

Содействие переходу экономики Беларуси к рыночным отношениям

Зузана Бриксиова¹

Выступление на семинаре МВФ для парламентариев из
стран с переходными экономиками
Объединенный Венский Институт
Вена, 10-14 марта 2003г

Вступление

Я бы хотела поблагодарить организаторов семинара за предоставленную мне возможность выступить по вопросу содействия развитию экономических реформ в Беларуси. Сначала я приведу краткий обзор проводимой в последнее время экономической политики и развития экономики Беларуси, затем опишу те задачи, которые стоят перед страной в настоящее время, и в заключении резюмирую уроки, которые можно извлечь из опыта других стран с переходной экономикой.

В течение последних нескольких лет Беларусь предприняла ряд положительных шагов в направлении стабилизации ее экономики, что привело к снижению среднего уровня инфляции с почти 300 процентов в 1999г. до примерно 40 процентов в 2002г. Беларусь также относительно успешно сдерживала падение производства (Рисунок 1). В отношении структурных реформ основные достижения последних трех лет включают в себя либерализацию валютного рынка, прогресс в области снятия административного ценового контроля и резкое снижение перекрестного субсидирования в энергетическом секторе.

Тем не менее, Беларусь остается одной из наименее реформированных переходных экономик.² Хотя некоторая макроэкономическая стабилизация была достигнута, в Беларуси сохраняется самый высокий уровень инфляции среди стран бывшего Советского Союза. В то же время, если бы применялась международно-признанная методология, вероятно, что рост реальных объемов производства в 2002г. был бы значительно ниже, чем отражено в официальных данных ВВП. Экономика по-прежнему находится в основном в государственной собственности, поскольку уровень прямых иностранных инвестиций относительно низок, а препятствия на пути развития частного сектора многочисленны.

На протяжении уже ряда лет МВФ и другие международные организации выражают озабоченность по поводу медленных темпов макроэкономической стабилизации и перехода экономики Беларуси к рыночным отношениям. Власти страны избрали путь медленных экономических реформ, чтобы предотвратить срыв выполнения важных социальных задач в

¹ Автор является Постоянным Представителем МВФ в Литве и Беларуси. Автор выражает благодарность Томасу Ричардсону и Юлии Лысковой за полезные комментарии. Данная записка была подготовлена для семинара МВФ, организованного 10-14 марта 2003г. в Объединенном Венском Институте для парламентариев из стран с переходными экономиками.

² По данным отчета ЕБРР по странам с переходными экономиками за 2002г. Беларусь занимает 26-ое место из 27 переходных экономик по общему уровню достижений в области структурных и институциональных реформ. В Беларуси в 2002г. также наблюдалась очень высокая инфляция (Рисунок 2).

процессе перехода к рыночной экономике. Хотя МВФ разделяет озабоченность властей по поводу социальных последствий перехода, мы придерживаемся того мнения, что положительные результаты ускоренного проведения рыночных реформ³ были бы более значительными, чем последствия постепенного подхода, что предполагает более низкий рост, снижение уровня жизни населения на протяжении более длительного периода времени и упущенные возможности включения в растущее процветание региона. Настоятельная необходимость ускорения макроэкономической стабилизации и соответствующих структурных реформ также усиливается в связи с планируемой властями жесткой фиксацией белорусского рубля к российскому рублю в 2004г.

Перед Беларусью стоят значительные цели. Для успешного осуществления жесткой фиксации курса к российскому рублю в 2004г. стране необходимо значительным образом ужесточить налогово-бюджетную и денежно-кредитную политики уже в 2003г. При расходах сектора органов государственного управления, составляющих 50 процентов ВВП, бюджет налагает чрезмерное налоговое бремя на экономику и особенно на предпринимательскую среду.⁴ Прямые кредиты центрального банка, идущие на финансирование дефицита бюджета, напрямую влияют на инфляцию, в то время как финансируемую за их счет программу жилищного строительства необходимо сделать более эффективной, возможно, путем ее сокращения. Кроме того, целевые кредиты (когда на государственные банки оказывается давление с тем, чтобы они, например, выделяли кредиты предприятиям для выплаты задолженности по заработной плате) вновь появились в последнее время, несмотря на принятые властями в рамках Программы Мониторинга Фондом 2001г. обязательства ликвидировать подобную практику.⁵ Более того, у Беларуси отсутствует жизнеспособная стратегия роста. Ключевой задачей в области структурных реформ является упорядочение процедур приватизации и создания новых предприятий.

