НА ШЛЯХУ ДА ЭКАНАМІЧНАГА РОСТУ:

патэнцыял развіцця рынкавых інстытутаў Беларусі

зборнік артыкулаў

CASE BELARUS

На шляху да эканамічнага росту: патэнцыял развіцця рынкавых інстытутаў у Беларусі

Зборнік артыкулаў

Мінск
«Равноденствие»
2013

УДК [338.1+338.242.2](476)(082)
ББК 65.9(4Беи)я43
Н12

Рэдактар-складальнік
У. Валетка,
кандыдат эканамічных навук

На шляху да эканамічнага росту : патэнцыял развіцця рынка-
Н12 вых інстытутаў у Беларусі : зборнік артыкулаў / рэд.-склад. У. Ва-
летка — Мінск : Равноденствие, 2013. — 232 с.
ISBN 978-985-6736-54-7.

У зборніку прадстаўлены аналіз ролі і перспектываў развіцця канкрэтных інстытутаў, якія могуць садзейнічаць далейшай трансфармацыі беларускай эканомікі з мэтай павышэння яе эфектыўнасці і стварэння ўмоваў для ўстойлівага эканамічнага росту. Разгледжаны інстытуты зямельнага адміністравання і прыватызацыі сельскагаспадарчай маёмасці, публічных фінансаў і фондавага рынку, рэгулявання ў інфраструктурных галінах, падтрымкі малога бізнесу і інвестыцый, а таксама ацэнкі рэгулятыўнага ўплыву дзяржаўнай палітыкі. Ацэнка патэнцыялу развіцця дадзеных інстытутаў ажыццяўляецца праз параўнанне з досведам замежных краін.

УДК [338.1+338.242.2](476)(082)
ББК 65.9(4Беи)я43

ISBN 978-985-6736-54-7

© Валетка У., складанне, 2013
© Афармленне.
ТДА «Равноденствие», 2013

Змест

Прыватызацыя сельскагаспадарчай маёмасці ў Польшчы: урокі для Беларусі 5
Аляхновіч Алесь

Незалежнае рэгуляванне ў сферы грамадскага транспарту 33
Бабіцкі Дзмітрый

Ацэнка рэгулятыўнага ўплыву як інструмент паляпшэння дзяржаўнага рэгулявання і эканамічнага развіцця 61
Карлюк Максім

Інстытуты фондавага рынку: нявыкарыстаны патэнцыял у Беларусі 93
Наўродскі Серж

Сістэма інстытутаў падтрымкі малога бізнесу ў Польшчы. Прыклад актыўнага супрацоўніцтва дзяржавы і трэцяга сектара 133
Папко Аляксандр

Узаемадзеянне дзяржавы і грамадства ў галіне публічных фінансаў 161
Сокал Дзмітрый

Інвестыцыйныя агенцтвы: як эфектыўна садзейнічаць прытоку інвестыцый у краіну 191
Трубовіч Кацярына

Рэформа зямельнага адміністравання ў Беларусі 213
Шаўроў Сяргей

Прыватызацыя сельскагаспадарчай маёмасці ў Польшчы: урокі для Беларусі[1]

Алесь Аляхновіч

УВОДЗІНЫ

Асноўнай адметнасцю капіталістычнай мадэлі эканомікі ёсць прыватная ўласнасць сродкаў вытворчасці[2]. Таму адной з галоўных мэтаў трансфармацыі сацыялістычнай эканомікі ёсць прыватызацыя дзяржмаёмасці, то бок працэс платнай альбо бясплатнай перадачы правоў уласнасці прыватнай фізічнай альбо юрыдычный асобе (прыватызацыя ў вузкім значэнні). Прыватызацыя ў шырокім значэнні ўключае ў сябе таксама павелічэнне долі прыватнага сектара ў эканоміцы шляхам стварэння новых прыватных прадпрыемстваў альбо хутчэйшага развіцця існуючых прыватных фірмаў у параўнанні з дзяржаўнымі прадпрыемствамі. Прыватызацыя з'яўляецца абавязковай умовай паспяховага развіцця рынкавай эканомікі. Гэта адна з ключавых рэкамендацый такіх прызнаных міжнародных установаў, як Сусветны банк, Міжнародны валютны фонд, Еўрапейскі банк рэканструкцыі і развіцця (ЕБРР) для постсацыялістычных краін (Williamson, 1989).

Дзеля стымулявання гэтага працэсу ў былых сацыялістычных краінах дзяржава стварала міністэрствы або камітэты па прыватызацыі (у Беларусі — Дзяржаўны камітэт па маёмасці), а таксама спецыялізаваныя агенцтвы, галоўнай мэтай якіх была перадача альбо продаж дзяржмаёмасці прыватным уласнікам, у тым ліку працоўным калектывам і былым прыватным уладальнікам гэтай маёмасці. На сённяшні дзень прыватызацыя застаецца адным з найбольш дыскусійных пытанняў эканамічнай палітыкі. Таму амаль кожная краіна Цэнтральнай і Усход-

1 Аўтар выказвае падзяку Марыі Шапо за падрыхтаванне матэрыялаў па структуры правоў уласнасці на зямлю ў Беларусі (раздзел 4).

2 Капіталізм, таксама як і сацыялізм, у чыстым выглядзе існуе толькі ў тэорыі, але ў дадзеным тэксце пад капіталізмам (сацыялізмам) маецца на ўвазе эканоміка з дамінуючай роляй прыватнага (дзяржаўнага) сектара.

няй Еўропы (ЦУЕ), а таксама былога СССР мела свой уласны досвед станаўлення механізмаў прыватызацыі і хуткасці яе правядзення, а таксама інстытутаў, якія спрыялі змене структуры эканомікі (гл. Kozarzewski, 2006). Поспех трансфармацыі і прыватызацыі залежыць ад шматлікіх фактараў, і таму гэтыя працэсы павінны быць дастасаваныя да існуючых палітычных, эканамічных, сацыяльных і культурных перадумоваў у краіне.

Зямля — разам з працай, фізічным і чалавечым капіталам — з'яўляецца адным з асноўных сродкаў вытворчасці. Аднак апошнім часам у эканамічнай літаратуры і публічнай дыскусіі зямлі надаецца штораз менш увагі. Тым не менш, «зямельныя пытанні», перадусім аграрная рэформа, застаюцца надзвычай актуальнымі ў постсацыялістычных краінах і іншых краінах, якія развіваюцца. Аграрная рэформа мае на мэце перадачу правоў уласнасці на зямлю, што павінна спрыяць павялічэнню прыбытковасці сельскагаспадарчай дзейнасці, а таксама змене палітычных, эканамічных і сацыяльных адносінаў у краіне, то бок узаемаадносінаў паміж дзяржавай і грамадствам ды паміж вёскай і горадам (de Janvry, 1981). У дадзеным выпадку адной з асноўных задач дзяржавы павінна быць стварэнне інстытута прыватнай уласнасці на нерухомую маёмасць — на зямлю і будынкі, якія на ёй знаходзяцца. Досвед краін, якія праводзілі аграрную рэформу, паказвае, што дзеля большай эфектыўнасці прыватызацыі зямлі, трэба стварыць не толькі інстытут прыватнай уласнасці на зямлю, але таксама спецыялізаваныя агенцтвы, якія займаюцца выключна «зямельнымі» справамі, у тым ліку продажам нерухомасці нерэнтабельных калектыўных сельскіх гаспадарак. Аднак сама па сабе прыватызацыя зямлі не панацэя, яна павінна разглядацца ў комплексе з іншымі структурнымі рэформамі ў эканоміцы.

Гістарычныя вынікі развіцця прадпрымальніцтва і капіталізму паказваюць, што большай эфектыўнасці вытворчасці дасягаюць прадпрымальнікі, якія з'яўляюцца ўладальнікамі нерухомасці, а не яе арэндатарамі. Тым часам, эканамічная палітыка ў Беларусі дагэтуль не засяроджвае належнай увагі на трансфармацыі структуры правоў уласнасці на зямлю. У Беларусі інстытут прыват-

най уласнасці на зямлю недастаткова развіты. Тое самае датычыцца рынку зямлі. Толькі нязначная частка зямельнага фонду Беларусі знаходзіцца ў прыватных руках. Хаця дэ-юрэ прыватная ўласнасць на зямлю ў Беларусі існуе, дэ-факта рынак зямлі амаль адсутнічае — асабліва што тычыцца набыцця зямлі юрыдычнымі асобамі і рынку арэнды прыватнай зямлі. Неразвітасць рынку зямлі замінае свабоднаму перамяшчэнню рэсурсаў з менш прыбытковых інвестыцый у больш прыбытковыя і такім чынам замінае эфектыўнай алакацыі капіталу.

Мэта дадзенай працы — паказаць значэнне ўвядзення інстытута прыватнай уласнасці на зямлю для прыватнага прадпрыемства і для эканомікі ў цэлым (другі раздзел). У трэцім раздзеле апісаны досвед кіравання і прыватызацыі сельскагаспадарчай маёмасці ў Польшчы пасля 1989 г., у тым ліку галоўная ўвага засяроджваецца на працы спецыяліванага Агенцтва сельскагаспадарчай нерухомай маёмасці. У чацвёртым раздзеле паказаны актульны стан інстытута прыватнай уласнасці на зямлю ў Беларусі. У апошнім, пятым раздзеле зроблены высновы і рэкамендацыі па развіцці прадпрымальніцтва ў Беларусі праз шырэйшае выкарыстанне прыватнай уласнасці на зямлю.

Значэнне прыватнай уласнасці на зямлю для эканомікі: тэарэтычны і эмпірычны агляд

У эканамічнай літаратуры тэарэтычныя даследаванні ўплыву правоў уласнасці на эканоміку даволі развітыя. Існуе нават тэрмін «Школа правоў уласнасці» (анг. property rights school, (Ho і Spoor, 2006), які адносіцца да поглядаў эканамістаў, што займаліся вышэйзгаданымі даследаваннямі. Паводле гэтай школы, адсутнасць альбо абмежаванне ў дзейнасці інстытута прыватнай уласнасці ўплывае на эфектыўнасць рынкаў. Напрыклад, Gordon (1954) даводзіць, што нічыйная альбо калектыўная маёмасць можа быць занадта эксплуатаваная, што прывядзе да хутчэйшага вынішчэння дадзенай маёмасці. Тым часам, *Coase* (1960) звяртае ўвагу на залежнасць аптымальнага (г.зв. Парэта-эфектыўнага) размеркавання рэсурсаў ад узроўню

спецыфікацыі правоў уласнасці. Беларуская эканамічная літаратура таксама не абмінула дадзеную тэму. Напрыклад, як піша Валетка (2009), сістэма правоў уласнасці з'яўляецца асновай інстытуцыянальнага механізму рэструктурызацыі эканомікі. Ён падагульняе, што рэструктурызацыю эканомікі нельга ажыццявіць без развіцця сістэмы прыватных правоў уласнасці шляхам прыватызацыі, а таксама перагляду працэдуры дзяржаўнага і прававога рэгулявання. Такім чынам, паводле ўзгаданай тэарэтычнай літаратуры, выразная спецыфікацыя правоў уласнасці на сродкі вытворчасці і на вынікі вытворчасці з'яўляецца неад'емнай перадумовай да эканамічнай (і экалагічнай) эфектыўнасці ў размеркаванні рэсурсаў — ад менш эфектыўнай алакацыі да больш эфектыўнай, ад менш прафесійных уласнікаў ці менеджэраў да больш прафесійных, ад больш шкодных для грамадства праектаў да менш шкодных. Школа правоў уласнасці звяртае ўвагу таксама на перадачу ў прыватныя рукі правоў уласнасці на зямлю і адпаведнае забеспячэнне гэтых правоў. Напрыклад, *Miceli* (2000) канстатуе адназначную выснову — чым лепш акрэслены правы ўласнасці на нерухомую маёмасць, тым больш эфектыўна дзейнічае рынак зямлі.

У сувязі з гэтым, з аднаго боку, дзяржава павінна адказваць за стварэнне адпаведных інстытутаў, каб стымуляваць з'яўленне рынку зямлі і кіраваць яго развіццём (*Ho i Spoor*, 2006). У адрозненне ад большасці іншых сродкаў вытворчасці зямля мае дзве характэрныя адметнасці: нерухомасць і непарушнасць (ці незнішчальнасць), што робіць яе ідэальным забеспячэннем для эканамічна-фінансавых трансакцый[3]. Аднак каб поўнасцю карыстацца такім забеспячэннем, права ўласнасці на зямлю павінна быць выразна акрэслена[4], гарантавана, забяспечана і, урэшце, лёгка перадавацца, то бок павінен існаваць ліквідны рынак зямлі. З іншага боку, дзяржава павінна рэгуляваць рынак зямлі, каб дбаць пра эканамічную і сацыяльную справядлівасць. Пад-

3 Нават патэнты і ліцэнзіі, якія па сутнасці таксама з'яўляюцца нерухомымі і непарушнымі, такімі не з'яўляюцца, бо маюць абмежаваны тэрмін дзеяння і могуць хутка страціць сваю вартасць (напрыклад, у сувязі з вынаходніцтвам лепшай тэхналогіі).

4 Таму права ўласнасці на зямлю непасрэдна звязана з існаваннем кадастравай сістэмы.

час трансфармацыйных працэсаў у былых сацыялістычных краінах, калі структура эканомікі вельмі хутка змяняецца, але не ўсе эканамічныя агенты могуць так хутка адаптавацца да зменаў, дзяржава павінна абмяжоўваць празмерную канцэнтрацыю зямлі ў руках нешматлікіх уласнікаў.

Эмпірычны досвед паказвае, што прыватызацыя зямлі не ёсць панацэяй і перадумовай для стабільнага эканамічнага развіцця рынкавай эканомікі. Напрыклад, нягледзячы на тое, што Расія праводзіла аграрную рэформу ў 90-х, вынікі дзейнасці сельскагаспадарчага сектара цяжка назваць паспяховымі. Можна таксама спрачацца, ці прыватызацыя зямлі сапраўды неабходна для паляпшэння ўмоваў жыцця ў правінцыі. Прыклад гэтаму Кітай, які нават пасля станаўлення на шлях эканамічных пераўтварэнняў у 1978 г. не дазволіў перадаваць правы ўласнасці на зямлю ў прыватныя рукі. Тое самае тычыцца В'етнама. Тым не менш, гэтыя краіны могуць пахваліцца станоўчымі вынікамі аграрнай рэформы, тады як у краінах былога СССР (напрыклад, Беларусь, Расія, Украіна) аграрная рэформа не спраўдзіла ўкладзеных на яе надзеяў. Абагульняючы досвед постсацыялістычных краін, Хо і Спур (*Ho, Spoor*, 2006) заўважаюць, што тэарэтычная наўпроставая залежнасць паміж аграрнай рэформай, рэгістрацыяй зямлі, з'яўленнем рынку зямлі, кансалідацыяй зямлі, урэшце эканамічным ростам у сельскай гаспадарцы і паляпшэннем яе эфектыўнасці застаецца пад сумневам і залежыць ад таго, на колькі добра дзяржава забяспечвае гэтыя правы і на колькі добра развіты рынак зямлі і іншыя рынкавыя інстытуты.

Тым часам, Дэ Сота (*Де Сото*, 2004) апісвае механізм і наступствы недастатковай капіталізацыі розных сектараў эканомікі, у тым ліку нерухомай маёмасці. Такая сітуацыя ўзнікае, калі людзі карыстаюцца актывамі, якімі па нейкай прычыне фармальна не валодаюць. Асноўная ідэя Дэ Сота заключаецца ў тым, што гэтыя актывы маглі б стаць забеспячэннем для крэдытаў і такім чынам падштурхнуць да далейшага развіцця асобна ўзятага бізнесу і эканомікі ў цэлым. Наяўнасць ліквіднага актыву, які можна было б спакойна прадаваць, купляць і закладваць, здольна павялічыць эканамічную актыўнасць. Рэкамен-

дацыяй дэ Сота з'яўляецца эканамічная лібералізацыя, а таксама фарміраванне інстытута прыватнай уласнасці (у т.л. на зямлю) і дакладнае замацаванне гэтых правоў за ўладальнікамі актываў дзеля таго, каб гэтыя актывы маглі быць паўнавартасна ўцягнутыя ў эканамічную дзейнасць. У сувязі з тым, што зямля з'яўляецца ўнікальным па каштоўнасці актывам, у якім заключаны велізарны патэнцыял, лібералізацыя рынку зямлі (у выпадку Беларусі — яго фарміраванне) здольна аказаць істотны эканамічны ўплыў на эканоміку. Гэты эфект дасягаецца праз некалькі каналаў.

Першы канал — фінансавы. Як толькі фіксуюцца правы ўласнасці на зямлю за тымі, хто ёй насамрэч карыстаецца, зямля з матэрыяльнага аб'екта ператвараецца ў капітал і набывае шмат новых уласцівасцяў. Так, зямлю можна выкарыстоўваць у якасці забеспячэння для крэдыту, як крыніцу інвестыцыйных сродкаў. Такім чынам, зямля можа стаць ліквідным актывам, які будзе выкарыстаны ў розных эканамічных аперацыях.

Іншы канал — інвестыцыйны. Фарміраванне інстытута прыватнай уласнасці на зямлю замацоўвае за ўласнікамі не толькі правы, але і фарміруе адказнасць бакоў і празрыстасць у здзяйсненні трансакцый. Дамову арэнды можна лёгка скасаваць ці проста не падоўжыць, а часовае ці пастаяннае карыстанне зямлёй можа быць досыць лёгка прыпынена. Наяўнасць права прыватнай уласнасці азначае куды большую стабільнасць. Магчымасць набыцця зямлі ў прыватную ўласнасць і абарона правоў уласнікаў здольная істотна павысіць інвестыцыйную прыцягальнасць краіны, паколькі вядзе да значнага зніжэння рызыкі вядзення бізнесу.

Тут варта ўзгадаць вынікі мінулагодняга анкетавання беларускіх малых і сярэдніх прадпрыемстваў, якое правёў CASE Беларусь[5] (Бабицкий и др., 2011). Паводле гэтых вынікаў, 20% малых і сярэдніх прадпрыемстваў разглядаюць магчымасць набыцця нерухомай маёмасці ў прыватную ўласнасць. Толькі 1/3 прадстаўнікоў бізнесу

5 Анкетаванне датычылася ў асноўным нерухомасці ў выглядзе будынкаў ці аб'ектаў. Можна меркаваць, што асноўныя вынікі анкетавання ў выпадку зямлі былі б прыблізна падобнымі.

зацікаўленыя арэнднымі адносінамі, тады як 2/3 гатовыя інвеставаць ва ўласную маёмасць. Каля 60% рэспандэнтаў лічаць доступ да нерухомаснай інфраструктуры (будынкі і іншыя аб'екты) вельмі важным фактарам, які спрыяе выбару дадзенай лакалізацыі. Наяўнасць уласнай нерухомай маёмасці прадпрымальнікі таксама лічаць істотным фактарам развіцця — прыкладна чвэрць рэспандэнтаў гатовы ў 1,5-2 разы павысіць аб'ём абароту, калі атрымаюць доступ да ўласнай нерухомасці, а яшчэ траціна кажа аб павышэнні абароту да 10%.

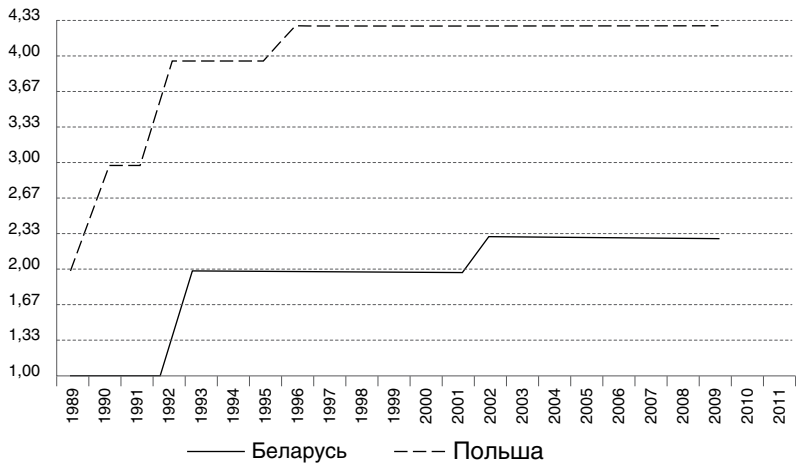
Спрэчнай справай у постсацыялістычных краінах застаецца пытанне рэстытуцыі прыватнай уласнасці. Ці маёмасць павінна быць перададзена новым уласнікам ці сённяшнім нашчадкам былых уладальнікаў? У выпадку Усходняй Беларусі гэта азначае перадачу маёмасці альбо перадачу грашовай рэкампэнсацыі ўладальнікам нерухомасці паводле стану на 1917 г., а ў выпадку Заходняй Беларусі — 1939 г. Гэты крок мае вялікае значэнне для ўзмацнення інстыта прыватнай уласнасці на зямлю, таму што аднаўляе гістарычную справядлівасць. На жаль, вырашэнне справы рэстытуцыі мае некалькі вялікіх складанасцяў. Па-першае, досыць цяжка адшукаць гістарычных уладальнікаў — большасць з іх былі альбо рэпрэсаваныя, альбо не дажылі да нашага часу. Па-другое, большасць дакументаў, якія пацвярджалі валоданне зямлёй, страчана, таму існуюць аб'ектыўныя юрыдычныя перашкоды. Па-трэцяе, вельмі часта на нацыяналізаванай у БССР зямлі сёння знаходзяцца дзяржаўныя альбо прыватныя прадпрыемствы, абудынкаў, што былі раней ужо няма. Па-чацвертае, даволі цяжка вызначыць вартасць рэкампэнсацыі за нацыяналізацыю. Папятае, калі праводзіць масавую рэстытуцыю, то на гэта спатрэбяцца вялікія грошы. Разам з тым, у некаторых краінах, дзе такіх перашкодаў было менш, чым у сучаснай Беларусі, прынамсі, частковая рэстытуцыя была праведзена (напрыклад, Усходняя Германія, Венгрыя і прыбалтыйскія краіны).

Прыватызацыя сельскагаспадарчай маёмасці ў Польшчы

Пасля 23 гадоў ад пачатку маштабных палітычных і эканамічных пераўтварэнняў у Польшчы, эканамічную трансфармацыю ў гэтай краіне можна лічыць паспяхова скончанай. Гэта тычыцца таксама працэсу прыватызацыі нерухомасці і станаўлення рынку зямлі. Апроч таго, паводле розных экспертных ацэнак (у тым ліку эканамістаў з Сусветнага банка, МВФ і ЕБРР), Польшча лічыцца краінай, якая (разам з Славакіяй, Чэхіяй і Эстоніяй) найбольш паспяхова правяла рынкавыя рэформы. Так, паводле дадзеных ЕБРР, Польшча ўжо ў 1996 г. скончыла працэс «малой прыватызацыі», якая ўключае ў сябе прыватызацыю зямлі, тады як у Беларусі гэты працэс яшчэ чакае свайго паскарэння (малюнак 1). Таму досвед станаўлення і развіцця інстытута прыватнай уласнасці на зямлю ў Польшчы можа быць карысны для Беларусі.

Малюнак 1.

Малая прыватызацыя ў Беларусі і Польшчы ў 1989-2011 гг.[6]



Крыніца: EBRD, 2012.

6 Ацэнкі гэтага паказчыка даюцца па пяцібальнай шкале ад 1 да 4 +, дзе 1 адпавядае практычна поўнай адсутнасці якога-небудзь адыходу ад планавай эканомікі, а 4 + азначае дасягненне стандартаў рынкавай эканомікі, характэрных для прамыслова развітых дзяржаў.

Польшча даволі добра (і хутка) вырашыла «зямельнае пытанне». На сённяшні дзень ва ўласнасці дзяржавы засталася адносна невялікая колькасць зямлі (а таксама неэксплуатаванай нерухомай маёмасці, якая пабудавана на гэтай зямлі), якая не ўяўляе сабою стратэгічнай каштоўнасці для дзяржавы, і якую яна павінна неўзабаве прадаць альбо перадаць у прыватную ўласнасць. Ёсць некалькі прычынаў такога стану рэчаў.

Па-першае, гэта структура правоў ўласнасці на зямлю ў Польскай Народнай Рэспубліцы (ПНР) да 1989 г. У Польшчы, у адрозненне ад амаль усіх краін Цэнтральнай і Усходняй Еўропы і краін СССР, не адбылося масавай калектывізацыі сельскай гаспадаркі. Пасля некалькіх няўдалых спробаў калектывізацыі адразу пасля II сусветнай вайны, польскія камуністычныя ўлады адмовіліся ад правядзення калектывізацыі ў вёсцы, і таму большасць сельскагаспадарчай зямлі і сельскагаспадарчай дзейнасці ў ПНР знаходзілася ў прыватных руках. Доля пасяўных плошчаў прыватнага сектара сельскай гаспадаркі ў 1989 г. складала каля 77% (GUS, 1990)[7]. У структуры прыватнага сельскагаспадарчага сектара дамінавалі невялікія фермы, па некалькі гектараў кожная (Bański, 2011). Астатняя частка пасяўных плошчаў належала створаным пасля 1949 г. саўгасам (пол. Państwowe Gospodarstwa Rolne), якія ў 1989 г. валодалі зямлёй агульным аб'ёмам 4,3 млн. га, у тым ліку 3,5 млн. га — пасяўной плошчы (там сама).

Па-другое, у Польшчы ўжо на пачатку трансфармацыі прысутнічала палітычная воля кіраўніцтва краіны, якое яшчэ ў 1989 г. вызначылася, якім трансфармацыйным шляхам Польшча павінна ісці [8]. Гэта тычылася таксама пашырэння інстытута прыватнай уласнасці на зямлю. Асно-

7 У адрозненне ад Польшчы, у выніку калектывізацыі ў Беларусі практычна ўсе сяляне былі прыпісаныя да калгасаў альбо саўгасаў. Прыватны сектар у сельскай гаспадарцы быў абмежаваны да маленькіх (да 0,5 га) агародаў пры сялянскіх хатах. Доля пасяўных плошчаў калгасаў і саўгасаў у сельскай гаспадарцы ў 1990 г. складала больш за 92%, а прысядзібнай зямлі толькі каля 6% (Гл. IMF, 1997). Тым не менш, у параўнанні з заробкамі ў калгасе, ураджай з «сваёй» зямлі прыносіў сялянам значна больш карысці.

8 Маецца на ўвазе хуткае ажыццяўленне комплексу агульнаэканамічных рэформаў (г.зв. план Бальцэровіча, які быў зацверджаны польскім парламентам у снежні 1989 г.).

вай значных зменаў у структуры ўласнасці на зямлю пасля 1989 г. была прыватызацыя дзяржаўнай зямлі (а таксама абарот зямлі паміж прыватнымі ўласнікамі), што спрыяла актывізацыі рынку зямлі. Найбольш важныя юрыдычныя дакументы ў дачыненні да куплі-продажу земляў — гэта Канстытуцыя Рэспублікі Польшча з 1997 г. (Konstytucja, 1997), якая прызнае сямейную ферму ў якасці падмурка сістэмы сельскай гаспадаркі краіны. Апроч таго, у 1991 г. быў узгоднены Закон аб кіраванні сельскагаспадарчай уласнасцю Міністэрства маёмасці (Ustawa, 1991), а ў 2003 г. — Закон аб фарміраванні аграрнай сістэмы (Ustawa, 2003).

Па-трэцяе, Польшча стварыла спецыялізаванае агенцтва, адказнае выключна за рэструктурызацыю і продаж маёмасці былых калгасаў і саўгасаў, а таксама размеркаванне іншай сельскагаспадарчай нерухомасці, у тым ліку зямлі, якая дагэтуль належала Міністэрству маёмасці Польшчы, што паспрыяла хутчэйшай і больш эфектыўнай прыватызацыі зямлі.

Далей разгледзім досвед дзейнасці гэтага агенцтва, які можа быць у будучыні скарыстаны ў Беларусі.

Агенцтва сельскагаспадарчай нерухомасці (пол. *Agencja Nieruchomości Rolnej*, далей — АСН) паўстала ў 2003 г. і з'яўляецца пераемнікам Агенцтва сельскагаспадарчай уласнасці Міністэрства маёмасці (АСУ), якое было створана 19 снежня 1991, роўна праз два гады пасля пачатку рынкавых пераўтварэнняў у Польшчы. Асноўнай мэтай Агенцтва з'яўляецца ажыццяўленне функцыі валодання, рэструктурызацыі і прыватызацыі маёмасці былых саўгасаў і сельскагаспадарчай нерухомай маёмасці Дзяржаўнага фонду зямлі, а таксама іншай сельскагаспадарчага маёмасці, якая знаходзіцца ва ўласнасці Міністэрства маёмасці. У першыя гады дзейнасці Агенцтва атрымала на свой рахунак 4,7 млн. га зямлі (у тым ліку 84% земляў сельскагаспадарчага прызначэння), 80% гэтай плошчы было атрымана ад 1666 зліквідаваных саўгасаў (*Agencja Nieruchomości Rolnej*, 2007). Маёмасць былых саўгасаў Агенцтва атрымлівала да 1995 г., пазней яно атрымлівала выключна невялікія плошчы земляў. Агенцтва таксама атрымала іншую нерухомую маёмасць былых саўгасаў і іншых суб'ектаў на суму

8,6 млрд злотых (каля 3-4 млрд дол. ЗША9), а таксама каля 2 млрд злотых абавязальніцтваў былых саўгасаў. У выніку рэструктурызацыі абавязальніцтваў, у тым ліку шляхам падпісання двухбаковых пагадненняў з банкамі, увесь доўг быў сплочаны (*Agencja Nieruchomości Rolnych*, 2008).

У сваёй дзейнасці Агенцтва абапіраецца на наступныя прынцыпы:

— аўтаномія — гэта значыць свабоднае (у межах закона) распараджэнне актывамі Міністэрства маёмасці ў выніку дэлегавання дзяржавай усіх сваіх паўнамоцтваў па гэтых актывах. Агенцтва з'яўляецца аўтаномнай прававой адзінкай Міністэрства маёмасці, якое ўсталёўвае стратэгічныя гадавыя фінансавыя і апэратыўныя паказчыкі для Агенцтва, а таксама ўхваляе гадавую справаздачу дзейнасці Агенцтва. Агенцтва працуе для Міністэрства маёмасці, але выконвае працу ад свайго імя, паколькі з'яўляецца юрыдычнай асобай;
— самафінансаванне — то бок неабходнасць ажыццяўлення дзейнасці ў пераходным перыядзе без знешняга фінансавання — Агенцтва самастойна фінансуецца за кошт прыбытку ад прыватызацыі або арэнды нерухомасці;
— неабходнасць пераўтварэнняў — гэта значыць, што саўгасы павінны былі прайсці працэдуру рэструктурызацыі. Дзеля гэтага яны былі скасаваныя дэ-факта і дэ-юрэ.

Прынцыпы дзейнасці АСН (і АСУ) (*Agencja Nieruchomości Rolnej*, 2011). Абапіраючыся на вышэйзгаданыя прынцыпы, Агенцтва выконвае, перш за ўсё, наступныя задачы:

1. Стварэнне і паляпшэнне тэрытарыяльнай структуры хатніх гаспадарак (у тым ліку супрацьдзеянне празмернай канцэнтрацыі сельскагаспадарчай нерухомай маёмасці[10]),

9 Паводле абменных курсаў 1992-1994 гг.

10 Паводле Закона аб фарміраванні аграрнай сістэмы, з 2003 г. фізічная асоба не можа набыць ва ўласнасць больш за 500 га зямлі. Да 2003 г. такога абмежавання не было. Акрамя таго, з 2003 г. сельскагаспадарчыя землі Агенцтва прадаюцца выключна асобам з базавай сельскагаспадарчай адукацыяй альбо досведам фермерскай працы (гл. Bański, 2011). Падобныя абмежаванні, скіраваныя на захаванне адпаведнай структуры сельскагаспадарчага землекарыстання, існуюць таксама ў краінах Заходняй Еўропы (гл. Granberg et al., 2001).

2. Стварэнне ўмоваў, якія стымулююць рацыянальнае выкарыстанне вытворчага патэнцыялу Кадастра сельскагаспадарчай уласнасці Міністэрства маёмасці,

3. Рэструктурызацыя і прыватызацыя дзяржаўнай маёмасці, якая выкарыстоўваецца для сельскагаспадарчых мэтаў,

4. Забеспячэнне вядзення сельскай гаспадаркі людзьмі з адпаведнай кваліфікацыяй.

Акрамя таго, падчас стварэння перад Агенцтвам былі пастаўленыя наступныя абавязкі:

— за кароткі тэрмін атрымаць у валоданне нерухомасць сельскагаспадарчага прызначэння ад Міністэрства маёмасці;
— абавязковая рэструктурызацыя гэтай маёмасці;
— выкананне абавязальніцтваў, якія перайшлі да АСН разам з маёмасцю саўгасаў;
— кіраванне маёмасцю, якая ўваходзіць у склад арганізаваных дзяржаўных гаспадарчых суб'ектаў да іх поўнай прыватызацыі;
— выкананне работ па захаванні аб'ектаў, перададзеных Агенцтву, у тым ліку ажыццяўленне рамонту і інвестыцый, неабходных для далейшага выкарыстання і продажу гэтых аб'ектаў;
— прыватызацыя альбо арэнда нерухомай маёмасці, а таксама бясплатная перадача маёмасці на рахунак мясцовай адміністрацыі і суб'ектаў, якія прапісаныя ў статуце Агенцтва (сярод іншага, рэлігійным установам);
— нагляд за выкарыстаннем арэндатарамі нерухомасці сельскагаспадарчага прызначэння Міністэрства маёмасці.

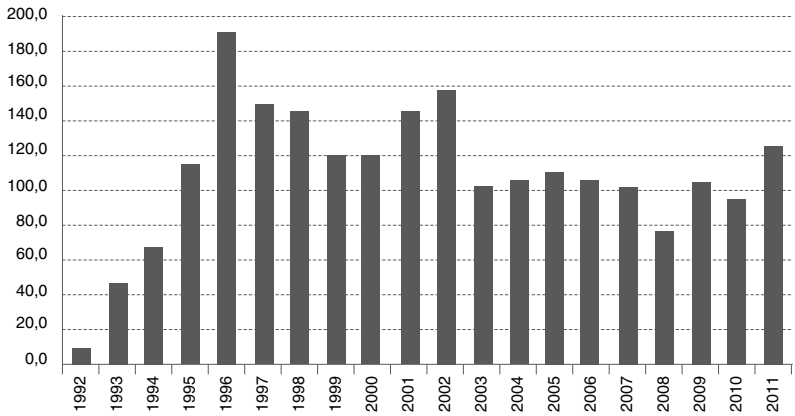
Дзейнасць АСН (і АСУ) у 1992-2011 гг.

Ад пачатку сваёй дзейнасці ў снежні 1991 г. Агенцтва прадало сельскагаспадарчай зямлі агульнай плошчай 2 203 тыс. га (у сярэднім 110 тыс. га штогод), альбо 46,5% ад агульнай плошчы зямлі, атрыманай Агенцтвам на пачатку 1990-х для размеркавання, ці 11,5% усіх с/г зямель. У 1992-2011 гг. Агенцтва праводзіла паступовы продаж

нерухомай маёмасці. Колькасць абвешчаных аўкцыёнаў па продажы зямлі і падпісаных пагадненняў адпавядала аператыўным магчымасцям Агенцтва па фармальнай і прававой рэструктурызацыі маёмасці, а таксама эканамічнай кан'юнктуры на рынку зямлі і эканоміцы ў цэлым. Найменш зямлі было прададзена ў першы год дзейнасці, 1992 г., 9,5 тыс. га. Пік прыватызацыйных трансакцый прыпаў на 1996 г., калі было прададзена 193 тыс. га. За апошнія дзесяць гадоў АСН прадавала каля 100 тыс. га штогод (малюнак 2). Такім чынам, можна заўважыць, што Агенцтва не праводзіла «масавага распродажу» нерухомай маёмасці, але праводзіла больш узважаную палітыку. Напрыклад, калі ў 2008 г. Польшча адчула ўплыў сусветнага фінансавага крызісу, агульная плошча прыватызавай зямлі за год спала да самай нізкай адзнакі за перыяд 1995-2011 гг.

Малюнак 2.

Продаж зямлі АСН у 1992-2011 (тыс. га)



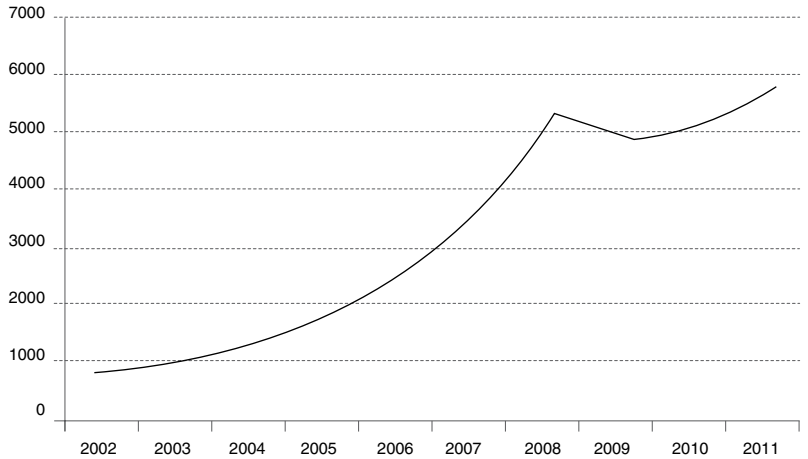
Крыніца: Agencja Nieruchomości Rolnej, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012.

На працягу апошніх гадоў сярэдняя цана, атрыманая Агенцтвам па прададзеных землях сельскагаспадарчага прызначэння, мела выразную тэндэнцыю да росту. Найбольшы рост цэн на сельскагаспадарчыя землі адбыўся ў першыя гады пасля далучэння Польшчы да Еўрапейскага саюз — да 30% штогод. Цяпер цэны на зямлю растуць па-

вольней, па 10-12% за год. У цэлым за апошнія 10 гадоў у доларавым эквіваленце цана 1 га вырасла амаль у сем разоў і ў 2011 склала 5792 дол. (малюнак 3).

Малюнак 3.

Сярэдняя цана прыватызаванага гектара ў 2002-2011 гг. у доларавым эквіваленце.



Крыніца: Agencja Nieruchomości Rolnej, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012.

Улічваючы статутныя мэты, Агенцтва імкнецца задавальняць сацыяльныя патрэбы мясцовых супольнасцяў не толькі праз продаж земляў, але і шляхам бясплатнага пераразмеркавання дзяржаўнай зямлі, перадусім мясцовай адміністацыі, дзяржаўным установам ляснога фонду, рэлігійным арганізацыям, а таксама некаторым дзяржаўным і недзяржаўным арганізацыям. Агулам у 1992-2011 гг. Агенцтва бясплатна размеркавала 582 тыс. га зямлі (3% с/г земляў). Беручы да увагі ўзровень цэн на нерухомасць, толькі за 2010 г. Агенцтва перадало бясплатна зямлю на суму каля 115 млн. дол., што істотна змяншае патэнцыйныя фінансавыя даходы Агенцтва, але гэта не перашкаджае яму амаль штогод перадаваць бясплатна (у асноўным, іншым дзяржаўным установам) 10-20 тыс. га зямлі.

Урэшце, на 31.12.2011 г. ва ўласнасці Агенцтва за-

ставалася 2 млн. га (каля 10% с/г земляў), з якіх 1,5 млн. знаходзілася ў арэндзе і 311 тыс. га «неабаротнай» зямлі, падзеленай на 500 тыс. надзелаў (настолькі дробных, што іх амаль немагчыма прадаць). Яшчэ 100 тыс. га ўжо запланавана паступова перадаць дзяржаўным і іншым установам. Варта адзначыць, што акрамя сельскагаспадарчай зямлі ў распараджэнні Агенцтва знаходзіцца каля 100 тыс. га зямлі ў межах гарадоў, якая пасля прыватызацыі можа быць выкарыстана для прамыслова-гандлёвага, жыллёвага і іншага будаўніцтва. Такім чынам, за 20 гадоў дзейнасці АСН доля дзяржаўнай уласнасці на зямлю сельскагаспадарчага прызначэння зменшылася з 25% да 10%.

Апроч гэтага, Агенцтва з'яўляецца ўласнікам 58 сельскагаспадарчых прадпрыемстваў. Рынкавы кошт актываў дадзеных прадпрыемстваў у 2010 г. складаў 533 млн. дол., а агульны кошт рэсурсаў АСН, ацэньваючы толькі сельскагаспадарчыя землі, складае каля 10 млрд дол. Пры гэтым у 11 тэрытарыяльных філіялах і цэнтральнай адміністрацыі Агенцтва (у пераліку на поўную стаўку) у 2011 г. працавала 1016 чалавек, а яшчэ каля 1 тысячы — на сельскагаспадарчых прадпрыемствах АСН.

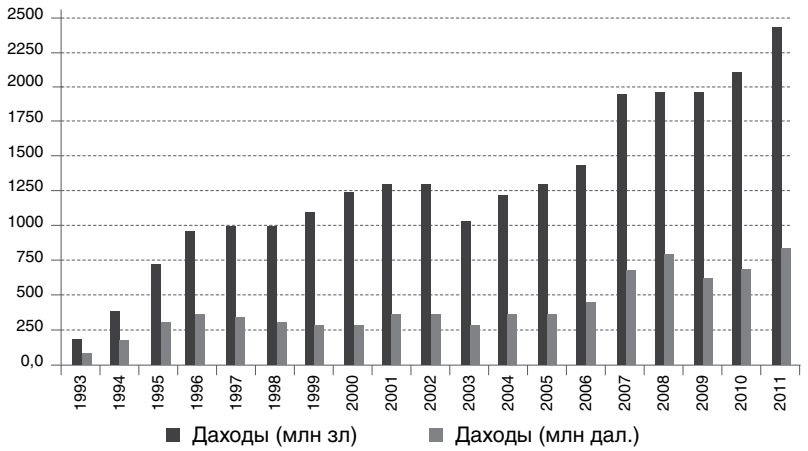
Агулам даходы Агенцтва ў 1993-2011 гг. склалі 24,5 млрд злотых, альбо 7,8 млрд дол.[11]. Варта адзначыць, што з часам гадавы даход АСН значна павялічыўся (малюнак 4). Так, у нацыянальнай валюце за 20 гадоў ён вырас у 13,5 разоў: з 182 млн. злотых у 1993 г. да 2,45 млрд злотых у 2011 г. У доларавым эквіваленце — у 8,3 разы: з 100 млн. дол. у 1993 г. да 827 млн. дол. у 2011 г. Гэты рост быў звязаны з павелічэннем цэн на прыватызаваную зямлю (малюнак 3) пры адначасовай стабілізацыі колькасці прададзенай Агенцтвам зямлі (малюнак 2). Таксама варта звярнуць увагу на тое, што ў першыя гады існавання большасць даходаў Агенцтва накіроўвалася на выплату абавязальніцтваў і на выдаткі па ўтрыманні нерухомай маёмасці (сярод іншага, рэструктурызацыю, кансервацыю, рамонт, дагляд). Тады як з часам адміністрацыйныя кошты і кошты ўтрымання нерухомай маёмасці зменшыліся і ў 2011 г. склалі ўсяго толькі 15% ад

11 Пры разліку браўся ўзважаны сярэднегадавы курс паводле Нацыянальнага банка Польшчы.

усіх выдаткаў. Астатняя частка даходаў штогод перадавалася ў рэспубліканскі і мясцовыя бюджэты, а таксама ў іншыя спецыяльныя фонды.

Малюнак 4.

Даходы АСН у 1993-2011 гг.



Крыніца: Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, 1994-2003; Agencja Nieruchomości Rolnej, 2004-2012.

Працэдуры выкупу

У працы Агенцтва робіцца націск на продаж зямлі, а не толькі нявыкарыстаных будынкаў на ёй[12]. У асноўным будынкі прадаюцца непасрэдна з зямлёй. У выключных выпадках Агенцтва прадае асобна неэксплуатаваныя будынкі. Напрыклад, часам невытворчыя альбо няпрофільныя актывы (такія, як жыллёвая і сацыяльная інфраструктура, крамы, гатэлі і палацавыя комплексы) з'яўляюцца прадметам асобных прыватызацыйных альбо арэндных аўкцыёнаў. Часта такія нерухомыя актывы прадаваліся арандатарам.

Перад прыватызацыяй вялікіх сельскагаспадарчых

12 Разам з зямлёй Агенцтва атрымала на свой баланс асноўныя і абаротныя актывы на суму каля 3 млрд дол. Большую частку гэтых актываў складалі будынкі, у тым ліку жыллёвая інфраструктура, прамысловыя і гандлёвыя аб'екты, аб'екты сферы паслуг.

комплексаў Агенцтва праводзіла іх рэструктурызацыю, разбіваючы дадзеныя комплексы на меншыя гаспадарчыя адзінкі. Гэта спрыяла рацыяналізацыі дзейнасці гаспадарчых суб'ектаў, а таксама прыстасаванню выдзеленых частак нерухомасці пад фінансавыя і арганізацыйныя магчымасці новых карыстальнікаў (часта не самых багатых фермераў).

Замацаваныя законам прававыя нормы дазваляюць ужываць індывідуальны падыход да кожнага пераўтворанага прадпрыемства (саўгаса) і выкарыстоўваць розныя віды размеркавання маёмасці: продаж, арэнда, кіраванне, стварэнне камерцыйных прадпрыемстваў. Закон таксама прадугледжвае розныя метады, якія выкарыстоўваюцца для прыватызацыі актываў: публічныя і конкурсныя аўкцыёны, тэндэры на абмежаванай аснове, пазаконкурсны рэжым, бясплатная перадача ўласнасці. Закон дазваляе розным суб'ектам прымаць удзел у прыватызацыі, у тым ліку фермерам, былым працаўнікам саўгасаў, прыватным сельскагаспадарчым прадпрыемствам, прадпрыемствам з замежным капіталам.

Асноўнай формай прыватызацыі нерухомасці (зямлі альбо зямлі разам з будынкамі) з'яўляецца неабмежаваны вусны аўкцыён, у якім можа прыняць удзел любы, хто ўнясе заклад (звычайна 10-15% першапачатковай цаны нерухомай маёмасці). Шляхам адкрытых аўкцыёнаў АСН спрабуе прыватызаваць зямлю па максімальнай у дадзеных умовах цане. Як правіла, інфармацыя пра аўкцыён размяшчаецца ў рэспубліканскіх альбо рэгіянальных СМІ за 14 дзён да яго пачатку. Акрамя таго, нерухомая маёмасць можа быць прададзена арэндатару. Амаль палову прыватызаваных земляў набываюць іх арандатары. Калі арандатар карыстаецца нерухомасцю больш за 3 гады, ён мае першаснае права куплі. У такім выпадку абдываецца пазаконкурсная прыватызацыя па цане, вызначанай незалежнымі ацэншчыкамі, павялічанай на суму сродкаў, выдаткаваных на падрыхтоўку нерухомасці да продажу. Пры гэтым ёсць магчымасць дзяржаўнага льготнага крэдытавання такой трансакцыі. Час, неабходны для падрыхтоўкі нерухомасці да продажу, г.зн. да выстаўлення арандатару прапановы аб продажы, звычайна складае 4-6 месяцаў.

Цягам 20 гадоў Агенцтва правяло больш за 1,1 мільёна адкрытых аўкцыёнаў (каля 50 тыс. аўкцыёнаў штогод, ці каля 200 аўкцыёнаў кожны працоўны дзень)[13]. Прыкладна 25% аўкцыёнаў (усяго 270 тыс. на працягу 20 гадоў) завяршаюцца заключэннем прыватызацыйнай трансакцыі, астатнія аўкцыёны праводзяцца паўторна, часта па больш нізкай цане (Agencja Nieruchomości Rolnej, 2011, 2012). Пры гэтым, у апошні час колькасць агучаных тэндэраў істотна павялічылася. Так, у 2010 г. было праведзена 89,9 тыс. аўкцыёнаў, у тым ліку 88 тыс. аўкцыёнаў па продажы нерухомасці агульнай плошчай 175 тыс. га і 2 тыс. аўкцыёнаў па арэндзе нерухомасці агульнай плошчай 20 тыс. га. Аўкцыёны па продажы і арэндзе паспяхова завершыліся ў 19,2% і 73,7% выпадках адпаведна, што адпавядае 25,1% і 90,4% агульнай плошчы прапанаванай на аўкцыёнах зямлі. Частка аўкцыёнаў мела абмежаваны характар. У 2010 г. было арганізавана 820 абмежаваных аўкцыёнаў па продажы 13,2 тыс. га і 287 аўкцыёнаў па арэндзе 9 тыс. га. Усе аўкцыёны былі арганізаваныя для жыхароў вёсак, якія жадалі павялічыць сваю хатнюю гаспадарку.

Паводле польскага заканадаўства, набываць зямлю ў прыватную ўласнасць могуць таксама замежнікі. Аднак у такім выпадку існуюць абмежаванні, а дазволы выдаюцца ў невялікіх колькасцях і на невялікія надзелы. Таму ад пачатку дзейнасці Агенцтва да 31.12.2011 замежнікі купілі ў АСН усяго толькі 2 207 га зямлі (ці 0,1% ад усіх прададзеных земляў) на падставе 239 пагадненняў. Акрамя таго, частку земляў Агенцтва набылі суб'екты з удзелам замежнага капіталу: 52,2 тыс. га, ці 2,4%. У 2004 г. Польшча ўвяла новыя часовыя абмежаванні на продаж зямлі замежнікам перад уступленьнем у Еўрасаюз. Аднак з 2016 г. усе жыхары ЕС будуць карыстацца аднолькавымі з палякамі правамі на куплю зямлі, а абмежаванні ў гандлі зямлёй будуць знятыя (Bański, 2011). Тым не менш, замежнікі ўжо цягам некалькіх апошніх гадоў набываюць зямлю як акцыянеры прадпрыемстваў з польскім капіталам (доля польскага капіталу больш 50%), а таксама праз падстаўных

13 Уласны падлік на падставе Agencja Nieruchomości Rolnej, 2008, 2009, 2010 2011, 2012.

прадстаўнікоў ці шляхам доўгатэрміновай арэнды з правам першай куплі пасля 2016 г. Паводле неафіцыйных падлікаў АСН, асобы з замежным капіталам узялі ў доўгатэрміновую арэнду 150 тыс. га зямлі, альбо амаль 10% ад агульнай арэндаванай зямлі.

У 2010 г. з мэтай паляпшэння доступу да інфармацыі на сайце Агенцтва было змешчана 60 тыс. розных аб'яваў, у тым ліку амаль 50 тыс. публікацый, якія тычыліся прапанаванай для прыватызацыі маёмасці.

Патэнцыял развіцця прыватнай уласнасці на зямлю ў Беларусі

Інстытут прыватнай уласнасці на зямлю з'яўляецца адносна новым у Беларусі. Да 16 чэрвеня 1993 г. існавала выключна дзяржаўная ўласнасць на зямлю. На сённяшні дзень зямельныя адносіны ў Беларусі рэгулююцца Канстытуцыяй, актамі прэзідэнта, Кодэксам аб зямлі, а таксама прынятымі ў адпаведнасці з імі іншымі актамі заканадаўства. Паводле Кодэкса аб зямлі, які пачаў дзейнічаць з 1 студзеня 2009 г., зямельная нерухомая маёмасць можа знаходзіцца ў прыватнай уласнасці грамадзян і недзяржаўных юрыдычных асобаў Рэспублікі Беларусь, а таксама замежных дзяржаў і міжнародных арганізацый. Пры гэтым існуе шмат агульных абмежаванняў і абмежаванняў для кожнай катэгорыі ўладальнікаў.

Зямельныя надзелы могуць прадастаўляцца ў прыватную ўласнасць грамадзянам Беларусі выключна на канкрэтныя мэты, напрыклад, будаўніцтва альбо абслугоўванне жылога дома ці кватэры, вядзенне падсобнай гаспадаркі ў сельскіх населеных пунктах і пасёлках гарадскога тыпу (грамадзянам, зарэгістраваным па месцы жыхарства ў гэтых населеных пунктах), калектыўнага садоўніцтва, дачнага будаўніцтва. Хоць спіс мэтаў даволі шырокі, ён абмяжоўвае магчымасці грамадзян па куплі зямлі. Напрыклад, яны не могуць набыць зямлю для інвестыцый. Акрамя таго, існуе абмежаванне максімальнай велічыні надзелу. Для будаўніцтва альбо абслугоўвання жылога дома і абслугоўвання кватэры ў шматкватэрным жылым доме — 15 сотак у гарадах і 25 со-

так за межамі горада; для калектыўнага садоўніцтва і дачнага будаўніцтва — 15 сотак; вядзенне асабістай падсобнай гаспадаркі — 1 га. Пры гэтым, памер зямельнага надзелу залежыць ад рашэння мясцовай адміністрацыі.

Юрыдычным асобам[14] зямельныя надзелы для будаўніцтва аб'ектаў прадастаўляцца ў прыватную ўласнасць па выніках аўкцыёну. Без правядзення аўкцыёну зямельныя надзелы могуць прадастаўляцца для абслугоўвання капітальных будынкаў, якія належаць юрасобам, а таксама ў іншых выпадках, вызначаных прэзідэнтам. Пры гэтым статус юрасобы павінен адпавядаць мэтам набыцця нерухомай маёмасці, то бок, напрыклад, фермерскія гаспадаркі могуць атрымаць зямлю толькі для сельскагаспадарчай дзейнасці, а будаўнічыя кампаніі — толькі пад будаўніцтва.

Зямля можа знаходзіцца таксама ў прыватнай уласнасці замежных грамадзян і асобаў без беларускага грамадзянства толькі ў тым выпадку, калі яны атрымалі яе ў спадчыну ад сваякоў. Набыць зямлю ва ўласнасць могуць таксама замежныя прадпрыемствы-рэзідэнты Беларусі. Дзеля гэтага замежнае прадпрыемства павінна прайсці рэгістрацыю ў Беларусі. Замежным дзяржавам і міжнародным арганізацыям зямля перадаецца ва ўласнасць толькі дзеля дыпламатычнага прадстаўніцтва і камерцыйнага прадстаўніцтва адпаведна. У такім выпадку парадак прадастаўлення зямельных надзелаў вызначае прэзідэнт.

Акрамя вышэйузгаданых абмежаванняў для розных катэгорый патэнцыйных уласнікаў, існуюць катэгорыі земляў, якія не могуць быць прыватызаваныя. Гэта землі сельскагаспадарчага прызначэння; землі прыродаахоўнага, аздараўленчага, рэкрэацыйнага і гісторыка-культурнага прызначэння; землі лясного фонду; землі воднага фонду; землі пад дарогамі і іншымі транспартнымі камунікацыямі; землі агульнага карыстання; а таксама не прадастаўляюцца надзелы на плошчах разведаных радовішчаў карысных выкапняў.

---

14 Для юрасобаў прадугледжаныя наступныя прававыя формы выкарыстаньня зямельнага ўчастка: права пастаяннага карыстаньня (без усталяванага тэрміну); права часовага карыстаньня (тэрмінам да 10 гадоў, 20 гадоў); права арэнды зямельнага надзела (тэрмінам да 99 гадоў).

Па дадзеных Міністэрства прыроды і аховы навакольнага асяроддзя, па стане на 01.01.2010 43% зямельнага фонду (8,9 млн га) Беларусі складалі сельскагаспадарчыя землі, яшчэ 48,6% — землі лясного і воднага фондаў і некаторыя іншыя землі, права прыватнай уласнасці на якія не можа быць рэалізавана. Такім чынам, больш за 90% земляў толькі за кошт гэтых заканадаўчых абмежаванняў не можа ўдзельнічаць у абароце. У той час, да прыкладу, у Германіі каля 90% земляў знаходзіцца ў прыватнай уласнасці, у тым ліку сельскагаспадарчыя землі і землі лясного фонду, але для такога роду землях існуюць заканадаўчыя абмежаванні па іх выкарыстанні.

Нягледзячы на фармальна створаныя прававыя перадумовы фарміравання прыватнай уласнасці на зямлю ў Беларусі, насамрэч прыватызацыя зямлі не адбываецца. Толькі 0,37% зямельнага фонду знаходзіцца ў прыватнай уласнасці, пры чым выключна ва ўласнасці фізасобаў — грамадзян Беларусі. Яшчэ больш драматычнай выглядае сітуацыя, калі ўлічыць той факт, што за 2011 г. плошча земляў у прыватнай уласнасці скарацілася на 400 га[15]. Акрамя таго, ніводзін зямельны надзел, які быў у прыватнай уласнасці, не здаваўся ў арэнду, то бок рынак арэнды прыватнай зямлі ўвогуле не існуе. Адзіным арэндадаўцам зямлі фактычна выступае дзяржава, якая здае ў арэнду 363 тыс. га, што складае 1,8% усяго фонду зямлі Беларусі. Для параўнання, у Польшчы, паводле Сельскагаспадарчага спісу з 2002 г., 2,3 млн га, альбо 16% з 14,3 млн га прыватнай зямлі сельскагаспадарчага прызначэння, знаходзілася ў арэндзе. Акрамя таго, у 2002 г. 4,4 млн га дзяржаўнай зямлі здавала ў арэнду АСН (Agencja Nieruchomości Rolnej, 2003). Такім чынам, у 2002 г. у Польшчы было арэндавана 6,3 млн га зямлі. Урэшце, па стане на пачатак 2012 г. ніводная юрыдычная асоба ў Беларусі не мела зямельных рэсурсаў у прыватнай уласнасці[16].

---

15 Параўнайце: Государственный комитет по имуществу Республики Беларусь, 2011, і Государственный комитет по имуществу Республики Беларусь, 2012.

16 У 2010 г. недзяржаўнымі юрасобамі былі прыватызаваныя два невялікія надзелы зямлі (5,6 і 5,7 га). У абодвух выпадках рашэнне па прыватызацыі зацвярджаў прэзідэнт (гл. Возможность приобретать в собственность землю в Беларуси не используется, 30.09.2012).

Табліца 1.

Структура зямельнага фонду Беларусі на 01.01.2012 (у тыс. га)

	у дзяржуласнасці	у тым ліку				у прыватнай уласнасці	у тым ліку ў арэндзе
		у пажыццёвым спадчынным валоданні	у пастаянным карыстанні	у часовым карыстанні	у арэндзе		
Грамадзяне	897,8	704,5	1,3	175,8	16,2	77,1	0
Сельскагаспадарчыя арганізацыі	8982,6	0	8642,9	46,4	293,3	0	0
Сялянскія (фермерскія) арганізацыі	144,4	73,4	28,8	0	42,2	0	0
Прамысловыя арганізацыі	64,3	0	46,8	16,1	1,4	0	0
Арганізацыі чыгуначнага транспарту	53,4	0	53,3	0,1	0	0	0
Арганізацыі аўтамабільнага транспарту	153,4	0	151,8	1,6	0	0	0
Арганізацыі абароны	162,6	0	161,7	0,8	0,1	0	0
Арганізацыі сувязі, энергетыкі, будаўніцтва, гандлю, адукацыі, аховы здароўя і іншых землеўладальнікаў	172,1	0	153,1	9,3	9,7	0	0

	у дзяржуласнасці	у тым ліку				у прыватнай уласнасці	у тым ліку ў арэндзе
		у пажыццёвым спадчынным валоданні	у пастаянным карыстанні	у часовым карыстанні	у арэндзе		
Арганізацыі прыродаахоўнага, аздараўляльнага, рэкрэацыйнага і гісторыка-культурнага прызначэння	928,9	0	928,8	0	0,1	0	0
Арганізацыі, якія вядуць лясную гаспадарку	8425,5	0	8425,5	0	0	0	0
Арганізацыі, што эксплуатуюць і абслугоўваюць гідратэхнічныя і іншыя водагаспадарчыя збудаванні	39,9	0	38,1	1,8	0	0	0
Землі, зямельныя надзелы, не прадастаўленыя землекарыстальнікам, і землі агульнага карыстання, не аднесеныя да земляў іншых катэгорый землекарыстальнікаў	658	0	11,5	0,1	0	0	0
Усяго земляў	***20682,9***	***777,9***	***18643,6***	***252***	***363***	***77,1***	***0***

Крыніца: Государственный комитет по имуществу Республики Беларусь, 2012.

Такім чынам, рынак зямлі ў Беларусі, пры якім зямельныя надзелы знаходзяцца ў свабодным абароце, дагэтуль адсутнічае. Што цікава, у адрозненне ад Польшчы, дзе зямельнымі пытаннямі займаецца спецыялізаванае агенцтва (АСН), у Беларусі ўсе пытанні, якія тычацца перадачы зямельных надзелаў ва ўласнасць юрыдычным асобам, вырашаюцца толькі на ўзроўні прэзідэнта. Сярод іншага, ён вызначае парадак іх канфіскацыі і прадастаўленьня, пераводу земляў з адных катэгорый і відаў у іншыя, а таксама зацвярджае парадак вызначэння памеру арэнднай платы за зямельныя надзелы, якія знаходзяцца ў дзяржуласнасці.

Усе вышэйпрыведзеныя факты дазваляюць казаць пра тое, што дзейная сітуацыя характарызуецца слабым практычным выкарыстаннем заканадаўства ў сферы зямельных адносінаў на карысць прыватных уласнікаў. Такім чынам, у краіне створаны юрыдычныя перадумовы для ўвядзення рынкавых зямельных адносінаў, але праз адсутнасць палітычнай волі да лібералізацыі эканомікі і яе прыватызацыі гэта права не выкарыстоўваецца. У выніку за апошнія дваццаць гадоў рынак зямлі ў Беларусі практычна застаўся ў замарожаным стане.

ВЫСНОВЫ

У Беларусі фактычна адсутнічае інстытут прыватнай уласнасці на зямлю — дзяржава практычна дагэтуль застаецца адзіным землеўладальнікам. Толькі 0,37% зямельнага фонду краіны знаходзіцца ў прыватных руках выключна фізічных асобаў. Як вынік гэтага — адсутнасць свабоднага рынку зямлі, што замінае эфектыўнай алакацыі рэсурсаў і такім чынам не спрыяе хутчэйшаму эканамічнаму росту. Акрамя таго, станаўленне такога важнага рынкавага інстытута, як прыватная ўласнасць на зямлю, мае станоўчы ўплыў на эфектыўнасць эканомікі праз павелічэнне абаротаў у фінансавым і рэальным сектары эканомікі дзякуючы развіццю забеспячэння банкаўскіх крэдытаў прыватнай нерухомай маёмасцю (фінансавы канал). А таксам праз павелічэнне інвестыцыйный прыцягальнасці эканомікі сярод прадпрыемстваў у Беларусі і за яе межамі дзякуючы

магчымасці інвеставання ў зямлю і большай упэўненасці ў вядзенні ўласнага бізнесу на гэтай зямлі (інвестыцыйны канал). Вынікі анкетавання бізнес-супольнасці, праведзенага CASE Беларусь у 2011 г., паказваюць, што беларускія прадпрыемствы гатовыя больш інвеставаць у свой бізнес, калі нерухомая маёмасць будзе ў іх уласнасці, а не ў арэндзе. Можна меркаваць, што аналагічныя настроі пануюць не толькі сярод прадпрыемстваў, але і сярод патэнцыйных фермераў.

На сённяшні дзень у Беларусі 20,7 млн. га знаходзіцца ў дзяржаўнай уласнасці, з якіх 8,9 млн га — землі сельскагаспадарчага прызначэння. Таму беларуская эканоміка мае вялікі нескарыстаны патэнцыял у сферы станаўлення і пашырэння прыватнай уласнасці на зямлю і развіцця рынку зямлі. У сувязі з гэтым варта памятаць пра досвед трансфармацыі правоў уласнасці на зямлю ў Польшчы, асабліва яе інстытуцыйны характар — дзейнасць спецыялізаванага Агенцтва сельскагаспадарчай нерухомай маёмасці.

Польшча на працягу 20 гадоў праводзіла паступовую, але паслядоўную палітыку прыватызацыі зямлі, якая знаходзілася ў дзяржаўнай уласнасці. Пасля 1989 г. дэмакратычна абраныя польскія ўлады прызналі саўгасы эканамічна неэфектыўнымі суб'ектамі і наадрэз адмовіліся ад выкарыстання дзяржаўнай уласнасці ў сельскай гаспадарцы. Створанае ў снежні 1991 г. Агенцтва мела на мэце правесці рэструктурызацыю нерухомай маёмасці ліквідаваных саўгасаў і падрыхтаваць яе да платнага, а часам і бясплатнага размеркавання. Акрамя таго, АСН дзейнічае як пэўны «зямельны рэгулятар», які рэгулюе рынак зямлі і дбае пра збалансаванасць сельскай гаспадаркі: АСН павялічвае нерухомую маёмасць малых фермерскіх гаспадарак шляхам абмежаваных аўкцыёнаў, перадае бясплатна ва ўласнасць частку земляў на статутныя мэты і абмяжоўвае продаж зямлі вялікім землеўласнікам. Пакуль АСН абвяшчала прыватызацыйныя аўкцыёны на меншую частку земляў, большая частка аддавалася ў арэнду. На пачатку дзейнасці агенцтва абсалютная большасць яго даходаў ішла на пагашэнне абавязальніцтваў былых саўгасаў і выдаткі, звяза-

ныя з кансервацыяй і рамонтам нерухомай маёмасці; але ў другой дэкадзе гэтыя выдаткі складалі ўжо невялікую частку даходаў — ад 15 да 25%. Рэшта сродкаў выплачвалася ў дзяржаўныя бюджэты. Пачынаючы з чацвёртага года свайго існавання, АСН пераўзыйшло рубеж у 100 тыс. прададзеных га зямлі штогод. Пры гэтым тэмпы прыватызацыі зямлі і яе цана адпавядаюць агульнай эканамічнай кан'юнктуры. Ва ўласнасці АСН застаецца яшчэ каля 2 млн. га земляў, на прыватызацыю якіх спатрэбіцца прыкладна 15 гадоў. Павелічэнне цаны на зямлю, значна хутчэйшае за рост ВУП ці заробкаў, ёсць паказчыкам таго, што зямля да 1989 г. як сродак вытворчасці была недакапіталізаваная і неэфектыўна выкарыстоўвалася.

Апошні саўгас у Польшчы быў зліквідаваны ў 1994. Хуткасць працэсу ліквідацыі саўгасаў крытыкавалася, таму што некаторыя саўгасы былі прыбытковымі, а пасля іх ліквідацыі многія працаўнікі заставаліся беспрацоўнымі і непадрыхтаванымі да рынкавых пераўтварэнняў. Таму на рэструктурызацыю былых саўгасаў трэба будзе звярнуць асаблівую ўвагу ў выпадку аграрнай рэформы ў Беларусі

ЛІТАРАТУРА

Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, 1994. Raport z działalności Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa w 1993 r.

Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, 1995. Raport z działalności Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa w 1994 r.

Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, 1996. Raport z działalności Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa w 1995 r.

Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, 1997. Raport z działalności Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa w 1996 r.

Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, 1998. Raport z działalności Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa w 1997 r.

Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, 1999. Raport z działalności Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa w 1998 r.

Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, 2000. Raport z działalności Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa w 1999 r.

Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, 2001. Raport z działalności Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2000 r.

Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, 2002. Raport z działalności Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2001 r.

Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, 2003. Raport z działalności Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2002 r.

Agencja Nieruchomości Rolnej, 2004. Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2003 r.

Agencja Nieruchomości Rolnej, 2005. Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2004 r.

Agencja Nieruchomości Rolnej, 2006. Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2005 r.

Agencja Nieruchomości Rolnej, 2007. Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2006 r.

Agencja Nieruchomości Rolnej, 2008. Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2007 r.

Agencja Nieruchomości Rolnej, 2009. Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2008 r.

Agencja Nieruchomości Rolnej, 2010. Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2009 r.

