

УДК 630.6

В. В. Валетко, канд. экон. наук, доцент; Н. Г. Синяк, канд. экон. наук, доцент

СТРАТЕГИЯ ПОЭТАПНОГО РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЛЕСОХОЗЯЙСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ БЕЛАРУСИ

In article authors on the grounds of analysis international and domestic experience offered the strategy of stage-by-stage reform of forestry organization and management in Belarus. Problems of forest sector reforming are necessary to solve by the complex way with provision of interest of the adjacent branches of the economy. The main shortcoming of the present institutional model of Belarusian forestry is inability to provide strong stimuli for efficient use and reallocation of resources.

Введение. Перед государственными органами управления лесным хозяйством стоит задача совершенствования экономического механизма лесопользования с учетом общественных целей и экологической роли лесов. С этой целью необходимо реформировать институциональный механизм лесопользования, который следует рассматривать как систему правил, определяющих отношения собственности и процессы хозяйственной деятельности в рамках существующей модели лесного хозяйства. В данной статье после краткой характеристики развития отрасли с 2005 г. мы рассматриваем недостатки существующей модели лесного хозяйства и предлагаем стратегию поэтапного реформирования.

Экономические результаты деятельности лесного хозяйства в 2005–2008 гг. Как свидетельствуют данные, отрасль постепенно выходит на устойчивое функционирование и наращивает производственный потенциал. В лесах продолжает развиваться два вида деятельности: лесохозяйственная, финансируемая за счет поступлений от реализации древесины на корню, от проведения рубок ухода и бюджетного финансирования, и промышленная (коммерческая), включающая лесозаготовительную деятельность на рубках главного пользования и деревообрабатывающие цехи (ДОЦ). Причем промышленная деятельность до 2008 г. развивалась со значительным опережением лесохозяйственной.

Расходы на ведение лесного хозяйства в 2008 году составили 473,7 млрд. руб., в том числе 163,2 млрд. руб. за счет бюджетных ассигнований и 304,6 млрд. руб. – собственных средств. Доля бюджетного финансирования в расходах на ведение лесного хозяйства сократилась с 40,2% в 2007 г. до 35,6% в 2008 г. При этом уровень окупаемости текущих затрат (без инвестиций) составил 69%. Последнее стало возможным благодаря тому, что с 2007 г. таксовая стоимость древесины на корню

стала определяться рыночным способом – методом обратного расчета от цены реализации круглого леса через лесную биржу за вычетом средних затрат на лесозаготовку с нормативом прибыли 20%. За 2008 год заготовлено продукции побочного лесопользования и второстепенных лесных ресурсов на 5,7 млрд. руб. От охотохозяйственной деятельности поступило 3,5 млрд. руб., что составляет 146% к уровню 2007 г., в том числе 944 млн. руб. от организации охотничьих туров с участием иностранных граждан.

В то же время нельзя не заметить некоторое снижение экономической устойчивости лесного хозяйства. Так, в 2008 г. коэффициент опережения роста доходов над ростом расходов на ведение лесного хозяйства снизился в 2007 г. с 1,26 до 1,04. Сохранение данной тенденции ставит под сомнение дальнейшее уменьшение доли бюджетного финансирования, хотя планируемое в Программе уменьшение удельного веса бюджетных ассигнований в общей сумме расходов на ведение лесного хозяйства до 35% в 2011 г. уже практически достигнуто по результатам 2008 г. Следует учесть, что весь лесной доход остается в распоряжении лесхозов и земли лесного фонда не облагаются налогом, как это принято в большинстве развитых стран.

В немалой степени трудности повышения эффективности отрасли связаны с необходимостью осуществлять управление, выполнять запланированные показатели и программы развития различных по своему содержанию и задачам видов деятельности: лесохозяйственной и промышленной. Несмотря на то, что лесохозяйственная деятельность, согласно уставу учреждения, является основной, а предпринимательская деятельность – подсобной, по объемам производства и выручке от реализации продукции (528,1 млрд. руб.) доминирует именно последняя. Однако проблемой является не столько формальное противоречие уставу ГЛХУ, сколько отсутствие возможностей одновремен-

но эффективно управлять и лесохозяйственной, и коммерческой деятельностью.