Соответственно, сейчас я остановлюсь на следующих вопросах: во-первых, на вопросе эффективного макроэкономического управления, направленного на укрепление стабильности и содействие высококачественному росту; и, во-вторых, на вопросе сокращения институциональных и административных препятствий на пути приватизации и создания новых предприятий.

³ Аргументы, приведенные за то, что постепенный подход не является рекомендуемой стратегией для Беларуси смотри в Приложении 1.

⁴ По мнению Митра и Стерна (2002г.), доходы от налогов в странах с переходными экономиками должны составлять от 22 до 31 процента ВВП в зависимости от уровня развития страны. По предварительным оценкам в Беларуси они составили примерно 37 процентов в 2002г., самый высокий уровень среди стран СНГ (рисунок 3).

⁵ Подобная практика стимулирует сокрытие предприятиями прибыли и заявления о финансовых затруднениях с целью получения субсидированного кредита в государственных банках.

Управление макроэкономической политикой

Позвольте начать с вопроса, который в настоящее время активно обсуждается в Беларуси, – вопроса денежной интеграции с Россией.⁶ Хотя можно попытаться рассмотреть данный вопрос в свете теории оптимального валютного пространства (см., например, Мунделл 2001г. и Алесина, Барро и Тенреуро 2002г.), данное решение в большей мере является политическим, и по этой причине МВФ не высказывает свою точку зрения в отношении того, следует ли совершать данный шаг. Однако работавшая недавно в Минске миссия МВФ подчеркнула, что для устойчивости объявленной жесткой фиксации белорусского рубля к российскому рублю с января 2004г. необходимо уже в этом году существенным образом скорректировать денежно-кредитную и налогово-бюджетную политики. Миссия также подчеркнула, что более жесткие денежно-кредитная и налогово-бюджетная политики являются необходимыми, но недостаточными условиями для успешной жесткой фиксации – необходимы также и структурные реформы, которые обеспечивали бы гибкость экономики, достаточную для адаптации к изменяющимся международным условиям.⁷ При отсутствии данных мер, жесткая фиксация к российскому рублю не будет устойчивой и, вероятно, что белорусская экономика столкнется именно с теми последствиями – как то, низкий рост объемов производства, высокая безработица, значительные расхождения в уровне доходов, – которых власти пытаются избежать, избрав постепенный подход к экономическим реформам.

Невозможно будет ужесточить денежно-кредитную политику в достаточной степени, чтобы поддержать жесткую фиксацию, если налогово-бюджетная политика не будет скорректирована соответствующим образом. Поскольку расходы системы органов государственного управления составляют почти половину ВВП (самый большой удельный вес среди стран бывшего Советского Союза), налогово-бюджетную корректировку в значительной степени следует осуществлять за счет сокращения расходов, особенно притом, что налоговое бремя в Беларуси уже велико. Сферами возможного снижения расходов являются сокращение программы жилищного строительства, более сдержанные объемы строительства дорог и ограничение кредитования за счет средств бюджета.

Развитие частного сектора

Для успешного перехода от плановой к рыночной экономике необходимо развитие динамичного частного сектора, который служил бы движущей силой роста, создания рабочих мест и конкуренции. В Беларуси развитие частного сектора шло очень медленными темпами: в 2001 и 2002г. только 20 процентов ВВП были произведены частным сектором, что является самым низким показателем среди стран бывшего Советского Союза (рисунок

⁶ Власти Беларуси и России подписали План совместных действий по созданию денежного союза, который предполагает жесткую фиксацию белорусского рубля к российскому рублю с 1 января 2004г. и введение российского рубля в качестве единой валюты с 1 января 2005г. Стороны еще не достигли договоренности по вопросу управления международными резервами, и по вопросу, где и каким образом осуществлять денежную эмиссию.