Agencja Nieruchomości Rolnej, 2011. Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2010 r.

Agencja Nieruchomości Rolnej, 2012. Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2011 r.

Bański, J., 2011. Changes in agricultural land ownership in Poland in the period of the market economy, Agricultural Economics 57, 2, 93-101.

Coase, R.H., 1960. The problem of social cost. Journal of Law and Economics 3, 1-44.

de Janvry, A., 1981. The Agrarian Questian and Reformism in Latin America. John Hopkins University Press, Baltimore.

EBRD, 2012. Transition Report.

Gordon, S., 1954. The Economic Theory of a Common-Property Resource: The Fishery. Journal of Political Economy 62, 124-142.

Granberg, I., Kovach, I., Tovey, H. (eds.), 2001. Europe's Green Ring. Ashgate Publishers, Aldershot.

GUS, 1990. Rocznik Statystyczny. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.

Ho, P., Spoor, M., 2006. Whose Land? The political economy of land titling in transitional economies. Land Use Policy 23, 580-587.

IMF Staff Country Report №. 97/111. Washington D.C., 1997.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polski, 1997. Sejm, Warszawa.

Kozarzewski, P., 2006. Prywatyzacja w krajach postkomunistycznych. Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa.

Miceli, T.J., Sirmans, C.F., Turnbull, G.K., 2000. The dynamic effects of land title systems. Journal of Urban Economics 47 (3), 370-389.

Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, 1991. Monitor Polski 14, Warszawa.

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, 2003. Dziennik Ustaw 64.592, Warszawa.

Williamson, J., 1989. What Washington Means by Policy Reform, in: Williamson, John (ed.): Latin American Readjustment: How Much has Happened, Washington: Institute for International Economics.

Валетко, В., 2009. Процесс реаллокации ресурсов и система прав собственности. Труды БГТУ. Сер. VII, Экономика и управление. Вып. XVII. Стр. 20–23.

Возможность приобретать в собственность землю в Беларуси не используется. Журнал «Про недвижимость», 30.09.2012, http://news.pro-n.by/904-article.html.

де Сото, Э., 2004. Загадка капитала. Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире. Олимп-Бизнес.

Бабицкий, Д., Валетко, В., Трубович, Е., 2011. Доступ малого и среднего бизнеса к собственной недвижимости в Беларуси: результаты исследования. CASE Belarus.

Кодекс Республики Беларусь о земле от 23 июля 2008 г. № 425-З.

Государственный комитет по имуществу Республики Беларусь, 2011. Государственный земельный кадастр республики беларусь (по состоянию на 1 января 2011 года).

Государственный комитет по имуществу Республики Беларусь, 2012. Государственный земельный кадастр республики беларусь (по состоянию на 1 января 2012 года).

Незалежнае рэгуляванне ў сферы грамадскага транспарту

Дзмітрый Бабіцкі

УВОДЗІНЫ

Ролю грамадскага транспарту ў жыцці сучаснага грамадства немагчыма пераацаніць — большасць людзей хаця б час ад часу карыстаюцца ім. У многіх краінах свету традыцыйна склалася, што дадзеная сфера не толькі рэгулюецца дзяржавай, але і вельмі часта транспартныя паслугі прадастаўляюць прадпрыемствы, якія належаць дзяржаве. Гэты факт (наяўнасць бюджэтнага фінансавання) сведчыць пра тое, што ў грамадстве, а таксама ў колах адмыслоўцаў не сціхаюць спрэчкі аб эфектыўнасці дзяржаўных выдаткаў на грамадскі транспарт, а таксама аб тым, як можна зрабіць яго працу больш адпаведнай пажаданням насельніцтва.

Як і ў выпадку з кожнай іншай публічнай паслугай, перавозка пасажыраў грамадскім транспартам стварае значныя вонкавыя эфекты (Friedman, 1999). З гэтай прычыны вельмі распаўсюджана меркаванне, што грамадскі транспарт павінен быць менавіта «грамадскім» — то бок належаць выключна дзяржаве. Трэба, аднак, канстатаваць, што на палітычным узроўні бадай што ва ўсіх рэгіёнах свету гэта аксіёма больш не знаходзіць падтрымкі — працэс дэрэгулявання і лібералізацыі грамадскага транспарту адбываецца практычна паўсюль. Манапалізаваныя рынкі паслуг грамадскага транспарту цяпер робяцца канкурэнтнымі і, як і ў выпадку з іншымі галінамі інфраструктуры, патрабуюць новых падыходаў да дзяржаўнага рэгулявання. Агульнапрынятым трэндам робіцца ўвядзенне інстытута незалежнага рэгулявання. Аналізу гэтага інстытута і прысвечаны дадзены артыкул.

Роля грамадскага транспарту ў эканамічным развіцці

З няцэлых 9,5 мільёнаў насельніцтва Беларусі па розных прычынах 2,2-2,5 мільёнаў чалавек не могуць кіраваць асабістым аўтамабілем (Бабицкий и др., 2010). Акрамя таго, для вялікай часткі жыхароў нашай краіны аўтамабіль застаецца эканамічна недаступным. У сярэднім толькі кожная другая сям'я мае аўтамабіль (паказчык аўтамабілізацыі насельніцтва апошнія гады знаходзіцца прыкладна на ўзроўні 300 аўтамабіляў на 1000 насельніцтва, з некаторымі рэгіянальнымі адрозненнямі). Каля 7 мільёнаў беларусаў жывуць у гарадах, дзе выкарыстанне асабістага аўтамабіля звязана са стварэннем значных вонкавых коштаў у выглядзе затораў, забруджвання паветра і пагаршэння бяспекі[1].

Беларускія гарады планаваліся і будаваліся з разліку, што асноўная маса людзей будзе перамяшчацца менавіта грамадскім транспартам. Сёння падыходы да горадабудаўніцтва лагічна працягваюць савецкую традыцыю: перавага аддаецца кампактнай шматпавярховай забудове, пры якой немагчыма забяспечыць усіх жыхароў парковачнымі месцамі для асабістых аўтамабіляў.

Штогод сярэдні беларус здзяйсняе 240 паездак грамадскім транспартам. Пры гэтым сярэдняя колькасць паездак жыхара буйнога горада можа дасягаць нават 800 за год. Паводле падлікаў Міністэрста транспарту і камунікацый Беларусі, 3 з 4 паездак адбываюцца менавіта сродкамі грамадскага транспарту, з іх 65% складаюць паездкі, звязаныя з працай, а 30% — са спажываннем (Бабицкий, Буйкевич и др., 2010).

Грамадскім транспартам здзяйсняецца 2,2 млрд паездак штогод, а яго доля дасягае 14% у агульным аб'ёме платных паслуг. У грамадскім транспарце (аўтамабільны і гарадскі электратранспарт) занята каля 60 тыс. чалавек, і па некаторых ацэнках ён забяспечвае працай больш за 150 тыс. работнікаў сумежных галінаў — аўтамабілебудавання, нафтахіміі, энергетыкі і інфраструктуры (там сама).

Гаворачы пра грамадскі транспарт, мы ў першую чар-

1 Па некаторых ацэнках, знешнія кошты ад паездкі на аўтамабілі могуць у 2–3 разы перавышаць прамыя кошты (Litman, 2012).

гу закранаем пытанне мабільнасці. Як паказваюць прыведзеныя вышэй лічбы, без грамадскага транспарту не магчыма забяспечыць насельніцтва краіны дастатковым узроўнем мабільнасці. Больш за тое, пагаршэнне працы грамадскага транспарту непазбежна прывядзе да пагаршэння мабільнасці людзей, а гэта, у сваю чаргу, можа выклікаць негатыўныя наступствы для эканомікі. З аднаго боку, будзе павышацца кошт працоўных рэсурсаў (маржынальныя працаўнікі будуць адмаўляцца ад працы, для іншых узрастуць выдаткі, звязаныя з наведваннем месца працы). З іншага боку, узрастуць выдаткі спажыўцоў, звязаныя з перамяшчэннем у месца набыцця паслугі ці тавару, што непазбежна адаб'ецца на аб'ёме продажу.

У літаратуры назіраецца кансэнсус наконт наяўнасці пазітыўнай сувязі паміж мабільнасцю і эканамічным ростам (аргументы прыведзеныя вышэй). Аднак існуе некалькі поглядаў на ролю грамадскага транспарту ў эканамічным развіцці. Адвакаты грамадскага транспарту прыводзяць шэраг статыстычных даследаванняў, якія даводзяць, што празмернае развіццё асабістага аўтатранспарту прыводзіць да эканамічных стратаў, бо маржынальныя выдаткі перавышаюць маржынальныя выгоды ад аўтамабілізацыі. Т. Літман (2012), напрыклад, спасылаецца на даследаванне экспертаў Сусветнага банка, якое сцвярджае, што аптымальны аб'ём паездак прыватным аўтамабілем у сярэднім складае 7500 км у год на аднаго чалавека. Фактычна ж у найбольш заможных еўрапейскіх краінах гэты паказчык дасягае 10000 км/год, тады як у сярэднім па Злучаных Штатах — каля 20000 км/год (там сама). Розніцу паміж аптымальным і фактычным аб'ёмам паездак прапануецца замяніць альтэрнатывамі — перасоўваннем пешшу, роварам і грамадскім транспартам. У многіх еўрапейскіх гарадах такая канцэпцыя лягла ў аснову планаў мабільнасці (яскравы прыклад — Берлін, дзе ўзровень аўтамабілізацыі такі ж, як у Мінску). Нагадаем, сэнс дадзенага падыходу — **атрымаць эканамічныя выгады ад павелічэння долі грамадскага транспарту ў агульным аб'ёме паездкак**, скараціўшы пры гэтым узровень аўтамабілізацыі.

Супрацьлеглы падыход да развіцця грамадскага транспарту засяроджваецца на такіх рэчах, як высокія кошты грамадскага транспарту і неспрыяльныя настроі

спажыўцоў, многія з якіх аддаюць перавагу прыватным аўтамабілям, нягледзячы на аргументы эканамічнага кшталту (Cox, 2000; O'Toole, 1998). Даволі слушна падвяргаецца сумневу здольнасць грамадскага транспарту перацягнуць да сябе карыстальнікаў аутамабіляў (там сама). У цэлым, Кокс у сваіх працах адводзіць грамадскаму транспарту функцыю камплементарнага сродка перамяшчэння (Cox, 2000, 2011), які можа быць эфектыўным толькі пры некалькіх умовах: высокай шчыльнасці насельніцтва і наяўнасці адпаведнай культуры карыстання. Па-за гэтым, адзначаецца выключная функцыя (і адпаведна, неабходнасць існавання) грамадскага транспарту як інструмента забеспячэння сацыяльнай роўнасці для прадстаўнікоў неабароненых груп насельніцтва — тых, для каго аўтамабілі з'яўляюцца фінансава альбо фізічна недаступнымі.

Падводзячы высновы, варта нагадаць, што значная частка жыхароў Беларусі не мае іншай альтэрнатывы перамяшчэння (як у фізічным, так і фінансавым вымярэнні), чым грамадскі транспарт, а пазбаўленне людзей магчымасці карыстацца грамадскім транспартам выкліча збой у працы ўсёй эканамічнай сістэмы. Разам з тым, функцыянаванне сістэмы грамадскага транспарту патрабуе велізарных аб'ёмаў інвестыцый — як у аб'екты інфраструктуры (дарогі, рэйкавыя шляхі, кантактнае сеціва і інш.), так і ў рухомыя аб'екты. Вялікія сродкі ідуць і на фінансаванне бягучых выдаткаў перавозчыкаў, бо тарыф традыцыйна не пакрывае іх фактычны ўзровень (такая сітуацыя характэрная як для постсавецкіх краін, так і большасці краін Захаду). Менавіта з фінансавым аспектам праблемы і звязаныя большасць спрэчак аб грамадскім транспарце.

Дзяржаўныя транспартныя прадпрыемствы ў Беларусі з'яўляюцца хранічна стратнымі. Паводле падлікаў саміх прадпрыемстваў, зборы ад продажу квіткоў у розныя часы пакрывалі ў сярэднім ад 30 да 60% сабекошту перавозак. Але даследаванні, праведзеныя Цэнтрам сацыяльна-эканамічных даследаванняў CASE Беларусь разам з Беларускім саюзам транспартнікаў паказалі, што карціна яшчэ больш змрочная (CASE Беларусь, 2009). Перавозкі субсідуюцца дадаткова як дзяржавай у межах пастаўкі бясплатных рухомых сродкаў (набываліся за транспартны

збор, які дзейнічаў да 2010 г.), так і самімі прадпрыемствамі за кошт прыбыткаў ад ішых відаў дзейнасці. У той самы час, больш чым дзесяцігадовы досвед працы прыватных перавозчыкаў пацвердзіў, што гэтая сфера можа быць камерцыйна прывабнай. Але з-за шэрагу фактараў, пра якія гаворка пойдзе ніжэй, доля прыватных перавозчыкаў у агульным аб'ёме прадастаўляемых паслуг знізілася ў сярэднім з 10-12% у сярэдзіне 2000-х гг. да 5-6% у 2010-2012 гг.

Незалежнае рэгуляванне ў сферы грамадскага транспарту: тэарэтычны аспект

Паслугі грамадскага транспарту каштуюць даволі дорага. Як і ў іншых сферах, якія існуюць за кошт дзяржаўнага фінансавання, на палітычным узроўні ўвесь час узнікаюць пытанні аб мэтазгоднасці, абгрунтаванасці і эфектыўнасці такога фінансавання. Не варта таксама забывацца, што ўпершыню т.зв. «грамадскі транспарт» узнік менавіта як прыватнае прадпрыемства[2] і заставаўся ва ўсіх краінах свету менавіта такім даволі працяглы перыяд часу. Нават зараз у шэрагу краін (у асноўным гэта Лацінская Амерыка) у сферы грамадскага транспарту дамінуюць прыватныя фірмы. Перыяд вольнарынкавай свабоды, аднак, змяніўся працяглым перыядам дзяржаўнага манапалізму ў дадзенай сферы, які цягнуўся практычна да 80 гг. XX ст. За час дзяржаўнай манаполіі ў грамадскім транспарце назапасілася столькі невырашальных праблемаў, што краіны Захаду адна за адной сталі істотна мяняць дзяржаўную палітыку ў дадзенай сферы і ажыццявілі маштабныя рэформы. Зрэшты, шмат дзе рэформы тычыліся не толькі грамадскага транспарту, а ўсяго публічнага сектара. Парадыгмай новай палітыкі стала:

— Дэрэгуляванне і раздзяржаўленне.
— Прыватызацыя.
— Увядзенне інстытута незалежнага рэгулявання.

Былыя дзяржаўныя манаполіі драбіліся на часткі, праводзілася вертыкальная і гарызантальная дэзінтэграцыя, рынкі адчыняліся для прыватных фірмаў (ліквідаваўся манапалізм дзяржавы), а пэўныя часткі кампаній-

2 Гэта датычыцца таксама і Беларусі: першы трамвай у Віцебску быў прыватным (бельгійскім) прадпрыемствам.

манапалістаў нават прадаваліся прыватнікам (Бабицкий, Чухай, 2006).

Лічыцца, што прыватны капітал мае тры асноўныя перавагі ў параўнанні з інвестыцыямі дзяржавы:

– Больш высокая аперацыйная эфектыўнасць. Прыватныя фірмы дасягаюць большага аб'ёму выпуску пры зададзеных фактарах вытворчасці, чым фірмы, што належаць дзяржаве.
– Больш высокая інвестыцыйная эфектыўнасць. Прыватныя фірмы лепш за дзяржаўныя аптымізуюць памер і структуру інвестыцый, дасягаючы такім чынам эфектаў маштабу і павялічваючы эфектыўнасць па фактарах вытворчасці.
– Доступ да капіталу. Калі рынак абслугоўваецца прыватнымі кампаніямі, у дзяржавы няма патрэбы вылучаць заўжды абмежаваныя бюджэтныя сродкі на інвеставанне ў дадзены сектар.

Існуе некалькі тыпаў удзелу прыватных кампаній у аказанні грамадскіх паслуг. У залежнасці ад тыпу ўдзелу ўзнікаюць матывацыі павялічваць аперацыйную і інвестыцыйную эфектыўнасць, а таксама ўкладаць сродкі ў развіццё галіны. Схематычна залежнасць матывацый ад тыпу ўдзелу прадстаўлена на малюнку 1.

Малюнак 1.

Тыпы матывацыі для розных варыянтаў удзелу прыватнага капіталу ў прадстаўленні грамадскіх паслуг.

	Перыяд (гады)	Матывацыі			Форма ўласнасці
		Аперацыйная эфектыўнасць	Інвестыцыйная эфектыўнасць	Доступ да капіталу	
Кантракт на прадастаўленне паслуг	1–5	X			–
Кантракт на кіраванне	3–5	X			Дзяржаўная
Лізінг	10–15	X	X		Дзяржаўная
Канцэсія	20–30	X	X		Дзяржаўная
BOT1	20–30	X	X	X	Розная
Продаж актыву	Неабмежаваны	X	X	X	Прыватная

Адначасова з правядзенннем рэформаў і адкрыццём рынку для прыватнага капіталу дзяржава страціла магчымасць «ручнога кіравання» сферамі, якія раней цалкам кантралявала праз манапольных правайдэраў паслуг. Узнікла неабходнасць стварэння механізму, праз які можна было б рэгуляваць рынак, асабліва калі гаворка ідзе пра прадастаўленне паслуг, істотных з пункту гледжання грамадскай жыццядзейнасці (у асноўным гэта датычыцца інфраструктурных галінаў). Адказам было стварэнне незалежных рэгулюючых органаў, якім былі дэлегаваныя абавязкі забяспечваць справядлівую канкурэнцыю паміж рознымі прадпрыемствамі, што аказваюць паслугі на адным рынку.

У дачыненні да сферы грамадскага транспарту ў літаратуры звычайна ўжываецца тэрмін «транспартная адміністрацыя» ў якасці назвы рэгулюючага органа. У беларускай практыцы ў дадзеным выпадку ўжываецца тэрмін «аператар» (не блытаць з англійскім *operator*, які з'яўляецца сінонімам слова provider). Схематычна сувязі паміж суб'ектамі адносінаў на рынку паслуг грамадскага транспарту паказаны на малюнку 2.

Малюнак 2.

Сістэма адносінаў на рынку паслуг грамадскага транспарту

Каб рэгуляванне было сапраўды незалежным, то бок ажыццяўлялася на карысць усяго грамадства, яно павінна адпавядаць шэрагу крытэрыяў. Можна вылучыць шэсць крытэрыяў эфектыўнай сістэмы рэгулявання: паслядоўнасць, прадказальнасць, здольнасць, незалежнасць, абгрунтаванасць і празрыстасць (EBRD, 2004).

Пад **паслядоўнасцю** маецца на ўвазе, што палітыка рэгулявання заснавана на законах, якія прымяняюцца паслядоўна. Напрыклад, павінен існаваць дакладны падзел паўнамоцтваў нацыянальных і муніцыпальных рэгулюючых органаў і ўрадавых міністэрстваў. **Прадказальнасць** значыць, што змены ў структуры рэгулявання ці ў спосабах прымання рашэнняў не адбываюцца раптоўна. Прадказальнасць мае крытычнае значэнне для інвестараў. **Здольнасць** патрабуе, каб рэгулюючы орган быў укамплектаваны кампетэнтнымі асобамі, меў паўнамоцтвы і адпаведны ўзровень кансалідавання. Паслядоўнасць, прадказальнасць і здольнасць — агульныя перадумовы для эфектыўнага рэгулявання. Наступныя тры крытэрыі больш спецыфічныя для асобных сектароў. Для эфектыўнай дзейнасці рэгулюючы орган павінен быць **незалежным** ад умяшальніцтва ў яго дзейнасць урадавых міністэрстваў, мясцовых уладаў і іншых органаў улады, а таксама ад уплыву бізнес-структураў, інвестараў і кліентаў. Каб гэта гарантаваць, орган павінен мець фінансавую аўтаномію, фіксаваны тэрмін службы, загадзя вызначаныя крытэрыі прызначэння і дастатковую колькасць рэсурсаў. Дзеянні рэгулюючага органа таксама павінны мець **абгрунтаванне**, г.зн. быць справядлівымі і абараняць юрыдычныя правы і эканамічныя інтарэсы дзяржавы, апаратараў і спажыўцоў. **Празрыстасць** забяспечвае права ўсіх зацікаўленых бакоў быць праінфармаванымі пра рашэнні, якія іх датычацца, а таксама з'яўляецца гарантыяй супраць карупцыі і скрытага прыняцця рашэнняў.

У сусветнай практыцы незалежныя рэгулюючыя органы, як правіла, ствараюцца на ўзроўні цэнтральнай улады ў галінах з тэхналагічна высокацэнтралізаванай структурай вытворчасці — электраэнергетыка, газавая галіна, чыгуначны і авіятранспарт і г.д. Дадзеныя галіны ў Беларусі застаюцца манаполіяй дзяржавы з цэнтралізаванай схе-

май кіравання (ИЦ ИПМ, 2004-2012). Тым не менш, у некаторых іншых галінах адбыліся значныя змены: грузавы аўтатранспарт, таксоўкі, тэлекамунікацыі (мабільная сувязь, Інтэрнэт), пасажырскі аўтатранспарт.

Еўрапейскі досвед незалежнага рэгулявання грамадскага транспарту

Шэраг еўрапейскіх краін распачалі рэформы сістэмы рэгулявання грамадскага транспарту яшчэ ў 80-я гады XX стагоддзя. Піянерамі ў гэтым працэсе былі Вялікабрытанія і Швецыя. Паступова далучаліся іншыя краіны, а ў 2000-х гадах у працэс рэформаў актыўна ўключыліся структуры Еўрапейскага саюза, ствараючы мінімальныя патрабаванні па ўвядзенні рынкавых адносінаў у сферу грамадскага транспарту ва ўсіх краінах-удзельніцах. Цяпер гэтыя патрабаванні замацаваныя нарматыўнымі дакументамі і з'яўляюцца абавязковымі для выканання на ўсёй тэрыторыі ЕС.

Агульныя падыходы

Заканадаўства Еўрапейскага саюза ў сферы грамадскага транспарту заснавана на наступных прынцыпах:

- **Публічныя паслугі.** Публічныя паслугі — такія паслугі, якія адпавядаюць крытэрыю ўсеагульнай карысці і прадастаўляюцца органамі публічнай адміністрацыі ва ўмовах пастаяннай наяўнасці, эканамічнай даступнасці, рэгулярнасці, надзейнасці і скаардынаванасці.
- **Канкурэнцыя.** Канкурэнцыя не павінна абмяжоўвацца, акрамя тых выпадкаў, калі без увядзення абмежаванняў не магчыма дасягнуць такога ж эфектыўнага выніку. Разам з тым трэба мець на ўвазе, што рэжым вольнага доступу на рынак транспартных паслуг можа паўплываць на фінансавае забеспячэнне непрыбытковых перавозак.
- **Прапарцыйныя эксклюзіўныя правы.** Апісанне правоў у кантракце на аказанне публічных паслуг вызначае баланс паміж канкурэнцыяй і фактычнымі абмежаваннямі канкурэнцыі.
- **Кантрактацыя.** Публічныя паслугі павінны прадастаўляцца толькі на аснове адмысловага кантракта, канструк-

цыя якога прадугледжвае наяўнасць замоўцы і выканаўцы паслуг.

- **Стандарты.** Паслуга перавозкі павінна адпавядаць стандартам перманентнасці, рэгулярнасці, колькасці (магутнасці) і якасці.
- **Фінансавая кампенсацыя.** Страты перавозчыкаў ад аказання паслугі павінны пакрывацца замоўцам паслугі.
- **Размежаваны ўлік.** Перавозчыкі павінны ажыццяўляць размежаваны бухгалтарскі ўлік дзейнасці, звязанай з атрыманнем субсідый і іншымі відамі дзейнасці.

Прыведзеныя вышэй прынцыпы замацаваныя ў той ці іншай ступені ў рамачным заканадаўстве Еўрапейскага саюза і з'яўляюцца абавязковымі для ўсіх краін-удзельніц. Цалкам натуральна, што рамачнае заканадаўства з'яўляецца даволі агульным, і ў сувязі з гэтым на нацыянальным узроўні прысутнічаюць значныя адрозненні ў сістэме арганізацыі грамадскага транспарту. Акрамя таго, яшчэ больш значныя адрозненні могуць існаваць на мясцовым узроўні, бо ва ўсіх еўрапейскіх краінах мясцовы транспарт з'яўляецца сферай адказнасці мясцовых уладаў, ад якіх і залежыць канчатковы выгляд сістэмы грамадскага транспарту ў горадзе ці рэгіёне. Прапануем разгледзець прыклад дзвюх краін-суседак Беларусі — Польшчы і Літвы.

Польшча

Польшча з'яўляецца прыкладам краіны, дзе цэнтральная ўлада дэлегавала права арганізоўваць сістэму рэгулявання мясцовага пасажырскага транспарту мясцовым уладам. Згодна з законам «Аб камунальнай гаспадарцы» ў абавязкі ўладаў гміны (найніжэйшы ўзровень тэрытарыяльнага самакіравання) уваходзіць арганізацыя сістэмы прадастаўлення насельніцтву камунальных паслуг, у тым ліку і паслуг грамадскага транспарту. Выбар паміж сістэмамі рэгулявання (з стварэннем незалежнага рэгулюючага органа ці без) цалкам залежыць ад уладаў гміны. У цяперашні час у большасці рэгіёнаў і гарадоў выкарыстоўваецца сістэма рэгулявання, дзе аператарам перавозак з'яўляецца аддзел муніцыпалітэта. Аднак больш чым у 10 гарадах былі створаныя і функцыянуюць незалежныя рэгулюючыя орга-

ны. Адрозненні ў функцыях суб'ектаў у абедзвюх сістэмах паказаныя на малюнку 3.

Малюнак 3.

Рэгуляванне грамадскага транспарту ў польскіх гарадах: цэнтралізаваная сістэма і сістэма з незалежным рэгулюючым органам

Літва

Сістэма рэгулявання грамадскага транспарту ў Літве ў цяперашнім выглядзе пачала фарміравацца ў пачатку 90-х гадоў XX стагоддзя, калі адбыліся істотныя палітычныя змены, звязаныя з набыццём незалежнасці. Зараз літоўская сістэма рэгулявання цалкам адпавядае агульнаеўрапейскім

нормам, што прадвызначае яе асноўныя характарыстыкі — яны падобныя для ўсіх еўрапейскіх краін.

Па-першае, у Літве дакладна рэалізуецца прынцып размежавання кампетэнцый і паўнамоцтваў у сферы забеспячэння насельніцтва паслугамі грамадскага транспарту паміж цэнтральнымі органамі ўлады і органамі мясцовага самакіравання. У адрозненне ад Беларусі, у якой усе прадпрыемствы грамадскага транспарту знаходзяцца ў рэспубліканскай маёмасці, у Літве ўсе яны яшчэ ў пачатку 90-х былі перададзены ва ўласнасць мясцовых органаў самакіравання — муніцыпалітэтаў. Зараз Міністэрства транспарту Літвы адказнае выключна за рэалізацыю дзяржаўнай транспартнай палітыкі і не мае дачынення да кіравання транспартнымі кампаніямі. Муніцыпалітэты, у сваю чаргу, нясуць адказнасць за транспартнае забеспячэнне жыхароў адпаведных тэрыторый, а таксама рэалізуюць функцыі ўласніка ў дачыненні да транспартных прадпрыемстваў.

Па-другое, калі ідзе гаворка пра рэгулярныя зносіны, то тут абавязковым з'яўляецца заключэнне дамовы паміж замоўцам перавозак (муніцыпалітэтам) і выканальнікам перавозак (транспартным прадпрыемствам). Адпаведная норма закладзена ў Рэгламенце ЕС 1370/2007. Замова на перавозкі грамадскім транспартам у рэгулярных зносінах размяшчаецца муніцыпалітэтам на падставе конкурсу. Паводле таго ж Рэгламента, дазваляецца заключаць кантракт з выканальнікам без правядзення конкурсу, калі гэта прадпрыемства на 100% належыць самому муніцыпалітэту.

Па-трэцяе, у трох гарадах Літвы — Вільнюсе, Каўнасе і Клайпедзе функцыянуюць незалежныя рэгулюючыя органы (аператары пасажырскіх перавозак). Разгледзім выпадак Клайпеды больш падрабязна[3].

«*Клайпедскі пасажырскі транспарт*»

«***Клайпедскі пасажырскі транспарт***» (далей — КПТ) — муніцыпальная ўстанова, заснаваная муніцыпалітэтам

3 Усе звесткі атрыманыя непасрэдна ад дырэктара «Клайпедскага пасажырскага транспарту» Гінтараса Ненішкіса (Gintaras Neniskis) у кастрычніку 2012 г.

Клайпеды ў 2003 г. У тэрытарыяльны абшар абслугоўвання ўстановы ўваходзіць не толькі горад Клайпеда, а таксама Клейпедскі і Крэтынгскі раёны (варта адзначыць, што муніцыпалітэты гэтых раёнаў не ўваходзяць у склад заснавальнікаў КПТ). Агульная колькасць насельніцтва дадзеных адміністрацыйных адзінак перавышае 250 тыс. чалавек, што параўнальна з многімі гарадскімі агламерацыямі Беларусі.

КПТ выконвае шэраг дэлегаваных муніцыпалітэтам функцый:

Планаванне забеспячэння насельніцтва паслугамі грамадскага транспарту:

— усеабдымная распрацоўка маршрутнага сеціва,
— распрацоўка раскладаў руху аўтобусаў па кожным маршруце.

Правядзенне конкурсаў на абслугоўванне маршрутаў і заключэнне кантрактаў з перавозчыкамі.

Ажыццяўленне тарыфнай (фінансавай) палітыкі ў сферы грамадскага транспарту:

— планаванне бюджэту, разлік тарыфу і вынясенне прапановы па велічыні тарыфу ў муніцыпалітэт,
— продаж квіткоў на праезд (у тым ліку т.зв. «праязных»),
— разлікі з перавозчыкамі.

Кантроль за выкананнем кантрактаў:

— усталяванне і эксплуатацыя цэнтралізаванай інтэлектуальнай сістэмы, з дапамогай якой супрацоўнікі КПТ кантралююць выкананне прапісаных у кантракце з перавозчыкамі аб'ёмаў перавозкі і часовы графік,
— кантроль за выкананнем нормаў заканадаўства, у тым ліку па аплаце праезду (апошняе ажыццяўляецца з прыцягненнем знешніх агентаў).

Акрамя пералічаных функцый у сферы грамадскага транспарту, КПТ выконвае шэраг іншых функцый, дэлегаваных муніцыпалітэтам, а менавіта:

Рэгулюе доступ на рынак перавозак пасажыраў аўтамабілямі таксі.

З'яўляецца адказным за рэалізацыю палітыкі паркоўкі аўтамабіляў, у тым ліку збор сродкаў за паркоўку.

Па стану на канец 2012 г. КПТ быў адказны за эксплуатацыю 29 маршрутаў грамадскага транспарту, з іх 7 — прыгарадныя. КПТ па выніках праведзеных конкурсаў мае падпісаныя кантракты з 7 транспартнымі кампаніямі. Былы рэгіянальны манапаліст, а зараз муніцыпальная транспартная кампанія, нароўні з іншымі суб'ектамі ўдзельнічае ў конкурсе. Цяпер гэта кампанія займае каля 40% у агульным рынку перавозак, у той час як 60% маюць іншыя кампаніі, якія цалкам знаходзяцца ў прыватных руках. Рынак грамадскага транспарту ва ўсіх краінах Еўрапейскага саюза адкрыты для любой кампаніі, зарэгістраванай у яго межах, аднак у Клайпедзе замежныя перавозчыкі пакуль не дзейнічаюць.

КПТ заключае кантракты з перавозчыкамі тэрмінам на 5 год. Паводле Дырэктывы ЕС №1370, такі кантракт можа быць падоўжаны без правядзення дадатковага конкурсу яшчэ на 2,5 гады. Пасля гэтага неабходна праводзіць новы конкурс. Маршруты, якія выстаўляюцца на конкурс, могуць быць як асобнымі, так і ісці «пакетамі». Удзельнічаць у конкурсе таксама можа як асобная кампанія, так і кансорцыум, утвораны з некалькіх кампаній. Галоўнай умовай конкурсу з'яўляецца цана 1 км прабегу аўтобуса вызначанай умяшчальнасці.

Кантракт, якія заключае з перавозчыкамі КПТ, можна аднесці да тыпу кантракта з фікасаванай сумай і прэміямі/штрафамі. У кантракце фіксуецца намінальная грашовая сума, якую перавозчык атрымае за 1 км прабегу аўтобуса па маршруце, у залежнасці ад таго, колькі пасажыраў ён перавёз. У дадзеным выпадку практычна ўсе рызыкі (т.зв. рызыкі «з боку попыту») нясе муніцыпалітэт у асобе КПТ. Перавозчык нясе толькі аперацыйныя рызыкі (т.зв. рызыкі «з боку прапановы»). У кантракце прысутнічаюць нормы, якія павінны гарантаваць пэўную якасць прадастаўляемай паслугі, напрыклад:

— нявыкананы рэйс не аплочваецца,
— пры спазненні больш чым 20% рэйсаў з перавозчыка спаганяецца штраф у памеры 1% ад сумы кантракта.

Кантаркт таксама накладае пэўныя абмежаванні на абодва бакі:

— сумарны гадавы прабег не можа быць зменшаны больш чым на 5% ад таго, што прапісана ў кантракце,
— не аплочваецца прабег аўтобуса да кропкі пачатку маршрута.

Кантракты не прадугледжваюць выплаты прэмій перавозчыкамі, хаця такая практыка ёсць у іншым горадзе Літвы — Каўнасе. Пры разліках кантрактнай цаны ўлічваюцца амартызацыйныя выдаткі на абнаўленне парку транспартных сродкаў.

Пры выкарыстанні кантрактаў з фіксаванай сумай усе фінансавыя рызыкі нясе КПТ, а фактычна — муніцыпалітэт Клайпеды. Галоўнай крыніцай фінансавання выдаткаў на грамадскі транспарт з'яўляюцца сродкі ад продажу квіткоў. Па стане на 2011 г. яны склалі 20 млн. літаў. Яшчэ 12 млн. літаў было выплачана муніцыпалітэтам у якасці кампенсацыі за праезд пасажыраў-ільготнікаў. Дадатковыя прыбыткі КПТ склалі 1,5 млн. літаў. У выніку чыстыя страты КПТ склалі 0,85 млн. літаў, якія муніцыпалітэт павінен быў кампенсаваць у якасці прамой субсідыі.

Варта асобна спыніцца на сістэме фінансавання працы самога КПТ. Мясцовым нарматыўным актам усталяваны адмысловы ліміт у 3% ад агульнай сумы фінансавання грамадскага транспарту, які можа быць накіраваны на аплату дзейнасці КПТ. Акрамя таго, у распараджэнні ўстановы застаюцца ўсе сродкі, атрыманыя ад выканання дадатковых функцый (гл. вышэй). Колькасць супрацоўнікаў КПТ у 2012 г. склала 30 чалавек.

Перспектывы развіцця незалежнага рэгулявання грамадскага транспарту ў Еўропе: праект Caprice[4]

У 2008-2011 гг. пры фінансавай падтрымцы Еўрапейскай камісіі аператары грамадскага транспарту з Берліна, Бухарэста, Варшавы, Вільнюса і Парыжа рэалізавалі праект пад назвай CAPRICE. На падставе даследаванняў найлепшых практык былі распрацаваныя рэкамендацыі для палітыкі ў сферы грамадскага транспарту на нацыянальным і агульнаеўрапейскім узроўні. Можна з вялікай доляй

4 *http://www.caprice-project.info*

верагоднасці сцвярджаць, што большасць гэтых рэкамендацый стане своеасаблівым накірункам у далейшым развіцці сістэмы рэгулявання грамадскага транспарту ў Еўропе, асабліва што тычыцца вялікіх гарадскіх агламерацый.

Праект прапануе наступныя рэкамендацыі:

1. Узмацненне інтэграваных рэгулюючых органаў. Межы метраполій, як правіла, шырэйшыя за межы самога горада-сталіцы, таму мясцовыя і рэгіянальныя ўлады павінны ўзяць на сябе адказнасць за інтэграваныя транспартныя паслугі. Усе віды транспарту ў межах метраполіі павінны рэгулявацца адным органам.

2. Бесперабойнае фінансаванне грамадскага транспарту. Сталае і надзейнае фінансаванне павінна пакрываць як неабходныя аперацыйныя выдаткі перавозчыкаў, так і інвестыцыйныя выдаткі ў інфраструктуру і транспартныя сродкі. Добрым прыкладам з'яўляецца метраполія Парыжа ў Францыі, дзе ўсе мясцовыя фірмы абавязаны плаціць адмысловы транспартны збор з кожнага працаўладкаванага, які ідзе на падтрымку грамадскага транспарту.

3. Кантрактацыя паслуг грамадскага транспарту, у тым ліку праз тэндэры. Для гэтага неабходны моцны рэгулюючы орган, які рыхтуе тэндэры, вызначае стандарты абслугоўвання, праводзіць тэндэры і кантралюе выкананне дамоваў. Нават калі кантракт аддаецца муніцыпальнаму перавозчыку без правядзення конкурсу, CAPRICE рэкамендуе ўжываць сістэму шматбаковага кантролю за якасцю перавозак. Для гэтага неабходна, каб функцыі аператара і перавозчыка былі дакладна падзеленыя: аператар вызначае ўсе параметры аказваемай паслугі, а перавозчык прымае рашэнні выключна на аперацыйным узроўні — якім чынам больш эфектыўна рэалізаваць заданне аператара. Акрамя таго, пажадана, каб тэрмін, на які заключаецца кантракт, быў як мага даўжэйшым: гэта дазволіць забяспечыць акупнасць інвестыцый.

4. Крокі да энергаэфектыўнай, ці «зялёнай» мабільнасці. Улады метраполій павінны быць адкрытымі для тэставання новых крыніц энергіі для грамадскага транспарту. Яны таксама павінны пачаць распрацоўку доўгатэрміновых

стратэгій, як арганізаваць працу транспарту без выкарыстання вуглевадароднага паліва. Метраполіі павінны атрымаць права абмяжоўваць рух прыватнага транспарту ў гарадскіх зонах і ўводзіць плату за праезд па гарадскіх вуліцах. Еўрапейскаму саюзу варта павялічыць фінансаванне даследаванняў, скіраваных на забеспячэнне грамадскага транспарту альтэрнатыўнымі крыніцамі энергіі. Таксама трэба распрацаваць захады ў галіне падаткаабкладання, как зрабіць «зялёны» транспарт больш эканамічна прывабным.

5. Планы мабільнасці і кіраванне дарожным рухам. Усе еўрапейскія метраполіі павінны распрацоўваць планы мабільнасці для сваёй тэрыторыі — як кароткатэрміновыя (5 год), так і доўгатэрміновыя (15-20 год). Сістэма кіравання рухам павінна мець за мэту павелічэнне сярэдняй хуткасці грамадскага транспарту. Сродкі грамадскага транспарту павінны мець прыярытэт і рухацца па асобных палосах. Паслугі грамадскага транспарту ў метраполіях павінны быць даступнымі 24 гадзіны ў суткі і ў любым месцы.

6. Інтэграваная сістэма інфармавання пасажыраў. Такая сістэма патрабуе поўнага ўдзелу перавозчыкаў усіх відаў транспарту. Сістэмы інфармавання патрабуюць даволі значнага фінансавання, таму неабходна прыкласці намаганні да стандартызацыі дадзеных, фарматаў іх абмену і інтэрфэйсаў. Для інтэграцыі еўрапейскіх краін таксама істотна, каб інфармацыя насіла міжнародны характар.

7. Інтэграваныя квіткі для метраполій. Аператары перавозак павінны мець права ўсталёўваць дыферэнцыяваную сістэму тарыфаў за праезд у межах усяго арэалу метраполіі. У тых краінах, дзе чыгуначныя перавозкі рэгулююцца не на рэгіянальным, а нацыянальным узроўні, неабходна забяспечыць аднолькавасць тарыфаў на такія перавозкі ў параўнанні з звычайнымі гарадскімі. Трэба таксама аддаваць перавагу сістэме бескантактнага электроннага квітка.

8. Даступнасць для пасажыраў з абмежаванай мабільнасцю. Метраполіям неабходна выпрацаваць зразумелую стратэгію доступу людзей з абмежаванымі магчымасцямі да грамадскага транспарту, якая б утрымлівала дакладныя

колькасныя індыкатары. Доступ такіх пасажыраў павінен забяспечвацца на працягу ўсёй паездкі. У доўгатэрміновай перспектыве, доступ павінен быць забяспечаны ў бездапаможным рэжыме таксама, а стандарты доступу павінны быць аднолькавымі для ўсіх перавозчыкаў.

Як бачым, далейшае развіццё рэгулюючых органаў у сферы грамадскага транспарту ў Еўропе будзе адбывацца па шляху пашырэння іх кампетэнцый і ўзмацнення арганізацыйнага і фінансавага патэнцыялу. Безумоўна, гэта дазволіць значна павялічыць эфектыўнасць дзяржаўных выдаткаў на грамадскі транспарт, а таксама палепшыць умовы для перамяшчэння людзей.

Незалежнае рэгуляванне грамадскага транспарту ў Беларусі: сучасны стан і перспектывы

Увядзенне істытута незалежнага рэгулявання патрабуецца ва ўсіх інфраструктурных галінах Беларусі. Аднак у некаторых галінах пераход ад цэнтралізаванага спосабу кіравання да незалежнага рэгулявання запатрабуе значных высілкаў і часу, у той час як у іншых такі пераход не павінен выклікаць значных цяжкасцяў. У такіх выпадках станоўчыя эфекты ад змены палітыкі будуць бачныя ўжо ў кароткатэрміновым перыядзе.

Галіна лакальных пасажырскіх перавозак на сённяшні момант з'яўляецца адной з найбольш спрыяльнай для ўвядзення незалежнага рэгулявання дзякуючы наступным чыннікам:

- Наяўнасць канкурэнцыі. Рынкі мясцовых пасажырскіх перавозак у многіх гарадах Беларусі характарызуюцца высокім узроўнем канкурэнцыі: шматлікія прыватныя перавозчыкі канкуруюць з дзяржаўнымі і паміж сабой. Прыватныя перавозчыкі займаюць да 10% рынку мясцовых пасажырскіх перавозак у краіне, а ў некаторых гарадах іх доля сягае 30-50%.
- Неабходнасць рэгулявання. Дзейная сетка маршрутаў уключае ў сябе як прыбытковыя, так і стратныя маршруты. Рэнтны патэнцыял розных маршрутаў значна адрозніваецца і залежыць ад шматлікіх фактараў, такіх

як шчыльнасць насельніцтва, інтэнсіўнасць плыні пасажыраў і інш. Усе перавозчыкі імкнуцца абслугоўваць найбольш прыбытковыя маршруты, з-за чаго і ўзнікае неабходнасць размеркавання маршрутаў паміж імі.

— Развітая заканадаўчая база. Заканадаўчая база па рэгуляванні лакальных пасажырскіх перавозак з'яўляецца адносна развітай, і ў ёй ужо прысутнічаюць паняцці замоўцы і аператара аўтамабільных перавозак пасажыраў.

Адсутнасць незалежных рэгулюючых органаў вядзе да ўзнікнення не зусім законных спосабаў рэгулявання пасажырскіх перавозак мясцовымі ўладамі.

Заканадаўства ў сферы рэгулявання грамадскага транспарту ў Беларусі

Беларускае заканадаўства вызначае тры асноўныя суб'екты рынку мясцовых пасажырскіх перавозак: замоўцу, аператара і перавозчыка[5]. Замоўцам пасажырскіх перавозак выступае мясцовы орган выканаўчай улады для гарадскіх і прагарадных перавозак, і Міністэрства транспарту для міжгародніх і міжнародных перавозак. Замоўца замаўляе паслугі грамадскага транспарту на падведамаснай тэрыторыі ў аператара. Згодна з Палажэннем «Аб аператары аўтамбільных перавозак пасажыраў», аператарам можа быць любая юрыдычная асоба альбо індывідуальны прадпрымальнік, якому замоўца даручыў арганізаваць аўтамабільныя перавозкі пасажыраў на абслугоўваемай тэрыторыі. Тэарэтычна, любы эканамічны агент можа быць аператарам. Больш за тое, адсутнічае прамая забарона на функцыянаванне больш за аднаго аператара. Разам з тым, у Палажэнні не прыведзены канкрэтныя крытэрыі выбару аператара.

Згодна з Палажэннем, аператар мае наступныя функцыі:

— падрыхтоўка прапаноў замоўцу і рэалізацыя мерапрыемстваў па ўдасканаленні маршрутнай сеткі,

5 Дадзеная сфера рэгулюецца Законам «Аб аўтамабільным транспарце і аўтамабільных перавозках», «Правіламі аўтамабільных перавозак пасажыраў у Рэспубліцы Беларусь», палажэннем «Аб аператары аўтамабільных перавозак пасажыраў».

— аператыўны кантроль за рэгулярнасцю руху аўтобусаў на маршрутах па зацверджаным раскладзе,
— заключэнне дамоваў з перавозчыкамі на выкананне аўтамабільных перавозак пасажыраў у рэгулярным злучэнні,
— каардынацыя расклада руху аўтобусаў з раскладамі руху іншых відаў пасажырскага транспарту,
— аператыўны кантроль за забеспячэннем бяспекі аўтамабільных перавозак пасажыраў у рэгулярным злучэнні,
— кантроль (пры неабходнасці — суместна з Транспартнай інспекцыяй Міністэрства транспарту і перавозчыкамі) наяўнасці ў пасажыраў праязных дакументаў (квіткоў),
— рэгуляванне інтэрвалаў руху аўтобусаў па маршрутах і ўнясенне адпаведных зменаў у расклад руху аўтобусаў,
— унясенне прапаноў аб змене тарыфаў на аўтамабільныя перавозкі пасажыраў у рэгулярным злучэнні,
— падрыхтоўка прапаноў замоўцу па абмежаванні (кватаванні) колькасці дазволаў на абслугоўванне маршруту альбо колькасці аўтобусаў на маршруце.

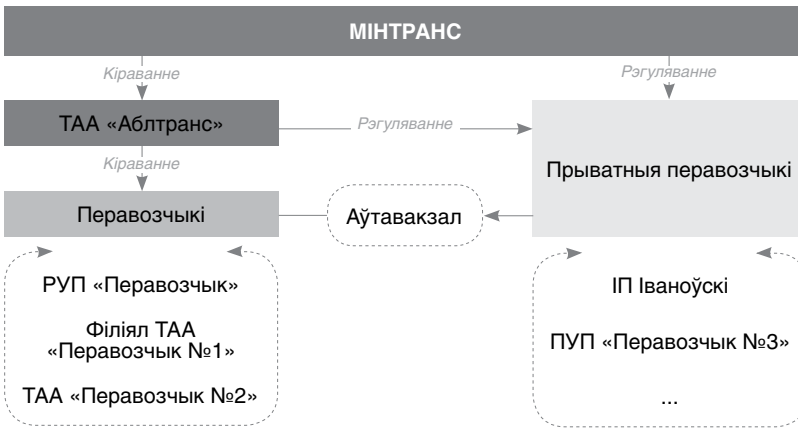
Варта адзначыць, што Палажэнне стварае некаторыя праўныя калізіі. Напрыклад, аператар абавязкова павінен быць юрыдычнай асобай альбо індывідуальным прадпрымальнікам, але як вядома, аддзелы выканаўчых органаў не з'яўляюцца самастойнымі юрыдычнымі асобамі, таму не могуць з'яўляцца аператарамі перавозак. У выпадку, калі б выканаўчы камітэт жадаў сам выконваць функцыі аператара, то неабходна было б рэгістраваць асобны праўны суб'ект.

У цяперашні момант функцыі аператара выконваюць альбо мясцовыя выканаўчыя камітэты (гэта значыць, самі замоўцы), альбо дзяржаўныя транспартныя прадпрыемствы. Апошняе з'яўляецца парушэннем артыкулаў 36 і 50 закона «Аб аўтамабільным транспарце і аўтамабільных перавозках», а таксама антыманапольнага заканадаўства, таму што ў дадзеным выпадку дзейнасць прыватных перавозчыкаў рэгулюецца і кантралюецца іх непасрэднымі канкурэнтамі — дзяржаўнымі транспартнымі прадпрыемствамі. Яны зацвярджаюць маршруты, размяркоўваюць іх, выдаюць і

забіраюць дазволы на працу на маршрутах прыватным перавозчыкам, ажыццяўляюць кантроль за іх дзейнасцю. Больш падрабязна арганізацыйныя сувязі паміж удзельнікамі рынку паказаны на малюнку 4.

Малюнак 4.

Сістэма дзяржаўнага рэгулявання ў сферы аўтамабільнага грамадскага транспарту



Малюнак 5.

Схема праўных узаемаадносінаў суб'ектаў у працэсе арганізацыі і прадастаўлення паслуг па перавозцы пасажыраў

Як правіла, аператары патрабуюць ад прыватных перавозчыкаў падпісання дамовы на аказанне паслуг па

перавозцы пасажыраў. Сістэма праўных узаемаадносінаў паміж суб'ектамі, задзейнічанымі ў працэсе прадастаўлення паслуг грамадскага транспарту, адлюстравана на малюнку 5. У выпадку адмовы аператар не выдае перавозчыку дазвол на маршрут. З-за таго, што тыповая дамова не была распрацаваная, аператары складаюць іх самастойна, часта ўключаючы ў іх незаконныя патрабаванні. Напрыклад, у некаторых гарадах палажэнні дамовы абавязваюць перавозчыкаў прадастаўляць адно бясплатнае месца на праезд ільготным катэгорыям пасажыраў без усялякай кампенсацыі.

Размеркаванне дазволаў на маршруты ажыццяўляецца адмысловымі конкурснымі камісіямі пры аператарах перавозак і застаецца нерэгламентаваным. Адсутнічаюць дакладныя правілы размеркавання маршрутаў паміж перавозчыкамі. Вядомыя выпадкі, калі прыватныя фірмы з няякаснымі транспартнымі сродкамі, якія былі потым забароненыя, атрымлівалі дазволы на найбольш прыбытковыя маршруты, а іншым перавозчыкам было адмоўлена ў дазволах. Вынікі апытання прыватных перавозчыкаў, праведзенага прафсаюзам «Садружнасць» у 2005 г. паказалі, што палова рэспандэнтаў сутыкаліся з карупцыяй пры размеркаванні маршрутаў (Бабицкий, Крамон-Таубадель, 2006). І сапраўды, конкурсныя камісіі складаюцца з прадстаўнікоў мясцовай улады (фактычна, замоўцы перавозак) і аператара (дзяржаўнае прадпрыемства), што робіць практычна немагчымай справядлівую канкурэнцыю паміж рознымі перавозчыкамі.

Канцэсія маршрутаў, ці збор аплаты за карыстанне імі, заканадаўча не ўрэгулявана. У некаторых гарадах улады стасуюць практыку правядзення аўкцыёнаў (тэндэраў) на маршруты. Напрыклад, у Бабруйску, дзе была арганізавана такая працэдура ў сярэдзіне 2000-х гг., цана дазволаў на маршрут дасягала 7 тыс. долараў. Такі аўцыён, аднак, нельга прызнаць цалкам законным, бо заканадаўства рэгламентуе толькі адкрытыя тэндэры на закупку тавараў ці аказанне паслуг установамі і прадпрыемствамі бюджэтнай сферы. Таксама абавязковае правядзенне адкрытых тэндэраў па продажы аб'ектаў нерухомасці ці правоў арэнды. Але кары-

станне маршрутам не ўваходзіць ні ў адну з вышэйназваных катэгорый. Акрамя таго, аператары не праводзілі адпаведнай колькаснай ацэнкі прыбыткаў і стратаў, што могуць узнікнуць пры абслугоўванні канкрэтных маршрутаў. У беларускай рэгуляторнай практыцы вядомыя яшчэ больш некарэктныя спосабы рэгулявання. Напрыклад, мясцовыя ўлады Гродна рэкамендавалі перавозчыкам уносіць добраахвотныя ахвяраванні ў бюджэт горада. Перавозчыкі, што ўнеслі найбольшыя сумы (да 10 тыс.долараў), атрымалі дазволы на найбольш прыбытковыя маршруты. У некаторых іншых гарадах перавозчыкам прапаноўвалася па чарзе пераходзіць з маршруту на маршрут, што павінна было зраўняць іх магчымасці атрымліваць прыбытак, але ставіла пад пытанне тэхнічную эфектыўнасць. Вядомыя выпадкі, калі замоўца навязваў перавозчыку абслугоўванне стратных маршрутаў разам з пэўнай колькасцю прыбытковых.

Большасць пералічаных недахопаў у сферы рэгулявання грамадскага транспарту можа быць выпраўленая са з'яўленнем незалежных апаратараў пасажырскіх перавозак.

Незалежныя аператары пасажырскіх перавозак: перспектывы для Беларусі

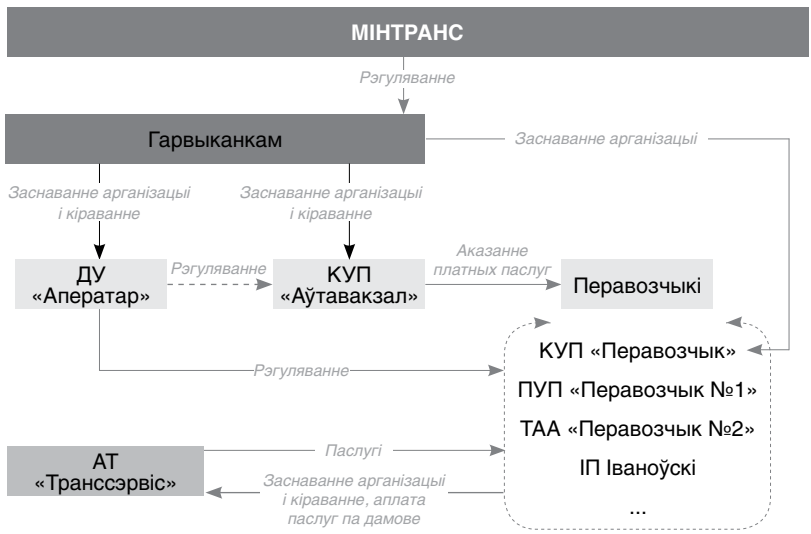
На сённяшні момант у Беларусі створаны 3 незалежныя аператары перавозак: у Мінску, Брэсце і Гомелі. У іншых гарадах функцыі аператараў выконваюць дзяржаўныя транспартныя прадпрыемствы, якія не могуць забяспечыць справядлівую канкурэнцыю на рынку перавозак, бо самі іх ажыццяўляюць. У перспектыве развіццё грамадскага транспарту будзе залежаць ад здольнасці ўладаў Беларусі працягваць рэформы далей, а менавіта зрабіць наступныя крокі:

— канчаткова перадаць усе дзяржаўныя транспартныя прадпрыемствы ў камунальную ўласнасць (пакуль што гэта зроблена толькі ў Мінску);
— стварыць незалежных аператараў пасажырскіх перавозак ва ўсіх рэгіёнах і гарадах;
— пашырыць паўнамоцтвы аператараў і забяспечыць іх стабільнае фінансаванне;
— зрабіць абавязковай кантрактацыю паслуг грамадскага транспарту.

Падрабязна прапанаваны дызайн рэгуляторнай сістэмы паказаны на малюнку 6.

Малюнак 6.

Схема арганізацыйных адносінаў
пасля правядзення прапанаваных рэформаў
у сферы грамадскага транспарту.



Функцыі, якія павінен выконваць аператар пасажырскіх перавозак, дзеляцца на базавыя і дадатковыя (тыя, што варта перадаць аператару на далейшых стадыях правядзення рэформаў). Да базавых функцый можна аднесці:

— планаванне маршрутнай сеткі;
— падзел маршрутаў паміж перавозчыкамі праз адпаведную працэдуру;
— кіраванне аб'ектамі транспартнай інфраструктуры;
— заключэнне кантрактаў з перавозчыкамі і кантроль за іх выкананнем.

Выкананне базавых функцый патрабуе дастатковага ўзроўню кампетэнцый, стабільнага фінансавання, моцнага арганізацыйнага патэнцыялу. Чакаецца, што склад новых рэгулюючых органаў будзе фарміравацца з ліку адпаведных спецыялістаў былых дзяржаўных манапалістаў, якія раней

па сутнасці і выконвалі большасць з пералічаных вышэй функцый.

Акрамя базавых функцый, зыходзячы, у першую чаргу, з практыкі краін Захаду, можна прагназаваць вялікае запатрабаванне на выкананне аператарам шэрагу дадатковый функцый. Гэтае запатрабаванне звязана ў асноўным з развіццём сучасных тэхналогій і ростам якасці жыцця, якія прыносяць змены ў чаканні спажыўцоў. Да дадатковых функцый аператара пасажырскіх перавозак можна аднесці:

— увядзенне і абслугоўванне сістэмы аплаты паездак у рэжыме «адзінага квітка», у тым ліку з выкарыстаннем электроннага бескантактнага квітка,
— стварэнне і выкарыстанне адзінай сістэмы інфармавання пасажыраў,
— рэгуляванне рынку перавозак аўтамабілямі таксі,
— выкарыстанне адзінай інтэлектуальнай сістэмы кіравання дарожным рухам (уключна з сфетлафорамі[6]),
— арганізацыя і збор аплаты за вулічныя паркоўкі,
— удзел у распрацоўцы планаў гарадской мабільнасці.

Увядзенне паўнавартаснага інстытута незалежнага рэгулявання грамадскага транспарту дазволіць у значнай ступені зрабіць удаемадачыненні на гэтым рынку больш праўнымі, а таксама функцыянаванне ўсёй сістэмы — больш эфектыўным. Змены дазволяць павялічыць удзел у рынку прыватнага капіталу і скараціць патрэбу ў дзяржаўных датацыях. У сярэднетэрміновай перспектыве адбудзецца адчувальны рост якасці аказваемых пасажырам паслуг.

ВЫСНОВЫ

На аснове вывучэння досведу працы незалежных аператараў пасажырскіх перавозак у Польшчы і Літве, а таксама агульнаеўрапейскіх нарматыўных дакументаў, можна прыйсці да высновы, што інстытут незалежнага рэгулявання грамадскага транспарту ўстойліва замацаваўся ў

6 На сённяшні момант у Беларусі гэта сфера адказнасці ДАІ МУС.

сістэме дзяржаўнай адміністрацыі краін Еўрапейскага саюза. Працэс раздзяржаўлення, адкрыцця доступу на рынак і рэфармавання былых манапалістаў носіць незваротны характар, і незалежныя рэгулюючыя органы з'яўляюцца цэнтральным звяном у новапабудаванай сістэме адносінаў на рынку. Можна з вялікай доляй верагоднасці прагназаваць, што далейшае развіццё рэгулюючых органаў у сферы грамадскага транспарту ў Еўропе будзе адбывацца па шляху пашырэння іх кампетэнцый і ўзмацнення арганізацыйнага і фінансавага патэнцыялу.

Што тычыцца Беларусі, то ўжо створана неабходная нарматыўная база для рэалізацыі прынцыпу незалежнага рэгулявання ў грамадскім транспарце. Больш за тое, ужо некалькі год функцыянуюць аператары пасажырскіх перавозак, якія практычна цалкам адпавядаюць усім неабходным крытэрыям, у трох гарадах: Мінску, Брэсце і Гомелі. Аднак спосабы рэгулявання рынку пасажырскіх перавозак у іншых гарадах пакідаюць жадаць лепшага. Перспектывы развіцця грамадскага транспарту ў Беларусі будуць наўпрост залежаць ад здольнасці ўладаў краіны зрабіць незалежнае рэгуляванне агульнай і адзіна дазволенай практыкай, а таксама забяспячыць рэгулюючыя органы (аператараў пасажырскіх перавозак) больш шырокімі паўнамоцтвамі, а таксама арганізацыйнымі, інтэлектуальнымі і фінансавымі рэсурсамі.

ЛІТАРАТУРА

CASE Беларусь (2009). Концепция приватизации автомобильного пассажирского транспорта в Беларуси. http://case-belarus.eu/wp-content/uploads/2011/07/Concept-of-privatisation.pdf

Cox, W. (2000). Competition, not monopolies, can improve public transit. http://heartland.org/sites/all/modules/custom/heartland_migration/files/pdfs/7215.pdf

Cox, W. (2011). Urban transportation policy requires factual foundations. http://www.heritage.org/research/reports/2011/02/urban-transportation-policy-requires-factual-foundations

EBRD (2004).Transition Report 2004: Infrastructure. EBRD, 2004.

Friedman, D. (1999). Hidden order.

Litman, T. (2010). Evaluating transportation economic development impacts. www.vtpi.org/econ_dev.pdf

O'Toole, R. (1998). Ten transit myths. http://reason.org/files/8b9a112cf745cb6ba869504382cbea92.pdf

Бабицкий, Д.М., Буйкевич, О.С. и др. (2010). Общественный транспорт Беларуси: состояние и пути развития. Минск, 2010

Бабицкий, Д., Крамон-Таубадэль, С., (2006). Развитие частных пассажирских перевозок автомобильным транспортом в Беларуси.http://www.research.by/webroot/delivery/files/pp2006r02.pdf

Бабицкий, Д., Чухай, А. (2006). Независимое регулирование в отраслях инфраструктуры: возможности для местных пассажирских перевозок автомобильным транспортом в Беларуси. http://old.research.by/pdf/pp2006r06.pdf

Исследовательский центр ИПМ (2004-2012). Мониторинг инфраструктуры Беларуси. http://www.research.by/rus/bim.

Ацэнка рэгулятыўнага ўплыву як інструмент паляпшэння дзяржаўнага рэгулявання і эканамічнага развіцця

Максім Карлюк

УВОДЗІНЫ

Якасць і абгрунтаванасць дзяржаўнага рэгулявання з'яўляюцца важнымі элементамі паспяховасці эканамічнага развіцця. Для паляпшэння якасці працэсу прыняцця рашэнняў на дзяржаўным узроўні і, урэшце, якасці непасрэдна саміх прынятых рашэнняў, выпрацаваны шэраг ініцыятыў нацыянальнага, рэгіянальнага і міжнароднага характару. Самымі буйнымі з'яўляюцца ініцыятыва па лепшым або «разумным» кіраванні ў Еўрапейскім саюзе (ЕС)[1] і рэгулятыўная палітыка ў рамках Арганізацыі эканамічнага супрацоўніцтва і развіцця (АЭСР)[2].

Цэнтральнае месца ў дадзеных ініцыятывах займае ацэнка рэгулятыўнага ўплыву (АРУ) — падыход, які стаў сусветнай тэндэнцыяй у сферы паляпшэння дзяржаўнага рэгулявання з мэтай дасягнення лепшых эканамічных і іншых вынікаў. Многія краіны пайшлі шляхам рэфармавання нацыянальных сістэм дзяржаўнага кіравання і прыняцця рашэнняў з дапамогай АРУ для забеспячэння іх адпаведнасці сучасным умовам, у тым ліку ўсе краіны-суседкі Беларусі, у тым ліку Расія і Украіна. Аднак самыя дасканалыя сістэмы існуюць у найбольш эканамічна развітых краінах.

АРУ — гэта ў першую чаргу інструмент сістэматычнага выяўлення мажлівых эфектаў (выгод, выдаткаў, рызыкаў), якія могуць з'явіцца ад увядзення тых ці іншых захадаў рэгулявання. Гэта значыць, што ў працэсе распрацоўкі прававых актаў павінны вызначацца ўсе мажлівыя на-

1 Better Regulation / European Commission — *http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm* (дата доступу: 30.11.2012).

2 Regulatory Policy / Organisation for Economic Co-operation and Development — *http://www.oecd.org/regreform/* (дата доступу: 30.11.2012).

ступствы іх прыняцця. Сэнс ацэнкі — у вызначэнні мэтаў рэгулявання, знаходжанні ўсіх варыянтаў рэгулявання і параўнання з мажлівымі альтэрнатывамі. Сярод іншага, гэта дасягаецца вызначэннем з дапамогай адпаведных метадалогій сумы выдаткаў і выгад усіх суб'ектаў грамадскіх дачыненняў, у тым ліку эканамічных суб'ектаў. Гэта дазваляе ажыццяўляць рэгуляванне ў адпаведнасці з крытэрыямі аптымальнасці эканамічнай сістэмы і дзяржаўнай палітыкі і дасягнуць сітуацыі, калі для ўсіх членаў грамадства агульная сума выгод ад рэгулявання будзе большая за сукупны аб'ём выдаткаў, панесеных у сувязі з гэтым.

Ацэнка рэгулятыўнага ўплыву не замяняе працэс прыняцця рашэнняў, які па сваёй прыродзе з'яўляецца палітычным. Аднак яна служыць для больш эфектыўнага, адказнага і асэнсаванага прыняцця рашэнняў. Ідэя заключаецца ў тым, што больш рацыянальнае рэгуляванне можа быць дасягнутае шляхам прымянення аналітычных інструментаў. АРУ існуе для звароту ўвагі асобаў, што прымаюць рашэнні, на навуковыя доказы, эканамічныя даследаванні і для супрацьстаяння палітыцы інтарэсаў. Гэта дазваляе дасягнуць так званага «*evidence-based policymaking*», або прыняцця палітычных рашэнняў на аснове фактычных дадзеных.

Задачай АРУ з'яўляецца паляпшэнне прававых актаў праз вызначэнне найбольш эфектыўных падыходаў да рэгулявання, уключна, што вельмі істотна, з нерэгулятыўнымі альтэрнатывамі прыняцця рашэнняў. Адпаведна, такая ацэнка дазволіць пазбегнуць эфекту, які ў тэрміналогіі АЭСР называецца «рэгулятыўнай інфляцыяй» — пастаяннае павелічэнне масіву нарматыўных актаў і выдаткаў, якія яны з сабой прыносяць у выглядзе негатыўнай нагрузкі на эканоміку. Вынікамі эфектыўна пабудаванай сістэмы АРУ, паводле вышэйпазначанага, павінны стаць, сярод іншага, больш эфектыўнае выкарыстанне рэсурсаў і ўстойлівы эканамічны рост.

Разам з тым, АРУ не можа гарантаваць выключна станоўчыя і высокаэфектыўныя рашэнні. Па-першае, як было паказана вышэй, застаецца палітычны складнік прыняцця рашэнняў, які можа не заўжды кіравацца эмпірычнымі дадзенымі і навуковымі даследаваннямі. Па-

другое, якой бы дасканалай метадалогія ні была, у ацэнцы рэгулятыўнага ўплыву мы заўжды гаворым пра асобаў, эканамічных суб'ектаў і іх адносіны, пра іх мажлівае становішча ў будучыні. Любыя прагнастычныя дзеянні і мадэлі ў гэтай сферы маюць свае абмежаванні і ніколі не будуць поўнасцю дакладнымі.

Ацэнка рэгулятыўнага ўплыву ўжо мае гісторыю развіцця – дзе паспяховую, а дзе не вельмі. Аднак паступова ўсё больш і больш краін уводзяць дадзены інструмент у якасці абавязковага пры распрацоўцы прававых актаў (OECD, 2009).

Правядзенне ацэнкі рэгулятыўнага ўплыву ў дачыненні да новых прававых актаў называецца *ex ante*, або папярэдняй, ацэнкай. Аднак не варта разумець ацэнку рэгулятыўнага ўплыву толькі як прагнастычны аналіз. Насамрэч, ніхто не застрахаваны ад памылковай ex ante ацэнкі. Адпаведна, ацэнка, заснаваная на непасрэдных выніках, а не на прагнозных паказчыках, інакш кажучы, *ex post* ацэнка, можа мець істотную ролю як для будучых, так і для цяперашніх ацэнак. Для будучых гэта дазваляе карэктаваць дапушчэнні і агулам выяўляць сістэматычныя памылкі метадалогіі. Для цяперашніх – дазваляе пазбегнуць маніпулявання ацэнкай у бок ухвалення рэгулявання ў сувязі з веданнем перспектывы ex post ацэнкі.

