

ПРОГРАММА НА ЗАВТРА

Григорий Марченко, вице-премьер правительства Республики Казахстан

Спасибо организаторам за приглашение и предоставленную возможность выступить на столь интересной по тематике и составу конференции. Моя точка зрения не обязательно совпадает с официальной точкой зрения правительства Казахстана.

Краткое изложение программы на завтра в моей версии:

1. Изменение роли государства с отходом от вмешательства в экономику и с концентрацией на развитии социальной сферы и инфраструктуры, судебной системы и правопорядка;
2. Развитие институтов всех уровней: партий, ТПП, общественных объединений, союзов потребителей, НПО, профессиональных ассоциаций и т.д. как элементов будущего гражданского общества;
3. Принятие комплексных и взаимоувязанных долгосрочных программ развития образования, здравоохранения, физкультуры и спорта, социального обеспечения и жилищной сферы;
4. Реформа естественных монополий;
5. Развитие финансовой системы с уделением особого внимания рынку акций, схемам финансирования жилья (ипотека и жилстройсбережения), страхованию жизни, финансовому лизингу и платежным карточкам;
6. Реформа системы государственной службы с внедрением электронного правительства, социального пакета для госслужащих и реальной борьбой с коррупцией;
7. Программа диверсификации экономики с упором на развитие малого и среднего бизнеса, туризма, наукоемких производств и сервисной индустрии;
8. Переход на международные стандарты там, где они существуют (Базельские нормативы для банков, ISO для контроля качества или Лиссабонская конвенция в образовании) и наилучшую практику там, где стандартов нет;
9. Снижение налогов и упрощение налоговой системы и усовершенствование межбюджетных отношений.

Но сначала надо признать, что постсоветский период развития в основном закончился и появившиеся в результате внешней конъюнктуры средства вовсе не обязательно использовать для восстановления старых программ, а также согласиться, что та модель экономики, которая у нас в основном стихийно (а не благодаря сознательным действиям реформаторов) сложилась, есть постсоциалистический капитализм и имеет свою специфику. Но эта специфика не является «третьим путем» и в перспективе мы должны двигаться к своему варианту социальной рыночной экономики с учетом всех тех проблем, которые сейчас имеют европейские страны с чрезмерно раздутыми социальными расходами.

Куда двигаться, в основном всем понятно, но как это сделать, в какие сроки и какими ресурсами, решается в каждой стране отдельно и траектория перехода не определяется заранее в принимаемых программах, а нащупывается в результате практически проводимых реформ, политических компромиссов и сопротивления экономических агентов переменам. Так было всегда и поэтому даже в Западной Европе так сильно отличаются британская, шведская и немецкая модели, а в Восточной Азии – японская, корейская и сингапурская.

Поэтому не очень понятна одна из тем конференции – о роли международных организаций. Она может быть, в лучшем случае, маргинально позитивной, но никакой реальной пользы на этом этапе реформ от них ждать не приходится. Они были полезны в

начале 90-х годов, но те времена прошли и это к лучшему для всех. Сейчас нужно больше уделять внимания региональной интеграции и своим национальным интересам.

1. Роль государства

В 90-е годы, когда страны с переходной экономикой некоторые западные специалисты называли развивающимися, представители Польши и Венгрии обижались и говорили, что бывшие соцстраны являются не развивающимися, а неправильно развитыми. Сейчас многие страны СНГ уже мало отличаются от развивающихся стран и выбор так и стоит – либо, совершая большие усилия, двигаться в сторону первого мира, как это сделали Сингапур и Тайвань и сейчас делают страны Центральной Европы, либо с разной скоростью дрейфовать в сторону третьего.

То же относится и к роли государства в наших странах - кроме того, что она явно чрезмерная (и не только для либералов), она еще и неправильная в том смысле, что государство присутствует в тех сферах, где рынки могут сделать всю основную работу сами (экономика, финансы), и слабо там, где оно должно выполнять свои классические функции (начальное и среднее образование, здравоохранение, правопорядок, инфраструктура и т.д.). Понятно, что это смесь остаточных явлений: советского периода, когда все было государственным, и начала 90-х годов, когда государство было очень слабым, но такая смесь не позволяет быстро двигаться дальше в плане реформ. Если положиться только на чиновников, то пойдет процесс «назад в СССР», только в существенно худшем варианте.

