

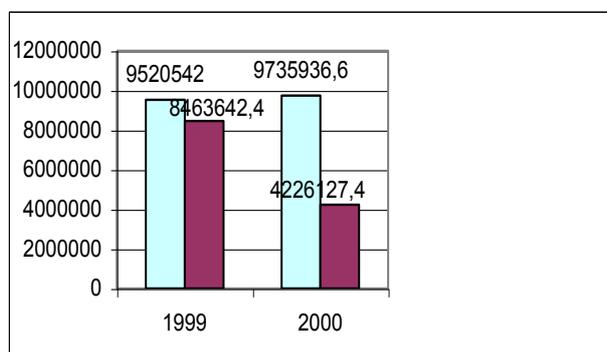
БЮДЖЕТ РАЗВИТИЯ КАК ОСНОВА АКТИВИЗАЦИИ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

А.С. ЖУСУПБЕКОВ, зав. отделом КыргызНИИТИ

Идея бюджета развития как механизма государственной финансовой поддержки высокоэффективных инвестиционных проектов не нова. И в республиканском бюджете, и в бюджетах регионов всегда имелись статьи расходов как на текущие нужды (заработную плату, управление, транспорт, связь, коммунальные услуги и т.д.), так и на развитие приоритетных отраслей экономики, территорий. Правда, в условиях экономического спада и финансовых катаклизмов текущие потребности как бы отодвигали на задний план задачи инвестирования проектов, рассчитанных на перспективу. В связи с этим возникла необходимость специальной организационной формы поддержки инвестиционных программ: либо путем предоставления инвесторам государственных гарантий либо непосредственного выделения им средств на условиях возвратности, платности и срочности.

Кыргызстан выбрал альтернативную форму бюджета развития – включение Программы государственных инвестиций (ПГИ) в республиканский бюджет. В 1999 г. в республиканском бюджете был впервые утвержден и бюджет развития (ст. 2. Закона «О республиканском бюджете 1999 г.»).

Динамика бюджета развития, тыс. сом.



При создании бюджета развития возможно четко разграничивать материальные средства и перераспределять инвестиционные средства как иностранные, так и отечественные в конкретные проекты.

В последние годы появилось много различных программ инвестиционного характера (президентские, целевые, региональные), на реализацию которых не хватает финансовых средств. Поэтому нам не обойтись без эффективного механизма привлечения дополнительных финансовых средств на инвестирование реального сектора экономики за счет самих предприятий, различных фондов и кредитных организаций, сбережений населения и иностранных инвесторов.

Несмотря на экономический кризис, инвестиционный потенциал предприятий остается довольно высоким. Многим производствам, находящимся на грани банкротства, достаточно относительно небольшая государственная поддержка для выпуска конкурентоспособной продукции.

В этой связи усиливается роль бюджета развития, заключающаяся в том, что государство выделяет на осуществление перспективных инвестиционных программ финансовые ресурсы, которые составляют основу инвестирования, а к ним должны присоединяться собственные ресурсы инвестора, а также свободные отечественные и зарубежные капиталы, ищущие сферы приложения.

Трудности осуществления идеи бюджета развития сопряжены в значительной степени с отсутствием правовой базы. Нет Закона «О бюджете развития Кыргызской Республики», где были бы определены его задачи, структура, каналы формирования финансовых ресурсов и принципы управления ими. Необходимо, чтобы при рассмотрении республиканского бюджета определялись не только объемы средств, выделенные в бюджет развития, но и их источники, конкретные цели финансирования. Источниками формирования средств служат иностранные гранты и кредиты, доходы республиканского и местных бюджетов, кроме доходов целевых бюджетных фондов и земельного налога.

Средства должны направляться на финансирование экспортноориентированных, импортозамещающих и других инвестиционных проектов развития производственных организаций, поддержку экспорта

высокотехнологичной продукции под заключенные контракты и др.