⁷ Например, наблюдается асимметрия в воздействии связанных с ценами на энергоносители потрясений на данные страны, поскольку Россия является чистым экспортером, а Беларусь – чистым импортером энергии. В случае повышения цен на энергоносители рынки труда Беларуси (в настоящее время очень негибкие) должны быть гибкими для того, чтобы поглотить подобное потрясение.

4). В то же время производственный сектор Беларуси испытывает трудности (рост запасов готовой продукции на складах, накопление задолженностей, снижающаяся рентабельность), что указывает на необходимость ускорить приватизацию и реструктуризацию и содействовать созданию новых предприятий.

а. Приватизация

В течение последнего десятилетия власти предприняли определенные шаги по акционированию предприятий: более 1500 предприятий были преобразованы в акционерные общества в период с 1991г. по 1 января 2003г. В течение этого же периода для (в основном частичной – то есть когда частным сектором приобретается некоторая часть акций) приватизации более 2000 предприятий использовались следующие методы: (i) выкуп работниками предприятий (34 процента), конкурсы (20 процентов) и аукционы (46 процентов). Поскольку законы, регулирующие приватизацию, рассматривают как акционированные, так и частично приватизированные предприятия как частные, официальная статистика существенно завышает размер частного сектора и заявляет, что на его долю приходилось почти 50 процентов ВВП на конец 2002г.

Непрозрачные и нестабильные правовые рамочные условия являются одним из главных препятствий на пути ускорения развития частного сектора. Право “золотой акции” (право государства принимать участие в управлении акционерными обществами), которое в Беларуси может быть введено в отношении любой компании, где государству принадлежит, по крайней мере, одна акция, особо отрицательным образом сказывается на иностранных инвестициях.⁸ Мы убеждены, что возможность использования права золотой акции следует резко ограничить, если не ликвидировать полностью.

Для обеспечения осторожного и прозрачного использования приватизационных поступлений и, таким образом, общественной поддержки приватизации крупных объектов, ряд стран с переходной экономикой создали приватизационные фонды.⁹ Опыт Литвы, где были достигнуты в общем хорошие результаты приватизации, указывает на то, что, помимо создания приватизационного фонда, в конце 1990х годов существовал ряд других факторов, способствовавших успешному проведению приватизации и привлечению иностранных инвестиций: предложение контрольных пакетов акций государственных предприятий (в том числе, в стратегически важных секторах, как то, телекоммуникации, энергетика, транспорт);

⁸ До сих пор золотая акция была введена на 20 предприятиях. Наиболее спорный случай ее введения имел место в марте 2000г., когда правительство ввело “золотую акцию” на кондитерской фабрике “Коммунарка” с целью заблокировать продажу 51 процента акций российскому кондитерскому концерну “Бабаевский” по причине необходимости защитить экономические интересы государства. В то время правительству принадлежало лишь 2,6 процента акций.

⁹ Приватизационные фонды создаются в целях снижения скорости обращения и непредсказуемости поступлений от приватизации (“стабилизационные” фонды) и/или сбережения части поступлений для будущих поколений, например, для финансирования пенсионных реформ (“сберегательные” фонды). Если Беларусь также примет решение о создании подобного фонда, как показывает опыт других стран, было бы важно сделать его неотъемлемой частью бюджета при записи всех операций на валовой основе и однозначном учете расходов, связанных с приватизацией. Принимая во внимание необходимость проведения пенсионной реформы, доходы фонда можно было бы использовать для финансирования перехода к накопительной системе.

создание единого агентства, отвечавшего за управление и приватизацию государственной собственности; и привлечение независимых консультантов с хорошей репутацией – особенно при приватизации крупных предприятий в стратегически важных отраслях.

