



**Немецкая экономическая группа в Беларуси
Исследовательский центр ИПМ**

Аналитические записки [PP/03/2014]

Как улучшить управление государственными предприятиями в Беларуси

Юрген Эрке, Глеб Шиманович, Роберт Кирхнер

Берлин/Минск, октябрь 2014



**ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ЦЕНТР ИПМ**
исследования • прогнозы • мониторинг

Информация об Исследовательском центре ИПМ

Исследовательский центр ИПМ был создан в 1999 г. в рамках совместного проекта Института приватизации и менеджмента (Минск, Беларусь) и CASE – Центра социальных и экономических исследований (Варшава, Польша). Он является членом исследовательской сети CASE, Альянса НГО Института Уильяма Дэвидсона и Сети институтов, занимающихся вопросами экономической политики (проект Регионального бюро ПРООН в Европе и СНГ). В рамках сотрудничества с экспертами Немецкой экономической группы в Беларуси (GET Беларусь) Исследовательский центр ИПМ осуществляет независимое консультирование Национального банка, Министерства экономики, Министерства иностранных дел и других государственных и негосударственных организаций, вовлеченных в процесс формирования экономической политики в стране.

Миссия Исследовательского центра ИПМ – содействие повышению национальной конкурентоспособности через разработку рекомендаций для экономической политики на основе экономических исследований и продвижение профессионального диалога по актуальным проблемам экономического развития.

Исследовательский центр ИПМ

220088 Минск, Беларусь, ул. Захарова 50 б

Тел.: +375 (17) 2 100 105

Факс: +375 (17) 2 100 105

E-Mail: research@research.by

<http://www.research.by>

Информация о немецкой экономической группе в Беларуси (GET Беларусь)

Главной задачей Немецкой экономической группы в Беларуси является поддержание диалога по вопросам экономической политики с белорусским правительством, структурами гражданского общества и международными организациями. Эксперты Немецкой экономической группы имеют опыт консультирования по экономическим вопросам правительств ряда трансформационных стран, в том числе Украины, России и Молдовы. Исследовательский центр ИПМ и Немецкая экономическая группа предоставляют информационно-аналитическую поддержку Национальному банку, Министерству финансов, Министерству экономики, Министерству иностранных дел и другим учреждениям, вовлеченным в процесс формирования и реализации экономической политики в стране.

Немецкая экономическая группа

c/o Berlin Economics

Schillerstr. 59

D-10627 Berlin

Tel: +49 30 / 20 61 34 64 0

Fax: +49 30 / 20 61 34 64 9

E-Mail: info@get-belarus.de

<http://www.get-belarus.de>

© 2014 German Economic Team Belarus

© 2014 IPM Research Center

All rights reserved.

Как улучшить управление государственными предприятиями в Беларуси

Резюме

Беларусь следует относительно уникальной модели развития, при которой рыночная экономика сочетается с активным государственным регулированием. В предыдущее десятилетие эта модель обеспечивала достаточно высокие темпы роста экономики. Однако ситуация изменилась в период глобального финансового кризиса 2008–2009 гг. В последующие годы экономический рост замедлился до 1–2%, что является недостаточным, учитывая экономический потенциал Беларуси и разрыв в доходах с развитыми странами.

Соответственно существует необходимость изменений в экономической модели, которые позволили бы запустить новые механизмы роста. Отправной точкой анализа, по нашему мнению, должен быть сектор государственных предприятий (ГП). По оценкам ЕБРР, он обеспечивает приблизительно 70% ВВП Беларуси, и, следовательно, его эффективность в значительной степени предопределяет динамику экономического развития.

В данной работе мы оцениваем роль ГП в белорусской экономике, описываем различные механизмы поддержки этих компаний и рассуждаем об их эффективности. Главной особенностью, которая затрудняет анализ эффективности ГП, является то, что они выполняют комплекс функций, который зачастую выходит за рамки классической предпринимательской деятельности. Соответственно, подход к предоставлению государственной поддержки предприятиям должен быть дифференцированным и не фокусироваться на достижении отдельных показателей, в частности по экспорту и импортозамещению. В качестве основы подхода к управлению и поддержке ГП нами было разработано соответствующее «дерево решений». Начальным этапом данного подхода является четкое разделение функций и направлений деятельности предприятия и их последующий индивидуальный анализ. Государственный собственник отличается от частного, и должен более комплексно оценивать эффективность деятельности предприятия. Помимо оценки финансового результата деятельности предприятия в виде прибыли, государство должно принимать во внимание все возможные эффекты (как положительные, так и отрицательные) от его деятельности на экономику, включая эффекты перелива (например, от НИОКР или инвестиций в инфраструктуру), внешние эффекты, социальные функции, которые выполняет предприятие, риски возникновения монополий.

В случае если общая оценка деятельности ГП или отдельных его направлений показала положительный результат, предприятие или его отдельные направления необходимо сохранить. При этом следует рассмотреть возможность приватизации рыночной (ориентированной на прибыль) составляющей такой компании.

В случае если результат деятельности ГП отрицательный, необходимо крайне осторожно подойти к вопросу его реструктуризации и реформирования. Стратегии выхода должны быть предложены для направлений деятельности, сохранение которых в долгосрочном периоде будет связано с дополнительными издержками, сдерживающими социальное и экономическое развитие региона. Стратегии выхода следует увязать с промышленной политикой, целью которой должно быть привлечение частных инвестиций в регионы, наиболее чувствительные к негативным эффектам от закрытия ГП.

Авторы

Юрген Эрке	jehrke@gmail.com	+49 30 / 20 61 34 64 0
Глеб Шиманович	shymanovich@research.by	+375 17 / 210 01 05
Роберт Кирхнер	kirchner@berlin-economics.com	+49 30 / 20 61 34 64 2

Благодарность

Авторы выражают признательность Андрею Скрибе за помощь в переводе текста аналитической записки на русский язык.

Содержание

1. Введение	5
2. Роль государственных предприятий в белорусской экономике.....	5
3. Государственная поддержка сектора ГП.....	7
3.1. Инструменты поддержки.....	7
3.2. Уровень государственных инвестиций	9
3.3. Эффективность государственной поддержки.....	10
4. Инструменты повышения эффективности управления ГП	10
4.1. Экспорт как критерий эффективности	10
4.2. Занятость	11
4.3. Эффекты перелива/внешние эффекты	12
4.4. Социальная инфраструктура.....	13
4.5. Налогообложение	13
4.6. Монополизация.....	14
5. Рекомендации	15
Литература	16
Приложение А. Государственные инструменты поддержки инвестиций	18

1. Введение

Через 20 лет после начала перехода Беларуси от коммунистической системы к рыночной экономике государственный сектор по-прежнему сохраняет доминирующие позиции. Согласно последним оценкам Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), 70% белорусского экономики контролируется государством¹, что является исключением для европейских стран. Замедленный переход к свободному рынку долгое время давал определенный результат, но в последние годы данная концепция достигла своего предела. Недостаток конкуренции и односторонняя ориентация на российский рынок не способствовали формированию конкурентоспособной в мировом масштабе промышленного производства и сектора услуг. Более того, белорусская традиционная продукция машиностроения все более отстает от мировых трендов².

В существующих условиях нет оснований считать, что сохранение высокой доли участия государства в экономике будет гарантировать положительные результаты в долгосрочном периоде. Напротив, это может стать значительным препятствием для будущего экономического роста. Следовательно, возникает необходимость изменения государственной инвестиционной политики Беларуси с тем, чтобы увеличить ее эффективность в поддержании экономического роста. При этом реформы не должны привести к ухудшению доступа к инфраструктуре и снижению социальных гарантий, которые Беларусь предоставляет своим гражданам. В данной работе мы попытаемся представить критическую оценку того, как государство (выступающее в роли собственника) управляет предприятиями, а также рекомендации, как этого управление можно улучшить.

Работа построена следующим образом. В разделе 2 мы предлагаем краткий обзор роли сектора госпредприятий в белорусской экономике. Раздел 3 посвящен более тщательному анализу государственной поддержки предприятий с точки зрения ее общего объема, инструментов и эффективности. В разделе 4 мы предлагаем некоторые общие идеи относительно управления государственными предприятиями, исходя из того, что цели государства отличаются от целей частного собственника. Завершается исследование разделом 5, где мы предлагаем свои рекомендации.

2. Роль государственных предприятий в белорусской экономике

Экономика Беларуси характеризуется доминированием в ней государственного сектора, что существенно отличает ее от экономик других стран региона. В то время как государства Центральной и Восточной Европы после падения коммунизма пошли по пути широкой приватизации, в Беларуси доля частного сектора в экономике оценивается как незначительная – около 30%.³ Согласно Всемирному банку, в 2010 г. на сектор государственных предприятий приходилось 55.5% объема валового выпуска товаров и услуг и 54.5% добавленной стоимости (Favaro, Smits, Bakanova (2012)). Доля ГП в занятости и инвестициях в основной капитал была и того выше – 65.6 и 66.2% соответственно. Доля ГП в товарном экспорте оценивалась несколько меньше (45.8%)⁴. ГП играют ведущую роль в таких отраслях промышленности как машиностроение, строительство, транспорт и связь, химическая и нефтепереработка. Согласно оценкам, в 2010 г. доля госпредприятий в производстве в этих отраслях составила свыше 70%.