В качестве основной задачи экономической политики на 1999 г. было определено преодоление финансового кризиса, ослабление его негативного влияния на реальный сектор экономики и уровень жизни населения посредством:

- смягчения кризиса неплатежей, реструктуризации и поэтапного сокращения просроченной задолженности в реальном секторе экономики и в первую очередь погашения задолженности перед получателями средств государственного бюджета;

- поддержки экспорта, импортозамещения, увеличения объемов государственных инвестиций в высокоприбыльные и высокотехнологичные отрасли экономики;

- оживления общей хозяйственной конъюнктуры за счет снижения налогового бремени на производителей.

В результате можно добиться прекращения спада производства, снизить уровень неплатежей и ограничить инфляцию по итогам года. Но все это реально лишь при оживлении производства с помощью наращивания инвестиций.

Через механизм бюджета развития возрастает значение государственных капиталовложений, поскольку он, как часть республиканского бюджета, будет использоваться для кредитования, инвестирования проектов и их гарантий. За счет средств бюджета развития будет осуществляться государственная поддержка в виде предоставления на конкурсной основе гарантий по проектам, обеспечивающим производство жизненно необходимых товаров, а также импортозамещающей, высокотехнологичной и эффективной экспортноориентированной продукции.

Предполагается, что государственные гарантии окажут стимулирующее действие на привлечение частного капитала в объемах, значительно превышающих суммы предоставляемых гарантий. Кроме того, на лицевых счетах Центрального казначейства Министерства финансов КР аккумулируются средства, получаемые от возврата и уплаты процентов по ранее произведенным бюджетным инвестиционным ассигнованиям. Эти средства будут использоваться как дополнительный источник бюджета развития.

Средства из бюджета развития можно будет получать через Государственный фонд развития экономики и Фонд поддержки малого и среднего бизнеса. Конечно, эти фонды не владеют реальными механизмами для осуществления возврата выданных ссуд и страхования государственных и частных инвестиций. Поэтому целесообразно, наряду с коммер-

ческими банками, создание сети сберегательных банков или расширение диапазона деятельности РСК при НБКР через открытие филиалов и дочерних компаний, посредством которых возможно аккумулярование государственных и частных средств в ГКО и другие ценные бумаги и выдача кратко- и долгосрочных кредитов.

Сбербанк – специализированное государственное кредитное учреждение, способствующее реализации инвестиционной политики. Его создание позволит аккумулировать и целенаправленно распределять денежные средства, предназначенные для финансирования инвестиционных программ и проектов, в том числе включенных в бюджет развития, проводить кредитование высокотехнологичного экспорта, разработку и осуществление программ экономического оздоровления структурообразующих предприятий различных отраслей промышленности.

Важнейшей задачей бюджетного фонда является привлечение в промышленность финансовых ресурсов, включая иностранные, для чего необходим полноценный уставной капитал.

Для создания действенного механизма инвестирования реального сектора экономики недостаточно лишь принятия законов о бюджете развития на тот или иной год. Видимо, не все проблемы могут быть решены и в результате учреждения сбербанка. Необходимы изменения в налоговой политике, в законодательстве о банках, касающиеся деятельности сбербанка и коммерческих банков. Бюджет развития должен быть ориентирован на более льготные условия ставки рефинансирования.

Вместе с тем правила использования средств бюджета развития должны постоянно совершенствоваться.

Инвестиционный проект окупается в среднем не раньше, чем через два года, нередко за три-четыре, а то и пять лет. Важно, чтобы данный процесс контролировался и прогнозировался. А следовательно, нужна определенная открытость действий правительства и других исполнительных органов в этой сфере.

Сегодня неэффективен механизм предоставления государственных гарантий. Для них в расходной части бюджета должны быть предусмотрены реальные средства. Нужен специальный закон о порядке предоставления государственных гарантий. Разработка его зависит от Минфина и Жогорку Кенеша. В достаточной ли мере учитываются возможности участия государства и представителей реального сектора в реализации целей и задач бюджета развития? Фактически нужен четкий механизм, который бы учитывал и воз-

возможности территорий, предоставленные другими законами, например, о внешнеэкономической деятельности Кыргызской Республики. То есть, по сути, должны быть сделаны первые шаги к реальному становлению бюджета развития как основы активизации инвестиционных процессов.