Такім чынам, ацэнка рэгулятыўнага ўплыву з'яўляецца кампанентам якаснага, адказнага і абгрунтаванага дзяржаўнага рэгулявання, якое ўлічвае максімальную колькасць знешніх фактараў і якое накіравана на дасягненне найлепшых і эмпірычна абгрунтаваных вынікаў для ўсіх членаў грамадства.

Беларусь таксама зможа істотна выйграць ад увядзення паўнавартаснай і ўсебаковай АРУ. У выпадку пабудовы эфектыўнай сістэмы ацэнкі асноўнымі перавагамі будуць істотная эканомія дзяржаўных сродкаў, а таксама сродкаў юрыдычных і фізічных асобаў, пазбяганне прыняцця неэфектыўных ці нават шкодных прававых актаў і нормаў права, спрыянне эканамічнаму развіццю краіны.

У дадзенай працы будуць разгледжаны эфекты і функцыянаванне АРУ з мэтай выяўлення рэкамендацый для Беларусі.

Першы раздзел прысвечаны разгляду эканамічнага ўплыву дзяржаўнага рэгулявання. Гэта будзе зроблена на аснове аналізу наяўнай літаратуры і даследаванняў у дадзенай сферы. Другі раздзел прысвечаны функцыянаванню ацэнкі рэгулятыўнага ўплыву ў замежных краінах і ў Беларусі. У якасці прыкладу функцыянавання АРУ былі ўзятыя дзяржавы-члены АЭСР, як найбольш развітыя краіны свету з істотнай практыкай функцыянавання АРУ. Нарэшце, на аснове праведзенага аналізу ў трэцім раздзеле будуць выпрацаваныя шэраг рэкамендацый для Беларусі.

Уплыў дзяржаўнага рэгулявання на эканамічны рост

Рэгуляванне эканомікі можна лічыць добрым і якасным, калі яно здольнае палепшыць эканамічны дабрабыт з мінімальным агульным коштам або максімальнай агульнай выгодай для грамадства. Аднак выяўленне колькасных вынікаў сувязі між зменамі ў рэгулятыўнай палітыцы і ўплывам на эканамічны рост з'яўляецца складанай, а часам немажлівай задачай.

АЭСР прысвячае шмат увагі рэгулятыўнай палітыцы. Існуюць шматлікія даследаванні, прысвечаныя такім аспектам, як непасрэдна рэгулятыўная палітыка (OECD, 2012), паляпшэнне якасці рэгулявання і рэгулятыўная рэформа (OECD, 2009a; OECD, 2010a; OECD, 2012), індыкатары сістэм рэгулятыўнага менеджменту (OECD, 2009b; OECD, 2010b), ацэнка рэгулятыўнага ўплыву (OECD, 2009c; OECD, 2009d). Аднак такія даследаванні не ўключаюць эмпірычны аналіз уплыву дадзеных інстытутаў на эканамічнае развіццё. Робіцца агульнае тэарэтычнае сцверджанне, што эканамічны аналіз павінен a priori весці да прыняцця лепшых рэгулятыўных рашэнняў параўнальна з сітуацыяй адсутнасці такога аналізу (OECD, 2009d, p.18). Падобная сітуацыя назіраецца і ў шэрагу аўтарскіх даследаванняў сістэм дзяржаўнага рэгулявання і АРУ (напр., Baldwin, 2010; Bond, 2012; Renda, 2011).

Аднак ёсць шэраг даследаванняў, якія эмпірычна паказваюць, што агулам няякаснае рэгуляванне можа прыводзіць

да істотных эканамічных скажэнняў, якія памяншаюць эканамічны рост або ВУП, шкодзяць інвестыцыям, канкурэнтаздольнасці і прадпрымальніцтву (Parker and Kirkpatrick, 2012). Так, даследаванне паводле Індыкатараў дзяржаўнага кіравання Сусветнага банку[3] прыводзіць да высновы, што якасць рэгулявання мае станоўчы ўплыў на эканамічны рост (Jalilian, Kirkpatrick and Parker, 2007).

Паводле *Gorgens et al.* (2003), на аснове мадэлі рэгрэсіі з выкарыстаннем дадзеных Індэкса эканамічнай свабоды ў якасці паказчыка рэгулятыўнай нагрузкі[4] выяўлена пазітыўная залежнасць між рэгулятыўнай палітыкай і эканамічным ростам: зарэгуляваная эканоміка можа расці на 2-3% у год менш, чым параўнальна менш зарэгуляваная эканоміка. Даследаванне Jacobzone et al. (2010) на аснове рэгрэсійнага аналізу ўзаемасувязі між Сістэмай рэгулятыўнага менеджменту[5] і эканамічнымі індыкатарамі сведчыць пра істотны пазітыўны ўплыў на працаўладкаванне, ВУП і прадукцыйнасць працы ў выпадку паляпшэння дадзеных сістэм.

Асобна варта вылучыць працу Loayza et al. (2004), якая дэманструе эмпірычную ацэнку ўплыву рэгулятыўнай палітыкі на рост ВУП і яго валатыльнасць у вялікай выбарцы (76) развітых краін і краін, якія развіваюцца, з выкарыстаннем рэгрэсіі. Вылучаюцца шэраг індыкатараў, у прыватнасці рэгуляванне міжнароднага гандлю, падатковай нагрузкі, забеспячэнне кантрактаў, працоўныя рынкі і фінансавыя рынкі. Аўтары прыходзяць да высновы аб негатыўнай ўзаемасувязі эканамічнага росту і агульнага рэгулявання і асобна рынку тавараў і рэгулявання рынку працы. Аднак аўтары не выявілі такой самай паслядоўнай залежнасці рэгулявання і валатыльнасці ВУП. У той самы час, індэкс фіскальнай нагрузкі мае істотную сувязь з эканамічным ростам. Таксама аўтары паказваюць, як

3 World Governance Indicators / World Bank — *http://info.worldbank.org/governance/wgi/* (дата доступу: 30.01.2012).

4 Economic Freedom Index / Heritage Foundation — *http://www.heritage.org/index/* (дата доступу: 30.01.2012).

5 Indicators of Regulatory Management Systems / OECD — *http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/indicatorsofregulatorymanagementsystems.htm* (дата доступу: 30.11.2012).

паляпшэнне інстытуцыйнай сістэмы рэгулявання дапамагае паменшыць або нават скасаваць негатыўны ўплыў рэгулявання на макраэканамічныя паказчыкі. Аўтары сцвярджаюць, што павелічэнне стандартнага адхілення ў «агульным рэгуляванні», то бок сярэдняга паказчыка па ўсіх індыкатарах, паніжае гадавы рост ВУП на душу насельніцтва на 0,4%. Разам з тым, пры дастаткова высокай якасці дзяржаўнага кіравання, павышэнне рэгулявання можа мець пазітыўны ўплыў на рост.

У даследаванні Djankov et al. (2006) з дапамогай базы дадзеных Вядзення бізнесу Сусветнага банка[6] ўсталёўваецца сувязь між нагрузкай рэгулявання бізнесу і эканамічным ростам. Вынікі пабудаванай рэгрэсійнай мадэлі паказваюць істотную статыстычную сувязь паміж дадзенымі элементамі. Паводле аўтараў, пераход на чвэрць з горшага рэгулявання да лепшага паказвае павелічэнне сярэднегадавога эканамічнага росту на 2,3%.

Галандскае бюро аналізу эканамічнай палітыкі ў сваім даследаванні выкарыстоўвае адмысловую мадэль сімуляцыі WorldScan[7]. Гэта дазволіла прыйсці да высновы, што змяншэнне адміністрацыйных выдаткаў на 25% у 2005 г. павялічыла б рост ВУП на 1,1% у краінах ЕС. Вызначаны доўгатэрміновы эфект быў бы большы, з павышэннем рэальнага ВУП між 1,4% і 1,7% (CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2004).

Выкарыстанне такой самай мадэлі WorldScan у даследаванні Gelauff and Lejour (2006) прывяло да высновы, што змяншэнне адміністрацыйных выдаткаў праз спрашчэнне рэгулявання на 25% у дзяржавах-членах ЕС можа прывесці да доўгатэрміновага павелічэння ВУП на 1,5% у 2025 г., хоць і з істотнымі краінавымі адрозненнямі. Так, для Вялікабрытаніі павелічэнне складзе 0,9%, для Партугаліі — 1,8%, для Венгрыі — 2,0%.

Падобна да гэтага, Шведскае агенцтва аналізу палітыкі росту з выкарыстаннем рэгрэсійнага аналізу і паказчыкаў Вядзення

6 Doing Business / The World Bank — *http://www.doingbusiness.org/* (дата доступу: 30.11.2012).

7 The WorldScan model / Model Development for the Evaluation of Lisbon Strategies — *http://www.ecmodels.eu/index_files/Page542.htm* (дата доступу: 30.11.2012).

бізнесу Сусветнага банка і часткова Індэкса эканамічнай свабоды, прыходзіць да высновы, што рэгулятыўная нагрузка мае негатыўны ўплыў на інвестыцыі, канкурэнцыю і інш. (*Swedish Agency for Growth Policy Analysis*, 2010). Прычым ускосныя выдаткі ад рэгулявання бізнесу значна перавышаюць прамыя. Мадэль таксама выявіла негатыўную карэляцыю між эканамічным ростам і рэгуляванай нагрузкай.

Шэраг даследаванняў звязаныя са здольнасцю кампаній увайсці на рынак. Так, высновы *Djankov et al.* (2002) і *Klapper et al.* (2006) паказваюць, што залішняе рэгуляванне можа паменшыць уваход новых фірмаў на рынак. Даследаванне Ciccone and Papaioannou (2007) прысвечана аналізу ўплыву скарачэння бюракратызму на развіццё прадпрымальніцтва. Асноўныя высновы даследавання заключаюцца ў тым, што ў краінах, дзе рэгістрацыя кампаній або іншы спосаб атрымання праўнага статусу для функцыянавання на рынку краіны больш хуткая, значна больш высокая здольнасць уваходу кампаній на рынак у сферах з высокай сусветнай запатрабаванасцю і тэхналагічнасцю.

У даследаванні праграм прававога спрашчэння Costa and Aubyn (2012) на аснове аналізу 40 краін і з выкарыстаннем макраэканамічных дадзеных з базы дадзеных AMECO Еўрапейскага саюза[8] і дадзеных Індыкатараў дзяржаўнага кіравання Сусветнага банка прыходзяць да высновы, што доўгатэрміновы ўплыў на агульны фактар прадукцыйнасці можа мець сярэдняе значэнне 0,6%. У Аўстраліі, паводле Камісіі па прадукцыйнасці[9], рэгулятыўныя рэформы могуць прывесці да павелічэння ВУП на 1,3% у выніку змяншэння выдаткаў на выкананне рэгулятыўных патрабаванняў на 20%.

Літаратуры адмыслова на тэму АРУ значна менш, чым літаратуры па рэгулятыўнай палітыцы і спрашчэнні адміністрацыйных працэдур. Існуе шэраг даследаванняў па выкарыстанні АРУ, але яны канцэнтруюцца больш на якасці працэдуры правядзення, чым непасрэдна на якасці выніковага ўплыву на функцыянаванне эканомікі.

---

8 Annual macro-economic database / Economic and Financial Affairs, European Commission — *http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/index_en.htm* (дата доступу: 30.11.2012).

9 Productivity Commission / Australian government — *http://www.pc.gov.au/* (дата доступу: 30.11.2012).

Усебаковых даследаванняў датычна ўплыву на эканамічнае развіццё непасрэдна *ex ante* і *ex post* аналізу не шмат. Існуе даследаванне АРУ у аўстралійскім штаце Вікторыя за перыяд 2005–2009 гг., якое прывяло да высновы, што агульныя ашчаджэнні склалі 902 млн. аўстралійскіх долараў у дыскантаваным кошце (Abusah and Pingario, 2011). Сярэднегадавы паказчык склаў 180 млн. Адпаведна, правядзенне АРУ прывяло да істотных ашчаджэнняў параўнальна з сітуацыяй, калі б АРУ не праводзілася. Дадзеныя вынікі таксама паказваюць важнасць незалежнага органа ў якасці апошняй інстанцыі ацэнкі. Аднак праведзены аналіз адносны, бо ўлічвае толькі ашчаджэнні паводле выдаткаў, але не ўлічвае мажлівыя страчаныя выгоды.

У даследаванні Farrow (2000) разглядаецца дзейнасць Офіса інфармацыі і рэгулятыўных справаў Адміністрацыі Прэзідэнта ЗША[10]. Вынікі паказалі, што федэральныя рэгламенты, па якіх аналіз выгод і выдаткаў быў негатыўны, не прымаліся. Аднак не было знойдзена доказаў таго, што эканамічны аналіз меў істотны ўплыў на якасць рэгламентаў. Даследаванне Hahn and Tetlock (2008) звязана з ацэнкай якасці ацэнкі выгод і выдаткаў, дзе таксама не было знойдзена доказаў таго, што эканамічны аналіз меў істотны ўплыў на якасць рэгламентаў.

Агулам сцвярджаецца, што прыняццё АРУ мае пазітыўны ўплыў на эканамічны дабрабыт, асабліва ў выпадку, калі праведзеная АРУ праходзіць праверку незалежнай вышэйшай інстытуцыяй. Аднак паколькі існуе мала даследаванняў у гэтай сферы і таму, што такія даследаванні скіраваныя ў асноўным на аналіз досведу канкрэтных краін, цяжка зрабіць агульную выснову паводле такіх вынікаў.

Варта адзначыць, што пераважаюць якасныя даследаванні над колькаснымі. Аднак нават у выпадку колькасных даследаванняў перавага аддаецца толькі ацэнцы выдаткаў рэгулявання. Большая частка літаратуры тычыцца рэгулятыўнай палітыкі і дзяржаўнага кіравання. Такія даследаванні паказваюць, што няякаснае рэгуляванне можа стрымліваць эканамічную актыўнасць і ў выніку прывесці да зніжэння эканамічнага росту.

10 Office of Management and Budget / The Administration — *http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg_default* (дата доступу: 30.11.2012).

У Беларусі не існуе даследаванняў уплыву дзяржаўнага рэгулявання на эканамічныя паказчыкі, падобных да ўзгаданых вышэй. Ёсць даследаванні асобных элементаў рэгулявання (Kruk, 2011), агульныя даследаванні па эканамічным развіцці (Пелипась и др., 2006), яго эканаметрычным мадэляванні (Крук и др., 2006) і інш. Даследаванні, прысвечаныя непасрэдна АРУ, таксама вельмі абмежаваныя. Так, у 2005 годзе пры падтрымцы ААН быў выпушчаны зборнік матэрыялаў па прагназаванні наступстваў прыняцця нарматыўных актаў (ООН, 2005), а ў 2012 годзе было праведзенае даследаванне АРУ і мажлівасці ўвядзення ў Беларусі (Карлюк, 2012).

Такім чынам, аналіз літаратуры дазваляе сказаць наступнае. Па-першае, літаратура па рэгулятыўнай палітыцы агулам пацвярджае, што няякасная праватворчасць здольная зменшыць эканамічную актыўнасць і ў выніку эканамічны рост. Па-другое, складана, а часам немагчыма вызначыць устойлівую ўзаемасувязь між зменамі ў рэгулятыўнай палітыцы і ўплывам на эканамічны рост. Гэта звязана ў першую чаргу з наяўнымі дадзенымі і крыніцамі інфармацыі. Нарэшце, большасць колькасных даследаванняў ажыццяўляюць ацэнку коштаў рэгулявання і ў значна меншай ступені звязаныя з падлікам выгод.

Нягледзячы на ўсе складанасці, відавочна, што пераважаюць факты і іх інтэрпрэтацыя на карысць прамой залежнасці добрага дзяржаўнага рэгулявання і эканамічнага росту.

Функцыянаванне ацэнкі рэгулятыўнага ўплыву ў замежных краінах і ў Беларусі

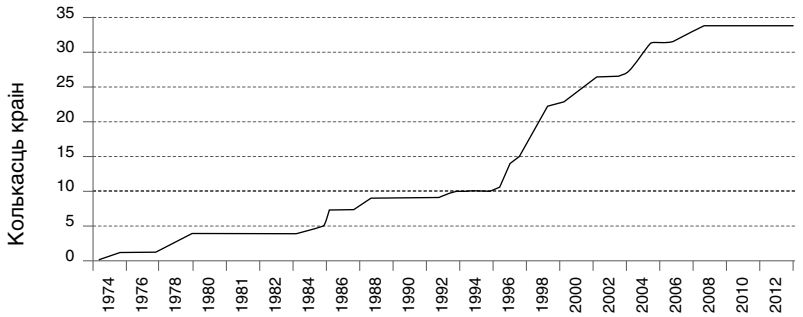
Адным з асноўных інструментаў паляпшэння дзяржаўнага рэгулявання для мэтаў эканамічнага развіцця з'яўляецца АРУ. Ніжэй будзе разгледжана функцыянаванне дадзенага інстытута ў найбольш развітых краінах свету, у першую чаргу ў краінах АЭСР. Далей разглядаецца функцыянаванне элементаў АРУ ў Беларусі і праводзяцца паралелі з найлепшымі сусветнымі практыкамі.

Функцыянаванне ацэнкі рэгулятыўнага ўплыву ў замежных краінах

АРУ шырока распаўсюдзілася сярод краін АЭСР. На сённяшні дзень ужо ўсе краіны АЭСР ажыццяўляюць некаторую форму АРУ перад прыняццём новага рэгулявання.

Малюнак 1.

Увядзенне АРУ ў краінах АЭСР



Крыніца: OECD, *http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/ria.htm* (дата доступу: 30.11.2012).

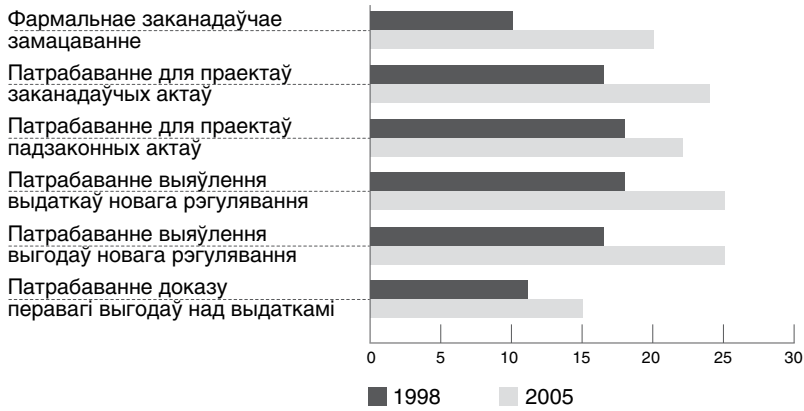
Функцыянаванне АРУ ў краінах можа істотна адрозніваццa. Аднак паспяховасць АРУ залежыць ад (1) сістэматычнасці ажыццяўлення і (2) выкарыстання адпаведных метадалогій.

Сістэматычнасць у пэўнай ступені можна ацаніць праз наяўнасць тых ці іншых кампанентаў АРУ. Індыкатарамі могуць выступаць такія элементы, як заканадаўчае патрабаванне ажыццяўлення АРУ пры прыняцці новага рэгулявання, прымяненне АРУ да заканадаўчых і/або падзаконных актаў, патрабаванне выяўлення выгод і іх суаднесенасці з выдаткамі і інш. (OECD, 2009d).

У 2005 годзе больш як у дзвюх трацінах краін АЭСР існавала патрабаванне ажыццяўлення аналізу выгод і выдаткаў новага рэгулявання. Каля паловы ўсіх краін мелі фармальнае патрабаванне паказваць, якім чынам выгоды рэгулявання апраўдваюць выдаткі. Індыкатарамі тут выступалі ўплыў на бюджэт, канкурэнцыю, дробны і сярэдні бізнес, рэгіёны, адмысловыя сацыяльныя групы і выкарыстанне інструментаў ацэнкі рызык.

Малюнак 2.

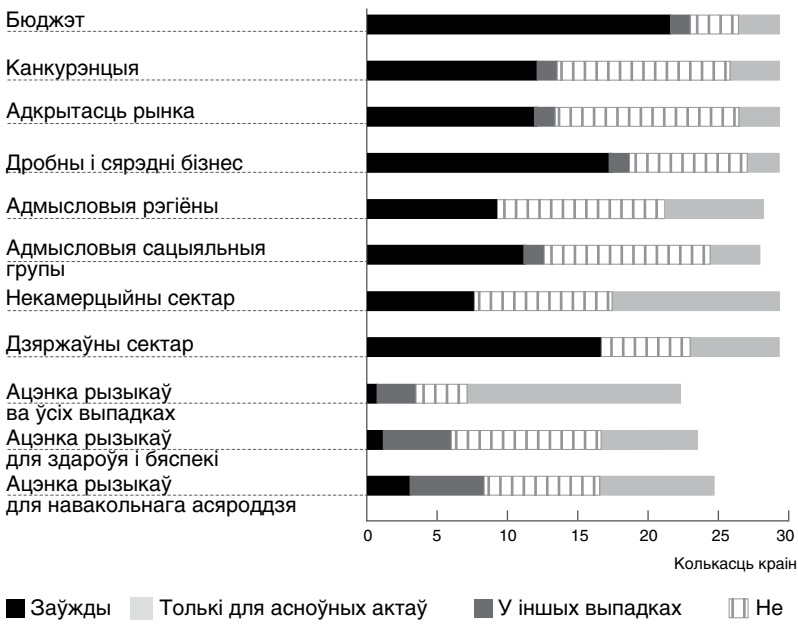
Патрабаванне выкарыстання АРУ



Крыніца: OECD, 2009d.

Малюнак 3.

Патрабаванне ацэнкі адмысловых уплываў у АРУ



Крыніца: OECD, 2009d.

Ацэнка ўсіх уплываў можа займаць істотныя часовыя, чалавечыя і нават грашовыя рэсурсы. Вынікі АРУ афармляюцца ў адмысловыя дакументы, якія звычайна маюць такую ж назву. У залежнасці ад якасці і глыбіні аналізу і разлікаў такія дакументы могуць мець ад некалькіх старонак (большасць АРУ Славакіі, Італіі, Швецыі і інш.) да дзясяткаў і нават сотняў старонак у краінах і юрысдыкцыях з найбольш развітымі сістэмамі АРУ (ЗША, ЕС, Вялікабрытанія).

Істотным паказчыкам эфектыўнасці АРУ і адпаведнасці аналізу ўплыву рэгулявання на эканамічнае развіццё рэальным паказчыкам з'яўляецца колькасны і манетызаваны аналіз усіх мажлівых уплываў. Неабходнай перадумовай для гэтага з'яўляецца выкарыстанне адмысловых *метадалогій ацэнкі.*

Не існуе адзінага метадалагічнага падыходу да ацэнкі рэгулятыўнага ўплыву. Аднак цэнтральнай метадалогіяй АРУ, якая шырока выкарыстоўваецца развітымі краінамі (асноўная ў ЗША, Аўстраліі, Галандыі і інш.), з'яўляецца аналіз выгод і выдаткаў, або *cost-benefit analysis* (CBA). Асноўнай мэтай дадзенай метадалогіі з'яўляецца максімізацыя колькаснага аналізу і манетызацыі рэгулятыўных уплываў. Высокай ступенню якасці правядзення CBA з'яўляецца падлік колькасных паказчыкаў ва ўсіх мажлівых сферах. Яшчэ складаней — перавод уплыву ў грашовае выражэнне, што, безумоўна, не заўжды будзе рэалістычнай мэтай. Нават у самых развітых краінах свету CBA мае абмежаванні выкарыстання. Так, толькі 29% АРУ, падрыхтаваных у 2001 годзе ў Аўстраліі, падлічвалі ўсе выдаткі рэгулявання (OECD, 2009d).

Элементамі CBA з'яўляюцца стаўка дысконта (*discount rate*), цана статыстычнага жыцця (*valuation of statistical life*), аналіз адчувальнасці (*sensitivity analysis*), ацэнка рызыкаў (*risk assessment*) і інш.

Адрозныя ад CBA метадалагічныя інструменты, якія выкарыстоўваюцца ў АРУ — гэта аналіз кропкі бясстратнасці (*break even analysis*, BEA) і аналіз эфектыўнасці выдаткаў (*cost effectiveness analysis*, CEA).

Для вызначэння непасрэдна адміністрацыйных выдаткаў самай распаўсюджанай метадалогіяй з'яўляецца Мадэль стандартных выдаткаў, або Standard Cost Model

(SCM), распрацаваная і ўпершыню апрабаваная ў Галандыі, і далей распаўсюджаная ў іншых краінах.[11] Таксама ў стадыі распрацоўкі знаходзіцца новая метадалогія для памяншэння перашкодаў для бізнес-інавацый і эканамічнага росту.[12]

Выкарыстанне сучасных і праверaных практыкай метадалогій у большасці развітых краін свету дазваляе з істотнай ступенню верагоднасці ацаніць колькасна і нават манетызаваць патэнцыйную шкоду і выгоды патэнцыйнага рэгулявання фактычна па ўсіх сферах грамадскіх дачыненняў.[13]

Кожная з пазначаных метадалогій у выпадку яе выкарыстання замацоўваецца і апісваецца ў кіраўніцтвах для аўтараў ацэнак рэгулятыўнага ўплыву. Таксама мусіць вызначацца, у якіх выпадках і пры якіх умовах яна выкарыстоўваецца.

Важнейшым элементам эфектыўнасці АРУ з'яўляецца *інстытуцыйная структура* яе правядзення. Гэтак сама, як не існуе адзінага метадалагічнага падыходу, не існуе і адзінай інстытуцыйнай мадэлі для ацэнкі рэгулятыўнага ўплыву. Краіны могуць істотна адрозніваццa ў гэтым пытанні. Часцей за ўсё, спецыялізаваны дэпартамент або група экспертаў у кожным з міністэрстваў ці іншых установах ажыццяўляюць непасрэдную ацэнку. Тым не менш, для мэтаў каардынацыі між дадзенымі органамі на практыцы існуе два асноўныя (але не адзіныя) тыпы інстытуцыйнай структуры (OECD, 2009c, p. 36):

1. Цэнтралізаваная сістэма з наглядным органам (звычайна пры падтрымцы офіса прэм'ер-міністра або ўстановы па прыняцці рашэнняў у бюджэтнай сферы, напрыклад, міністэрства фінансаў);

2. Дэцэнтралізаваная сістэма без нагляднага органа і заснаваная на каардынацыі. Дадзеная сістэма прадугледжвае

---

11 Гэтыя краіны аб'яднаныя ў супольнасць SCM Network — *http://www.administrative-burdens.com/* (дата доступу: 30.11.2012).

12 Так званая Cost-driven Approach to Regulatory Burdens (CAR), якая распрацоўваецца галандскай кампніяй SIRA Consulting — тая ж кампанія, якая распрацавала SCM. Гл. New Dutch methodology to reduce regulatory costs / Smart regulation for improved governance — *http://regplus.blogspot.fr/2012/11/new-dutch-methodology-to-reduce.html* (дата доступу: 30.11.2012).

13 Апісанне метадалогій ацэнкі рэгулятыўнага ўплыву можна знайсці ў публікацыях АЭСР, напр., у OECD, 2009d, pp. 63–119. Таксама большасць з дадзеных метадалогій апісаныя ў зборніку Мінэканомразвіцця Расіі (2011).

размеркаванне абавязкаў паміж некалькімі ўстановамі і міністэрствамі, якія выкарыстоўваюць дадатковыя механізмы кансультавання для дасягнення згоды.

Выбар сістэмы часта залежыць ад наяўнай палітычнай падтрымкі, агульнай інстытуцыйнай сістэмы, палітычнай і адміністрацыйнай культуры, рэсурсаў і наяўнасці агульнай праграмы па рэгуляванні і рэфармаванні.

Аднак досвед краін АЭСР паказвае, што падтрымка з боку нагляднай установы з дастатковымі рэсурсамі можа істотна дапамагчы ва ўкараненні АРУ ў працэс распрацоўкі прававых нормаў, а таксама палепшыць якасць ацэнкі (OECD, 2006). Такія ўстановы павінны забяспечваць дапамогу і трэнінгі ў ацэнцы, а таксама праверку яе якасці.

Нарматворчасць распачынаецца толькі пасля правядзення паўнавартаснай ацэнкі рэгулятыўнага ўплыву. Для краін, дзе няма дастатковых чалавечых і фінансавых рэсурсаў, можа прыдацца двухэтапны падыход (як у Галандыі, Аўстраліі, ЕС). На першым этапе на падставе пэўных парогавых значэнняў (грашовых, аб'ёму ўплыву і інш.), вызначаюцца рэгулятыўныя меры, якія павінны быць ацэнены паводле дэталёвай ацэнкі рэгулятыўнага ўплыву. У ЗША, напрыклад, АРУ ажыццяўляецца ўвогуле толькі ў выпадку, калі ёсць верагоднасць гадавых выдаткаў рэгулявання ў памеры 100 млн. долараў ЗША (OECD, 2009d).

Аднак АРУ на гэтым не спыняецца, бо пасля распрацоўкі праекта нарматыўнага акта павінны ажыццяўляцца далейшыя кансультацыі з зацікаўленымі бакамі (у дзяржаўных органах і па-за імі), і пры неабходнасці могуць уносіцца змены. Пасля прыняцца нарматыўнага акта ацэньваецца практыка яго прымянення на прадмет выгод і выдаткаў шляхам *ex-post* аналіза.

На сённяшні дзень практыка паказвае, што ацэнка рэгулятыўнага ўплыву ўсё больш і больш інтэгруецца ў працэсы *кансультавання* з грамадскасцю. Для гэтых мэтаў неабходна зрабіць доступ да вынікаў і дакументаў такой ацэнкі. Краіны і арганізацыі па-рознаму падыходзяць да гэтага пытання. Некаторыя адкрываюць доступ да ацэнак для кансультацыяў (напрыклад, Вялікабрытанія, Данія, Еўракамісія, ЗША, Італія, Канада, Мексіка, Нарвегія, Но-

вая Зеландыя, Польшча, Славакія, Швейцарыя, Швецыя і Фінляндыя). Для прыкладу, у ЗША да таго, як агенцыі прымаюць рэгулятыўны акт, яны абавязаны апублікаваць праект разам з дакументам АРУ ў Федэральным Рэгістры[14]. Вельмі добра пабудавана сістэма кансультацый: асноўным, даступным для кожнага спосабам іх правядзення з'яўляецца адмысловы інтэрнэт-сайт regulations.gov з поўным наборам інструментаў для імгненнага каментавання ўсіх рэгулятыўных прапаноў і іх ацэнак.

Іншыя дзяржавы адкрываюць доступ да ацэнак толькі ў выпадку істотных рэгулятыўных прапаноў або ў выбраных выпадках (Партугалія і Японія). Таксама ёсць варыянт адкрыцця доступу, толькі калі прапановы ўжо перададзены на разгляд у парламент або савет міністраў (Аўстралія, Галандыя, Ісландыя, Францыя). А ёсць тыя, што не адкрываюць доступ да ацэнак рэгулятыўнага ўплыву ўвогуле (Аўстрыя, Венгрыя, Ірландыя, Іспанія, Паўднёвая Карэя, Турцыя).

Такія адрозненні абумоўленыя рознымі поглядамі на прычыны адкрыцця доступу да ацэнак. Вядома, чым раней адкрыты доступ, тым больш мажлівасцяў для кансультацый, і наадварот — чым пазней, тым больш абмежаваныя мажлівасці для кансультацый. Адпаведна, у першым выпадку існуе зацікаўленасць у атрыманні дадзеных і інфармацыі ад зацікаўленых бакоў, а ў другім — большая накіраванасць на празрыстасць і справаздачнасць, чым на паляпшэнне якасці рэгулявання. Аднак варта зазначыць, што для многіх краін, якія адкрываюць доступ да праведзеных ацэнак толькі на позніх стадыях, характэрныя іншыя формы грамадскіх кансультацый на больш ранніх стадыях (OECD, 2006). Аднак самі ацэнкі, нават калі кансультацыі не прадугледжваюцца, павінны быць агульнадаступнымі заўжды. Сярод іншага, само ўсведамленне таго, што ёсць патрабаванне адкрытасці, будзе заахвочваць дзяржаўныя органы да больш высокіх аналітычных стандартаў.

Такім чынам, АРУ ў краінах АЭСР з'яўляецца развітым інстытутам, які разам з тым знаходзіцца ў стане пастаяннага развіцця. Аднак ён разглядаецца ў якасці асноўнага эле-

14 Federal Register. The Daily Journal of the United States Government / Office of the Federal Register — *https://www.federalregister.gov/* (дата доступу: 30.11.2012).

мента павелічэння эфектыўнасці дзяржаўнага рэгулявання і, як вынік, павышэння эканамічных паказчыкаў.

У краінах Садружнасці незалежных дзяржаў таксама імплементаваныя элементы АРУ. Так, у Расіі актыўна ажыццяўляецца ўвядзенне гэтай сістэмы на ўсіх узроўнях[15]. Аднак агляд як патрабаванняў да ажыццяўлення АРУ, так і практыкі яго прымянення на дадзены момант сведчыць пра тое, што АРУ абмяжоўваецца вызначэннем адміністрацыйных выдаткаў і не праводзіцца паўнавартасная ацэнка выгод і выдаткаў паводле адпаведных метадалогій. Сярод іншых краін, якія спрабуюць ажыццяўляць АРУ ў той ці іншай ступені, можна вылучыць Кыргызстан, Украіну і Узбекістан (Дерман, 2010).

Функцыянаванне ацэнкі рэгулятыўнага ўплыву ў Беларусі

У Беларусі паўнавартаснай сістэмы АРУ не існуе. Аднак дзейнічаюць пэўныя элементы сістэмы ацэнкі рэгулятыўнага ўплыву. Рэгуляванне дадзенай сістэмы як часткі нарматворчага працэсу характарызуецца фрагментаванасцю заканадаўства[16]. Станоўчым крокам наперад у дадзенай сітуацыі з'яўляецца новы праект Закона «Аб прававых актах Рэспублікі Беларусь», які, сярод іншага, вызначыў «прагназаванне наступстваў прыняцця (выдання) прававога акта» як «даследаванне, у ходзе якога ўстанаўліваецца мяркуемае становішча грамадскіх дачыненняў, абумоўленае прыняццём (выданнем) прававога акта» і замацаваў шэраг ужо існых элементаў ацэнкі рэгулятыўнага ўплыву[17].

Таксама дадзены законапраект пашырае публічнае абмеркаванне праектаў прававых актаў. У тым ліку, адмысловая ўвага надаецца праектам актаў заканадаўства, якія могуць аказаць істотны ўплыў на ўмовы ажыццяўлення

15 Гл. афіцыйны сайт па АРУ Міністэрства эканамічнага развіцця Расійскай Федэрацыі – *http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/ria/* (дата доступу: 30.11.2012).

16 Гл. асноўныя прававыя акты ў раздзеле «Літаратура».

17 Арт. 36, Проект Закона Республики Беларусь «О правовых актах Республики Беларусь» // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

прадпрымальніцкай дзейнасці. Прадугледжваецца стварэнне грамадска-кансультатыўных і/або экспертных саветаў з удзелам прадстаўнікоў суб'ектаў прадпрымальніцкай дзейнасці (ч.2, п.1, арт.9). Аднак праблема заключаецца ў тым, што кансультацыі з'яўляюцца не абавязкам, а толькі мажлівасцю, якая пакідаецца на вырашэнне дзяржаўнага органа. Больш за тое, не зразумела, ці будуць вынікі прагназавання наступстваў прыняцця прававога акта выносіцца на кансультацыю.

Больш грунтоўна рэгулюецца прыняццё нарматыўных актаў у парадку эксперымента (арт.10). Гэта з'яўляецца выдатнай падставай для правядзення пілотных праектаў па ацэнцы рэгулятыўнага ўплыву, якія часта праводзяцца на этапе ўвядзення гэтай сістэмы (Staroňová, 2005).

У беларускай літаратуры па праватворчым працэсе існуюць прапановы па большым выкарыстанні сістэмы, падобнай да ацэнкі рэгулятыўнага ўплыву. Прапаноўваецца нават увядзенне яе як асобнай стадыі праватворчага працэсу пасля стадыі падрыхтоўкі праекта нарматыўнага акта (Бодак, 2010). Аднак паводле шматлікіх справаздач і ацэнак АЭСР, а таксама незалежных экспертаў, найбольш эфектыўным з'яўляецца ўвядзенне ацэнкі рэгулятыўнага ўплыву на як мага ранейшай стадыі нарматворчасці, а менавіта перад распачынаннем непасрэднага працэсу нарматворчасці.

На сённяшні дзень пры распрацоўцы нарматыўных актаў існуе абавязак па падрыхтоўцы двух асноўных дакументаў, якія далучаюцца на праектаў нарматыўных актаў і ўтрымліваюць элементы АРУ:

1. абгрунтаванне неабходнасці прыняцця нарматыўнага акта;

2. фінансава-эканамічнае абгрунтаванне неабходнасці прыняцця нарматыўнага акта.

У табліцы 1 прыведзеная інфармацыя па колькасці такіх абгрунтаванняў, ажыццёўленых у Беларусі.[18]

---

18 Мы вымушаныя абмежавацца аналізам колькасці (і якасці) абгрунтавання праектаў законаў Рэспублікі Беларусь у сувязі з адсутнасцю публічна даступнай інфармацыі датычна абгрунтаванняў іншых заканадаўчых актаў, у тым ліку дэкрэтаў і ўказаў Прэзідэнта Рэспублікі Беларусь.

Табліца 1.

Колькасць ажыццёўленых абгрунтаванняў законаў Рэспублікі Беларусь у 2005–2012 гг.

Год	Абгрунтаванне неабходнасці прыняцця закона	Фінансава-эканамічнае абгрунтаванне	Прынятыя законы
2012*	68	63	51
2011	117	91	102
2010	141	105	131
2009	104	63	97
2008	120	75	147
2007	100	58	106
2006	129	70	115
2005	119	73	82

* (1-я палова)

Крыніца: падлікі аўтара на аснове інфармацыі Эталоннага банка дадзеных прававой інфармацыі Рэспублікі Беларусь.

Прыведзеная ў табліцы інфармацыя дазваляе зрабіць наступныя высновы. Па-першае, фінансава-эканамічныя абгрунтаванні прыкладаюцца да праектаў законаў менш, чым агульныя абгрунтаванні. У апошніх адсутнічае абавязак ажыццяўляць дакладныя падлікі. Па-другое, не ўсе законапраекты, да якіх прыкладаюцца абгрунтаванні неабходнасці іх прыняцця і фінансава-эканамічныя абгрунтаванні, даходзяць да стадыі іх прыняцця (прынамсі, у год ажыццяўлення абгрунтавання). Па-трэцяе, вялікая колькасць абгрунтаванняў кажа пра адсутнасць парогавых значэнняў для правядзення ацэнак (як паказана ў раздзеле 2.1), што пацвярджаецца таксама аналізам заканадаўства.

Для ажыццяўлення абгрунтаванняў Міністэрствам фінансаў і Міністэрствам эканомікі, а таксама Нацыянальным цэнтрам законапраектнай дзейнасці былі распрацаваныя адмысловыя метадычныя кіраўніцтвы[19]. Дадзеныя

19 Об утверждении инструкции по методике подготовки финансово-экономических обоснований к проектам нормативных правовых актов: Постановление Министерства финансов Респ. Беларусь, Министерства экономики Респ. Беларусь, 30 июня 2009 г. № 88/124; Методические рекомендации по подготовке обоснований необходимости принятия законов Республики Беларусь и прогнозированию последствий их принятия: Приказом директора Национального центра законопроектной деятельности при Президенте Респ. Беларусь, 10 авг. 2006 г. № 33.

кіраўніцтвы замацоўваюць абавязак ацэнкі наступстваў прыняцця і рэалізацыі прававых актаў на велічыню бюджэтаў розных узроўняў і тыпаў, а таксама наступствы для даходаў і выдаткаў грамадзян, у тым ліку індывідуальных прадпрымальнікаў, а таксама юрыдычных асобаў. На жаль, дадзеныя кіраўніцтвы не ўтрымліваюць інфармацыю пра неабходнасць выкарыстання метадалогій АРУ, не кажучы пра дэтальнае апісанне спосабаў іх выкарыстання.

Вынікі суаднясення АРУ ў Беларусі з індыкатарамі на малюнках 2 і 3 пададзеныя ў табліцах 2 і 3 адпаведна.

Табліца 2.

Патрабаванне выкарыстання АРУ

Фармальнае заканадаўчае замацаванне	Так
Патрабаванне для праектаў заканадаўчых актаў	Так
Патрабаванне для праектаў падзаконных актаў	Так
Патрабаванне выяўлення выдаткаў новага рэгулявання	Так
Патрабаванне выяўлення выгод новага рэгулявання	Так
Патрабаванне доказу перавагі выгод над выдаткамі	Не

Крыніца: аўтарская распрацоўка на падставе прававых актаў Рэспублікі Беларусь.

Табліца 3.

Патрабаванне ацэнкі адмысловых уплываў у АРУ

Бюджэт	Заўжды
Канкурэнцыя	Не
Адкрытасць рынку	Не
Малы і сярэдні бізнес	Заўжды
Адмысловыя рэгіёны	Не
Адмысловыя сацыяльныя групы	Не
Некамерцыйны сектар	Не
Дзяржаўны сектар	Заўжды
Ацэнка рызыкаў для здароўя і бяспекі	Не
Рызыкі для навакольнага асяроддзя	Заўжды

Крыніца: аўтарская распрацоўка на падставе прававых актаў Рэспублікі Беларусь.

Такім чынам, не ўсе паказчыкі, інтэграваныя ў фармальныя патрабаванні ажыццяўлення АРУ ў большасці краін АЭСР, прымяняюцца пры правядзенні ацэнкі наступстваў прыняцця прававых актаў у Беларусі. Аднак замацаваныя такія важныя для эканамічнага развіцця паказчыкі, як уплыў на бюджэт, малы і сярэдні бізнес, дзяржаўны сектар і навакольнае асяроддзе[20]. Разам з тым, аналіз абгрунтаванняў дазваляе сказаць, што фармальная інтэграцыя дадзеных паказчыкаў не кажа пра іх выкананне.

На практыцы тыя элементы ацэнкі рэгулятыўнага ўплыву, што існуюць у Беларусі, амаль не знаходзяць прымянення. Аналіз абгрунтаванняў, якія прыкладаюцца да законапраектаў, дазваляе зрабіць дзве асноўныя высновы:

1. Часцей за ўсё аналізуецца толькі ўплыў на бюджэты розных узроўняў і на пазабюджэтныя фонды. Аднак нават гэтыя ацэнкі рэдка носяць колькасны або манетызаваны характар, а толькі якасны. Апошні звычайна заключаецца ў канстатацыі факта адсутнасці такога ўплыву і часам дапаўняецца некаторымі агульнымі каментарыямі. Не даюцца тлумачэнні, якім чынам была дасягнутая тая ці іншая выснова.

2. Адсутнічае колькасная або манетызаваная ацэнка фінансава-эканамічных і іншых наступстваў паводле іншых паказчыкаў. Замест яе ажыццяўляецца абмежаваная якасная ацэнка, якая заключаецца ў канстатацыі факта адсутнасці ўплыву без наяўнасці каментарыяў да такой ацэнкі, метадалогіі аналіза і г.д.

Захаванню такой сітуацыі спрыяе адсутнасць нагляднага органа, які ажыццяўляў бы праверку якасці абгрунтаванняў, і якасных інструкцый па правядзенні АРУ.

Такім чынам, нягледзячы на фармальнае замацаванне шэрагу элементаў АРУ, у Беларусі адсутнічае як сістэматычнасць прымянення элементаў АРУ, так і выкарыстанне метадалогій ажыццяўлення ацэнкі. Нягледзячы на вялікую колькасць наяўных абгрунтаванняў праектаў законаў, большасць з іх не ўтрымлівае або мае толькі фармальныя пазнакі, датычныя ацэнкі ўплыву.

---

20 Дадзеныя паказчыкі фігуруюць пад рознымі назвамі ў прававых актах Беларусі.

ВЫСНОВЫ

Захаванне цяперашняга стану прыняцця прававых актаў не дазволіць развіць найбольш эфектыўнае рэгуляванне з мэтай павелічэння эканамічнага росту. Будзе існаваць пастаянная рызыка прыняцця неабачлівых рашэнняў і залішняй колькасці нарматыўных актаў. Адпаведна, захаваюцца выпадкі непаслядоўнасці ў правядзенні эканамічнай палітыкі, прыняцця актаў заканадаўства з іх наступным скасаваннем пасля таго, як стануць відавочнымі няўлічаныя адмоўныя наступствы, захаваецца агульны недахоп якасці нарматыўнай базы.

У Беларусі неабходна змена самой парадыгмы правядзення АРУ. На сённяшні дзень тыя элементы ацэнкі, якія часам знаходзяць прымяненне, па сутнасці выкарыстоўваюцца для абгрунтавання ўжо прынятых рашэнняў. Насамрэч, сутнасць заключаецца ў ажыццяўленні менавіта папярэдняй ацэнкі. Для забеспячэння гэтай мэты АРУ павінна распачынацца як мага раней у працэсе прыняцця рашэнняў.

Для эфектыўнага ўвядзення ацэнкі рэгулятыўнага ўплыву неабходна выкананне шэрагу ўмоваў. Такія ўніверсальныя ўмовы былі выпрацаваныя яшчэ ў 2001 так званай групай Мандэлькерна на аснове паспяховай практыкі іншых краін. Яны застаюцца актуальнымі і па сённяшні дзень[21]. Вылучаецца сем такіх умоваў:

1. Працэс ацэнкі рэгулятыўнага ўплыву павінен быць неад'емнай часткай комплекснай стратэгіі па ўдасканаленні прававога асяроддзя;

2. Канцэпцыя ацэнкі і яе прымяненне на практыцы патрабуе падтрымкі на самым высокім палітычным узроўні;

3. Аналітычныя намаганні, затрачаныя на правядзенне ацэнкі, павінны заўжды прапарцыйна адпавядаць меркаваным вынікам праграмы ці палітыкі;

4. Там, дзе гэта мажліва, падрыхтоўку ацэнкі варта ажыццяўляць сіламі афіцыйных асобаў, і пачынаць яе не-

21 Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report [Electronic resource] / European Commission. – Brussels, 2001. p. 19-20. – *http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf* (дата доступу: 03.07.2012).

абходна як мага раней, у працэсе распрацоўкі палітычных рашэнняў;

5. Вынікі ацэнкі павінны абапірацца на інфармацыю, якая паступае ад зацікаўленых бакоў, і з'яўляцца прадметам абмеркавання падчас афіцыйных і неафіцыйных кансультацый;

6. Агульнае кіраўніцтва працэсам правядзення ацэнкі павінна ажыццяўляцца асобнай незалежнай структурай, у абавязкі якой уваходзіць як удасканаленне нарматыўна-прававой базы, так і распрацоўка рэкамендацый і сістэмы навучання дзяржаўных службоўцаў;

7. Для забеспячэння працы сістэмы структурам, якія ажыццяўляюць ацэнку, павінны вылучацца дастатковыя рэсурсы для якаснага і ўсебаковага аналізу.

Асноўныя памылкі пры ўвядзенні і ажыццяўленні ацэнкі рэгулятыўнага ўплыву ўзнікалі з-за невыканання менавіта гэтых умоваў, у прыватнасці, найбольш важных з іх — 1, 2, 4, 6, 7.

У Беларусі ўжо існуе шэраг перадумоў для выканання дадзеных рэкамендацый. Так, існуе Канцэпцыя ўдасканалення заканадаўства 2002 г.[22] Аднак ёсць неабходнасць яе перагляду з улікам сучасных умоваў, сусветнай практыкі, у тым ліку з мэтай уключэння палажэнняў пра АРУ.

Апроч гэтага, ідэя неабходнасці ацэнкі рэгулятыўнага ўплыву ўжо агучвалася на высокім узроўні[23]. Сам факт узгадвання важнасці АРУ на дзяржаўным узроўні з'яўляецца станоўчым знакам. Пры далейшай падтрымцы падыходу на вышэйшым узроўні практыка ацэнкі можа быць істотна палепшана.

Да пэўнай ступені Нацыянальны цэнтр заканадаўства і прававых даследаванняў (НЦЗПД) можа адыгрываць ролю кіравання працэсам правядзення АРУ. Для дадзенай мэты ў рамках НЦЗПД можа быць створаны аддзел з адпаведнымі функцыямі. Аднак перад гэтым неабходна вы-

22 О Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь, 10 апр. 2002 г., №205.

23 Гл., напрыклад, «Интервью Заместителя Премьер-министра Республики Беларусь Сергея Николаевича Румаса журналу «Юрист» / Журнал «Юрист». - http://www.jurist.by/rumas/ (дата доступу: 30.11.2012).

рашыць пытанні кампетэнцыі па кантролі за такой ацэнкай, а таксама пытанні забеспячэння аддзела адпаведнымі спецыялістамі, у тым ліку з эканамічнай кваліфікацыяй.

Паводле пададзенага вышэй, можна зрабіць шэраг агульных рэкамендацый, якія могуць дапамагчы ва ўкараненні і ажыццяўленні эфектыўнай АРУ для мэтаў эканамічнага развіцця[24].

Забеспячэнне падтрымкі ацэнкі рэгулятыўнага ўплыву на вышэйшым палітычным узроўні. Практыка развітых краін паказвае, што гэта з'яўляецца істотным фактарам для эфектыўнага выканання ацэнкі на ніжэйшых, у тым ліку тэхнічных узроўнях, а таксама для пазбягання фармалізму. Адпаведна, неабходна давядзенне і абгрунтаванне неабходнасці ацэнкі рэгулятыўнага ўплыву да ключавых асобаў дзяржаўнай улады.

Стварэнне цэнтральнага нагляднага органа па пытаннях ацэнкі рэгулятыўнага ўплыву. Мэтай стварэння такога органа з'яўляецца неабходнасць каардынацыі, кансультавання, тэхнічнай дапамогі і разгляду ацэнак рэгулятыўнага ўплыву, якія праводзяцца распрацоўшчыкамі нарматыўных актаў. На першых стадыях можа быць створаны адпаведны аддзел у рамках Нацыянальнага цэнтра заканадаўства і прававых даследаванняў. Аднак вельмі істотным тут з'яўляецца пытанне іерархіі і кампетэнцый. Цэнтральны наглядны орган не можа знаходзіцца на адным узроўні, а тым больш на ніжэйшым узроўні параўнальна з органамі, што непасрэдна ажыццяўляюць ацэнку рэгулятыўнага ўплыву. Будзе неабходна надзяліць такі орган паўнамоцтвамі, якія дазвалялі б вяртаць нізкаякасныя ацэнкі рэгулятыўнага ўплыву на дапрацоўку.

Інтэграванне ацэнкі рэгулятыўнага ўплыву ў раннія стадыі працэсу прыняцця рашэнняў. Эфектыўнасць АРУ залежыць ад моманту яе правядзення. Ацэнка *не павінна абгрунтоўваць ужо прынятае рашэнне, але павінна дапамагаць у прыняцці найлепшага рашэння.* Адпаведна, чым раней распачнецца ацэнка, тым гэта лепш скажацца на рэгуляванні.

24 Дадзеныя рэкамендацыі заснаваны таксама на даследаванні ў рамках аналітычнага дакумента па ацэнцы рэгулятыўнага ўплыву (Карлюк М., 2012).

Варта яе распачынаць ужо на стадыі фармулявання прапаноў.

Забеспячэнне своечасовага і публічнага доступу да дакументаў ацэнкі рэгулятыўнага ўплыву разам з праектамі нарматыўных актаў. Ацэнка рэгулятыўнага ўплыву павінна рыхтавацца і быць даступнай у такой форме і ў такі перыяд часу, каб забяспечыць мажлівасць зацікаўленым бакам даць свае каментарыі. У сувязі з усё большым выкарыстаннем інтэрнэта дзяржаўнымі ўстановамі[25], а таксама сусветнай практыкай найбольш эфектыўным і мэтазгодным спосабам будзе рэгулярная публікацыя дакументаў ацэнкі на вызначаным інтэрнэт-сайце. Агулам, ацэнка рэгулятыўнага ўплыву павінна быць часткай працэсу кансультавання. Такая палітыка дазволіць забяспечыць рэгуляванне непасрэдна на карысць грамадскіх інтарэсаў.

Увядзенне парогу для правядзення ацэнкі рэгулятыўнага ўплыву. Дадзеная норма дазволіць больш эфектыўна выкарыстоўваць дзяржаўныя рэсурсы. Так, спачатку шляхам спрошчанай ацэнкі прававы акт можа быць ацэнены ў адпаведнасці з яго эфектамі. І калі эфекты не будуць перавышаць значэння вызначанага парогу, то далейшая, больш грунтоўная ацэнка можа не праводзіцца. У выпадку, калі будзе дасягнутае меркаванне пра перавышэнне парогу, неабходна будзе ажыццявіць больш грунтоўны аналіз мажлівых уплываў з поўнай і ўсебаковай ацэнкай выгод і выдаткаў, а таксама з выкарыстаннем дадатковых метадалогій. Такім чынам будзе дасягнутая прапарцыйнасць ацэнкі рэгулятыўнага ўплыву важнасці прававога акта. Парог можа быць як колькасным (напрыклад, дакладная сума гадавых выдаткаў ад увядзення прававога акту), так і якасным (напрыклад, па сектарах эканомікі, колькасці асобаў, якіх закранае рэгуляванне і інш.) або спалучэннем абодвух.

25 Напр., з 1 ліпеня 2012 г. адзінай крыніцай апублікавання прававых актаў быў вызначаны Нацыялнальны прававы Інтэрнэт-партал Рэспублікі Беларусь. Гл. О некоторых вопросах опубликования и вступления в силу правовых актов Республики Беларусь: Декрет Президента Респ. Беларусь, 24 февр. 2012 г., №3; О внесении дополнений в некоторые указы Президента Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 24 февр. 2012 г., №109.

Увядзенне абавязку выкарыстання сучасных метадалогій ажыццяўлення АРУ і поўнай пісьмовай фіксацыі праведзеных даследаванняў і падлікаў у дакументах ацэнкі. Ацэнка рэгулятыўнага ўплыву не павінна быць павярхоўнай і/або базавацца на павярхоўным эканамічным і іншым аналізе. Гэта прывядзе да незадавальняючых вынікаў, у тым ліку да страты даверу да самой ацэнкі рэгулятыўнага ўплыву сярод дзяржаўных службоўцаў, зацікаўленых бакоў і агулам у грамадства. Адпаведна, неабходна забяспечыць выкарыстанне эфектыўных метадалогій і поўнага апісання не толькі вынікаў іх прымянення, але і ўсяго працэсу дасягнення вынікаў. Гэта таксама важна для ажыццяўлення кантролю за правядзеннем ацэнкі рэгулятыўнага ўплыву і для пазбягання фармальнага падыходу да працэсу. Ацэнка павінна быць максімальна колькаснай, а дзе мажліва — манетызаванай. Выдаткі павінны ўключаць як прамыя (адміністрацыйныя, фінансавыя і інш.), так і ўскосныя (часовыя або схаваныя выдаткі), як для дзяржавы, так і для грамадзянаў і суб'ектаў гаспадарання. Калі нейкія выдаткі падлічыць цяжка або немажліва, неабходна даць якаснае апісанне ўплыву. Такую ж ацэнку неабходна ажыццявіць і для выгод. Варта мець на ўвазе, што сучасны стан ацэнкі рэгулятыўнага ўплыву і распрацаваных метадалогій дазваляе ажыццявіць колькасную ацэнку практычна любых выгод і выдаткаў.

Забеспячэнне абавязковай ацэнкі альтэрнатыўных варыянтаў правядзення дзяржаўнай палітыкі. Гэта азначае, што каб выбраць найлепшы спосаб дзеянняў (або спыніцца на бяздзейнасці), неабходна разгледзець 1) іншыя варыянты дзяржаўнага рэгулявання, 2) нерэгулятыўныя варыянты, 3) варыянт адсутнасці дзеянняў з боку дзяржавы і параўнання яго з альтэрнатывамі. Дадзены абавязак павінен быць падмацаваны абавязкам выкарыстання метадалогій, пазначаных у пункце 6 рэкамендацый. Адпаведна, у ацэнцы рэгулятыўнага ўплыву нельга проста напісаць, што альтэрнатывы адсутнічаюць. Дадзенае меркаванне павінна быць падмацавана дакладна пазначанымі даследаваннямі і праведзенымі падлікамі.

Распрацоўка грунтоўных кіраўніцтваў (інструкцый) па АРУ і забеспячэнне трэнінгаў для дзяржаўных службоўцаў. Адной з прычын адсутнасці паўнавартаснага аналізу ўплыву з'яўляецца адсутнасць кваліфікаваных спецыялістаў, а таксама адсутнасць базавых ведаў пра метадалогіі і спосабы ажыццяўлення такой ацэнкі. Адпаведна, АРУ павінна быць падмацаваная кіраўніцтвамі (інструкцыямі) і трэнінгамі для дзяржаўных службоўцаў. Кіраўніцтвы (інструкцыі) павінны мець дасканалае апісанне сродкаў ажыццяўлення ацэнкі, усіх прыёмаў і метадаў, а таксама спосабаў яе ажыццяўлення з улікам усіх сучасных метадалогій. Для забеспячэння якасных і пастаянных трэнінгаў дзяржаўных рэсурсаў можа быць недастаткова. Аднак існуе шэраг мажлівасцяў у выглядзе міжнароднай тэхнічнай дапамогі, а таксама праграм перадачы досведу ў рамках міжнародных арганізацый і іншых донараў, якія адкрытыя для такой дзейнасці.

Увядзенне практыкі штогадовай адкрытай справаздачы па ўсіх ацэненых і рэальных выдатках і выгодах рэгулявання. Такая справаздача будзе служыць элементам *ex post* ацэнкі, а таксама адкрытасці дзяржаўнага рэгулявання. Паводле справаздачы, як дзяржаўныя органы, так і іншыя зацікаўленыя бакі змогуць ацаніць эфектыўнасць рэгулявання, параўнаць ацэнку і рэальныя вынікі рэгулявання. Гэта будзе спрыяць як большай адказнасці органаў дзяржаўнага рэгулявання, так і ўсталяванню даверу да дзейнасці дзяржаўных органаў. А ў выпадку дасягнення мэтаў рэгулявання шляхам эфектыўнай ацэнкі рэгулятыўнага ўплыву ў грашовым выражэнні будзе бачная істотная эканомія дзяржаўных сродкаў, а таксама сродкаў насельніцтва і суб'ектаў гаспадарання, што будзе ствараць задаволенасць дзяржаўнай палітыкай.

У перспектыве, распачынанне паўнавартаснай рэформы дзяржаўнага кіравання. Даследаванні і практыка дзяржаў паказваюць, што ацэнка рэгулятыўнага ўплыву найбольш эфектыўная, калі яна выкарыстоўваецца паралельна з рэформай дзяржаўнага кіравання. Такая рэформа павінна закранаць пытанні ацэнкі наяўнай нарматыўнай базы на прадмет яе эфектыўнасці і сапраўднай

неабходнасці ўсіх элементаў, для чаго існуюць асобныя метадалогіі[26], пытанні празрыстасці прыняцця рашэнняў, пытанні правядзення эфектыўных кансультацый з зацікаўленымі бакамі, даступнасці і эфектыўнасці дзяржаўных паслуг і інш. Гэта важна, каб пазбегнуць, сярод іншага, «захопу рэгулявання» - рэгулявання на карысць толькі абмежаванага кола асобаў з высокай зацікаўленасцю і з мажлівасцю канцэнтраваць рэсурсы для ўплыву на асобаў і ўстановы, якія прымаюць рашэнні, для атрымання неабходных вынікаў (Stigler, 1971).

Напрыканцы варта дадаць, што АРУ — гэта таксама працэс навучання. Паспяховая імплементацыя дадзенай сістэмы патрабуе часу. Адпаведна, не варта ставіць высокіх чаканняў датычна вынікаў ацэнкі на першых этапах яе ўвядзення і выканання. Асноўныя эфекты ад ацэнкі рэгулятыўнага ўплыву будуць бачныя ў сярэдне- і доўгатэрміновай перспектыве. Аднак паколькі эфекты будуць мець выразны і вымяральны характар, то чаканне цалкам абгрунтаванае і вартае развіцця дадзенай сістэмы ў Беларусі.

ЛІТАРАТУРА

Abusah S. and Pingiaro C. (2011), Cost-effectiveness of regulatory impact assessment in Victoria, February, Victorian Competition & Efficiency Commission.

Baldwin R. (2010), The Oxford Handbook of Regulation / R. Baldwin, M. Cave, M. Lodge. — Oxford: Oxford Handbooks in Business and Management.

Bond A. (2012) The state of the art of impact assessment in 2012 / A. Bond, J. Pope // Impact Assessment and Project Appraisal. — Vol. 30, № 1.

Ciccone A. and Papaioannuou E. (2007), «Red Tape and Delayed Entry», Journal of the European Economic Association, vol.5, no.2-3.

Costa L.F. and Aubyn M.St. (2012), «The Macroeconomic Effects of Legal-Simplification Programmes», Technical University of Lisbon and UECE

26 Напр., Regulatory Guillotine™ — метадалогія па хуткім (за 3-18 месяцаў) скарачэнні выдаткаў існага дзяржаўнага рэгулявання і эфектыўнай падрыхтоўцы дзяржаў для больш глыбокіх рэформ. Гл. Regulatory Guillotine™. A national Commitment to Better Regulation / Jacobs&Associates. — *http://www.regulatoryreform.com/Guillotine.htm* (дата доступу: 30.11.2012).

Working Paper WP 12/2012/DE/UECE, Technical University of Lisbon, Lisbon.

CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (2004), Reducing the administrative burden in the European Union, August, CPB.

Djankov S., La Porta R., Lopez-De Silanes F. and Shleifer A. (2002), «The Regulation of Entry», Quarterly Journal of Economics, Vol. CXVII, №. 1.

Djankov S., McLiesh C. and Ramalho R.M. (2006), «Regulation and growth», Economic Letters, Vol. 92.

Dunlop C.A. et al. (2012), «The many uses of regulatory impact assessment: A meta-analysis of EU and UK cases», Regulation & Governance. — № 6.

Forrow S. (2000), «Improving Regulatory Performance: Does Executive Oversight Matter?», mimeo, Carnegie Mellon University.

Gelauff G. and Lejour A. (2006), Five Lisbon Highlights, the economic impact of reaching these targets, CPB.

Gorgens T., Paldam M., and Wuertz A. (2003), «How Does Public Regulation Affect Growth ?», Working Paper №. 2003-14, University of Aarhus.

Hahn R.W. and Tetlock P.C. (2008), «Has economic analysis improved regulatory decisions?», Journal of Economic Perspectives, Vol. 22, №. 1.

Jacobzone S., Steiner F., Ponton E., and Job E. (2010), «Assessing the Impact of Regulatory Management Systems», OECD Working Papers on Public Governance №. 17, OECD Publishing, Paris.

Jalilian H., Kirkpatrick C. and Parker D. (2007), «The impact of regulation in developing countries: a cross sectional analysis», World Development, 35(1).

Klapper L., Laeven L. and Rajan R. (2006), «Entry regulation as a barrier to entrepreneurship», Journal of Financial Economics, Vol. 82.

Kruk D. (2011), «The Impact of Directed Lending on Long-Run Growth in Belarus», BEROC Working Paper Series 014, August, Minsk.

Loayza N.V., Oviedo A.M. and Servén L. (2004), «Regulation and Macroeconomic Performance», mimeo, World Bank.

OECD (2002), Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance, Paris.

OECD (2006), Determinants of Quality in Regulatory Impact Analysis, Paris.

OECD (2009a), «Improving the Quality of Regulations», Policy Brief, Paris.

OECD (2009b), Report on Indicators of Regulatory Management Systems 2008, Paris.

OECD (2009c) Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers, Paris.

OECD (2009d), Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence, Paris.

OECD (2010a), Regulatory Reform and Competitiveness in Europe, Paris.

OECD (2010b), Indicators of Regulatory Management Systems, Paris.

OECD (2012), Recommendations of the Council on Regulatory Policy and Governance, Paris.

Parker D. and Kirkpatrick C. (2012), Measuring Regulatory Performance. The Economic Impact of Regulatory Policy: A Literature Review of Quantitative Evidence / OECD, Expert Paper №. 3.

Renda A. (2006), Impact Assessment in the EU. The State of the Art and the Art of the State. – Brussels: CEPS.

Renda A. (2011), Law and Economics in the RIA world. – Brussels: CEPS.

Staroňová K. (2005), Piloting Regulatory Impact Assessment: a Comparative Analysis of the Czech Republic, Slovakia and Slovenia / K. Staroňová, J. Pavel, K. Krapež // Impact Assessment and Project Appraisal Journal. – Vol. 25, N 4. P. 271-281.

Staroňová K. (2010), «Regulatory Impact Assessment: Formal Institutionalization and Practice» / K. Staroňová // Journal of Public Policy. – Vol. 30, N 1. P. 117-136.

Stigler G.J. (1971), «The Theory of Economic Regulation» / G.J. Stigler // The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 2, №. 1, pp. 3-21.

Swedish Agency for Growth Analysis (SAGPA) (2010), The Economic Effects of the Regulatory Burden, Ostersund.

Андреев и др. (2000), Методика нормотворческого процесса в Республике Беларусь / Национальный центр законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь. – Мн.: Национальный центр законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь.

Бодак, А.Н. (2010), Правотворческий процесс в Республике Беларусь / А.Н. Бодак. – Мн.: ГИУСТ БГУ.

Дерман, Д.О. (2010), Сравнительный анализ внедрения инструментов оценки регулирующего воздействия в Росии и СНГ / Д.О. Дерман, Д.Б. Цыганков. – Москва: Научный Фонд ГУ-ВШЭ.

Карлюк, М. (2012), Лепшае дзяржаўнае рэгуляванне ў Беларусі праз ацэнку рэгулятыўнага ўплыву / Беларускі фонд публічнай палітыкі, Policy Paper BPPF #2/2012BY.

Крук, Д. (2006), Основные макроэкономические взаимосвязи в экономике Беларуси: результаты эконометрического моделирования / Д. Крук, И. Пелипась, А. Чубрик. – Минск: Исследовательский цент ИПМ.

Минэкономразвития России (2011), Сборник методических материалов по проведению оценки регулирующего воздействия, Москва, 2011.

ООН (2005), Прогнозирование последствий принятия нормативных актов и анализ правоприменительной практики. Сборник материалов, Минск.

Пелипась И.В. и др. (2006), Экономика Беларуси: тенденции развития и основные вызовы: сб. — Минск.-СПб.: «Невский простор».