Так, оставшиеся в отрасли 76 лучших производств и созданные в 2008 г. два цеха по производству пеллет демонстрируют невысокую эффективность – рентабельность продукции деревообработки составила всего 4%. По результатам 3-го квартала 2008 г. только 12 производств имели рентабельность продукции выше 10%. В то же время 41 производство было убыточным с общими убытками в размере 15,2 млрд. руб. С другой стороны, наличие в составе лесхозов лесопромышленной деятельности в условиях жесткого контроля за выполнением плана роста объема промышленного производства негативно влияет на лесохозяйственные решения и не способствует росту доходов, направляемых на ведение лесохозяйственного производства.

В то же время в десятилетней перспективе перед отраслью стоят сложные лесохозяйственные задачи. До 2020 г. прогнозируется ощутимый рост объемов рубок леса и лесохозяйственных мероприятий. В частности, наибольшие темпы роста объемов работ прогнозируются по рубкам промежуточного пользования – 138% в среднем за год на 2015–2020 гг. по сравнению с 2009–2010 гг. Значительно возрастут объемы лесовосстановления. Выполнение указанных объемов работ требуют устойчивой финансовой базы лесохозяйственной деятельности и постоянной заинтересованности в снижении затрат на промежуточные рубки леса и выполнении других лесохозяйственных мероприятий. Реализация программы увеличения строительства жилья также вызовет рост спроса на древесину.

Для того чтобы выполнить указанные задачи, необходимы существенная модернизация лесохозяйственной техники и расширение строительства лесовозных дорог. В настоящее же время приоритет отдается инвестированию в промышленную деятельность лесхозов. Так, из привлеченных в 2008 г. инвестиций на сумму 127,5 млрд. руб. в лесохозяйственную деятельность направлено всего 36% – 45,3 млрд. руб. (из них на модернизацию лесохозяйственного производства – 23 млрд. руб.; строительство лесохозяйственных дорог – 19,1 млрд. руб.; развитие инфраструктуры охотничьего хозяйства – 3,8 млрд. руб.).

Исходя из проведенного анализа, можно отметить, что развитие лесного хозяйства Беларуси до настоящего времени характеризуется наличием ряда противоречий.

Модель лесного хозяйства Беларуси и этапы ее реформирования. Под моделью лесного хозяйства мы понимаем сочетание организационных структур и правовых форм организаций, занятых лесопользованием, и хозяйственных (контрактных) отношений между ними

[1, с. 125]. Модель лесного хозяйства, которая сложилась на конкретный момент времени, является формой институционального механизма лесопользования, определяющего систему экономических стимулов в отрасли, и соответствует содержанию последнего. Оптимальной можно считать модель лесного хозяйства, способную адаптироваться к изменениям институционального механизма лесопользования путем реструктуризации и содействовать его совершенствованию в процессе комплементарной эволюции (развитие хозяйственных отношений может требовать изменения институциональных рамок, отношений собственности, прочих правил игры). В свою очередь, институциональный механизм является наиважнейшим уровнем экономической системы страны.

Таким образом, оптимальную модель лесного хозяйства Беларуси следует понимать не столько как целенаправленные решения государственных органов по реструктуризации отрасли, сколько как создание определенного институционального механизма, который активизирует структурные изменения в прогнозируемом направлении, наиболее целесообразном с точки зрения эколого-экономической эффективности и особенностей институциональной структуры производства лесного сектора Беларуси [2]. Проведенный анализ функционирования отрасли и распределения прав собственности на древесину позволяет сделать вывод, что недостаточность внутренних стимулов в государственных лесхозах закономерна ввиду отсутствия конкуренции, которая исполняет функцию создания мотивирующей структуры: без конкуренции отсутствуют или, по крайней мере, значительно ослабевают стимулы для снижения затрат, тем более, если они частично финансируются за счет бюджетных средств и их экономия не рассматривается как дополнительный доход. В отношении лесозаготовок и деревообработки как части лесхозов не действует правило, что те организации, которые эффективны и способны предоставить товары и услуги, удовлетворяющие покупателей, будут расти и развиваться за счет неэффективных. В то же время конкуренция на этих стадиях среди субподрядчиков позволит не только поставлять на рынок более качественную продукцию, но и повысить доходность и, следовательно, финансовую устойчивость лесохозяйственной стадии. Именно в этом заключается основной смысл так называемого отделения функций управления и контроля от хозяйственных.

