

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ПЕРЕХОД В БЕЛАРУСИ: ДОСТИЖЕНИЯ И ЗАДАЧИ¹

Введение

В начале я бы хотела поблагодарить организаторов данного семинара — Департамент внешних связей МВФ и Объединенный венский институт — за то, что они пригласили меня на данную встречу для выступления по вопросу опыта МВФ в области экономических реформ в Беларуси.

Уже на протяжении ряда лет МВФ рекомендует властям Беларуси ускорить темпы макроэкономической стабилизации и перехода к рыночной экономике. Белорусские власти избрали медленный темп экономических реформ для того, чтобы достижение важнейших социальных задач не было подорвано во время перехода к рыночной экономике. Хотя МВФ разделяет обеспокоенность властей по поводу последствий перехода в социальной сфере, мы полагаем, что стоимость постепенного подхода, который включает в себя более низкие темпы роста и ухудшение уровня жизни в долгосрочной перспективе, могли бы быть компенсированы преимуществами рыночных реформ. Учитывая высокий рост ВВП в соседних странах, Беларусь, возможно, упускает сейчас отличную возможность присоединиться к возрастающему процветанию в регионе.

В сравнении с другими странами СНГ Беларусь достигла относительных успехов с точки зрения роста ВВП. Реальный ВВП растет на протяжении почти десяти лет без перерыва, а зарегистрированный в 2003 г. рост был очень высоким.² Аналогичным образом Беларусь постепенно сокращает среднегодовую инфляцию с почти 300 процентов в 1999 г. до менее 30 процентов в 2003 г. Что касается структурных реформ за последние несколько лет, произошла либерализация валютного рынка, было устранено административное регулирование большинства цен, резко сократилось

¹ Подготовлено Зузаной Бриксовой, Постоянным Представителем МВФ в Беларуси и Литве для семинара МВФ для парламентариев из Беларуси, Косово, Румынии и Украины, проводимого Объединенным венским институтом в период с 7 по 11 июня 2004 г. Данная записка основывается на последних отчетах МВФ по Беларуси (No. 04/139-141 – см. www.imf.org/external/pubind.htm), а также на материалах других международных организаций. Я благодарю Веронику Бакалу, Этибара Джафарова, Елену Коваленко, Юлию Лыскову, Томаса Ричардсона, Кристин Шеклер и Вадима Воронина за полезные комментарии.

² Данный рост был бы высок, даже если бы были учтены отклонения от международной методологии. В то же время обследование пользователей, проведенное миссией Статистического Департамента МВФ, указывает, что качество источников данных зачастую неясно и что существует широко распространенная обеспокоенность по поводу точности и достоверности фактических выходных данных, в особенности в отношении ВВП и промышленного производства.

перекрестное субсидирование в энергетическом секторе и были упорядочены требования к лицензированию. Последнее исследование Всемирного банка показывает, что на протяжении периода времени показатели бедности улучшились, и как показатели бедности, так и показатели неравенства благоприятны в сравнении с другими странами с переходной экономикой³.

Тем не менее, Беларусь находится в числе наименее реформированных среди стран с переходной экономикой. Экономика преимущественно остается в собственности государства и существуют значительные препятствия развитию частного сектора. Как видно из сохраняющихся на протяжении времени налоговой задолженности и задолженности по заработной плате, а также из других показателей государственный сектор находится под постоянным напряжением (около 40 процентов промышленных и более 60 процентов сельскохозяйственных предприятий являются убыточными). С точки зрения макроэкономики, даже несмотря на то, что Беларусь осуществила шаги по стабилизации своей экономики, в стране наблюдается самая высокая инфляция в регионе. В то время как налогово-бюджетная политика была достаточно жесткой на протяжении последних нескольких лет, это, по крайней мере частично, явилось следствием недостаточности источников финансирования. Более того, при 1.1 проценте ВВП, официальный правительственный дефицит бюджета 2003 г. не отражал значительную квази-бюджетную деятельность, включая прямое кредитование банковской системой государственных предприятий для целей инвестиций и ликвидации задолженностей. Денежно-кредитная политика была ослаблена в конце прошлого года, когда Национальный банк Республики Беларусь предоставил большой кредит правительству; данная практика была прекращена в 2004 г.⁴ Медленный прогресс в области структурных реформ и, в особенности, неблагоприятная среда для предпринимательской деятельности порождают сомнения по поводу устойчивости роста ВВП.⁵

³ В последнем Отчете о человеческом развитии ПРООН Беларусь является единственной страной из стран СНГ включенной в число стран с высоким человеческим развитием. Страны ранжированы в соответствии с индексом человеческого развития (ИЧР), который включает показатели благосостояния, такие как продолжительность жизни, грамотность взрослого населения, число учащихся, и доля ВВП на душу населения. В 2003 г. Беларусь занимала 53 место.