б. Предпринимательская среда для малых и средних предприятий

В соответствии с результатами проведенного недавно Всемирным Банком исследования, на 1000 человек в Беларуси приходится менее трех малых и средних предприятий, что является самым низким показателем по региону. Более того, за последние три года число малых и средних предприятий снизилось. Основными препятствиями на пути развития предпринимательства и деятельности частного сектора в Беларуси, похоже, являются (i) нестабильность правовых и административных рамочных условий, (ii) избыточная – и опять-таки неустойчивая – налоговая система и (iii) практика государственного вмешательства и проверок, что создает поле для коррупции. Данные препятствия, очевидно, препятствуют развитию частного сектора, которое базируется на уверенности инвесторов и их способности оценивать риски различных проектов.

Заключение

В течение последних трех лет власти Беларуси предприняли ряд положительных экономических мер: была ликвидирована система множественности обменных курсов; были сняты ограничения на конвертацию белорусского рубля для текущих операций, произошло сокращение перекрестного субсидирования в энергетическом секторе, и расширилась либерализация цен. Но в Беларуси сохраняется самый высокий уровень инфляции по сравнению с другими странами бывшего Советского Союза, структурные реформы намного отстают от реформ в других странах данного региона. Экономика Беларуси является недостаточно гибкой, а неустойчивые правовые рамочные условия и неблагоприятная среда для деловой активности подорвали рост малых и средних предприятий и иностранных инвестиций, о чем свидетельствует малый удельный вес частного сектора в ВВП и занятости.

Рассматривая будущую перспективу, мы полагаем, что для Беларуси пришло время начать проведение полноценных рыночных реформ, используя при этом десятилетний опыт проведения реформ в других странах с переходными экономиками. Данный опыт показывает, что ключевые мероприятия включают в себя: (i) обеспечение макроэкономической стабилизации, (ii) повышение прозрачности и эффективности управления бюджетом, в том числе и за счет сокращения непродуктивных расходов, (iii) отмену целевого кредитования и применение рыночных условий в отношении государственных предприятий, (iv) совершенствование среды для новых предприятий путем сокращения государственного вмешательства и стабилизации правовых рамочных условий, (v) осуществление реформирования финансового рынка и рынка труда в целях содействия росту и расширения применения его положительных результатов и (vi) реформирование системы социальной защиты населения с целью ее адаптации к новым условиям, сделав ее более соответствующей имеющимся ресурсам и более эффективной. Данные реформы, хотя и потребуют экономических и социальных затрат, являются необходимыми для достижения высокого и устойчивого экономического роста и повышения уровня жизни белорусских людей в более долгосрочной перспективе.

Литература

Алесина, Альберто; Барро, Роберт и Тенреуро, Силвана (2002), “Оптимальные валютные пространства”, Национальное бюро экономических исследований, рабочий документ №9072.

Европейский банк реконструкции и развития (2003), “Отчет по странам с переходными экономиками за 2002г.”.

Международный Валютный Фонд (2002) “Республика Беларусь: консультации по Статье IV – отчет сотрудников МВФ”, отчет по стране № 02/23.

Международный Валютный Фонд (2002) “Республика Беларусь: отдельные вопросы”, отчет по стране № 02/22.

Митра, Прадиип и Стерн, Николас (2002), “Налоговые системы в условиях перехода к рыночной экономике”, документ, подготовленный для конференции За пределами перехода: перспективы развития и дилеммы, Варшава.

Мунделл, Роберт (2001), “Валютные зоны и международная денежная реформа на заре нового века”, Обзор международных экономик, том 9, издание 4, 595 - 607.

Нути, Марио (2000), “Беларусь: командная экономика при отсутствии центрального планирования”, Российские и восточно-европейские финансы и торговля, том 36, №4, июль-август 200г, 45-79.

Всемирный банк (2001), “Переход – первое десятилетие: анализ и уроки восточной Европы и бывшего Советского Союза”.

Всемирный банк (2003), “Совершенствование деловой среды в Беларуси”, предварительный проект.