В данном случае основные функции государственных структур (лесничеств) будут заключаться в организации конкурсов на выполнение работ, выборе наиболее эффективных субконтракторов и оплате услуг последних, взаимодействии с местным населением по во-

просам обеспечения древесиной для собственных нужд, работе с арендаторами, учете лесорубочных билетов, осуществлении контроля и надзора за выполнением лесохозяйственных мероприятий, охране леса от незаконных рубок и пожаров. По ряду лесохозяйственных работ (лесоустройство, лесовосстановление) предполагается сохранить бюджетные дотации, источником финансирования остальных работ будут поступления от реализации леса на корню и заготовленной древесины. У государственных организаций может остаться функция сбыта не только леса на корню (по рубкам главного пользования), но и круглого леса (в первую очередь от промежуточного пользования и прочих рубок). Сбыт леса через торги товарной биржи будет не только служить гарантией определения конкурентных рыночных цен и поставки ресурсов наиболее эффективным предприятиям (поскольку только последние смогут заплатить более высокую ренту), но и позволит снизить транзакционные издержки, связанные с заключением договоров и рентоориентированным поведением. Кроме этого, реализация древесины через биржевой механизм позволит задействовать возможности повышения эффективности логистики поставок.

Первым шагом по совершенствованию институционального механизма лесопользования, начало реализации которого фактически начато с принятием Указа Президента Беларуси № 563 от 16.10.2008 г., является закрепление такой нормы, как реализация леса на корню и в заготовленном виде на конкурентной основе – через товарную биржу – всем категориям покупателей для производственных целей (в том числе и лесхозам). Такой механизм будет содействовать росту доходности лесного хозяйства в результате расширения пула потребителей как на стадии приобретения леса на корню, так и в заготовленном виде. Кроме этого, возникает экономическая самостоятельность видов деятельности (между лесозаготовительными бригадами и лесхозам функционирует товарная биржа как механизм аллокации ресурсов), что будет подталкивать их разделение. В дальнейшем на конкурентной основе должно осуществляться выполнение лесохозяйственных мероприятий, в том числе промежуточного пользования лесом, которые частично финансируются за счет средств государственного бюджета.

Как показывает опыт ведения лесного хозяйства в западных странах, наличие конкурентного рынка на проведение работ приводит к оптимизации затрат, что является основой для снижения расходов государства. Создание субконтрактных отношений на проведение работ может быть достигнуто через процедуру публичных заказов. Можно предложить следующие этапы реформирования отрасли.

На первом этапе (2008–2009 гг.) изменения финансовых отношений, формирования доходов лесного хозяйства и производственной структуры лесхозов будут связаны с продолжающимся отделением неэффективных деревообрабатывающих производств, расширением биржевой торговли и развитием субконтрактных отношений в основном в сфере оказания услуг по рубкам леса. Нормативное обеспечение данного этапа и подготовка ко второму этапу должны включать: изменения в Лесной кодекс; Правила реализации леса; инструкцию по финансированию ведения лесного хозяйства, типовые штатные структуры для видов деятельности; разработку Постановления о закреплении активов ГЛХУ. Уточняется нормативная база и порядок взаимоотношений с МЧС (РОЧС), участвующим в тушении пожаров. На ряде лесхозов должны апробироваться 1) организационно-правовая форма; 2) организационная структура управления (штатная структура) и производственная структура; 3) система финансирования; 4) система планирования, которые начнут использоваться с 2012 г. На этом этапе бюджетное финансирование сохранится на уровне 33–38%.

На втором этапе (2010–2011 гг.) произойдет разделение видов деятельности – первый этап разделения функций управления лесным фондом и его контроля и хозяйственных функций. В самостоятельные укрупненные структуры (унитарные предприятия, УП) выделяется лесозаготовительная деятельность с присоединением к ней оставшихся ДОЦ. УП будут оказывать учреждениям услуги – на данном этапе по рубкам леса, работам с использованием тракторов и транспортировке (вывозке). Это приведет к изменению структуры затрат, порядка их финансирования и потребует решения вопросов о закреплении активов (лесохозяйственной техники и прочего имущества). Должны быть разработаны комплексные нормы времени и выработки по выполнению лесозаготовительных и лесохозяйственных работ, отработана практика формирования пакетов работ.