Официальная статистика приводит сопоставимые данные. Согласно Белстату, в 2010 г. на ГП и предприятия смешанной формы собственности (без участия иностранного капитала) приходилось 67.3% всего валового выпуска (см. табл. 1). В 2013 г. этот показатель снизился до 60.3%⁵.

¹ EBRD, Structural Change Indicators, <http://www.ebrd.com/downloads/research/economics/macrodats/sci.xls>.

² Всемирный банк отмечает, что структура инвестиционного спроса на российском рынке изменилась, с одной стороны, в пользу более технологически сложного импорта из Западной Европы, а с другой – относительно недорогой китайской продукции (Favaro, Smits, Bakanova (2012)).

³ Оценки масштабов сектора государственных предприятий достаточно условны. Действительный масштаб участия государства в экономике не отражается в статистике, которая рассматривает акционированные предприятия как частные вне зависимости от доли государства в капитале.

⁴ Это может быть объяснено тем, что в схемах экспорта нефтепродуктов в роли конечных экспортеров часто выступали МСП.

⁵ Эти данные могут недооценивать масштабы сектора ГП, так как среди предприятий со смешанной формой собственности, в которой участвует иностранный капитал, также присутствуют предприятия, которые можно отнести к сектору ГП из-за участия в их совместном капитале государства.

Такое значительное влияние на экономику достигается достаточно небольшим количеством предприятий. Компаний, которые можно отнести к государственным, в 2010 г. было всего 9.2% от общей численности юридических лиц. Это объясняется средним размером государственного предприятия, который существенно отличается от размера компаний других форм собственности. В 2010 г. на предприятиях полностью государственной формы собственности было занято в среднем 440 работников. Для сравнения, на частных фирмах в собственности юридических лиц числилось в среднем менее 30 человек; на фирмах, принадлежащих физическим лицам, этот показатель составлял менее 10 человек. Иными словами, в экономической структуре Беларуси доминирует относительно небольшое число крупных государственных предприятий, в то время как частный сектор представлен преимущественно малыми и средними предприятиями (МСП), которые в совокупности обеспечивают лишь небольшую долю всего производства и занятости.

Таблица 1

Структура производства и занятости в зависимости от формы собственности, 2010

	Количество компаний	Производство (млрд BYR)	Занятость (человек)	Среднее производство (млрд BYR)	Средняя занятость (человек)
Всего	15 028	165 214	1 059	--	--
Государственная	3.8%	22.1%	23.8%	63.9	441.4
смешанная (без иностранной)	5.4%	45.2%	42.4%	92.0	553.3
частная (физические лица)	39.3%	2.1%	5.4%	0.6	9.7
частная (юридические лица)	41.6%	10.5%	16.3%	2.8	27.6
иностраный капитал	3.3%	2.6%	2.8%	8.7	59.8
смешанная, включая иностранную	6.6%	17.5%	9.3%	29.2	99.3

Примечание. Данные за 2010 г. являются самыми последними, доступными по параметру «занятость» в представленной классификации предприятий по форме собственности.

Источник: Белстат.

Высокая степень концентрации в промышленном производстве⁶ приводит к монополизации внутреннего рынка, от которой выигрывают государственные предприятия. При этом ГП осуществляют свою внешнеэкономическую деятельность также в относительно благоприятных условиях. Их экспорт ориентирован на рынки стран СНГ, в которых, благодаря интеграционным соглашениям, они сохраняют сильные связи с партнерами еще с советских времен. Такая среда обеспечивает как внутренний, так и внешний спрос на относительно дешевые и низкотехнологические промышленные товары белорусских ГП (см. Favaro, Smits, Bakanova (2012)).

Еще одна особенность белорусских ГП – это глубокая вертикальная интеграция в рамках производственных цепочек, которая частично объясняет их большой размер в сравнении с компаниями частного сектора⁷. С одной стороны, вертикальная интеграция позволяет предприятиям осуществлять контроль над поставщиками и тем самым гарантировать качество промежуточных товаров. Кроме того, с точки зрения экономической политики вертикальная интегрированность государственных предприятий упрощает распределение государственной поддержки среди реального сектора вдоль цепочки создания ценности. С другой стороны, такой подход скрывает неэффективность и убыточность отдельных предприятий в рамках производственной цепочки за счет механизма перекрестного субсидирования.

Вертикальная интеграция влияет и на экономическую географию. Как правило, головное предприятие, осуществляющее сборку готовой продукции, находится в крупном городе, а интегрированные поставщики расположены в малых городах. Согласно Favaro, Smits и Bakanova (2012), в подобной структуре имеются свои недостатки. Для того чтобы удовлетворить спрос крупных сборочных предприятий, поставщики сами должны быть достаточ-

⁶ В 2013 г. 20% всего промышленного производства обеспечивало всего 3 предприятия.

⁷ Существует тенденция дальнейшего укрупнения сектора ГП за счет горизонтальной интеграции: предприятия объединяются в холдинги для координирования деятельности, в основном на внешних рынках.

но крупными относительно размера местного рынка труда. В результате рынок труда малых городов оказывается полностью зависим от одного предприятия.

Возможные проблемы, связанные с отсутствием конкуренции и доминированием ГП в экономике, решаются государством путем масштабного регулирования деятельности ГП. Перед предприятиями часто ставятся задачи, отличающиеся от простого получения прибыли. Государство через различные институты устанавливает, например, целевые показатели относительно объема производства, занятости, объема инвестиций, которые ограничивают мобильность ГП. В период кризиса это может привести к быстрому чрезмерному накоплению запасов, с сопутствующими финансовыми затратами, и стать причиной больших потерь. Еще одним следствием государственного регулирования деятельности ГП является проблема избыточной занятости и чрезмерных инвестиций. Исследование, проведенное Cuaresmo, Oberhofer, и Vincelette (2012), показало, что в секторе машиностроения на государственных предприятиях занято почти на 50% больше рабочих, чем в аналогичных частных компаниях. Объем основных средств на балансах государственных предприятий в среднем в два раза превышает показатели аналогичных частных предприятий.

Избыточная занятость является также следствием социальных функций, которые выполняют государственные предприятия. В настоящее время система социальной защиты в Беларуси практически не занимается проблемой безработицы, поскольку ее официальный уровень составляет около 0.5%. И хотя этот крайне низкий показатель объясняется нежеланием незанятого населения регистрироваться в статусе безработного, реальная безработица также достаточно низкая (около 6%, согласно данным переписи населения). Однако это объясняется не наличием динамичного развивающегося частного сектора, а с максимально возможным вовлечением работников в деятельность ГП (Shymanovich (2010)) и регулированием заработной платы. В результате государственные предприятия имеют чрезмерно большой штат сотрудников с относительно невысокой производительностью труда. Кроме гарантирования занятости, ГП часто предоставляют определенные социальные услуги своим работникам, которые включают в себя медицинское обслуживание, питание, летние лагеря для детей (Haiduk, et al (2004)).

Деятельность в условиях жесткого регулирования со стороны государства и отсутствия конкуренции приводит к тому, что ГП не имеют ни стимулов, ни широких возможностей для повышения своей конкурентоспособности. В результате данные предприятия крайне уязвимы к воздействию внешних факторов. Например, изменения в структуре спроса в России в сторону товаров более высокого ценового сегмента привело к резкому падению доли белорусских инвестиционных товаров на рынке России (см. Чубрик (2013)). Эта проблема усугубляется текущим экономическим кризисом в России, который в целом сопровождается сокращением инвестиционного спроса. Кроме того, вступление России в ВТО с последующим снижением импортных пошлин уменьшает масштабы конкурентных преимуществ, которые белорусские предприятия имеют в рамках соглашений о региональной интеграции с Россией.

Вследствие этих структурных недостатков государство вынуждено оказывать поддержку сектору ГП. Она осуществляется с помощью создания мягких бюджетных ограничений за счет процедуры государственных закупок, при которой ГП имеют привилегированные условия, налоговых льгот (сельскохозяйственному сектору) и широкой инвестиционной поддержке, направленной на модернизацию реального сектора. Цена этой поддержки довольно высока, в то время как эффекты от нее неочевидны. Это объясняет актуальность проблемы повышения эффективности государственной поддержки реального сектора экономики.