Необходим комплекс мер по ослаблению роли государства в тех сферах, где она является чрезмерной или вообще ненужной, и по ее усилению там, где рынки либо неспособны вообще, либо слишком слабы, чтобы обеспечить необходимый набор и качество услуг населению. Вместо прямого участия государства, зачастую деформирующего рынки, нужны информационное обеспечение, налоговые стимулы, макроэкономическая стабильность, обеспечение соблюдения контрактов и защита прав собственности.

Например, финансовый сектор. Государство может и должно осуществлять лицензирование и регулирование, способствовать развитию этого сектора и даже присутствовать прямо или на вторичном рынке тогда, когда это необходимо для поддержки рынков – частичное гарантирование кредитов малому и среднему бизнесу; гарантирование экспортных операций от политических рисков; долгосрочные кредиты банков развития, если их не предоставляют коммерческие банки; рефинансирование банков на вторичном рынке по ипотечным кредитам. Но нет никакого смысла в прямом участии государства в капитале обычных коммерческих банков и страховых компаний, что по-прежнему имеет место в нашем регионе.

2. Развитие институтов

Любое общество является похожим на живой организм и ему нужен позвоночник. В течение последних нескольких веков таким хребтом в нашем регионе являлись и до сих пор являются чиновники. При этом четкого и признанного обществом разделения на политических и административных госслужащих пока нет. Подавляющее число чиновников считают себя ответственными только перед вышестоящими чиновниками, а не перед народом. В результате получается жесткая иерархическая структура, способная сопротивляться руководству страны, если его действия угрожают интересам структуры. Живучесть этих традиций очень велика и принципиальных отличий между царскими чиновниками середины 19 века, советскими середины 20 века и нынешними чиновниками начала 21 века в странах СНГ нет. Кроме чиновничества и президента (в некоторых странах), сильных институтов в нашем регионе нет – партии только формируются, армия никогда не играла роли в политике (что даже хорошо), церковь утратила позиции в советское время.

Для успешного проведения реформ в нашем регионе требуется три составляющих: сильный и пользующийся поддержкой народа президент, группа реформаторов и аппарат, который бы эти реформы воспринял и провел в жизнь. Очевидно, что основная проблема именно с аппаратом, который многие вещи искажает, блокирует или саботирует и в результате население воспринимает реформы как напасть.

Но наряду с борьбой за улучшение, повышение квалификации и восприимчивости аппарата к реформам надо сознательно строить «параллельный хребет» для будущего общества. Весь аппарат сразу не перестроишь и сначала надо создавать «островки компетентности» - например, независимый ЦБ, стагагентство и новые агентства, которых раньше не было. Нужны инкубаторы для подготовки новых чиновников среднего уровня и система их сопровождения. И самое главное – государство должно последовательно содействовать развитию негосударственных институтов, которые могли бы в перспективе являться системой сдержек и противовесов для всемогущего чиновничества и основой для формирования будущего гражданского общества.

3. Социальная сфера

Системы здравоохранения и образования в СССР были одними из лучших в мире, но они были построены для советского общества и для плановой экономики. Сейчас того общества и той экономики уже нет, а эти системы остались во многом прежними, только с усеченным финансированием, снизившимся качеством услуг и с элементами (часто дикими или стихийными) рынка. Базис сменился, а надстройка в основном нет. При этом, если просто резко увеличить финансирование, никаких качественных изменений не произойдет – сначала нужны системные реформы. При этом, если в системе образования есть международные стандарты, к которым можно и нужно двигаться в виде Лиссабонской конвенции (12-летнее обучение в средней школе и трехуровневое высшее – бакалавр-магистр-доктор философии), в сферах здравоохранения и социального обеспечения таких стандартов нет, как нет и ни одной страны, системы которой были бы признаны оптимальными и их можно было бы сразу внедрить.