⁴ Беларусь не может бесконечно достигать высокого уровня роста реального ВВП за счет высокой инфляции. В 2001 и 2002 гг. только в двух странах СНГ рост был ниже, чем в Беларуси – одна из них Узбекистан, где инфляция была почти так же высока, как и в Беларуси.

⁵ Подобным образом высокий уровень запасов готовой продукции вызывает сомнения по поводу качества роста.

В предстоящем периоде власти Беларуси столкнутся с серьезными задачами в нескольких областях. Большая доля государственных расходов в ВВП налагает чрезмерную налоговую нагрузку на экономику и, в особенности, на предпринимательскую среду. Снижение налоговой нагрузки в 2004 г. как и дальнейшее снижение налогов, которое предполагается осуществить в 2005 г. представляют собой шаги в правильном направлении, однако для поддержки данной политики потребуются значительная рационализация расходов. Банковская система уязвима для шоков вследствие структурной слабости, включая обширное вмешательство государства и зависимость банков от государственных кредитов, слабого корпоративного управления и низкой прибыльности, а также нестабильной правовой среды. В Беларуси нет жизнеспособной стратегии роста, и ключевые задачи в области структурных реформ включают упорядочение процесса приватизации и создание новых форм бизнеса, снижение налоговой нагрузки, улучшение работы банковского сектора и повышение гибкости рынков труда, с тем, чтобы способствовать движению рабочей силы в возникающий частный сектор.

Управление макроэкономической политикой

Интерес к валютной интеграции с Россией в последнее время, похоже, угасает, однако по-прежнему обсуждается вопрос привязки белорусского рубля к российскому. В действительности, номинальный обменный курс к доллару США остается практически неизменным с 1 января 2004 г. В то же время, начиная с конца января, белорусский рубль остается очень стабильным по отношению к российскому рублю, хотя в 2003 г. он девальвировал на 22 процента (в реальном выражении он девальвировал на 10 процентов).⁶ Сотрудники МВФ подчеркивали, что для успешной фиксации потребуется проведение пруденциальной денежно-кредитной и налогово-бюджетной политики с тем, чтобы снизить инфляцию и проведение поддерживающих структурных реформ для обеспечения гибкости экономики. Без осуществления данных мер фиксация не могла бы быть устойчивой и белорусская экономика могла бы столкнуться с высокими социальными затратами в плане низкого роста производства, низкой занятости и значительного несоответствия доходов.

Недавняя миссия Второго Европейского Департамента подчеркнула, что независимо от избранного валютного режима, необходимо ужесточение денежно-кредитной и налогово-бюджетной политики для снижения инфляции и создания условий для высокого и устойчивого роста. Улучшение налогово-бюджетной позиции является ключевым элементом стабилизации, и значительную часть налогово-бюджетной корректировки следует осуществить за счет сокращения расходов. В данной связи

⁶ Несмотря на то, что официально состояние счета текущих операций хорошее, по сравнению с другими странами с переходной экономикой, торговый баланс за последние два года ухудшился. Более того, по двум месяцам импорта уровень международных резервов очень низок.

МВФ рекомендует белорусским властям отказаться от своих планов высокого роста реальной заработной платы, не подкрепленного ростом производительности труда. Подобное повышение создает инфляционное давление, налагает дополнительную нагрузку на финансы государственных предприятий, которые и без этого находятся в процессе выживания, и ведет к дальнейшей потере конкурентоспособности по отношению к торговым партнерам Беларуси, включая Россию.

Развитие частного сектора

Опыт других стран с переходной экономикой показывает, что частный сектор является движущей силой, лежащей в основе экономического роста и создания новых рабочих мест. В Беларуси частный сектор развивается очень медленно: по данным ЕБРР в 2003 г. доля ВВП, произведенная частным сектором, составляла менее 25 процентов, что является одним из самых низких показателей в СНГ. Власти Беларуси достигли успеха в области разгосударствления: свыше 1500 предприятий были преобразованы в акционерные общества с начала перехода в 1991 г.⁷ Однако, разгосударствление это не то же самое, что приватизация, которая означает продажу контрольного пакета частным лицам. В Беларуси по-прежнему наименьшее в регионе количество малых и средних предприятий, и занятость на данных предприятиях за последние несколько лет пришла к застою. Основными барьерами на пути предпринимательской деятельности в Беларуси являются нестабильная правовая база, властная и нестабильная налоговая система, частое государственное вмешательство и проверки.