Рисунок 1. Изменения в реальном производстве, 1989 - 2001

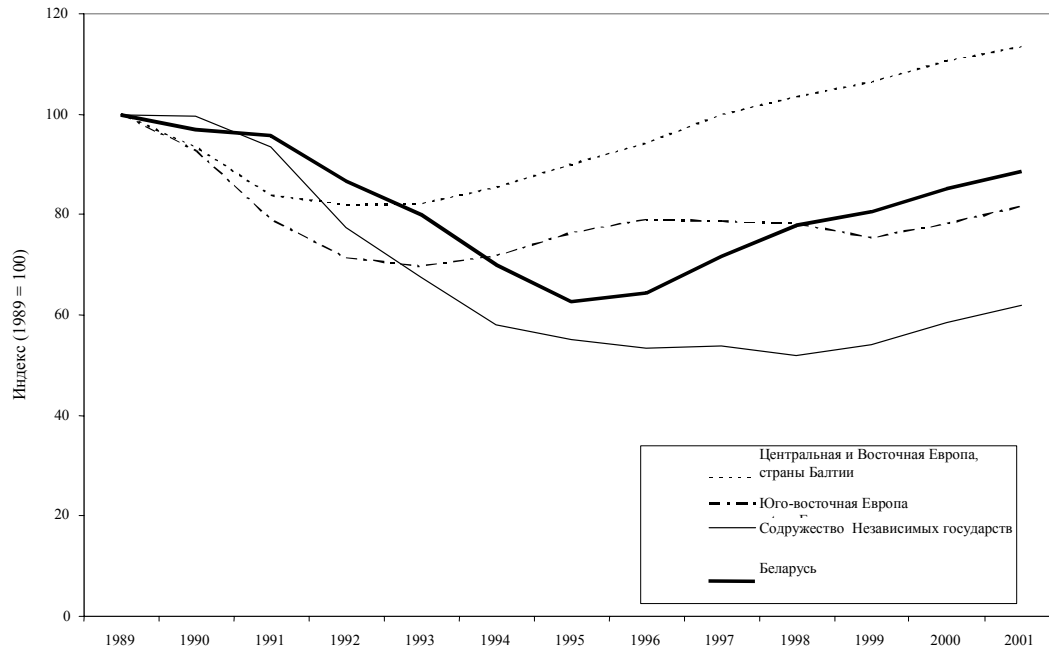


Рисунок 2. Средняя инфляция в 2001 и 2002

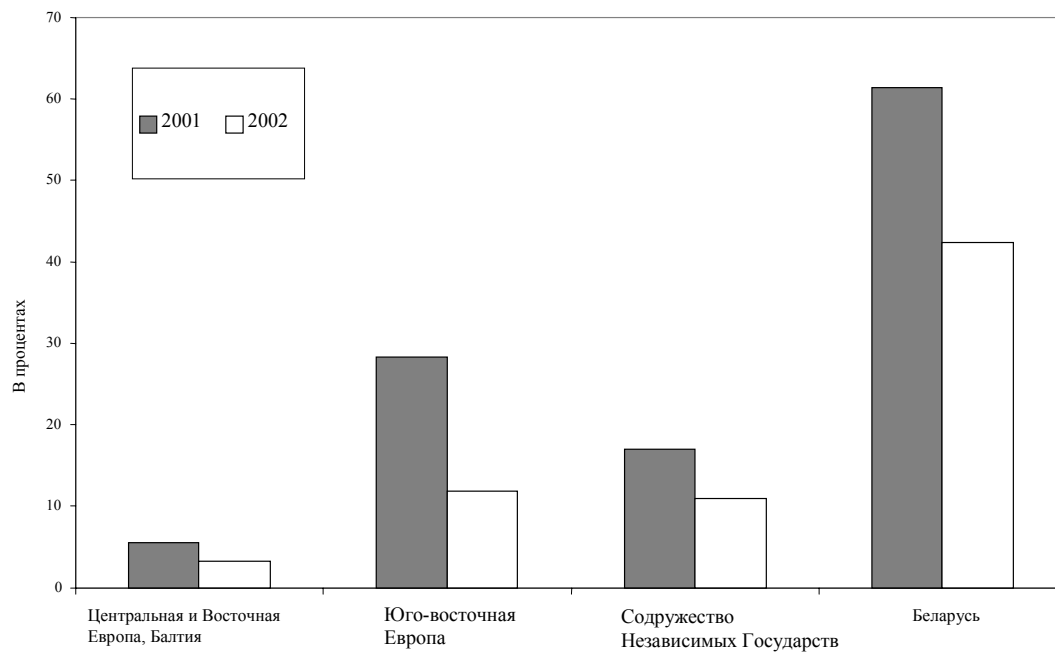