3. Государственная поддержка сектора ГП

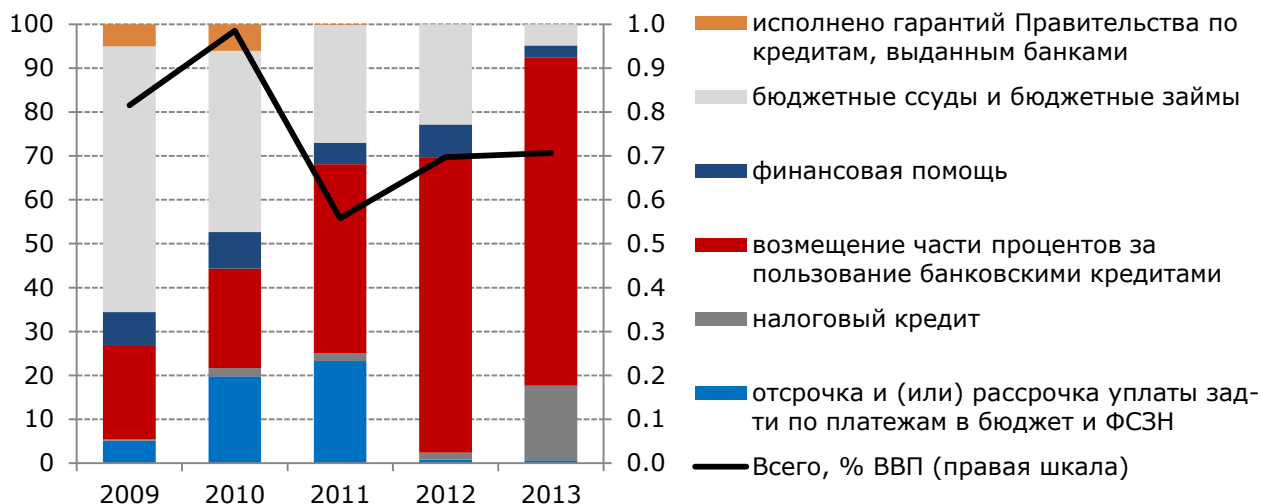
3.1. Инструменты поддержки

Государство использует несколько каналов поддержки ГП, которые направлены на улучшение их финансового состояния и финансирование инвестиционных расходов. Поддержка реального и финансового секторов экономики предоставляется в форме прямых субсидий, отсрочки в налоговых платежах, бюджетного кредитования, гарантий по банковским кредитам, возмещения процентов по банковским кредитам и рекапитализации государственных банков. Однако масштабы этих интервенций существенно сократились после глобального финансового кризиса (см. оценку в Haiduk (2012)). Структуру государствен-

ной поддержки реальному сектору можно оценить по официальным данным, охватывающим расходы республиканского бюджета. Они показывают, что главным инструментом государственной поддержки является возмещение процентов по банковским кредитам, в то время как значимость других инструментов существенно сократилась (см. рис. 1). Это свидетельствует о том, что основной акцент в поддержке реального сектора государство делает на стимулировании инвестиций.

Рисунок 1

Структура и объем государственной поддержки реального сектора из республиканского бюджета



Источник: Министерство финансов.

Таблица 2

Государственная поддержка инвестиций, запланированная на 2014 г.

	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Кредиты Банка развития		Кредиты коммерческих банков	
	млрд BYR	% ВВП	млрд BYR	% ВВП	млрд BYR	% ВВП	млрд BYR	% ВВП
Инновационные фонды	779.1	0.1	(нет данных)	(нет данных)				
Государственные инвестиционные программы	5 681.1	0.8	7550.8	1.1				
Государственные программы, не финансируемые из инвестиционных программ или инновационных фондов	21 352.8	3.0	(нет данных)	(нет данных)	6 195.2	0.9	24 884.8	3.5
не относящиеся к с/х					3 676.8	0.5	10 874.7	1.5
сельское хозяйство и пищевая промышленность					1 469.0	0.2	10 298.0	1.5
молочные фермы					1 049.4	0.1	3 712.1	0.5

Источник: собственные расчеты, основанные на законодательных актах.

Для прямого финансирования инвестиций государство использует такие инструменты, как государственные инвестиционные программы, инновационные фонды и другие программы (подробнее см. Приложение А), которые финансируются из республиканского и местных бюджетов. Эти инструменты могут быть использованы для поддержания различных отраслей, однако их основная цель – поддержание инвестиций либо в инфраструктуру, либо в инновационные технологии.

Прямое финансирование государственных программ из средств бюджета дополняется поддержкой за счет банковской системы в форме директивного кредитования. Ключевым игроком этой сфере является Банк развития, который был основан в 2011 г. с целью финансирования инвестиционных проектов и лизинговых операций, осуществляемых в рамках

государственных программ⁸. Кроме того коммерческим банкам (как государственным, так и частным) также рекомендуется участвовать в финансировании государственных программ. Например, в 2014 г. ожидается, что коммерческие банки профинансируют инвестиций на сумму в BYR 24.9 трлн (EUR 1.8 млрд), что сопоставимо с соответствующими запланированными расходами республиканского бюджета BYR 27.8 трлн (EUR 2.1 млрд).

Вставка: Банк развития Республики Беларусь

Банк развития был создан в 2011 г. с целью увеличения прозрачности процесса целевого кредитования и снижения вероятности возникновения проблемы «токсичных активов» в банковском секторе.

Банк предоставляет финансирование в форме льготных кредитов или путем приобретения облигаций, выпущенных белорусскими компаниями. Приоритет отдается проектам в сфере сельского хозяйства и пищевой промышленности, инфраструктурным проектам, инновационным проектам, нацеленным на рост экспорта, и масштабным проектам в ключевых отраслях экономики. Кредиты выдаются платежеспособным заемщикам. Соответственно, Банк анализирует эффективность предлагаемых проектов, основываясь на критериях государственных программ, а также собственном финансовом анализе. Кроме того, Банк оценивает достаточность запрашиваемого финансирования, а также риски, связанные с возможностью непогашения кредита.

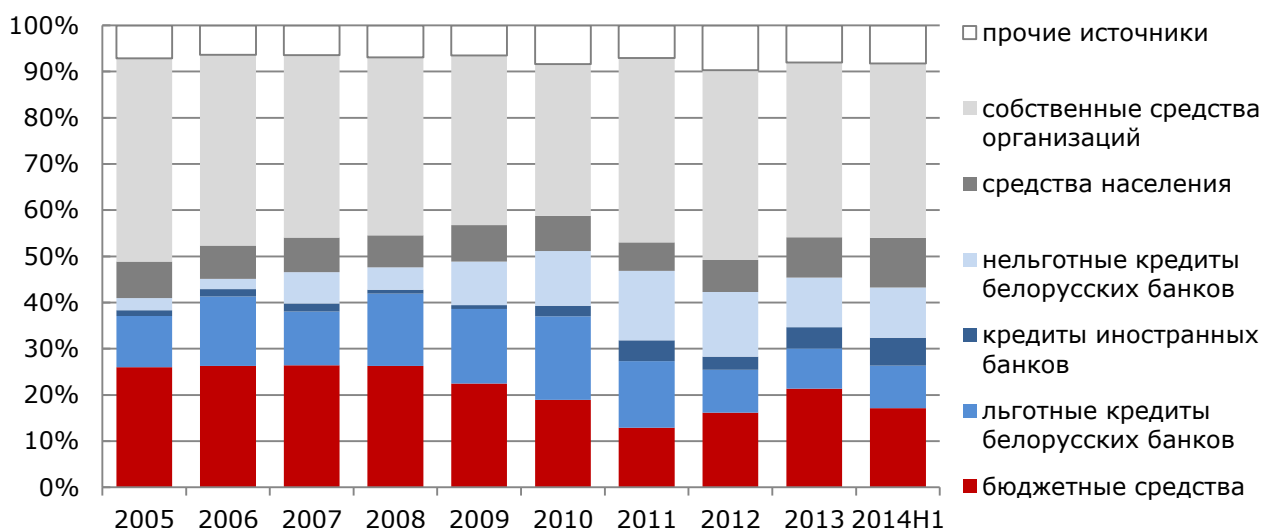
В соответствии с планом на 2014 г., определенным Постановлением Совета Министров №264, Банк развития в рамках государственных программ должен будет поддержать 73 проекта на сумму около BYR 6.2 трлн (EUR 458 млн). Подавляющее большинство проектов (61) связано с сельским хозяйством и пищевой промышленностью, с особым акцентом на молочной промышленности.

3.2. Уровень государственных инвестиций

Широкий масштаб участия государства в инвестиционной деятельности проявился в роли государственных инвестиций в экономическом росте. Общий объем инвестиций, запланированных правительством в форме государственных инвестиций или директивного кредитования на 2014 г., превышает 8% ВВП (без учета местных программ, см. табл. 2). Это подразумевает ключевую роль государственного сектора в накоплении капитала. Расходы сектора государственного управления и директивное кредитование были основным источником финансирования инвестиций в основной капитал на протяжении последнего десятилетия (см. рис. 2). Например, в 2006–2010 гг. около 40% общего объема инвестиций было осуществлено за счет данных источников.

Рисунок 2

Структура источников финансирования инвестиций



Примечание. Льготные кредиты белорусских банков за 2005–2009 гг. рассчитаны на основе кредитов, предоставленных сельскохозяйственному сектору, и долгосрочных кредитов, предоставленных населению.