Нарматыўныя акты Рэспублікі Беларусь

Проект Закона Республики Беларусь «О правовых актах Республики Беларусь»

Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 г. N 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»

Указ Президента Республики Беларусь от 13 июня 2011 г. № 248 «О некоторых вопросах официального опубликования нормативных правовых актов»

Указ Президента Республики Беларусь от 6 июня 2011 г. № 230 «О мерах по совершенствованию криминологической экспертизы»

Указ Президента Республики Беларусь от 30 декабря 2010 г. № 711 «О некоторых вопросах осуществления обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов»

Указ Президента Республики Беларусь от 30 декабря 2010 г. № 712 «О совершенствовании государственной системы правовой информации Республики Беларусь»

Указ Президента Республики Беларусь от 24 июля 1998 г. № 376 «О создании компьютерного банка данных проектов законов Республики Беларусь»

Указ Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 г. № 359 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности»

Декрет Президента Республики Беларусь от 10 декабря 1998 г. № 22 «Об утверждении Положения об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов Республики Беларусь»

Указ Президента Республики Беларусь от 23 июня 1998 г. № 327 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения Президентом Республики Беларусь проектов правовых актов»

Указ Президента Республики Беларусь от 20 июля 1998 г. № 369 «О Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь»

Указ Президента Республики Беларусь от 13 июля 1999 г. № 389 «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Совета Министров Республики Беларусь и Национального центра законодательства и

правовых исследований Республики Беларусь по подготовке проектов правовых актов»

Указ Президента Республики Беларусь от 14 декабря 1999 г. № 724 «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Администрации Президента Республики Беларусь и Совета Министров Республики Беларусь при подготовке проектов правовых актов»

Указ Президента Республики Беларусь от 29 мая 2007 г. № 244 «О криминологической экспертизе проектов законов Республики Беларусь»

Указ Президента Республики Беларусь от 16 июля 2007 г. № 318 «О порядке доведения до всеобщего сведения технических нормативных правовых актов»

Распоряжение Президента Республики Беларусь от 13 апреля 2001 г. № 112рп «О совершенствовании порядка прохождения документов, вносимых на рассмотрение Президента Республики Беларусь, и об усилении контроля за выполнением решений и поручений Президента Республики Беларусь»

Распоряжение главы Администрации Президента Республики Беларусь от 6 августа 1999 г. № 81ра «О некоторых мерах по совершенствованию нормотворческой и правоприменительной деятельности»

Распоряжение главы Администрации Президента Республики Беларусь от 14 декабря 1999 г. № 106ра «О совершенствовании нормотворческой деятельности Национального банка, министерства, других республиканских органов государственного управления, областных и Минского городского Советов депутатов, облисполкомов и Минского горисполкома»

Постановление Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь от 9 октября 2008 года «О Регламенте Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь»

Постановление Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь от 19 декабря 2008 года «О Регламенте Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь»

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 14 февраля 2009 г. № 193 «О Регламенте Совета Министров Республики Беларусь»

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 24 января 2001 г. № 89 «О предоставлении Министерству финансов и Министерству экономики права определения методики подготовки финансово-экономических обоснований к проектам нормативных правовых актов Республики Беларусь»

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 23 сентября 2006 г. № 1244 «Об обязательной юридической экспертизе нормативных правовых актов Национального банка, Национальной академии

наук Беларуси, министерств, иных республиканских органов государственного управления, областных, Минского городского Советов депутатов, облисполкомов, Минского горисполкома, местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов базового уровня»

Постановление Министерства юстиции Республики Беларусь от 26 сентября 2006 г. № 59 «Об утверждении Инструкции о порядке взаимодействия Министерства юстиции Республики Беларусь, Национального центра правовой информации Республики Беларусь и управлений юстиции областных исполнительных комитетов по вопросам включения нормативных правовых актов в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, а также об особенностях оформления и представления текстов нормативных правовых актов в электронном виде»

Постановление Министерства финансов Республики Беларусь, Министерства экономики Респ. Беларусь от 30 июня 2009 г. № 88/124.

Инструкция по вопросам регулирования общественных отношений, связанных с обязательной юридической экспертизой, утвержденная постановлением Министерства юстиции Республики Беларусь от 12 октября 2006 г. № 62 «О реализации постановления Совета Министров Республики Беларусь от 23 сентября 2006 г. № 1244»

Методические рекомендации по подготовке обоснований необходимости принятия законов Республики Беларусь и прогнозированию последствий их принятия, утвержденная Приказом директора Национального центра законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь от 10 августа 2006 г. № 33.

Інстытуты фондавага рынку: нявыкарыстаны патэнцыял у Беларусі

Серж Наўродскі

УВОДЗІНЫ

Агульная капіталізацыя сусветных фондавых рынкаў за апошнія 20 год вырасла з 11 трлн. долараў у 1990 годзе да 54 трлн. у 2010 (Roxburgh et al, 2011). Пры гэтым упершыню ў гісторыі ў 2009 і 2010 гадах большая частка публічнай эмісіі акцый (IPO — *initial public offering*) адбылася менавіта на рынках, што развіваюцца (*emerging markets*). Імгненнае развіццё біржаў і біржавых інструментаў прыцягвае ўвагу навукоўцаў: ці насамрэч развіццё фондавага рынку спрыяе росту гаспадаркі?; а таксама ўвагу практыкаў з прыватных і дзяржаўных установаў: ці варта надаваць перавагу развіццю банкаўскага сектара ці ўсё ж фондавага? Дадзены артыкул пазнаёміць чытачоў з праглядам магчымых адказаў на гэтыя пытанні скрозь прызму развіцця фондавага рынку Беларусі.

Тэрміналогія

На пачатку нашага аналізу патэнцыялу фондавага рынку ў Беларусі варта спыніцца на асноўнай тэрміналогіі, што выкарыстоўваецца ў артыкуле. Паколькі мы будзем аналізаваць стан і магчымыя шляхі развіцця рынку каштоўных папераў Беларусі ў параўнанні з найлепшымі практыкамі краін Цэнтральнай і Усходняй Еўропы, то варта было б дастасаваць айчынную тэрміналогію да міжнародных стандартаў.

Тэрмін «**фінансавая сістэма**» варта разумець як сістэму прыватных і квазі-прыватных фінансавых пасярэднікаў, што акумулююць капітал і далей размяшчаюць яго ў інвестыцыйныя праекты ці каштоўныя паперы. Варта адрозніваць такую фінансавую сістэму ад «фіскальнай сістэмы», якая акумулюе і пераразмяркоўвае даходы дзяржаўных бюджэтаў розных узроўняў.

У мэтах правядзення аналізу, фінансавую сістэму пакажам як спалучэнне двух вялікіх частак: банкаўскі сектар і нябанкаўскі фінансавы сектар.

Банкаўскі сектар базуецца на стандартызаваных фінансавых інструментах: назапашванне капіталу шляхам прыцягнення дэпазітаў ды размяшчэнне акумуляваных сродкаў шляхам крэдытаў. Банкі звычайна імкнуцца працаваць пры выкарыстанні нізкай ступені рызыкі інвестыцый.

Нябанкаўскі фінансавы сектар — гэта іншыя, па-за банкамі, фінансавыя пасярэднікі, што не маюць магчымасці прымаць дэпазіты, але акумулююць капітал шляхам выпуску каштоўных папераў ці правоў удзелу:

а) усемагчымыя фінансавыя фонды (напрыклад, накапляльныя, пенсійныя),

б) арганізацыі страхавання,

в) лізінгавыя арганізацыі,

г) іншыя арганізацыі фінансавага пасярэдніцтва (напрыклад, трасты, абавязковыя накапляльныя схемы).

Нябанкаўскі фінансавы сектар характарызуецца дэцэнтралізаванай структурай кіравання, а таксама інвестыцыямі з большай ступенню рызыкі ў параўнанні з банкамі. Пры гэтым размяшчэнне каштоўных папераў ці ўкладанне вольных фінансавых сродкаў небанкаўскімі ўстановамі адбываецца пераважна (але не абавязкова) праз фондавы рынак.

Фондавы рынак складаецца з пляцовак гандлю паасобнымі каштоўнымі паперамі: рынак акцый ды правоў на іх, рынак правоў удзелу інвестыцыйных фондаў, вытворныя з фондавага рынку фінансавыя інструменты (ці дэрыватывы), а таксама пляцоўкі абарачэння іншых каштоўных папераў. Развіццё фондавага рынку звязана з актыўнасцю менавіта нябанкаўскага фінансавага сектара, бо заснавана на абарачэнні акцый і вытворных з акцый фінансавых інструментаў. Банкі ўдзельнічаюць толькі ў той частцы фондавага рынку, якая звязана з размяшчэннем дзяржаўных каштоўных папераў.

Такім чынам, развіццё фінансавай сістэмы краіны звычайна акрэсліваюць альбо перавагай капіталу банкаўскага сектара (bank-based financial system) альбо абарачэннем

фондавага рынку (market-based financial system) як асноўнай пляцоўкі для нябанкаўскага сектара.

Роля фондавага рынку ў агульнай фінансавай сістэме і гаспадарцы краіны

Можна сказаць, што банкаўская сістэма, фондавыя рынкі ды разнастайныя сучасныя фінансавыя ўстановы даюць грунт для дзейнасці фірмаў, прадпрыемстваў і прадпрымальнікаў. Такім грунтам з'яўляюцца грошы, якія выкарыстоўваюцца для бягучай дзейнасці і інвестыцый. Лаўрэат Нобелеўскай прэміі па эканоміцы 2001 году Джозэф Стыгліц падсумоўвае, што дзвюма крытычна важнымі функцыямі фінансавых рынкаў ёсць «акумуляцыя збяражэнняў і размяшчэнне капітала» (Stiglitz, 1989). Варта падкрэсліць пры гэтым другую функцыю: існуе прамая падставовая сувязь паміж развіццём фінансавай сістэмы краіны і эфектыўным размеркаваннем рэсурсаў у гаспадарцы. Зінгалес і Раджан у сваей кнізе «Выратаванне капіталізму ад капіталістаў» тлумачаць гэту ідэю простымі прыкладамі: «добрая фінансавая сістэма пашырае доступ да грашовых сродкаў [тым, хто іх сапраўды патрабуе — С.Н.]. Адваротна, доступ да грашовых сродкаў ва ўмовах неразвітай фінансавай сістэмы абмежаваны. ... Абмежаваны доступ да фінансавых сродкаў рэзка звужае для грамадзян магчымасць выбару ўмоваў іх працы і жыццядзейнасці» (Зингалес, Раджан, 2004).

У фінансавай сістэме краіны фондавыя рынкі граюць не менш важную ролю, чым банкі, бо таксама акумулююць і размяшчаюць капітал шляхам арганізацыі абароту каштоўных папераў: перадусім акцый (англ.: equities) і вытворных інструментаў ці дэрыватываў (англ.: derivatives). Базавыя функцыі рынкаў акцый у фінансавай сістэме краіны наступныя (Sharma, 2011):

а) прадастаўленне базавых фінансавых паслуг (перадусім, абмен каштоўных папераў на капітал);

б) мінімізацыя неэфектыўнасцяў, створаных банкамі (размова, перадусім, пра асіметрыю інфармацыі: банкі і банкаўскія супрацоўнікі не заўсёды здольныя акумуляваць

поўную інфармацыю пра патэнцыял фірмаў пры прыняцці рашэнняў аб выдзяленні заёмных сродкаў, а таксама падчас нагляду за выкананнем крэдытнай дамовы);

в) прадастаўленне новых інструментаў кіравання рызыкамі (анг: risk management tools, напрыклад, хэджаванне валютных рызыкаў стала агульна распаўсюджанай працэдурай пасля з'яўлення валютных ф'ючарсаў (анг: futures) і апцыёнаў (анг: options));

г) пазітыўны ўплыў на эканамічны рост (падрабязна гэтую сувязь мы разгледзім у другой частцы артыкула).

У сучаснай фінансавай сістэме краіны фондавы рынак не замяняе, але дапаўняе банкаўскую сістэму (*Allen*, 1992; *Boyd, Smith* 1996). Развіццё абодвух частак фінансавай сістэмы адбываецца паралельна: краіны з развітым фондавым рынкам маюць развітую банкаўскую сістэму, у той час як слабы фондавы рынак хутчэй адпавядае слабой банкаўскай сістэме (*Demirguc-Kunt et al*, 2001, *Arestis et al*, 2001). Відавочна, прадпрыемствы выбіраюць паміж банкаўскай пазыкай ці заёмным біржавым капіталам у залежнасці ад сваёй велічыні, структуры свайго капіталу, характару займу ці працягласці пазыкі.

У сувязі з істотнай роляй фінансавых рынкаў у развіцці гаспадаркі, трэба адзначыць, што фінансавыя рынкі Беларусі ўсё яшчэ знаходзяцца ў стадыі свайго фармавання. Па-першае, макраэканамічныя падставы станаўлення фінансавых рынкаў у Беларусі яшчэ не забяспечаныя: інфляцыя мела адназначную лічбу толькі аднойчы ў 2006 годзе (на прыкладзе індэкса цэн вытворцаў прамысловай прадукцыі: 9% у гадавым вымярэнні), а плаваючы валютны курс дэ-факта ўведзены ў кастрычніку 2011 года. Падругое, нябанкаўскі фінансавы сектар значна ўступае па памерах і тэмпах развіцця банкаўскаму: капіталізацыя біржавых актываў у Беларусі складала ў 2011 3,8% ад ВУП, а напрыклад, доля страхавых збораў — толькі каля 1% ВУП, у той час як актывы банкаў пераўзышлі паказчык 66% у дачыненні да ВУП на 1.01.2012. Па-трэцяе, у Беларусі поўнасцю адсутнічаюць такія фінансавыя інструменты як даўгавыя каштоўныя паперы прыватных фондаў (інвестыцыйных, пенсійных і інш), вытворныя інструменты акцый прадпрыемстваў (напрыклад, кароткі

продаж, апцыёны, ф'ючарсы на акцыі ці індэксы), а таксама не распаўсюджваецца падставовы агрэгаваны індэкс беларускай фондавай біржы, які адлюстроўвае рухі рынку агулам і асобных сектараў у прыватнасці. Па-чацвёртае, ліквіднасць біржавых інструментаў у Беларусі крытычна нізкая, каб забяспечыць выкананне біржай сваіх базавых функцый: аб'ём здзелак куплі-продажу прыватных каштоўных папераў на «Беларускай валютна-фондавай біржы» склаў у 2011 годзе 17% ад ВУП (для параўнання: у Расіі аб'ём гандлю толькі акцыямі склаў больш за 61% ад ВУП у 2011).

Зыходзячы з слабой стартавай пазіцыі беларускага фондавага рынку, мэтай дадзенага артыкула з'яўляецца ацэнка інстытуцыйных перашкодаў і магчымасцяў для развіцця беларускай біржы на падставе вынікаў даследаваняў сусветнай фінансава-эканамічнай літаратуры ды вопыту краін Цэнтральнай і Усходняй Еўропы.

У межах артыкула не з'яўляецца магчымым даць глыбокі параўнаўчы аналіз эфектыўнасці дзейнасці банкаўскага сектара і фондавага рынку ў Беларусі. Артыкул мае выключна магчымасць даць сістэмнае апісанне інстытута абароту каштоўных папераў і стварыць глебу для далейшых навуковых працаў і аналізу кірункаў дзяржаўнай палітыкі.

Уплыў інстытута на эканамічны рост: тэарэтычны і эмпірычны агляд

Уплыў фінансавай сістэмы на гаспадарчы рост

Перад тым, як сканцэнтравацца непасрэдна на ўплыве фондавай біржы на гаспадарчы рост краіны, варта зрабіць кароткі агляд літаратуры ўплыву ўсяго фінансавага сектара краіны на рост яе гаспадаркі. Гэта дапаможа лепей зразумець каналы рэалізацыі ўплыву фондавых рынкаў на рост, а таксама дапаможа дакладней зарыентавацца ў сучасных тэндэнцыях даследавання, улічваючы даследаванні для посткамуністычных краін.

Калі паспрабаваць акрэсліць адным сказам сучасную дамінуючую парадыгму стасункаў фінасавага сектара з гаспадарчым развіццём, то гэта будзе гучаць такім чынам:

прыватныя фінансавыя ўстановы, што знаходзяцца ў канкуруючым асяроддзі, акумулююць капітал на рынкавых умовах (з вызначанай рынкам даходнасцю), а потым укладаюць грошы ў найбольш эфектыўныя праекты прыватнага сектара краіны (Roussaue, 2005). Такім чынам, чым больш даступны будзе капітал для фінансавых установаў, тым болей паспяховых праектаў будзе зрэалізавана ў гаспадарцы, тым больш эфектыўна будуць выкарыстаны даступныя рэсурсы, і будуць створаныя падставы для росту гаспадаркі (King, Levine, 1992).

Такая парадыгма пачала дамінаваць прыблізна з 70-х гадоў XX стагоддзя (асабліва пасля крызісу 1973 г.), калі эканамісты пачалі надаваць больш увагі фінансавай лібералізацыі і фінансавай структуры гаспадаркі. Увага да такіх інструментаў стымуляцыі гаспадаркі як размеркаванне крэдытаў, высокія стаўкі банкаўскіх рэзерваў, абмежаванні крэдытна-дэпазітных ставак з таго часу стала ўсе менш папулярнай. У 1991 годзе прафесар Роналд МакКінан са Стэнфардскага ўніверсітэта напісаў: «Цяпер ужо агульна распаўсюджана думка, што патокі зберажэнняў ды інвестыцый павінны мець добраахвотны характар без істотнага рэгулявання з боку дзяржавы, а таксама адбывацца на адкрытым рынку па блізкіх да раўнавагі працэнтных стаўках» (McKinnon, 1991)

Менавіта з 70-х гадоў пачынаюць з'яўляцца эмпірычныя даследаванні залежнасці развіцця фінансавага рынку і эканамічнага росту. Яскравым прыкладам з'яўляецца класічная ўжо кніга Рэйманда Голдсміта «Фінансавая структура і развіццё», надрукаваная ў 1969 г. Ён адным з першых даказаў наяўнасць пазітыўнай сувязі паміж эканамічным і фінансавым развіццём на падставе міжкраінавага даследавання для 35 краін у перыяд з 1860 да 1963 года. У далейшым даследаванні развіваліся на міжкраінавым параўнанні (найбольш важныя: *Barro*, 1991, *King and Levine*, 1992 (1993)[1], *Levine and Zervos*, 1996 (1998), *Rousseaue and Wachtel*, 2005), часовых шэрагаў (*Rousseaue and Wachtel*, 1998), а таксама

1 Тут і надалей год публікацыі ў дужках — год афіцыйнай публікацыі артыкула ў часопісе, а першая лічба года — год выхаду працоўнага матэрыялу (working paper) з аналагічнай назвай. Для напісання дадзенага аналізу былі выкарыстаныя працоўныя матэрыялы ў сувязі з адсутнасцю доступу да афіцыйных публікацый.

на ўзроўні прадпрыемстваў (*Demirguc-Kunt et al*, 2001) ды сектароў (*Rajan and Zingales*, 1996 (1998), Wurgler, 2000). Ва ўзгаданых паперах аўтары даказвалі, што ўзровень фінансавага развіцця станоўча суадносіцца з ростам гаспадаркі.

Разам з тым, некаторыя эканамісты крытычна ставіліся да залежнасці росту ад узбуйнення фінансавай сістэмы. Прыхільнікі кейнсіянскай думкі адмаўлялі магчымасць уплыву (напрыклад, Джоан Робінсан), неакейнсіянцы звярталі ўвагу на «сам працэс размеркавання капіталу, а таксама на інстытуцыі, якія гэтым займаюцца» (Stiglitz, 1989). Эмпірычныя даследаванні на мяжы XX і XXI стагоддзяў вызначылі пэўныя межы пазітыўнага ўздзеяння фінансавай лібералізацыі: напрыклад, Руссо і Уотчэл запрапанавалі, што большая фінансавая сістэма прыспяшае рост у краінах з ВУП на жыхара ў межах паміж 3000 і 12000 долараў (*Rousseaue and Wachtel* 2005). Арканд, Бэркес і Паніцца ўжо пасля сусветнага фінасавага крызісу, у 2011 годзе, надрукавалі вынікі эмпірычнага даследавання, у якім паказваецца дакладная мяжа бяспечнага росту фінансавых рынкаў: пасля таго, як аб'ём фінансавага сектара дасягае 100% ад ВУП, яго ўздзеянне на гаспадарчы рост знікае (*Arcand, Berkes, Panizza*, 2011).

Такім чынам, сучасную парадыгму ўздзеяння фінансавых рынкаў на гаспадарчы рост можна паказаць наступным чынам: дакладнае ўздзеянне залежыць ад стартавых умоваў і асаблівасцяў фунцыянавання гаспадаркі, асабліва ў разрэзе «развітыя краіны – краіны, якія развіваюцца».

Уплыў фондавага рынку на гаспадарчы рост

Сувязь фондавых рынкаў з ростам падобная да ўплыву ўсёй фінансавай сістэмы на развіццё: размеркаванне даступных фінансавых рэсурсаў (сродкаў) праз біржу і біржавыя інструменты ў найбольш эфектыўныя інвестыцыйныя праекты. Тэарэтычныя даследаванні ў якасці рычагоў уплыву выдзялялі стымулюючую ролю фондавых рынкаў і звязаных з імі інструментаў на развіццё канкурэнцыі і інавацый. Узмацненне канкурэнтнасці на рынку адбываецца ў тым ліку дзякуючы дыверсіфікацыі (падзелу) рызыкаў

паміж шматлікімі ўдзельнікамі рынку, а таксама шляхам уключэння ў біржавую цану каштоўных папераў поўнай даступнай інфармацыі пра эмітэнта (глядзіце, напрыклад, Stiglitz, 1989). Роля фондавых рынкаў асабліва істотная для «правядзення» тэхналагічных рэвалюцый: у сітуацыі, калі тэхналагічны працэс пастаянна ды хутка змяняецца, а таксама ў выпадку тых сектароў гаспадаркі, што маюць адкладзены час рэалізацыі новых тэхналогій (Allen, 1992).

Але хіба самым даследаваным каналам уплыву фондавага рынку на гаспадарчы рост з'яўляецца яго ліквіднасць (анг.: liquidity — магчымасць для інвестара хутка выйсці з інвестыцыі шляхам продажу каштоўных папераў), як адна з базавых рысаў фондавага рынку, недаступная ў банкаўскай сістэме. На пытанні ліквіднасці рынку каштоўных папераў варта спыніцца падрабязней, бо гэта адно з ключавых актуальных прадметаў даследаванняў як тэарэтычных, так і эмпірычных.

Тэарэтычныя эканамісты не надавалі асаблівай увагі ліквіднасці да канца 90-х гадоў XX стагоддзя, акрамя як узгадвалі бясспрэчную перавагу развітых фондавых рынкаў для дыверсіфікацыі інвестыцыйнага партфеля. Так, Джозэф Стыгліц пісаў, што «вопыт збудаваня фінансавай сістэмы развітых краін не магчыма адаптаваць у слабаразвітых краінах у тым ліку з-за таго, што апошнім недастаткова ліквіднасці для праяўлення ўсіх перавагаў фондавых рынкаў» (*Stiglitz*, 1989). Акрамя таго, ад моманту распрацавання фінансавай эканомікі як асобнага накірунку даследаванняў, пытанне ліквіднасці фондавых рынкаў часта выкарыстоўваецца ў ёй для збудавання мадэляў працы рынкаў і даходнасці асобных папераў.

Першым, хто паспрабаваў праверыць уплыў ліквіднасці біржавых рынкаў на гаспадарчы рост быў Росс Лэвін (*Ross Levine*) У 1991 годзе ён прадставіў тэарэтычную мадэль, у якой больш ліквідныя фінансавыя рынкі спрыяюць інвестыцыям у доўгатэрміновыя інвестыцыйныя праекты, паколькі інвестар можа ў любы момант прадаць свой удзел на адчыненым рынку. Такім чынам, рост ліквіднасці стымулюе доўгатэрміновыя інвестыцыі, што як правіла, характаразуюцца большай даходнасцю, а значыць, прыспешвае гаспадарчы рост (*Levine, Zervos*, 1996). Лэвін доўга

працаваў над пытаннем эмпірычнага доказу такіх мадэляў, якія ўбачылі свет у 1993 ды 1996 годах. У 1992 (працоўны матэрыял, афіцыйна артыкул быў надрукаваны ў 1993 годзе) Кінг і Лэвін надрукавалі вынікі эмпірычнага аналізу міжкраінавага даследавання на падставе дадзеных з 1960 па1989 гады, у якім упершыню сцвярджалі, што сам па сабе памер фінансавага рынку не раскрывае каналы ўплыву фінансавага сектара на гаспадарку, а варта шукаць эмпірычныя доказы скрозь прызму структуры фінансавага рынку і структуры інвестыцыйных праектаў, у тым ліку праз ліквіднасць рынку.

Ац'е і Яванавіч у 1993 годзе (*Atje, Jovanovic*, 1993) у сваім эмпірычным артыкуле таксама выкарысталі паказчык ліквіднасці (адносіны аб'ёму здзелак на біржы да ВУП) для праверкі сувязі з ростам ВУП і сцвердзілі наяўнасць моцнай карэляцыі паміж імі (выбарка 40 краінаў, выкарыстаныя дадзеныя 1980-1988 гадоў).

У 1996 годзе Рос Лэвін разам з Сарай Зэрвас прадаставілі сваё бачанне залежнасці росту ад ліквіднасці біржавых рынкаў: колькасць краін была павялічана да 49, а часовы шэраг быў ўзяты з 1976 па 1993 гг. Але самае галоўнае дасягненне артыкула заключалася ў тым, што была праверана сувязь трох новых паказчыкаў фінансавых рынкаў з ростам: ліквіднасць, ступень ваганняў рынкаў (валатыльнасць), а таксама міжнароднай інтэграцыі фінансавых рынкаў. Акрамя таго, быў зроблены кантроль вынікаў на палітычныя, прававыя і эканамічныя фактары патэнцыйнага ўплыву на рост. Вынікі даследавання былі «рэвалюцыйнымі»: менавіта ліквіднасць фондавага рынку[2], а не яго памер, пазітыўна і істотна карэлюе з бягучымі і будучымі паказчыкамі росту гаспадаркі, а таксама з аб'ёмам акумуляцыі капіталу ды ростам прадукцыйнасці гаспадаркі (*Levine, Zervos*, 1996).

Важным вынікам працы Лэвіна і Зэрваса стала наяўнасць статыстычна неістотнай залежнасці паміж ступенню ваганняў фондавых рынкаў (валатыльнасцю) і эканамічным ростам. У той самы час ні памер рынкаў, ні

2 Ліквіднасць была прадстаўлена двума паказчыкамі: адносінамі аб'ёму здзелак да памеру рынку і да ВУП краіны. Абодва паказчыкі паказалі наяўнасць істотнай сувязі з ростам ВУП, акумуляцыі капіталу і росту прадукцыйнасці гаспадаркі.

ступень міжнароднай інтэграцыі не аказалі ўплыву на рост гаспадаркі. Гэтыя вынікі сталі сур'езнай падставай для далейшай фінансавай лібералізацыі і адказам прыхільнікам кейнсіянскай мадэлі рэгулявання фінансавых рынкаў, пра якія ўзгадвалася вышэй.

Да падобных вынікаў прыйшлі і іншыя эканамісты, напрыклад, *La Porta et al.*, 1997, Paudel, 2005. І што самае цікавае, важнасць даследавання Лэвіна агулам і ліквіднасці фондавых рынкаў у прыватнасці пацверджана дадзенымі ўжо XXI стагоддзя. Напрыклад, Акэ Бубаракі ў 2010 годзе прадставіў вынікі эмпірычнага даследавання прычыннай сувязі паміж фондавымі рынкамі і гаспадарчым ростам для 5 краін «Еўранэкст» (Бельгія, Францыя, Партугалія, Нідэрланды ды Вялікабрытанія) на падставе дадзеных 1995-2008 гадоў. Вынікі даюць падставы сцвярджаць, што існуе станоўчая сувязь паміж развіццём фондавых рынкаў і гаспадарчым ростам толькі для краін, дзе фондавы рынак вельмі актыўны і ліквідны (Францыя, Вялікабрытанія, Нідэрланды) (*Boubaraki*, 2010).

Трэба акцэнтаваць увагу, што даследаванне Бубаракі было зроблена на падставе аналізу часовых шэрагаў, а не міжкраінавага параўнання. З крытыкай апошняга падыходу выступіў у 2001 прафесар аднаго з Лонданскіх універсітэтаў Філіп Арэсціс (у калектыўнай працы з Дэметрыадзісам і Луінтэлам). Аўтары сцвярджаюць, што па сваей прыродзе міжкраінавы аналіз дае толькі вельмі шырокі і абагульнены малюнак прычыннай залежнасці паміж ростам фінансавай сістэмы і эканомікі, у той час як аналіз часовых шэрагаў дапаўняе гэты малюнак важнымі дэталямі. У прыватнасці, аўтары адзначаюць, што ўплыў фондавага рынку на гаспадарчы рост абмежаваны і значна ўступае ўплыву развіцця банкаўскага сектара (аналізаваныя дадзеныя для Японіі, Францыі, Вялікабрытаніі, Германіі ды ЗША ў розныя перыяды паміж 1972 — 1998 гадамі). Таксама Арэсціс сцвярджае на падставе вынікаў даследавання, што ступень вагання рынкаў адлюстроўвае няўпэўненасць эканамічных агентаў і мае адмоўную карэляцыю з эканамічнай актыўнасцю (для Японіі, Францыі і Вялікабрытаніі быў заўважаны адмоўны эфект ваганняў на рост) (*Arestis et al*, 2001).

На завяршэнне агляду літаратуры варта адзначыць, што большасць праведзеных эмпірычных даследаванняў датычыць развітых краін, галоўным чынам, з-за даступнасці дадзеных. Аўтары тэарэтычных працаў (напрыклад, Стыгліц, Аллен, Дэміргук-Кунт, Лэвін, Зінгалес, Раджан, Арэсціс і іншыя) даюць пэўную тэарэтычную базу для паглыблення эканамічных аналізаў менавіта для краін, якія развіваюцца. А аўтары ўзгаданых эмпірычных даследаванняў часта звяртаюць увагу пра магчымасць адаптацыі вынікаў на краіны з катэгорыі менш развітых (Дэміргук-Кунт, Лэвін, Арэсціс і іншыя).

На жаль, сярод эмпірычных працаў на сённяшні дзень даступныя толькі дзве крыніцы, што даследуюць менавіта краіны былога СССР (разам з краінамі Усходняй Еўропы) у перыяд ад пачатку трансфармацыі. Абедзве датычацца ўплыву развіцця агульнай фінансавай сістэмы краін рэгіёна на гаспадарчы рост, не надаючы асобнай увагі фондаваму рынку[3]. Так, фінская эканамістка Туулі Койву надрукавала працоўны матэрыял у 2002 годзе, у якім аналізавала дачыненне фінансавага развіцця (банкаўскага сектара ў прыватнасці) да эканамічнага росту для 25 краін у часе трансфармацыі (у тым ліку большасць краін СНД) у перыяд з 1993 па 2000 год. Паводле яе вынікаў, гаспадарчы рост краін у часе трансфармацыі прыспяшае толькі высокаэфектыўны банкаўскі сектар, у той час як нізкая эфектыўнасць дзейнасці банкаў, наадварот, негатыўна ўплывае на рост. У якасці паказчыка эфектыўнасці банкаў Койву ўпершыню выкарыстала маржу паміж крэдытнымі і дэпазітнымі стаўкамі. Аналіз уплыву памеру банкаўскага сектара на развіццё гаспадаркі Койву не ўдалося пацвердзіць: вынікі далі хучэй адваротную сувязь, калі ўслед за ростам гаспадаркі расце і памер крэдытавання прыватнага сектара (*Koivu*, 2002)[4].

---

3 Прычына адсутнасці ўвагі фондавым рынкам даволі банальная: у дадзены перыяд фінансавая сістэма краін СНД абапіраецца менавіта на банкаўскі сектар у якасці фінансавага пасярэдніка і акумулятара капіталу, а не на фондавы рынак

4 Койву выкарыстала для правядзення эмпірычнага аналізу панэльную мадэль фіксаваных эфектаў (fixed-effects panel model).

Нарэшце, найбольш сучаснае даследаванне з нашага агляду літаратуры было зроблена ў 2011 годзе амерыканскімі эканамістамі пад кіраўніцтвам Лаўры Каджакару з Універсітэта Дэлавэр. Іх працоўны матэрыял аналізуе ролю фінансавай сістэмы менавіта посткамуністычных краін СНД і Усходняй Еўропы ў перыяд з 1990 да 2008 год з выкарыстаннем панэльных дадзеных і метадалогіі *Generalized Method of Moments*. Вынікі аналізу з аднаго боку супярэчаць вынікам Койву ў тым сэнсе, што памер банкаўскага сектара (аб'ём выдадзеных крэдытаў прыватнаму сектару) з'яўляецца пазітыўным фактарам уплыву на гаспадарчы рост, прычым, гэта гіпотэза была правераная на ўстойлівасць да кантрольных фактараў у выглядзе пачатковага даходу на асобу, узроўню адукацыі, узроўню інфляцыі, адкрытасці гаспадаркі ды ўзроўню дзяржаўных расходаў (*Cojocaru et al*, 2011). З іншага боку, аўтары бясспрэчна дапаўняюць папярэдняе даследаванне наступнымі катэгорыямі якасці банкаўскай сістэмы:

а) папярэдняя прадстаўленая залежнасць цалкам знікае ў перыяд гіперінфляцыі,

б) высокія банкаўскія стаўкі і высокая канцэнтрацыя банкаўскага капіталу запавольваюць гаспадарчы рост.

На сённяшні дзень існуе шырокая ніша для адаптацыі тэарэтычных даследаванняў і правядзення эмпірычных тэстаў для ацэнкі ролі фондавага рынку ў посткамуністычных краінах, у тым ліку ў Беларусі. Як будзе паказана ў наступных частках артыкула, беларускі фондавы рынак толькі пачынае развівацца, а значыць, вымагае тэарэтычных і эмпірычных падставаў свайго існавання ў бліжэйшыя гады.

Функцыянаванне фондавага рынку ў Беларусі: колькасны і якасны аналіз

Аналіз стану фондавага рынку варта пачаць з нагадання і адначасова прыняцця для далейшага аналізу ключавой парадыгмы сучасных эканамічна-фінансавых даследаванняў, а менавіта: фондавы рынак і банкаўскі сектар з'яўляюцца ў гаспадарцы камплементарнымі фінансавымі інструментамі, а не канкуруючымі. Паколькі равіццё

сістэмы каштоўных папераў адбываецца бесперапынна разам з развіццём банкаўскай сістэмы, то прыняццё гіпотэзы камплементарнасці дазволіць патлумачыць неразвітасць рынку каштоўных папераў Беларусі і татальную перавагу банкаўскага фінансавага сектара над фондавым.

На існаванне і развіццё рынку каштоўных папераў краіны істотна ўплываюць макраэканамічныя паказчыкі. Перш за ўсе, размова ідзе пра адмоўны ўплыў інфляцыі і дэвальвацыі на развіццё фінансавага сектара агулам, банкаў і фондавага рынку ў прыватнасці[5]. Напрыклад, калі ўзяць паказчык рэальнай крэдытнай стаўкі ў Беларусі, што ў пэўнай ступені адлюстроўвае сітуацыю як на грашовым, так і на валютным рынках краіны[6], то ён знаходзіўся ў пазітыўнай частцы толькі двойчы за апошнія 20 год: у 1996 і 2009 гадах (малюнак 1). Менавіта ў такіх умовах адбывалася фарміраванне банкаўскага сектара ў Беларусі ў 90-х гадах, а пазней яго асабліва імклівы рост з 2006 года па 2011: за гэты час актывы беларускіх банкаў болей, чым падвоіліся ў рэальным памеры: з 31,5% ВУП да 78,3% ВУП. Пры гэтым, якасныя паказчыкі працы банкаў за гэты перыяд змяніліся: аб'ём нарматыўнага капіталу банкаў 1-га ўзроўню да абавязальніцтваў[7] упаў за гэты самы час з 17,9% да 10,8%.

У гэтай сувязі варта ўзгадаць вопыт іншых посткамуністычных краін, напрыклад Польшчы і Венгрыі, у якіх нават у перыяд высокай і гіперінфляцыі пачатку 1990-х гадоў былі ўсталяваныя дадатковыя рэальныя працэнтныя стаўкі ўжо з 1992 года. Менавіта кантроль над інфляцыяй быў адной з ключавых мэтаў сістэмных рэформаў у Польшчы, распачатых у 1989 годзе, што паспяхова спрыялі развіццю фінансавага сектара.

---

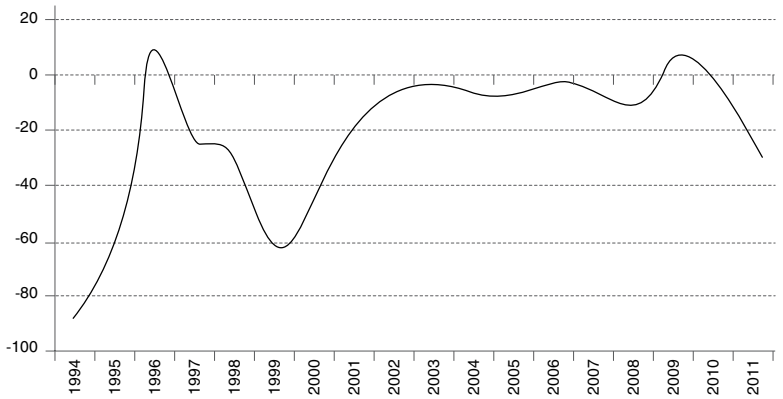
5 Адным з апошніх тэарэтычных механізмаў уплыву інфляцыі на гаспадарчы рост з'яўляецца адмоўны ўплыў інфляцыі на якасныя і колькасныя паказчыкі дзейнасці фінансавага сектара, што ў сваю чаргу не спрыяе гаспадарчаму развіццю; існуюць шматлікія эмпірычныя даследаванні адмоўнага ўплыву інфляцыі на дзейнасць фінансавых рынкаў (агляд можна знайсці, напрыклад, у Boyd, Champ, 2003). Згодна з дамінуючымі даследаваннямі, фінансавыя рынкі схільныя ўлічваць эфект дэвальвацыі перад яе фармальным абвяшчэннем, што істотна ўплывае на валатыльнасць фінансавых рынкаў (Becker et al., 2000).

6 Рэальная крэдытная стаўка прадстаўлена сярэдняй банкаўскай крэдытнай стаўкай з улікам інфляцыі ў краіне, падлічанай на падставе дэфлятара ВУП.

7 Tier 1 bank capital to total asssets ratio (анг.)

Малюнак 1.

Рэальная крэдытная стаўка ў Беларусі ў 1994-2011 гг



Крыніца: Сусветны банк

Відавочна, што фактары макраэканамічнай стабільнасці (перадусім, высокая некантраляваная інфляцыя і высокая валатыльнасць абменнага курсу) істотна абмяжоўваюць існаванне ліквідных фінансавых інструментаў. А значыць, развіццё фінансавага рынку ў Беларусі павінна мець сістэмны характар і быць звязана з паступовым забеспячэннем фінансавай стабільнасці ў краіне: перадусім, правядзеннем грашовай палітыкі з мэтай кантролю і зніжэння інфляцыі, а таксама недапушчэння валютных шокаў.

Для апісання сучаснага стану фондавага рынку Беларусі будуць выкарыстаныя наступныя колькасныя і якасныя паказчыкі: памер фондавага рынку, яго ліквіднасць, а таксама развіццё інстытуцыйна-прававой базы.

Аб'ём / памер фондавага рынку

Сучаснае жыццё фондавага рынку ў Беларусі інстытуцыйна пачалося ў 1992 годзе з прыняццём закона «Аб каштоўных паперах і фондавых біржах» 12.03.1992 г. У тым самым годзе пачало працу ААТ «Беларуская фондавая біржа», 40% якой належыла Міністэрству па кіраванні дзяржаўнай маёмасці і прыватызацыі. Але дэ-факта з 1995 года асноўныя функцыі фондавай біржы краіны стала вы-

конваць міжбанкаўская пляцоўка для валютных аперацый ЗАТ «Міжбанкаўская валютная біржа», якая з 1998 года і дагэтуль мае назву ОАО «Беларуская валютна-фондавая біржа» (БВФБ). 99,9% акцый БВФБ кантралююцца беларускім урадам.

Падчас масавай прыватызацыі адной з галоўных роляў фондавай біржы павінна была стаць акумуляцыя каштоўных папераў (у тым ліку прыватызацыйных чэкаў) і запуск працэдуры эфектыўнага размеркавання капіталу. Аднак абароты на ААТ «Беларуская фондавая біржа» былі мізэрнымі: напрыклад, цягам 1994 года было заключана ўсяго 118 здзелак на агульную суму 3,8 млрд рублёў (Чайкин, 1996). Гэта склала толькі 3% ад усяго абароту на беларускім рынку каштоўных папераў: па розных прычынах асноўная частка абароту была сканцэнтравана на міжбанкаўскім крэдытным рынку і рынку дзяржаўных аблігацый.

Паказаць дынаміку памеру фондавага рынку Беларусі — даволі складаная задача, паколькі айчынны рынак каштоўных папераў характэрызаваўся ў мінулым шырэгам крытычных дысбалансаў:

а) значнай перавагай рынку дзяржаўных каштоўных папераў над прыватнымі, асабліва да 2008 года: напрыклад, у 2006 годзе адбылося толькі 10 здзелак з недзяржаўнымі карпаратыўнымі аблігацыямі, што склала толькі 0,05% ад усяго аб'ёму біржавых здзелак;

б) перавагай пазабіржавага рынку акцый над біржавым. Напрыклад, у 2006 годзе колькасць здзелак з акцыямі на біржавым рынку была 47, у той час як на пазабіржавым — 5295, пры гэтым памер пазабіржавага гандлю акцыямі быў большы за біржавы ў 1013 разоў.

в) адсутнасцю біржавай капіталізацыі рынку акцый да 2008 года: рынкавыя цэны ўпершыню былі падлічаныя ў 2008 годзе, калі капіталізацыя рынку была вызначана па акцыях 9 эмітэнтаў;

Фактычна, рынак каштоўных папераў знаходзіўся ў «эмбрыённым» стане да 2008 года, калі яго аб'ём складаў долі працэнту ад ВУП. Прычыны такога стану мелі хутчэй макраэканамічны характар (высокая інфляцыя і вы-

сокая валатыльнасць курсу беларускага рубля, апісаныя вышэй, не спрыялі развіццю фондавага рынку), а таксама інстытуцыйны: сярод іншага, існаванне інстытута «залатой акцыі»[8], прыярытэтнае права дзяржавы на набыццё акцый некаторых прадпрыемстваў[9], розныя абмежаванні на продаж акцый, што знаходзяцца ва ўладанні фізічных асобаў[10], неразвітасць нарматыўнай базы для існавання некаторых прыватных даўгавых фінансавых інструментаў[11], высокія падаткі ад даходу з рынку каштоўных папераў[12] (паводле Праграмы развіцця рынку каштоўных папераў Беларусі на 2008-2010, с.11).

У 2007-2009 гадах назіраліся некаторыя макраэканамічныя змены: гадавая інфляцыя была не болей за 13%, рэальны эфектыўны абменны курс беларускага рубля апусціўся за гэты час ўсяго на 3%[13]. Адначасова ў беларускім заканадаўстве быў ажыццёўлены шэраг інстытуцыйных зменаў: сярод іншага, былі адменены асаблівыя правы дзяржавы, у тым ліку «залатая акцыя», адменены шэраг абмежаванняў на продаж акцый асобных акцыянерных таварыстваў, зніжаныя падаткі на даходы з біржавых інструментаў для фізічных і юрыдычных асобаў, дазволена эмісія так званых «біржавых акцый» без іх дзяржаўнай рэгістрацыі, іпатэчных банкаўскіх аблігацый і г.д.

Пералічаныя інстытуцыйныя змены 2007–2009 гадоў дазволілі «ажывіць» фондавы рынак краіны. У 2010 годзе амаль выраўняліся па памеры біржавы і пазабіржавы другасныя рынкі прыватных каштоўных папераў, доля небанкаўскіх прыватных аблігацый павялічылася ў іх агульным абароце да 27%, а агулам памер біржавага гандлю дзяржаўнымі каштоўнымі паперамі ў 2010 годзе ўпаў да 72% з 93,5% у 2008. Гэтыя змены таксама дазволілі спадзявацца на яго далейшае імклівае развіццё.

---

8 Асаблівае права дзяржавы на ўдзел у кіраванні таварыстваў без утрымання кантрольнага пакета над імі.

9 Напрыклад, прадпрыемстваў, што атрымлівалі дзяржаўную дапамогу.

10 Напрыклад, акцый, атрыманных у абмен на імянныя чэкі «Маёмасць», альбо акцый, атрыманых узамен на долі ў калектыўных прадпрыемствах падчас іх акцыянавання.

11 Перадусім, аблігацый прадпрыемстваў нефінансавага сектара.

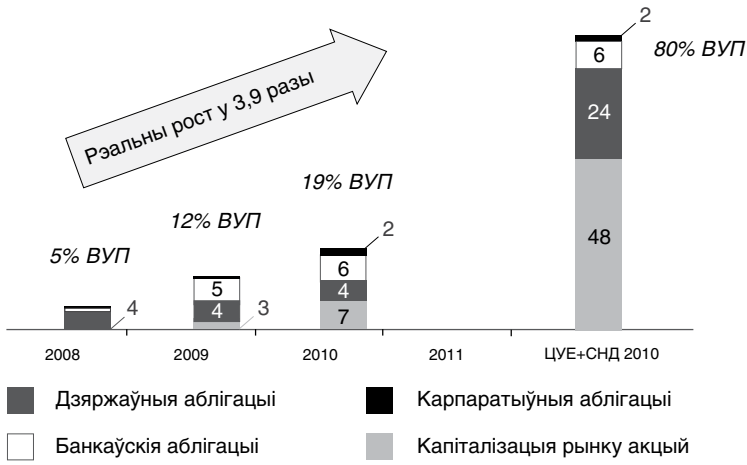
12 Стаўка падатку для юрыдычных асобаў да 2008 году складала 40%.

13 Па дадзеных Нацыянальнага банка Беларусі.

Калі ўзяць пад увагу ўсе пералічаныя вышэй фактары і інстытуцыйныя ўмовы, можна паказаць дынаміку памеру айчыннага рынку каштоўных папераў ад 2008 году. Развіццё памеру адлюстравана на малюнку 2 і ўключае ў сябе таксама параўнанне да сумарнага сярэдняга паказчыка краін Цэнтральнай і Усходняй Еўропы (ЦУЕ) ды Садружнасці незалежных дзяржаў (СНД).

Малюнак 2.

Дынаміка рынку каштоўных папераў у Беларусі ў 2008-2010 гадах у параўнанні да краін ЦУЕ і СНД у 2010



Крыніцы: Праграма развіцця рынку каштоўных папераў Беларусі на 2011-2015 гады, McKinsey Mapping Global Capital Markets 2011[14].

Рэальны памер рынку каштоўных папераў, які складаецца з капіталізацыі рынку акцый, дзяржаўных, банкаўскіх ды карпаратыўных аблігацый небанкаўскага сектара[15], вырас з 2008 па 2010 год амаль у 4 разы: з 3 да прыблізна 10,6 млрд долараў, альбо 19% ад ВУП Беларусі. За гэты час найбольш

14 На жаль, дадзеныя за 2011 год не былі даступныя для ўсіх вызначаных сегментаў, таму 2011 год не ўключаны ў аналіз памеру рынку.

15 Вартасць усіх пералічаных аблігацый (дзяржаўных, банкаўскіх, карпаратыўных) прадстаўлена вартасцю каштоўных папераў у абароце.

вырасла капіталізацыя рынку акцый: з 0,15% да 6,7% ад ВУП. Банкаўскія аблігацыі ў абароце дасягнулі вартасці 6%, а каштоўныя паперы карпаратыўнага сектара 2% ад ВУП.

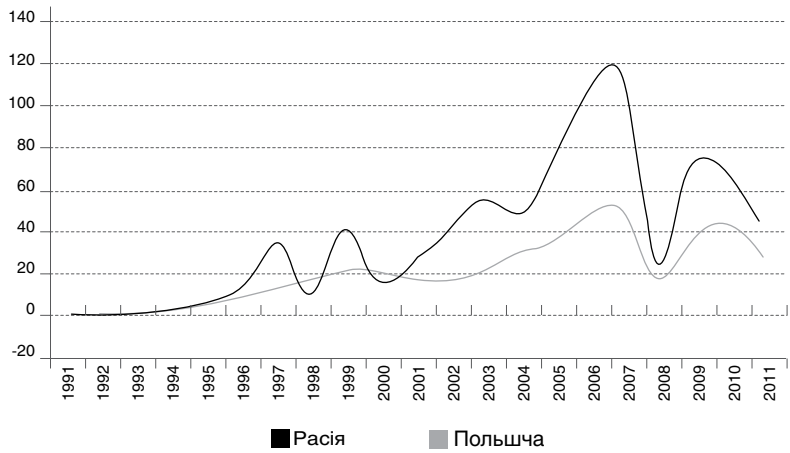
Каб зразумець значэнне гэтых лічбаў, а таксама патэнцыял беларускага рынку каштоўных папераў, варта параўнаць яго памер, а таксама памер яго сегментаў з сярэднім па нашым рэгіёне (краіны ЦУЕ і СНД). Агулам беларускі рынак каштоўных папераў у 4 разы меншы за сярэдні рэгіянальны ўзровень, прычым, найбольшы разрыў адчуваецца на рынку акцый (адставанне амаль у 7 разоў), а таксама на рынку дзяржаўных аблігацый (адставанне ў 6 разоў). Разам з тым, у 2010 годзе Беларусь дасягнула сярэдняга рэгіянальнага ўзроўню па аб'ёме ў абароце аблігацый, эмітаваных банкамі (6% ад ВУП) і небанкаўскім прыватным сектарам (2% ад ВУП).

Цікава паглядзець на дынаміку фондавага рынку посткамуністычных краін у часе трансфармацыі. Возьмем капіталізацыю рынку акцый самых цікавых дынамічных прыкладаў нашага рэгіёну: Польшчы ды Расійскай Федэрацыі. Прыклад Польшчы адлюстроўвае больш паступовае развіццё, у той час, як Расіі — больш дынамічнае, але з большай валатыльнасцю. Найбольш прыкметны той факт, што капіталізацыя рынку акцый дасягнула 10% ад ВУП у 1996 годзе для Расіі ды ў 1998 годзе для Польшчы. Гэты ўзровень для Беларусі заставаўся непакораным яшчэ ў 2011 годзе (па дадзеных Выканаўчага камітэта СНД, капіталізацыя рынку акцый Беларусі ў пачатку 2012 году склала 3,8% ад ВУП).

Каб канчаткова асэнсаваць слабую ролю фондавага рынку ў беларускай фінансавай сістэме, трэба параўнаць яго памер з памерам банкаўскага фінансавага сектара. На канец 2010 года рынак каштоўных папераў займаў 19% ад ВУП краіны, у той час як памер патрабаванняў банкаў да гаспадаркі (з улікам каштоўных банкаўскіх папераў) склаў 57%. Відавочна дамінаванне банкаўскага сектара пры абслугоўванні гаспадаркі Беларусі, бо ён перавышае памер фондавага рынку больш, чым у 2,5 разы.

Малюнак 3.

Параўнанне капіталізацыі рынку акцый Польшчы і Расійскай Федэрацыі ў 1991-2011 гадах, у % ад ВУП



Крыніца: Сусветны банк

Такім чынам, рынак каштоўных папераў Беларусі істотна павялічваўся з 2008 года, а яго структура набыла дыверсіфікаваную форму ў 2010 годзе. Па памеры рынку каштоўных банкаўскіх папераў і карпаратыўных аблігацый Беларусь адпавядала ў 2010 годзе сярэднім паказчыкам для краін Цэнтральнай і Усходняй Еўропы і СНД. Але асноўнае і значнае адставанне Беларусі — у сегменце фондавага рынку акцый, а таксама ў сегменце займаў дзяржаўных каштоўных папераў.

Ліквіднасць фондавага рынку

Памер рынку каштоўных папераў дае магчымасць параўнаць стан яго развіцця з іншымі краінамі. Але каб ацаніць стан развітасці фондавага рынку ў Беларусі, варта сканцэнтравацца на яго ліквіднасці. Як было паказана ў аглядзе літаратуры, памер фондавага рынку не адлюстроўвае яго рэальны ўплыў на гаспадарку і гаспадарчы рост — у гэтым плане большае значэнне мае менавіта ліквіднасць рынку каштоўных папераў.

Ліквіднасць — гэта, напэўна, самая яскравая рыса фондавага рынку, тая яго характарыстыка, што адрознівае інструменты фондавага рынку ад інструментаў банкаўскага фінансавання інвестыцыйных праектаў. Пад ліквіднасцю варта разумець літаральна наступнае: наколькі хутка можна прыдбаць і пазбавіцца кожнага асобнага фінансавага інструмента на біржы. Напрыклад, як хутка можна купіць і прадаць акцыі, аблігацыі, тэрміновыя кантракты ці іншыя каштоўныя паперы, выстаўленыя на біржы. Гэта якасць фондавага рынку дазваляе яго ўдзельнікам максімальна эфектыўна фарміраваць інвестыцыйны партфель, а таксама максімальна хутка ўносіць у яго змены, рэагуючы на кан'юнктуру рынка ды на вынікі фунцыянавання сектара, галіны ці прадпрыемства. У гэтым выпадку ліквіднасць фондавага рынку адлюстроўвае і яго агульную эфектыўнасць, то бок з'яўляецца адным з найлепшых паказчыкаў выніковасці інстытута фондавага рынку.

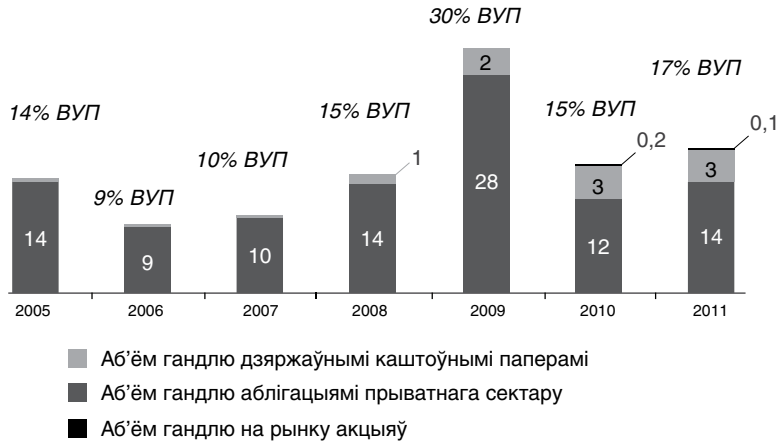
Агульнапрынятыя паказчыкі ліквіднасці — гэта адносіны аб'ёму гандлю каштоўных папераў на асобных сегментах да памеру рынку (выкарыстоўваецца перадусім для рынку акцый) альбо да валавага ўнутранага прадукту краіны (выкарыстоваецца ў асноўным у эмпірычных мадэлях ацэнкі эфектыўнасці фондавага рынку на розных сегментах, асабліва пры міжнародным параўнанні). То бок, чым болей гандлююцца каштоўныя паперы на біржы, тым больш магчымасцяў іх набыць і прадаць маецца ў інвестараў.

Спачатку прааналізуем ліквіднасць беларускага фондавага рынку як паказчык адносінаў аб'ёмаў гандлю каштоўнымі паперамі на асобных сегментах да ВУП (малюнак 4).

У 2011 годзе аб'ёмы гандлю на беларускім біржавым рынку дасягнулі ўзроўню 17% ад ВУП, а рэкордным у гэтым паказчыку быў 2009 год, калі паказчык ліквіднасці склаў 30% ад ВУП. Асноўны гандаль на беларускай біржы адбываецца ў сегменце дзяржаўных каштоўных папераў: 83% усіх абаротаў у 2011 годзе прыйшлося на аблігацыі Мінфіна Беларусі, мясцовых органаў улады, а таксама каштоўныя паперы Нацбанка Беларусі.

Малюнак 4.

Аб'ём гандлю на сегментах рынку каштоўных папераў Беларусі ў 2005-2011 гадах, у % ад ВУП



Крыніца: Праграма развіцця рынку каштоўных папераў Беларусі на 2011-2015 гады[16]

Дзяржаўныя каштоўныя паперы гістарычна дамінуюць на беларускай біржы, да 2008 года яны давалі больш за 99% усяго абароту. З 2008 года паступова растуць абароты ў сегменце аблігацый прыватнага сектара, якія дасягнулі ўзроўню амаль 3% ад ВУП у 2011 годзе. Гэта тэндэнцыя супадае з перыядам росту памеру гэтага сегмента на беларускай біржы, а таму відавочна, што яна звязаная са зменамі рэгулятыўнага характару ў 2007-2009 годах, пра якія было ўзгадана вышэй.

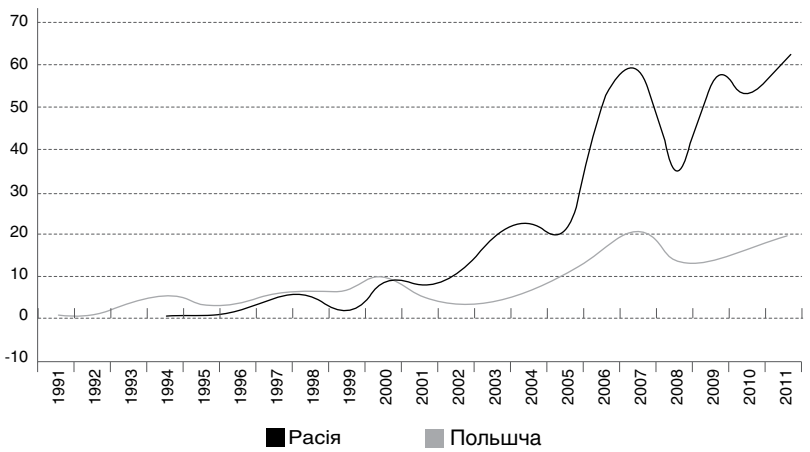
А вось аб'ём гандлю на рынку акцый не набраў нават 1% ад ВУП за ўсю гісторыю існавання біржы. Свайго максімуму ліквіднасці акцыі дасягнулі ў 2010 годзе, калі аб'ём гандлю склаў 0,18% ад ВУП. А ў 2011 годзе ліквіднасць беларускага рынку акцый знізілася да 0,1% адносінаў усяго аб'ёму гандлю да ВУП.

16 Разгледзім наступныя сегменты біржавага рынку: рынак акцый, аблігацыі прыватнага сектара (што ўлічвае банкаўкія аблігацыі і каштоўныя даўгавыя паперы небанкаўскіх арганізацый) ды рынак дзяржаўных каштоўных папераў (аб'яднаны паказчык для аблігацый Міністэрства фінансаў, Нацыянальнага банка, а таксама мясцовых органаў улады Беларусі).

Для параўнання ролі рынку акцый у іншых посткамуністычных краінах ніжэй прыведзены адносіны аб'ёму гандлю на ім да ВУП у Польшчы і Расіі, як адны з найлепшых прыкладаў развіцця біржавага рынку (малюнак 5). Гэты паказчык ліквіднасці рынку акцый у аналізаваных краінах непараўнальна вышэйшы за беларускі: аб'ём гандлю акцыямі ў адносінах да ВУП наблізіўся да мяжы ў 10% ужо ў 2000 годзе, а ў 2011 годзе склаў 19% ад ВУП для Польшчы і адпаведна 62% ад ВУП для Расіі (у Беларусі ж ён склаў усяго 0,1% ад ВУП у 2011 г. — глядзіце малюнак 4).

Малюнак 5.

Аб'ёмы гандлю на рынку акцый у Польшчы і Расійскай Федэрацыі ў 1991-2011 гадах, у % ад ВУП



Крыніца: Сусветны банк

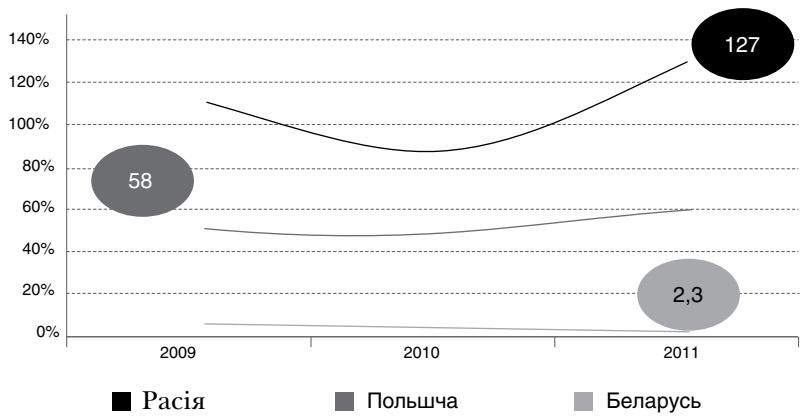
Даследаванне ліквіднасці беларускага фондавага рынку было б няпоўным, калі не выкарыстаць дадатковы паказчык так званага абарачэння: адносіны аб'ёму гандлю каштоўнымі паперамі да значэння капіталізацыі рынку[17]. Фактычна, ён адказвае на пытанне, які памер каштоўных

17 Паказчык падлічаны, як адносіны намінальнага аб'ёму гандлю каштоўнымі паперамі за год да сярэдняй намінальнай капіталізацыі рынку (арыфметычная сярэдняя для паказчыкаў капіталізацыі на канец аналізаванага і папярэдняга года).

папераў, даступных на рынку, гандлюецца актыўна. Ліквіднасць, вылічаная як абарот рынку, выкарыстоўваецца галоўным чынам для рынку акцый і дае магчымасць ацаніць сапраўдную ліквіднасць фондавага акцыйнага рынку для краін з невялікім памерам біржы (у адносінах да ВУП), як Беларусь. Варта адзначыць, што паказчык абароту сегментаў фондавага рынку як паказчык ліквіднасці, дае магчымасць выключыць уплыў інфляцыі ды дэвальвацыі на памер фондавага рынку, што для Беларусі асабліва актуальна. Абарот рынку акцый Беларусі, Польшчы і Расійскай Федэрацыі паказаны на малюнку 6.

Малюнак 6.

Паказчык абароту рынку акцый у Расійскай Федэрацыі, Польшчы і Беларусі ў 2009-2011 гадах, у % ад капіталізацы рынку



Крыніцы: Сусветны банк, уласныя падлікі на падставе дадзеных Праграмы развіцця рынку каштоўных папераў Беларусі на 2011-2015 гады і агляду выканаўчага камітэта СНД аб стане рынку каштоўных папераў краін- удзельніц у 2011 годзе

Беларусь выглядае відавочным аўтсайдэрам у рэгіёне, асабліва на фоне рэгіянальных лідэраў, Польшчы і Расіі. Ліквіднасць рынку акцый у Польшчы склала 58% у 2011 годзе; у Расіі ў гэты перыяд акцыі былі звышліквіднай інвестыцыяй, бо аб'ём гандлю імі на 27% перавысіў капіталізацыю. Паказчык ліквіднасці фондавага акцыйнага

рынку Беларусі быў найвышэйшы ў 2009 годзе (4,7%[18]), паступова зніжаўся ў наступныя гады і дасягнуў узроўню 2,3% у 2011 годзе.

Для іншых сегментаў фондавага рынку Беларусі паказчыкі абароту значна лепшыя (табліца 1). Звышліквіднымі біржавымі інструментамі з'яўляюцца дзяржаўныя каштоўныя паперы (паказчык вылічаны для агрэгаванага сегмента аблігацый Мінфіна, аблігацый мясцовых органаў улады ды каштоўных папераў Нацбанка[19]), што адпавядае характару гэтых фінансавых інструментаў. Даволі ліквіднымі (у 2010 годзе — абарот у 42%) былі аблігацыі прыватнага сектара (паказчык падлічаны для агрэгаванага сегменту аблігацый банкаў і небанкаўскіх эмітэнтаў[20]) у параўнанні да рынку акцый.

Табліца 1.

Паказчык абарачэння розных сегментаў фондавага рынку Беларусі ў 2009-2011 гадах

Сегмент фондавага рынку	2009	2010	2011
Рынак акцый	4,7 %	4%	2,3%
Дзяржаўныя аблігацыі	713%	325%	н/д
Аблігацыі прыватнага сектара	78%	42%	н/д

Такім чынам, агулам беларускі фондавы рынак характарызуецца не толькі адставаннем ад сярэднерэгіянальнага ўзроўню па сваім памеры, але і даволі нізкай ліквіднасцю, якая звязаная перадусім з адсутнасцю ліквіднасці на рынку акцый. З 2008 года выраслі аб'ёмы гандлю ў сегменце аблігацый прыватных эмітэнтаў (банкаў і небанкаў), якія з'яўляюцца даволі ліквіднымі фінансавымі інструментамі. А найбольшай ліквіднасцю на беларускай біржы характарызуюцца дзяржаўныя каштоўныя паперы, якія дамінуюць у аб'ёмах гандлю айчыннага фондавага рынку.

18 Дадзеныя па капіталізацыі рынку акцый Беларусі даступныя з 2008 года; такім чынам, метадалогія вылічэння абароту дазваляе вылічыць яго паказчык толькі з 2009 года.

19 На жаль, з-за недаступнасці дадзеных падлічыць лідвіднасць не было магчымым.

20 Тое ж самае.

Інстытуцыйна-прававая база

Для заканчэння аналізу колькаснага і якаснага развіцця рынку каштоўных папераў Беларусі крытычна важна ацаніць стан яго інстытуцыйна-правававой базы. Нас цікавіць, як арганізаваны фондавы рынак у краіне: у якіх умовах інвестары прымаюць рашэнне пра інвестыцыі ў выбраныя каштоўныя паперы і ці спрыяе рэгулятыўная сістэма эфектыўнаму размеркаванню даступных фінансавых сродкаў. Згодна з неакласічнай эканамічнай тэорыяй, ашчаджэнні будуць размеркаваныя найбольш эфектыўна ва ўмовах неабмежаванай канкурэнцыі. Але сучасныя інстытуцыйныя падыходы звяртаюць увагу менавіта на нарматыўныя ўмовы, у якіх прымаюцца карпаратыўныя рашэнні аб інвестыцыях. Адрозненні ў нарматыўных умовах рынку ўплываюць на кошт капіталу для інвестараў, іх агульныя трансакцыйныя выдаткі, структуру фінансавага рынку краіны і на гаспадарчы рост (глядзіце, напрыклад, Дэміргунт-Кант, 2011, с.7–9, с.233, дзе паказаны ўплыў абароненасці правоў інвестараў на фінансавую структуру і на гаспадарчы рост).

Разгледзім 4 асноўных блокі існуючай у Беларусі інстытуцыйна-прававой базы: заканадаўчая база, правілы лісцінгу эмітэнтаў і патрабаванні да прафесійных удзельнікаў рынку, карпаратыўныя стандарты, а таксама падаткаабкладанне біржавых даходаў. Пры гэтым, за асноўны крытэрый ацэнкі іх эфектыўнасці прымем наступны: уплыў на велічыню трансакцыйных коштаў інвестараў, якія купляюць і прадаюць каштоўныя паперы на беларускім фондавым рынку.

Заканадаўчая база

Як ужо было паказана ў апісанні памеру фондавага рынку Беларусі, яго заканадаўчая база характарызавалася адсутнасцю сістэмнага падыходу: да 1998 не было вызначана асноўнай гандлёвай біржавай пляцоўкі ў краіне, рознабаковыя заканадаўчыя акты ў галіне кіравання акцыянернымі таварыствамі напрамую перашкаджалі развіццю біржы наступныя 10 год, і толькі ў 2008-2009 гадах былі зробле-

ны намаганні сістэмнага характару, што дазволілі рынку каштоўных папераў выконваць свае базавыя функцыі, напрыклад, адлюстроўваць капіталізацыю рынку.

