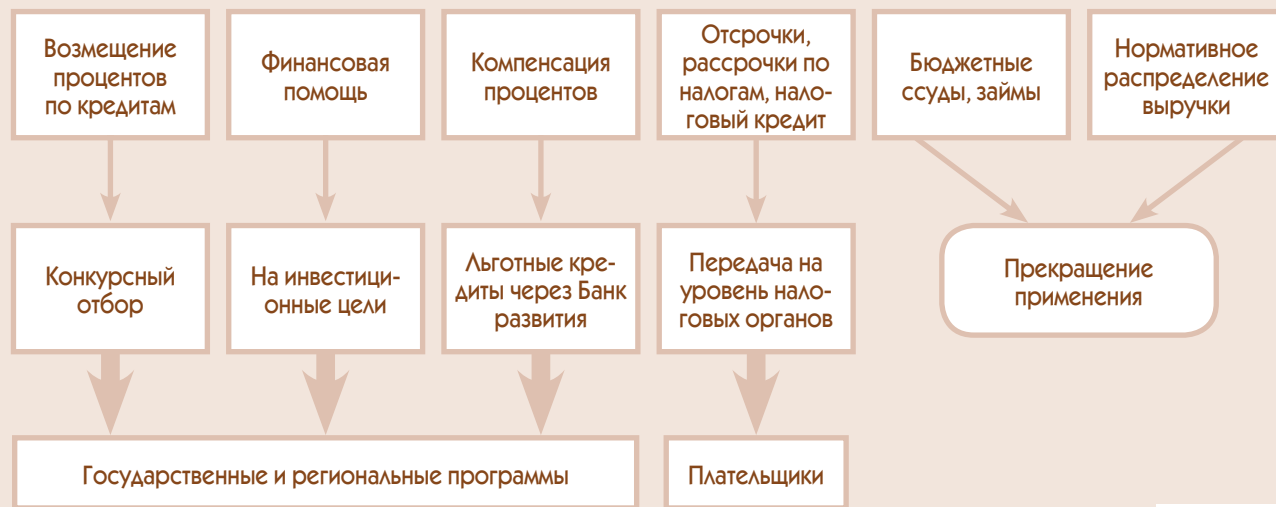


Рисунок 2

проект нормативного правового акта о переходе от индивидуальной поддержки к отраслевым промышленным субсидиям. В целом совершенствование поддержки экономики предлагается реализовать, основываясь на нормативно-правовой базе ЕЭП, а также следующих подходах (рисунок 2):

- предоставление государственной поддержки организациям только в рамках важнейших государственных, отраслевых и региональных программ;
- финансирование государственных программ через ОАО “Банк развития Республики Беларусь”;
- внедрение конкурсности получения государственной поддержки;
- обеспечение равного доступа к ней организаций всех форм собственности. Не важно, какой формы собственности и ведомственной подчиненности предприятие, главное – приоритетность и значимость для страны, эффективность и окупаемость проекта;
- отказ от предоставления индивидуальных льгот и освобождений по налогам и таможенным платежам, исключение практики предоставления бюджетных ссуд, займов, нормативного распределения выручки;
- передача налоговым органам права установления отсрочки, рассрочки, а также предоставления налоговых кредитов. Такой подход позволит унифицировать

национальное законодательство с законодательством стран – партнеров по Единому экономическому пространству.

Неэффективные производства должны выводиться из экономики, в том числе с помощью института банкротства.

Государственно-частное партнерство (ГЧП). В текущем году стоит задача внести в Парламент Закон о государственно-частном партнерстве в Республике Беларусь. Сегодня в страну поступает немало предложений от международного и отечественного бизнеса инвестировать в отрасли инфра-

структуры, крупные проекты в сфере разработки недр, строительства сетей, объектов недвижимости, включая социальную и спортивную сферы. Учитывая сроки их реализации и период окупаемости инвестиций, механизм партнерства государства и бизнеса должен принимать во внимание все факторы, создавать условия наибольшего благоприятствования (рисунок 3).