Источник: Белстат, расчеты Исследовательского центра ИПМ.

⁸ Указ №261 от 21.06.2011 «О создании ОАО Банк развития Республики Беларусь».

В дальнейшем эта доля несколько снизилась ввиду ужесточения фискальной политики. Оно началось в 2009 г. на фоне изменений в условиях торговли нефтепродуктами и обязательствах в рамках программы stand-by с МВФ. Экономический кризис 2011 г. вынудил правительство еще сильнее сократить государственные расходы. Однако слабое финансовое положение реального сектора и крайне высокие рыночные процентные ставки предполагают, что государственный бюджет по-прежнему будет оставаться важным источником инвестиционного финансирования в кратко- и среднесрочной перспективе.

3.3. Эффективность государственной поддержки

Несмотря на большие объемы, а также на недавние попытки усилить поддержку исследований и инноваций, государственная инвестиционная деятельность не сопровождалась ростом общефакторной производительности. Потенциал долгосрочного роста белорусской экономики постепенно снижался до текущих 1.3-3.5% (Крук (2014)). Это ставит вопрос об эффективности государственных инвестиций, также как и о механизме их распределения. Наиболее важной проблемой является низкая эффективность государственных инвестиций в реальный сектор⁹. Например, сельское хозяйство пользуется значительной государственной поддержкой, однако большая доля сельскохозяйственных предприятий остается убыточными (World Bank (2011)). Промышленность, которая также пользуется различными инструментами государственной поддержки (Гайдук (2012)), не стимулирует интенсивный экономический рост. Машиностроение стагнирует по причине низкой конкурентоспособности и из-за снижения инвестиционного спроса в России. В целом белорусская экономика демонстрирует скорее стагнацию, чем догоняющее развитие до уровня стран с развитой экономикой.

Проблема заключается в том, что масштабная государственная поддержка и регулирование экономики с одной стороны сохранили существующую структуру реального сектора, а с другой - препятствовали мобильности рабочей силы и капитала. Bornukova, Kruk (2013) показали, что неэффективное распределение ресурсов, вызванное низкой мобильностью капитала, является ключевым фактором, который сдерживает рост общефакторной производительности. Их выводы соответствуют результатам исследования Всемирного банка, согласно которым низкая производительность государственных предприятий (по сравнению с частным сектором) обусловлена чрезмерной занятостью и излишним накопленным капиталом (Cuaresmo, Oberhofer and Vincelette (2012)).

Эффективность косвенной государственной поддержки инвестиций в реальный сектор (через директивное кредитование) трудно оценить в связи с отсутствием достаточного количества статистических данных. В отчете Всемирного банка за 2009 г. о государственных расходах и финансовой подотчетности (PEFA) отмечается, что главной проблемой, снижающей прозрачность и подотчетность государственных финансов в Беларуси, являются квази-фискальные операции, в частности директивное кредитование. Попытка эмпирической оценки эффектов от директивного кредитования была предпринята в Kruk, Haiduk (2013). Результаты исследования показали, что оно негативно влияет на долгосрочный экономический рост.

4. Инструменты повышения эффективности управления ГП

4.1. Экспорт как критерий эффективности

Несмотря на то, что низкая эффективность сектора ГП является основным вызовом для белорусской экономики, далеко не все ГП убыточны или не имеют перспектив роста. Соответственно, увеличение эффективности государственной поддержки возможно за счет усиления адресности поддержки в пользу перспективных предприятий. Однако нынешние критерии отбора проектов не позволяют корректно оценить их перспективы.

В настоящее время оценка эффективности основывается на динамике экспорта или импортозамещения. На первый взгляд, для страны с постоянным дефицитом текущего счета и историей валютных кризисов такой акцент выглядит рациональным. Однако достижение успеха на внешних рынках преимущественно за счет субсидий (прямых или скрытых) не является устойчивой стратегией развития.

⁹ Эффективность государственных инвестиций в непроектируемую сферу также оценивается на достаточно низком уровне (см. World Bank (2011), World Bank (2013), Kruk and Shymanovich (2011)).

В первую очередь, акцент исключительно на экспорт не позволяет оценить, насколько рациональной является структура связанных с ним затрат. Нерыночные стимулы могут привести к принятию управленческих решений, снижающих общую эффективность предприятия (например, производство на внешние рынки начинает вытеснять более эффективную деятельность на внутреннем рынке). В отдельных случаях рост экспорта, обеспеченный субсидиями, может сопровождаться убытками, так как субсидии маскируют общую неэффективность проекта.

Кроме того, краткосрочная динамика экспорта сама по себе является необъективным показателем долгосрочной конкурентоспособности реального сектора, так как она может быть связана с регулированием обменного курса.

Еще одним теоретическим аргументом против стимулирования экспорта является то, что в долгосрочной перспективе при прочих равных условиях благосостояние страны будет выше при соблюдении условий свободной торговли.

С практической точки зрения необходимо учитывать, что ГП выполняют различные функции. Многие из них производят продукты и услуги, которые не приспособлены для экспорта (например, оказание коммунальных услуг). Соответственно, показатели связанные с внешней торговлей не способны оценить эффективность и окупаемость вложенные в них инвестиций.

Таким образом, акцентирование внимания на экспорте при оценке инвестиционных проектов в секторе ГП является слишком ограниченным подходом. Он может привести к тому, что будет упущен потенциал внутреннего рынка, на который любое частное предприятие обязательно обратило бы внимание. Поэтому первым шагом в системе поддержки ГП должен стать переход к более широкому горизонту оценки деятельности ГП, выходящему за рамки показателей внешней торговли. Выступая в роли предпринимателя, управляющего компанией, государству следует оценивать ГП как полноценный бизнес, т.е. принимать инвестиционные решения, нанимать и увольнять сотрудников, а иногда и вовсе отказываться от того или иного рода деятельности вне привязки к объему экспорта. Более того, государство как собственник вынуждено смотреть еще шире и учитывать обстоятельства, которые не имеют значения для частного собственника, такие как состояние рынка труда региона, внешние эффекты, эффекты перелива, регулирование монополий и др.

4.2. Занятость

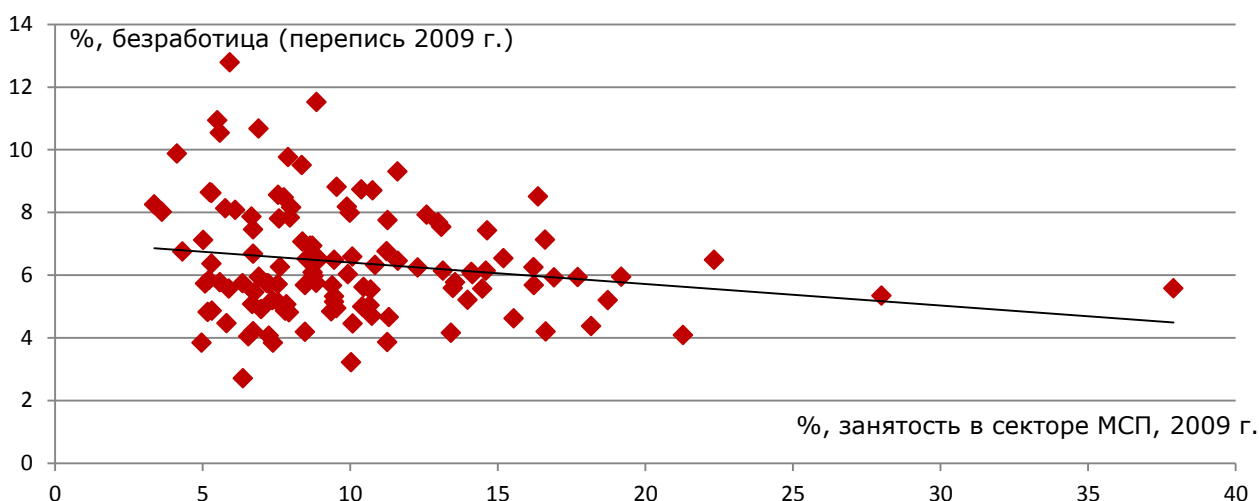
Политика занятости на ГП имеет свои особенности. Частный бизнес не обращает внимание на состояние рынка труда, поскольку уволенные работники просто исчезают с баланса предприятия. Для государственного сектора, напротив, фактор рынка труда очень важен. Если рынок труда слаб и большое количество уволенных с ГП работников рискует столкнуться с долгосрочной безработицей, то государство будет вынуждено нести соответствующие расходы (в форме пособий по безработице, а также недополученных налоговых поступлений). Существуют и иные, неденежные издержки безработицы (например, социальное расслоение), а также нежелательные эффекты перераспределения, которые создают дополнительные вызовы для социальной политики.

Из этого не следует, что государство должно сохранять занятость ради занятости. Оно должно отличать увольнение сотрудников в условиях, когда есть риски долгосрочной безработицы, от условий, когда существуют альтернативные предложения на рынке труда.