Непрозрачная и нестабильная правовая база также является препятствием для достижения скорейшего прогресса на пути приватизации. Ситуация недавно ухудшилась, когда правило “золотой акции”, которое и до этого являлось особенно сильным сдерживающим фактором для инвесторов, было расширено. Сейчас золотая акция может быть введена на любом предприятии, где государству принадлежала хотя бы одна акция, даже *после* того, как предприятие было полностью приватизировано. В то время, как изначально правило золотой акции означало право государства участвовать в управлении акционерными компаниями, в соответствии с новыми положениями акция позволяет государству вмешиваться в оперативную деятельность предприятия. МВФ по-прежнему рекомендует, что правило золотой акции следует резко ограничить, если не отменить вообще.

⁷ В 2003 г. не были реализованы ни один из планов по приватизации нефтехимических предприятий, в основном за счет высоких ценовых требований и ряда ограничений, налагаемых на покупателей (инвестиции, условия занятости, социальные гарантии и т.д.). Подобным образом, вследствие несогласия по цене Белтрансгаз не был преобразован в белорусско-российское совместное предприятие, что планировалось осуществить. Более того, в последнее время наблюдались случаи возврата к ре-национализации (или пересмотра результатов приватизации), целью которых являлось введение большой доли государственной собственности на уже приватизированных предприятиях.

“Пробелы” (Другие структурные реформы)

Успешный переход от планов к рынку требует, чтобы макроэкономическая стабилизация и реформы сектора предприятий были поддержаны реформами в других областях, включая налоговую систему, банковский сектор и рынки труда.

a. Налоговая система

В сравнении с другими странами в регионе собираемость налогов в Беларуси относительно удовлетворительна, однако налоговая администрация могла бы получить дополнительную пользу от дальнейшего усовершенствования системы. Например, частые изменения в налоговом законодательстве являются дорогостоящим мероприятием для предприятий, которые вынуждены нанимать консультантов и юристов для отслеживания изменений. Они также дорого стоят для налоговой администрации, создавая мотивы для уклонения от налогов. Кроме того, продолжает вновь возникать налоговая задолженность, что отражает низкую рентабельность государственных предприятий. Беларуси следует упразднить произвольные меры, такие как практику применения различных налоговых льгот и отсрочек для отдельных предприятий и секторов.

Налоговая нагрузка в Беларуси самая высокая среди стран СНГ, что является препятствием для развития частного сектора и достижения высокого и устойчивого роста.⁸ Условия, которые государство навязывает предприятиям (от них требуется сохранять занятость, предоставлять социальные услуги и, в некоторых случаях, поставлять энергию по низким ценам), также представляют собой налог на предприятия и их следует устранить. Снижение налоговой нагрузки в 2004 г. приветствуется – изменения в налоговой политике включают снижение максимальной ставки НДС с 20 процентов до 18 процентов и снижение налога с оборота с 4,5 процента до 4,15 процента. Однако, основным приоритетом на предстоящие годы является дальнейшее снижение налоговой нагрузки за счет снижения и отмены некоторых налогов, одновременно расширяя налоговую базу за счет отмены льгот. Мерами, обеспечивающими успех налоговой реформы, являются упорядочение государственных расходов и устранение многих видов квази-бюджетной деятельности.

b. Банковский сектор

За последние несколько лет власти осуществили ряд важных реформ с целью усовершенствования банковского надзора, однако уязвимость банковской системы к шокам по-прежнему вызывает озабоченность. К структурным слабостям системы

⁸ В 2003 г. общая сумма налоговых доходов составила 43 процента ВВП. В соответствии с Mitra and Stern (2002), налоговые доходы в странах с переходной экономикой должны составлять от 22 до 31 процента ВВП в зависимости от уровня развития страны.

относятся: (i) обширное вмешательство государства и зависимость банков от правительственной поддержки и кредитов; (ii) нестабильная правовая база; (iii) слабое корпоративное управление; (iv) высокая рыночная концентрация банков и недоразвитая система небанковских учреждений; (v) отсутствие равных условий для участников рынка, что подтверждается, например, практикой предоставления льгот при несоблюдении надзорных требований.

Слабые места в национальной системе бухгалтерского учета, правилах раскрытия информации и правовой базе также оказывают влияние на развитие банковского сектора. Следует устранить расхождения между национальной практикой бухгалтерского учета и международными стандартами. Более того, недостаточная приверженность международным стандартам бухгалтерского учета и отчетности в небанковском секторе осложняют возможность банков оценить финансовое состояние заемщика. В отношении здоровья банковской системы одной из самых губительных процедур является продолжающаяся практика прямого финансирования коммерческими банками отдельных предприятий и секторов по субсидированным процентным ставкам, поскольку качество кредитов, предоставленных подобным образом, вероятно, является неудовлетворительным.