Сярод асноўных характарыстык заканадаўчай базы беларускага фондавага рынку выдзялім наступныя:

А) пазітыўнага характару:

— наданне ААТ «Беларуская валютна-фондавая біржа» ў 1998 годзе статусу адзінай фондавай біржы як аператару біржавага, так і пазабіржавага рынку каштоўных папераў;
— замацаванне статусу цэнтральнага дэпазітарыя за РУП «Рэспубліканскі цэнтральны дэпазітарый каштоўных папераў» у 2006 годзе;
— адмена асаблівага права дзяржавы ў кіраванні акцыянернымі таварыствамі ў 2008 годзе («залатая акцыя»);
— паэтапная адмена абмежаванняў на абарот акцый асобных ААТ з 2008 года;
— правядзенне маштабнага акцыянавання дзяржаўных прадпрыемстваў з 2008 года;
— увядзенне ў заканадаўчую базу паняцця «біржавыя аблігацыі» ў 2008 годзе;
— спрашчэнне працэдуры дзяржаўнай рэгістрацыі каштоўных папераў эмітэнтаў;
— лібералізацыя патрабаванняў да памеру эмісій аблігацый прыватнымі эмітэнтамі (напрыклад, выпуск банкамі аблігацый без пакрыцця да 80% нарматыўнага капіталу; выпуск акцыянернымі таварыствамі аблігацый на суму, што перавышае памер статутнага фонду);
— стварэнне заканадаўчай базы для фондаў банкаўскага кіравання ў 2010 годзе.

Б) негатыўнага харатктару:

— адсутнасць заканадаўчай базы для існавання інвестыцыйных узаемных і паевых фондаў у Беларусі, у тым ліку пенсійных фондаў;

— складаная нарматыўная працэдура арганізацыі і дзейнасці секцыі тэрміновага рынку на БВФБ;
— слабая нарматыўна-арганізацыйная база пазабіржавага рынку каштоўных папераў;
— слабое супрацоўніцтва ў заканадаўчай сферы з біржамі краін Еўрапейскага саюза (напрыклад, для ўдзелу беларускіх эмітэнтаў на еўрапейскіх пляцоўках);
— абмежаванне ўдзелу прыватных інвестараў у акцыях ААТ «БВФБ» праз адсутнасць гандлю акцыямі самога ААТ «БВФБ»;
— увядзенне ў 2011 годзе прыярытэтнага права мясцовым органам улады на набыццё акцый акцыянерных таварыстваў.

Лісцінг эмітэнтаў і патрабаванні да прафесійных удзельнікаў рынку

Ці варта дапускаць да ўдзелу ў гандлі каштоўнымі паперамі ўсіх жадаючых эмітэнтаў, напрыклад, усе прыватызаваныя прадрыемствы? Ці варта гандляваць толькі паперамі эмітэнтаў, якія адпавядаюць вызначаным стандартам? Гэта пытанне не раз паўставала ў эканамічнай гісторыі краін у трансфармацыі, а таму на сённяшні дзень ужо можна паспрабаваць знайсці адказ на яго.

Дзеля гэтага паглядзім на класічны прыклад двух дзяржаў, што мелі прынцыповыя адрозненні ў рэгулятыўнай сістэме біржаў, у тым ліку лістынгу і патрабаванняў да прафудзельнікаў фондавага рынку акцый: Чэхіі і Польшчы. Гэтыя краіны мелі розныя падыходы да кіравання развіццём сваіх біржаў, што ў першую чаргу тлумачыцца адрозненнямі ў падыходзе да прыватызацыі дзяржаўнай маёмасці.

У Чэхіі была выкарыстана сістэма хуткай масавай прыватызацыі з выкарыстаннем прыватызацыйных чэкаў, пры гэтым прыватызаванае акцыянернае таварыства было абавязана лісцінгавацца на біржы[21]. Гэта спрыяла таму, што колькасць гандлюемых папераў на Пражскай

21Абавязковы лісцінг прыватызаваных кампаній выкарыстоўваўся таксама ў Балгарыі, Славакіі, Літве і Румыніі.

фондавай біржы імгненна ўзрастала ад адкрыцця ў 1993 годзе (1024 кампаніі-эмітэнта ў 1993 годзе) і была найбольшай у 1995-1996 гадах. Пасля ў 1997 годзе быў праведзены дэлісцінг (выключэнне з біржавага гандлю) ¾ гандляваных кампаній (з 1588 да 276 айчынных кампаній) з прычыны іх неліквіднасці, што аўтаматычна знізіла капіталізацыю рынку і выклікала дадатковыя рэгулятыўныя дзеянні дзяржавы для развіцця фондавага рынку. У далейшым колькасць эмітэнтаў акцый на Пражскай фондавай біржы толькі змяншалася (у 2011 годзе колькасць знізілася да 15 айчынных гандляваных кампаній і 11 замежных), а капіталізацыя вагалася паміж 20 і 40% ад ВУП, дасягнуўшы максімуму ў 2007 годзе (41%), а мінімуму – у 2011 годзе (17% ад ВУП).

У Польшчы ў 1991 годзе было 9 фірмаў, лісцінгаваных на біржы, што адпавядала даволі строгім крытэрыям лісцінгу[22]. У далейшым іх колькасць штогод павялічвалася (у 2011 было 757 айчынных кампаній), спрыяючы росту капіталізацыі Варшаўскай біржы акцый (27% ад ВУП у 2011 годзе). Пры гэтым, большасць новых зарэгістрвананых на біржы эмітэнтаў складалі не прыватызаваныя фірмы, а менавіта новыя публічныя прапановы акцый, то бок IPO (анг: initial public offering), кампаніі па іх уласным жаданні. У выніку Варшаўская фондавая біржа дасягнула фармальнага статуса найбольшага фондавага рынку Цэнтральнай Еўропы і нефармальнага статуса фінансавага цэнтра Цэтральна-Усходняй Еўропы з-за вялікай лічбы гандляваных ліквідных інструментаў.

Паколькі сучасны этап трансфармацыі гаспадаркі Беларусі больш падобны да падзеяў у Польшчы пачатку 90-х гадоў (перадусім, спыненне механізму масавай чэкавай прыватызацыі, індывідуальны падыход да продажу ўдзелаў у буйных дзяржаўных кампаніях), то наяўнасць жорсткіх крытэрыяў лісцінгу не павінна стаць перашкодай да развіцця біржавага гандлю акцыямі – менавіта пра гэта кажа польскі досвед. Лісцінг павінен, з аднаго боку, вылучыць найбольш ліквідныя ў будучым каштоўныя папе-

22 Падобную схему развіцця фондавага рынку выкарысталі таксама ў Эстоніі, Венгры і Латвіі. Расія выкарыстала змяшаную сістэму: абавязковы лісцінг выбраных прыватызаваных прадпрыемстваў і IPO найбольш развітых кампаній.

ры, а з другога, стымуляваць прадпрыемствы да развіцця ўнутраных фінансавых стандартаў.

На дадзены момант цяжка сказаць, ці з'яўляюцца ўмовы лісцінгу ў Беларусі больш жорсткімі, чым у Польшчы: розныя параметры лісцінгу адрозніваюцца па розных аспектах і патрабуюць дадатковага дэталёвага аналізу. Варта прызнаць наступнае:

а) актуальныя ўмовы лісцінгу ў Беларусі празрыстыя і шматузроўневыя, дазваляюць розным эмітэнтам гандлявацца на трох якасных біржавых узроўнях у залежнасці ад фінансавай сітуацыі прадпрыемства;

б) актуальныя ўмовы лісцінгу не абмяжоўваюць удзел у фондавым рынку па сектарнай прыкмеце ці складзе акцыянераў;

в) нарматывы лісцінгу адпавядаюць актуальным асаблівасцям агульнай заканадаўчай базы біржавага гандлю ў Беларусі;

г) патрабаванні да ўдзельнікаў гандлю каштоўнымі паперамі з'яўляюцца празрыстымі, даволі жорсткімі і недыскрымінацыйнымі;

Аднак згодна з прынятай міжнароднай практыкай у спалучэнні з фармальнымі крытэрыямі лісцінгу, для эфектыўнага гандлю патрэбна вызначэнне і выкананне эмітэнтамі так званых карпаратыўных стадартаў: нефармальных правілаў паводзінаў эмітэнтаў. Менавіта выкананне карпаратыўных стандартаў на сённяшні дзень з'яўляецца слабой часткай беларускага фондавага рынку.

Карпаратыўныя стандарты

Карпаратыўныя стандарты ці карпаратыўны лад[23] распрацоўваюцца кожнай біржай асобна з ўлікам усіх асаблівасцяў вядзення бізнесу ў краіне. Тым не менш, у свеце стварыліся пэўныя блокі такіх правілаў, якія перадусім спрыяюць празрыстасці дзейнасці біржавых эмітэнтаў, камунікацыі паміж эмітэнтам і інвестарам ды ахове правоў акцыянераў у тых спрэчных момантах, якія не ўрэгуляваныя заканадаўствам, але якія істотна амбяжоўваюць канкурэнцыю на біржы.

23 Літаральнае міжнароднае гучанне: *Corporate governance* (анг.).

Ідэя карпаратыўных стандартаў вельмі простая:

а) біржа вызначае правілы канкурэтных паводзінаў, якія павінна выконваць кожнае прадпрыемства-ўдзельнік біржы;

б) кожны эмітэнт у сваім эмісійным праспекце абавязуецца выконваць набор нефармальных правілаў канкурэнтных паводзінаў;

в) біржа адсочвае выкананне эмітэнтамі правілаў і мае права адхіліць прадпрыемства ад гандлю каштоўнымі паперамі на сваёй пляцоўцы ў выпадку, калі эмітэнт парушае правілы канкурэнцыі.

Фундаменты карпаратыўнага ладу былі заснаваныя ў ЗША яшчэ ў 19 стагоддзі, а сусветная практыка паказвае, што іх выкананне пазітыўна ўплывае на ацэнку каштоўных папераў біржавымі інвестарамі, і адпаведна зніжае кошты акумуляцыі капіталу для эмітэнтаў (Berglof, Pajuste, 2003).

Напрыклад, карпаратыўныя стандарты на Варшаўскай біржы — гэта набор рэкамендацый, якія маюць наступную структуру:

I) рэкамендацыі выканання добрых практыкаў ААТ, якія гандлююць на біржы;

II) добрыя практыкі кіраўніцтва ААТ, якія гандлююць на біржы;

III) добрыя практыкі назіральных радаў;

IV) добрыя практыкі акцыянераў ААТ, якія гандлююць на біржы. Стандарты ў Варшаве былі ўведзеныя ў 2002 годзе, але цяпер кожная новая эмісія ці допуск павінны уключаць прэамбулу іх выканання эмітэнтам у эмісіным праспекце.

На Беларускай валютна-фондавай біржы ў 2012 годзе, на жаль, не існаваў дакумент, які б вызначаў карпаратыўныя стандарты дзейнасці прадпрыемстваў, чые каштоўныя паперы дапушчаныя да гандлю на БВФБ. А гэта значыць, канкурэнцыя на беларускім біржавым рынку абмежаваная выключна агульнай закандаўчай базай Беларусі і фармальнымі нарматыўнымі рэгуляцыямі самой біржы. Эфектыўнасць беларускай біржы як найбольш пажаданы паказчык яе дзейнасці абмежавана ў сваім росце з-за

адсутнасці практыкі павышэння ўнутраных карпаратыўных стандартаў прадпрыемстваў-эмітэнтаў каштоўных папераў і пераносу вялікай часткі адказнасці за біржавыя вынікі гандлю на саміх эмітэнтаў.

Як прыклад, якім чынам карпаратыўныя стандарты маглі б уплываць на павышэнне якасці працы беларускіх акцыянерных таварыстваў-эмітэнтаў каштоўных папераў, можна прывесці практыкі выкарыстання міжнародных стандартаў фінансавай справаздачнасці. Імгненнае ўвядзенне для беларускіх прадпрыемстваў абавязку выкарыстання такой міжнароднай практыкі з'яўляецца немагчымым, бо яны істотна павышаюць выдаткі бягучай дзейнасці эмітэнтаў і не з'яўляюцца заканадаўчым абавязкам прадпрыемстваў у практыцы беларускага бізнесу. Тым не менш, увядзенне ў межах правілаў карпаратыўнага ладу рэкамендацый для выкарыстоўвання асобных механізмаў міжнародных стандартаў фінансавай справаздачнасці паспрыяе больш хуткаму распаўсюджванню такой практыкі ў Беларусі, якая потым можа стаць абавязковай.

З дапамогай правілаў карпартыўнага ладу можна было б паспрабаваць рэкамендаваць эмітэнтам выкарыстанне міжнароднай сістэмы крэдытнага рэйтынгу, якая таксама на дадзены момант не з'яўляецца абавязковай для фондавага рынку Беларусі і не распаўсюджана сярод эмітэнтаў. Што праўда, адначасова неабходна было б задумацца над выраўноўваннем коштаў атрымання міжнароднага рэйтынгу рознымі эмітэнтамі і, магчыма, дзяржаўнага датавання часткі такіх коштаў на першым этапе.

Падаткаабкладанне даходаў ад біржавых аперацый

Сусветная практыка паказвае, што падаткаабкладанне даходаў, атрыманых ад выканання інвестарамі найпрасцейшых біржавых аперацый, грае надзвычай істотную ролю ў развіцці фондавых рынкаў. Падаткі напрамую павялічваюць кошты біржавых інвестараў, але самае істотнае пры гэтым тое, што падаткі могуць уплываць на выбар аптымальнай структуры інвестыцыйнага партфеля (які складаецца з біржавых і нябіржавых фінансавых

інструментаў), калі падаткаабкладанне розных біржавых інструментаў адрозніваецца. Такім чынам, зніжэнне падаткаў можа істотна ўплываць на інвестыцыйную актыўнасць пакупнікоў каштоўных папераў.

У якасці айчыннага прыкладу, што пацвярджвае гэтую думку, можна прывесці такі факт: у 2006 годзе 95% ад абароту аблігацый банкаў складалі аблігацыі для фізасобаў, даходы па якіх былі вызвалены ад падаходнага падатку пасля прыняцця прэзідэнцкага ўказа №201 (2006 г.) аб вызваленні ад падатку даходаў фізасобаў ад банкаўскіх аблігацый.

Ёсць падставы звязваць рост біржавай актыўнасці эмітэнтаў і інвестараў у Беларусі з 2008 году ў істотнай ступені з значнымі зменамі ў нацыянальнай падатковай сістэме 2008-2010 гадоў. Больш дакладна, у той час было зменена наступнае (найбольш істотнае):

— вызвалены ад падаткаабкладання даходы ад аперацый з карпаратыўнымі аблігацыямі, выпушчанымі ў абарот з 1.04.2008 да 1.01.2013;
— зніжана стаўка падатку з 40% да 24% на даходы ад аперацый з акцыямі ў 2008 годзе;
— пазней у 2010 годзе стаўка падатку з прыбытку юрыдычных асобаў ад рэалізацыі акцый беларускіх эмітэнтаў была яшчэ болей зніжана: з 24% да 12%;
— у 2010 годзе да 12% была таксама зніжана стаўка падаткаабкладання дэвідэнтаў, атрымліваемых юрыдычнымі асобамі, рэзідэнтамі і нерэзідэнтамі Беларусі, ад акцый акцыянерных таварыстваў;
— з 2010 году зніжана стаўка падаходнага падатку з фізічных асобаў у памеры з 15% да 12% на даходы ад дэвідэнтаў з акцый.

Такім чынам, падатковыя змены 2008-2010 гадоў былі для беларускай біржы сапраўды істотнымі, бо стаўкі падаткаў змяншаліся ўдвая і больш, а значыць, мелі ўплыў на развіццё фінансавага сектара краіны. Праўда, для больш дакладнага аналізу ўзроўню ўплыву патрэбна дадатковае даследаванне прычыннай сувязі падатковых зменаў і росту абаротаў на беларускай біржы.

Далейшае змяншэнне ці нават вызваленне ад падаткаў біржавых аперацый з каштоўнымі паперамі можа яшчэ больш падштурхнуць развіццё беларускай біржы. Як ужо зазначалася, ідэальнай падатковай сістэмай будзе лічыцца такая, якая дазволіць зраўняць умовы гандлю рознымі каштоўнымі паперамі (акцыямі, прыватнымі аблігацыямі розных эмітэнтаў, дзяржаўнымі каштоўнымі паперамі, вытворнымі інструментамі, каштоўнымі паперамі інвестыцыйных фондаў), а таксама ўмовы біржавых інвестыцый для юрыдычных і фізічных асобаў.

У якасці прыкладу сістэматызавага і комплекснага падыходу да падаткаабкладання даходаў ад біржавых аперацый варта прывесці Польшчу, якая дасягнула найлепшых паказчыкаў развіцця фондавага рынку ў перыяд з 1991 па 2011 год. Польскі падатковы падыход цягам гэтага часу лёгка падзяліць на 2 часовыя перыяды: а) 1991-2001 гады ды б) 2002 год і да нашага часу. У першым перыядзе пакуль фондавы рынак набіраў абароты развіцця, не існавала ніводнага асобнага падатку на даходы у выніку гандлю тым ці іншым фінансавым інструментам ці каштоўнымі паперамі на біржы ні для юрыдычных, ні для фізічных асобаў. З 2002 году быў ўведзены адзіны падатак у памеры 20% ад атрыманага на біржы даходу, які спаганяўся толькі ў выпадку продажу фінансавага інструменту (а не яго ўтрымання) і падліку велічыні даходу ці страты. Пазней, у 2005 годзе падатак быў зменшаны да 19% і дагэтуль не змяняўся. Варта адзначыць, што такі «біржавы падатак» датычыць усіх гандлюемых на Варшаўскай біржы фінансавых інструментаў і датычыць у роўнай ступені як фізічных, так і юрыдычных асобаў, што ўдзельнічаюць на біржы ў якасці інвестараў.

ВЫСНОВЫ І РЭКАМЕНДАЦЫІ

Развіццё фінансавага рынку ў Беларусі павінна мець сістэмны характар і быць звязана з паступовым развіццём усіх яго сегментаў, у тым ліку банкаўскага сектара, фондавага рынку, страхавога, лізінгавага і іншых. Падставай для сістэмнага развіцця павінна стаць забеспячэнне фінансавай стабільнасці ў краіне: перадусім, правядзеннем адпаведнай грашовай палітыкі з мэтай зніжэння і кантролю інфляцыі, а таксама недапушчэння валютных шокаў. А значыць, развіццё фондавага рынку немагчыма без каардынацыйных крокаў з боку асноўных інстытутаў, адказных за макраэканамічную стабільнасць: урада і Нацыянальнага банка Беларусі.

Рост памеру фондавага рынку Беларусі магчымы перадусім у сегменце рынку акцый і дзяржаўных каштоўных папераў. Але практыка іншых краін рэгіёну паказвае, што рост колькасці эмітэнтаў і гандлюемых каштоўных папераў павінен адбывацца паступова па меры развіцця прыватызацыйных працэсаў у гаспадарцы.

Стратэгічнай мэтай развіцця фондавага рынку ў Беларусі павінна стаць павелічэнне яго ліквіднасці: аб'ёму гандлю ў адносінах да велічыні рынку. Нават пры адносна невялікім агульным памеры рынку каштоўных папераў, яго высокая ліквіднасць створыць падставы для росту эфектыўнасці фінансавага сектара і ўсёй гаспадаркі краіны. Найбольшы патэнцыял росту ліквіднасці на беларускай біржы мае рынак акцый прадпрыемстваў і іх вытворных інструментаў.

Важнай задачай з'яўляецца стварэнне падставаў для рознабаковага развіцця фондавага рынку, адначасовага існавання традыцыйных (акцыі, аблігацыі) і сучасных (вытворныя інструменты, інвестыцыйныя фонды, хеджаванне і г.д.) біржавых інструментаў, якія дапаўняюць даступныя банкаўскія фінансавыя інструменты.

На падставе праведзенага аналізу ды міжнароднага досведу можна выдзяліць шэраг рэкамендацыйных спосабаў уплыву на развіццё фондавага рынку ў Беларусі, якія можна падзяліць на першасныя і другасныя дзеянні.

Першасныя меры павінны спрыяць развіццю ўсіх сегментаў фондавага рынку, павелічэнню колькасці даступных біржавых інструментаў, а таксама выраўняць канкурэнтаздольнасць абароту розных каштоўных папераў на біржы. Найбольш актуальнымі інструментамі бачацца наступныя:

1) стварэнне і ўдасканаленне нарматыўнай заканадаўчай базы для празрыстага і эфектыўнага функцыянавання рынку каштоўных папераў:

а) скасаванне ўсіх абмежаванняў на продаж акцый акцыянерных таварыстваў для фізічных і юрыдычных асобаў;

б) скасаванне прыярытэтных і асаблівых правоў дзяржаўных установаў на набыццё акцый любых прадпрыемстваў, а таксама на кіраванне імі;

в) удасканаленне рэгулятыўнай базы для існавання шырокага спектра біржавых інструментаў: перадусім ф'ючарсаў, апцыёнаў, індэксных адзінак, а таксама кароткага продажу акцый;

г) прыняцце нарматыўнай прававой базы для запуску функцыянавання інстытутаў калектыўнага інвеставання, перадусім інвестыцыйных, пенсійных і змяшаных фондаў;

д) стымуляванне пераходу акцыянерных таварыстваў на міжнародныя стандарты фінансавай справаздачнасці і выкарыстанне эмітэнтамі сістэмы крэдытнага рэйтынгу на заканадаўчым узроўні;

2) увядзенне абавязковага інстытута карпаратыўнага ладу/кіравання для біржавых эмітэнтаў і ўсталяванне нагляду за яго выкананнем адмысловай камісіяй пры БВФБ;

3) увядзенне ў межах інстытута карпаратыўнага ладу паступовага забавязання да пераходу акцыянерных таварыстваў на міжнародныя стандарты фінансавай справаздачнасці, а таксама выкарыстанне эмітэнтамі аблігацый сістэмы крэдытнага рэйтынгу.

4) стварэнне падатковых стымулаў развіцця біржавых інструментаў у роўнай ступені як для фізічных, так і юрыдычных асобаў: у першую чаргу скасаванне абавязку сплаты адмысловых падаткаў ад атрыманых біржавых даходаў,

у тым ліку з дэвідэнтаў, у бліжэйшыя гады функцыянавання біржы з падпарадкаваннем такіх даходаў актуальным падатковым правілам; варта разгледзець таксама ўвядзенне льготных рэжымаў падаткаабкладання біржавых даходаў;

Другасныя меры дазволяць спрыяць аптымізацыі працэсу біржавага гандлю ў Беларусі, наблізіць яго да актуальных сусветных тэхналагічных стандартаў гандлю каштоўнымі паперамі. Досвед іншых посткамуністычных краін паказвае, што ліквіднасць біржавых інструментаў у істотнай ступені залежыць ад узроўню тэхналагічнага развіцця працэсу гандлю. Таму для Беларусі прапануецца разгледзець магчымасць ажыццяўлення наступных інструментаў:

1) увядзення ў склад акцыянераў БВФБ біржу-інвестара са стратэгічна блізкага для беларускіх прадпрыемстваў рэгіёна: перадусім, з краін Еўрапейскага саюза (Аўстрыя, Германія, Польшча, краіны Балтыі), якія працуюць у кірунку стварэння рэгіянальных біржаў; увядзенне такога інвестара дазволіць атрымаць доступ да найноўшых інфармацыйных тэхналогій гандлю, а таксама лягчэйшы доступ для беларускіх прадпрыемстваў на пляцоўку інвестара;

2) арганізацыйнага выдзялення ў структуры БВФБ некалькіх асобных гандлёвых пляцовак, падзеленых па розных крытэрыях: напрыклад, па форме ўласнасці эмітэнтаў (прыватныя, дзяржаўныя і камунальныя даўгавыя паперы), а таксама па якасці гандлюемых папераў (асноўная пляцоўка і пляцоўка для нізкаліквідных ды высокарызыкоўных каштоўных папераў);

3) перадачы функцый нагляду і кантролю за функцыянаваннем біржы Камісіі па фінансавым наглядзе, падпарадкаванай непасрэдна Савету Міністраў Беларусі.

ЛІТАРАТУРА

Allen, F., 1992. Stock Markets and Resource Allocation. The Warton School, University of Pennsylvania, June 1992

Arcand, J.L., Berkes, E., Panizza, U., 2011. Too Much Finance? Working Paper, December 2011

Arestis, P., Demitriades, P., Liuntel, K., 2001. Financial Development and Economic Growth: the Role of Stock Markets. Journal of Money, Credit and Banking, vol. 33, №. 1

Atje, R., Jovanovic, B., 1993. Stock Markets and Development. European Economic Review, Elsevier, vol. 37 (2-3)

Barro, R.,J., 1991. The Stock Market and Investment. NBER Working Papers 2925, National Bureau of Economic Research

Becker, T., Gelos, R.G., Richards, A.J., 2000. Devaluation Expectations and the Stock Market: The Case of Mexico in 1994/1995. International Monetary Fund Working Paper WP/00/28, February 2000

Berglof, E., Pajuste, A., 2003. Emerging Owners, Eclipsing Markets? Working Paper, August 15, 2003

Boubaraki, A., Jin, D., 2010. The Role of Stock Market Development in Economic Growth: Evidence from Some Euronext Countries. International Journal of Financial Research, vol. 1, no. 1, December 2010

Boyd, J., Champ, B., 2003. Inflation and Financial Market Performance: What Have We Learned in the Last Ten Years? Working Paper 03-17, Federal Reserve Bank of Cleveland, December 2003

Boyd, J., Smith, B., 1996. The Co-evolution of the Real and Financial Sectors in the Growth Process. Working Paper 541, Federal Reserve Bank of Minneapolis

Cojocaru, L., Hoffman, S.D., Miller, J.B., 2011. Financial Development and Economic Growth in Transition Economies: Empirical Evidence from the CEE and CIS Countries. Working Paper №. 2011-22, Alfred Lerner Colledge of Business and Economics, University of Delaware, January 2012

Demirguc-Kunt, A., Levine, R., 2001. Financial Structure and Economic Growth. A Cross –Country Comparison of Banks, Markets, and Development. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2001

King, R., Levine, R.,1992. Financial Indicators and Growth in a Cross Section of Countries. The World Bank Working Papers WPS 819, January 1992

Koivu, 2002. Do Efficient Banking Sectors Accelerate Economic Growth in Transition Countiries? Bank of Finland, Institute for Economies in Transition, BOFIT, Discussion Papers №. 14, 2002

La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., Vishny, R., 1997. Legal Determinants of External Finance. Journal of Finance, №. 52

Levine, R., Zervos, S., 1996. Stock Markets, Banks, and Economic Growth. The World Bank Policy Research Working Paper 1690, December 1996

McKinnon, R.I., 1991. The Order of Economic Liberalization. The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London

Paudel, N.P., 2005. Financial System and Economic Development. Nepal Rastra Bankin Fifty Years, Part –II, Financial System. Kathmandu, NRB.

Rajan, R.G., Zingales, L., 1996. Financial Dependence and Growth. National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper 5758, September 1996

Rousseau, P.L., Wachtel, P., 1998. Financial Intermediation and Economic Performance: Historical Evidence from Five Industrialized Countries. Journal of Money, Credit and Banking, №. 30

Rousseau, P.L., Wachtel, P., 2005. Economic Growth and Financial Depth: Is the Relationship Extinct Already? Paper prepared for UNU/WIDER conference, September 2005

Roxburgh, C., Lund, S., Piotrowski J., 2011. Mapping Global Capital Markets 2011. McKinsey Global Institute, August 2011

Sharma, P., Roca, E., 2011. Re-designing Financial Systems: a Review of the Role of Stock Markets in Developing Economies. Griffith Business School Discussion Papers, Finance, №. 2011-20

Stiglitz, J., 1989. Financial Markets and Development. Oxford Review of Economic Policy, Vol. 5, №. 4, 1989

Stringham, Boettke, Clark, 2008. Are Regulations the Answer for Emerging Stock Markets? Evidence from the Czech Republic and Poland. The Quarterly Review of Economics and Finance, Vol. 48, Iss. 3, August 2008

Wurgler, J., 2000. Financial Markets and the Allocation of Capital. Journal of Fi- nancial Economics, №. 58, Vol. 1

Зингалес Л., Раджан Р., 2004. Спасение капитализма от капиталистов: Скрытые силы финансовых рынков – создание богатства и расширение возможностей / Пер. с англ. – М.: Институт комплексных стратегических исследований; ТЕИС, 2004. – 492 с.

О состоянии рынка ценных бумаг в государствах-участниках СНГ в 2010 году. (Информационно-аналитический обзор). Исполнительный Комитет СНГ, Совет руководителей государственных органов по регулированию рынков ценных бумаг государств-участников СНГ, 2011

О состоянии рынка ценных бумаг в государствах-участниках СНГ в 2011 году. (Информационно-аналитический обзор). Исполнительный Комитет СНГ, Совет руководителей государственных органов по регулированию рынков ценных бумаг государств-участников СНГ, Минск, 2012

О стратегии развития банковского сектора экономики Республики Беларусь на 2011-2015 годы. Доклад первого заместителя Председателя Правления Национального банка Республики Беларусь Ю.М.Алымова на расширенном заседании Правления. Банкаўкі Веснік, Сакавік, 2011, с. 5-11

Программа развития рынка ценных бумаг Республики Беларусь на 2008-2010 годы. Постановление Совета Министров Республики Беларусь и Национального банка Республики Беларусь, №78/1, от 21.01.2008

Программа развития рынка ценных бумаг Республики Беларусь на 2011-2015 годы. Постановление Совета Министров Республики Беларусь и Национального банка Республики Беларусь, №482/10, от 12.04.2011

Чайкин, Ю., 1996. «Финансовый рынок Республики Беларусь». Рабочие Материалы CASE, Варшава, Март, 1996

Сістэма інстытутаў падтрымкі малога бізнесу ў Польшчы. Прыклад актыўнага супрацоўніцтва дзяржавы і трэцяга сектара

Аляксандр Папко

УВОДЗІНЫ

Роля малых і сярэдніх прадпрыемстваў у эканоміцы і неабходнасць іх падтрымкі

Пашырэнне прыватнага сектара эканомікі, развіццё прадпрымальніцкага патэнцыялу грамадзянаў, стварэнне вялікай долі сярэдніх і малых прадпрыемстваў у эканоміцы было галоўнай мэтай рэформаў ва ўсіх краінах, якія ажыццявілі паспяховы пераход ад планавай да рынкавай эканомікі. Шматлікія даследчыкі лічаць малыя і сярэднія прадпрыемствы (МСП) адным з галоўных рухавікоў эканамічнага развіцця не толькі краін з пераходнай эканомікай, але і развітых дзяржаў (Szabó, Petrosyan, 2006).

Малыя і сярэднія прадпрыемствы значна лепш за вялікія фірмы рэагуюць на змены рынкавай кан'юнктуры, робяць эканоміку краіны больш эластычнай і ўстойлівай. Малое прадпрымальніцтва забяспечвае рэнтабельную вытворчасць тых тавараў і паслуг, якія неэфектыўна вырабляюць вялікія прадпрыемствы. Яно падтрымлівае канкурэнцыю на рынку і супрацьдзейнічае яго манапалізацыі (Ковалёв, Ракова, 2004). МСП працуюць ва ўмовах жорсткай канкурэнцыі, у вузкіх нішах, таму маюць значна мацнейшую матывацыю да зменаў тэхналагічнага працэса і інавацый (Gierańczyk, 2006).

У развітых эканоміках малыя і сярэднія прадпрыемствы з'яўляюцца галоўным працадаўцам і галоўным вытворцам валавага ўнутранага прадукту. У Еўрапейскім саюзе ў сектары МСП працуе 67% актыўнага насельніцтва, а вырабляе ён больш за 50% ВУП (European Commission, 2012).

Яшчэ большае значэнне мае сектар МСП у перыяд эканамічнай трансфармацыі. Пашырэнне долі малога бізнесу ў эканоміцы разам з прыватызацыяй фактычна закладаюць падставы рынкавай эканомікі. Малы бізнес

нараджае шырокі клас уласнікаў і змяняе структуру грамадства. Ён стымулюе прадпрымальніцкую актыўнасць, дазваляе раскрыць эканамічны патэнцыял грамадства. Развіццё МСП спрыяе пераразмеркаванню рэсурсаў ад неэфэктыўных прадпрыемстваў да тых, дзе рэсурсы выкарыстоўваюцца з большай эфектыўнасцю. Малыя прадпрыемствы ўладкоўваюць працоўную сілу, якая вызваляецца ў выніку рэструктурызацыі дзяржаўных прадпрыемстваў і даюць тысячам людзей крыніцы даходаў. Такім чынам, малыя і сярэднія прадпрыемствы выконваюць ролю важнага эканамічнага і сацыяльнага стабілізатара ў перыяд рэформ (Ковалёв, Ракова, 2004).

Прыведзеныя вышэй факты тлумачаць, чаму ўрады як развітых рынкавых краін, так і краін з пераходнай эканомікай ствараюць сістэмы падтрымкі малога і сярэдняга бізнесу. Гэтыя сістэмы складаюцца як з юрыдычных ці фінансавых механізмаў падтрымкі МСП (спрошчаных працэдур рэгістрацыі, льготных ўмоваў падаткаабкладання, крэдытавання і г.д.), так і спецыяльных установаў, якія дапамагаюць малым прадпрыемствам павысіць сваю канкурэнтаздольнасць. Менавіта гэтым установам падтрымкі прадпрымальніцтва і прысвечаны дадзены артыкул.

Мы разгледзім асноўныя віды інстытутаў падтрымкі прадпрымальніцтва і задачы, якія яны выконваюць, пакажам, якія сістэмы ўстановаў падтрымкі МСП склаліся ў краінах, што ажыццяўляюць ці паспяхова ажыццявілі рынкавыя пераўтварэнні. Асаблівая ўвага будзе нададзена інстытутам падтрымкі прадпрымальніцтва ў Польшчы — краіне з вельмі дынамічным малым і сярэднім бізнесам. Сістэму ўстановаў падтрымкі малога прадпрымальніцтва Польшчы і іншых краін Цэнтральнай Еўропы мы параўнаем з сістэмай, якая існуе ў Беларусі, каб падказаць магчымыя шляхі яе развіцця.

Прычыны стварэння інстытутаў падтрымкі МСП. Нераскрыты патэнцыял МСП Беларусі

Нягледзячы на выключна важную ролю, якую адыгрываюць малыя прадпрыемствы ў стварэнні новых месцаў працы і павышэнні інавацыйнасці эканомікі, яны застаюцца надзвычай адчувальнымі да негатыўных змен бізнес-асяроддзя. Толькі невялікай долі новых фірмаў удаецца

пратрымацца на рынку даўжэй за пяць гадоў (*Klonowski*, 2009). Таму ўрады нават развітых краін ствараюць сістэмы інстытутаў па іх падтрымцы. Пад сістэмай інстытутаў падтрымкі малога бізнесу ў дадзеным артыкуле мы будзем разумець дзяржаўныя ўстановы (агенцтвы і фонды), створаныя з мэтай падтрымкі прадпрымальніцтва, а таксама недзяржаўныя і некамерцыйныя арганізацыі (асацыяцыі прадпрымальнікаў, кансультацыйныя цэнтры, бізнес-інкубатары і г.д.), якія шчыльна супрацоўнічаюць дзеля рэалізацыі агульнай мэты — павышэння канкурэнтаздольнасці малых і сярэдніх прадпрыемстваў.

Табліца 1.

Асноўныя паказчыкі сектара МСП у Беларусі, ЕС і краінах Усходняй Еўропы ў 2010 годзе[1].

Краіна	Колькасць МСП на 1000 насельніцтва	Доля сектара МСП у вырабленай даданай вартасці, %	Доля сектара МСП у працаўладкаванні,%	Сярэдні памер фірмы сектара МСП, чал.
Германія	22,8	53,8	60,9	7,3
Чэхія	8,0	55,7	67,7	2,6
Польшча	40,3	54,0	67,5	3,8
Славакія	12,2	52,0	57,2	8,5
Латвія	32,8	70,0	77,8	6,4
Літва	64,1	64,1	75,9	3,6
Эстонія	35,0	76,2	77,8	6,5
ЕС 27	41,5	58,4	66,9	4,2
Расія	40,7	23,0	27,0	3,2
Украіна	8,0	12,0	60,5	3,4
Беларусь	33,4	20,0	32,2	4,6

Крыніцы: European commission, Directorate General Enterprise and Industry, SME Performance Review 2012; Александр Стрелецкий, Презентация Инструменты Внешэкономбанка по поддержке внешнеторговых проектов МСП, Москва 2012; Дмитро Покришка (рэд.), Механізми розвитку підприємництва в умовах посткризового відновлення економіки України, Національний інститут стратегічних досліджень, Київ 2010; Министерство экономики Республики Беларусь, Малое и среднее предпринимательство в Республике Беларусь, Минск 2010.

1 Для Расіі, Беларусі і Украіны паказаная доля сектара МСП у валавым унутраным прадукце. Для Украіны пададзена інфармацыя за 2009 год. Малы ўклад МСП у эканоміку Украіны даследчыкі тлумачаць масавым ухіленнем прадпрымальнікаў ад выплаты падаткаў.

Як бачна з прыведзеных вышэй лічбаў, эканамічны і сацыяльны патэнцыял малых і сярэдніх прадпрыемстваў Беларусі далёка не раскрыты. Па занятасці ў сектары МСП Беларусь адстае ад сваіх суседзяў з ЕС у 2 разы, а па ўкладзе ў выробленую даданую вартасць — не менш, чым у 2,5 разы. Ажно 73% беларускіх МСП (232 тысячы) складаюць індывідуальныя прадпрымальнікі, тады як у Еўрасаюзе доля фірмаў, якія складаюцца з 1 чалавека, складае 57% (Thibault, 2010). Такую вялікую долю індывідуальных прадпрымальнікаў можна таксама разглядаць як праблему, бо на думку некаторых эканамістаў, індывідуальныя прадпрымальнікі і мікраарганізацыі маюць большыя абмежаванні ў магчымасцях росту і інавацыйнага развіцця, чым іншыя прадпрыемствы сектара МСП (Gagacka, 2008). Варта таксама адзначыць, што сярэдні памер фірмы сектара МСП у Беларусі нават перавышае сярэдні памер такой фірмы ў ЕС. Такія паказчыкі могуць сведчыць пра тое, што беларускі сектар МСП больш палярызаваны за еўрапейскі. Паміж адносна вялікімі фірмамі з колькасцю працаўнікоў да 250 чалавек і мікраарганізацыямі ды індывідуальнымі прадпрымальнікамі не хапае «сярэдняга звяна».

Варта адзначыць, што 30% беларускіх сярэдніх прадпрыемстваў (з колькасцю працаўнікоў ад 101 да 250) з'яўляюцца дзяржаўнымі арганізацыямі, такімі як сельскагаспадарчыя кааператывы, будтрэсты, лясгасы і г.д. (Министерство экономики Республики Беларусь, 2010). Такім чынам, уклад прыватнай ініцыятывы ў беларускую эканоміку ніжэйшы, чым пра гэта сведчаць лічбы. Патэнцыял беларускага малога і сярэдняга бізнесу яшчэ належыць раскрыць, і вялікую дапамогу ў гэтым можа аказаць добра сканструяваная сістэма інстытутаў падтрымкі прадпрымальніцтва.

Эканамічнае абгрунтаванне сістэм падтрымкі прадпрымальніцтва. Асноўныя віды і функцыі ўстаноў падтрымкі малога бізнесу

Абгрунтаванасць падтрымкі малога бізнесу. Вымярэнне эфектыўнасці працы інстытутаў падтрымкі прадпрымальніцтва

Абгрунтаванасць дзяржаўнай падтрымкі малога бізнесу пацвярджаецца шматлікімі эканамічнымі даследаваннямі. Венгерская эканамістка Дж. Коршай цытуе працы, якія даказваюць, што дзяржаўныя праграмы дапамогі спрыяюць росту працаўладкавання ў сектары МСП, а субсідыяваныя крэдыты павышаюць жывучасць малых фірмаў і спрыяюць росту іх прадукцыйнасці (Karsai, 2004). Польскі даследчык Д. Кляноўскі абгрунтоўвае неабходнасць дзяржаўнай дапамогі разрывам ліквіднасці – розніцай паміж попытам малых фірмаў на невялікія крэдыты і вялікімі пазыкамі, якія гатовыя выдзеліць камерцыйная банкі. Справа ў тым, што банкі вельмі неахвотна фінансуюць малыя фірмы, лічачы такія інвестыцыі занадта рызыкоўнымі і малапрыбытковымі (Klonowski, 2009). Існаванне разрыву ліквіднасці пацвярджаюць даследаванні Еўрапейскай камісіі (European Commission, 1998), а таксама міжнародных кансалтынгавых фірм (Dalberg Global Development Advisors, 2011). Аднак сферы, дзе малыя прадпрыемствы патрабуюць дапамогі, не абмяжоўваюцца толькі фінансамі. Малыя фірмы маюць праблемы з доступам да кансалтынгавых паслуг, трэнінгаў, навукова-даследчых распрацовак (R&D). Рынкавыя кошты гэтых паслуг вельмі часта з'яўляюцца занадта высокімі для малых фірмаў. Акрамя таго, існуючыя на рынку паслугі часта не адпавядаюць спецыфічным запатрабаванням малога бізнесу. Гэта служыць абгрунтаваннем для субсідыявання такіх паслуг дзяржавай (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2012). Установы падтрымкі МСП служаць выканаўцамі гэтых субсідыяваных паслуг.

Даследчых працаў, якія бы на прыкладзе некалькіх краін паказалі прамую залежнасць паміж развіццём інстытутаў падтрымкі малога бізнесу і ростам макраэканамічных

паказчыкаў сектара МСП (ростам даходаў, інвестыцый, працаўладкавання), а таксама інавацыйнасці, ці жывучасці малых фірмаў, аўтару знайсці не ўдалося. Гэтая тэма патрабуе далейшай распрацоўкі. Ацэнка эфектыўнасці працы інстытутаў падтрымкі прадпрымальніцтва з'яўляецца складанай задачай. Дзяржавы могуць ацэньваць эфектыўнасць фінансавых і падатковых інструментаў падтрымкі малога бізнесу, параўноўваючы выдаткі на падтрымку МСП з атрыманымі прыбыткамі ад развіцця малога бізнесу (Gryko, Kluzek, 2012). Аднак аўтару не ўдалося знайсці даследаванняў, дзе б гэтую методыку выкарыстоўвалі пры разліку эфектыўнасці ўстановаў, якія аказваюць, напрыклад, кансалтынгавыя паслугі.

У большасці даследаванняў эфектыўнасць працы інстытутаў падтрымкі прадпрымальніцтва ацэньваецца з дапамогай сацыялагічных апытанняў саміх бізнесоўцаў (Matejun, 2011, Klonowski, 2009). Крытэрыямі эфектыўнасці ў такіх даследаваннях лічацца знаёмасць прадпрымальнікамі інстытутаў падтрымкі МСП, адпаведнасць іх паслуг патрэбам прадпрымальнікаў, а таксама ацэнка прадпрымальнікамі якасці гэтых паслуг (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2012). Падобныя крытэрыі ацэнкі сустракаюцца і ў апытаннях, якія праводзілі беларускія эканамісты (Скриба, Точицкая, Шиманович, 2011; Скриба, 2011).

Меры падтрымкі МСП у пераходных эканоміках. Асноўныя віды ўстановаў падтрымкі прадпрымальніцтва і іх функцыі

Разумеючы выключную важнасць сектара МСП для эканамічнай трансфармацыі посткамуністычных краін, Еўрапейская эканамічная камісія ААН распрацавала інтэграваную мадэль развіцця малых і сярэдніх прадпрыемстваў для дзяржаў з пераходнай эканомікай. Паводле спецыялістаў ААН, для павелічэння ролі МСП у эканоміцы патрэбныя дзеянні на трох узроўнях.

На стратэгічным узроўні дзяржава павінна стварыць спрыяльнае асяроддзе для развіцця малога бізнесу. Яно ўключае прыняццё прававых актаў, якія спрашчаюць працэс вядзення бізнесу, паляпшаюць доступ МСП

да фінансавых рэсурсаў і тэхналогій, заахвочваюць да інвестыцый у малы бізнес.

На інстытуцыйным узроўні дзяржаўная палітыка павінна спрыяць стварэнню інфраструктуры падтрымкі малога бізнесу. Яна ўяўляе сабой сетку незалежных агранізацый, якія аказваюць МСП неабходныя для развіцця паслугі (прадастаўляюць інфармацыю аб тым, як пачаць бізнес, падрыхтаваць бізнес-планы, знайсці партнёраў і фінансавыя сродкі і г.д.). Дзяржава павінна клапаціцца пра тое, каб інфраструктура падтрымкі малога бізнесу была эфэктыўнай і адначасова не паглынала зашмат сродкаў.

Нарэшце, **на ўзроўні прадпрыемстваў** самі прадпрымальнікі павінны ўзмацняць супрацоўніцтва паміж сабой, аб'яноўвацца ў саюзы, распрацоўваць стандарты якасці, выходзіць на замежныя рынкі (Szabó, 2006).

Установамі падтрымкі малога бізнесу могуць быць як НДА, так і дзяржаўныя арганізацыі ці субсідыяваныя прыватныя агенцтвы і кампаніі. Паводле эксперта ААН у галіне падтрымкі малога бізнесу Онтала Соба, установы падтрымкі МСП падзяляюцца на наступныя катэгорыі:

— дзяржаўныя і недзяржаўныя ўстановы, якія аказваюць паслугі для МСП;
— саюзы прадпрымальнікаў;
— даследчыя інстытуты і навуковыя цэнтры;
— няўрадавыя арганізацыі, якія займаюцца праблемамі МСП.

Установы падтрымкі прадпрымальніцтва павінны ў сваёй працы арыентавацца перадусім на патрабаванні самога бізнесу, а не на дырэктывы, скіраваныя зверху. Яны павінны быць максімальна самаакупнымі і здольнымі да самастойнага пошуку крыніц фінансавання. Таксама неабходна забяспечыць працэдуру маніторынгу і ацэнкі эфектыўнасці ўстановаў падтрымкі прадпрымальніцтва. Стварэнне сістэмы інстытутаў падтрымкі прадпрымальніцтва не павінна прыводзіць да росту непатрэбнай бюракратыі (Matusiak, 2010).

Асноўнымі тыпамі установаў, якія аказваюць паслугі для МСП, паводле О. Соба з'яўляюцца:

Інфармацыйныя цэнтры і цэнтры падтрымкі прадпрымальніцтва. Іх мэта — аказваць мясцоваму насельніцтву

дапамогу пры стварэнні фірмаў, даваць юрыдычныя парады, неабходныя для развіцця МСП, дапамагаць з пошукам фінансавых сродкаў, абараняць інтарэсы фірмаў у кантактах з мясцовымі і рэгіянальнымі ўладамі, праводзіць трэнінгі і семінары з мэтай павышэння прафесійнага ўзроўню бізнесоўцаў і развіцця прадпрымальніцкай ініцыятывы ў насельніцтва;

Бізнес-інкубаратары, тэхнічныя і навуковыя паркі. Інкубатары даюць новаствораным фірмам офісы ў арэнду, прадастаўляючы пры гэтым (бясплатна ці па нізкіх коштах) шэраг дадатковых паслуг, важных для выжывання маладой фірмы: кансультацыі па менеджменту, маркетынгу, бухгалтарскаму ўліку, а таксама дапамогу ў пошуку фінансавых сродкаў. Дамова з інкубатарам падпісваецца на некалькі гадоў, пасля чаго фірма выходзіць у «самастойнае плаванне». Тэхнапаркі ствараюцца з мэтай перадачы тэхналогій ад навуковых установаў інавацыйным фірмам. Яны ствараюцца на базе даследчых цэнтраў. Навуковыя ўстановы дазваляюць фірмам карыстацца дапамогай сваіх экспертаў і сваёй тэхнічнай інфраструктурай.

Цэнтры інавацый і тэхналогій (цэнтры трансферу тэхналогій). Да іх адносяцца кансалтынгавыя і інфармацыйныя цэнтры, якія займаюцца распаўсюджваннем сярод малога і сярэдняга бізнесу тэхналогій, створаных у навуковых інстытутах.

Некамерцыйныя фінансавыя ўстановы, фінансавыя пасярэднікі. Да іх адносяцца фонды, якія даюць крэдыты на льготных умовах ці крэдытныя гарантыі новым і інавацыйным фірмам. Таксама да гэтай групы адносяцца таварыствы ўзаемнага крэдытавання.

Агенцтвы рэгіянальнага развіцця, дзяржаўныя агенцтвы падтрымкі прадпрымальніцтва. Яны з'яўляюцца непасрэднымі выканаўцамі нацыянальнай палітыкі развіцця МСП, фінансуюць установы інфраструктуры падтрымкі малога бізнесу, дбаюць пра павышэнне ўзроўню іх паслуг, кантралююць іх працу, праводзяць маніторынг развіцця сектара МСП. Дзяржаўныя агенцтвы могуць таксама аказваць фінансавую падтрымку і даваць кансультацыі непасрэдна малым і сярэднім фірмам.

Аказанне паслуг малым і сярэднім прадпрыемствам у развітых рынкавых эканоміках падпарадкаванае прынцыпу

субсідыярнасці. Прадастаўленне паслуг (кансультацыйных, фінансавых і г.д.) павінна быць даручана не інстытутам цэнтральнага ўзроўню, а ўстановам, якія знаходзяцца як мага бліжэй да кліентаў (Szabó, 2006). Магчымасці, структура і мэты дзейнасці ўстановаў падтрымкі МСП павінны адпавядаць патрабаванням мясцовага бізнесу. Інфраструктура падтрымкі малога бізнесу будуецца з мэтай падштурхнуць эканамічнае развіццё рэгіёнаў (Mijačić, 2011). Установы падтрымкі МСП павінны падтрымліваць шчыльны кантакт з прадпрымальнікамі, а таксама супрацоўнічаць са сваімі партнёрамі на рэгіянальным, нацыянальным і нават міжнародным (еўрапейскім) узроўні. Прадпрымальнікі таксама павінны мець магчымасць данесці праз установы падтрымкі МСП свае патрабаванні да нацыянальных і рэгіянальных уладаў (Szabó, 2006).

Інстытуты падтрымкі МСП у краінах Цэнтральнай і Усходняй Еўропы

У шматлікіх краінах Цэнтральнай і Усходняй Еўропы, а таксама Балканаў (Эстонія, Літва, Венгрыя, Румынія, Славакія, Чэхія, Польшча, Сербія, Харватыя, Славенія Македонія) склалася падобная структура інстытутаў падтрымкі прадпрымальніцтва. Цэнтральную ролю ў ёй адыгрывае дзяржаўнае агенцтва развіцця прадпрымальніцтва (CzechInvest у Чэхіі, Agency for Development of Small and Medium Enterprises (NADSME) у Славакіі, Enterprise Estonia (EAS) у Эстоніі, Enterprise Lithuania у Літве, National Agency for Regional Development (NARR) у Сербіі, Hungarian Foundation for Enterprise Promotion (MVA) у Венгрыі, Agency for the Implementation of Projects and Programmes for SMEs у Румыніі (AIPPIMM) і г.д.). Нацыянальнае агенцтва развіцця прадпрымальніцтва падтрымлівае фінансава і кансультацыйна дзясяткі недзяржаўных арганізацый і камерцыйных установаў, якія аказваюць малому бізнесу цэлы шэраг паслуг — ад дапамогі ў адкрыцці сваёй справы да пошуку партнёраў за мяжой і абнаўлення тэхналагічнага працэсу (Szabó, 2006)

Да функцый нацыянальнага агенцтва падтрымкі прадпрымальніцтва адносяцца:

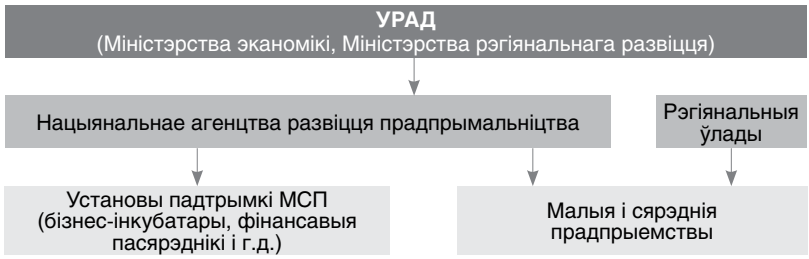
— рэалізацыя нацыянальнай стратэгіі развіцця малога і сярэдняга бізнесу. Агенцтва рэалізуе яе з дапамогай партнёраў — прадстаўнікоў трэцяга сектара ў рэгіёнах і ажыццяўляе кантроль за выкананнем гэтай стратэгіі;
— фінансаванне і развіццё інфраструктуры падтрымкі прадпрымальніцтва (інфармацыйных цэнтраў, бізнес-інкубатараў, крэдытных фондаў і г.д.);
— правядзенне даследаванняў сектара МСП, падрыхтоўка аналітычных матэрыялаў для ўрада і прапанова мер па паляпшэнні становішча малога бізнесу;
— важнай функцыяй агенцтваў з'яўляецца кіраванне сродкамі замежных фондаў, прызначанымі для развіцця малога бізнесу ў сваёй краіне. Гаворка ідзе перадусім пра фінансаванне з Еўрапейскага саюза. Да ўступлення краін рэгіёна ў ЕС агенцтвы размяркоўвалі на патрэбы МСП і інстытутаў падтрымкі прадпрымальніцтва сродкі, атрыманыя па праграме PHARE (Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies). Пасля 2004 году на месца гэтай праграмы дапамогі прыйшлі структурныя фонды ЕС. Сродкі, атрыманыя з Еўрасаюза, складаюць значную частку бюджэтаў нацыянальных агенцтваў падтрымкі малога бізнесу.

У некаторых краінах (Румынія) нацыянальнае агенцтва ствараецца з выключнай мэтай падтрымкі малога бізнесу. Аднак у іншых дзяржавах рэгіёна падтрымка малога бізнесу з'яўляецца толькі адным з некалькіх накірункаў дзейнасці агенцтва. У Польшчы, Эстоніі, Літве, Сербіі нацыянальныя агенцтвы, адказныя за развіццё малога прадпрымальніцтва, рэалізуюць таксама стратэгію рэгіянальнага развіцця. У Славакіі і Чэхіі адной з асноўных задач дзяржаўных агенцтваў з'яўляецца прыцягненне замежных інвестыцый.

Нацыянальныя агенцтвы падтрымкі прадпрымальніцтва, фірмы і некамерцыйныя ўстановы, якія займаюцца падтрымкай МСП, у сваёй дзейнасці шчыльна супрацоўнічаюць з органамі мясцовага самакіравання. Спрошчана схему дзяржаўнай падтрымкі малога бізнесу ў вышэйпералічаных краінах можна паказаць наступным чынам.

Малюнак 1.

Схема арганізацыі падтрымкі малога прадпрымальніцтва ў краінах Цэнтральнай і Усходняй Еўропы



Галоўным выканаўцам нацыянальнай стратэгіі развіцця малога прадпрымальніцтва і размеркавальнікам фінансавых сродкаў у большасці краін Цэнтральнай і Усходняй Еўропы з'яўляецца аўтаномнае дзяржаўнае агенцтва. Яно развівае інфраструктуру падтрымкі МСП і можа аказваць паслугі малым фірмам наўпрост. Установы падтрымкі МСП ажыццяўляюць свае задачы ў шчыльным супрацоўніцтве з мясцовымі ўладамі. У Беларусі схема арганізацый падтрымкі малога прадпрымальніцтва значна больш цэнтралізаваная. Галоўнымі выканаўцамі дзяржаўнай стратэгіі развіцця сектара МСП, як і размеркавальнікамі грошай з'яўляюцца абласныя выканаўчыя камітэты.

Малюнак 2.

Схема арганізацыі падтрымкі малога прадпрымальніцтва ў Беларусі

Сістэма інстытутаў падтрымкі прадпрымальніцтва ў Беларусі будзе падрабязней апісана ў наступных раздзелах.

Спачатку мы разгледзім сістэму інстытутаў падтрымкі МСП у Польшчы – краіне, малыя і сярэднія прадпрыемствы якой вылучаюцца на фоне ўсяго ЕС хуткім ростам прадукцыйнасці, інавацыйнасці і інвестыцый (Brussa, Tarnawa, 2011).

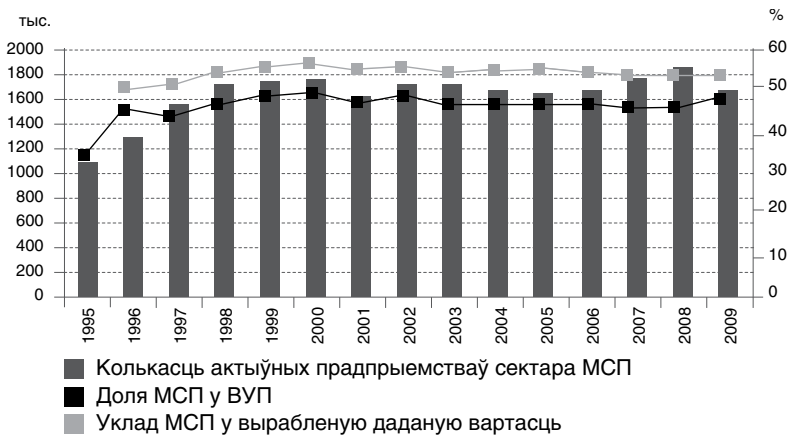
Сістэма інстытутаў падтрымкі прадпрымальніцтва ў Польшчы і Беларусі. Роля дзяржаўных установаў у падтрымцы сектара МСП

Развіццё сектара МСП і інфраструктуры падтрымкі прадпрымальніцтва ў Польшчы

У 1989-1996 гадах колькасць малых і сярэдніх прадпрыемстваў у Польшчы імкліва расла. У 1999 годзе гэты паказчык стабілізаваўся на ўзроўні 1,7 млн. фірмаў. Стабілізавалася і доля МСП у валавым унутраным прадукце краіны, а таксама ўклад малога бізнесу ў даданую вартасць. На працягу больш як 10 гадоў яны трымаюцца на ўзроўні 48% і 54% адпаведна (гл. малюнак 3).

Малюнак 3.

Дынаміка развіцця малога і сярэдняга бізнесу ў Польшчы

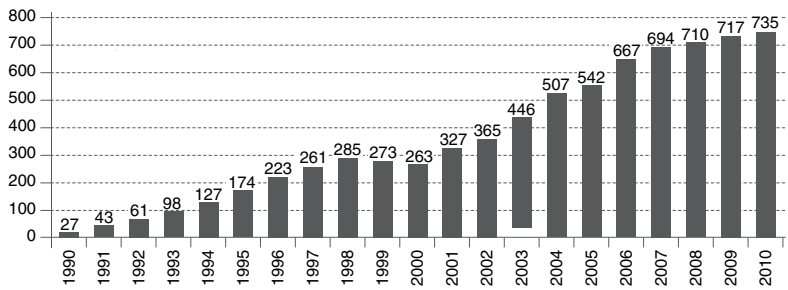


Крыніца: Raporty o stanie sektora MSP w Polsce 1996-2011, PARP.

У гэты ж час колькасць установаў падтрымкі МСП у Польшчы няўхільна расце (малюнак 4). У 2010 годзе іх лічба дасягнула 735. З іх 155 арганізацый адносіцца хутчэй да інавацыйнай інфраструктуры — гэта тэхнапаркі, цэнтры трансферу тэхналогій, тэхналагічныя інкубатары. Аднак іх асноўнымі кліентамі ўсё роўна з'яўляюцца МСП (Matusiak, 2010). У Беларусі ў той самы час дзейнічала 55 цэнтраў падтрымкі прадпрымальніцтва і 12 інкубатараў[2], а таксама каля 80 установаў інавацыйнай інфраструктуры[3]. Такім чынам, у Польшчы на 10 тысяч малых і сярэдніх прадпрыемстваў прыходзілася 4,3 установы падтрымкі прадпрымальніцтва (у гэтую лічбу ўваходзяць установы інавацыйнай інфраструктуры, якіх на 10 тысяч прадпрыемстваў прыходзіцца 0,9). У Беларусі ў 2010 годзе на 10 тысяч МСП прыходзілася 4,7 установаў падтрымкі прадпрымальніцтва, але калі адняць ад гэтай лічбы ўстановы інавацыйнай інфраструктуры, то на 10 тысяч беларускіх малых фірм прыйдзецца ўсяго 2,1 установа падтрымкі малога бізнесу.

Малюнак 4.

Дынаміка развіцця інфраструктуры падтрымкі прадпрымальніцтва ў Польшчы



Крыніца: Krzysztof Matusiak. Uwarunkowania rozwoju infrastruktury wsparcia w Polsce. [in:] Krzysztof Matusiak (ed.) Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010.

2 Лилия Крапивина, В Беларуси расширяется инфраструктура поддержки малого бизнеса, БЕЛТА, 14.10.2011. Рэжым доступу: *http://www.belta.by/ru/all_news/economics/V-Belarusi-rasshirjaetsja-infrastruktura-podderzhki-malogo-biznesa_i_577512.html*

3 БДГ Деловая газета, Растет парк технопарков, 28 сентября 2010. Рэжым доступу: http://bdg.by/news/bussiness/12201.html

Большасць установаў падтрымкі МСП у Польшчы — недзяржаўныя. Толькі 17% з'яўляюцца дзяржаўнымі ўстановамі ці структурамі вышэйшых навучальных установаў (Matusiak, 2010).

Польскае агенцтва развіцця прадпрымальніцтва (PARP) і Банк нацыянальнай гаспадаркі (BGK)

Палітыку развіцця прадпрымальніцтва ў Польшчы распрацоўваюць 5 міністэрстваў: эканомікі, рэгіянальнага развіцця, працы і сацыяльнай палітыкі, адукацыі, а таксама навукі. Галоўным выканаўцам гэтай палітыкі з'яўляецца Польскае агенцтва развіцця прадпрымальніцтва (Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości — PARP), якое падпарадкаванае міністру эканомікі (Ministerstwo Gospodarki. Departament Analiz i Prognoz, 2012). Мэтамі дзейнасці PARP з'яўляюцца не толькі падтрымка і развіццё малога бізнесу. Агенцтва створана ў 2001 годзе, каб спрыяць рэгіянальнаму развіццю, павялічваць экспартны патэнцыял краіны, падвышаць інавацыйнасць прадпрыемстваў. Свае задачы агенцтва рэалізуе пры дапамозе:

— арганізацыі трэнінгаў і семінараў для прадстаўнікоў бізнесу і ўстановаў падтрымкі МСП;
— аказанне прадпрымальнікам дарадчых паслуг;
— правядзенне даследаванняў і аналізаў (самастойна ці на замову дзяржаўных ворганаў) і публікацыю эканамічных даследаванняў.

За пералічаныя вышэй паслугі агенцтва мае права браць аплату. PARP мае права даваць датацыі, прадастаўляць фінансаванне малому бізнесу ці выступаць у якасці крэдытнага паручальніка для МСП. Важнай прэрагатывай агенцтва з'яўляецца права прадастаўляць фінансаванне іншым установам, якія займаюцца падтрымкай прадпрымальніцтва[4].

Кіраўнікамі PARP з'яўляюцца дырэктар, якога прызначае міністр эканомікі, і два намеснікі дырэктара. Іх дзейнасць кантралюе рада з 11 чалавек, у якую ўваходзяць прадстаўнікі ключавых (з перспектывы за-

4 Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Regionalnego. Available at: http://www.efs.2004-2006.gov.pl/NR/rdonlyres/760F5747-C7CB-49BE-A39B-CCC95657346F/0/ustawa_utworz_parp2000.pdf

дач агенцтва) дзяржаўных і недзяржаўных установаў: міністэрства эканомікі, міністэрства рэгіянальнага развіцця, міністэрства фінансаў, а таксама прадстаўнікі самых вялікіх бізнес-саюзаў і рэгіянальных уладаў. У склад агенцтва ўваходзяць 15 дэпартаментаў: каардынацыі і рэалізацыі праграм, падтрымкі інавацыйнасці, развіцця інстытутаў падтрымкі прадпрымальніцтва, развіцця чалавечага капіталу і г.д.

Агенцтва фінансуецца з дзяржаўнага бюджэту і з фондаў Еўрапейскага саюза. Бюджэт PARP распрацоўваецца на 6 гадоў, што дакладна адпавядае тэрмінам выканання т. зв. «фінансавай перспектывы» (бюджэта) ЕС. На перыяд 2007-2013 гг. агенцтва валодае сумай у 7 млрд еўра. Гэтыя грошы PARP выдаткоўвае на тры вялікія праграмы, якія распрацоўвае ўрад. Гаворка ідзе пра аперацыйныя праграмы «Інавацыйная эканоміка» (3,9 млрд), «Развіццё Усходняй Польшчы» (2,67 млрд) і «Чалавечы капітал» (672 млн.).

Доля сродкаў з Еўрапейскага саюза ў бюджэце Польскага агенцтва развіцця прадпрымальніцтва вельмі значная. У 2011 годзе 69% усіх грошай, якія выдалі ў Польшчы на развіццё прадпрымальніцтва, паходзіла з еўрапейскіх фондаў (Ministerstwo Gospodarki. Departament Analiz i Prognoz, 2012). Дзейнасць PARP фінансуецца з трох фондаў ЕС: Еўрапейскага фонда рэгіянальнага развіцця, Еўрапейскага сацыяльнага фонда і Фонда салідарнага развіцця (Cohesion Fund). Такім чынам, PARP выступае ў якасці галоўнага выканаўцы палітыкі рэгіянальнага развіцця ЕС у Польшчы. Акрамя таго, Польскае агенцтва развіцця прадпрымальніцтва ўваходзіць у міжнародную сетку арганізацый Enterprise Europe. Мэта яе ўдзельнікаў — дапамагаць прадпрыемствам сваіх краін выходзіць на супольны рынак ЕС, тлумачыць яго функцыянаванне і дапамагаць з пошукам партнёраў за мяжой.

Сярод польскіх дзяржаўных установаў падтрымкі прадпрымальніцтва варта таксама ўзгадаць Банк нацыянальнай гаспадаркі (Bank Gospodarstwa Krajowego). Гэта дзяржаўная фінансавая ўстанова, адной з мэтай якой з'яўляецца фінансавая дапамога сектару МСП. Банк прадастаўляе крэдытныя гарантыі, дае крэдыты на ства-

рэнне першай фірмы і тэхналагічнае развіццё. Акрамя таго, ён фінансуе крэдытныя фонды, фонды крэдытнага паручальніцтва і венчурнага капіталу, якія выдзяляюць сродкі малому бізнесу. Як адзначаюць спецыялісты, пакуль што праграмы фінансавай падтрымкі банка не карыстаюцца вялікай папулярнасцю (Klonowski, 2009).

Нацыянальная сістэма паслуг для малых і сярэдніх прадпрыемстваў (KSU)

Польскае агенцтва развіцця прадпрымальніцтва каардынуе працу Нацыянальнай сістэмы паслуг для малых і сярэдніх прадпрыемстваў (Krajowy System Usług – KSU). KSU – гэта сетка больш чым 200 акрэдытаваных пры PARP арганізацый, якія займаюцца падтрымкай малога бізнесу. У KSU ўваходзяць разнастайныя камерцыйныя і некамерцыйныя ўстановы: вялікія агенцтвы рэгіянальнага развіцця, крэдытныя фонды, бізнес-інкубатары, асацыяцыі прадпрымальнкаў і г.д. (Matejun, 2012). Арганізацыі, якія належаць да KSU, аказваюць малому бізнесу ўвесь спектр неабходных паслуг: ад дапамогі распачаць сваю справу да пошуку бізнес-партнёраў за мяжой.

Зарэгістраваўшыся ў KSU, арганізацыя атрымлівае доступ да агульнай базы дадзеных, а таксама можа разлічваць на фінансаванне з боку PARP (фінансаванне атрымліваюць у асноўным крэдытныя фонды, якія выдаюць прадпрымальнікам ільготныя пазыкі). Далучаючыся да KSU, арганізацыя згаджаецца на тое, што агенцтва падтрымкі прадпрымальніцтва будзе сачыць за якасцю яе паслуг. PARP падтрымлівае якасць паслуг сеткі KSU, аказваючы яе ўдзельнікам кансультацыйныя паслугі, арганізуючы трэнінгі і праводзячы рэгулярны аўдыт[5].