В Беларуси, где государственные предприятия зачастую играют роль работодателя «последней надежды», вопрос управления занятостью является особенно актуальным. Если ГП сокращают сотрудников или вовсе закрываются, это с высокой долей вероятности может привести к долгосрочному росту безработицы, поскольку существует крайне мало альтернативных вариантов трудоустройства. Данный риск существенно уменьшается с развитием частного сектора (обычно в форме малых и средних предприятий). Данные переписи 2009 года и статистика по МСП подтверждают отрицательную корреляцию между долей сектора МСП в занятости и уровнем безработицы (см. рис. 3). Однако развитие малого и среднего бизнеса сдерживается крупными ГП, которые разрушают любую конкурентную среду. Как показано в Chubrik, Sharro (2014), существует значительная отрицательная корреляция между концентрацией в промышленности в регионе и размером сектора МСП.

Рисунок 3

Взаимосвязь между безработицей и долей МСП в занятости районов Беларуси



Примечание: МСП являются хорошим индикатором развития частного сектора, поскольку среднее частное промышленное предприятие – это МСП (см. раздел 2), в то время как доля государственных предприятий среди МСП составляет лишь 2%.

Источник: Белстат.

Таким образом, процесс реструктуризации крупных ГП с низкой производительностью труда необходимо проводить в первую очередь в регионах с развитым сектором МСП. Одновременно с этим следует создавать благоприятные условия для роста занятости в частном секторе в регионах, где на настоящий момент доминируют крупные ГП, особенно в том случае, если имеет место проблема чрезмерной занятости на данных предприятиях.

4.3. Эффекты перелива/внешние эффекты

Крупные предприятия оказывают влияние на окружающую экономическую и социальную среду через сопутствующие внешние эффекты, которые принимают различные формы. Это может быть создание и поддержание инфраструктуры, которая была предназначена для обеспечения деятельности крупных ГП, но которой пользуются и более мелкие предприятия, а также общество в целом. Крупные предприятия могут создавать «эффект кластеров», который привлекает других производителей из соответствующей цепочки создания ценности, что улучшает возможности для трудоустройства в регионе. ГП могут создавать необходимую «критическую массу», необходимую для запуска новых видов услуг в регионе. Более того, некоторые виды деятельности бизнеса (например, исследования и разработки) создают положительный внешний эффект, от которого выигрывает вся экономика.

Внешние эффекты могут быть и отрицательными. Например, издержки (как денежные, так и неденежные), связанные с загрязнением окружающей среды, ложатся на общество, если они не интернализированы с помощью тщательно выстроенной системы экологических налогов и сборов. Еще один вариант – внезапная потеря крупного работодателя и сопутствующее падение спроса в экономике, которое крайне негативно влияет на состояние местного рынка, по крайней мере, в кратко- и среднесрочной перспективе.

Все эти выгоды и издержки не учитываются управленцами частного сектора, однако должны быть приняты во внимание государством.

В Беларуси ГП вертикально и горизонтально интегрированы, что делает их доминирующими игроками на местных рынках и создает условия для появления сопутствующих внешних эффектов и эффектов перелива. Особенно заметны эффекты от создания кластеров (внутри и вне крупных ГП): на местных рынках, где доминирует одно крупное предприятие, поставщики адаптируются к этим условиям и развивают новые сети, навыки и специфические услуги в соответствии с запросами данного предприятия. Поддержка и укрепление таких кластеров может оказаться полезной в контексте промышленной политики, по крайней мере, до тех пор, пока положительные внешние эффекты не смогут самовоспроизводиться.

Государство содействует созданию положительных эффектов от НИОКР различными налоговыми льготами, включая сниженные пошлины на импорт оборудования для осуществления НИОКР, льготное налогообложение инновационных организаций, отмену НДС и пр. Однако фактический эффект от данных льгот зачастую сводится к импорту инновационной техники и оборудования (в 2013 г. эта статья составляла 63.1% всех расходов на технологические инновации, в то время как расходы непосредственно на НИОКР – лишь 6.3%). Это говорит о необходимости критического анализа и улучшения адресности поддержки исследований и разработок. Только в том случае, когда результатами деятельности в сфере НИОКР одного предприятия могут воспользоваться другие экономические субъекты, появляется смысл в адресной государственной поддержке. В противном случае закупка оборудования должна быть исключительно делом предприятия и не требовать государственного вмешательства.

Отрицательные внешние эффекты, которые влияют на окружающую среду, облагаются в Беларуси соответствующим налогом. Его налоговая база включает в себя выбросы загрязняющих веществ в атмосферу, сброс сточных вод, импорт озоноразрушающих веществ и добычу природных ресурсов¹⁰. Существующий налоговый режим в целом соответствует задачам, которые ставятся перед экологическим налогом, однако ставки налогов достаточно низки, чтобы бизнес полностью компенсировал урон, который наносится окружающей среде. До тех пор, пока экономическая среда не позволит адаптировать налоговый режим, чтобы полностью переложить на предприятия издержки по загрязнению окружающей среды, государству придется пристально оценивать соотношение прибыли от экономической деятельности предприятий и потерь общества от негативных внешних эффектов от его деятельности.

4.4. Социальная инфраструктура

В то время как частные компании сосредотачиваются на прибыльных видах деятельности, государственные предприятия часто выполняют дополнительные функции, которые являются проявлением социальных функций государства. Во многих постсоциалистических странах государственные комбинаты помимо профильной деятельности содержали на своих балансах ряд социальных объектов, таких как детские лагеря и сады, больницы, поликлиники, школы, столовые. В современных условиях многие госпредприятия по-прежнему осуществляют деятельность, не имеющую отношения к профильной, но положительно влияющую на благосостояние местного населения. Также ГП могут выступать в роли активных спонсоров культурных и общественных мероприятий.

Многие из этих мероприятий не имеют рыночной ценности (особенно если они удовлетворяют потребности работников с низким уровнем дохода и их семей), что делает их «классической» государственной деятельностью. Даже в том случае, когда эти функции выполняются частным сектором, они, как правило, предполагают высокий уровень субсидий и жестко регулируются государством. Поэтому при анализе финансового состояния ГП не следует ожидать, что социальная деятельность окажется прибыльной, а сопутствующие ей убытки не должны искажать оценку эффективности основной деятельности предприятия.

Белорусские ГП в этом вопросе не являются исключением – некоторые из них оказывают непрофильные услуги, причем не только своим работникам, но и местному населению. И хотя эти услуги могут быть целесообразными с точки зрения общего благосостояния региона, соответствующие затраты негативно влияют на финансовое состояние ГП. Таким образом, для адекватной оценки социальной и профильной деятельности госпредприятий, необходимо их четко разграничить и оценить масштабы перекрестного субсидирования между ними. Данное разделение является крайне важным при принятии бизнес-решений и анализе выгод и потерь от социальных функций ГП.

4.5. Налогообложение

В частном секторе главным критерием успеха или неудачи является операционная прибыль, оставшаяся после уплаты налогов. Однако с точки зрения государства налоги являются частью доходов, которые приносит предприятие, поэтому правительство должно акцентировать внимание на результатах деятельности компании до уплаты налогов. В слу-

¹⁰ Существуют льготы по уплате данного налога для ряда юридических лиц, в т.ч. для бюджетных организаций, фермерских хозяйств, уплачивающих единый налог для производителей сельскохозяйственной продукции.

чае если система налогообложения не искажает стимулы в экономике, эти критерии тождественны. Однако на практике налоговая система часто влияет на принятие решений и результаты деятельности частного сектора. В частности непропорциональные налоги или единовременные платежи могут привести к тому, что прибыльная на первый взгляд деятельность может стать непривлекательной для частных предприятий. В том случае частная компания просто откажется от убыточного бизнеса, однако государству следует быть более осторожным. Если налоги являются единственной причиной отсутствия прибыли, то для государства положительный финансовый эффект от такого предприятия по-прежнему сохраняется. Соответственно, бизнес-решения, принимаемые ГП, не должны основываться только на налоговых вопросах.

В Беларуси налог на прибыль пропорционален и его ставка не зависит от формы собственности предприятия. Но одновременно с этим существует система льгот и дополнительных сборов, которые устанавливаются для отдельных видов деятельности. Специальные налоговые режимы предоставлены МСП, резидентам свободных экономических зон, технопарков, Парка высоких технологий, предприятиям, зарегистрированным в малых городах и сельской местности. В том случае, если имеет место участие иностранного инвестора, практикуется заключение инвестиционных договоров, которые могут включать любые формы налоговых послаблений. Напротив, ГП (с долей государства более 50%) перечисляют часть своей прибыли в бюджет страны (5-20% в зависимости от сферы деятельности). Если данные налоговые меры сохраняют принцип пропорциональности, то анализ финансового положения ГП по-прежнему может быть основан на классическом анализе чистой прибыли. Если деятельность предприятия прибыльна до налогообложения, она останется такой и после уплаты налогов, а государство получит свою часть дохода, независимо от того, частный это бизнес или государственный.