с. Рынки труда

В сравнении с другими странами с переходной экономикой рынок труда в Беларуси характеризуется официальным низким уровнем безработицы (менее чем 3 процента рабочей силы) в сочетании с малой долей частного сектора во всеобщей занятости. В то же время кумулятивное падение занятости начиная с 1990 г. как и в других странах с переходной экономикой указывает на резкое снижение рабочей силы, частично вследствие неблагоприятных демографических тенденций.⁹

В то время как официальный уровень безработицы в целом по стране низкий, возникли большие несоответствия в уровнях занятости и средней заработной платы на региональном уровне, при этом в Минске наблюдается наиболее высокая средняя заработная плата и наиболее многочисленные рабочие вакансии. Данные несоответствия приводят к постоянной миграции из провинций в столицу, несмотря на нехватку жилья. Одним из важнейших уроков ЕС и стран-членов ЕС является то, что безработица в значительной степени является региональной проблемой, которая требует создания большей гибкости рынка труда и предпринимательской среды в поддержку затронутых регионов.¹⁰ В настоящее время уровень борьбы с безработицей

⁹ Безработица среди молодежи в Беларуси высока, так как молодые люди (в возрасте тридцати лет и ниже) составляют почти половину безработных.

¹⁰ В соответствии с индексом приема на работу и увольнения, рассчитанном Всемирным банком, как закон о приеме на работу, так и закон об увольнении в Беларуси являются одними из самых ограничительных в СНГ и странах ЕС. В то время как выходное пособие в размере
(continued)

в Беларуси высок, и это, похоже, скорее препятствует, нежели способствует процессу перехода, так как устаревшая система социальной защиты не обеспечивает должной защиты наиболее уязвимых групп населения.

Выводы

За последние несколько лет власти Беларуси осуществили ряд важных экономических мер: была ликвидирована система множественных обменных курсов; были сняты ограничения на конвертацию рубля для текущих операций; сокращено перекрестное субсидирование в энергетическом секторе, расширена либерализация цен и сокращен перечень лицензионных требований. Самая высокая инфляция в регионе и медленный темп структурных реформ, включая улучшение среды предпринимательской деятельности по-прежнему остаются наиболее серьезной экономической проблемой для Беларуси.

МВФ по-прежнему рекомендует Беларуси продвигаться по пути рыночных реформ. Ключевые меры включают: (i) обеспечение макроэкономической стабильности в том числе за счет повышения прозрачности и эффективности бюджетного процесса; (ii) улучшение работы банковского сектора за счет сокращения вмешательства государства и отмены прямых кредитов; (iii) открытие торгового и инвестиционного режимов; (iv) повышение гибкости рынков труда и прекращение практики повышения заработной платы, не подкрепленной ростом производительности труда; (v) сокращение государственного вмешательства в частный сектор, снижение налоговой нагрузки, стабилизация и усовершенствование правовой базы; и (vi) реформа системы социальной защиты, с тем, чтобы сделать ее как более дешевой, так и более эффективной. Данные реформы необходимы для достижения устойчивого экономического роста с созданием рабочих мест, что приведет к улучшению уровня жизни населения в Беларуси.

трех месячных окладов соответствует требованиям положений в других странах, работники государственного сектора могут быть уволены только при очень ограниченном наборе условий.

References

European Bank for Reconstruction and Development (2003), "Transition Report 2003: Integration and Regional Cooperation," London, United Kingdom.

International Finance Corporation (2002), "Small and Medium Sized Business in Belarus," Minsk, Belarus.

International Monetary Fund (2004), "Republic of Belarus: Article IV Consultation – Staff Report," Country Report No. 04/141, Washington, DC.

International Monetary Fund (2004), "Republic of Belarus: Selected Issues," Country Report No. 04/139, Washington, DC.