Антикризисный инвестиционный налог. В то время, когда создание бюджета развития кажется малоэффективным и ненужным, хорошим подспорьем может быть введение специального антикризисного налога, который будет направляться на пополнение бюджета развития.

Консолидацию капиталов ради создания мощных производств с собственной научно-технической базой сдерживают действующее антимонопольное законодательство, слабые действия государства по объединению в высокоцентрализованные корпорации с использованием, в частности, механизма реструктуризации долгов перед бюджетом. Администрации многих предприятий не хотят ограничивать свою самостоятельность в рамках каких-либо объединений даже перед лицом неминуемого краха, предпочитая заработать все, что еще можно, в личных интересах управленцев и новых хозяев до момента банкротства. Порожденные во многом вынужденной (эгоистичной, по сути) бесхозяйственностью всеобщие финансовые проблемы и увеличивающееся техническое отставание все больше лишают, в свою очередь, директоров и предпринимателей побудительных мотивов к действию.

Можно понять государство, старающееся больше изъять средств из производства через налоги и заимствования в условиях, когда все равно показываемые или скрываемые свободные накопления в значительной мере уходят на сторону, а не вкладываются в развитие предприятий. Намечаемое снижение налогового бремени также не гарантирует надлежащего использования дополнительных инвестиций.

Вместе с тем другие аспекты экономической политики государства, способствовавшие подавлению деловой активности, оправдать трудно. База народно-хозяйственного развития была подорвана, когда, например, под лозунгом создания конкурентной среды разукрупнялось и ослаблялось массовое производство, а за счет разрушения крупных предприятий плодилась масса малых и средних, трансформировавшихся во многом в коммерческие структуры.

В условиях, когда порой нередко на инвестирование не используется даже амортизация, не говоря уже о свободном остатке прибыли, к тому же в значительной части скрываемой, целесообразно вве-

сти специальный антикризисный инвестиционный налог. В отраслях материального производства он может быть равен 12% стоимости основных фондов, частично уменьшенной с учетом неполной загрузки мощностей; в коммерческих и финансовых организациях - 15% величины основного и оборотного капитала. Для физических лиц налог допустим в пределах 2-7%, в зависимости от доходов. Полученные поступления должны идти в бюджет развития и предоставляться в распоряжение действующего в его интересах специализированного банка.

Если юридические или физические лица расходуют средства, оцениваемые как потенциально эффективные производственные инвестиции, т.е. участвуют в той или иной форме в создании и обновлении мощностей на новой технической основе, то это заменяет выплаты в бюджет развития на соответствующую величину. То же самое может происходить и при беспроцентных или низкопроцентных вложениях в специализированный банк развития, что, конечно, надо нормативно установить.

Намеченные банком развития вложения в конкретные объекты будут финансироваться с учетом эффективности проектов, а уплатившие, частично или в полном объеме, инвестиционный налог могут рассчитывать на возвращение в определенной пропорции своих средств при возникновении у них приемлемой для банка инвестиционной потребности. Во всяком случае банк должен иметь перечень объектов для инвестирования, которые он предлагает налогоплательщикам в качестве предпочитаемых альтернатив производительного использования их средств.

Для поощрения слияния производственных капиталов различные холдинговые объединения могут рассматриваться как консолидированный плательщик инвестиционного налога. Это сглаживало бы и облегчало подобную налоговую нагрузку на отдельные предприятия в случае несовпадающей цикличности инвестиционной активности членов объединения и различной ее интенсивности при реализации совместных проектов.

Если на счета банка развития все же поступают свободные инвестиционные средства, то он может использовать их не только на капитальное строительство, но и на создание инновационной базы (банка данных) общего пользования путем поддержки крупных отечественных научно-исследовательских отраслевых центров и отдельных лабораторий, за счет приобретения лицензий и технической документации в стране и за рубежом. Они могут предоставляться предприятиям на определенных условиях с учетом уплаты инвестиционного сбора, что облегчит освоение

производства той или иной высоколиквидной продукции, возможно, при определенной производственной кооперации и необходимых протекционистских мерах государства. Это может касаться в первую очередь как легкой и пищевой промышленности с быстрым оборотом капитала, так и наукоемких производств с высокой степенью обработки, перспективных, социально важных отраслей экономики.