Примером налогового инструмента, который может исказить стимулы, являются отчисления в Фонд национального развития части прибыли тех предприятий, которые признаны высокодоходными. Такие единовременные выплаты должны быть использованы с особой осторожностью, поскольку могут трансформировать прибыльную деятельность в убыточную. Например, для ГП может стать невыгодным начинать новый рентабельный проект, если полученная прибыль приведет к переходу предприятия в статус «высокорентабельного» и последующего роста налоговой нагрузки.

4.6. Монополизация

ГП часто занимают доминирующие позиции на местном рынке, либо по историческим причинам, либо потому что являются естественными монополиями (электрические сети, железные дороги и т.д.), для которых не подходит концепция свободной конкуренции. С одной стороны, если такие монополии сосредоточены на максимизации прибыли, то это негативно влияет на общее благосостояние, поскольку цены устанавливаются выше, чем могли бы быть в условиях конкуренции. С другой стороны, правительства склонны использовать некоторые естественные монополии (электричество, газ, городской транспорт) в качестве системы социального обеспечения, осуществляя с их помощью перераспределение благ и удовлетворяя базовые потребности населения.

В связи с этим монополии содержат в себе вызов для экономической политики. С точки зрения перспективы надлежащего управления, в случае их приватизации они должны быть либо разделены (с целью обеспечения конкуренции), либо подвержены тщательному регулированию (в случае естественных монополий). Если действенное рыночное решение не может быть достигнуто, то более целесообразным видится сохранение монополий в государственной собственности. При этом цены и объемы оказываемых услуг должны находиться на оптимальном для общественного благосостояния уровне.

В Беларуси инфраструктура в значительной степени находится в государственной собственности (частично исключение составляет лишь сектор телекоммуникаций), и ее реформирование, согласно оценкам ЕБРР¹¹, идет крайне медленно. Одной из ключевых проблем в контексте регулирования деятельности государственных монополий является перекрестное субсидирование между домохозяйствами и предприятиями (как и между секторами экономики в целом) через тарифы на отопление, электричество, транспорт и пр.

¹¹ EBRD, Transition development snapshots: <http://www.ebrd.com/downloads/research/economics/macrodatab/sib.xls>.

Эти субсидии с одной стороны являются частью белорусской системы перераспределения ресурсов и социальной политики в частности, но с другой – они искажают стимулы со стороны потребителей и приводят к растрате ресурсов (особенно энергетических). Таким образом, ликвидация перекрестного субсидирования необходима с точки зрения экономической политики, но она негативно скажется на благосостоянии значительной доли населения (см. Чубрик, Шиманович (2013)). Следовательно, реформа должна быть нацелена на поиск баланса между стоимостью услуг монополий, масштабов субсидирования и системой прямых социальных выплат, которые компенсировали бы издержки социально уязвимым группам населения от отмены перекрестного субсидирования.

5. Рекомендации

После более чем десятилетия быстрого экономического роста белорусская экономическая модель и социальная сфера демонстрируют признаки истощения. Для активизации новых механизмов инноваций и роста, требуется по-новому оценить деятельность и усовершенствовать управление крупными государственными предприятиями, которые до сих пор доминируют в структуре белорусской экономики.

Шаги в этом направлении не могут быть сделаны без предварительной надлежащей оценки ГП с точки зрения всего комплекса функций, которые они выполняют в экономике и обществе в целом. Чтобы осуществить этот анализ, мы предлагаем следующее «дерево решений» (см. рис. 4).

Анализ эффективности деятельности ГП следует проводить отдельно для каждого направления деятельности и функций, которые ГП выполняет. Там, где возможно выделить **основной рыночный вид деятельности**, нужно тщательно проанализировать его рентабельность, учитывая все **эффекты перелива** и **внешние эффекты**. Если основной бизнес в рыночных условиях способен приносить прибыль, то его необходимо очистить от **перекрестного субсидирования социальных функций** или покрытия убытков сопутствующих видов деятельности. Выбранному бизнес-направлению необходимо дать возможность развиваться в конкурентной среде. **Приватизация** в этом контексте – один из вариантов, который должен быть рассмотрен в первую очередь. Функции, которые не приносят прибыль, но имеют свою ценность для общества, должны быть организационно выделены (даже если они останутся в рамках ГП еще на какое-то время) и финансироваться непосредственно из государственного бюджета.

Особым случаем являются ГП-**естественные монополии**, прежде всего – инфраструктурные, в сферах транспорта, энергетики и (в определенной степени) коммуникаций. Управление данными предприятиями не должно осуществляться как в классическом бизнесе, функционирующем в конкурентной среде. Напротив, государство должно попытаться найти баланс между эффективным предоставлением услуг и социальными функциями, связанными с обеспечением доступа к инфраструктуре и механизмами перераспределения дохода.

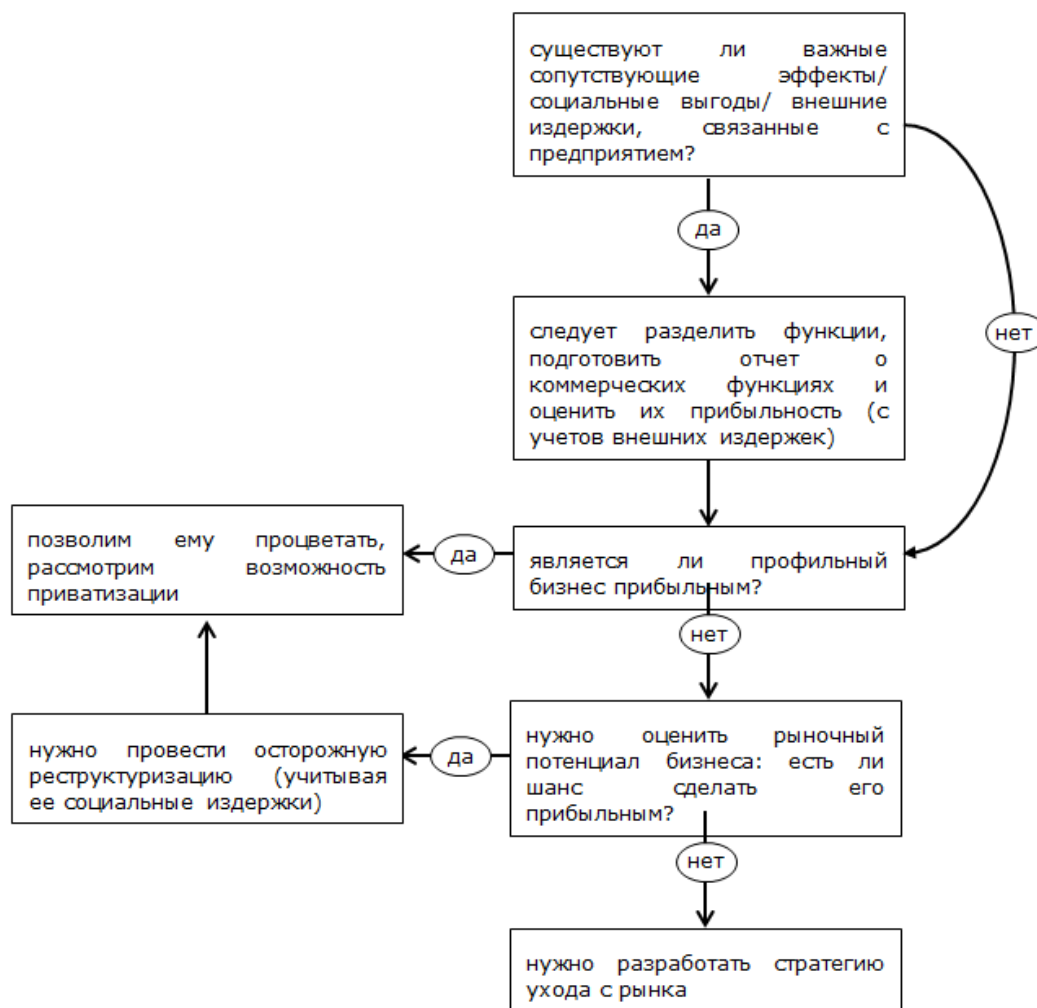
Зачастую основной бизнес ГП не может успешно конкурировать в рыночных условиях, даже если он отделен от социальных функций, а внешние эффекты и эффекты перелива компенсированы. В таких случаях может возникнуть соблазн сохранить эту структуру и использовать инструменты экономической политики, такие как субсидии или защита от конкуренции, для нивелирования ее неэффективности – особенно если она связана с чрезмерной занятостью. Однако такая тактика неизбежно приводит к **стагнации**. В долгосрочной перспективе развитие невозможно без реформирования старой структуры, ставшей со временем неконкурентоспособной. Поэтому вместо поддержания убыточных предприятий за счет налогоплательщиков, следует оценить возможности его реструктуризации и повышения рентабельности. В случае если у отдельных направлений деятельности или предприятий в целом нет перспектив в рыночных условиях, то следует рассмотреть вариант их ликвидации, несмотря на возможные негативные социальные последствия такого решения. Освободившиеся же ресурсы могут быть востребованы в более эффективных видах деятельности.