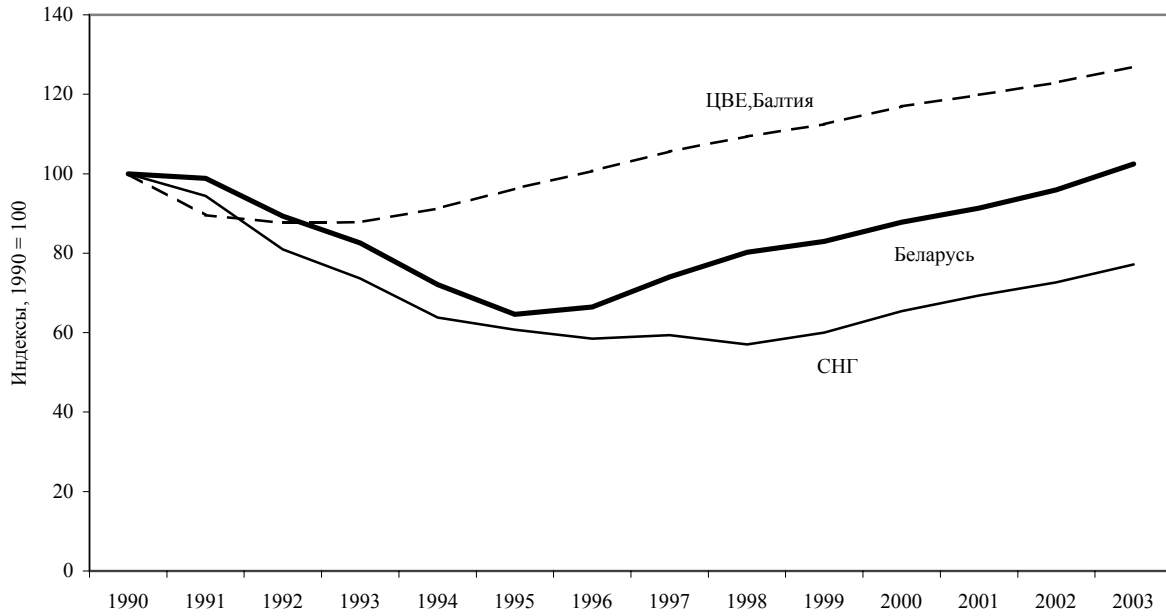
United Nations Development Program (2003): "Human Development Report 2003 – Millennium Development Goals: A Compact Among Nations to End Human Poverty," Oxford University Press, Oxford, United Kingdom.

World Bank (2004), "Belarus: Poverty Assessment," Washington, DC.

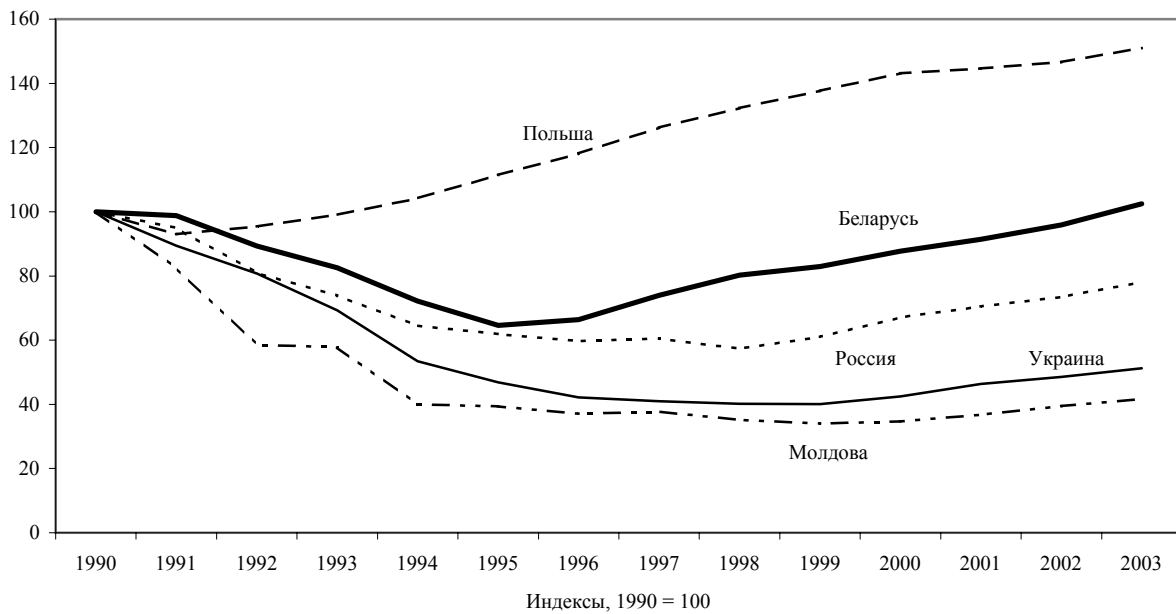
World Bank (2003), "Improving the Business Environment in Belarus," Minsk, Belarus.

Рисунок 1. Рост реального ВВП, 1990 - 2003 гг.