Паказаць механізм дзейнасці KSU можна на прыкладзе падтрымкі інавацыйнасці МСП. Прадпрыемства, якое хоча абнавіць тэхналагічны працэс, можа звярнуцца да адной з установаў KSU і заключыць дамову аб тэхнічным аўдыце. Ацаніўшы тэхналагічныя патрэбы фірмы, установа падтрымкі прадпрымальніцтва высылае інфармацыю

5 Krajowy System Usług, *http://ksu.parp.gov.pl/pl*

аб гэтым да агульнай базы дадзеных. На працягу 5 дзён арганізацыя атрымлівае адказ ад іншых удзельнікаў KSU, якія могуць дапамагчы фірме рэалізаваць яе запыты. PARP дае фірмам, якія звяртаюцца да KSU, субсідыі на набыццё дарадчых паслуг у выглядзе «кансалтынгавага бона» ці кампенсацыі кошту паслугі да акрэсленага памеру (часцей за ўсё сума дапамогі не перавышае 4 тысячы еўра ці 15% кошту праекта) (Klonowski, 2009).

У сетцы KSU дзейнічаюць больш за 110 кансультацыйных пунктаў, якія аказваюць бясплатныя паслугі прадпрымальнікам. 96% іх кліентаў належаць да малога і сярэдняга бізнесу. Пункты даюць прадпрымальнікам інфармацыю, якая тычыцца адкрыцця бізнесу, спынення гаспадарчай дзейнасці, пошука фінансавых сродкаў, бізнес-партнёраў і ўстановаў, якія б маглі дапамагчы ў развіцці фірмы. Адзін кансультацыйны пункт абслугоўвае каля 600 прадпрымальнікаў за год.

У рамках KSU дзейнічае больш за 20 арганізацый, якія дапамагаюць павысіць інавацыйны патэнцыял фірмаў (KSI — Krajowa Sieć Innowacji). Яны аказваюць паслугі ў сферы тэхналагічнана аўдыту і трансферу тэхналогій. Акрамя таго, да KSU належаць крэдытныя фонды і фонды крэдытнага паручальніцтва. Калі першыя выдаюць прадпрымальнікам танныя мікракрэдыты, то другія служаць паручальнікамі для атрымання фінансавых сродкаў у камерцыйных установах.

Рэгіянальныя ўстановы фінансавання (RIF)

Праграмы па падтрымцы прадпрымальніцтва, развіцці рэгіёнаў, павышэнні інавацыйнасці МСП і экспартнага патэнцыялу краіны PARP рэалізуе з дапамогай партнёраў у рэгіёнах — буйных няўрадавых арганізацый, якія выдаткоўваюць грошы на праекты падтрымкі МСП ад імя PARP. Такія арганізацыі атрымліваюць статус рэгіянальных установаў фінансавання (Regionalne Instytucje Finansujące — RIF).

Рэгіянальная ўстанова фінансавання выконвае дзейнасць на тэрыторыі аднаго ваяводства. Выканаўцу ролі RIF выбіраюць на конкурсе, які арганізуе PARP сумесна з уладамі ваяводства. Тэрмін выканання абавязкаў

RIF складае 7 гадоў. Арганізацыя можа прэтэндаваць на ролю ўстановы фінансавання толькі тады, калі мае кваліфікаваных супрацоўнікаў (яны павінны мець адукацыю ў галіне фінансаў і аўдыта, мець досвед рэалізацыі буйных праграм, маніторынгу і ацэнкі іх выканання) і адпаведныя фінансавыя магчымасці. Акрамя таго, арганізацыя павінна быць зарэгістраванай у KSU і прадастаўляць хаця б адну з яго паслуг[6]. Рэгіянальная ўстанова фінансавання павінна распаўсюджваць інфармацыю пра праграмы падтрымкі, якія рэалізуе PARP, абслугоўваць праекты ў рамках гэтых праграм і ацэньваць іх эфектыўнасць.

Трэба падкрэсліць, што ў сетку KSU аб'яднаныя толькі 200 з больш як 700 камерцыйных і некамерцыйных установаў падтрымкі малога бізнесу ў Польшчы. Пераважная большасць з іх працуе па-за сістэмай «супрацоўніцтва і апекі» з боку дзяржаўнага фонда падтрымкі прадпрымальніцтва.

Асноўныя недахопы сістэмы падтрымкі МСП у Польшчы

За 20 гадоў у Польшчы была збудавана зладжаная сістэма інстытутаў падтрымкі малога бізнесу. Аднак яна не пазбаўленая недахопаў. Вялікай хібай сістэмы лічыцца яе бюракратызаванасць. Удзел ва ўрадавых праграмах дапамогі, фінансаваных з фондаў ЕС, патрабуе большай колькасці даведак, чым банкаўскія крэдыты. Эксперты звяртаюць увагу на вузкую спецыялізацыю шматлікіх праграм, да якіх цяжка дастасавацца фірмам, і малую колькасць праграм агульнага характару.

Часта праграмы дапамогі навязваюцца зверху і адпавядаюць не патрабаванням малога бізнесу, а папулярным сярод чыноўнікаў тэмам, напрыклад, камп'ютэрызацыі. Дзейнасць шматлікіх праграм дапамогі МСП падпарадкаваная не патрабаванням саміх прадпрыемстваў, а фінансаваму цыклу недзяржаўных арганізацый. Таму заяўку на ўдзел у іх можна падаваць усяго адзін-два разы на год, а не тады,

6 Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie regionalnych instytucji finansujących. Available at: *http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU20120000765&type=2* (consulted 1.11.2012).

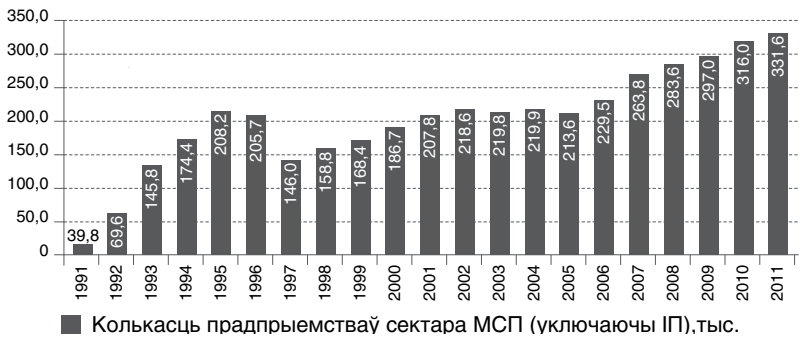
калі ў гэтым узнікне сапраўдная патрэба (Klonowski, 2009). Акрамя таго, прадпрымальнікі часта скардзяцца пра недахоп інфармацыі пра праграмы дапамогі і недастатковы прафесійны ўзровень супрацоўнікаў устаноў падтрымкі малога бізнесу (Matejun, 2012).

Агляд інстытутаў падтрымкі МСП у Беларусі

У Беларусі імклівы рост колькасці малых і сярэдніх прадпрыемстваў назіраўся ў 1991-1996 гадах. Пасля рэзкага спаду ў 1996 годзе колькасць суб'ектаў малога бізнесу расла вельмі павольнымі тэмпамі на працягу 9 гадоў. Аднак пачынаючы з 2007 года колькасць малых і сярэдніх прадпрыемстваў пачала зноў хутка павялічвацца.

Малюнак 5.

Дынаміка развіцця
малога і сярэдняга бізнесу ў Беларусі



Крыніцы: Михаил Ковалёв, Елена Ракова, Условия для развития малого предпринимательства в Беларуси, Минск 2004; Белстат, Основные экономические показатели деятельности субъектов малого предпринимательства Республики Беларусь.

Інфраструктура развіцця прадпрымальніцтва за апошнія некалькі гадоў таксама пачала расці хуткімі тэмпамі. Толькі за 2011 год быў зарэгістраваны 21 новы цэнтр развіцця прадпрымальніцтва і 3 інкубатары[7]. Напрыканцы 2012

7 БЕЛТА, В Беларуси активно расширяется сеть субъектов инфраструктуры поддержки малого бизнеса, 7.01.2012, Рэжым доступу: *http://www.belta.by/ru/all_news/economics/V-Belarusi-aktivno-rasshirjaetsja-set-subjektov-infrastruktury-podderzhki-malogo-biznesa_i_585795.html* (праверана 1.11.2012).

года ў Беларусі дзейнічалі 82 цэнтры і 16 бізнес-інкубатараў (Министерство экономики Республики Беларусь, 2012).

У адрозненне ад Польшчы, дзе выкананне стратэгіі падтрымкі малога бізнесу даверана аўтаномнаму ўрадаваму агенцтву і сетцы НДА, у Беларусі гэтым займаюцца пераважна органы ўлады. Распрацоўшчыкам і выканаўцам дзяржаўнай палітыкі ў сферы падтрымкі малога бізнесу з'яўляецца Дэпартамент па прадпрымальніцтве Міністэрства эканомікі. У рэгіёнах стратэгію развіцця малога бізнесу рэалізуюць камітэты эканомікі абласных выканаўчых камітэтаў (Мартышевская, 2011). У Законе аб падтрымцы малога і сярэдняга прадпрымальніцтва пералічаны наступныя ключавыя ўстановы падтрымкі МСП:

— цэнтры падтрымкі прадпрымальніцтва, якія аказваюць фірмам разнастайныя кансалтынгавыя паслугі, дапамагаюць знайсці фінансавыя рэсурсы;
— інкубатары малога прадпрымальніцтва — юрыдычныя асобы, якія прадастаўляюць маладым фірмам вытворчыя плошчы і паслугі, неабходныя для набыцця прадпрыемствамі фінансавай самастойнасці;
— установы фінансавай падтрымкі прадпрымальніцтва — установы, створаныя пры аблвыканкамах, якія са сродкаў абласнога бюджэту выдзяляюць МСП крэдыты, субсідыі для кампенсацыі выплат па лізінгу ці працэнтаў па крэдытах, а таксама прадастаўляюць малому бізнесу крэдытныя гарантыі;
— таварыствы ўзаемнага крэдытавання МСП — крэдытныя кааператывы, якія даюць пазыкі сваім сябрам за кошт назапашаных на агульным рахунку свабодных сродкаў;
— Беларускі фонд фінансавай падтрымкі прадпрымальніцтва — дзяржаўны фонд, галоўная задача якога заключаецца ў выдзяленні малым прадпрыемствам на конкурснай аснове сродкаў з дзяржаўных праграм падтрымкі малога і сярэдняга бізнесу.

Акрамя пералічаных у законе ўстановаў, у Беларусі дзейнічаюць каля 100 тэхнапаркаў, цэнтраў інавацый і цэнтраў трансферу тэхналогій, якія з'яўляюцца пераважна структурнымі адзінкамі навучальных установаў ці

дзяржаўных прадпрыемстваў (Белорусский институт системного анализа и информационного обеспечения научно-технической сферы, 2009). Важную ролю ў падтрымцы малога і сярэдняга бізнесу ў Беларусі адыгрываюць таксама саюзы прадпрымальнікаў, якіх у Беларусі налічваецца сем.

Асноўныя недахопы сістэмы падтрымкі МСП у Беларусі

На думку спецыялістаў, інфраструктура падтрымкі малога бізнесу ў Беларусі развіта недастаткова. Асноўнымі праблемамі яны лічаць малы аб'ём фінансавых сродкаў, якія выдзяляюцца на падтрымку МСП, і недастатковую колькасць установаў падтрымкі малога бізнесу. Яны прысутнічаюць не ва ўсіх рэгіёнах, таму прадпрымальнікі ў некаторых раёнах пазбаўленыя доступу да кансалтынгавых і навучальных паслуг. Заўвагі выклікае і якасць абслугоўвання. Ва ўстановах падтрымкі МСП адчуваецца востры недахоп спецыялістаў па пытаннях знешнеэканамічнай дзейнасці, маркетынгу, развіцця экспарту, пошуку бізнес-партнёраў і прыцягнення інвестыцыяў (Бадей и др., 2010).

Беларускі фонд фінансавай падтрымкі прадпрымальніцтва не з'яўляецца сур'ёзным інструментам падтрымкі малога бізнесу. Ён распараджаецца вельмі малымі сродкамі і таму рэалізуе невялікую колькасць праектаў, якія не могуць паўплываць на развіццё сектара МСП у Беларусі. Напрыклад, у 2008 годзе БФФПП рэалізаваў 52 праекты на суму 700 тысяч еўра, у 2009 – 55 на суму каля 600 тысяч еўра, а ў першым паўгоддзі 2010 году – 18 праектаў на суму каля 245 тысяч еўра. Фактычна фонд дублюе камерцыйныя банкі, а тэрміны, на якія ён пазычае грошы, не заўсёды адпавядаюць патрэбам малых фірмаў.

Не лепш выглядае сітуацыя з падтрымкай малых прадпрыемстваў са сродкаў рэгіянальных бюджэтаў. На падтрымку МСП у 2009 годзе яны выдзелілі ад 20 (Гродзенскі аблвыканкам) да 430 тысяч еўра (Мінгарвыканкам). Памер дзяржаўнай падтрымкі адной фірме складаў ад 3,65 да 17 тысяч еўра (Бадей и др., 2010). Акрамя праблемы малых фінансавых сродкаў і складанай працэдуры іх атрымання, існуе праблема нізкай інфармаванасці прадпрымальнікаў.

Вельмі часта яны не ведаюць пра магчымасць атрымання фінансавай дапамогі ці кансалтынгавых паслуг ва ўстановах падтрымкі малога бізнесу.

ВЫСНОВЫ І РЭКАМЕНДАЦЫІ

З кароткага агляду ключавых установаў падтрымкі МСП у Польшчы і Беларусі бачна, што сістэмы падтрымкі малога бізнесу ў дзвюх краінах моцна адрозніваюцца. Розніца заключаецца перадусім у аб'ёмах падтрымкі малога бізнесу, развітасці інфраструктуры падтрымкі МСП, а таксама ў ролі дзяржаўных установаў у размеркаванні сродкаў, прызначаных на рэалізацыю праграм падтрымкі малога бізнесу.

Як адзначалася вышэй, у Польшчы фінансаванне праектаў, звязаных з падтрымкай МСП, у значнай ступені дэцэнтралізаванае. Грошы на падтрымку малога бізнесу размяркоўвае аўтаномнае дзяржаўнае агенцтва. Фінансаваннем канкрэтных праектаў і аказаннем паслуг непасрэдна бізнесу займаецца вялікая колькасць няўрадавых арганізацый. У Беларусі рашэнне аб тым, каму і на якія канкрэтныя мэты выдаць сродкі, прымаюць мясцовыя органы ўладаў.

Для таго, каб выкарыстаць польскі досвед і прапанаваць канкрэтныя захады па паляпшэнні сістэмы падтрымкі малога і сярэдняга бізнесу ў Беларусі, трэба правесці больш глыбокія даследаванні эфектыўнасці працы беларускіх установаў падтрымкі МСП. Аднак з прадстаўленага вышэй аналізу бачна, што сродкі на развіццё малога бізнесу неабходна павялічыць. Калі Польскае агенцтва развіцця прадпрымальніцтва выдзяляе на свае задачы больш за мільярд еўра ў год, з якіх больш за 65% ідуць на падтрымку малога бізнесу, то гадавы аб'ём падтрымкі Беларускага фонда фінансавай падтрымкі прадпрымальніцтва складае ўсяго каля 600-700 тысяч еўра. Не выключана, што малое фінансаванне з'яўляецца адной з галоўных прычын недастатковай развітасці сеткі інстытутаў падтрымкі прадпрымальніцтва ў Беларусі. Сама канцэпцыя падтрымкі малога бізнесу грунтуецца на ідэі прадастаўлення малым фірмам паслуг, за якія прадпрымальнікі не былі б здольныя

заплаціць па рынкавым кошце. Інстытуты падтрымкі МСП па сваім вызначэнні аказваюць фірмам субсідыяваныя паслугі, частку коштаў якіх аплочвае дзяржава.

На падтрымку беларускага малога бізнесу можна было б прыцягнуць сродкі з фондаў Еўрапейскага саюза, як гэта паспяхова рабілі ўсе дзяржавы Цэнтральнай і Усходняй Еўропы падчас эканамічнай трансфармацыі. Калі Беларусь заключыць з ЕС базавую дамову аб партнёрстве і супрацоўніцтве, то атрымае доступ да фондаў еўрапейскай палітыкі рэгіянальнага развіцця. Ужо сёння Мінск можа карыстацца сродкамі Інструмента падтрымкі МСП (SME Facility), даступнага ў рамках праграмы «Усходняе партнёрства».

Пры павелічэнні фінансавання, пашырэнні ролі НДА ў жыцці краіны, а таксама росце інфраструктуры падтрымкі МСП можна будзе перайсці да стварэння больш гнуткай дэцэнтралізаванай сістэмы падтрымкі малога бізнесу. Сістэма інстытутаў падтрымкі МСП, якая абапіраецца на дзяржаўнае агенцтва і сетку НДА-выканаўцаў, дазваляе перанесці аказанне паслуг малому бізнесу на максімальна нізкі ўзровень, як мага бліжэй да саміх прадпрыемстваў. Пры цяперашніх малых аб'ёмах фінансавання і адноснай неразвітасці інфраструктуры падтрымкі малога бізнесу стварэнне дзяржаўнага агенцтва па прыкладзе Польшчы, Славакіі ці Эстоніі прывяло б да росту бюракратыі і адцягнення і так невялікіх рэсурсаў ад падтрымкі прадпрымальніцтва ў Беларусі. Міністэрства эканомікі ў 2012 годзе прапанавала стварыць Нацыянальны фонд падтрымкі прадпрымальніцтва, але супраць гэтай ідэі выступілі самі бізнесоўцы[8].

З досведу функцыянавання польскай сістэмы падтрымкі прадпрымальніцтва можна зрабіць некалькі высноваў на будучыню. Па-першае, ствараючы сістэму падтрымкі МСП па ўзоры цэнтральна-еўрапейскіх краін, дзе шы-

8 БЕЛТА, Белорусское бизнес-сообщество скептически отнеслось к идее создания нового ведомства по развитию предпринимательства, 1.08.2012. Рэжым доступу: *http://www.belta.by/ru/all_news/economics/Belorusskoe-biznes-soobschestvo-skepticheski-otneslos-k-idee-sozdanija-novogo-vedomstva-po-razvitiju-predprinimatelstva_i_604388.html* (праверана 1.11.2012).

рока выкарыстоўваюцца фонды ЕС, трэба забяспечыць максімальна простую і небюракратызаваную працэдуру атрымання дапамогі. Па-другое, праграмы падтрымкі павінны арыентавацца на рэальныя патрэбы самога бізнесу, а не навязвацца зверху. Дзеля гэтага трэба забяспечыць удзел аб'яднанняў прадпрымальнікаў у распрацоўцы і каардынацыі сістэмы падтрымкі прадпрымальнікаў, мець «зваротную сувязь» з МСП, якім гэтая сістэма павінна служыць. Па-трэцяе, трэба пазбягаць залішняга субсідыявання інфраструктуры падтрымкі прадпрымальніцтва, не дапушчаць узалежнення установаў падтрымкі ад адной крыніцы фінансавання і празмернага ўмяшальніцтва ў рынак. Належыць пазбягаць сітуацыі, калі прадпрымальнікі ўдзельнічаюць у непатрэбных ім (а значыць, і эканоміцы) праектах толькі дзеля таго, каб атрымаць дадатковыя грошы (т.зв. rent-seeking).

Трэба памятаць, што развіццё інфраструктуры падтрымкі прадпрымальніцтва можа быць толькі часткай дзяржаўнай палітыкі, скіраванай на павелічэнне долі малога і сярэдняга бізнесу ў эканоміцы. Рашучы ўплыў на развіццё малога бізнесу аказваюць не інстытуты падтрымкі МСП, а лібералізацыя эканомікі, спрашчэнне ўмоваў вядзення бізнесу, а таксама структурныя рэформы эканомікі. Аднак добра сканструяваная сістэма падтрымкі прадпрымальніцтва ў стане забяспечыць малым фірмам устойлівае развіццё, а таксама павысіць іх эканамічную эфектыўнасць.

ЛІТАРАТУРА

Brussa, A., Tarnawa, A. Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2011, p. 31. Available at: *http://www.parp.gov.pl/files/74/81/469/12554.pdf* (consulted 1.11.2012).

Dalberg Global Development Advisors, Report on Support to SMEs in Developing Countries Through Financial Intermediaries, Geneva 2011. Available at: *http://dalberg.com/sites/dalberg.com/files/Dalberg_Proposal_SME%20Briefing%20Paper_EIB_Draft_Version_V34.pdf* (consulted 1.11.2012).

European commission, Directorate General Enterprise and Industry, SME Performance Review 2012, *http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/index_en.htm* (consulted 1.11.2012).

Gagacka, M., Przemiany sektora mikroprzedsiębiorstw w Polsce – szanse i bariery, [w:] Adam Mazurkiewicz, Eliza Frejtag-Mika (ed.), Innowacyjność i konkurencyjność mikroprzedsiębiorstw, Instytut Technologii Eksploatacji w Radomiu, Radom 2008, p. 93. Available at: *http://www.instytut.info/IIIkonf/referaty/3c/Maria_Gagacka_UJ_SGH.pdf* (consulted 1.11.2012).

Gryko, J.,, Kluzek M., Metodologiczne problemy pomiaru efektywności instrumentów wsparcia przedsiębiorstw, V Konferencja Naukowa «Efektywność źródłem bogactwa narodów», Wrocław 2012. Available online: *http://efektywnosc.konferencja.org/ufiles/File/Gryko_Kluzek.pdf* (consulted 1.11.2012).

Karsai J., Can the State Replace Private Capital Investors? Public Financing of Venture Capital in Hungary, Hungarian Academy of Sciences. Institute of Economics. Discussion Papers 9/2004. Available at: *http://econ.core.hu/doc/dp/dp/mtdp0409.pdf* (consulted 1.11.2012).

Klonowski D., Innowacyjność sektora MSP w Polsce, Ernst and Young Polska, Warszawa 2009. Available at: *http://www.web.gov.pl/g2/big/2009_10/b26a58f133078e5210511a0a68d42cb1.pdf* (consulted 1.11.2012).

Matejun, M. Regionalne instrumenty wspierania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, [w:] Anna Adamik (red.), Współpraca małych i średnich przedsiębiorstw w regionie. Budowanie konkurencyjności firm i regionu, Difin, Warszawa 2012, s. 94. Available at: *http://www.matejun.com/pubs-pl/2012_Marek_Matejun_Regionalne_instrumenty_wspierania_rozwoju_malych_i_srednich_przedsiebiorstw.pdf* (consulted 1.11.2012)

Matusiak K. (ed.), Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce. Raport 2010, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010. Available at: *http://www.sooipp.org.pl/layout/raport_2010.pdf* (consulted 1.11.2012).

Mijačić D., Analysis of Business Support Infrastructure in the Republic of Serbia, National Agency for Redional Development, Belgrade 2011. Available at: *http://narr.gov.rs/index.php/content/download/1315/7235/file/Analysis%20of%20Business%20Support%20Infrastructure%20in%20the%20Republic%20of%20Serbia.pdf* (consulted 1.11.2012).

Ministerstwo Gospodarki. Departament Analiz i Prognoz. Przedsiębiorczość w Polsce, Warszawa 2012. Available at: *http://www.mg.gov.pl/files/upload/8438/09_13_2012_PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ%20W%20POLSCE_DO%20DRUKU.pdf* (consulted 1.11.2012).

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Szczegółowy Opis Zadania na wykonanie badania ewaluacyjnego pt. „Ewaluacja komplementarności i efektywności wsparcia instytucji otoczenia biznesu świadczących usługi dla przedsiębiorstw», Warszawa 2012. Available at: *http://www.mrr.gov.pl/ministerstwo/zamowienia_publiczne/aktualne_zamowienia/Documents/Zal_1_SOZ_11MW12.pdf* (consulted 1.11.2012).

Szabó, A., Incubation as Element of Business Service Institution and SME Development Infrastructure for Creation of New Enterprises in CITs, ERENET, Budapest 2006. Available at: *http://www.erenet.org/papers/bsi.pdf* (consulted 1.11.2012).

Szabó, A., Petrosyan, A., Small and Medium-sized Enterprises in the Caucasian Countries in Transition, UNECE, Geneva 2006, p. 1. Available at: *http://www.erenet.org/country/unece_cau.pdf* (consulted 1.11.2012).

Thibault, A., The importance of SMEs in the European Economy, Instituto de Consejeros-Administradores, 9th European Conference on Corporate Governance, Madrid 2010. Available at: *http://www.ecgi.org/presidency/documents/madrid2010/11_Ms_Agnes_Thibault.pdf* (consulted 1.11.2012).

Zioło, Z., Rachwał, T.(ed.), Międzynarodowe uwarunkowania rozwoju przemysłu, Wydawnictwo Akademii Pedagogicznej, Kraków 2006. Available at: *http://www.prace-kgp.up.krakow.pl/pdf/ptg8/gieranczyk8.pdf* (consulted 1.11.2012).

Бадей, Г., Быкова, Т., Наумович, Н. и др., Поддержка малого бизнеса как фактор активизации предпринимательской деятельности в регионах. Современные финансовые и иные механизмы, Бизнес союз предпринимателей и нанимателей им. С. Кунявского, Минск 2010. Рэжым доступу: *http://bspn.by/images/stories/materialy/2010_11_17_material_end.pdf* (праверана 1.11.2012).

БДГ Деловая газета, Растет парк технопарков, 28 сентября 2010. Рэжым доступу: *http://bdg.by/news/bussiness/12201.html* (праверана 1.11.2012).

Белорусский институт системного анализа и информационного обеспечения научно-технической сферы, Презентация «Национальная инновационная система Республики Беларусь», Минск 2009, ст. 11. Рэжым доступу: *http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/ppt_presentations/2009/ic/sapelkin_r.pdf* (праверана 1.11.2012)

БЕЛТА, Белорусское бизнес-сообщество скептически отнеслось к идее создания нового ведомства по развитию предпринимательства, 1.08.2012. Рэжым доступу: *http://www.belta.by/ru/all_news/economics/Belorusskoe-biznes-soobschestvo-skepticheski-otneslos-k-idee-sozdanija-novogo-vedomstva-po-razvitiju-predprinimatelstva_i_604388.html* (праверана 1.11.2012).

БЕЛТА, В Беларуси активно расширяется сеть субъектов инфраструктуры поддержки малого бизнеса, 7.01.2012, Рэжым доступу: *http://www.belta.by/ru/all_news/economics/V-Belarusi-aktivno-rasshirjaetsja-set-subjektov-infrastruktury-podderzhki-malogo-biznesa_i_585795.html* (праверана 1.11.2012).

Ковалёв, М., Ракова, Е., Условия для развития малого предпринимательства в Беларуси, БГУ, Минск 2004. Рэжым доступу: *http://www.economy.bsu.by/pdf/articles/Kovalev/2004/6.pdf* (праверана 1.11.2012)

Крапивина, Л., В Беларуси расширяется инфраструктура поддержки малого бизнеса, БЕЛТА, 14.10.2011. Рэжым доступу: *http://www.belta.by/ru/all_news/economics/V-Belarusi-rasshirjaetsja-infrastruktura-podderzhki-malogo-biznesa_i_577512.html* (праверана 1.11.2012).

Министерство экономики Республики Беларусь, Малое и среднее предпринимательство в Республике Беларусь, Минск 2010. Рэжым доступу: *http://www.economy.gov.by/dadvfiles/001347_34983_MP_2010.pdf* (праверана 1.11.2012).

Министерство экономики Республики Беларусь, О деятельности инфраструктуры поддержки малого и среднего предпринимательства,04.07.2012. Рэжым доступу: *http://www.economy.gov.by/ru/small_business/support-of-small-enterprise/activities-of-infrastructure-to-support-small-businesses* (праверана 1.11.2012).

Минский институт управления, Актуальные проблемы науки XXI века. Сборник статей участников научно-практического семинара молодых ученых, Минск, 17 февраля 2011 г. Издательство МИУ, Минск 2011. Рэжым доступу: *http://library.miu.by/collections!/item.npsmu-apn-xxi/issue.i.php* (праверана 1.11.2012)

Национальный статистический комитет Республики Беларусь, Основные экономические показатели деятельности субъектов малого предпринимательства Республики Беларусь. Рэжым доступу: *http://belstat.gov.by/homep/ru/indicators/small_annual1.php* (праверана 1.11.2012).

Покришка, Д. (рэд.), Механізми розвитку підприємництва в умовах посткризового відновлення економіки України, Національний інститут стратегічних досліджень, Київ 2010, Рэжым доступу: *http://www.niss.gov.ua/public/File/2010_table/1117_dop.pdf* (праверана 1.11.2012).

Скриба, А., Инфраструктура поддержки малого и среднего бизнеса в Беларуси в 2011 г., Исследовательский центр ИПМ, Минск 2011. Рэжым доступу: *http://www.research.by/publications/dp/pdp1207/* (праверана 1.11.2012).

Стрелецкий, А., Презентация «Инструменты Внешэкономбанка по поддержке внешнеторговых проектов МСП», Государственная корпорация «Внешэкономбанк», Москва 2012. Рэжым доступу: *http://www.upload.ved21.ru/Skachat-1330920278-2.ppt* (праверана 19.05.2012).

Точицкая, И., Скриба А., Шиманович, Г., Белорусский бизнес 2011: состояние, тенденции, перспективы, Исследовательский центр ИПМ, Минск 2011. Рэжым доступу: http://www.research.by/webroot/delivery/files/business2011r.pdf (праверана 1.11.2012).

Узаемадзеянне дзяржавы і грамадства ў галіне публічных фінансаў

Дзмітрый Сокал

УВОДЗІНЫ

Узаемадзеянне дзяржавы і грамадства ажыццяўляецца праз шматлікія накірункі, але пэўную цікавасць выклікае менавіта стаўленне дзяржавы да грамадства ў такой вузкапрафесійнай галіне як фінансы. У дадзеным выпадку мы маем на ўвазе менавіта публічныя фінансы, альбо дзяржаўныя, як іх пераважна перакладаюць у рускамоўных выданнях. Ад стану публічных фінансаў залежыць і дзяржаўна-палітычны рэжым: гарантыі правоў чалавека, функцыянаванне партыйнай сістэмы, рэалізацыя асноўных палітычных правоў і свабод і г. д.

Дыспазіцыя адносінаў дзяржавы і грамадства ў Беларусі вельмі няпростая. Сур'ёзнай праблемай сённяшняга стану навуковых даследаванняў у галіне публічнага сектара з'яўляецца адсутнасць выразнасці ў дэфініцыях паняццяў «дзяржава», «краіна», «грамадства». Усталявалася змешванне тэрмінаў, якое спрыяе спекулятыўным палітычным маніпуляцыям і пабудове дэмагагічных выказванняў і тэорый. Апынулася вельмі зручным пад «грамадзянскай супольнасцю» мець на ўвазе толькі частку ад адымання дзяржавы ад грамадства. Нягледзячы на недахопы такога падыходу, ён відавочна сведчыць, што грамадства ёсць нечым большым, чым дзяржава (інакш у выніку паказанай аперацыі атрымаем адмоўную велічыню), прычым дзяржава ёсць часткай грамадства. Значны ўнёсак надае пераважнае выкарыстанне тэрмінаў «дзяржава», «дзяржаўны» ў дачыненні да ўсяго публічнага сектара і менавіта мясцовага самакіравання. Склалася так, што тэрмін «публічны» не прыжыўся, замест яго ўжываецца спалучэнне «дзяржаўныя і мясцовыя», якое вельмі часта скарачаецца. Гэтае першапачаткова ненаўмыснае скарачэнне ў выніку прывяло да адмысловага тэрміналагічнага тлумачэння «публічны — дзяржаўны». У

выніку, з цягам часу мы атрымалі адзяржаўленне не толькі тэрмінаў, але і саміх інстытутаў.

Значэнне публічных фінансаў для нармальнага функцыянавання дзяржаўнага апарата патрабуе ўсталяваць выразнае размежаванне паміж паняццямі «публічныя фінансы» і «прыватныя фінансы». Адмысловае вылучэнне дэмакратычнымі дзяржавамі ў канстытуцыйным нормаўтварэнні праблемы публічных фінансаў як раз тлумачыцца неабходнасцю выразнага размежавання сфер прыватных і публічных фінансаў. Канстытуцыі гэтых дзяржаў змяшчаюць прынцып абароны і недатыкальнасці прыватнай уласнасці і замацоўваюць агульныя пачаткі заканадаўства пра публічныя фінансы, у якім усталёўваецца патрабаванне ў аднабаковым парадку на бязвыплатнай і безэквівалентнай аснове сплочваць абавязковыя плацяжы: падаткі, зборы, таксы, парафіскалітэты і г.д. Адчужэнне прыватнай уласнасці ў інтарэсах фармавання публічных фінансаў становіцца дапушчальным, паколькі падаткаабкладанне, з'яўляючыся адным з атрыбутаў дзяржавы, абапіраецца на магчымасць выкарыстання прымусу дзяржаўнага апарата.

Функцыі публічных фінансаў увесь час развіваюцца. Іх эвалюцыя спалучана з развіццём функцый самой дзяржавы. Сёння ў дэмакратычных эканамічна развітых краінах на першае месца сярод дзяржаўных прыярытэтаў выходзяць сацыяльная палітыка, падтрыманне правапарадку, рашэнне глабальных праблем (экалогія, дэмаграфічная сітуацыя і г.д.). Пералічаныя кірункі дзяржаўнай дзейнасці немагчымыя без наяўнасці адпаведных крыніц фінансавання.

Тое адмысловае значэнне, якое публічныя фінансы маюць для забеспячэння звычайнага функцыянавання дзяржаўных і грамадскіх інстытутаў, азначае неабходнасць рэгулявання дадзенага пытання на канстытуцыйным узроўні.

Канстытуцыі замежных краін «новага пакалення» ўтрымліваюць, як правіла, адмысловую частку, прысвечаную публічным фінансам. У «старэйшых» канстытуцыях фінансава-прававыя нормы звычайна рассяроджаны: адны з іх ўключаны ў асноўны закон ў сувязі з замацаваннем

прававога статусу асобы, іншыя — у сувязі з усталяваннем кампетэнцыі вышэйшых органаў дзяржаўнай улады. Падобная практыка тыповая для «старых» канстытуцый першай хвалі (напрыклад, для Канстытуцыі ЗША), якія асноўны акцэнт традыцыйна рабілі на пытаннях формы кіравання і правоў чалавека і грамадзяніна.

Вымярэнні публічнага сектара і механізм прыняцця рашэнняў у галіне публічных фінансаў

Як насамрэч выглядае публічны сектар? Згодна з метадалогіяў дзяржаўнай фінансавай статыстыкі (GFSM 2001) вызначаюцца розныя ўзроўні кіравання. Асноўная ўвага надаецца сектару дзяржаўнага кіравання, які вызначаецца колам інстытутаў, здольных ажыццяўляць дзяржаўную палітыку шляхам аказання ў першую чаргу нярынкавых тавараў і паслуг, а таксама пераразмеркавання прыбыткаў і багацця. Дзейнасць дзяржаўнага сектара падтрымліваецца галоўным чынам за кошт падаткаў і абавязковых збораў з іншых сектароў. GFSM2001 падзяляе гэтыя сектары дзяржаўнага кіравання на падсектары: цэнтральны ўрад, органы дзяржаўнай улады і мясцовае самакіраванне (гл. малюнак 1).

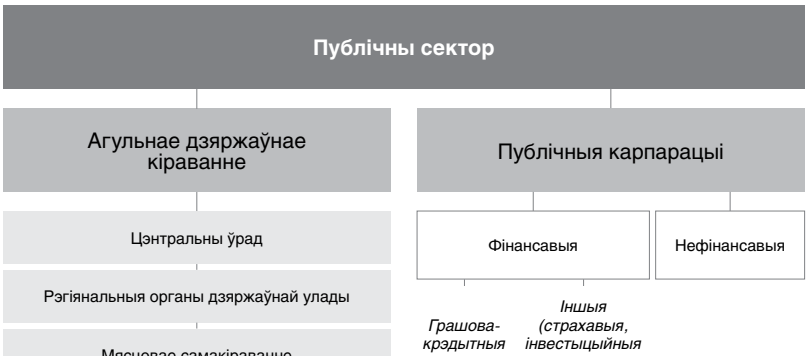
Малюнак 1.

Сектар агульнага дзяржаўнага кіравання і яго субсектары

Сектар дзяржаўнага кіравання разам з публічнымі карпарацыямі складаюць дзяржаўны сектар (гл. малюнак 2).

Малюнак 2.

Публічны сектар



Еўрапейская сістэма нацыянальных і рэгіянальных рахункаў вызначае склад сектара «Агульнае дзяржаўнае кіраванне» наступным чынам: «усе інстытуцыйныя адзінкі, якія з'яўляюцца нярынкавымі вытворцамі, прадукцыя якіх прызначана для індывідуальнага і калектыўнага спажывання, і галоўным чынам фінансаваныя за кошт абавязковых плацяжоў, зробленых прадстаўнікамі іншых сектараў, а таксама ўсе інстытуцыйныя адзінкі, якія галоўным чынам займаюцца пераразмеркаваннем нацыянальнага прыбытку і багацця» (ESA95).

Такім чынам, асноўнымі функцыямі адзінак сектара дзяржаўнага кіравання з'яўляюцца:

— арганізаваць ці перанакіраваць патокі грашовых сродкаў, тавараў і паслуг ці іншых актываў сярод карпарацый, сем'яў і паміж карпарацыямі і хатнімі гаспадаркамі для мэтаў сацыяльнай справядлівасці, падвышэння эфектыўнасці ці іншых мэтаў, легітымізаваных грамадзянамі (прыкладамі з'яўляюцца пераразмеркаванне нацыянальнага прыбытку і багацця, падатак на прыбыткі, які кампаніі плацяць для фінансавання дапамогі па беспрацоўі, сацыяльныя ўнёскі працаўнікоў на фінансаванне пенсійнай сістэмы);

— вытворчасць тавараў і паслуг для задавальнення патрэбаў хатніх гаспадарак (напрыклад, аховы здароўя) або ўсяго грамадства (напрыклад, абарона, грамадскі парадак і бяспека).

Сектар агульнага дзяржаўнага кіравання ў Еўрапейскай сістэме нацыянальных і рэгіянальных рахункаў, мае чатыры падгаліны(ESA95):

1. Цэнтральны ўрад.
2. Рэгіянальныя органы дзяржаўнай улады.
3. Мясцовае самакіраванне.
4. Фонды сацыяльнага забеспячэння.

«Цэнтральны ўрад» складаецца з усіх адміністрацыйных органаў дзяржавы і іншых цэнтральных органаў, чые абавязкі ахопліваюць усю эканамічную тэрыторыю краіны, за выключэннем кіравання фондамі сацыяльнага забеспячэння.

«Рэгіянальныя органы дзяржаўнай улады» вызначаюцца як асобныя інстытуцыйныя адзінкі, якія ажыццяўляюць некаторыя дзяржаўныя функцыі ніжэй за ўзровень цэнтральнага ўрада і вышэй за ўзровень мясцовага самакіравання, за выключэннем адміністрацыі фондаў сацыяльнага забеспячэння.

«Мясцовае самакіраванне» складаецца з усіх тыпаў публічнай адміністрацыі, чыя адказнасць распаўсюджваецца толькі на лакальную частку эканамічнай тэрыторыі, за выключэннем мясцовых органаў фондаў сацыяльнага забеспячэння.

«Фонды сацыяльнага забеспячэння» з'яўляюцца адной з цэнтральных, рэгіянальных ці мясцовых інстытуцыйных адзінак, асноўнай дзейнасцю якіх з'яўляецца аказанне сацыяльных палёгак.

Публічныя фінансы — гэта асноўная (галоўная) сфера фінансавай сістэмы дзяржавы, мэтай функцыянавання якой з'яўляецца забеспячэнне (фінансаванне) рэалізацыі грамадскіх інтарэсаў.

З моманту зараджэння канстытуцыйнага рэжыму быў усталяваны прынцып дэмакратычнага рэгулявання публічных фінансаў. У адпаведнасці з артыкулам 14 Дэкларацыі правоў чалавека і грамадзяніна 1789 года

публічныя прыбыткі і выдаткі павінны вызначацца або ўсім народам, або абранымі яго прадстаўнікамі: «усе грамадзяне маюць права непасрэдна ці праз сваіх прадстаўнікоў усталёўваць неабходнасць падаткаабкладання, вольна згаджацца на гэта, вызначаць прызначэнне падаткаў, колькасць і суму, іх выкарыстанне, прынцыпы абкладання і тэрміны» («Декларация прав человека и гражданина 1789 года», 1989).

Аднак прынцып роўнага выкарыстання прыладаў прамой і прадстаўнічай дэмакратыі ў сферы публічных фінансаў, абвешчаны ў Дэкларацыі 1789 г., так і застаўся незапатрабаваным практыкай фінансава-прававога рэгулявання. Фінансавае права пайшло па шляху выкарыстання механізмаў прадстаўнічай дэмакратыі. Фінансавы закон прымаецца парламентам, які прадстаўляе інтарэсы ўсёй нацыі. Што ж датычыць прыладаў непасрэднай дэмакратыі, то стаўленне да іх фінансавага права залежыць ад таго, пра якія фінансы ідзе гаворка: дзяржаўныя ці мясцовыя.

У дачыненні да дзяржаўных фінансаў, як правіла, дзейнічае забарона на выкарыстанне арсенала прыладаў непасрэднай (прамой) дэмакратыі. Забарона тлумачыцца тым, што грамадзянін, якім бы кампетэнтным ён ні быў, не можа ў дэталях разумець складаны механізм публічных фінансаў на дзяржаўным узроўні, ацаніць грамадскую карысць таго ці іншага падатку. З прычыны гэтага пры пастаноўцы пытання пра бюджэт, падаткаабкладанне і г.д. на рэферэндуме, агульных зборах (сходах) грамадзян неабходнае рашэнне можа быць не прынята, а гэта пазбавіць дзяржаўную ўладу фінансавых рэсурсаў і прывядзе да яе паралічу.

Канстытуцыі шматлікіх дэмакратычных дзяржаў, рэгламентуючы парадак правядзення рэферэндуму, выключаюць пытанні, якія тычацца падаткаў і іншых фінансавых прыладаў, якія могуць быць пастаўлены на ўсенароднае галасаванне (п. 6, § 42 Канстытуцыі Даніі, ст. 75 Канстытуцыі Італіі і інш.). У адпаведнасці з пп. 3 і 4 арт. 3 Федэральнага канстытуцыйнага закона ад 10 кастрычніка 1995 № 2-ФКЗ «Пра рэферэндум Расійскай Федэрацыі» на рэферэндум не могуць выносіцца пытанні прыняцця і змены федэраль-

нага бюджэту, выканання і змены ўнутраных фінансавых абавязанняў дзяржавы, прыняцця, змены і адмены федэральных падаткаў і збораў, а таксама вызваленні ад іх выплаты (Козырин, 2002).

Адзначым, што з гэтага правіла ёсць шэраг выключэнняў, звязаных з гістарычнай практыкай правядзення рэферэндумаў у «малых» краінах Еўропы. Так, напрыклад, заканадаўства Ліхтэнштэйна прадугледжвае абавязковае правядзенне рэферэндуму ў выпадку, калі парламент (ландтаг) адхіліў фінансавы законапраект, занесены ў парадку народнай ініцыятывы. У Ісландыі правядзенне рэферэндуму прадугледжана тады, калі прыняты парламентам фінансавы законапраект не падпісвае прэзідэнт.

На ўзроўні мясцовага самакіравання грамадзяне могуць непасрэдна рашаць фінансавыя пытанні, хоць гэты спосаб не з'яўляецца асноўным. У адпаведнасці з п. 3 арт. 8 Федэральнага закона ад 25 верасня 1997 № 126-ФЗ «Пра фінансавыя асновы мясцовага самакіравання ў Расійскай Федэрацыі» насельніцтва муніцыпальнай адзінкі можа непасрэдна прымаць рашэнні пра разавыя добраахвотныя зборы сродкаў паводле статута муніцыпальнага утварэння. Сабраныя ў адпаведнасці з гэтымі рашэннямі сродкі выкарыстоўваюцца выключна па мэтавым прызначэнні, пра што органы мясцовага самакіравання абавязаны інфармаваць насельніцтва (Козырин, 2002).

Узаемадзеянне грамадства і дзяржавы ў сферы публічных фінансаў адзначаецца цэлым шэрагам асаблівасцяў, абумоўленых спецыфікай саміх публічных фінансаў, іх вызначальным значэннем для звычайнага функцыянавання дзяржавы і забеспячэнні грамадскіх інтарэсаў. Разгляд гэтага пытання прыводзіць да высновы пра неабходнасць вылучэння ў законатворчай практыцы адмысловага тыпу нарматыўнага прававога акту — фінансавага закона, які б меў строга вызначаны прадмет рэгулявання (пытанні публічных фінансаў: бюджэт, падаткі, валютнае рэгуляванне, фінансавы кантроль, эмісійнае права і інш.) і прымаўся б у адпаведнасці з адмысловай працэдурай.

У замежным заканадаўстве існуе падобны інстытут (financial bill, loi des finances). Патрабаванні эфектыўнасці

фінансавага рэгулявання, аператыўнасці бюджэтнага працэсу абумоўліваюць неабходнасць адмысловай працэдуры прыняцця гэтай катэгорыі законаў. У сувязі з гэтым патрэбна выразнае юрыдычнае вызначэнне фінансавага закона і ідэнтыфікацыя законапраектаў, якія павінны быць разгледжаны парламентам па адмысловай, «фінансавай» працэдуры. Вызначэнне фінансавага закона, дадзенае ў брытанскім Акце пра парламент 1911 г., з'яўляецца адным з найбольш удалых і таму запазычана шматлікімі іншымі канстытуцыямі і нацыянальнымі падатковымі законамі. Прывядзем яго цалкам (ст. 1, п. 2): «фінансавым законам завецца любы закон, які, па меркаванні спікера Палаты абшчын, утрымлівае толькі пастановы, якія тычацца ўсіх ці якога-небудзь з наступных прадметаў, а менавіта: усталяванні, адмены, змяншэнні, змены ці рэгуляванні падаткаабкладання; прызначэнні плацяжоў з кансалідаванага фонду ці сум, адпушчаных Парламентам на аплату публічнага абавязку ці на якую-небудзь іншую фінансавую мэту; змены ці адмены падобных прызначэнняў; адкрыцці крэдытаў, усталяванні запаснога фонду; прызначэнні, атрыманні, захоўванні, выдачы ці праверкі рахункаў, што адносяцца да публічных фінансаў; заключэнне, гарантыі, пагашэнне пазыкі; другасных пытанняў, звязаных з вышэй пералічанымі ці з адным з іх» (Козырин, 2002).

Адзначым, што брытанская мадэль вызначэння фінансавага закона не распаўсюджваецца на акты, якія рэгулююць аналагічныя інстытуты мясцовых фінансаў.

Вылучэнне ў агульнай масе законапраектаў адмысловай катэгорыі фінансавых законаў дазваляе паспяхова змагацца з практыкай так званых фінансавых наезнікаў. Вельмі часта асобныя фінансава-прававыя нормы спрабуюць уключыць у тэкст «непрофільных» законаў, спадзеючыся пазбегнуць строгага тэставання і экспертызы праекта ў спецыялізаваных (бюджэтных, падатковых) парламенцкіх камітэтах і камісіях, увязаць пытанне пра прыняццё такой нормы з фінансавымі магчымасцямі, прадугледжанымі ў бюджэце на бягучы год, і г. д.

Уключэнне фінансавых нормаў у «непрофільныя» законы (пра адукацыю, інвалідаў, ахову навакольнага асярод-

дзя і г. д.) прыводзіць да ўзнікнення сітуацый, калі норма, якая змяшчаецца ў пералічаных законах, разыходзіцца з адпаведнымі палажэннямі фінансавых законаў. У першую чаргу гэта датычыцца падатковых палёгак. Вельмі часта яны замацоўваюцца ў непадатковых законах, і пры гэтым у падатковае заканадаўства не ўносяцца неабходныя змены і дадаткі, у выніку чаго разыходжанні паміж «агульным» і «адмысловым» законам разглядаюцца ў судовым парадку.

Адным з варыянтаў вырашэння падобных калізій з'яўляецца судовае патрабаванне пры разглядзе фінансавых спрэчак выкарыстоўваць толькі тыя нормы, якія ўтрымліваюцца ў фінансавых законах.

Асобную цікавасць выклікае механізм прыняцця рашэнняў у сферы публічных фінансаў. У ім можна вылучыць некалькі складнікаў: істытуцыйну, нарматыўна-прававы, інструментальны і ідэалагічны.

Істытуцыйны складнік прадстаўлены кампетэнтнымі дзяржаўнымі органамі і рознымі недзяржаўнымі інстытутамі (арганізацыі дзелавых і фінансавых кругоў), якія ўдзельнічаюць у прыняцці рашэнняў у сферы публічных фінансаў прадугледжаным у законе спосабам (праз прадстаўніцтва і лабіяванне ў парламенце і ўрадзе, заканадаўчых органах і інш.).

Дзейнасць удзельнікаў працэсу прыняцця рашэнняў у сферы публічных фінансаў павінна рэгламентавацца прававымі нормамі, якія ўтвараюць нарматыўна-прававы складнік механізму прыняцця рашэнняў у сферы публічных фінансаў.

Інструментальны складнік прадстаўлены рознымі сродкамі і прыёмамі ажыццяўлення фінансавай дзейнасці дзяржавы па стварэнні, размеркаванні і выкарыстанні цэнтралізаваных і дэцэнтралізаваных фондаў грашовых сродкаў, неабходных для выканання задач і функцый дзяржавы. Фінансавая дзейнасць дзяржавы ажыццяўляецца двума асноўнымі метадамі: шляхам мабілізацыі фондаў грашовых сродкаў і шляхам размеркавання і пераразмеркаванні такіх сродкаў. Выкарыстоўваючы метад мабілізацыі фінансавых рэсурсаў, дзяржава ўступае ў розныя віды фінансавых праваадносінаў, звязаных з: падаткаабкладан-

нем, зборам абавязковых плацяжоў непадатковага характару (зборы, мыты, унёскі і плацяжы ў пазабюджэтныя фонды), добраахвотным прыцягненнем грашовых сродкаў (унёскі, дзяржаўныя пазыкі), грашовай эмісіяй, маёмасным і асабістым страхаваннем і інш. Метад размеркавання і пераразмеркаванні фондаў грашовых сродкаў грунтуецца на такіх фінансавых інструментах, як фінансаванне, разлікі, цэнаўтварэнне і інш.

Ідэалагічны складнік у наш час грае вельмі важную ролю ў механізме прыняцця рашэнняў па публічных фінансах. Замежны досвед сведчыць пра высокую ступень эфектыўнасці мерапрыемстваў па ідэалагічным забеспячэнні найважнейшых рашэнняў у сферы публічных фінансаў.

Нават самыя непапулярныя меры, як павелічэнне падаткаў, могуць абысціся без сур'ёзнай пратэстнай рэакцыі і быць пазітыўна прыняты падаткаплатнікамі, калі яны будуць паднесены грамадству з адпаведнай падрыхтоўкай і тлумачэннямі неабходнасці і карыснасці для саміх падаткаплельшчыкаў (тое, што з вядомай доляй ўмоўнасці называюць «падатковай ідэалогіяй»). У якасці прыкладу можна прывесці дзеянні нямецкага ўрада падчас ўвядзення «падатку на салідарнасць», эмісію абавязковых пазыкаў на карысць уз'яднаных нямецкіх тэрыторый. Насельніцтва і дзелавыя колы ФРГ пакорліва ўзялі на сябе дадатковыя фіскальныя абавязанні, якія былі ўмела ўвязаны ў агульную праграму патрыятычных мерапрыемстваў па мабілізацыі фінансавых рэсурсаў для аднаўлення эканомікі ўсходнегерманскіх земляў (Козырин, 2002).

У шэрагу мусульманскіх дзяржаў (Саудаўская Аравія, Аман, Кувейт, Бруней, ААЭ і інш.) «ідэалагізацыя» публічных фінансаў дазваляе ўладам, уводзіць ісламскіх падаткі (закят і інш.) без выкарыстання прымусу (такія падаткі выплачваюцца не з-за прадпісанняў закона, а згодна з звычайнымі нормамі рэлігійнага характару) і дамагацца такой збіральнасці падаткаў, пра якую нават і не мараць тыя дзяржавы, якія дзеля гэтага ствараюць адмысловыя сілавыя структуры па барацьбе з фінансавымі (падатковымі) правапарушэннямі (фінансавая ці падатковая паліцыя) (Козырин, 2002).

Найбольш істотныя пытанні ўзаемадзеяння грамадства і дзяржавы ў сферы публічных фінансаў знаходзяць сваё адлюстраванне ў прынцыпах прыняцця фінансава-прававых рашэнняў. Яны ўключаюць:

1. Улік прыватных і публічных інтарэсаў пры прыняцці рашэнняў у сферы публічных фінансаў.

2. Заканадаўчае афармленне найважнейшых рашэнняў у сферы публічных фінансаў.

3. Выразнасць і дакладнасць рашэнняў, якія прымаюцца ў сферы публічных фінансаў.

4. Стабільнасць прынятых рашэнняў па пытаннях публічных фінансаў.

5. Рэалістычнасць і аб'ектыўнасць рашэнняў, якія прымаюцца ў сферы публічных фінансаў.

6. Транспарэнтнасць публічных фінансаў і ўсталяванне эфектыўнага фінансавага кантролю.

7. Межы і абмежаванні выкарыстання інструментаў дэмакратыі ў фінансавым праве.

Прыватны капітал, непасрэдна не ўдзельнічаючы ў дзяржаўным рэгуляванні публічных фінансаў, рэальна аказвае істотнае ўздзеянне на вызначэнне фінансавага курсу праз розныя каналы ўплыву ў дзяржаўна-прававым механізме.

Максімальна поўны ўлік інтарэсаў прыватнага капіталу пры фармаванні фінансавай палітыкі неабходны як прадстаўнікам дзелавых колаў, так і дзяржаве. Інтарэсы прыватнага бізнесу відавочныя: асноўныя арыенціры фінансавай палітыкі (валютны курс, стаўка рэфінансавання, узровень падаткаабкладання і інш.) непасрэдна ўплываюць на вынікі прадпрымальніцкай дзейнасці. Дзяржава, у сваю чаргу, усведамляе, што без удзелу дзелавога свету ў фарміраванні фінансавай палітыкі прыкметна слабее легітымнасць заканадаўства ў гэтай вобласці.

Фінансавая палітыка павінна прытрымлівацца «залатой сярэдзіны» паміж інтарэсамі дзяржавы і прыватнага прадпрымальніцтва. Ураду неабходна разумець, што фінансавая палітыка, якая вядзе да запавольвання дзелавой актыўнасці ў краіне, прыводзіць да значнага скара-

чэння падатковай базы, і адпаведна, рэзкага змяншэння публічных даходаў. Таму ў апошні час у інструментары фінансавага права разам з традыцыйным для публічнага права імператыўным рэгуляваннем з'яўляюцца прыёмы дыспазітыўнага рэгулявання. Асобныя праявы гэтай тэндэнцыі заходняга фінансавага права сустракаюцца ў расійскім заканадаўстве. Так, напрыклад, у адпаведнасці з арт. 123 Мытнага кодэкса РФ тарыфы, ПДВ, акцызы і іншыя мытныя плацяжы могуць выплачвацца па выбары плацельшчыка (дэкларанта) у расійскіх рублях ці любой замежнай валюце, якая каціруецца Цэнтральным банкам РФ. На першы погляд такая норма супярэчыць фіскальнаму прынцыпу падатковай і мытнай палітыкі, паколькі права выбару валюты плацяжу ставіць інтарэсы падаткаплацельшчыка вышэй за інтарэсы казны. Але так падаецца толькі на першы погляд. Насамрэч дзяржава, надзяляючы ўдзельніка знешнеэканамічнай дзейнасці правам выплаты падаткаў у выгаднай для яго валюце, стварае спрыяльныя ўмовы для развіцця бізнесу, што ў сваю чаргу вядзе да павелічэння падатковай базы пры выплаце падатку на прыбытак (Козырин, 2002).

Уплыў фіскальнай дэцэнтралізацыі на эканамічны рост краіны

Публічныя фінансы з'яўляюцца сферай сутыкнення розных, часам супярэчлівых інтарэсаў: дзяржаўных, групавых, індывідуальных. Не ведаючы механізму фарміравання і функцыянавання публічных фінансаў, немагчыма зразумець карціну канстытуцыйнай пабудовы пэўнай дзяржавы.

Дзяржаўнае ўстройства наўпрост залежыць ад бюджэтнай пабудовы і схемы размеркавання фінансавых паўнамоцтваў паміж цэнтрам і рэгіёнамі. Ступень рэальнасці фіскальнай дэцэнтралізацыі вызначаецца найперш па тым, ці маюць суб'екты мясцовага самакіравання фінансавую аўтаномію, уласную фінансавую базу, ці павінны чакаць фінансаванні з цэнтра, ці маюць яны права самастойна зацвярджаць свае выдаткі ці выдаткі павінны ў абавязковым парадку ўхваляцца цэнтральнымі ўладамі (Ebel, Yilmaz2002; Oates, 2006;Dziobek, Mangas, and Kufa, 2011).

Тое ж самае можна сказаць і пра форму кіравання. Суадносіны паміж заканадаўчай і выканаўчай галінамі ўлады шмат у чым абумоўліваюцца характарам размеркавання паміж імі кампетэнцыі ў сферы публічных фінансаў.

Супярэчнасці паміж агульнымі і прыватнымі інтарэсамі вырашаюцца праз развіццё розных пераразмеркавальных сістэм. Пры гэтым сам пераразмеркавальны працэс не з'яўляецца нейкай вонкавай сілай, а становіцца неад'емным звяном вытворчага механізму сучаснай дзяржавы. Кожная пераразмеркавальная сістэма выконвае задачу рэгулявання розных сфер грамадскага жыцця з дапамогай спецыфічных формаў і метадаў.

Цэнтральнае месца ў пераразмеркавальным комплексе займаюць дзяржаўныя фінансы, па чыіх каналах праходзіць значная частка створанага ў нацыянальным маштабе канчатковага прадукту. Свае пераразмеркавальныя задачы публічныя фінансы вырашаюць найперш шляхам стварэння цэнтралізаваных фінансавых фондаў, найбуйнейшым з якіх з'яўляецца бюджэт.

Мясцовыя фінансы і дзяржаўныя фінансы — гэта не тоесныя паняцці. Мясцовыя фінансы не ўключаюцца ў склад дзяржаўных фінансаў, хоць і цесна злучаны з імі. Фінансы мясцовых органаў улады падпарадкаваны дзяржаўным фінансам, паколькі сучасная дзяржава вызначае аб'ём функцый мясцовага самакіравання і прававое поле мясцовым фінансам. Дзяржаўныя фінансы пранікаюць у фінансы мясцовых органаў улады, бяруць удзел у іх фармаванні.

Дзяржаўныя фінансы:

— характарызуюць фінансавую дзейнасць дзяржавы;
— прызначаны для забеспячэння тых патрэбаў грамадства, якія носяць агульнадзяржаўны характар і адлюстроўваюць інтарэсы дзяржавы ў цэлым;
— вызначаюцца рашэннямі дзяржавы і дзеяннямі публічнай улады;
— з аднаго боку, фарміруюць фінансавую базу вышэйшых органаў дзяржаўнай улады і кіраванні, а з іншай — выступаюць у іх руках прыладай уздзеяння на сацыяльна-эканамічнае развіццё краіны;

— апасродкуюць тэрытарыяльнае пераразмеркаванне ВУП з мэтай збалансаванага развіцця асобных рэгіёнаў;
— спрыяюць рэалізацыі структурнай палітыкі, якая прызначана забяспечваць аптымальнае развіццё краіны;
— злучаны з грашовай сістэмай дзяржавы;
— з'яўляюцца спосабам дасягнення агульнадзяржаўных інтарэсаў;

Мясцовыя фінансы:

— выступаюць фінансавай базай мясцовых органаў улады і кіравання;
— забяспечваюць рэгіянальныя патрэбы ў фінансавых рэсурсах, іх тэрытарыяльнае пераразмеркаванне;
— забяспечваюць адносную тэрытарыяльную незалежнасць і аўтаномнасць рэгіянальных уладаў.

Агульныя рысы дзяржаўных і мясцовых фінансаў:

— яны з'яўляюцца інструментам рэалізацыі функцый дзяржаўных інстытутаў і органаў мясцовага самакіравання;
— і тыя, і іншыя абслугоўваюць не прыватныя і не калектыўныя, а грамадскія (публічныя) інтарэсы;
— і тыя, і іншыя носяць публічны характар.

Грашовая форма, якую набываюць любыя фінансавыя адносіны, збліжае публічныя і прыватныя фінансы. І ў сферы публічных, і ў сферы прыватных фінансаў узнікаюць падобныя праблемы: абмежаванне выдаткаў, пошук экстраардынарных сродкаў, арганізацыя кантролю, наладжванне сістэмы справаздачнасці і г. д. Пры гэтым, паміж публічнымі і прыватнымі фінансамі існуе фундаментальнае адрозненне, якое ставіць іх па розныя бакі прававой сістэмы: публічныя фінансы рэгулююцца нормамі публічнага права, прыватныя фінансы — аб'ект прыватнаправавога рэгулявання.

Стан прыватных фінансаў цалкам залежыць ад стану рынку і законаў рынкавай эканомікі (напрыклад, попыт і прапанова капіталу на рынку вызначаюць памер стаўкі рэфінансавання, а біржавая каціроўка валюты вытворная ад суадносінаў попыту і прапановы гэтай валюты падчас гандлю на валютнай біржы і г. д.).

Што ж тычыцца публічных фінансаў, то яны, падпарадкоўваючыся ў нейкай ступені рынкавым фактарам, захоўваюць прынцыповую залежнасць ад пэўных дзеянняў публічнай улады. Яны — вынік дзяржаўнай палітыкі, якая фарміруецца пад вядомым уздзеяннем рынкавых законаў. Дзяржава можа ў прымусовым парадку абараніць свае прыбыткі праз механізмы падаткаабкладання, незабяспечанай (без пакрыцця) эмісіі, абавязковых пазык і г. д. Гарантуючы дадзены ўзровень публічных прыбыткаў, дзяржава тым самым гарантуе магчымасць выдаткоўвання сродкаў на публічныя патрэбы. Прыватныя асобы не могуць мабілізаваць свае прыбыткі з дапамогай прымусу, уласцівых публічнай уладзе, а значыць, могуць апынуцца не ў стане выканаць свае абавязанні. Калі прыватныя фінансы арыентаваны пераважна на атрыманне прыбытку, то публічныя фінансы — на агульныя інтарэсы. У гэтым сэнсе публічная фінансавая гаспадарка, у адрозненне ад прыватнай, можа планавацца з дэфіцытам, праўда, памер такога дэфіцыту павінен кантралявацца, каб не стварыць непапраўных стратаў нацыянальнай эканоміцы.

Агульная інтарэс, на фінансаванне якога накіраваны публічныя фінансы, можа быць выяўлены як у дзяржаўнай палітыцы, так і ў дзейнасці органаў мясцовага самакіравання. У першым выпадку гаворка ідзе пра дзяржаўныя фінансы, у другім — пра муніцыпальныя (мясцовыя). Дзяржаўныя фінансы ў сукупнасці з муніцыпальнымі і ствараюць публічныя фінансы.

Асноўным пытаннем ў пабудове нацыянальнай сістэмы публічных фінансаў з'яўляецца імплементацыя тэорыі фіскальнай дэцэнтралізацыі. Дэцэнтралізацыя ў цяперашні час з'яўляецца палітыка-эканамічным трэндам як ў развітых краінах, так і ў краінах, якія развіваюцца.

Фіскальная дэцэнтралізацыя азначае сістэму эканамічных адносінаў паміж цэнтральным і ніжэйшымі ўзроўнямі ўлады з нагоды перадачы паўнамоцтваў у сферы распрацоўцкі і рэалізацыі фіскальнай палітыкі з улікам прынцыпаў мэтазгоднага размеркавання яе функцый паміж рознымі ўзроўнямі адміністрацыйна-тэрытарыяльнай структуры. Сучасная фіскальная палітыка, з'яўляючыся надзвы-

чай шырокім праблемным полем, на ніжэйшых узроўнях дзяржаўнай іерархіі прадстаўлена пераважна алакацыйнай функцыяй (вытворчасць грамадскіх выгодаў). Сучасны этап развіцця адносінаў фіскальнай дэцэнтралізацыі можа быць ахарактарызаваны, як фармальная асіметрычная дэканцэнтрацыя, заснаваная на наяўнасці выяўленага вертыкальнага фіскальнага дысбалансу (неадпаведнасцю паміж расходнымі паўнамоцтвамі і прыбытковым патэнцыялам рэгіянальнага і мясцовага ўзроўню бюджэтнай сістэмы).

Тэарэтычна няма ніякіх сумневаў у тым, што дэцэнтралізацыя прыводзіць да эфектыўнага размеркавання дзяржаўных паслуг і прыводзіць да хуткага эканамічнага развіцця. Тым не менш, з эмпірычнага пункту гледжання застаецца спрэчным, ці ёсць сувязь паміж дэцэнтралізацыяй і ростам. Насамрэч, дэцэнтралізацыя з'яўляецца складанай з'явай і характарызуецца рознымі аспектамі на розных узроўнях. Уплыў фіскальнай дэцэнтралізацыі на эканамічны рост быў прааналізаваны шэрагам эканамістаў.

Вызначаная сувязь эканамічнага росту з фіскальнай дэцэнтралізацыяй мае тры чыннікі: па-першае, рост разглядаецца як мэта фіскальнай дэцэнтралізацыі і эфектыўнасці размеркавання рэсурсаў у дзяржаўным сектары; па-другое, гэта відавочны намер урада праводзіць палітыку, якая прывядзе да ўстойлівага павелічэння даходаў на душу насельніцтва; па-трэцяе, лягчэй вымяраць і інтэрпрэтаваць паказчыкі эканамічнага росту (Zhang, Zou 2001). У той час як тэарэтычныя даследаванні распачыналі такія піянеры, як Tiebout (1956), Musgrave (1959), Oates (1972), эмпірычны аналіз уплыву фіскальнай дэцэнтралізацыі на эканамічны рост пачаўся пазней (Kee 1977, Pommerehne 1977). Але што да вызначэння непасрэднага ўплыву фіскальнай дэцэнтралізацыі на эканамічны рост, такія даследаванні праводзіліся толькі з канца 1990-х гадоў (Oates 1995, Davoodi, Zou 1998).

Як тэарэтычныя, так і эмпірычны аналіз быў безвыніковым і прыводзіў да неадназначных і рознабаковых высноваў. Можа скласціся ўражанне, што гэта з'яўляецца вынікам кампрамісу тэарэтычных пабудоваў, якія адлюстроўваюць розныя плюсы і мінусы дэцэнтралізаванай структуры ўрада (Breuss, Eller 2004). Але

насамрэч прамыя эмпірычныя ацэнкі пакуль яшчэ недастатковыя і не ў поўнай меры адлюстроўваюць актуальныя вынікі тэорыі эканамічнага росту. Больш за тое, ужываліся розныя метадалагічныя падыходы і разнастайныя мадэлі дэцэнтралізацыі, што не дазваляе праводзіць параўнальную ацэнку. Акрамя таго, тэарэтычныя распрацоўкі прамога ўздзеяння фіскальнай дэцэнтралізацыі на эканамічны рост застаюцца неразвітымі, што аслабляе эмпірычные даследаванні па гэтай тэме (Martinez-Vazquez, McNab 2001). Тым не менш, эмпірычныя даследаванні па прамым уздзеянні фіскальнай дэцэнтралізацыяй на эканамічны рост цягам апошняга часу не толькі забяспечваюць эвалюцыю ў распрацоўцы адпаведнай тэмы, але і прыносяць шмат новых ідэй у розныя аспекты гэтых адносінаў.