Поскольку замена старых предприятий новыми не происходит одновременно, к процессу реструктуризации следует подойти с большой осторожностью. Там, где закрываются крупные предприятия, следует разработать индивидуальную для каждого случая стратегию **ухода с рынка**. Такая стратегия должна обеспечить постепенное сворачивание деятель-

ности предприятия, в процессе которой работники должны получить поддержку в приобретении новых навыков и поиске нового места работы. Одновременно поставщики и другие интегрированные предприятия должны быть также поддержаны в переориентации и диверсификации своей деятельности. Параллельно в регионе следует проводить активную **промышленную политику**, направленную на привлечение **частных инвестиций** для более эффективного использования уже существующей инфраструктуры и высвобождающихся трудовых ресурсов. В идеале это будет способствовать возникновению новых кластеров, которые изменят экономическую структуру региона.

Рисунок 4

«Дерево решений» для стратегического анализа ГП



Источник: собственная разработка.

Вместе с тем такие стратегии ухода с рынка должны сопровождаться созданием новых экономических структур, предоставляющих **социальные услуги**, которые ранее выполняли ГП, а также компенсирующих утрату **эффектов перелива** (например, через осуществление НИОКР в общественных структурах, финансируемых напрямую из бюджета).

В дополнение к этим мероприятиям необходимо модифицировать **систему социальной защиты** населения для поддержания уволенных сотрудников. Проведение структурных реформ будет иметь намного меньше социальных издержек, если у сокращенных работников будет гарантированная поддержка, пусть и на непродолжительный промежуток времени, которая позволит сохранить им свое материальное положение на относительно приемлемом уровне, не угрожая распространением бедности.

Литература

Гайдук, К. (2012). Система бюджетной поддержки предприятий в Беларуси, [Дискуссионный материал](#) Исследовательского центра ИПМ PDP/12/02.

- Крук, Д. (2014). Белорусская экономика в 2013 году: попытка «перезагрузки» старой модели роста, [Аналитическая записка](#) BEROС 19.
- Министерство финансов (2013). О проекте бюджета на 2014 год, [Финансы, учет, аудит](#), 11, 238, 6-11.
- Чубрик А. (2013). Внешние вызовы для Беларуси: российский рынок, [Комментарий](#) Исследовательского центра 02/2013.
- Чубрик, А., Шиманович, Г. (2013). Влияние некоторых мер социальной политики на благосостояние социально уязвимых групп, [Рабочий материал](#) Исследовательского центра ИПМ 13/04.
- Шиманович, Г. (2010). Социальная политика в Беларуси: эффективность, каналы влияния на бедность и перспективы развития, [Рабочий материал](#) Исследовательского центра ИПМ 10/08.
- Bornukova, K., Kruk, D. (2013). Belarusian Economic Growth Decomposition, BEROС [Working Paper](#) 24.
- Chubrik A. (2014). What Policy Can the Belarusian Economy Sustain, [Discussion Paper](#) of the IPM Research Center DP/14/01.
- Chubrik A., Shappo, M. (2014). Regional private sector development in Belarus: A SME perspective, mimeo.
- Cuaresmo, J., Oberhofer, H., Vincelette, G. (2012). Firm Growth and Productivity in Belarus: New Empirical Evidence from the Machine Building Industry, World Bank [Policy Research Working Paper](#) No. 6005.
- Favaro, E., Smits, K., Bakanova, M. (2012). Structural Challenges for SOEs in Belarus. A Case Study of the Machine Building Sector, [Policy Research Working Paper](#) 6010.
- GET/IPM Research Center (2014). [Belarus Macroeconomic Forecast](#), 1, 8, June, Minsk.
- Haiduk, K., Herr, H., Lintovskaya, L., Parchevskaya, S., Priewe, J., Tsiku, R. (2004). Belarus economy at a Crossroads, Moscow, ILO.
- Kruk, D., Haiduk, K. (2013). The Outcome of Directed Lending in Belarus: Mitigating Recession or Dampening Long-Run Growth? BEROС [Working Paper](#) 22.
- Kruk, D., Shymanovich, G. (2011). Public Expenditures on Education and Health in Belarus before and during the Global Crisis, [CASE Network Report](#) 102.
- World Bank (2009). Belarus Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA). [Public Financial Management Assessment](#), Report 48239.
- World Bank (2011). Belarus Public Expenditures Review. [Fiscal Reforms for Sustainable Economic Recovery](#). volume.1, Report 63566.
- World Bank (2013). Belarus Public Expenditures Review. [Enhancing Public Services in Times of Austerity](#), volume 2, Report 74148.

Приложение А. Государственные инструменты поддержки инвестиций

Государство использует несколько инструментов для финансирования инвестиционных проектов непосредственно из бюджета:

- Государственная инвестиционная программа,
- Инновационные фонды,
- Другие государственные программы.

Государственная инвестиционная программа

Государственная инвестиционная программа нацелена на строительство (реконструкцию) объектов «для создания и развития материально-технической базы отраслей народного хозяйства республики»¹². Иными словами, проекты, поддержанные этой программой, в основном ориентированы на создание и модернизацию инфраструктуры. Выбор проектов основывается на оценке максимального социально-экономического эффекта, который может быть достигнут с их помощью. Детальные критерии оценки данного эффекта не установлены. Государственная инвестиционная программа нацелена строго на объекты республиканской собственности. Объекты, находящиеся в коммунальной собственности, также могут претендовать на поддержку, оформляемую Указом Президента, однако должны софинансироваться из республиканского и местных бюджетов.

Большая часть финансирования государственных инвестиционных программ осуществляется из республиканского бюджета. Оно разделено на несколько составляющих. Закон о республиканском бюджете отдельно устанавливает размеры финансирования, которое будет осуществлено за счет поступлений в Фонд национального развития, Президентский фонд, источников, относящихся к строительству и ремонту дорог (далее Дорожный фонд)¹³. Отдельным указом (№ 70 от 20.02.2014) определяется список проектов, которые будут финансироваться из данных источников.

В таблице А1 приведен пример объема и структуры финансирования государственной инвестиционной программы на основе законодательства 2014 г. Большая часть расходов не расписана по специальным фондам республиканского бюджета. Проекты, финансируемые из этих источников, достаточно разнообразны, но лишь небольшая их часть относится к реальному сектору – инвестиции в сельское хозяйство и энергетическую инфраструктуру (см. рис. А1(а)). Расходы же специализированных фондов направляются на финансирование соответствующих сфер и проектов (см. таблицу А1).

Местные бюджеты также играют важную роль в финансировании государственных инвестиций. Местные органы власти имеют свои собственные региональные инвестиционные программы, которые утверждаются решениями местных исполнительных комитетов. Основное внимание в этих программах уделяется жилищно-коммунальным услугам, образованию, здравоохранению и другим социальным вопросам. В рамках этих программ могут финансироваться лишь отдельные специфические проекты в сферах промышленности и услуг (см. структуру расходов инвестиционной программы г. Минска на рис. А1(б)).

Таблица А.1

Объем и источники финансирования государственной инвестиционной программы, 2014 г.

	BYR млрд	Бенефициары или основные проекты
1. Центральный бюджет	5 681.1	
а. Президентский фонд	400.0	Министерства здравоохранения, спорта и культуры
б. Фонд национального развития	710.5	Министерство энергетики, гродненская область, все, что связано с АЭС
с. Дорожный фонд	471.9	Министерство транспорта и коммуникаций
д. Необозначенные источники	4 098.7	Разные, см. график А.1а
2. Местные бюджеты	7 550.8	Социальная сфера, см. график А.1б
3. ФСЗН	21.0	Административные здания фонда
Всего	13 252.9	

Примечание: Раздел «всего» может включать в себя двойной счет, так как между местными Бюджетами и ФСЗН возможны трансферты.

Источник: Указ № 70 от 20.02.2014 «Об утверждении Государственной инвестиционной программы на 2014 год», а также Министерство финансов (2013).

¹² Указ Президента Республики Беларусь от 5 мая 2006 г. № 299 «Об утверждении Положения о порядке формирования, утверждения Государственной инвестиционной программы и отчетности о ее выполнении».

¹³ Формально Дорожный фонд был упразднен в 2008 г.