1а. Рост реального ВВП



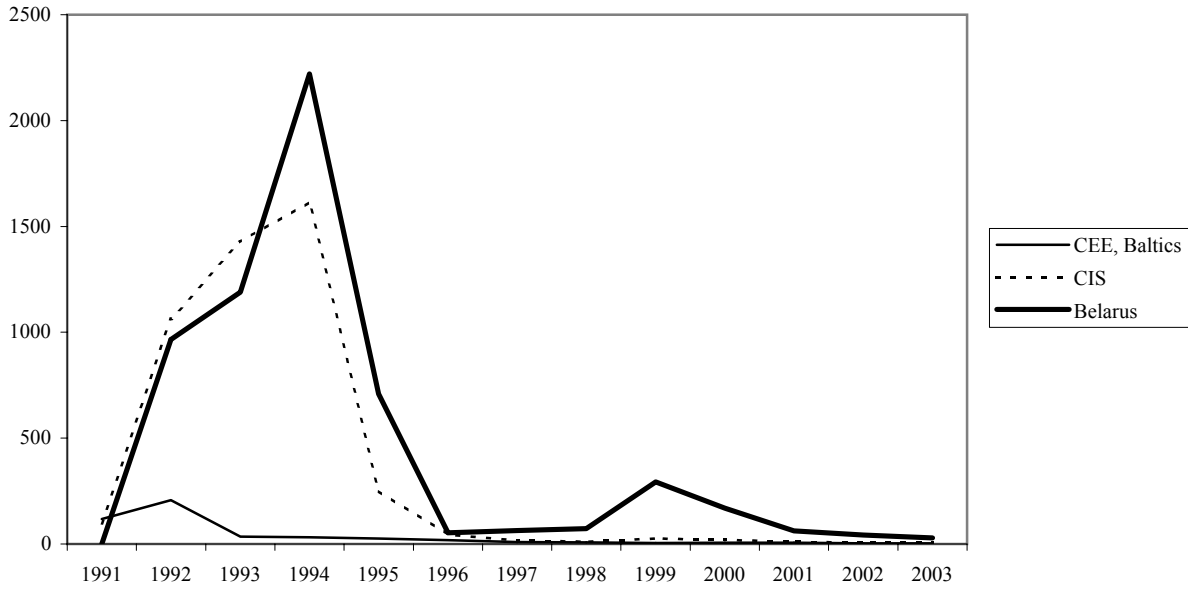
1б. Рост реального ВВП



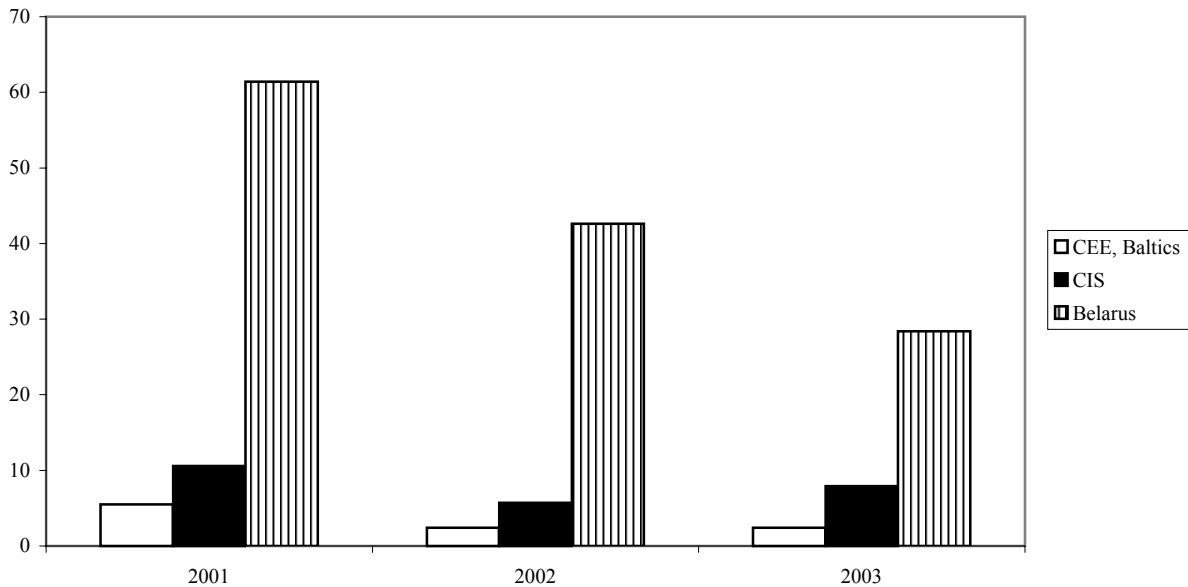
Источник: Европейский банк реконструкции и развития.

Рисунок 2. Средняя инфляция в Беларуси и других странах с переходной экономикой

Средняя инфляция, 1991 - 2003гг.
(ежегодное процентное изменение)