Нягледзячы на інтэнсіўныя тэарэтычныя і палітычныя дыскусіі пра плюсы і мінусы фіскальнай дэцэнтралізацыі, доказаў яе ўплыву на эканамічны рост па-ранейшаму мала. Даследаванні прыводзяць да вызначэння дваістых эфектаў, таму выразныя рэкамендацыі адносна аптымальнай ступені дэцэнтралізацыі цяжка зрабіць. Напрыклад, паводле аглядаў Martinez-Vazquez і McNab (2001) (шэсць эмпірычных даследаванняў), Breuss і Eller (2004) (восем эмпірычных даследаванняў), не існуе адназначнай, аўтаматычнай сувязі паміж дэцэнтралізацыяй і ростам. Оутс выявіў значныя і надзейныя станоўчыя карэляцыі паміж фіскальнай дэцэнтралізацыяй і эканамічным ростам на душу насельніцтва (Oates, 1995). Разам з тым, была вызначана адмоўная, хоць і не значная, сувязь паміж фіскальнай дэцэнтралізацыяй і ростам у краінах, якія развіваюцца, але не ў развітых краінах (Davoodi, Zou, 1998). У шэрагу даследаванняў не было вызначана моцных, сістэматычных адносінаў паміж фіскальнай дэцэнтралізацыяй і ростам (Woller, Phillips, 1998; Zou, Davoodi, 1999). Чанг і Зу у Кітаі выявілі значнае і ўстойлівае негатыўнае ўздзеянне фіскальнай дэцэнтралізацыі на рэгіянальны эканамічны рост (Zhang, Zou, 1998, 2000). Станоўчы ўплыў фіскальнай дэцэнтралізацыі на эканамічны рост вызначаны таксама ў працах Yilmaz(1999), Desai, Freinkman, Goldberg(2003), Akai, Nishimura, Sakata(2004). Тым не менш, у большасці

выпадкаў адзначаецца, што фіскальная дэцэнтралізацыя з'яўляецца, прынамсі, спрыяльнай для забеспячэння стабільнага эканамічнага росту. Прычым, Фон Браўн і Грот прадэманстравалі, што фіскальная дэцэнтралізацыя спрыяе ліквідацыі беднасці толькі пры наяўнасці палітычнай дэцэнтралізацыі, якая робіць органы мясцовага самакіравання больш адказнымі (Von Braun and Grote , 2000).

Прывабнасці ідэі дэцэнтралізацыі надаюць магчымасці рэформаў, якія грунтуюцца на наступных аргументах:

— дэцэнтралізацыя выдаткаў павышае эканамічную эфектыўнасць, таму што мясцовыя органы ўлады маюць больш інфармацыі пра мясцовыя патрэбы (Samuelson, 1954; Oates, 1972,1999);
— дэцэнтралізацыя прыводзіць да павышэння справаздачнасці і празрыстасці ў сферы аказання паслуг (deMello, 2000);

Дэцэнтралізацыя робіць адносіны падаткаплацельшчыкаў з органамі мясцовага самакіравання больш празрыстымі і пашырае магчымасці іх супрацоўніцтва (Wasylenko, 2001).

Гэтыя аргументы, у сваю чаргу, прыводзяць нас да высновы, што дэцэнтралізацыя можа прывесці да зніжэння бюджэтнага дэфіцыту і зніжэння інфляцыі праз павышэнне эфектыўнасці дзяржаўнага сектара.

Паспрабуем разгледзець ідэі фіскальнай дэцэнтралізацыі ў перспектыве пабудавання мясцовага бюджэтнага працэсу ў Беларусі.

Мясцовы бюджэтны працэс у Беларусі

Мясцовыя саветы ў Беларусі знаходзяцца ў поўнай залежнасці ад цэнтральнай улады, прыбыткі і выдаткі іх бюджэтаў вызначаюцца і зацвярджаюцца цэнтрам, з прычыны чаго палітычна яны не могуць быць выразнікамі волі жыхароў мясцовасцяў. Каштарыснае фінансаванне спараджае абыякавасць да эканамічнага і фінансавага боку дзейнасці мясцовых уладаў, не стварае моцных стымулаў

да эканомнага выдаткоўвання сродкаў, што вядзе да марнатраўнасці і ў рэшце рэшт, да ўтрыманства. Мясцовыя бюджэты па-ранейшаму застаюцца пераважна датацыйнымі, а нярэдка прынцып дэцэнтралізацыі наогул носіць дэкларатыўны характар (Krivorot'ko, 2002; Sokol, 2002).

У бюджэтнай сістэме Беларусі рэспубліканскі і мясцовыя бюджэты значацца, як самастойныя часткі. Да мясцовых адносяцца абласныя, раённыя, гарадскія, пасялковыя бюджэты і бюджэты сельсаветаў. Кансалідаваны бюджэт уяўляе сабою сукупнасць бюджэтаў адпаведнай адміністрацыйна-тэрытарыяльнай адзінкі. Да прыкладу, бюджэты сельсаветаў, пасёлкаў, гарадоў раённага падначалення, размешчаных на тэрыторыі раёна, і раённы бюджэт складаюць кансалідаваны бюджэт раёна. Адпаведна, бюджэты раёнаў, гарадоў абласнога падначалення і абласныя бюджэты складаюць кансалідаваны бюджэт вобласці.

Необходна ацаніць ступень самастойнасці мясцовых бюджэтаў, а таксама вынікі і перспектывы фіскальнай дэцэнтралізацыі ў Беларусі.Гэта дазволіць ацаніць патэнцыял развіцця беларускай мадэлі мясцовага бюджэтнага працэсу.

З пункту гледжання заканадаўства, дэкларуецца прынцып цэласнасці бюджэтнай сістэмы, г.зн. ніводзін з узроўняў гэтай сістэмы не можа лічыцца важнейшым за іншы. Паводле эканамічнага сэнсу, кожнаму ўзроўню адводзіцца свая роля, і любы з іх незаменны ў механізме фінансавага забеспячэння жыццядзейнасці краіны. У Беларусі функцыянуе каля 1500 мясцовых бюджэтаў. У адпаведнасці з тэрытарыяльнымі ўзроўнямі мясцовых саветаў, бюджэты падзяляюцца на:

— бюджэты першаснага ўзроўню (сельскія, пасялковыя, гарадоў раённага падначалення);
— бюджэты базавага ўзроўню (раённыя і гарадоў абласнога падначалення);
— бюджэты абласнога ўзроўню.

Але ў цяперашняй сітуацыі фаварытам выступае кансалідаваны бюджэт рэспублікі.

Складанне, разгляд і зацвярджэнне мясцовых бюджэтаў

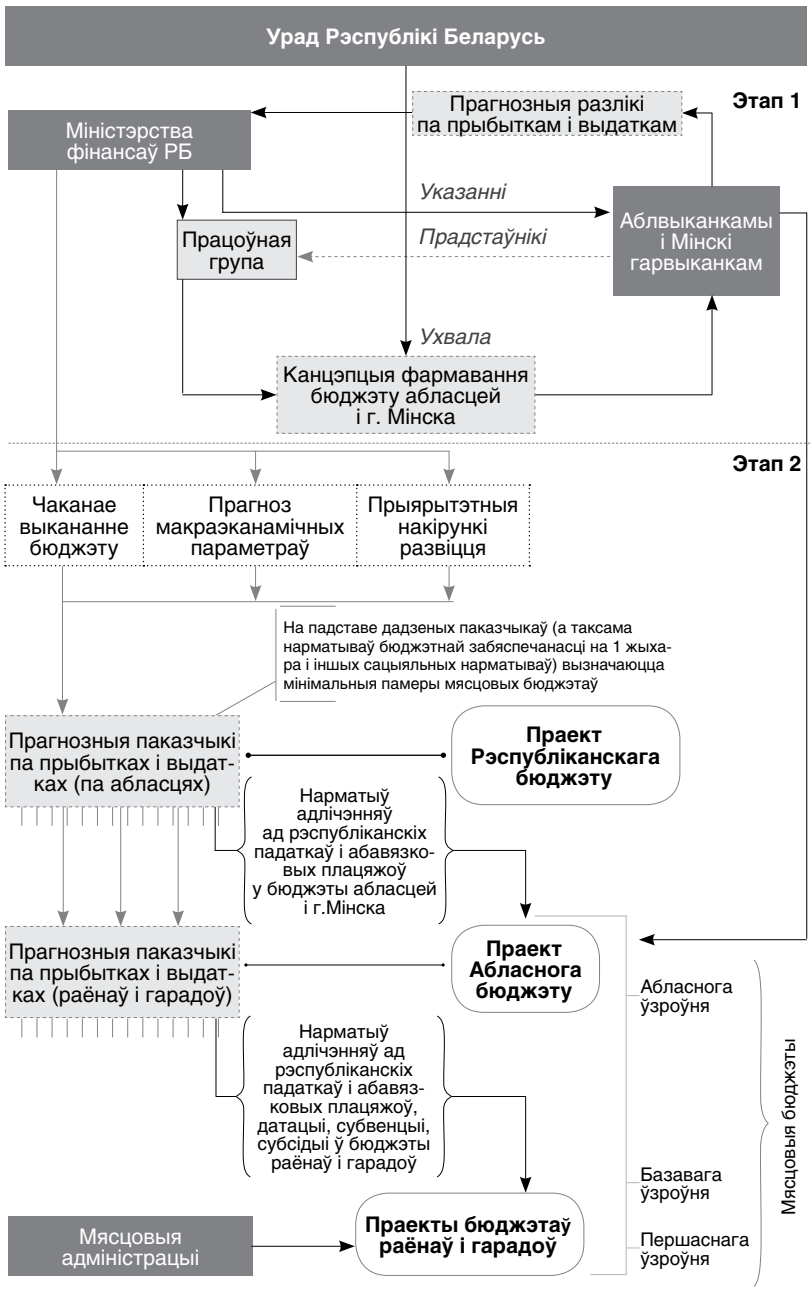
Паводле закона, мясцовыя бюджэты ўсіх узроўняў з'яўляюцца самастойнымі. Самастойнасць бюджэтаў забяспечваецца правам адпаведных органаў самакіравання самастойна складаць, разглядаць і зацвярджаць бюджэт. Аднак калі мы паспрабуем фармалізавана адлюстраваць усе адміністрацыйныя працэдуры, то гэта самастойнасць становіцца далёка не відавочнай(малюнак 4).

Мы можам выдзеліць два этапы: першы звязаны з распрацоўкай канцэптуальных асноваў бюджэту на наступны год, другі — непасрэдна з распрацоўкай праектаў мясцовых бюджэтаў.

На першым этапе абласнымі і Мінскім гарадскім фінансавымі ўпраўленнямі складаюцца прагнозныя паказчыкі па прыбытках і выдатках бюджэтаў абласцей, горада Мінска на чарговы фінансавы год і ва ўстаноўленыя тэрміны падаюцца ў Міністэрства фінансаў. Прагнозныя паказчыкі складаюцца ў адпаведнасці з указаннямі Міністэрства фінансаў і канцэпцыяй фарміравання бюджэтаў абласцей і горада Мінска на чарговы фінансавы год. Пры гэтым, сама канцэпцыя штогод распрацяоўваецца працоўнай групай у складзе Міністэрства фінансаў і прадстаўнікоў абласцей, гарадоў і раёнаў і ўхваляецца урадам. Фактычна атрымліваецца замкнёнае кола: ініцыятар — Мінфін, выканаўца (працоўная група) — галоўным чынам, Мінфін і атрымальнік прагнозных разлікаў — таксама Мінфін. А ўдзел выканкамаў абласцей і Мінска ў гэтым працэсе можна лічыць намінальным, іх задача — быць у курсе падзей планавання бюджэту. Такім чынам, працэсуальныя ўмовы планавання бюджэту значна змяншаюць ролю выканаўчай улады рэгіёнаў у фарміраванні бюджэту.

Малюнак 4.

Мадэль мясцовага бюджэтнага працэсу ў Беларусі



Крыніца: Sokol, 2002

На другім этапе з улікам прадстаўленых аблвыканкамамі і Мінскім гарвыканкамам прагнозных разлікаў, **Мінфінам** (!) складаюцца разліковыя паказчыкі па бюджэтах абласцей і горада Мінска для вызначэння нарматываў адлічэнняў ад рэспубліканскіх падаткаў і іншых абавязковых плацяжоў, датацый, субвенцый і субсідый з рэспубліканскага бюджэту. Разлічаныя такім чынам нарматывы адлічэнняў ад рэспубліканскіх падаткаў і іншых абавязковых плацяжоў у бюджэты абласцей і горада Мінска ўключаюцца ў праект Закона аб бюджэце Рэспублікі Беларусь на чарговы фінансавы год. Рэгіянальныя ўлады ўдзельнічаюць у гэтым працэсе толькі праз выкананне сваіх заканадаўчых функцый: бюджэты прымаюцца мясцовымі саветамі дэпутатаў. Парадак і тэрміны складання мясцовых бюджэтаў вызначаюцца мясцовымі выканаўчымі і распараджальнымі органамі. Складанне мясцовых бюджэтаў ажыццяўляецца мясцовымі фінансавымі органамі на падставе прагнозных паказчыкаў па даходах і расходах мясцовых бюджэтаў і атрыманых ад Міністэрства фінансаў ці вышэйстаячых выканаўчых і распарадчых органаў прагнозных разліковых паказчыкаў. Як бачна, бюджэтная незалежнасць носіць дэкларатыўны характар.

Пры гэтым, распрацоўка абласных бюджэтаў пачынаецца толькі пасля зацвярджэння рэспубліканскага бюджэту і нарматываў адлічэнняў у бюджэты абласцей і горада Мінска ад рэспубліканскіх падаткаў і іншых абавязковых плацяжоў. Адпаведна, распрацоўка бюджэтаў гарадоў і раёнаў пачынаецца толькі пасля зацвярджэння абласнога бюджэту. Паралельна з распрацоўкай абласных бюджэтаў вядзецца складанне прагнозных разліковых паказчыкаў па даходах і расходах бюджэтаў раёнаў і гарадоў для вызначэння нарматываў адлічэнняў ад рэспубліканскіх падаткаў і іншых абавязковых плацяжоў у гэтыя бюджэты і сум датацый, субвенцый і субсідый. Бюджэтнае планаванне ідзе зверху ўніз. Усё гэта прыводзіць да безініціятыўнасці бюджэтнага працэсу і, больш за тое, правакуе ўтрыманскія настроі ў мясцовых адміністрацыях.

Складанню прагнозных паказчыкаў па прыбытках і выдатках бюджэтаў абласцей і горада Мінска папярэднічае праца па вызначэнні чаканага выканання па даходах і расходах бюджэту вобласці за бягучы год і аналізу справаздачных дадзеных. У гэтым выяўляецца рэтраспектыўны харак-

тар бюджэтнага працэсу рэспублікі, г.зн. бюджэтны аналіз звернуты ў мінулае. Больш ўвагі надаецца адказу на пытанне «як мы жылі раней?», замест пошуку адказаў на пытанне «як жыць далей?».

Важна адзначыць, што для ўліку ў праекце бюджэту сістэматызуюцца нарматыўныя акты, даручэнні органаў дзяржаўнага кіравання пра прыярытэтнае развіццё ў планаваным годзе асобных галін эканомікі і сацыяльнай сферы. Разлікі грунтуюцца на выкарыстанні прагнозных макраэканамічных паказчыкаў развіцця рэспублікі ў планаваным годзе. Тым не менш, прыняцце канцэпцыі бюджэту не з'яўляецца творчым працэсам, г.зн. не выкарыстоўваецца ўрадам у якасці яшчэ аднаго стратэгічнага інструмента кіравання, а працэсам тэхнічным, звязаным з неабходнасцю ўрэгулявання міжбюджэтных адносінаў на наступны перыяд і ўзгаднення інтарэсаў розных органаў дзяржкіравання.

Складзеныя праекты мясцовых бюджэтаў уносяцца для разгляду ў адпаведныя мясцовыя выканаўчыя і распараджальныя органы. Адначасова прадстаўляюцца прапановы па нарматывах адлічэнняў ад рэспубліканскіх падаткаў і іншых абавязковых плацяжоў у ніжэйстаячыя бюджэты. Выканаўчыя і распараджальныя органы разглядаюць праекты мясцовых бюджэтаў (абласнога, раённага, гарадскога бюджэту, бюджэту пасёлка гарадскога тыпу і сельсавета) і нарматывы адлічэнняў ад рэспубліканскіх падаткаў, іншых абавязковых плацяжоў у ніжэйстаячыя бюджэты і прадстаўляюць адпаведным мясцовым саветам дэпутатаў наступныя дакументы:

— праект мясцовага бюджэту з выдзяленнем прыбыткаў і выдаткаў у адпаведнасці з бюджэтнай класіфікацыяй Рэспублікі Беларусь;
— прапановы па нарматывах адлічэнняў ад рэспубліканскіх падаткаў, іншых абавязковых плацяжоў у ніжэйстаячыя бюджэты і пра памер касавай наяўнасці бюджэту;
— праект рашэння мясцовага савета дэпутатаў пра бюджэт на чарговы фінансавы год;
— прагноз кансалідаванага бюджэту адміністрацыйна-тэрытарыяльнай адзінкі.

Прадстаўленыя праекты мясцовых бюджэтаў разглядаюцца пастаяннымі камісіямі мясцовых саветаў дэпутатаў,

якія па выніках іх разгляду рыхтуюць рэзалюцыю пра праект бюджэту. Мясцовыя бюджэты зацвярджаюцца рашэннямі мясцовых саветаў дэпутатаў.

Зацверджаныя мясцовымі саветамі дэпутатаў бюджэты публікуюцца ў друку ў адпаведнасці з бюджэтным кодэксам. Варта звярнуць увагу: публікуюцца толькі зацверджаныя бюджэты. Гэта абмяжоўвае адкрытасць бюджэтнага працэсу, паколькі мала сэнсу ў публічных абмеркаваннях бюджэту пасля яго зацвярджэння.

Сістэматызаваныя параўнальныя характарыстыкі бюджэтнага працэсу можна звесці ў наступнай табліцы (Sokol, 2002).

Табліца 1.

Асаблівасці мадэлі бюджэтнага працэсу ў Беларусі

Адмоўныя	Пазітыўныя
1. Існая мадэль носіць рэтраспектыўны характар і таму інэрцыйная.	1. Празрыстая мадэль разлікаў, якой лёгка кіраваць (пашыраныя магчымасці аднабаковага рэфармавання).
2. Губляецца актуальнасць публічных абмеркаванняў бюджэту.	2. Згладжваюцца сацыяльныя і рэгіянальныя супярэчнасці (усё вырашаецца цэнтрам).
3. Бюджэт не выкарыстоўваецца дзяржавай у якасці стратэгічнага інструмента кіравання.	3. Фармальна замацаваны прынцып бюджэтнай незалежнасці (выконваецца толькі пры заліку ўзаемнай запазычанасці паміж бюджэтамі).
4. Расходная частка мясцовых бюджэтаў непразрыстая: міжбюджэтныя адносіны фіксуюцца толькі з вышэйстаячым узроўнем бюджэту.	4. Часовыя касавыя недахопы тэхнічна ўрэгуляваны ў рамках міжбюджэтных адносінаў (толькі з вышэйстаячым бюджэтам).
5. Нівелююцца мясцовыя інтарэсы (патрэбы), адсутнасць ініцыятывы, утрыманскія настроі.	5. Бюджэтная сістэма не перагружана аднаўзроўневымі міжбюджэтнымі адносінамі.
6. Адсутнасць бюджэтнай незалежнасці (носіць дэкларатыўны характар), што прыводзіць фактычна да існавання сістэмы каштарыснага фінансавання, а не бюджэтнага планавання.	

Важна адзначыць пры гэтым, што не ўсе характарыстыкі маюць дачыненне да сістэмы складання і зацвярджэння мясцовых бюджэтаў, некаторыя звязаныя з працэдурай

яго выканання. Гэтая асаблівасць тычыцца не толькі этапу складання бюджэту, але і этапу яго выканання.

Выкананне мясцовых бюджэтаў

Рэгіянальныя размеркаванні бюджэту ўключаюць толькі ўзаемныя трансферты з рэспубліканскім бюджэтам. Усе іншыя рэгіянальныя размеркаванні бюджэту з ніжэйшымі бюджэтамі не фіксуюцца ў рэгіянальным бюджэце. Бюджэты вобласці арганізаваны такім самым чынам, але яны ўсталёўваюць трансферты з абласным бюджэтам. Гэта вынікае з аналізу раздзела 5 «Міжбюджэтныя адносіны» главы 12 «Міжбюджэтныя трансферты», а таксама арт. 7 Бюджэтнага Кодэкса: «Кансалідаваны бюджэт уяўляе з сябе звод бюджэтаў на адпаведнай тэрыторыі без уліку міжбюджэтных трансфертаў паміж гэтымі бюджэтамі» (Бюджэтны кодэкс Рэспублікі Беларусь ад 16 ліпеня 2008 г. № 412-З, 2013). Такім чынам, у мясцовым бюджэце фіксуюцца толькі міжбюджэтныя адносіны з бюджэтамі вышэйстаячага ўзроўню, г.зн. расходная частка мясцовых бюджэтаў з'яўляецца непразрыстай.

У выпадку часовых касавых разрываў пры выкананні мясцовых бюджэтаў па хадайніцтвах мясцовых выканаўчых і распараджальных органаў могуць быць выдадзены працэнтных і беспрацэнтныя пазыкі з абласных і раённых бюджэтаў адпаведным выканаўчым і распарадчым органам з тэрмінам пагашэння ў межах бягучага фінансавага года. З аднаго боку, гэта тэхнічна простае рашэнне робіць сістэму больш простай для кіраванння і больш прадказальнай, а з іншага, забараняючы адносіны паміж бюджэтамі аднаго ўзроўню, правакуе ўтрыманскія настроі на месцах, паколькі ўсё адно ўсё вырашае «цэнтр».

Практычна, прынцып бюджэтнай незалежнасці ўвасоблены толькі ў асобным пагашэнні ўзаемнай запазычанасці паміж бюджэтамі. Плацяжы бюджэту могуць быць зроблены асобна па кожным узроўні бюджэту для ўзаемнага пагашэння запазычанасці. Плацяжы залічаюцца банкамі на адпаведныя рахункі па ўліку сродкаў мясцовых бюджэтаў: «сродкі абласных бюджэтаў», «сродкі раённых, гарадскіх, пасялковых і сельскіх бюджэтаў».

Калі ж казаць пра паўнамоцтвы мясцовых адміністрацый, то яны цвёрда абмежаваны рамкамі каштарысу выдаткаў. Выканаўчыя і распараджальныя органы гарадоў з раённым дзяленнем могуць надаваць права выканання гарадскога бюджэту ў частцы фінансавання тэрытарыяльных бюджэтных установаў і арганізацый мясцовым адміністрацыям раёнаў у адпаведнасці з каштарысамі выдаткаў, зацверджанымі ва ўстаноўленым парадку.

На падставе пісьмовых дазволаў кіраўніка адпаведнага фінансавага органа па хадайніцтвах распараджальнікаў сродкаў могуць уносіцца змены ў квартальныя прызначэнні і ў артыкулы выдаткаў адпаведных бюджэтаў у межах зацверджаных гадавых асігнаванняў па частках і падраздзелах функцыянальнай і ведамаснай бюджэтнай класіфікацыі выдаткаў бюджэту. Павелічэнне гадавых і квартальных прызначэнняў па адных установах можа здзяйсняцца галоўным распараджальнікам сродкаў толькі за кошт адначасовага памяншэння гадавых і квартальных прызначэнняў на тыя ж артыкулы выдаткаў па іншых установах дадзенага падраздзелу.

Асноватворным момантам, які стабілізуе беларускую мадэль бюджэтнага працэсу, з'яўляюцца нарматывы бюджэтнай забяспечанасці. Менавіта яны дазваляюць згладжваць рэгіянальныя і сацыяльныя супярэчнасці. Мінімальны кансалідаваны бюджэт вызначаецца з улікам сярэднерэспубліканскага нарматыву бюджэтнай забяспечанасці на аднаго жыхара.

Мінімальныя памеры мясцовых бюджэтаў вызначаюцца на аснове разліковых паказчыкаў па даходах і расходах, запланаваных вышэйстаячым фінансавым органам і нарматываў бюджэтнай забяспечанасці на аднаго жыхара, іншых сацыяльных нарматываў. Нарматывы бюджэтнай забяспечанасці ўсталёўваюцца штогод у Законе «Аб бюджэце Рэспублікі Беларусь» на наступны фінансавы год. Прынцып фарміравання дадзенага нарматыву заключаецца ў давядзенні мясцовага бюджэту да мінімальнага памеру, які гарантуе сярэднерэспубліканскую бюджэтную забяспечанасць па галінах невытворчай сферы на аднаго жыхара.

ВЫСНОВЫ

Праведзены аналіз дазваляе ахарактарызаваць бюджэтны працэс у краіне, як вельмі цэнтралізаваны, уласцівы эканомікам каманднага тыпу. Безумоўна, яго перавагі ў прастаце кіравання дапамаглі сацыяльна-эканамічнай стабілізацыі на этапе пераходнага перыяду. Аднак такая мадэль бюджэтнага працэсу не перспектыўная для рэалізацыі палітыкі эканамічнага росту, перш за ўсё ў выніку сваёй рэтраспектыўнасці і прыгнёту ініцыятывы ў рэгіёнах.

Галоўныя праблемы мясцовага бюджэтавання ў Беларусі наступныя:

— мясцовы бюджэтны працэс, пабудаваны ў сістэме Урада (а не Грамадства!), вельмі цэнтралізаваны і цалкам залежыць ад працэдураў дзяржаўнага кіравання;
— адсутнічае перспектыўнае бюджэтнае планаванне;
— не існуе міжтэрытарыяльнага балансу паміж адміністрацыйна-тэрытарыяльнымі адзінкамі, які з'яўляецца асновай будавання сістэмы выраўноўванняў.

З іншага боку, рэфармаванне бюджэтнага працэсу звязана са стратай кіравальнасці ў бюджэтным сектары эканомікі, што непазбежна выкліча сацыяльную напружанасць у краіне, дзе доля гэтага сектара значная. Для дзяржавы, якая рэалізуе ў сваёй стратэгіі развіцця сацыяльна арыентаваную палітыку, такі крок непрымальны. Таму, нягледзячы на змрочныя перспектывы дадзенай мадэлі бюджэтнага працэсу, не ўяўляецца верагодным яго рэфармаванне без правядзення адпаведных рэформаў у сістэме мясцовага самакіравання.

Сучаснае разуменне асноваў грамадскага ладу і ўзаемаадносінаў дзяржавы і грамадства павінна зыходзіць з таго, што пытанні публічных фінансаў маюць, несумнеўна, канстытуцыйнае значэнне. Грамадства і дзяржава павінны мець выразныя межы ў пытаннях фарміравання фінансавай базы, прызначанай для выканання важных дзяржаўных і грамадскіх задач. Акрамя легітымізацыі гэтай дамоўленасці, яна мусіць мець максімальна магчымую стабільнасць. У гэтай сувязі адмысловую актуальнасць набываюць наступныя задачы, скіраваныя на ўдасканаленне бюджэтнага працэсу ў Беларусі:

Распрацоўка і замацаванне ў нацыянальным заканадаўстве канцэптуальнага падыходу да публічных фінансаў (магчамы праз Закон «Аб публічных фінансах Рэспублікі Беларусь»).

Аплікацыя вызначэнняў «муніцыпалітэт» і «грамадская супольнасць» у якасці суб'ектаў фінансавых і бюджэтных адносінаў.

Распрацоўка праграмы адаптацыі нацыянальнай фінансавай і бюджэтнай сітэмы да прынцыпаў фіскальнай дэцэнтралізацыі на падставе Хартыі мясцовага самакіравання (арт.9) (European Charter of Local Self-Government CETS №.: 122, Strasbourg, 15.X.1985)

Выкарыстанне метадаў фарміравання бюджэту, арыентаваных на вынік.

Удакладненне прававога статутуса бюджэтных установаў (літаральнае вызначэнне правоў, абавязкаў і формы адносінаў з бюджэтам адпаведнага ўзроўню).

Аптымізацыя дзейнай сеткі атрымальнікаў бюджэтных сродкаў, у тым ліку прыцягненне арганізацый розных арганізацыйна-прававых формаў да выканання паслуг, якія аплочваюцца за кошт бюджэтных сродкаў.

ЛІТАРАТУРА

Atsushi Iimi, Decentralization and economic growth revisited: an empirical note. Journal of Urban Economics 57, 449–461, 2005

Bilin, N., Fiscal Decentralisation and Macroeconomic Performance: International Evidence. Bilkent University, Ankara, Turkey, January 2003

Breuss F, Eller M., Fiscal decentralisation and economic growth: is there really a link? „CESifo DICE Report, Journal for Institutional Comparisons« Volume 2, №. 1, pp. 3-9, Spring 2004

Danyang Xie, Heng-fu Zou, Hamid Davoodi, Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States. Journal of Urban Economics 45, 228–239, 1999

Dziobek, C., Mangas, C., Kufa, P., 2011,«Measuring Fiscal Decentralization — Exploring the IMF's Databases», IMF WP/11/126 (Washington: International Monetary Fund

Dziobek et al., 2011, «The IMF's Government Finance Statistics Yearbook — Maps of Government for 74 Countries,» IMF WP/11/127 (Washington: International Monetary Fund)

Ebel, Robert D. and Serdar Yilmaz, 2002, «On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization» / Policy Research Working Paper, 2809, Washington: World Bank.

European Charter of Local Self-GovernmentCETS №.: 122, Strasbourg, 15.X.1985

European system of national and regional accounts (ESA95) / Eurostat, 1996.

Government Finance Statistics Manual 2001 (GFSM 2001) /IMF Statistics Department, 2001.

Hamid Davoodi and Heng-fu Zou, Fiscal Decentralization and Economic Growth:A Cross-Country Study. Journal of Urban Economics 43, 244-257, 1998

Krivorot'ko, Y., 'Belarusian Model of Local Government: Reality and Criticism', Municipal Economy 1(9) 2002

Luiz r. De mello jr., Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis. University of Kent, UK, World Development Vol. 28, №. 2, pp. 365-380, 2000

Nobuo Akai, Masayo Sakata, Fiscal decentralization contributes to economic growth: evidence from state-level cross-section data for the United States. Journal of Urban Economics 52, 93–108, 2002

Sokol, D., 'The System of Local Finance and Fiscal Decentralization in Belarus', Municipal Economy 1(9) 2002

Treisman D., Fiscal decentralization, governance, and economic performance: a reconsideration. Economics & Politics, Volume 18, July 2006

Tao Zhang , Heng-fu Zou, Fiscal decentralization, public spending, and economic growth in China. Journal of Public Economics 67, 221–240, 1998

Wallace E. Oates, 2006,«On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization» IFIR Working Paper №. 2006-05

Козырин А.Н.Публичные финансы: взаимодействие государства и общества. М, 2002- 37с.

«Декларация прав человека и гражданина 1789 года», Французская Республика: Конституция и законодательные акты. — М., 1989.- С. 26-29.

Бюджетный кодекс Республики Беларусь 16 июля 2008 г. № 412-З, http://*www.pravo.by*, 8.01.2013

Інвестыцыйныя агенцтвы: як эфектыўна садзейнічаць прытоку інвестыцый у краіну

Кацярына Трубовіч

УВОДЗІНЫ

Агенцтвы па падтрымцы інвестыцый (Investment promotion agencies, IPAs) ці проста інвестыцыйныя агенцтвы — адзін з базавых інстытутаў у рынкавых эканоміках, дзейнасць якога накіравана на падвышэнне ўзроўню дабрабыту ў краіне праз прыцягненне прамых замежных інвестыцый (ПЗІ). Прасоўванне інвестыцый (investment promotion) з гэтых пазіцый трэба разглядаць як намаганні ўрада па ўсталяванні кантактаў з замежнымі інвестарамі з мэтай пераканаць іх у спрыяльных інвестыцыйных умовах, у тым ліку — падрыхтаванасці ўладаў аказаць дапамогу на ўсіх этапах інвестацыйнага працэсу.

Прыцягненне інвестыцый лічыцца грамадска істотнай дзейнасцю, таму часцей за ўсё інвестыцыйныя агенцтвы з'яўляюцца дзяржаўнымі ўстановамі. Па дадзенных даследавання Канферэнцыі ААН па гандлі і развіцці (ЮНКТАД), амаль 80% інвестыцыйных агенцтваў з'яўляліся часткай урада і толькі 20 — грамадскімі інстытутамі ці ўстановамі з удзелам прыватнага сектара (*The World Of Investment Promotion At A Glance*, 2001). Тым не менш, спецыфічнасць дзейнасці па прыцягненні інвестыцый патрабуе пэўнай самастойнасці, і па гэтай прычыне многія з агенцтваў у свой час дамагаліся большай незалежнасці ад мацярынскіх міністэрстваў. Незалежны статус, адзначаецца ў даследаванні, дазваляе агенцтву стварыць асаблівую карпаратыўную культуру, прыцягваць экспертаў з прыватнага сектара, прапаноўваць больш высокія заробкі, больш эфектыўна лабіраваць інтарэсы інвестараў.

Прасоўванне інвестыцый ахоплівае мноства паслуг, пачынаючы з прадастаўлення інфармацыі пра рынак да правядзення тэхніка-эканамічнага абгрунтавання праектаў і

ацэнкі іх экалагічнага ўздзеяння. Недастаткова толькі стварэння адэкватнай заканадаўчай базы ці інвестыцыйнага клімату, неабходна актыўнае прасоўванне краіны за яе межамі, якое дазволіць зліквідаваць магчымыя скажэнні інфармацыі пра краіну ці яе дрэнны імідж. Такое прасоўванне ўключае рэкламу, адрасныя рассылкі, інвестыцыйныя семінары і місіі, арганізацыю і ўдзел у выставах, выяўленне патэнцыйных інвестараў, перспектыўных накірункаў і галінаў эканомікі, «знаёмства» будучых інвестараў з мясцовымі партнёрамі і іншае садзейнічанне інвестарам шляхам да- і пасляінвестыцыйнага суправаджэння.

Істотную ролю выконваюць інвестыцыйныя агенцтвы і на рэгіянальным узроўні. Па першае, агенцтва з'яўляецца пасярэднікам паміж замежным інвестрам і рэгіёнамі пры ўзнікненні перашкодаў інвестыцыям на мясцовым узроўні. З другога боку, агенцтва садзейнічае рэгіёнам у іх працы па прыцягненні інвестыцый, у тым ліку шляхам кансультацый і навучальных праектаў.

Спектр функцый агенцтваў часткова вызначаецца іх фінансавымі магчымасцямі, паўнамоцтвамі і рэпутацыяй на дзяржаўным узроўні, а таксама чалавечым патэнцыялам. У развітых краінах агенцтвы пераважна займаюцца прасоўваннем інвестыцый па мэтавых групах інвестараў і пасляінвестыцыйным абслугоўваннем. У менш развітых краінах і ў краінах з пераходнай эканомікай інвестыцыйныя агенцтвы, як правіла, выконваюць больш шырокае кола задач (The World Of Investment Promotion At A Glance, 2001).

Уплыў інвестыцыйных агенцтваў на эканамічны рост краіны

На Захаде інвестыцыйныя агенцтвы пачалі актыўна ствараццa ў 80-ыя гады 20-га стагоддзя. Менавіта тады, як сцвярджаюць адны з першых даследчыкаў у гэтай галіне Энкарнэйшн і Уэлс (*Encarnation and Wells*, 1986), дзяржавы ў канкурэнцыйным спаборніцтве за замежныя інвестыцыі пачалі выкарыстоўваць стратэгіі прыватнага бізнесу. Відавочна, што для гэтага агенцтва павінна мець істотныя

сродкі, паўнамоцтвы, а таксама дастаткова шырокі штат з шэрагам высокакваліфікаваных спецыялістаў у галіне замежных інвестыцый. Таму стварэнне асобнага інстыта для прасоўвання інвестыцый з'яўляецца пэўнай раскошай для краіны. Тым не менш, эфектыўнасць працы з замежнымі інвестарамі і прыцягненне ПЗІ праз інвестыцыйныя агенцтвы пацвярджаюць даследаванні такіх міжнародных установаў, як Канферэнцыя ААН па гандлі і развіцці (ЮНКТАД) і Сусветны банк. Так, аўтары сёлетняга агляду па лепшых прыкладах прасоўвання інвестцый «*Global Investment Promotion Best Practices*» Сусветнага банка сцвярджаюць, што прапанова з боку дзяржавы інфармацыі і падтрымкі замежным інвестыцыям праз інвестыцыйныя агенцтвы істотна паўплывае на рашэнне інвестара абраць тую ці іншую краіну. Колькасна гэтыя вынікі пацвярджаюцца адным з апошніх даследаванняў Оксвардскага ўніверсітэта, якое прадэманстравала наступны прыблізны эфект ад мэтавай падрымкі інвестыцый: адзін долар на прасоўванне такіх інвестыцый павялічвае прыток ПЗІ ў эканоміку краіны на 189 долараў, а 78 долараў — стварае адно дадатковае працоўнае месца (*Harding, Javorcik*, 2011).

Функцыянальнае прызначэнне інвестыцыйных агенцтваў адрозніваецца па краінах і рэгіёнах, аднак існуе набор базавых функцый, якія павінны рэалізоўваць установы такога кшталту. Часцей за ўсё іх класіфікуюць па чатырох напрамках: фарміраванне іміджу, садзейнічанне інвестарам і іх абслугоўванне, мэтавы выбар інвестараў і прасоўванне ініцыятыў, скіраванных на паляпшэнне інвестыцыйнага клімату. Упершыню такая класіфікацыя была прапанаваная Уэлсам і Уінтам у 1990-м годзе і з таго часу шырока выкарыстоўваецца ў даследаваннях працы агенцтваў па падтрымцы інвестыцый (*Wells, L. & A. Wint* (1990, *revised* 2000).

Фарміраванне іміджу краіны. У межах гэтай функцыі агенцтвы працуюць над фарміраваннем успрыняцця краіны як прывабнай пляцоўкі для міжнародных інвестыцый. Дзейнасць у гэтым накірунку, як правіла, уключае адрасную рэкламу, масавыя мерапрыемствы, генераванне станоўчых навін пра краіну, працу з журналістамі і г.д.

Садзейнічанне інвестарам і іх абслугоўванне. Інвестыцыйныя агенцтвы прапаноўваюць дапамогу інвестарам па аналізе інфармацыі і прыняцці інвестыцыйных рашэнняў, стварэнні бізнесу і яго падтрымцы на пэўным узроўні. Дзейнасць у гэтым накірунку таксама прадугледжвае інфармацыйнае суправаджэнне ў фармаце «*one-stop shop*», то бок «аднаго вакна».

Мэтавы выбар інвестараў. Агенцтвы, як правіла, арыентуюцца на пэўныя галіны і кампаніі з мэтай стварэння прыярытэтных інвестыцыйных накірункаў. Дзейнасць агенцтваў у межах гэтай функцыі складаецца з выяўлення патэнцыйных сектараў і інвестараў, прамыя рассылкі, інвестыцыйныя форумы і семінары і індывідуальныя прэзентацыі мэтавым групам інвестара. Такая дзейнасць можа праводзіцца як ў сваёй краіне, так і за мяжой.

Прасоўванне ініцыятыў, накіраваных на паляпшэнне інвестыцыйнага клімату. Гэтыя мерапрыемствы ўключаюць у сябе даследаванні прыватнага сектара, яго інтарэсаў і поглядаў на пэўныя пытанні; удзел у фокус-групах; падрыхтоўку палітычных і юрыдычных прапаноў, іх лабіраванне.

Эфектыўнае ажыццяўленне акрэсленых функцый напрамую звязана з навакольным асяродкам, у якім працуе агенцтва, а прыцягненне інвестыцый з'яўляецца больш якасным у краінах з добрым інвестыцыйным кліматам і адносна высокім узроўнем развіцця. Асноўнымі эканамічнымі і палітычнымі характарыстыкамі, зыходзячы з якіх інвестары прымаюць рашэнне, іваставаць у краіну ці не, з'яўляюцца: памер рынку, эканамічная і палітычная стабільнасць і перспектывы развіцця бізнес-асяроддзя, узровень працоўнай сілы, развіццё інфраструктуры, стымуляванне інвестыцый і г.д. (*Nina Bandelj*, 2002). Па выніках іншага даследавання, сярод істотных умоваў для інвеставання ў краіну інвестары вызначылі палітычную стабільнасць, значны ўнутраны рынак, фінансавую стабільнасць і кваліфікаваную працоўную сілу (*Michal Trnik*, 2007).

Такім чынам, праца інвестыцыйных агенцтваў і прасоўванне інвестыцый мае сэнс у краінах, якія перш за ўсё палепшылі агульныя ўмовы працы ўласнага бізнесу,

таму што нават вельмі прафесійнае «заахвочванне» інвестараў наўрад ці здолее кампенсаваць неспрыяльны інвестыцыйны клімат. Jacques Morisset у даследаванні Сусветнага банка «*Does a Country Need a Promotion Agency to Attract Foreign Direct Investment?*» адзначае, што прасоўванне інвестыцый можа быць нават контрпрадуктыўным у краіне, якая мае дрэнны інвестыцыйны клімат. Пераканаць інвестара вярнуцца, калі ён расчараваўся падчас свайго першага візіту ў краіну, значна цяжэй, чым пераканаць яго інвеставаць у краіну ў першы раз. Больш за тое, расчараваны інвестар, верагодна, будзе заяўляць пра сваю расчараванасць і такім чынам замінаць з'яўленню іншых патэнцыйных інвестараў.

Відавочна, што Беларусь адпавядае далёка не ўсім пажаданням інвестараў. Прыклады скасавання івестыцыйных дамоваў з замежнымі інвестарамі за некалькі апошніх гадоў могуць пацвердзіць, што беларускім уладам цяжка знаходзіць агульную мову з замежнымі інвестарамі. Тым не менш, прыток інвестыцый у краіну праз эфектыўнае прасоўванне мог бы быць значна большы.

Такім чынам, мэта гэтага артыкула не тычыцца дэманстравання станоўчых карэляцый паміж дзейнасцю па стымуляванні інвестыцый і прытокам прамых замежных інвестыцый. Мэта артыкула — прадэманстраваць, як інвестыцыйнае агенцтва можа працаваць эфектыўна на падставе замежнага досведу, і даць ацэнку арганізацыі работы гэтага інстытута ў Беларусі.

Трэба адзначыць, што даследаванне гэтай тэмы ўскладняецца слабой метадалагічнай базай: немагчыма высветліць дакладна, якія ключавыя фактары адказваюць за прыток прамых замежных інвестыцый у пэўную краіну. Тое ж тычыцца і дзейнасці інвестыцыйных агенцтваў. Сусветны досвед сведчыць пра тое, што не ўсе фактары «працуюць» ва ўсіх краінах. Пры гэтым часта намаганні вызначыць ролю ўрада ў працэсе стымулявання інвестыцый сутыкаюцца з праблемай пошуку актуальнай і дакладнай інфармацыі. Нягледзячы на тое, што прасоўванне інвестыцый лічыцца агульнаграмадскай выгодай, гэта інфармацыя часта недасяжная ці абмежаваная для даследавання.

Дадзены артыкул грунтуецца на даследаваннях Сусветнага банка, Канферэнцыі ААН па гандлі і развіцці (ЮНКТАД), Шматбаковага агенцтва па гарантаванні інвестыцый (*Multilateral Investment Guarantee Agency*). Пры гэтым, калі ў англамоўнай літаратуры магчыма знайсці даследаванні па тэме стымулявання і прасоўвання ПЗІ і пра эфектыўнасць інвестыцыйных агенцтваў, то інфармацыя пра дзейнасць беларускага агенцтва ўвогуле абмежаваная. Адным з нешматлікіх міжнародных дакументаў аб дзейнасці Нацыянальнага агенцтва інвестыцый і прыватызацыі, які быў выкарыстаны пад час працы над артыкулам, з'яўляецца праца ЮНКТАД «Агляд інвестыцыйнай палітыкі Беларусі» 2009 года.

Падыходы да арганізацыі дзейнасці інвестыцыйных агенцтваў: замежны досвед на прыкладзе інвестыцыйных агенцтваў Чэхіі і Славакіі

Прыкладаў паспяховых інвестыцыйных агенцтваў у сусветнай практыцы даволі шмат, аднак калі гаворка ідзе пра вывучэнне замежнага досведу з мэтай удасканаліць айчынныя інстытуты, то найбольш цікавым з'яўляецца менавіта досвед краін з падобнымі «зыходнымі дадзенымі». Імі з'яўляюцца (або з'яўляліся ў свой час) краіны Цэнтральнай Еўропы з сацыялістычным мінулым, такія як Чэхія ці Славакія.

На пачатку 90-х і Чэхія, і Славакія распачалі працу па фарміраванні станоўчага інвестыцыйнага клімату і наладжванні стасункаў з замежнымі інвестарамі. Тады ж у абедзвюх краінах былі створаныя інвестыцыйныя агенцтвы, аднак лёс іх склаўся па-рознаму. Выкарыстоўваць досвед гэтых дзвюх краінаў мае сэнс у розных вымярэннях: улічваць станоўчы чэшскі досвед і пазбягаць славацкіх памылак. На жаль, некаторыя з іх беларускае інвестыцыйнае агенцтва ўжо зрабіла.

Чэшскае агенцтва па падтрымцы інвестыцый *CzechInvest* было створана ў 1992 годзе пры міністэрстве прамысловасці

і гандлю. Двума глабальнымі накірункамі працы тагачаснага кіраўніцтва агенцтва сталі: змяненне насцярожанага ўспрыняцця замежных інвестыцый у самой Чэхіі і наладжванне даверных адносінаў з урадам.

Умовы, у якіх пачынала працаваць *CzechInvest*, сведчылі пра тое, што краіне неабходна ў кароткі тэрмін павысіць сваю інвестыцыйную канкурэнтаздольнасць, то бок стаць краінай, у якую замежныя інвестары захочуць укладаць грошы. Разгледзім накірункі дзейнасці *CzechInvest* у пачатку існавання.

Стварэнне Назіральнага камітэта (Савет дырэктароў). Наяўнасць назіральнага органа ў *CzechInvest* павінна была павысіць давер да замежных інвестыцый і імідж агенцтва ў самой краіне. Камітэт стаў платформай для ўзаемадзеяння паміж дзяржавай і прыватным сектарам, паколькі ў яго ўваходзілі прадстаўнікі абодвух бакоў. Як сцвярджае даследванне Шматбаковага агенцтва па гарантаванні інвестыцый, якое ўваходзіць у групу Сусветнага банка, у першыя гады працы *CzechInvest* камітэт быў пасярэднікам, які штодзённа дапамагаў, кансультаваў, усталёўваў сувязі з пэўнымі выканаўчымі ўстановамі, лабіраваў інтарэсы агенцтва (MIGA-FIAS Research Project, 2005).

Падтрымка з боку Еўрасаюза. CzechInvest, створанае пры міністэрстве прамысловасці і гандлю, мела абмежаваны бюджэт, таму было вырашана шукаць знешняе фінансаванне, каб, па-першае, пашырыць фінансавыя магчымасці агенцтва, а па-другое — зменшыць яго залежнасць ад мацярынскага міністэрства. У выніку *CzechInvest* атрымлівала фінансавую падтрымку па праграме PHARE цягам 90-х гадоў. Значная частка гэтых сродкаў выкарыстоўвалася на арганізацыю замежных прадстаўніцтваў агенцтва.

Незалежны кантроль за выдаткаваннем сродкаў. Для стабільнага фінансавання з боку Еўрапейскага саюза і фарміравання бездакорнага іміджу агенцтва распрацавала празрыстую працэдуру выкарыстання сродкаў і дакладную і простую сістэму справаздачнасці. Каб пазбегчы ўплыву з боку іншых дзяржаўных інстытутаў, былі вызначаныя дакладныя алгарытмы выкарыстання сродкаў. Агенцтва імкнулася стаць аўтаномным ад міністэрства, застаючыся пры гэтым падсправаздачным яму.

Стварэнне каналаў для камунікацыі з інвестарамі. У 1996 годзе пры *CzechInvest* была арганізаваная Асацыяцыя замежных інвестараў, якая стала выконваць функцыі афіцыйнага прадстаўніка інтарэсаў інвестараў ва ўрадзе. Апроч гэтага, Асацыяцыя прапаноўвала інвестарам комплекс паслуг, напрыклад, дапамогу ў атрыманні візы і арганізацыі візітаў у краіну.

Агенцтва як бізнес. CzechInvest з самага пачатку сваёй працы пазіцыянавала сябе не як дзяржаўнае агенцтва з адпаведнымі падыходамі да кіравання, а як агенцтва, якое працуе па прынцыпах прыватнага бізнесу. Тым не менш, застаючыся дзяржаўным агенцтвам, *CzechInvest* не магло наймаць высакакласных спецыялістаў, паколькі не магло прапанаваць ім годнай аплаты працы. У выніку агенцтва пайшло па шляху найму і навучання маладых спецыялістаў і выпускнікоў універсітэтаў.

Стратэгія. Агенцтву неабходна было прадэманстраваць хуткія вынікі і станоўчы ўплыў на эканоміку ад прытоку прамых замежных інвестыцый чэшскаму грамадству і ўраду. Для гэтага кіраўніцтва агенцтва выбрала наступны шлях: сканцэнтравацца на інвестыцыях тыпу *greenfield* у тры ключавыя сектары — аўтамабілебудаванне, электроніку і дакладную механіку. Такія інвестыцыі, на думку *CzechInvest*, павінны былі даць адносна хуткі і відавочна станоўчы вынік (напрыклад, стварэнне новых працоўных месцаў), у адрозненне ад прыватызацыі і *brownfield* інвестыцый. Апошнія, наадварот, маглі быць звязаныя з зацяжным пераўтварэннем прадпрыемстваў, абнаўленнем ці скарачэннем штату, вырашэннем зямельных пытанняў, праходжаннем працэдур банкруцтва і г.д. Такія праекты былі прызнаныя складанымі, бо патрабавалі значных фінансавых выдаткаў, эфект ад якіх заставаўся да канца не зразумелым.

Як ужо адзначалася вышэй, *CzechInvest* досыць хутка стварала замежныя прадстаўніцтвы. Нават сёння далёка не ўсе краіны і інвестыцыйныя агенцтва маюць прадстаўніцтвы за мяжой; звычайна функцыі прадстаўнікоў выконваюць адпаведныя аддзелы пасольстваў. Аднак, згодна з міжнароднымі даследаваннямі, такая схема працы не з'яўляецца эфектыўнай, паколькі супрацоўнік амбасады

не можа ў поўнай меры выканаць функцыі супрацоўніка інвестыцыйнага агенцтва (Jacques Morisset, 2003). Чэшскае агенцтва пачало ствараць прадстаўніцтвы за мяжой практычна ад пачатку існавання. Ключавымі рэгіёнамі *CzechInvest* палічыла Японію, ЗША і Еўропу, дзе былі сканцэнтраваны інвестары, якія цікавілі чэшскі бок. Першы офіс быў адкрыты ў 1994 годзе (нагадаем, само агенцтва створана ў 1992 годзе) у Лондане, пазней *CzechInvest* адкрыла прадстаўніцтва ў Парыжы, Дзюсельдорфе, Чыкага, Японіі, Ганконгу і некаторых іншых гарадах.

Адначасова з гэтым агенцтва фарміравала сетку рэгіянальных прадстаўніцтваў. Стварэнне рэгіянальнай сеткі мела дзве ключавыя мэты: 1) усталяванне кантактаў з мясцовымі ўладамі, фарміраванне пазітыўнага ўспрыняцця замежных інвестыцый; навучанне працы з замежнымі інвестарамі; 2) збор і абагульненне інфармацыі пра рэгіёны, іх інвестыцыйны патэнцыял. У рамках агенцтва была створана секцыя рэгіянальнага развіцця, якая займалася ўсталяваннем кантактаў, зборам інфармацыі, арганізацыяй трэнінгаў і курсаў павышэння кваліфікацыі для супрацоўнікаў муніцыпалітэтаў.

Інструменты, якія выкарыстоўвала *CzechInvest* у працы з інвестарамі, могуць падацца даволі стандартнымі. Гэта матэрыяльныя стымулы (напрыклад, лабіраванне падатковых ільготаў), праграма па стварэнні спецыялізаваных прамысловых зонаў, праграма развіцця сістэмы мясцовых пастаўшчыкоў, развіццё рэгіянальнай сеткі прадстаўніцтваў. Пры гэтым *CzechInvest* з'яўляецца прыкладам агенцтва, якое, захоўваючы сваю падпарадкаванасць міністэрству, здолела дамагчыся істотнай аўтаномнасці і набыць давер з боку дзяржавы. Для новага інстытута, створанага і падпарадкаванага аднаму з міністэрстваў, гэта, як правіла, складаная задача. Асаблівасцю ў выпадку інвестыцыйныга агенцтва з'яўляецца тое, што ў яго асноўныя функцыі ўваходзіць лабіраванне інтарэсаў інвестараў, якія не заўсёды супадаюць з інтарэсамі іншых галіновых міністэрстваў. Каб мець магчымасць адстойваць сваю пазіцыю і прасоўваць прапановы па паляпшэнні інвестыцыйнага асяроддзя, інвестыцыйнае агенцтва павінна быць па статусе не ніжэйшае за іншыя

міністэрствы. У выпадку *CzechInvest* набыць адносную незалежнасць дапамагло наступнае: 1) знешнія крыніцы фінансавання (праграмы ЕС); 2) актыўная пазіцыя і рэпутацыя кіраўніцтва агенцтва; 3) наяўнасць назіральнага савета, які складаўся як з прадстаўнікоў улады, так і прыватнага бізнесу; 4) хуткі і адназначна станоўчы эфект ад прыцягнення прамых замежных інвестыцый (арыентацыя на *greenfield* інвестыцыі ў першыя гады працы).

У далейшым *CzechInvest* пашырыла поле дзейнасці і стала прыцягваць замежных інвестараў да прыватызацыйных і brownfield праектаў. У прыватнасці, досвед працы *CzechInvest* па продажы нерухомасці, якая не выкарыстоўваецца ці выкарыстоўваецца неэфектыўна (brownfield-праекты), можна назваць адным з найбольш паспяховых у Цэнтральнай і Усходняй Еўропе.

У 1993 годзе колькасць супрацоўнікаў *CzechInvest* складала ўсяго 14 чалавек, але паступова павялічвалася з кожным годам. У 2000 годзе ў агенцтве працавалі ўжо 44 чалавекі, а з пашырэннем функцый колькасць супрацоўнікаў павялічылася да 154-х у 2005 годзе і 196-ці — у 2010 годзе.

З цягам часу роля агенцтва была «кадыфікавана» ў заканадаўстве краіны, што надало агенцтву больш трывалае становішча; важнасць агенцтва была прызнаная і на дзяржаўным узроўні, і ў грамадстве. У 2004 годзе роля *CzechInvest* у чэшскай эканоміцы была перагледжана. Агенцтва, арыентаванае пераважна на прыцягненне інвестыцый, было прызнана ключавым інстытутам у краіне, адказным за ўнутранае эканамічнае развіццё. У цяперашні час *CzechInvest* пазіцыяніруе сябе як *нацыянальнае агенцтва развіцця*.

Агенцтва мае пяць падраздзяленняў, якія налічваюць 15 дэпартаментаў. Сярод іх дэпартамент інвестыцыйных праектаў, падтрымкі інвестараў, прамысловых зонаў, рэгіянальных праектаў і рэгіянальных офісаў і г.д. Агульная колькасць супрацоўнікаў *CzechInvest* па выніках 2011 года склала 234 асобы. У 2011 годзе пры садзейнічанні агенцтва былі рэалізаваныя 233 праекты на суму 1,3 млрд еўра. Пры гэтым было створана 12,6 тысяч новых працоўных месцаў.

Славацкі досвед. Гісторыя інвестыцыйнага агенцтва ў Славакіі не такая паспяховая ў адрозненне ад Чэхіі.

Інвестыцыйнае агенцтва SARIO, якое па сённяшні дзень існуе ў Славакіі, было створана ў 2001 годзе міністэрствам эканомікі. Функцыі агенцтва былі вызначаныя як «суправаджэнне праектаў, звязаных з падтрымкай прамых замежных інвестыцый і экспарту». Такое шырокае трактаванне функцый агенцтва прывяло да таго, што яны перасякаліся з функцыямі спецыялізаваных дэпартаментаў галіновых міністэрстваў краіны. Праз некалькі гадоў пасля стварэння агенцтва на заканадаўчым узроўні была спроба пазбавіцца ад фрагментарнасці ў яго арганізацыі і функцыях, у тым ліку — павысіць яго статус. Аднак прапановы былі адхіленыя, і агенцтва засталося падпарадкаваным міністэрству эканомікі.

Да стварэння SARIO ў Славакіі ўжо існавала інвестыцыйнае агенцтва. Папярэднікам SARIO было Славацкае нацыянальнае агенцтва замежных інвестыцый і развіцця SNAZIR, створанае яшчэ ў 1991 годзе. Аднак у адрозненне ад *CzechInvest* досвед першага славацкага інвестыцыйнага агенцтва быў негатыўным з-за цэлага комплексу фактараў: ад палітыкі ўрада, незацікаўленага ў стымуляванні ПЗІ, да нямэтавага выкарыстання сродкаў Еўрапейскай камісіі, прыцягнутых на развіццё агенцтва. SNAZIR не мела ні ўплыву, ні рэпутацыі для лабіравання інтарэсаў інвестараў на ўрадавым узроўні.

У выніку неэфектыўнай працы агенцтва і незацікаўленнасці ўрада ў 1994-1999 гадах па прытоку ПЗІ Славакію абагналі не толькі іншыя краіны Вышаградскай групы (Чэхія, Венгрыя і Польшча), але нават менш развітыя Румынія і Балгарыя (Michal Trnik, 2007). У выніку ў 2001 годзе было створана новае інвестыцыйнае агенцтва, якое павінна было стаць класічным агенцтвам па прасоўванні інвестыцый і ўжо ў бліжэйшыя гады прадэманстраваць сваю эфектыўнасць. Аднак SARIO часткова паўтарыла памылкі свайго папярэдніка, і вынікі работы агенцтва зноў былі далёкія ад запланаваных.

Першапачаткова агенцтва было створанае як акцыянернае таварыства, затым зноў было інтэгравана ў структуру міністэрства эканомікі. У выніку інвестарам было прасцей вырашаць пытанні на ўзроўні міністэрства, чым

узаемадзейнічаць з «яшчэ адным» структурным падраздзяленнем. Агенцтва не мела дастатковай палітычнай падтрымкі з боку ўрада, а адпаведна і вагі ў вачах іншых міністэрстваў і ведамстваў. Роля агенцтва ў прыцягненні інвестараў, нават калі SARIO ўдзельнічала ў буйных праектах, ігнаравалася ўрадам. Не былі створаныя і замежныя прадстаўніцтвы, адкрыццё якіх анансавалася адразу пасля стварэння агенцтва, іх функцыі былі дэлегаваныя эканамічным дэпартаментам пасольстваў.

На развіццё інстытута інвестыцыйнага агенцтва ў Славакіі наклала свой адбітак і канкурэнцыя з Чэхіяй і паспяховым *CzechInvest*. Паміж дзвюма краінамі, блізкімі не толькі геаграфічна, але і з падобнымі ключавымі галінамі прамысловасці, інвестары аддавалі перавагу той, якая займалася прыцягненнем інвестыцый больш агрэсіўна, мела станоўчы імідж і эфектыўныя праграмы падтрымкі інвестараў.

Тым не менш, у апошні час SARIO працуе даволі паспяхова. У 2011 годзе агенцтва рэалізавала 26 інвестыцыйных праектаў на суму 517,6 млн. еўра. Колькасць супрацоўнікаў складае 62 асобы.

Інвестыцыйнае агенцтва ў Беларусі: нерэалізаваны патэнцыял

Інвестыцыйнае агенцтва ў Беларусі мае некалькі так званых датаў стварэння. Упершыню такі інстытут з'явіўся ў 2006 годзе пры Міністэрстве эканомікі. Наступны «дзень нараджэння» — 2009-ы год, калі беларускае агенцтва было надзелена ўсімі стандартнымі паўнамоцтвамі інвестыцыйнага агенцтва, аднак па-ранейшаму засталося справаздачным Міністэрству эканомікі. У 2009-2010 годзе даволі актыўна абмяркоўвалася пытанне рэарганізацыі агенцтва і павышэння яго статусу. Планавалася, што кіраўніцтва і кантроль за дзейнасцю агенцтва будзе ажыццяўляць Назіральны камітэт, які ўзначаліць непасрэдна прэм'ер-міністр (Коваленко, 2010). Аднак планы не былі рэалізаваныя.

У маі 2010 года, у адпаведнасці з указам № 273, у Беларусі было створана Нацыянальнае агенцтва інвестыцый і

прыватызацыі. Апошнія змены ў агенцтве адбыліся ў красавіку 2011 года, калі ўказам № 173 яно пераўтварылася ў дзяржаўную ўстанову, падпарадкаваную непасрэдна Міністэрству эканомікі.

Такім чынам, нягледзячы на 6-гадовую гісторыю, трох кіраўнікоў і шэраг пераўтварэнняў, інвестыцыйнае агенцтва Беларусі працягвае заставацца «кішэнным» агенцтвам Міністэрства эканомікі.

Функцыі беларускага агенцтва досыць шырокія: гэта і прыцягненне *greenfield* інвестыцый, і садзейнічанне інвестыцыям тыпу *brownfield*, і праца з прадпрыемствамі, якія знаходзяцца ў працэдуры санацыі або банкруцтва. Апроч гэтага, агенцтва атрымала асобныя функцыі органаў прыватызацыі, і яно суправаджае праекты па прыватызацыі прадпрыемстваў з удзелам замежных інвестараў. Раней таксама агучвалася, што агенцтва будзе працаваць не толькі з замежнымі, але і з нацыянальнымі інвестарамі.

У спісе паслуг на афіцыйным сайце агенцтва пералічаны наступныя: арганізацыя візітаў у Беларусь, у тым ліку дапамога ў атрыманні візаў; прадастаўленне інфармацыі пра інвестыцыйныя магчымасці краіны, спецыяльныя рэжымы і льготы, дзяржаўныя праграмы; падбор аб'ектаў для інвеставання; збор і аналіз інфармацыі па канкрэтных аб'ектах; арганізацыя прамых сустрэчаў з прадстаўнікамі профільных міністэрстваў, мясцовых органаў улады, патэнцыйнымі парнёрамі. Агенцтва таксама прапануе садзейнічанне падчас рэалізацыі інвестпраекту і пасляінвестыцыйнае суправаджэнне.

Далей мы паспрабуем прааналізаваць працу беларускага агенцтва па трох ключавых функцыях інвестыцыйных агенцтваў: фарміраванне станоўчага іміджу краіны, вызначэнне і праца з мэтавымі групамі інвестараў і лабіраванне заканадаўчых зменаў і паляпшэння інвестыцыйнага клімата.

Фарміраванне іміджу (маркетынг для краіны). Гэтая функцыя найбольш істотная ў працы інвестыцыйных агенцтваў краін, малазнаёмых інвестару, геаграфічна малых альбо тых, якія знаходзяцца ў працэсе рэфармавання палітычнай і (ці) эканамічнай сістэм. Да гэтага часу шэраг інвестараў успрымае Беларусь як «terra incognita». Пры гэтым Бела-

русь мае відавочныя геаграфічныя перавагі, традыцыйна моцныя галіны з прадпрыемствамі і маркамі, вядомымі на сусветным узроўні. У свой час чэшскае інвестыцыйнае агенцтва *CzechInvest* здолела выкарыстаць падобныя перавагі для фарміравання станоўчага іміджу краіны і стаць паважаным інвестыцыйным брэндам.

Існуюць розныя стратэгіі маркетынгу на ўзроўні краіны. Часцей за ўсё іх абагульняюць наступным чынам: 1) стратэгія, арыентаваная на прыцягненне максімальнага аб'ёму інвестыцый з максімальна шырокім прасоўваннем краіны на міжнародным узроўні (рэклама ў міжнародных СМІ, інвестыцыйныя выставы, арганізацыя «камандзіровак» патэнцыйных інвестараў у краіну, правядзенне семінараў, інвестыцыйных форумаў і інш.); 2) стратэгія, таксама арыентаваная на прыцягненне інвестыцый, але ўжо з больш кропкавай працай з інвестарамі (прамая перапіска, адрасная рэклама, арганізацыя семінараў і круглых сталоў на ўзроўні галін эканомікі, прэзентацыя канкрэтных прадпрыемстваў або праектаў); 3) стратэгія, якую выкарыстоўваюць агенцтвы краін, што ўжо прыцягнулі значныя аб'ёмы замежных інвестыцый і арыентаваныя на абслугоўванне дзейных інвестараў (інвестыцыйнае кансультаванне, дапамога інвестарам у адміністрацыйна-арганізацыйных пытаннях, пакрокавае суправаджэнне інвестыцыйных праектаў).

Як правіла, фарміраванне іміджу краіны патрабуе не менш за два гады з актыўнай рэкламай у СМІ і ў дзелавых колах, пасля чаго пачынаецца этап непасрэднага прыцягнення інвестыцый (Коваленко, 2010). Аднак у стане перманентных пераўтварэнняў і перагляду функцый выпрацаваць эфектыўную стратэгію краінавага маркетынгу складана. Апроч гэтага, актыўная рэклама ў СМІ патрабуе значнага бюджэту. На сённяшні дзень у межах гэтай функцыі найбольш прыкметным з'яўляецца ўдзел беларускага агенцтва ў арганізацыі штогадовых інвестыцыйных форумаў.

Мэтавы выбар інвестараў. Патрабаванні і пажаданні замежных інвестараў вельмі разнастайныя, і краіна не можа адпавядаць ім усім адначасова. Як адзначалася вышэй, паспяховыя інвестыцыйныя агенцтвы арыентуюцца ў сваёй працы на канкрэтныя сегменты рынку, у якіх краіна тра-

дыцыйна моцная, мае буйныя прадпрыемствы альбо патэнцыйна можа быць паспяховай (напрыклад, дзякуючы свайму геаграфічнаму становішчу, прыродным умовам, кваліфікаванай працоўнай сіле альбо іншым спецыфічным патрабаванням інвестара).

Такая тактыка дазваляе больш эканомна расходаваць патэнцыял інвестыцыйнага агенцтва. Як правіла, выбар напрамку адбываецца на некалькіх узроўнях: выбіраюцца краіны, рэгіёны, сектары, галіны альбо пэўныя кампаніі. Выбар мэтавых груп інвестараў дазваляе не толькі больш эфектыўна выкарыстоўваць бюджэт агенцтва, але і сканцэнтравацца на найбольш «чуллівых» галінах ці найбольш істотных для эканомікі краіны. Такое факусаванне таксама дазваляе пачаць рэструктурызацыю эканомікі краіны.

У выніку выбар адбываецца паміж галінамі, здольнымі прыцягнуць максімум інвестыцый у краіну, і галінамі, якія валодаюць найбольшымі патэнцыяльнымі выгодамі з пункту гледжання доўгатэрміновага эканамічнага развіцця.