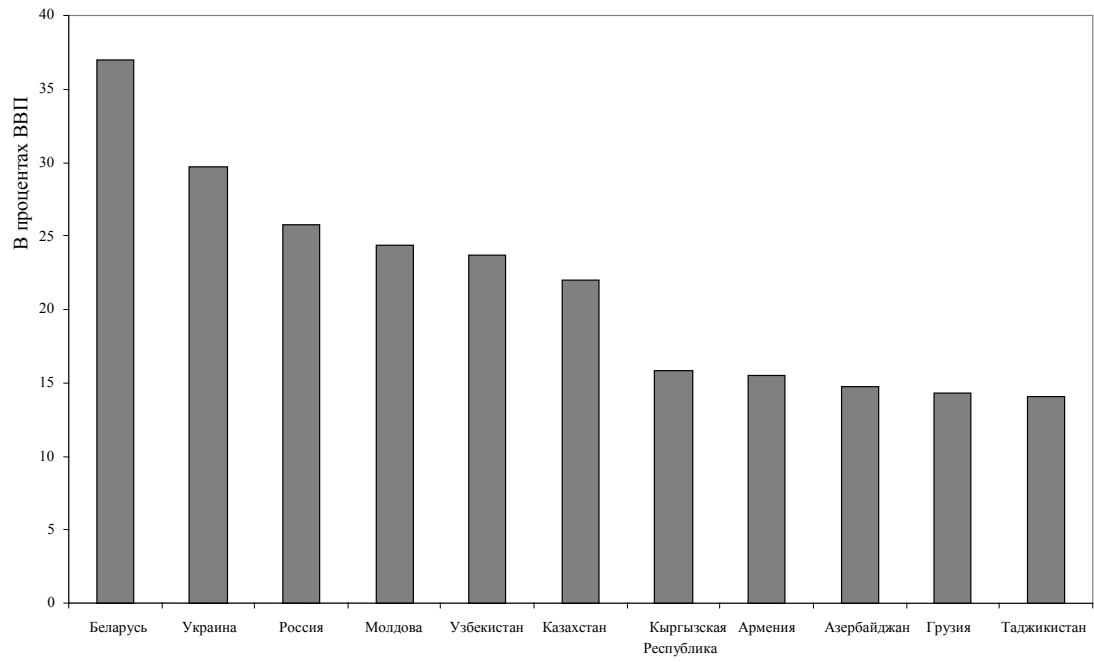
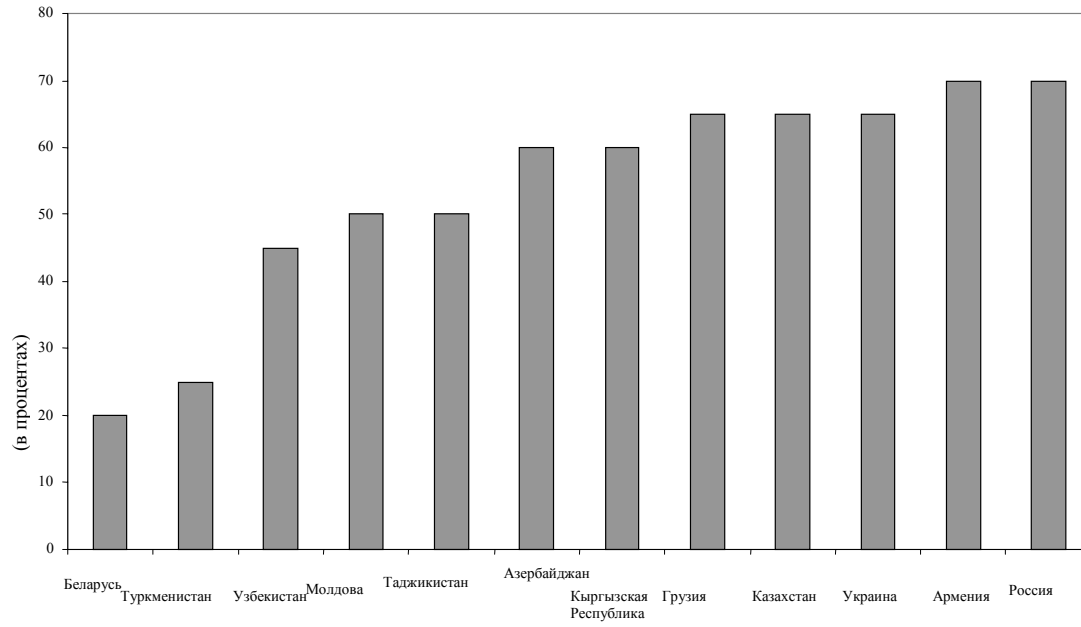
Рисунок 3. Налоговые доходы органов гос. управления в СНГ в 2001 г.