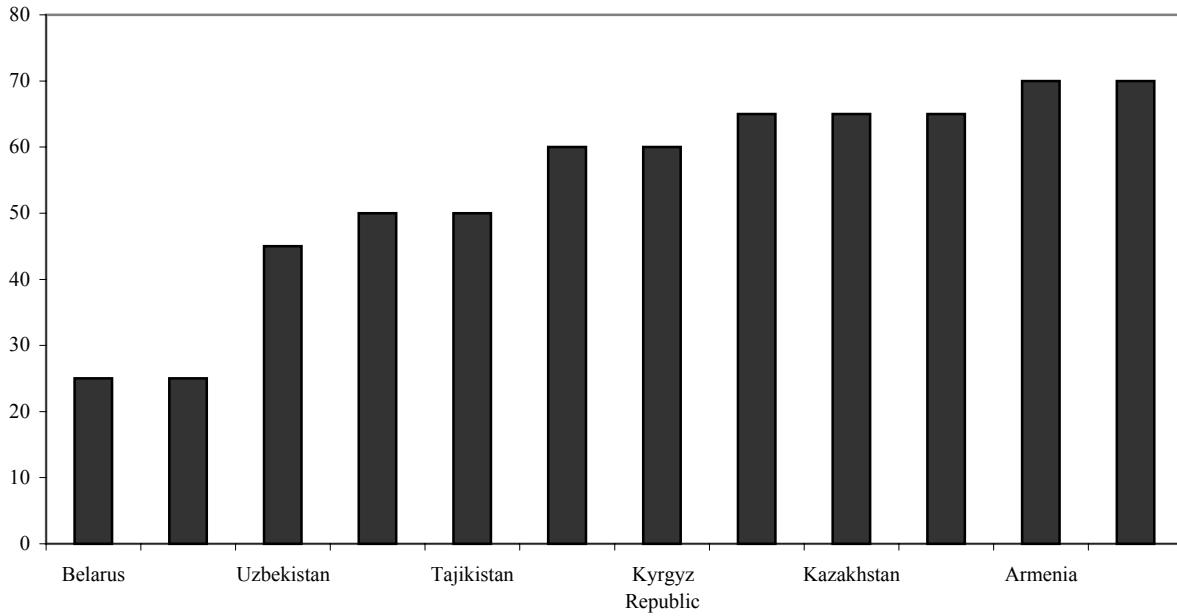
Средняя инфляция, 2001 - 2003 гг.
(ежегодное процентное изменение)



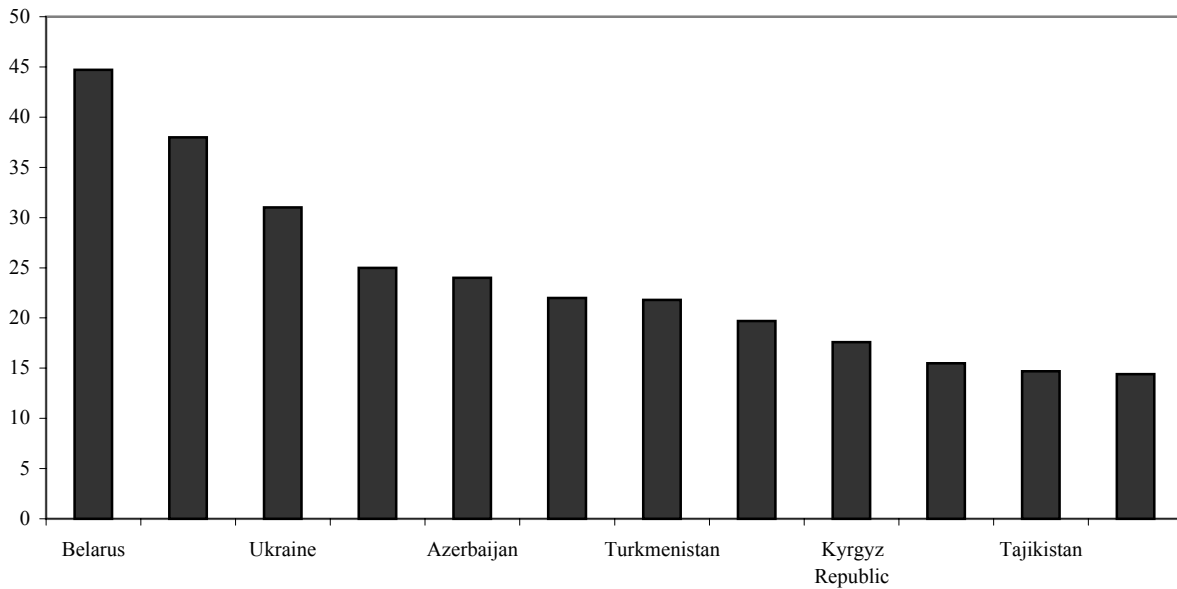
Источник: Международный валютный фонд.

Рисунок 3. Частный сектор и налоговые доходы

Доля частного сектора в ВВП, 2002 г.