CzechInvest у працэсе выбару мэтавых груп інвестараў сканцэнтравалася на тых галінах, у якіх, з аднаго боку, назіралася адставанне ў тэхналагічным плане, а з другога — быў патэнцыял развіцця на падставе замежнага вопыту. Такім чынам, упор быў зроблены на галіны, якія краіна магла развіваць на ўласнай базе (наяўнасць працоўнай сілы адпаведных спецыяльнасцяў, сыравінная база і інш.) Сярод іх былі аўтамабілебудаванне, электроніка і мікраэлектроніка, хімічная прамысловасць, фармацэўтыка. Пасля паспяховага прыцягнення інвестараў у гэтыя ключавыя галіны спектр мэтавых інвестараў быў пашыраны. У яго дадаліся авіяцыйная і медыцынская тэхніка, біятэхналогіі і інш.

Беларускае агенцтва ў цяперашні час у якасці мэтавых называе некалькі блокаў галін: першы блок — біятэхналогіі і фармацэўтыка, другі — альтэрнатыўная энергетыка; трэці — інфармацыйна-камунікацыйныя тэхналогіі. Абгрунтаванне абраных накірункаў і патэцыял Беларусі ў іх прыводзіцца на афіцыйным сайце агенцтва. На думку экспертаў беларускага агенцтва, менавіта гэтыя галіны будуць актыўна развівацца ў бліжэйшыя некалькі дзесяцігоддзяў. Пры гэтым агенцтва плануе развіваць і базавыя галіны беларускай эканомікі, напрыклад, машынабудаванне (Крапівіна, 2011).

Лабіраванне заканадаўчых зменаў і паляпшэння інвестыцыйнага клімату. Нягледзячы на важнасць фарміравання станоўчага іміджу і вызначэнне мэтавых груп інвестараў, ключавой функцыяй інвестыцыйнага агенцтва даследчыкі прызнаюць лабіраванне заканадаўчых зменаў для паляпшэння інвестыцыйнага клімату ў краіне. Эфектыўнае агенцтва можа і павінна стаць каталізатарам інвестыцыйных рэформаў у краіне, паколькі займае стратэгічнае становішча паміж урадам і замежнымі інвестарамі і спрыяе іх дыялогу. Апроч гэтага, шэраг экспертаў прызнаюць, што гэта функцыя найбольш уплывае на аб'ём прыцягнутых прамых замежных інвестыцый (*Morisset and Andrews-Johnson*, 2004).

Аднак для таго, каб мець магчымасць лабіраваць інтарэсы інвестараў і змены ў заканадаўстве, агенцтва павінна карыстацца даверам ўрада. Калі агенцтва падпарадкавана аднаму з міністэрстваў, то, як правіла, яму складана выконваць дадзеную функцыю, паколькі ў яго недастаткова паўнамоцтваў. Любая прапанова ў такім выпадку павінна прайсці праз «некалькі рук», перш чым дасягуць прэм'ер-міністра ці прэзідэнта. Па дадзенных даследаванняў Сусветнага банка, прыток ПЗІ значна ніжэйшы ў тых краінах, дзе інвестыцыйнае агенцтва з'яўляецца часткай міністэрства, а не самастойнай структурай або прыватна-дзяржаўным інстытутам. Эфектыўнасць агенцтва таксама ўзмацняецца, калі пры ім створаны назіральны савет, у які ўваходзяць разам з прадстаўнікамі міністэрстваў і ўрада прадстаўнікі бізнесу. Чым большая колькасць такіх прадстаўнікоў, тым большая эфектыўнасць работы агенцтва. Апроч гэтага, эфектыўнасць агенцтва значна ўзрастае, калі яно нясе справаздачу непасрэдна прэзідэнту ці прэм'ер-міністру краіны (*Morisset*, 2003).

Пацвярджэннем вышэйсказанага з'яўляецца досвед чэшскага агенцтва *CzechInvest* і славацкага агенцтва SARIO. У абодвух выпадках агенцтва створаны пры міністэрствах, аднак калі *CzechInvest* атрымалася дамагчыся аўтаномнасці, у тым ліку замацаванай на заканадаўчым узроўні, то SARIO па-

ранейшаму застаецца агенцтвам пры міністэрстве. Дабіцца даверу і магчымасці спрыяць зменам заканадаўсіва чэшскае агенцтва здолела дзякуючы існаванню Назіральнага савета, які спрыяў дыялогу паміж урадам і прыватным бізнесам.

У Беларусі, нягледзячы на намер павысіць статус агенцтва, стварыць Назіральны камітэт і падпарадкаваць агенцтва не міністэрству эканомікі, а прэм'ер-міністру, гэтыя змены не былі рэалізаваныя. На сённяшні дзень агенцтва з'яўляецца дзяржаўнай установай, падначаленай міністэрству эканомікі. Агенцтва працягвае адлюстроўваць «дзяржаўны погляд» на праблему інвестыцый у краіне, не маючы шчыльных кантактаў з беларускім бізнесам.

Тут трэба адзначыць, што ў краіне з 2001 года пры Савеце міністраў дзейнічае Кансультатыўны савет па замежных інвестыцыях (КСЗІ), у які ўваходзяць з боку дзяржавы — кіраўнікі рэспубліканскіх органаў дзяржкіравання і дзяржаўных арганізацый, падпарадкаваных ураду краіны, з замежнага боку — кіраўнікі міжнародных арганізацый, замежных кампаній і карпарацый. Узначальвае савет прэм'ер-міністр. Мэта Кансультатыўнага савета сфармулявана як «павышэнне эфектыўнасці працы па прыцягненні замежных інвестыцый у эканоміку краіны, забяспячэнне правядзення паслядоўнай дзяржаўнай палітыкі ў гэтай галіне». Сярод задач — садзейнічанне ў распрацоўцы дзяржаўнай палітыкі па прыцягненні інвестыцый, аналіз фактараў, што стрымліваюць прыток замежных інвестыцый, фарміраванне іміджу краіны за мяжой.

Такім чынам, у краіне існуюць два інстытуты, адказныя за прыцягненне замежных інвестыцый з амаль што аднолькавымі функцыямі (калі іх разглядаць з пункту гледжання класічнага інвестыцыйнага агенцтва). Па складу ўдзельнікаў КСЗІ нагадвае той самы назіральны савет, які эксперты прапаноўваюць ствараць пры інвестыцыйным агенцтве для павышэння яго аўтаномнасці і аўтарытэту. Аднак у Беларусі гэтыя два інстытуты не маюць дачынення адзін да другога.

ВЫСНОВЫ

Нягледзячы на багаты досвед развіцця інстытута інвестыцыйных агенцтваў за мяжой і шэраг даследаванняў, Беларусь пры стварэнні інвестыцыйнага агенцтва не змагла пазбегнуць тыповых памылак. Пры гэтым шматлікія істотныя змены агучваліся, аднак не былі рэалізаваныя. У межах дадзенага артыкула мы не будзем даваць рэкамендацыі, але яшчэ раз падкрэслім тыя асаблівасці работы інвестыцыйнага агенцтва ў Беларусі, якія не адпавядаюць сусветнай практыцы.

Пытанне падпарадкаванасці. Ва ўсіх істотных даследаваннях, прысвечаных эфектыўнаму прасоўванню замежных інвестыцый і ролі ў гэтым інвестыцыйных агенцтваў, наступнае гучыць як аксіёма: чым вышэйшы статус агенцтва, тым больш эфектыўна яно выконвае свае ключавыя функцыі. На жаль, беларускае агенцтва ў працэсе ўсіх пераўтварэнняў так і не змагло выйсці з-пад крыла міністэрства эканомікі.

Узаемадзеянне з прыватным бізнесам. Адным са спосабаў павышэння якасці працы агенцтва з'яўляецца стварэнне савета дырэктароў (назіральнага савета), які аб'ядноўвае прадстаўнікоў улады і прыватнага бізнесу. Такі орган дазваляе бізнесу даносіць да ўладаў інфармацыю пра неабходныя змены для паляпшэння інвестыцыйнага клімату, а ўладам — атрымліваць рэакцыю на змены, якія праводзяцца, «з першых крыніцаў». Беларускае агенцтва не мае такога органа, аднак у краіне існуе асобны інстытут — Кансультатыўны савет па замежных інвестыцыях, які надзелены часткай класічных функцый інвестыцыйнага агенцтва.

Стратэгія агенцтва. Вопыт чэшскага інвестыцыйнага агенцтва *CzechInvest* дэманструе, што на першапачатковым этапе, калі агенцтва фарміруе свой імідж, выбудоўвае адносіны з урадам і «зарабляе» рэпутацыю, мае сэнс сканцэнтравацца на праектах, якія здольныя даць хуткі вынік. У прыватнасці, *CzechInvest* сканцэнтравалася на greenfield інвестыцыях у тры ключавыя сектары. Беларускае агенцтва, нягледзячы на адсутнасць практычнага досведу і адносна невялікі штат супрацоўнікаў, прапануе інвестарам

суправаджэнне новых праектаў, праектаў з удзелам мясцовых партнёраў, стварэнне сумесных прадпрыемстваў на базе існуючых. Агенцтва таксама аказвае падтрымку ў рэалізацыі *brownfield* праектаў (сярод яго паслуг значацца падбор будынкаў і зямельных надзелаў для інвеставання). Апрача таго, агенцтва мае асобныя паўнамоцтвы органаў прыватызацыі і ўдзельнічае ў рэалізацыі пілотных праектаў па прыватызацыі шэрагу беларускіх прадпрыемстваў. Такім чынам, беларускаму агенцтву нададзены функцыі агенцтва развіцця, якое ажыццяўляе комплекснае суправаджэнне замежных інвестараў. Аднак сусветная практыка сведчыць, што гэта не самы кароткі шлях да стварэння паспяховага і эфектыўнага інстытута інвестыцыйнага агенцтва.

Тым не менш, беларускае агенцтва вызначыла ключавыя мэтавыя галіны для развіцця (біятэхналогіі і фармацэўтыка, альтэрнатыўная энэргетыка і інфармацыйна-камунікацыйныя тэхналогіі), перспектыўныя з пункту гледжання патэнцыялу краіны і сусветных трэндаў, што адпавядае сусветнай практыцы.

Штат супрацоўнікаў. Шырокія функцыі агенцтва патрабуюць дастатковай колькасці кваліфікаваных спецыялістаў, здольных суправаджаць розныя інвестыцыйныя праекты, займацца прыватызацыйнымі пагадненнямі, ажыццяўляць пасляпраектнае абслугоўванне і інш. *CzechInvest* да моманту пашырэння сваіх функцый ўжо мела ў штаце каля 50 чалавек, славацкае агенцтва SARIO пачынала сваю працу з 40 супрацоўнікамі (*Michal Trnik*, 2007). У беларускім агенцтве на сённяшні дзень працуе каля 30 чалавек.

Замежныя прадстаўніцтвы і рэгіянальная офісы. Стварэнне прадстаўніцтваў за мяжой можа стаць важным крокам на шляху прыцягнення інвестараў з канкрэтнай краіны. У свой час *CzechInvest* зрабіла стаўку на машынабудаўнічую галіну Японіі і адкрыла офісы ў тых еўрапейскіх гарадах, дзе канцэнтруецца японскі бізнес — Дзюсельдорфе і Лондане; затым быў адчынены офіс і ў Японіі. Даследаванні паказваюць, што практыка «перакладання» адказнасці за працу з замежнымі інвестарамі на эканамічныя аддзелы пасольстваў не апраўдвае сабе. Пры гэтым праца замежнага прадстаўніцтва ў ключавых (пасля вызначэння мэта-

вых груп інвестараў) кропках можа мець істотныя вынікі. Рэгіянальная сетка падраздзяленняў дазваляе агенцтву ў поўнай меры выконваць ролю пасярэдніка паміж інвестарамі і рэгіянальнымі ўладамі. Інвестараў, як правіла, цікавіць не толькі сталічны рэгіён, аднак мясцовыя ўлады больш насцярожана ставяцца да замежных інвестыцый, чым сталічныя. Таму праца агенцтва ў рэгіёнах палягае не толькі ў прасоўванні інтарэсаў інвестараў, але і ў працы з прадстаўнікамі мясцовай улады і фарміраванні ў іх навыкаў узаемадзеяння з замежнымі інвестарамі. У прыватнасці, пра гэта сведчыць вопыт Чэхіі.

Такім чынам, на сённяшні дзень можна канстатаваць пэўны разрыў паміж дзеючым у Беларусі інвестыцыйным агенцтвам і паспяховымі замежнымі інстытутамі такога ж тыпу. Апошнія арганізацыйныя пераўтварэнні ў агенцтве адбыліся у 2011 годзе, таму можна дапусціць, што праз пэўны час ацаніць працу агенцтва ў межах акрэсленых функцый можна будзе больш грунтоўна.

ЛІТАРАТУРА

Bandelj, N., «Embedded Economies: Social Relations as Determinants of Foreign Direct Investment in Central and Eastern Europe,» Social Forces 81, no. 2 (2002) p. 6.

Global Investment Promotion Best Practices 2012. Investment Climate. World Bank Group. April 2012.

Encarnation D. J. and Wells L. T. Jr. «Competitive Strategies in Global Industries: A View From Host Governments», in Porter M E (ed): Competition in Global Industries. Boston: HBS. 1986.

Investment promotion agencies as policy advocates. Investment Advisory Series, Series A, number 2. United Nations, New York and Geneva. 2008.

MIGA-FIAS Research Project «Competing for FDI: Inside the operations of four national investment promotion agencies», 2005.

Morisset J. «Does a Country Need a Promotion Agency to Attract Foreign Direct Investment? » The World Bank, Foreign Investment Advisory Service, 2003. Рэжым доступу: http://*elibrary.worldbank.org*/content/workingpaper/10.1596/1813-9450-3028

Morisset J. and Andrews-Johnson K. The Effectiveness of Promotion Agencies at Attracting Foreign Direct Investment. Washington, DC: World Bank, 2004.

The World Of Investment Promotion At A Glance: A Survey of Investment Promotion Practices. ASIT Advisory Studies №. 17. United Nations, New York and Geneva, 2001.

Harding, T., Javorcik, B. «Roll out the Red Carpet and They Will Come: Investment Promotion and FDI Inflows,» The Economic Journal, vol. 121, issue 557. December 2011.

Trnik, M. The role of investment promotion agencies at attracting foreign direct investment and their impact on economic development in central Europe (The Czech Republic and Slovakia in comparative perspective), p. 12. Доступ праз Інтэрнэт: http://*www.michal.trnik.com/prace/michal_trnik_ma_thesis.pdf*

Wells L. and Wint A. Marketing a Country: Promotion as a Tool for Attracting Foreign Direct Investment. Foreign Investment Advisory Service (FIAS). 1990, revised 2000.

Власовец, Т. «Маркетинг для страны» // Беларуская думка, №3, 2010. С. 58-61.

Колькин, Д. «Национальное агентство инвестиций и приватизации Республики Беларусь – «одно окно» для иностранных инвесторов» // Экономика. Финансы. Управление. Июль, 2011. С. 80-83.

Крапивина, Л. «Новый формат и содержание работы» // Экономика Беларуси, №3, 2011. С. 62-66.

Обзор инвестиционной политики Республики Беларусь. Организация объединенных наций, Нью-Йорк и Женева. 2009.

Рэформа зямельнага адміністравання ў Беларусі

Сяргей Шаўроў

УВОДЗІНЫ

Вызначэнне. Вызначэнне тэрміна «зямельнае адміністраванне» (*Land Administration*) дадзена ААН і міжнароднай федэрацыяй землеўпарадчыкаў FIG у 1999 г. (*Land Administration Guidlenes*, 1996). Зямельнае адміністраванне — працэс вызначэння, запісу і размеркавання інфармацыі аб уладанні, вартасці і выкарыстанні нерухомых рэчаў у рамках зямельнай палітыкі (*Land Policy*), якая праводзіцца ў краіне.

Парадыгма зямельнага адміністравання тлумачыцца схемай на малюнку 1.

Малюнак 1.

Парадыгма зямельнага адміністравання

Зямельнае адміністраванне рэалізуе зямельную палітыку (*Land Policy*) і выкарыстоўвае інфармацыйную інфраструктуру дзяржавы. Яно забяспечвае ўстойлівае

развіццё эканомікі, з'яўляючыся «фундаментам» рынку нерухомасці (*Land Market, Immovable Property Market*), менеджмента нерухомасці (кіраванне зямельнымі рэсурсамі — *Land Management*), менеджмента ўтрымання нерухомасці (*Facility Management*), кіравання актывамі ў форме нерухомасці (напрыклад, іпатэка), інвестыцыйнай прыцягальнасці, падаткаабкладання маёмасці, аховы навакольнага асяроддзя і інш.

Дэ Сота (2001) тлумачыць працэс зараджэння капіталу шасцю эфектамі прыватнай уласнасці. Сярод іх: фіксацыя эканамічнага патэнцыялу актываў, інтэграцыя разрозненай інфармацыі пра зямлю і яе прыналежнасці, адказнасць уласнікаў у дачыненні да ўласнасці, падвышэнне ліквіднасці актываў, паспартызацыя здзелак. Усё гэта так ці інакш забяспечваецца зямельным адміністраваннем.

Функцыі зямельнага адміністравання. Зямельнае адміністраванне рэалізуе 7 асноўных функцый:

1. Ідэнтыфікацыя аб'ектаў нерухомасці. У айчынным заканадаўстве гэта функцыя называецца «індывідуальнае вызначэнне рэчы», згодна з артыкулам 138 Грамадзянскага кодэкса Рэспублікі Беларусь. Індывідуальнае вызначэнне нерухомай рэчы ажыццяўляецца шляхам выканання дзелавога працэсу, які называецца «фарміраванне нерухомай маёмасці» (*Real Estate Formation* — англ.). Фарміраванне аб'екта нерухомасці — гэта, з аднаго боку, юрыдычныя дзеянні, наступствам якіх з'яўляецца ўзнікненне падставаў для дзяржаўнай рэгістрацыі аб'ектаў нерухомасці. З іншага боку, гэта пэўная тэхнічная працэдура вызначэння адметных характарыстык нерухомасці: межаў, плошчы, мэтавага прызначэння, канструктыўных элементаў і інш. Фарміраванне нерухомай маёмасці рэгулюецца спецыяльнымі нарматыўнымі прававымі актамі. Напрыклад, у Швецыі — гэта закон «Аб фарміраванні нерухомай маёмасці» (*Real Property Formation Act*). У Беларусі — гэта інструкцыі, зацверджаныя Дзяржаўным камітэтам па маёмасці і ўнесеныя ў рэестр прававых актаў. Па выніках фарміравання нерухомасці ствараюцца дакументы, на падставе якіх складаецца кадастр нерухомасці. У Беларусі — гэта землеўпарадкавальная справа для зямельнага надзелу; тэхнічны пашпарт для капітальнага будаўніцтва

альбо ізаляванага памяшкання; акт поўнай інвентарызацыі (маёмасці, нематэрыяльных актываў, абавязальніцтваў і да г.п.) для прадпрыемства як маёмаснага комплекса. Фарміраваннем нерухомасці займаюцца прафесіяналы, якія ў кожнай краіне называюцца па-свойму. У краінах Еўрапейскага саюза — Surveyor (сервеер ці геадэзіст), у Расійскай Федэрацыі — «кадастравы інжынер» (*http://wiki.cadastre.ru*), у Беларусі — інжынер па тэхнічнай інвентарызацыі і землеўпарадчык.

2. Вядзенне кадастра нерухомасці. Кадастр нерухомасці — інфармацыйны рэсурс дзяржавы, які ўтрымлівае звесткі пра нерухомыя рэчы. Пад тэрмінам «вядзенне» разумеецца збор, назапашванне, захаванне, апрацоўка, узнаўленне і выдача інфармацыі пра аб'екты нерухомасці.

3. Рэгістрацыя і вядзенне рэгістра правоў на нерухомасць. Гэта функцыя лічыцца асноўнай у зямельным адміністраванні, што абумоўлена перш за ўсё эканамічным інтарэсам. Людзі факусуюцца на куплі-продажы, інвестыцыях, будаўніцтве, арэндзе і інш. Гэта і лічыцца рынкам нерухомасці. Прававыя асновы для трансакцый з нерухомай маёмасцю забяспечвае рэгістрацыя юрыдычных фактаў на рынку нерухомасці. Рэгістрацыя — гэта проста адзін з метадаў збору інфармацыі, апроч якога ёсць яшчэ два: інспекцыя і дэкларацыя. Інфармацыя назапашваецца ў спецыяльным інфармацыйным рэсурсе. У Беларусі ён называецца Адзіны рэгістр нерухомай маёмасці, правоў на яе і здзелак з ёй. Пастановай урада дадзены рэсурс аднесены да базавых рэсурсаў дзяржавы. У літаратуры на англійскай мове звычайна выкарыстоўваецца гістарычная назва дадзенага рэсурсу — *Land Register* («зямельны рэгістр», *англ.*).

У Беларусі, Швецыі, Малдове, Нарвегіі кадастр і рэгістр нерухомасці — адзіныя сістэмы. У Германіі, Іспаніі — розныя. У Расіі кадастр і рэгістр знаходзяцца ў стадыі аб'яднання.

4. Збор, назапашванне і распаўсюд эканамічнай інфармацыі пра нерухомую маёмасць. Эканамічная інфармацыя дзеліцца на дзве катэгорыі: інфармацыя пра рынкавую вартасць і інфармацыя пра цэны на рынку. Рынкавая вартасць для мэтаў зямельнага адміністравання вызначаецца асаблівым спосабам, які называецца «масавая ацэнка»

(*Mass Appraisal — англ.*). У Беларусі масавая ацэнка называецца кадастравай ацэнкай, а рынкавая вартасць, вызначаная масавай ацэнкай, — кадастравай вартасцю. Эканамічныя дадзеныя звычайна назапашваюцца і распаўсюджваюцца ў асобных інфармацыйных рэсурсах: у рэгістры вартасці (*Value Register — англ.*) і ў рэгістры цэн (Price Register — *англ.*). У Беларусі гэтыя інфармацыйныя рэсурсы ўваходзяць у склад дзяржаўнага зямельнага кадастра, згодна з арт.84 «Утрыманне і вядзенне дзяржаўнага зямельнага кадастра» Кодэкса Рэспублікі Беларусь аб зямлі.

5. Збор, назапашванне, распаўсюд інфармацыі пра адміністрацыйна-тэрытарыяльны падзел дзяржавы і вядзенне рэгістра адміністрацыйна- тэрытарыяльных і тэрытарыяльных адзінак.

6. Збор, назапашванне, распаўсюд і вядзенне адраснага рэестра. Гэта інфармацыя з-за шэрагу прычын стала аб'ектам пільнай увагі ў Беларусі толькі ў 2007 годзе.

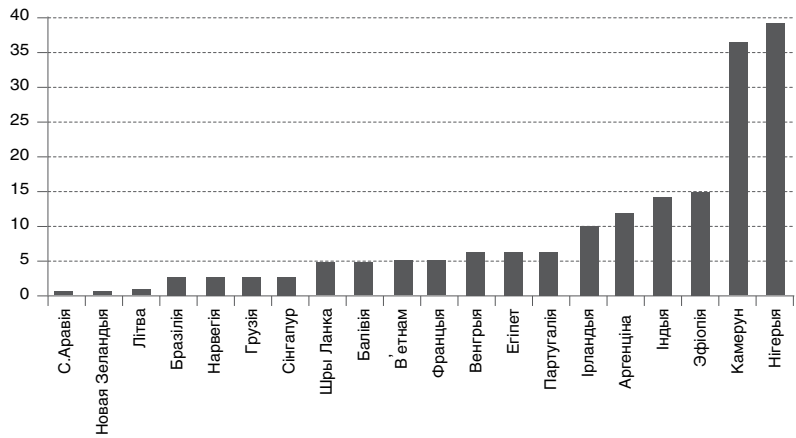
7. Збор, назапашванне і распаўсюд прасторавай інфармацыі. Гэта функцыя стала асобнай адносна нядаўна. З аднаго боку, такая з'ява цалкам зразумелая: зямля і яе прыналежнасці як мінімум трохмерныя. З іншага боку, развіццю гэтай часткі зямельнага адміністравання спрыялі пэўныя абставіны. Першае — развіццё тэхналогій дыстанцыйнага зандзіравання, у тым ліку лазернае сканаванне лідарамі. Другое — еўрапейская дырэктыва INSPIRE, згодна з якой у маштабах Еўропы прынятая адзіная канцэпцыя прасторавай інфармацыі і адзіныя стандарты, у тым ліку на метададзеныя.

Зямельнае адміністраванне і падаткаабкладанне. Па Дэ Сота, галоўная задача зямельнага адміністравання — ідэнтыфікацыя актываў і ўтварэнне фармальнага рынку нерухомасці. На гэта патрабуюцца велізарныя інвестыцыі. Таму Еўрапейская эканамічная камісія рэкамендуе выкарыстоўваць інфармацыю зямельнага адміністравання для вырашэння шматлікіх задач, у прыватнасці, для мэтаў падаткаабкладання. Кадастр нерухомасці мае фіскальную функцыю ў той ці ў іншай ступені ва ўсіх краінах, а ў некаторых — гэта частка сістэмы зямельнага адміністравання, адасобленая ў структуру міністэрства фінансаў (Іспанія, Партугалія і інш.).

Аптымальнасць зямельнага адміністравання. Выкарыстоўваюцца розныя крытэрыі ацэнкі якасці зямельнага адміністравання. Адзін з іх — кошт трансакцыі. Гэты паказчык характарызуе ўзровень выдаткаў на пераход права на нерухомасць ад праваўладальніка да кандыдата ў праваўладальнікі. Лічыцца, чым меншы кошт трансакцыі, тым лепшае зямельнае адміністраванне. Пры гэтым узровень у 7–10% ад кошту актыву з'яўляецца крытычным. Гэты паказчык як адзін з найбольш значных перыядычна аналізуецца Сусветным банкам для ацэнкі ўмоваў для бізнеса (малюнак 2).

Малюнак 2.

Кошт пераходу права ў розных краінах
(% ад кошту актыву)



Яшчэ адным крытэрыям ацэнкі якасці зямельнага адміністравання можна лічыць рэйтынг краін у справаздачы Сусветнага банка DoingBusiness па раздзеле «Property Registration». Методыка разліку дадзенага рэйтынгу ўлічвае не толькі кошт паслуг зямельнага адміністравання грамадзянам і юрыдычным асобам, але і колькасць выконваемых пры гэтым працэдур і затрачаны на гэта час.

Зямельнае адміністраванне і міжнародная каардынацыя. Праблемы зямельнага адміністравання знаходзяцца ў цэнтры ўвагі многіх міжнародных арганізацый. Каардынацыю ў дадзенай вобласці дзейнасці ў Еўропе ажыццяўляе

Еўрапейская эканамічная камісія ААН (UNECE). У прыватнасці, рабочая група па зямельным адміністраванні (WPLA) Камітэта па жыллі і зямельным адміністраванні (Housing and Land Management Committee, *www.unece.org*) UNECE. UNECE ахоплівае 56 еўрапейскіх краін, краіны Цэнтральнай Азіі, Расію і дзве краіны Паўночнай Амерыкі: ЗША і Канаду. Спецыялістаў усяго свету ў гэтай вобласці аб'ядноўвае Міжнародная федэрацыя інжынераў у галіне землеўпарадкавання FIG (*www.fig.net*). Апроч гэтага, Міжнародная сельскагаспадарчая арганізацыя ААН (FAO, *www.fao.org*), Міжнародны цэнтр рэгістрацыйнага права (CINDER), Еўрапейская асацыяцыя рэгістраў правоў на нерухомасць (ELRA, www. www.elra.eu), EUROGRAPHICS і EUROGI (www.eurogi.org) — Еўрапейскія грамадскія арганізацыі спецыялістаў у галіне ГІС і прасторавай інфармацыі.

Кадравае забеспячэнне зямельнага адміністравання. Вышэйшыя вучэбныя ўстановы краін Еўрапейскага саюза ажыццяўляюць падрыхтоўку спецыялістаў па спецыяльнасці «зямельнае адміністраванне» і «зямельны менеджмент». Да прыкладу, двухгадовая магістарская праграма навучання па дадзенай спецыяльнасці ў Каралеўскім тэхналагічным інстытуце (KTH, Швецыя, Стакгольм) прадугледжвае наступныя абавязковыя вучэбныя праграмы: ацэнка нерухомай маёмасці; аналіз інвестыцый у нерухомую маёмасць; зямельная палітыка; фарміраванне нерухомай маёмасці і кадастравае картаграфаванне; здзелкі з уласнасцю; развіццё гарадскіх земляў (тэрытарыяльнае планаванне); масавая ацэнка і ГІС-метады; прымусовы продаж маёмасці; зямельныя інфармацыйныя сістэмы; права на нерухомую маёмасць (*www.infra.kth.se*).

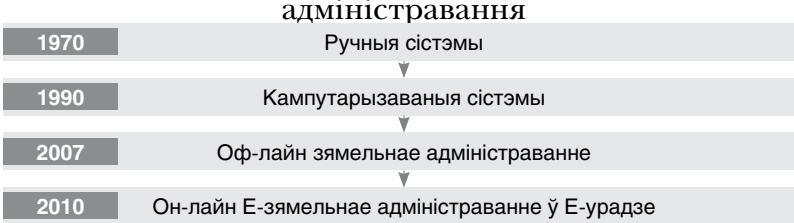
У Беларусі падрыхтоўка спецыялістаў такой «сінтэтычнай» спецыяльнасці пакуль што не вядзецца. Няма такой пасады і ў кваліфікацыйных даведніках Міністэрства працы. Вышэйшыя навучальныя ўстановы краіны (БДТУ, БДУ, БНТУ, БАТУ) рыхтуюць спецыялістаў больш вузкай спецыялізацыі, якія потым займаюць пасады ацэншчыкаў, дзяржаўных рэгістратараў, землеўпарадчыкаў, ГІС-спецыялістаў, інжынераў па тэхнічнай інвентарызацыі. Істотны

ўклад у стварэнне кадравага патэнцыялу зямельнага адміністравання робіць Вучэбны цэнтр Дзяржкаммаёмасці Рэспублікі Беларусь.

Эвалюцыя тэхналогій зямельнага адміністравання. Сучаснае зямельнае адміністраванне перажывае перыяд імклівага тэхналагічнага прарыву. Адбываецца гэта з-за таго, што паўсюдна прыймаюцца канцэпцыі электронных урадаў (Е-урадаў). Дзяржавы аптымізуюць свае ўласныя адміністрацыйныя паслугі з мэтай зрабіць іх больш простымі і хуткімі. Інструментам для гэтага з'яўляюцца інфармацыйна-камунікацыйныя тэхналогіі. У выніку зямельнае адміністраванне эвалюцыянуе ў электроннае, так званае «Е-зямельнае адміністраванне». У ім няма месца папяровым дакументам. Дадзеныя пераносяцца не паперай, а электрычнымі сігналамі. На малюнку 3 паказаны стадыі эвалюцыі тэхналогій зямельнага адміністравання. Мяркуецца, што ў бліжэйшы час зямельнае адміністраванне ператворыцца ў беспапяровае электроннае адміністраванне ў рэжыме рэальнага часу ў складзе электронных урадаў.

Малюнак 3.

Стадыі эвалюцыі тэхналогій зямельнага адміністравання



Уплыў зямельнага адміністравання на ўнутраны валавы прадукт краіны

Некаторыя даследчыкі сцвярджаюць, што 60-70% працэнтаў валавага ўнутранага прадукту (ВУП) кожнай краіны так ці інакш звязаныя з выкарыстаннем нерухомасці. Як ужо адзначалася, рынкі нерухомасці, крэдытаванне і іпатэка, падаткаабкладанне, інвестыцыі, дэвелапмент нерухомасці — усё гэта засноўваецца на інфармацыі, якая «здабываецца» зямельным адміністраваннем. Такім чынам,

можна сцвярджаць, што якасць зямельнага адміністравання ўздзейнічае на істотную частку ВУП краіны.

Рэформа зямельнага адміністравання ў Беларусі і за мяжой

Рэформа зямельнага адміністравання ў розных краінах мае агульны характар і праводзіцца звычайна па наступных асноўных напрамках:

— удасканаленне зямельнай палітыкі;
— развіццё прававой асновы зямельнага адміністравання;
— стварэнне арганізацыйнай і тэхнічнай сістэм зямельнага адміністравання і інтэграцыя іх у электронны ўрад.

Мэта рэформы — аптымізацыя фактараў, якія ўплываюць на эканоміку. Напрыклад, падвышэнне эфектыўнасці і празрыстасці рынку нерухомасці, памяншэнне карупцыі на ім; падвышэнне інвестыцыйнай прыцягальнасці, змяншэнне трансакцыйных коштаў і г.д.

Зямельнае адміністраванне характарызуецца, сярод іншага, такім паказчыкам, як устойлівасць. Зямельная палітыка, прававая аснова зямельнага адміністравання не павінны змяняцца занадта часта, паколькі яны тычацца ўсяго насельніцтва. Спецыялістаў сістэмы зямельнага адміністравання і насельніцтва, якое ўзаемадзейнічае з імі, варта навучаць працы з дадзеным механізмам. Частыя змены вымагаюць пастаяннага перавучвання. І тыя, і іншыя карыстаюцца пэўнымі інфармацыйна-камунікацыйнымі тэхналогіямі. Змены правілаў зямельнага адміністравання патрабуюць унясення карэктываў у дзейнае праграмнае забеспячэнне. Усё гэта зніжае ўстойлівасць зямельнага адміністравання. Для Беларусі на сённяшнім этапе характэрныя менавіта частыя навацыі заканадаўства, якое ўплывае на ўстойлівасць зямельнага адміністравання. Колькасць выдадзеных за апошнія некалькі гадоў нарматыўных прававых дакументаў у гэтай сферы — больш за 3 дзясяткі, а іх агульная колькасць набліжаецца да сотні.

Зямельнае адміністраванне адлюстроўвае паводзіны так званага фармальнага рынку нерухомасці. Чым лепшае зямельнае адміністраванне, тым больш насельніцтва разумее

і выкарыстоўвае фармальную сістэму і тым меншы нефармальны (шэры, чорны) рынак нерухомасці.

За апошні час зямельнае адміністраванне Беларусі істотна пераўтварылася. Пералічым некаторыя вынікі.

Развіццё прававой асновы. Пачатак рэформе зямельнага адміністравання паклаў Грамадзянскі кодэкс Рэспублікі Беларусь (далей – ГК) 1998 года. Можна казаць пра дзясяткі артыкулаў, якія так ці інакш тычацца зямельнага адміністравання: артыкулы 7, 130, 131, 165, 166, 219, 220, 223, 224, 226, 235, 254, 268, 320, 322, 333, 360, 403, 522, 529, 531, 535, 544, 545, 555, 580, 604, 614, 629, 900, 1010, 1069, 1072, 1079, 1134. Самае галоўнае заключаецца ў тым, што ў ГК 1998-га года ўпершыню ў айчынным заканадаўстве былі вызначаныя прававыя наступствы нерэгістрацыі нерухомасці, правоў на яе і здзелак з ёю. Наступствы заключаюцца ў тым, што незарэгістраваная маёмасць, правы на яе не прызнаюцца дзяржавай, не могуць з'яўляцца аб'ектамі судовай абароны, а незарэгістраваныя здзелкі з нерухомасцю лічацца несапраўднымі. Усё гэта матывуе насельніцтва прадстаўляць сістэме зямельнага адміністравання інфармацыю пра нерухомасць для фарміравання адпаведных запісаў. А артыкулам 131-м ГК гэтыя запісы абвешчаныя публічнымі, то бок даступнымі для трэціх асобаў. У адпаведнасці з арт.1010 ГК, звесткі пра правы на маёмасць і здзелкі з ёй, якія падлягаюць дзяржаўнай рэгістрацыі, не могуць складаць службовую ці камерцыйную таямніцу.

Паваротным пунктам развіцця прававой асновы зямельнага адміністравання стаў Закон №133-З «Аб дзяржаўнай рэгістрацыі нерухомай маёмасці, правоў на яе і здзелак з ёй» 2002-га года. Праект дадзенага закона распрацаваны пры падтрымцы Сусветнага банка з удзелам спецыялістаў ЗША, Даніі і Швецыі. Можна сцвярджаць, што ён адлюстроўвае найлепшыя ідэі канца 20-га веку ў гэтай галіне. У развіццё дадзенага закона выдадзена амаль 100 нарматыўных прававых актаў, якія рэгулююць тыя ці іншыя працэдуры дзелавых працэсаў зямельнага адміністравання.

Важным этапам развіцця прававой асновы зямельнага адміністравання стаў Падатковы Кодэкс Рэспублікі Беларусь 2009 года. Згодна з арт.195, падатковая база зямель-

нага падатку павінна вызначацца ў памеры кадастравай вартасці зямельнага надзелу. Тым самым завершаны амаль 10-гадовы перыяд развіцця масавай ацэнкі ў Беларусі. Вызначэнне падатковай базы шляхам масавай ацэнкі — адна з асноўных функцый зямельнага адміністравання. Пацвярджэннем паспяховасці гэтага выніку стала практыка выкарыстання кадастравай вартасці ў Беларусі, у адрозненні ад іншых краін, для шматлікіх мэтаў. У прыватнасці, для падаткаабкладання, пры выкупе зямельных надзелаў ва ўласнасць ці арэнду ў дзяржавы, для выплаты дзяржаўных мытаў, для мэтаў іпатэкі, пры экспрапрыяцыі, для вызначэння памеру арэнднай платы і інш.

Варта таксама адзначыць Указ Прэзідэнта Рэспублікі Беларусь №200 2010 года «Аб адміністрацыйных працэдурах, якія ажыццяўляюцца дзяржаўнымі органамі і іншымі арганізацыямі па заявах грамадзян» і пастановы Урада, якія аднеслі асноўныя працэсы зямельнага адміністравання да адміністрацыйнах працэдур, рэгулюемых Законам «Аб асновах адміністрацыйных працэдур» 2008 года.

Развіццё арганізацыйнай і тэхнічнай сістэмы

1. *Арганізацыйная сістэма зямельнага адміністравання* ўключае спецыяльна ўпаўнаважаны дзяржаўны орган — Дзяржаўны камітэт па маёмасці Рэспублікі Беларусь (далей — Дзяржкаммаёмасць), Нацыянальнае кадастравае агенцтва Дзяржкаммаёмасці, 7 тэрытарыяльных агенцтваў па дзяржрэгістрацыі нерухомасці і зямельным кадастры. З насельніцтвам узаемадзейнічаюць 125 офісаў сістэмы, якія размешчаны па ўсёй краіне. У іх працуюць каля 4500 чалавек. Сярод іх каля 900 дзяржаўных рэгістратараў.

У сістэму ўваходзяць таксама дзяржаўныя і прыватныя прадпрыемствы, якія ажыццяўляюць фарміраванне зямельных надзелаў, ацэнку маёмасці, тэрытарыяльнае (фізічнае) планаванне. Тэрытарыяльнае планаванне ажыццяўляюць спецыялізаваныя арганізацыі Міністэрства архітэктуры і Дзяржкаммаёмасці (НДІ Горадабудаўніцтва, праектны інстытут «Белгіпразем», Беларускі навукова-даследчы інстытут землеўпарадкавання).

2. *Тэхнічная сістэма зямельнага адміністравання* з большага была створана ў перыяд 2003-2008 гг. і працягвае развівацца па зацверджанай праграме, разлічанай да 2013 г. Яе стварэнне і ўдасканаленне рэгулюецца пастановамі ўрада Беларусі. Можна вылучыць характэрныя асаблівасці дадзенай тэхнічнай сістэмы.

Тэхнічная сістэма зямельнага адміністравання падтрымліваецца сёння 5 магутнымі базамі дадзеных, прадпісанымі арт.84 Кодэкса аб зямлі, а менавіта: Адзіны дзяржаўны рэгістр нерухомай маёмасці, правоў на яе і здзелак з ёй (далей – АДРНМ); рэестр цэн на зямельныя надзелы; рэгістр вартасці зямельных надзелаў; Адзіны рэестр адміністрацыйна-тэрытарыяльных і тэрытарыяльных адзінак Рэспублікі Беларусь; рэестр адрасоў. Апроч гэтага, з 2011 года вядзецца рэестр справаздач па экспертнай ацэнцы аб'ектаў нерухомасці, выкананых на тэрыторыі краіны. Усе гэтыя базы дадзеных вядуцца Нацыянальным кадастравым агенцтвам. Да недахопаў развіцця тэхнічнай сістэмы можна аднесці зрыў прадпісанняў заканадаўства (закона «Аб архітэктурнай, горадабудаўнічай і будаўнічай дзейнасці ў Рэспубліцы Беларусь», 2004 г.) у частцы стварэння горадабудаўнічага кадастра. Нягледзячы на наяўнасць прадпісанняў нарматыўных прававых актаў, аўтыматызаваная інфармацыйная сістэма па яго вядзенні так і не была створана. Гэта негатыўным чынам уплывае на менеджмент нерухомасці і інвестыцыйную прыцягальнасць.

У 2008 годзе ў закон аб дзяржаўнай рэгістрацыі былі ўнесены змены, згодна з якімі АДРНМ вядзецца выключна ў лічбавай форме. З 2008 года гэта робіцца ў маштабе часу, блізкага да рэальнага. Усе дадзеныя, якія ўносяцца па краіне, цягам 1 гадзіны абнаўляюць цэнтральную базу дадзеных Нацыянальнага кадастравага агенцтва і даступныя мільёнам карыстальнікаў.

Адным з дакументаў АДРНМ з'яўляецца кадастравая карта, якая выкарыстоўвае, у тым ліку, дадзеныя дыстанцыйнага зандзіравання зямлі з космасу.

3. Тэхнічная сістэма масавай ацэнкі вартасці зямель забяспечвае перыядычную пераацэнку кадастравай вартасці

зямель па матэматычных мадэлях кожныя 4 гады, па алгарытмах, якія апраксімуюць кадастравую вартасць да рынкавай вартасці.

Інтэграцыя тэхнічнай сістэмы ў электронны ўрад

У 2010 годзе ўрадам Беларусі была вызначана стратэгія развіцця інфармацыйнага грамадства. Адзін з галоўных напрамкаў стратэгіі — стварэнне электроннага ўрада. Асноўная мэта пабудовы электроннага ўрада – стварэнне і развіццё сістэмы аказання адкрытых і даступных электронных паслуг арганізацыям і грамадзянам.

Электронныя паслугі сістэмы зямельнага адміністравання Беларусі сёння надзвычай развітыя. Яны аказваюцца праз сеткі Інтранэт, а таксама праз наступныя публічныя інфармацыйныя рэсурсы.

Адзіны партал дзяржаўных паслуг *www.portal.gov.by.* Партал з'яўляецца часткай агульнадзяржаўнай аўтаматызаванай інфармацыйнай сістэмы і часткай электроннага ўрада.

Парталы *http://gzk.nca.by і http://oz.nca.by.* З іх дапамогай можна атрымаць выпіску з АДРНМ альбо пацвярджэнне, ці зарэгістраваная нерухомая маёмасць па зададзеным адрасе. Асаблівасцю *http://oz.nca.by* з'яўляецца тое, што праз яго ў рэальным часе выдаюцца электронныя дакументы з электроным лічбавым подпісам упаўнаважанай асобы Нацыянальнага кадастравага агенцтва, а партал *http://gzk.nca.by* прадастаўляе простыя электронныя паведамленні.

Партал *http://vl.nca.by.* Гэты рэсурс з'яўляецца «вітрынай» рэгістра вартасці дзяржаўнага зямельнага кадастра. Праз яго можна атрымаць звесткі пра кадастравую вартасць зямельнага надзелу, кадастравую вартасць ацэначнай зоны (часткі тэрыторыі краіны, якая мае аднолькавую кадастравую вартасць). Гэтым рэсурсам карыстаюцца ўсе зацікаўленыя ў вызначэнні падатковай базы і разліку зямельнага падатку. У сярэднім за дзень да яго звяртаюцца каля 1000 карыстальнікаў. А ў асобныя перыяды, звязаныя з разлікам зямельнага падатку (студзень-сакавік), колькасць

зваротаў узрастае да 15 000. Амаль 85% тых, хто звярнуўся, атрымліваюць неабходныя звесткі.

Партал *http://pr.nca.by.* Дадзены партал распаўсюджвае звесткі з рэестра цэн дзяржаўнага зямельнага кадастра. Гэты рэестр ўтрымлівае дадзеныя пра цэны, якія калісьці мелі месца ў здзелках адчужэння нерухомасці, уступкі правоў яе арэнды. Гэта шырока выкарыстоўваецца грамадзянамі, спецыялістамі па ацэнцы. Лічыцца, што такія рэсурсы павышаюць празрыстасць рынку нерухомасці. Рэсурс створаны ў 2006 годзе, што на шэсць гадоў раней, чым у Расіі (2012).

Партал *http://ate.nca.by.* Дадзены партал з'яўляецца «вітрынай» рэестра адміністрацыйна-тэрытарыяльных і тэрытарыяльных адзінак дзяржаўнага зямельнага кадастра (АТА і ТА). Праз яго, у прыватнасці, даступная аглядная кадастравая карта Беларусі, на якой пазначаны межы ўсіх адміністрацыйна-тэрытарыяльных утварэнняў. Таксама праз яго ажыццяўляецца рэгістрацыя АТА і ТА на падставе электронных дакументаў з мясцовых выканаўчых і распараджальных органаў.

Партал *http://support.nca.by:8888/nka_es.nsf.* Гэта — шлюз для атрымання ў адносным маштабе часу ўсемагчымых электронных дакументаў айчыннай сістэмы зямельнага адміністравання. Усе яны маюць доказную моц у судзе, бо падпісваюцца электроннымі лічбавымі подпісамі ўпаўнаважаных дзяржаўных рэгістратараў. Партал з'яўляецца своеасаблівым «заднім офісам» у прадастаўленні паслуг грамадзянам і юрыдычным асобам у рэжыме «адно вакно». Паслугамі партала шырока карыстаюцца дзяржаўныя і прыватныя натарыусы, мясцовыя выканаўчыя органы, якія прадастаўляюць паслугі праз «пярэднія офісы». У 2011 годзе праз партал выдадзена 158 545 электронных дакументаў.

Партал *http://addr.nca.by.* Партал знаходзіцца ў стадыі стварэння, з'яўляецца часткаю рэестра адрасоў дзяржаўнага зямельнага кадастра. Мяркуецца, што праз яго для насельніцтва стане даступная інфармацыя пра адрасы ўсіх аб'ектаў нерухомасці.

Індэксы зямельнага адміністравання ў Беларусі

Разгледзім некаторыя паказчыкі (індэксы) айчыннай сістэмы зямельнага адміністравання.

1. Працэнт тэрыторыі краіны, пакрыты зямельнымі надзеламі (землеўладаннямі). Дадзены індэкс можа інтэрпрэтавацца некалькімі спосабамі. Па-першае, як паказчык развітасці зямельнага рынку. Чым большы індэкс, тым большая колькасць зямельных надзелаў уцягнута ў грамадзянскі абарот, тым больш развіты зямельны рынак. Па-другое, як паказчык якасці адміністравання зямельнага падатку. Чым большы індэкс, тым якасць адміністравання вышэйшая, паколькі інфармацыя пра прадмет падатка-абкладання і падаткаплацельшчыкаў даступная з адзінай крыніцы — АДРНМ. Па-трэцяе, як паказчык ступені «змярцвення» зямельнага капіталу. Чым большы індэкс, тым менш «змярцвелы» зямельны капітал і тым больш магчымасцяў яго капіталізацыі.

Індэкс вызначаецца адносінамі плошчы зарэгістраваных зямельных надзелаў $S_{ЗН}$ да плошчы тэрыторыі краіны S_{Σ}. Па дадзеных АДРНМ на пачатак 2012 года ў Беларусі зарэгістравана зямельных надзелаў агульнай плошчай $S_{ЗН}$=3387316,28 га. Плошча Беларусі S_{Σ}=20759800 га. Адпаведна, 16,2% тэрыторыі пакрыта прызнанымі дзяржавай землеўладаннямі. Для параўнання: аналагічны індэкс у Вялікабрытаніі складае 78%.

Такую нязначную велічыню айчыннага індэкса можна патлумачыць некалькімі прычынамі. Па-першае, яшчэ адносна нядаўна ў Беларусі (пачатак 90-х гадоў) зямельнага рынку ўвогуле не было, і яго ўзнікненне ў вялікіх аб'ёмах за кароткі перыяд малаверагоднае. Па-другое, грамадзянскі абарот большай часткі земляў Беларусі не магчымы. Магчымасць іх уцягнення ў грамадзянскі абарот адлюстроўвае дыяграма (малюнак 4).

У адпаведнасці з Канстытуцыяй Беларусі, землі сельскагаспадарчага прызначэння не падлягаюць прыватызацыі. Гэта адразу выключае з рынку правоў уласнасці 43% тэрыторыі краіны.

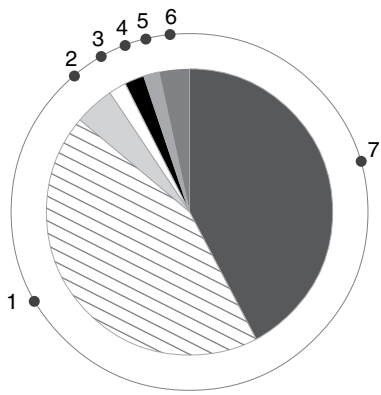
У адпаведнасці з Законам «Аб аб'ектах, якія знаходзяцца толькі ва ўласнасці дзяржавы» ад 5 мая 1998 г. № 156-З,

землі ляснога і воднага фонда таксама знаходзяцца толькі ў дзяржаўнай уласнасці. Як вынікае з дыяграмы, гэта змяншае зямельны рынак правоў уласнасці яшчэ на 46% (43,7%+2,3%). Такім чынам, толькі за кошт земляў дадзеных катэгорый з зямельнага рынку правоў уласнасці выключаецца як мінімум 89% (43%+46%) тэрыторыі краіны. Адпаведна, змяншаецца патрэба ў фарміраванні і дзяржрэгістрацыі зямельных надзелаў.

Па стане на 31.12.2011 сфарміраваныя і зарэгістраваныя 1 651 072 зямельныя надзелы. З іх 26 066 – зямельныя надзелы сельскагаспадарчага прызначэння, ці 1,57% усіх надзелаў. Колькасць надзелаў земляў ляснога фонду – 1 005, ці 0,06 % ад усіх зарэгістраваных надзелаў. Можна меркаваць, што неабходнасць дзяржаўнай рэгістрацыі гэтых зямельных надзелаў была абумоўлена ўзнікненнем рынку правоў зямельнай арэнды.

Малюнак 4.

Структура зямельнага фонду Беларусі на 01.01.2010 г.



Удзельная вага земляў рознага прызначэння ў зямельным фондзе:
1 — 43,7% — землі ляснога фонду; 2 — 4.3% — землі пад балотамі;
3 — 2.3% — землі пад воднымі аб'ектамі; 4 — 1.9% — землі пад дарогамі;
5 — 0.7% — землі агульнага карыстання; 6 — 2.6% — землі пад забудовай;
7 — 43,0% — землі с/г прызначэння.

2. Структура відаў аб'ектаў нерухомасці. На 1 студзеня 2012 года АДРНМ утрымліваў звесткі пра 5 742 136 аб'ектаў нерухомасці. У тым ліку: зямельныя надзелы – 1 653 681 (28%), капітальныя будаўніцтвы – 1 908 497 (33%),

ізаляваныя памяшканні – 2 178 846 (39%), прадпрыемствы як маёмасныя комплексы – 1 112 (0,01%).

Дынаміка прыросту па гадах складае: 2008/2009 – 111%, 2009/2010–108%, 2010/2011–107%.

Варта нагадаць, што існуюць дзве крыніцы росту колькасці аб'ектаў нерухомасці: 1) стварэнне новых аб'ектаў, напрыклад, завершанае будаўніцтва ці фарміраванне новых зямельных надзелаў; 2) легалізацыя (прызнанне) раней незарэгістраваных аб'ектаў (*adjudication*).

3. Доля зямельных надзелаў, правы на якія перайшлі да новых суб'ектаў, ад агульнай колькасці зарэгістраваных аб'ектаў. Дадзены індэкс характарызуе актыўнасць другаснага рынку нерухомасці. Асаблівую цікавасць звычайна выклікае менавіта другасны рынак. У 2011 годзе ў Беларусі зарэгістравана 80 715 пераходаў правоў на зямельныя надзелы, тады як на канец года колькасць зямельных надзелаў склала 1 651 072. Такім чынам, за год правы перайшлі па 4,9% зямельных надзелаў. Для параўнання аналагічныя індэксы за мяжой (Burns, 2007) : 3,7% – Філіпіны, 3,9% – Перу, 6,4% – Шатландыя, 9,2% – Ганконг, 12,1% – Англія і Уэльс, 0,8% – Арменія, 5–8% – Латвія.

4. Затраты часу рэгістратараў на адно рэгістрацыйнае дзеянне (вытворчасць працы рэгістратараў нерухомасці). Рэгістратар у Беларусі за дзень выконвае ў сярэднім 11-15 рэгістрацыйных дзеянняў. Гэта значыць, што на адно рэгістрацыйнае дзеянне затрачваецца каля 40 хвілін, ці 0,06-0,09 дня. Для параўнання: Ганконг – 0,21 дня, Аўстралія – 0,07-0,09, Латвія – 0,6; Кіргізія – 0.8; Сінгапур – 0,05, Новая Зеландыя – 0,25, Англія і Уэльс – 0,59.

5. Час, затрачаны на рэгістрацыю аб'екта нерухомасці ці права на яго. У Беларусі – да 7 дзён. Для параўнання сярэдні час за мяжой: Латвія – 3 дні, Малдова – 3–4, Кіргізія – 10, Арменія – 15, Расія – 30, Англія і Уэльс – 25 дзён.

6. Сярэдняя працягласць вырашэння зямельнай спрэчкі ў судзе. Паводле экспертных ацэнак у Беларусі – да 2 месяцаў. Для параўнання: 1 месяц – Кіргізія і Латвія, 3 гады – Тайланд.

7. Кошт рэгістрацыі аб'екта нерухомасці. У Беларусі для грамадзян — 0,5 базавай велічыні (6 долараў ЗША ў эквіваленце), для юрыдычных асобаў — 2,5 БВ (30 долараў ЗША). Для параўнання (у доларах ЗША): 26,23 — Англія і Уэльс, 2,46 — Малдова, 7 — Латвія, 17 — Кіргізія; 46,92 — Арменія.

Эканоміка і зямельнае адміністраванне

Разглядзім некалькі паказчыкаў эканомікі, звязаных з сістэмай зямельнага адміністравання.

Інвестыцыйная прыцягальнасць. Інвестыцыйная прыцягальнасць краін апошняе дзесяцігоддзе характарызуецца рэйтынгамі, якія публікуюцца ў справаздачы Doing Business Сусветнага Банка. Гэта справаздача складаецца штогод па 184 краінах. Выніковы рэйтынг вызначаецца па індывідуальных рэйтынгах, якія карэлююць з інвестыцыйнай прыцягальнасцю. У 2011 годзе Беларусь мела наступныя індывідуальныя рэйтынгі (месца ў свеце): лёгкасць вядзення бізнесу — 69, пачатак бізнесу — 9, атрыманне дазволу на будаўніцтва — 44, атрыманне крэдыту — 98, абарона інвестараў — 79, падаткаабкладанне — 156, трансгранічны гандаль — 152, працэдура банкруцтва — 82. А па рэйтынгу рэгістрацыі ўласнасці, складнай частцы зямельнага адміністравання, Беларусь займала 4-е месца. Такім чынам, высокі рэйтынг айчыннага зямельнага адміністравання, што сведчыць пра поспех рэформы, робіць найбольшы ўклад у выніковы паказчык інвестыцыйнай прыцягальнасці Беларусі. Яшчэ ў 2005 годзе па гэтым паказчыку краіна займала 96 месца.

Дадзены рэйтынг вызначаецца ацэнкай трох паказчыкаў: 1) колькасць дзён, затрачваемых на працэдуру пераходу права на зямельны надзел з капітальным будаўніцтвам на ім па здзелцы куплі-продажу, 2) колькасць неабходных для гэтага адміністратыўных працэдур і 3) кошт трансакцыі.

Трансакцыйныя выдаткі. Кошт трансакцый (кошт пераходу правоў уласнасці) лічыцца адным з найважнейшых паказчыкаў рынку нерухомасці і эканомікі краіны ў цэлым. Шэраг навукоўцаў высказваюць меркаванне, што чым меншы кошт трансакцыі, тым больш паспяхова функцыянуе эканоміка, паколькі ўласнасць хутчэй пераходзіць да

больш эфектыўных уласнікаў (Валетко, Синяк, 2011). Крытычнымі прынята лічыць трансакцыйныя выдаткі, роўныя 10% ад кошту маёмасці. Выдаткі пераходу правоў уласнасці ў значнай ступені залежаць ад якасці зямельнага адміністравання.

У табліцы 1 прыведзены вынікі параўнання памеру кошту трансакцыі зямельнага надзелу з размешчаным на ім жылым домам на адну сям'ю сядзібнага тыпу ў трох краінах.

Звесткі пра памер коштаў трансакцыі за мяжой можна знайсці таксама ў Land Administration Guidlenes with Spesial Reference to Countries in Transition (1996). Напрыклад, Аўстрыя – 4,5% ад кошту нерухомасці, Канада – 1,7%, Харватыя – 5%, Францыя – 6,8%, Грэцыя – 3,8%, Венгрыя – 11%, Італія – 0,9%, Партугалія – 7,4%, Іспанія – 7,2%, Швейцарыя – 0,4%, ЗША – 0,5%.

Табліца 1.

Памеры кошту трансакцыі зямельнага надзелу ў трох краінах

Краіна	Кошт нерухомасці, еўра	Плата рыэлтарам, еўра	Плата за паслугі натарыята еўра	Падатак з абароту, еўра	Плата за рэгістрацыю, еўра	Кошт трансакцыі
Славенія	150 000	7200	165	3000	516	7,3%
Швецыя	210 620	6319	833*	3159	110	4,9%
Беларусь	35 000	618	20	3	8	1,7%

* плата за агляд аб'екта нерухомасці землеўпарадчыкам. Інстытут натарыята ў Швецыі адсутнічае

Крыніца: Burns (2007)

Такім чынам, у Беларусі трансакцыйныя выдаткі на рынку нерухомай маёмасці адны з самых нязначных у свеце.

Іпатэка. Іпатэка па Дэ Сота (2001) з'яўляецца стратэгічным інструментам эканомікі. Зямельнае адміністраванне Беларусі падтрымлівала развіццё іпатэкі ў 2009-2011 гадах у памерах, згодна з табліцай 2, забяспечваючы дынаміку развіцця штогод каля 135%.

Табліца 2.

Статыстыка іпатэк па відах нерухомасці ў Беларусі ў перыяд 2009-2011 гг.

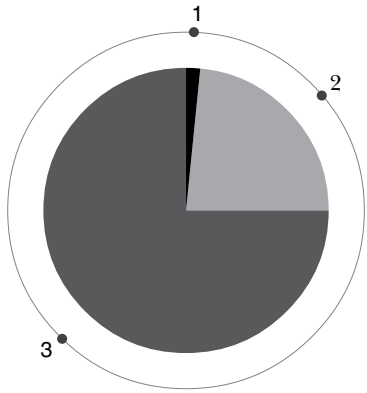
	Зямельныя надзелы	Будынкі	Памяшканні	Усяго	Да папярэд. года
2009	206	22539	46149	68894	—
2010	281	28027	65123	93431	136%
2011	358	27676	98417	126451	135%

Пры гэтым іпатэка размяркоўвалася па відах нерухомасці ў 2011 годзе згодна з дыяграмай на малюнку 5.

На падставе вышэйпрыведзеных дадзеных можна зрабіць некалькі высноў. Па-першае, відавочная ўстойлівая тэндэнцыя росту з году ў год колькасці іпатэк у якасці забеспячэння абавязальніцтваў па крэдытах. Безумоўна, гэта станоўчая з'ява. Па-другое, відавочна, што зямельная палітыка ніяк не скіравана на развіццё зямельных іпатэк. Доля зямельных іпатэк у агульнай колькасці іпатэк у 2011 г. складала 0,29%, тады як доля іпатэк капітальных будаўніцтваў — 21,88%, доля іпатэк ізаляваных памяшканняў 77,83%. Цікава супаставіць гэта з палітыкай замежных краін. Так, у Land Administration Guidlenes with Spesial Reference to Countries in Transition (1996) даследуецца індэкс $\mathbf{I_{ІП}}$ — працэнт колькасці зарэгістраваных іпатэк зямельных надзелаў да колькасці зарэгістраваных зямельных надзелаў. У 2011 годзе колькасць зарэгістраваных іпатэк зямельных надзелаў у Беларусі — 358. Колькасць зарэгістраваных зямельных надзелаў — 1 651 072. Адпаведна, $\mathbf{I_{ІП}}$ = 0,02%. Аналагічны індэкс у 2007 г. у Малдове быў роўны 0,7%, 2,1% — Перу, 4,5% — Латвія, 6,0% — Ганконг, 7,7% — Англія і Уэльс, 7,1% — Шатландыя. Такім чынам, $\mathbf{I_{ІП}}$ Шатландыі перавышае $\mathbf{I_{ІП}}$ Беларусі ў 355 разоў. Колькасць іпатэк зямельных надзелаў у Швецыі ў 2011 г. — каля 240 000, што ў 670 разоў больш, чым у Беларусі пры аднолькавай колькасці насельніцтва.

Малюнак 5.

Дыяграма размеркавання іпатэк у Беларусі па відах нерухомай маёмасці ў 2011 г.

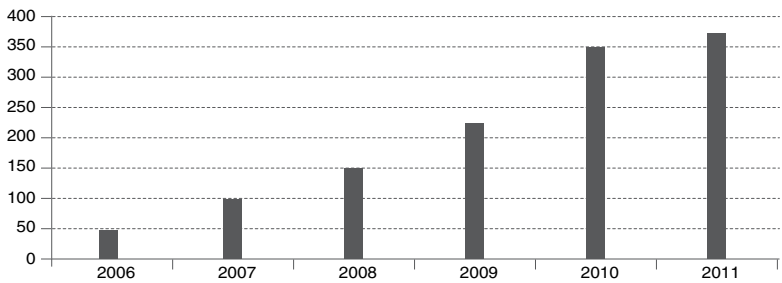


1 — Надзелы зямлі; 2 — Будынкі; 3 — Пастройкі.

Зямельнае адміністраванне прыблізна з 2006 года, па меры ўзнікнення рынку правоў арэнды нерухомай маёмасці, падтрымлівае і заклад правоў арэнды. Дынаміка росту выкарыстання гэтага інструменту ў 2006-2011 гг. паказана на малюнку 6. Інстытут закладання правоў арэнды, несумненна, у Беларусі развіваецца. Назіраецца нязначная, але ўстойлівая дынаміка закладаў правоў арэнды зямельных надзелаў. Разам з тым, працэнт зямельных надзелаў, якія сталі прадметам закладу правоў арэнды, вельмі нізкі — 0,02%, што сведчыць пра слабасць гэтага інстытута.

Малюнак 6.

Дынаміка змены колькасці закладаў правоў арэнды зямельных надзелаў у Беларусі за перыяд 2006-2011 гг.



Больш падрабязную інфармацыю пра развіццё зямельнага адміністравання ў Беларусі можна знайсці ў кнізе «Государственная регистрация недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним» (Шавров, 2005, 2006, 2008).

ВЫСНОВЫ

Зямельнае адміністраванне — умова ўстойлівага развіцця эканомікі кожнай краіны (ААН). Рэформа зямельнага адміністравання адбылася праз развіццё заканадаўства, арганізацыйнай і тэхнічнай сістэмы. Поспехі рэформы зямельнага адміністравання Беларусі пацвержданыя высокімі ацэнкамі Сусветнага банка. Інфармацыя зямельнага адміністравання публічная і даступная насельніцтву. Развіццё зямельнага адміністравання ў Беларусі працягваецца па зацверджанай урадам праграме.

Дадзеныя зямельнага адміністравання — выдатны інструмент ацэнкі зямельнай палітыкі. Тыя нормы і правілы, якія закладаюцца ў заканадаўчыя акты і рэгулююць дачыненні паміж суб'ектамі грамадзянскага права, зямельныя адносіны, адлюстроўваюцца затым у індэксах зямельнага адміністравання. Можна нават прапанаваць інтэгральны індэкс ацэнкі зямельнай палітыкі: удзельная сумарная кадастравая вартасць земляў. Зямельная палітыка тым лепшая, чым вышэйшая сумарная кадастравая вартасць земляў. Гэта азначае, што ўзрасла прыбытковасць зямельных надзелаў для праваўладальнікаў, павялічыліся даходы дзяржавы праз павелічэнне падатковай базы (кадастравая вартасць) і ў выніку ўзрос валавы ўнутраны прадукт дзяржавы. Такую ацэнку зямельнай палітыкі можна рабіць перыядычна, з перыядамі, роўнымі перыядам пераацэнкі кадастравай вартасці (у Беларусі — 4 гады). Працаёмістасць такой ацэнкі мізэрная, вылічаецца ў хвілінах, паколькі магчыма аўтаматычна аналізам дадзеных рэгістра вартасці дзяржаўнага зямельнага кадастра.

Паводле міжнароднай тэорыі і практыкі, перспектывы развіцця зямельнага адміністравання звязаныя з пашырэннем паслуг грамадзянам і бізнесу. Цікава, што ў апошні час некаторыя краіны (напрыклад, частка земляў Германіі) прынялі палітычнае рашэнне аб прадастаўленні дзяржа-

вай інфармацыйных паслуг зямельнага адміністравання выключна на бясплатнай аснове, паколькі мяркуецца, што даданая вартасць ад шырокага і неабмежаванага выкарыстання інфармацыі зямельнага адміністравання большая, чым ад продажу такой інфармацыі.

ЛІТАРАТУРА:

Land Administration Guidlenes with Spesial Reference to Countries in Transition // Housing and Land Management Committee UNECE, December, 1996, –149p.

Де Сото, Загадка капитала. Почему капитализм торжествует на западе и терпит поражение во всем остальном мире // Пер. с англ. – М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2001, –272с.

Tony Burns, Land Administration Reform: Indicators of Success and Future Challenges // The International Bank for Reconstruction and Development, Agriculture and Rural Development, Discussion Paper 37, 2007, –229p.

Vaskovich, M. Real Property Processes. An explorative study of property institutions in Belarus // Doctoral Thesis in Real Estate Planning, Royal Institute of Technology (KTH), Stockholm, Sweden, 2012, –233 p.

Валетко, В.В., Синяк Н.Г., Проблемы институциональных преобразований в лесном хозяйстве Беларуси. – Минск, БГТУ, 2011, –290 с.

Шавров, С.А. Государственная регистрация недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним. В 3-х томах // Том 1- Минск : Тонпик, 2005 – 260 с./ Том 2 – Минск : ФУАинформ, 2006 – 309 с. / Том 3. Земельное администрирование, – Минск : Рифтур, 2008, –342 с.

У зборніку прадстаўлены аналіз ролі і перспектываў развіцця інстытутаў, якія могуць садзейнічаць трансфармацыі беларускай эканомікі з мэтай павышэння яе эфектыўнасці і стварэння ўмоваў для ўстойлівага росту. Разгледжаны інстытуты зямельнага адміністравання і прыватызацыі сельскагаспадарчай маёмасьці, публічных фінансаў і фондавага рынку, рэгулявання ў інфраструктурных галінах, падтрымкі малога бізнэсу і інвестыцый, а таксама ацэнкі рэгулятыўнага ўплыву дзяржаўнай палітыкі.