Рисунок 4. Доля частного сектора в ВВП в странах СНГ в 2001



РОСТ В БЕЛАРУСИ

Два наиболее часто встречающихся вопроса относительно экономического роста в Беларуси:

Может ли Беларусь принять постепенный подход и скопировать опыт роста в Китае?

Китай, чьи экономические реформы начались в 1978г., принял стратегию постепенного подхода и продолжал поддерживать убыточные государственные предприятия за счет бюджета и банковской системы. Тем не менее, в период между 1978 и 1995гг среднегодовой рост ВВП на душу населения составил впечатляющие 8 процентов, что было вызвано быстрым возникновением новых частных предприятий и притоком иностранных инвестиций. Сторонники постепенного подхода указывают на данный опыт и предлагают, что в Беларуси также существует возможность для сохранения относительно высокого роста за счет поддержки государственного сектора другими секторами экономики, до тех пор, пока не возникнет достаточное количество частных предприятий. Возможно, что данный подход не учитывает той роли, которую играют различия в исходных условиях и экономической политикой, проводимой в данных двух странах.

- Исходные условия: (i) доля государственного сектора в экономике Китая была значительно меньше и, соответственно, потребовалось меньше средств для его поддержки и (ii) разные уровни развития – рост в Китае был вызван значительным объемом сельскохозяйственного сектора (и аграрной промышленности, которая поглощала излишки трудовых ресурсов); в Беларуси данной возможности не существует.
- Экономическая политика: В отличие от Беларуси, в Китае был создан инвестиционный климат, располагающий к возникновению новых частных компаний и притоку иностранных инвестиций.

Чем объясняется относительно хороший рост, учитывая недостаток реформ?

Сторонники постепенного подхода также подчеркивают, что относительно хороший рост в стране противоречит рекомендациям о необходимости макроэкономической стабилизации и структурных реформ. Всемирный банк (2002г.) подчеркивает следующее:

- Оставляя в стороне вопрос статистической точности, рост в Беларуси может рассматриваться как благоприятный только в сравнении со странами СНГ, Южной и Восточной Европы, а не в сравнении со странами Центральной и Восточной Европы, и странами Балтии. Страны Центральной и Западной Европы, и Балтии в действительности достигли стабилизации своих экономик и осуществления соответствующих структурных реформ значительно быстрее, чем другие страны.
- Поддержание на плаву государственных предприятий было возможно скорее вследствие импорта прямых энергетических субсидий из России, чем недостатка реформ. Данные субсидии также оставляли белорусский экспорт привязанным к России, вместо его ориентирования на западные рынки (и, таким образом, Беларусь избежала падения производства в процессе данной переориентации).