Всем очевидно, что без адекватных систем здравоохранения и образования невозможно поддерживать конкурентоспособность экономики, а без эффективной системы социального обеспечения невозможно обеспечивать стабильность общества, но ни в одной стране СНГ (кроме опыта накопительной пенсионной системы в Казахстане) серьезных реформ в этих сферах проведено не было. Зачастую преобладает остаточный принцип финансирования, а о том, что наследия СССР в виде кадров и материальной базы надолго не хватит, предпочитаем не думать.

Прежде всего, надо определиться, какие минимальные стандарты реально готово взять на себя государство, которые обеспечат первый уровень системы, доступной для всех граждан. Это перечень услуг, входящих в гарантированный объем бесплатной медицинской помощи; уровень солидарной пенсии с постепенным переходом на демогрант (базовую гарантированную пенсию) и пособий; дошкольное, среднее и профтехобразование.

Для тех, кто работает в легальном секторе экономики, за счет обязательных и/или профессиональных взносов необходимы накопительные системы – пенсионная, социального и медицинского страхования, которые составят второй уровень.

Третий уровень формируется за счет добровольных взносов людей, которые хотят раньше выйти на пенсию или получить услуги более высокого качества.

Такая же схема применима для жилищного рынка. Для определенных категорий населения и тех, чье жилье попадает под снос, государство должно строить социальное жилье, не подлежащее приватизации, для нижней части среднего класса запустить схему жилстройсбережений, которая будет поощряться премиями из бюджета для тех, кто накопил в течение года свыше определенной суммы, а для верхней части среднего класса

развивать ипотеку, где роль государства сводилась бы только к рефинансированию банков на вторичном рынке и участию в создании фонда гарантирования ипотечных кредитов.

То есть роль государства должна меняться в зависимости от категории населения – обеспечение минимальных стандартов для всех, пока не станет возможным введение реального means testing, социальная помощь уязвимым категориям населения, социальное страхование для работающих и возможность накопить средства в различных схемах, организованных государством, которое обеспечивает надзор за ними.

4. Естественные монополии

В условиях, когда экономики наших стран во многом зависят от добычи, переработки и транспортировки сырья, а энергосберегающие технологии в основном не внедрены, ключевым вопросом является уровень тарифов и деятельность естественных монополий. В этой сфере опять же нужно четко определиться по роли государства, которое должно сохранять только необходимый уровень присутствия и обеспечивать справедливое и объективное регулирование. Государство должно остаться владельцем только магистральных систем: МЖД, трубопроводов и линий электропередач, а грузоперевозки, добыча газа или производство электроэнергии должно быть передано в конкурентный сектор. При этом регулятором (единым или отраслевым) должны быть четко прописаны правила обеспечения равного доступа к этим магистралям всех операторов, чтобы исключить возможность перекоса в пользу государственных или квазигосударственных компаний.

Крайне важен отдельный учет по разным видам деятельности, которого сейчас нет, и который позволил бы четко видеть объемы кросс-субсидирования внутри компаний. Оставшиеся у государства «магистральные» компании должны работать по принципу: утверждаемые затраты плюс нормативная рентабельность. При этом в тарифе должна быть показана инвестиционная составляющая и инвестиционные программы этих компаний должны согласовываться регулятором и утверждаться в рамках бюджетного процесса страны. Часть пакета акций таких компаний должна быть продана на фондовом рынке для обеспечения дополнительного внешнего контроля со стороны частных акционеров, в составах советов директоров не менее трети должны составлять независимые директора, а основные менеджеры – президент, финансовый директор и ВП по закупкам должны наниматься по контракту через открытый международный конкурс. Необходимо также продать непрофильные активы и продать или реорганизовать дочерние и/или связанные компании.

Проведение всего комплекса этих мероприятий позволит сделать деятельность естественных монополий прозрачной, привлечь частные инвестиции в грузоперевозки, обновление вагонного и локомотивного парка, производство и распределение электроэнергии и другие сегменты, осуществить необходимые инвестиции в реконструкцию действующих и строительство новых магистральных железных дорог, ЛЭП и трубопроводов.