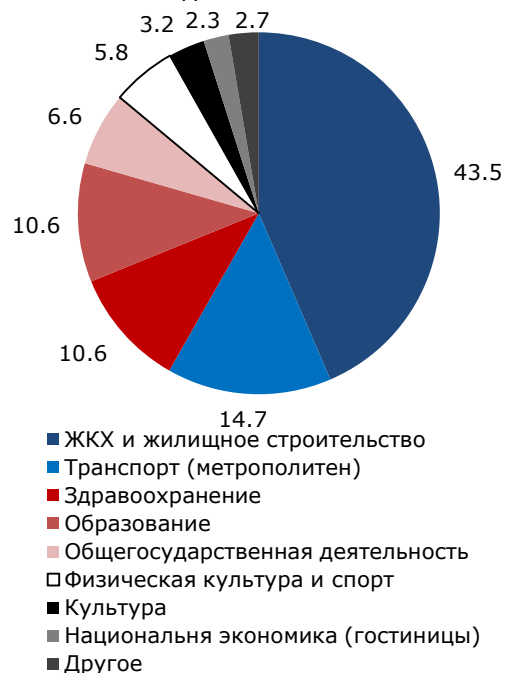
Рисунок А1

Структура расходов государственной и местных инвестиционных программ, запланированная на 2014 г. (%)

(а) государственная инвестиционная программа: центральный бюджет



(б) местная инвестиционная программа: бюджет г. Минска



Примечание. Не включены расходы Президентского фонда, Фонда национального благосостояния, Дорожного фонда.

Источник: Указ № 70 от 20.02.2014 «Об утверждении Государственной инвестиционной программы на 2014 год».

Примечание. Не включены расходы за счет заемных средств.

Источник: постановление минского городского совета депутатов «Инвестиционная программа г. Минска на 2014 год».

Инновационные фонды

Инновационные фонды формируются из прибыли, полученной организациями, находящимися в собственности местных или центральных органов власти. Полный список этих организаций устанавливается Советом Министров и обновляется несколько раз в год. Размер отчислений составляет 10% от налога на прибыль, уплаченного в местные или республиканский бюджет соответственно.

Инновационные фонды были созданы для финансирования высокотехнологичных отраслей и инновационных проектов с целью усиления конкурентоспособности белорусской экономики¹⁴. Финансируемые проекты должны соответствовать определенным критериям, таким как высокий уровень добавленной стоимости на одного работника, положительный чистый экспорт, а также внедрение новых технологий или продуктов в Беларуси. Выделенные средства направляются как на внедрение новых технологий, так и на их разработку. Постоянная доля средств инновационных фондов (5%) тратится на оборудование и программное обеспечение для высших учебных заведений. Погашение предоставленных средств предполагается только для проектов, финансируемых из Белорусского инновационного фонда. На него приходится лишь малая часть всего финансирования (13.5% всех средств, выделенных в 2014 году на республиканские инновационные фонды).

Финансирование предоставляется на конкурсной основе тем предприятиям, которые являются плательщиками сбора в инновационные фонды, а также для научно-исследовательских учреждений любой формы собственности. Если предприятие, подающее заявку, имеет смешанную форму собственности, предоставляемое финансирование не ведет к увеличению доли государства в собственности, как это происходит при других формах государственной поддержки. Эффективность проектов оценивается Государствен-

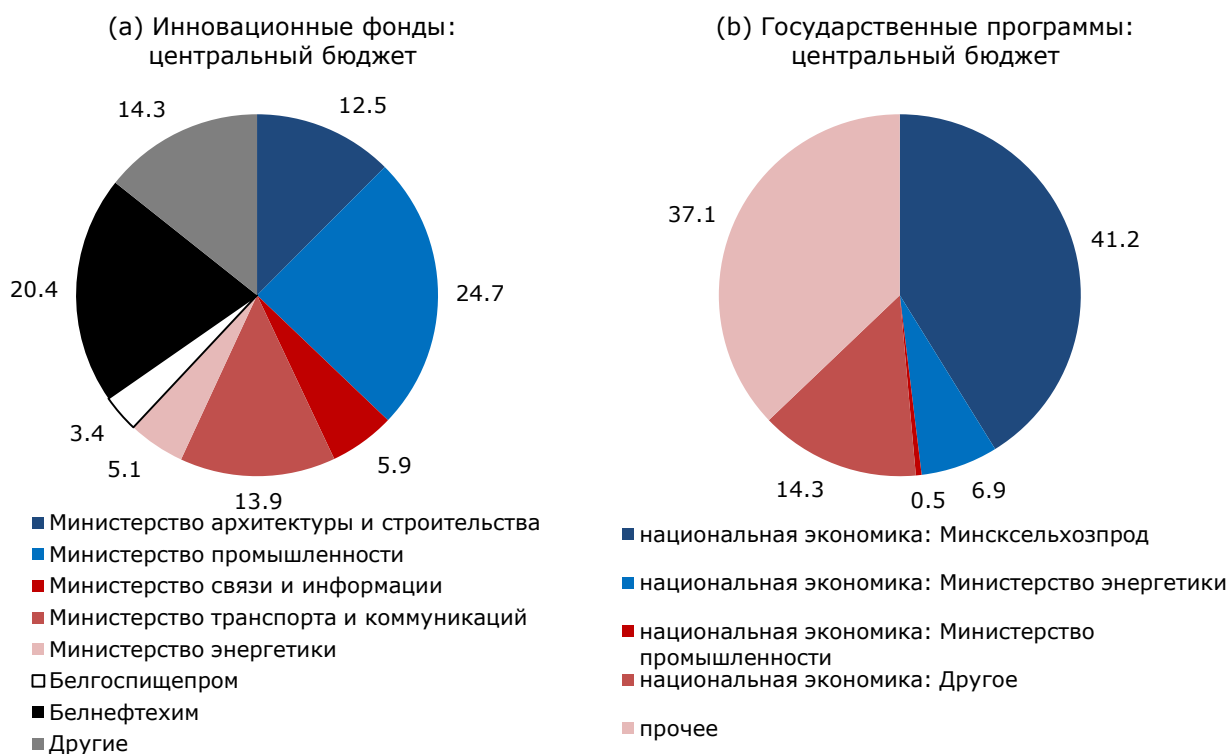
¹⁴ Указ № 357 от 07.08.2012 «О порядке формирования и использования средств инновационных фондов».

ным комитетом по науке и технологиям на основе отчета о социально-экономических эффектах проекта, предоставляемого получателем финансирования.

Доходы и расходы республиканских инновационных фондов распределяются между государственными органами в соответствии с решением Совета Министров. В 2014 году большая доля средств была предоставлена Министерству промышленности и государственному холдингу Белнефтехим. Другими бенефициарами стали Министерство транспорта и коммуникаций и Министерство архитектуры и строительства (см. рис. А2(а)).

Рисунок А2

Структура расходов инновационных фондов и государственных программ, запланированных на 2014 г. (%)



Примечание. На основе объема средств, распределенных Советом Министров между министерствами и ведомствами.

Источник: Постановление Совета Министров № 182 от 28.02. 2014 «Об определении доходов и расходов республиканских инновационных фондов по распорядителям средств республиканских инновационных фондов на 2014 год»

Примечание. Расходы на Министерство сельского хозяйства и продовольствия включают отчисления местных бюджетов на программы развития сельской местности и оснащения техникой сельскохозяйственных предприятий.

Источник: Расчеты основываются на «Законе Республики Беларусь № 95-3 от 31.12.2013 «О республиканском бюджете на 2014 год».

Другие государственные программы

Государственная программа определяется как программа, утвержденная Президентом или Советом Министров, финансируемая полностью или частично за счет республиканского бюджета или внебюджетных государственных фондов¹⁵. Цель программы должна соответствовать Основным направлениям социально-экономического развития Беларуси (установленным на пять лет). Возможными источниками финансирования государственных программ являются республиканский и местные бюджеты, внебюджетные фонды, собственные средства организаций и кредитные ресурсы. Банки, которые финансируют государственные программы, выбираются на конкурсной основе.

Расходы в рамках государственных программ делятся на три группы: направленные на научные исследования, финансирование инвестиционных проектов и другие. Инвестиционные проекты, которые планируется финансировать за счет республиканского или мест-

¹⁵ Постановление Совета Министров № 404 от 31.03.2009 «Об утверждении Положения о порядке формирования, финансирования и контроля за выполнением государственных, региональных и отраслевых программ и признании утратившими силу отдельных постановлений Совета Министров Республики Беларусь».

ных бюджетов, должны быть зарегистрированы в государственной или местной инвестиционной программе соответственно. В статистике по республиканскому бюджету доступен план расходов на государственные программы, финансируемые вне государственной инвестиционной программы.

В отличие от государственной инвестиционной программы, значительная доля этих расходов ориентирована на национальную экономику (см. рис. A2(b)). Предполагается, что в 2014 г. из республиканского бюджета будет профинансировано 78 программ, 43 из которых имеют отношение к вопросам развития реального сектора¹⁶. Расходы на эти программы составляют 62.9% от общих расходов республиканского бюджета на государственные программы. Большинство из этих программ сосредоточены на вопросах сельского хозяйства (21 программа, на которую приходится 65.5% расходов, связанных с реальным сектором) и проблемах энергетики (10 программ, 11%). Например, Министерство промышленности является бенефициаром всего шести программ (0.8% расходов на экономику).

¹⁶ Включает программу по переоснащению сельскохозяйственных предприятий, которая финансируется из местных бюджетов за счет трансфертов из республиканского бюджета.