Доходы бюджета развития могут служить источником доступного кредитования высокоэффективных проектов, но могут быть и подспорьем производственных государственных инвестиций при условии налаживания действенного контроля использования собственности государства.

Сейчас инвестиционные ресурсы, включая амортизационные списания, в значительной степени изымаются через налоговую систему. Даже существенно срезанные инвестиции в результате этого становятся порой важнейшим фактором неплатежей. Так, прирост кредиторской задолженности предприятий оценочно на 50-70% образуется за счет капитальных вложений в основные фонды, без которых все равно не обойтись, в то время как изымаемые через налоги средства не используются в должной мере на производственные инвестиции. С введением инвестиционного сбора существующую систему налогов можно скорректировать. В зависимости от условий ценообразования и приоритетности инвестиционного сбора величина ряда налогов стала бы плавающей, а некоторые уменьшены или отменены. Это диктуется тем, что сумма себестоимости продукции (за вычетом амортизации), налогов и отчислений не должна по крайней мере превышать рыночной цены продукта. Сейчас введение дополнительного обложения оправдывается в определенной мере стремлением правительства снизить прежнее налоговое бремя на товаропроизводителей, но при деформированных хозяйственных взаимоотношениях это еще не гарантирует инвестиционный подъем.

Преимущество инвестиционного налога в том, что он снизил бы опасения предпринимателя за судьбу своих накоплений, которые сейчас могут быть изъяты через фискальные налоги и в счет накопившихся долгов перед государством. Предприниматель может не скрывать свои доходы, во всяком случае те, которые предназначены для инвестирования. Полезным дополнением здесь была бы отмена платы за имущество или минимизация ее для новых и существенно обновленных производственных мощностей. Предлагаемый налоговый режим воспроизводственной ориентации может быть отменен или видоизменен, когда улучшится экономическая ситуация и будут созданы

серьезные предпосылки, в том числе налоговые, для саморазвития производства.

Бюджет развития и специализированный банк развития должны сыграть существенную, если не решающую роль в достижении инвестиционной и особенно инновационной независимости промышленности. Рассматривая инвестиционные проекты, которым государство готово содействовать, банк развития при пересмотре, расширении и обогащении методической базы их отбора может воспользоваться подготовленной системой показателей для оценки инновационных решений в планах капитального строительства предприятий. Выделяя прежде всего этап разработки новой техники и продукции, она рекомендует определять: стоимость приобретения зарубежных и отечественных лицензий и ноу-хау для оперативного освоения производства (сборки) новых изделий, аналогичные затраты при налаживании совместного производства с иностранным или отечественным капиталом, расходы на собственные НИОКР, которые предстоит осуществить для получения в нужные сроки искомого результата, включая производство опытных образцов. Кроме того, надо знать затраты, уже произведенные на формирование собственного научно-технического задела, стоимость имеющихся в стране готовых разработок и образцов новой техники, которые можно использовать в данной программе работ, в том числе полученных из-за рубежа, а также потребность в расходах на зарубежные лицензии и образцы новой техники, необходимые для развертывания собственных исследований и создания следующего поколения продукции.

Требуется определенность с затратами на НИОКР за счет заинтересованных в их результатах негосударственных предприятий и организаций, с расходами, которые в соответствии с расчетом финансовых ресурсов должны быть покрыты из республиканских средств, в том числе за счет государственных целевых программ, с затратами, которые будут покрыты иностранными инвесторами. Желательно иметь сведения о научно-техническом персонале, который привлекается к реализации очередной разработки и созданию последующих поколений новой техники, об иностранных специалистах, о среднем размере и количестве лабораторий, реализующих НИОКР или привлеченных к ним, о количестве научных центров, претендующих на проведение текущих и перспективных работ.