В результате разделения функций создаются учреждение (Государственное учреждение лесопользования – функции управления и контроля) и унитарное предприятие (Республиканское лесохозяйственное УП – хозяйственная функция). Структура управления учреждения – квазидивизиональная (главный лесничий, отдел лесного хозяйства и финансовое управление – центральная структура; лесничества – дивизиональные по географическому признаку с ростом ответственности и полномочий лесничего, что создаст предпосылки для оптимизации площади лесного фонда). На этом этапе штат сокращается на 20% лесников, которые переходят в УП или создают собственные лесозагото-

вительные предприятия. Структура управления унитарного предприятия – линейно-функциональная. ГПЛХО проводят оптимизацию штатов и переходят на осуществление управления УП, учреждения подчиняются непосредственно МЛХ. В лесничествах выполняются все работы, кроме лесохозяйственных рубок и работ тракторов (данные услуги оказывает УП на конкурсной основе). Производственное и финансовое планирование ведется на уровне лесничеств на основе лесоустroительного проекта.

Финансирование учреждений осуществляется в основном за счет поступлений средств от реализации древесины с промежуточных и прочих рубок, поступления попенной платы, прочих доходов (реализация посадочного материала, семян и др.) и иной деятельности или услуг (доходов от ведения охотничьего хозяйства). Снижение бюджетного финансирования будет происходить за счет сокращения лесников и аппарата ГПЛХО.

На третьем этапе (2012–2015 гг.) произойдет окончательное разделение функций управления лесным фондом и хозяйственных функций. Учреждение выполняет своими силами только следующие работы: отвод лесосек главного пользования и отвод участков под рубки промежуточного пользования, работы в питомниках, текущие лесопатологические обследования. Осуществляются расходы на содержание лесохозяйственного аппарата и ведение охотничьего хозяйства. УП оказывает услуги по всем лесохозяйственным мероприятиям (по рубкам леса – на конкурсной основе, по остальным разделам 4-лх – на данном этапе на конкурсной основе), что приведет к дальнейшему изменению структуры затрат, порядка их финансирования. РОЧС оказывает услуги по предотвращению и тушению пожаров.

На четвертом этапе (2016–2020 гг.) последует закрепление функций контроля за Белгослесом с финансированием авторского надзора. Произойдет полный переход на конкурсное осуществление всех работ в лесном хозяйстве (в случае отсутствия предложений по выполнению лесохозяйственных работ от сторонних организаций выполнение работ должно являться обязанностью УП) и постепенный переход на выполнение пакетов работ (рубки и лесовосстановление). Будет осуществляться оптимиза-

ция площади лесничеств и учреждений, а также структуры и размера УП. Планируется создание стабилизационного фонда, моделирование и апробирование схем налогообложения, апробация форм долгосрочной аренды лесного фонда с выполнением всех лесохозяйственных работ крупными обрабатывающими предприятиями, развитие различных форм государственно-частного партнерства в сфере строительства и ремонта дорог, лесохотничьего хозяйства и пр.

Изменения по этапам реформирования будут требовать адаптации к ним структуры управления отраслью в целом. Выделение в самостоятельные подразделения лесозаготовительной и деревообрабатывающей деятельности может сопровождаться формированием органа управления ими, однако эти функции целесообразно выполнять ПЛХО, которые на третьем этапе преобразуются в республиканские объединения. В результате удастся достичь разделения управления – лесохозяйственные учреждения будут подчиняться непосредственно МЛХ, тогда как промышленная деятельность – областным структурам, которые впоследствии могут быть выделены из состава МЛХ.

Заключение. Проведенный анализ показал, что развитие лесного хозяйства Беларуси до настоящего времени характеризуется наличием ряда противоречий, преодоление которых начато в ходе реализации Программы развития лесного хозяйства на 2007–2011 гг. Предложенная стратегия поэтапного реформирования представляется наиболее осторожной и эволюционной, т. к. сохраняет преимущества существующей организации отрасли и постепенно вводит рыночные отношения между видами деятельности. Предлагаемую модель реформирования организаций лесного хозяйства в настоящих условиях необходимо апробировать на примере ряда лесохозяйственных учреждений, что позволит учесть изменения стоимости работ, цен продукции, налоговых потоков.

Литература

1. Валетка, У.У. Дэтэрмінанты аптымальнай мадэлі арганізацыі лясной гаспадаркі Беларусі / У. У. Валетка // Труды БГТУ. Сер. VII, Экономика и управление. – 2008. – Вып. XVI. – С. 124–128.