Государственно-частное партнерство является сравнительно новым инструментом в системе управления нашей экономикой и призвано обеспечить новый фор-

Основные принципы государственно-частного партнерства



Рисунок 3

мат отношений власти и бизнеса при реализации инфраструктурных проектов, имеющих особое социально-экономическое значение [6].

Беларусь уже прошла большой путь по созданию институциональных условий развития ГЧП и будет первой страной на постсоветском пространстве, создавшей полноценную законодательную базу и внедрившей лучшие практики и мировой опыт планирования в данной сфере. Правительством принято решение о создании межведомственного инфраструктурного координационного совета, который должен стать эффективным институтом привлечения частных инвестиций в развитие инфраструктуры, обеспечить методологическую основу для разработки национального инфраструктурного плана [7].

Вместе с тем партнерство имеет место лишь тогда, когда присутствуют четкие обязательства между партнерами и строгое соблюдение достигнутых договоренностей. Эти вопросы особенно тщательно прописываются в проекте Закона, чтобы отсеивать всех, кто под маской партнерства претендует на необоснованные льготы и преференции. Четко должны быть прописаны в законодательстве гарантии добросовестному инвестору, включая типовые составляющие договора, обязательства государства, планирование соответствующих средств в бюджете. ГЧП будет работать только тогда, когда будет интегрировано в бюджетный процесс.

Совершенствование денежно-кредитной и бюджетной политики. Важнейшая задача нашей финансовой системы – это формирование внутренних источников “длинных денег”, рост их доли в общем объеме финансовых ресурсов страны [8]. Капитал должен работать на реальную экономику, инвестироваться в развитие производительных сил. Именно на удовлетворение потребностей производственной сферы и сферы услуг должна быть нацелена модернизация бюджетно-финансовой и банковской систем страны. Ее ключевые элементы.

1. Совершенствование принципов межбюджетных отношений между республикой и

регионами. Главный принцип прост – тот, кто сэкономил или получил больше доходов от новых производств, должен иметь больше средств в местном бюджете, и наоборот. Межбюджетные трансферты и дотации должны формироваться на основе четко установленного бюджетного правила. Не менее двух третей от прироста налоговых поступлений от модернизации предприятий и создания новых производств в регионах должно пойти в местные бюджеты. На этот уровень следует возложить ответственность за комплексное развитие территорий и привлечение иностранных инвестиций.

2. Повышение эффективности отечественной банковской системы, развитие которой пока отстает от потребностей реального сектора экономики. Речь не только о низкой доступности банковских кредитов, соотношении активов и ВВП, качестве корпоративного управления. Банки должны быть не просто кредитными учреждениями, а развивать весь комплекс сопутствующих финансовых услуг: от лизинга и экспортного кредитования до принципиально нового анализа эффективности проектов модернизации, под которые выдаются кредитные ресурсы, особенно с государственной поддержкой. Повышение эффективности использования кредитных ресурсов – одно из важнейших условий для обеспечения экономического роста [9].

3. Совершенствование надзорной и контрольной деятельности Национального банка, развитие качественного риск-менеджмента в кредитных учреждениях страны. Это принципиально важно в связи с задачей минимизации кредитов, выданных под государственные гарантии. Увлечение предоставлением таких гарантий, особенно на региональном уровне, создает предпосылки мягких бюджетных ограничений субъектов хозяйствования.

Сбережение средств должно быть максимально привлекательно именно в национальных активах, причем не только в депозитах, но и в акциях белорусских предприятий, объектах недвижимости. До тех пор, пока средством сбережения белорусов будет иностранная валюта, пусть

даже на депозитном счете в банке, часть национального дохода де-факто мы будем беспроцентно инвестировать за рубеж. Задача трансформации кредитно-депозитного рынка из спекулятивной в воспроизводственную модель является ключевой и требует системных решений.