Для объективности требуется оценивать новизну приобретаемой за рубежом разработки или ожидаемого от НИОКР результата (соответствие лучшим ми-

ровым аналогам на определенную дату или отсутствие аналогов), вероятность патентования собственной разработки. Важно рассчитывать потребность в затратах на обеспечение эффективной охраны результатов НИОКР, период полезной жизни приобретаемой или собственной разработки, в течение которого информация по ней будет пользоваться спросом и приносить хорошие экономические результаты при каждом последующем применении. Целесообразно также определять перспективы продаж соответствующей технической документации и лицензий в течение четырех лет после создания собственной разработки, в том числе за рубежом, возможность ее совершенствования своими силами и дальнейшего развития данного направления (в % от достигнутого уровня в ближайшие десять лет).

В отношении организации производства необходимо выяснить: затраты на его подготовку научно-техническими подразделениями предприятий-изготовителей, на инженеринговые работы и услуги, проектную мощность намечаемых объектов по выпуску (сборке) новых изделий на базе данной разработки, инвестиционные затраты на создание этих объектов, в том числе за счет негосударственных заказчиков новой продукции, государственных средств, зарубежных инвесторов, расходы на импортную технику и технологию, техническое перевооружение, реконструкцию и расширение действующих предприятий, на новое строительство. Требуется определять экономическую эффективность капитальных вложений на организацию выпуска новых изделий (срок окупаемости) и вероятную продолжительность последней, ожидаемые затраты на топливо и энергию, сырье, материалы, полуфабрикаты, комплектующие (в том числе из-за рубежа), производственные услуги.

Целесообразно намечать затраты на маркетинг и рекламу новых продуктов, ожидаемые дотации на эти цели из-за рубежа, выяснить количество других отечественных предприятий, готовых выполнить заказ на производство новой продукции или взять риск на организацию их выпуска в случае предоставления или продажи им технической документации, инвестиций. Необходима также информация о доле отечественных производителей на внутреннем рынке рассматриваемой группы изделий. Надо знать, какую долю соответствующего внутреннего рынка предприятия-изготовителя имеет в виду изъять в результате освоения новых продуктов, в частности, у отечественных или зарубежных конкурентов. Поэтому запрашиваются сведения о среднем размере предприятий-изготовителей, соотношении предполагаемых цен новых изделий и цен соответствующей импортной

продукции, о намечаемой рентабельности; выясняются перспективы продаж этих повышающих конкурентоспособность отечественных производителей новых изделий (ожидаемый и определившийся спрос), в том числе внутри страны и за рубежом, объем дополнительных инвестиций, требующийся для налаживания производства ради удовлетворения спроса.

Качество новой техники и продукции определяется такими параметрами, как трудо-, материало-, энерго-, капитало-, фондо- и затратосбережение, рост единичной мощности, уровня автоматизации, компьютеризации, универсализации, безопасность, простота и удобство эксплуатации, уменьшение шума, повышение надежности, долговечности, экологичность, улучшение потребительских свойств, принципиально новые качества, эстетическая привлекательность, миниатюризация, снижение удельного веса, простота конструкции, товарный знак, дешевизна. Для характеристики имеющегося или возможного заказа требуется знать определившийся и потенциальный спрос на новые изделия со стороны производителей товаров и услуг, достигнутый объем изготовления последних предприятиями-заказчиками, для совершенствования качества и технологии производства которых предназначена разработка и создаваемые на ее основе новые изделия, позиции этих предприятий на внутреннем рынке.

Необходим прогноз среднегодовых темпов роста объемов производства предприятий-заказчиков в результате повышения конкурентоспособности их продукции и услуг на внутреннем рынке за счет вытеснения отечественных и зарубежных конкурентов, а также на внешних рынках. Для этого устанавливаются средний размер наших предприятий, в интересах которых разрабатываются и осваиваются новые изделия, возраст их основных фондов, намеченные темпы обновления продукции. Выявляются также утвержденные инвестиционные и внедренческие программы предприятий-заказчиков, связанные с использованием новых разработок и изделий (на ближайшие четыре года), в том числе осуществляемые за счет собственных средств, объединений (ФПГ, холдинга, концерна и т.п.), государственных средств, иностранных инвесторов.