5. Финансовая система

В финансовом секторе движение к международным стандартам является наиболее простым решением, так как они существуют практически для всех сегментов – Базельские для банков, Банка международных расчетов – для платежных систем, IAIS - для страхового сектора, IOSCO (ранее группы 30) – для рынка ценных бумаг. Нет окончательного набора рекомендаций для фондов страхования вкладов и нет стандартов для накопительных пенсионных систем, но есть практический опыт 15 стран и можно использовать наилучшую практику. Эта комбинация – использование признанных стандартов в тех секторах, где они приняты, и наилучшей практики там, где пока нет стандартов, является оптимальной и дала очень хорошие результаты в развитии финансового сектора в Казахстане – за последние 4,5 года ВВП вырос в 2 раза в

долларовом эквиваленте, а финансовый сектор вырос в 6 раз, а вклады населения даже в 8 раз.

Финансовый сектор должен быть открыт для иностранных участников, но на переходный период могут быть введены ограничения по общей доле иностранного капитала, при том, что в отдельных институтах доля иностранцев может составлять 100%. В Казахстане доля иностранных банков в активах в последние три года стабильно сокращается и при сохранении этих тенденций в следующем году ни один из крупных иностранных банков (Сити, ABN AMRO и HSBC) не будет попадать в первую десятку. При этом из 34 коммерческих банков 17 контролируются иностранцами и надзорные органы прямо заявляют, что хотели бы привлечь новых крупных иностранных участников на банковский рынок для расширения конкуренции.

Принципиально важно иметь холистическую концепцию развития всего финансового сектора – обычно банковский, страховой и фондовый рынки развиваются без координации и это приводит к перекосам. Практика многих стран показывает, что, если государство не будет играть направляющей роли и содействовать развитию рынка акций и страхования жизни, то доминировать на всех сегментах будут банки, что в долгосрочном плане плохо скажется на конкуренции и качестве услуг.

Очевидно, что сегмент корпоративных облигаций является конкурентом банковским кредитам со стороны активов, а полисы накопительного страхования конкурируют с депозитами в банках со стороны пассивов. Именно поэтому важно, чтобы такие продукты предоставлялись не только связанными с банками компаниями и чтобы в целом все сегменты финансовой системы развивались с одинаковой скоростью.

В нашем регионе также необходимо, чтобы государство поддерживало через принятие законов и налоговый режим развитие таких продуктов, как финансовый лизинг, платежные карточки, ипотечное кредитование и жилищные сбережения, страхование жизни и пенсионные аннуитеты. Опыт показывает, что без направляющей роли государства внедрение и, тем более, широкое использование этих продуктов на рынках может растянуться на годы и дольше. Даже в России всего этого набора в полном объеме пока нет.

Принципиально важен рынок государственных ценных бумаг с понятными всем правилами и планом заимствования на год, а еще лучше на три года. При этом аукционы по разным бумагам должны проводиться регулярно и бумаги должны предлагаться как с фиксированной ставкой, так и с привязкой к уровню инфляции. Только наличие длинных ГЦБ (15-20 лет) позволит получить эталонные инструменты и развить рынок длинных корпоративных и ипотечных облигаций.

Инвесторами на сегментах длинных бумаг в основном будут накопительные пенсионные фонды или их управляющие компании, а также компании по страхованию жизни. Эмитентами в основном будут ипотечные банки/компании и государственные институты развития. Если эти рынки не создать, то долгосрочное финансирование будет осуществлять крайне трудно, что мы и видели во всем регионе до недавнего времени. Сейчас в Казахстане ипотечные кредиты выдаются на срок до 15 лет по ставке около 13% годовых в тенге, а Банк развития Казахстана предоставляет кредиты на инфраструктурные проекты со средним сроком 7,8 лет, поскольку есть возможность долгосрочного фондирования за счет средств НПФ.

Структура пенсионной системы в каждой страны зависит от демографической ситуации и от возможностей бюджета, но из нашего опыта следует, что наилучшей системой является трехуровневая, где основной объем средств аккумулируется во втором уровне за счет обязательных отчислений 10% заработной платы всеми занятыми. Первый уровень – это выплачиваемые обязательства по солидарной системе, а третий уровень – это добровольные отчисления и/или профессиональные схемы. Второй и третий уровень основаны на принципе ЕЕТ. Сейчас активы НПФ в Казахстане превышают 9% ВВП, что выше, чем в Испании или Франции, при том, что новая система внедрена в 1998 году.