Ответы на вызовы, которые возникают для белорусской экономики, лежат не только в плоскости жесткости-мягкости денежно-кредитной политики, курса рубля, дефицита бюджета. Это, безусловно, важно. Но вопрос конкурентоспособности и долгосрочного роста – в системе управления, в эффективности производства.

Развитие внутреннего рынка и поддержка справедливой конкуренции. Важнейшим элементом развития сервисной экономики является малая приватизация. Кафе, рестораны, индустрия развлечений – это места частного собственника, и лучше него никто не справится. Важно помочь ему в получении средств производства, обеспечить благоприятные условия наделения оборотным капиталом. Большая работа стартовала по механизму кредитных гарантий для малого и среднего бизнеса. Она будет реализована в текущем году.

Что касается внутреннего рынка, то надо учитывать, что с 1 января 2015 г. он сольется с внутренним рынком стран ЕЭП. Позиция Беларуси понятна – формирование общего рынка без изъятий и ограничений. Равные условия для бизнеса трех стран – обеспечение четырех свобод – товаров, услуг, труда и капитала. Чтобы построить дом, надо начать с фундамента, а для Евразийского экономического союза – это свободная торговля товарами. Поэтому базовое условие формирования общего рынка – никаких ограничений, ввозных и вывозных пошлин во взаимной торговле, дискриминационных условий и изъятий. Следующий логичный этап – переход к свободной торговле услугами, либерализованному движению труда и капитала. Этим путем шли все, кто строил экономические блоки.

Опираясь на ключевые положения Послания Главы госу-

дарства, Правительство готовит пакет нормативных правовых актов, направленный на системное повышение эффективности экономики. Необходимо опе-

ративно завершить эту работу, вступив в новую пятилетку с более современными институтами экономического роста и развития. В этом – залог экономи-

ческой безопасности Республики Беларусь.

* * *

Материал поступил 26.06.2014.

Источники:

1. Лукашенко, А.Г. *Сильная экономика и честная власть – фундамент независимости страны и процветания нации: Послание Президента белорусскому народу и Национальному собранию* / А.Г. Лукашенко // Советская Белоруссия. – 2014. – 23 апр. – С. 1–8.
2. *Об утверждении плана совместных действий Совета Министров Республики Беларусь и Национального банка по структурному реформированию и повышению конкурентоспособности экономики Республики Беларусь: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, Национального банка Респ. Беларусь, 10 окт. 2013 г., № 895/15* // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 16.10.2013. – 5/37917.
3. Рудый, К.В. *Прогнозирование социально-экономического развития Республики Беларусь: проблемы и решения* / К.В. Рудый // Эконом. бюллетень НИЭИ Мин-ва экономики Респ. Беларусь. – 2014. – № 1. – С. 15–18.
4. Мясникович, М.В. *Структурная политика и модернизация экономики Республики Беларусь* / М.В. Мясникович. – Минск: Беларус. навука, 2011. – 356 с.
5. Ясинский, Ю.М. *Инновационный путь развития и государственное управление экономикой* / Ю.М. Ясинский // Банкаўскі веснік. – 2012. – № 10. – С. 14–18.
6. Дадеркина, Е.А. *Государственно-частное партнерство: международный опыт и перспективы для Республики Беларусь* / Е.А. Дадеркина. – Минск: Мин-во экономики Респ. Беларусь. – 2013. – 46 с.
7. *О Межведомственном инфраструктурном координационном совете: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 27 мая 2014 г., № 508* // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 02.06.2014. – 5/38933.
8. Тихонов, А.О. *Деньги, денежно-кредитная политика и экономическая трансформация: макродинамический подход* / А.О. Тихонов. – Минск: Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь. – 2002.
9. Калечиц, Д.Л. *Оптимизация кредитования экономики в Республике Беларусь* / Д.Л. Калечиц // Банкаўскі веснік. – 2013. – № 23. – С. 15–21.