6. Государственная служба

Единственный способ системно преобразовать бюрократию в наших странах состоит в одновременном использовании трех подходов – электронного правительства, социального пакета для госслужащих и реальной борьбы с коррупцией тех, на кого не оказали воздействия первые два подхода.

В нашем регионе вопрос не стоит в том, внедрять ли электронное правительство, а только в том, когда и как это делать. Причина в том, что в этом направлении уже двинулась вся Европа, в том числе и Восточная в рамках вступления в ЕС. Когда правительства рассказывают предпринимателям о необходимости конкурентоспособности экономики, предоставление государственных услуг населению тоже должно быть конкурентоспособным, чего у нас нет. Как сказал канцлер Шрёдер: «Бегать должны данные, а не граждане». Главная задача внедрения ЭП – это не замена бумажного документооборота на электронный, а максимальное исключение физического контакта между населением, предпринимателями и чиновниками низкого уровня, где и возникают основные проблемы – коррупция, очереди и хамство. Электронное правительство – это прозрачное правительство и маленькое правительство, что тоже нужно.

Естественно, это потребует инвестиций в ликвидацию компьютерной неграмотности и в обеспечение широкого и дешевого доступа к Интернету и проведения кампании подобной той, что была проведена в СССР в 20-30е годы прошлого века по ликвидации неграмотности. Кстати, при обсуждении концепции ЭП представители предпринимателей выразили готовность участвовать в ее финансировании, поскольку как будущие пользователи они в этом заинтересованы.

Второй подход – это социальный пакет для государственных служащих, чтобы обеспечить их удержание на работе в течение среднесрочного периода 5-7 лет. Одной зарплатой ничего не решишь, поскольку в частном секторе она всегда выше, и поднимать зарплату на уровень, в несколько раз выше уровня для бюджетных организаций, политически сложно. Социальный пакет – отчисления из бюджета за медицинское страхование и страхование жизни, дополнительные оплачиваемые дни к отпуску в случае более 10 лет выслуги, дополнительные отчисления на индивидуальный счет в НПФ после 5 лет выслуги, дополнительные премии на индивидуальный счет в жилстройсбербанке и т.д. – позволяют создать реальную заинтересованность без избыточной нагрузки на бюджет. Кроме того, в случае увольнения по собственному желанию или по факту коррупции, дополнительные отчисления в НПФ и ЖССБ должны возвращаться в бюджет. Каждый год служащий должен иметь расчет рыночной стоимости социального пакета, который он имеет и, если она будет составлять 20 или 30 тысяч долларов, вряд ли он захочет всего этого лишиться, если ему предложат взятку в 500.

7 и 8 достаточно очевидны

9. Налоговая система и межбюджетные отношения

Налогов должно быть мало, ставки должны быть низкими и взимание налогов должно быть четко распределено между различными уровнями власти в рамках прозрачной системы фискального разделизма (там, где нет и не надо федерализма). Один из вариантов, который у нас сейчас обсуждается, может быть интересен в рамках общественного договора между властью и бизнесом – с 2005 года ставка корпоративного подоходного налога снижается с 30 до 25%, а затем государство готово снижать его каждый год еще на 1% до достижения уровня в 20% при условии, что поступления по данному налогу (исключая нефтегазовый сектор) будут расти на 10% и более в год, поскольку инфляция в Казахстане составляет в среднем 6-6,5% в год. То есть государство предлагает бизнесу в обмен на снижение ставок поднять собираемость налогов и выходить из тени.

Та же схема предлагается по социальному налогу, верхняя ставка которого сейчас составляет 20% - при условии повышения поступлений на 15% и более в год (рост номинальной зарплаты в Казахстане составляет 12-14% ежегодно) ставка этого налога будет ежегодно снижаться на 1%, чтобы стимулировать выплату белых зарплат и уход от конвертов. Если все эти схемы будут реализованы, то в 2010 году в Казахстане ставка корпоративного подоходного налога будет 20%, верхняя ставка по ИПН будет также 20%, а эффективная в среднем по экономике будет около 11%, верхняя ставка по социальному налогу будет 15%, а средняя около 12%. С нашей точки зрения, при таких уровнях налогообложения практически всем предпринимателям будет выгодно работать честно.