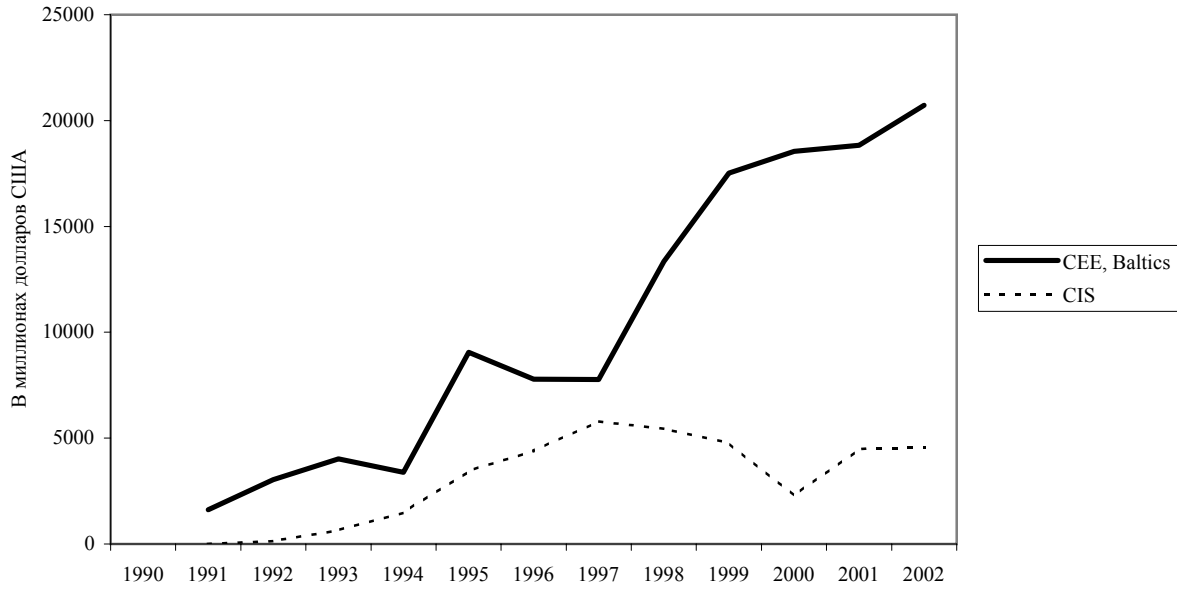
Доля налоговых доходов органов госуправления в 2003 г.



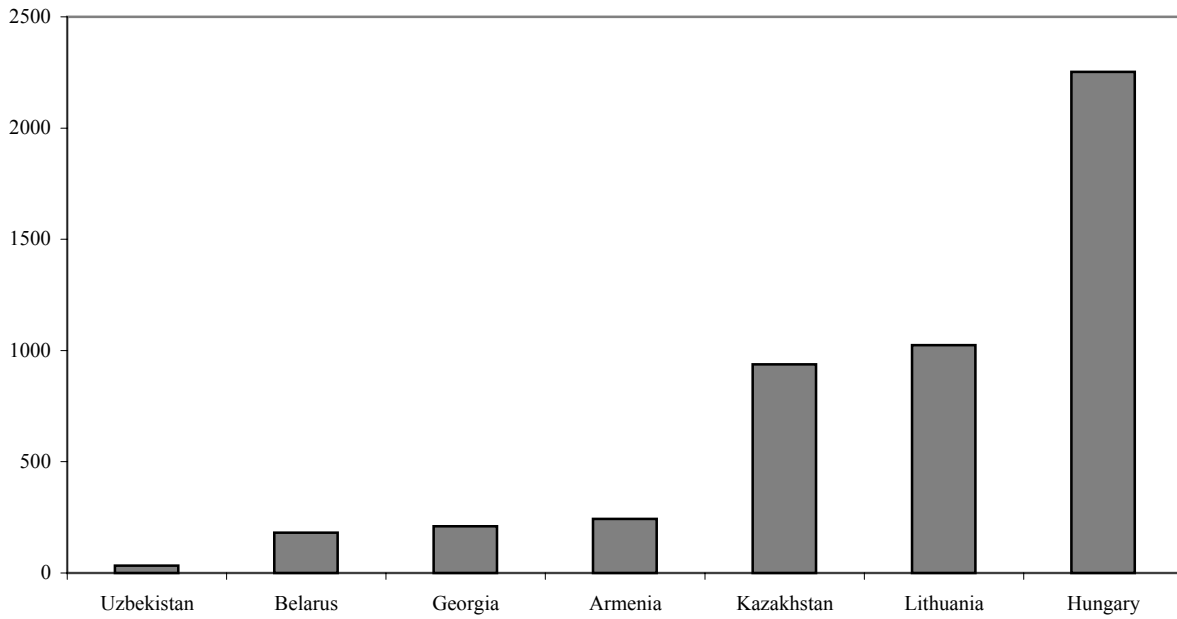
Источник: Европейский банк реконструкции и развития и Международный валютный фонд.

Рисунок 4. Прямые иностранные инвестиции

Прямые иностранные инвестиции
(чистые притоки, как зарегистрированы в платежном балансе)

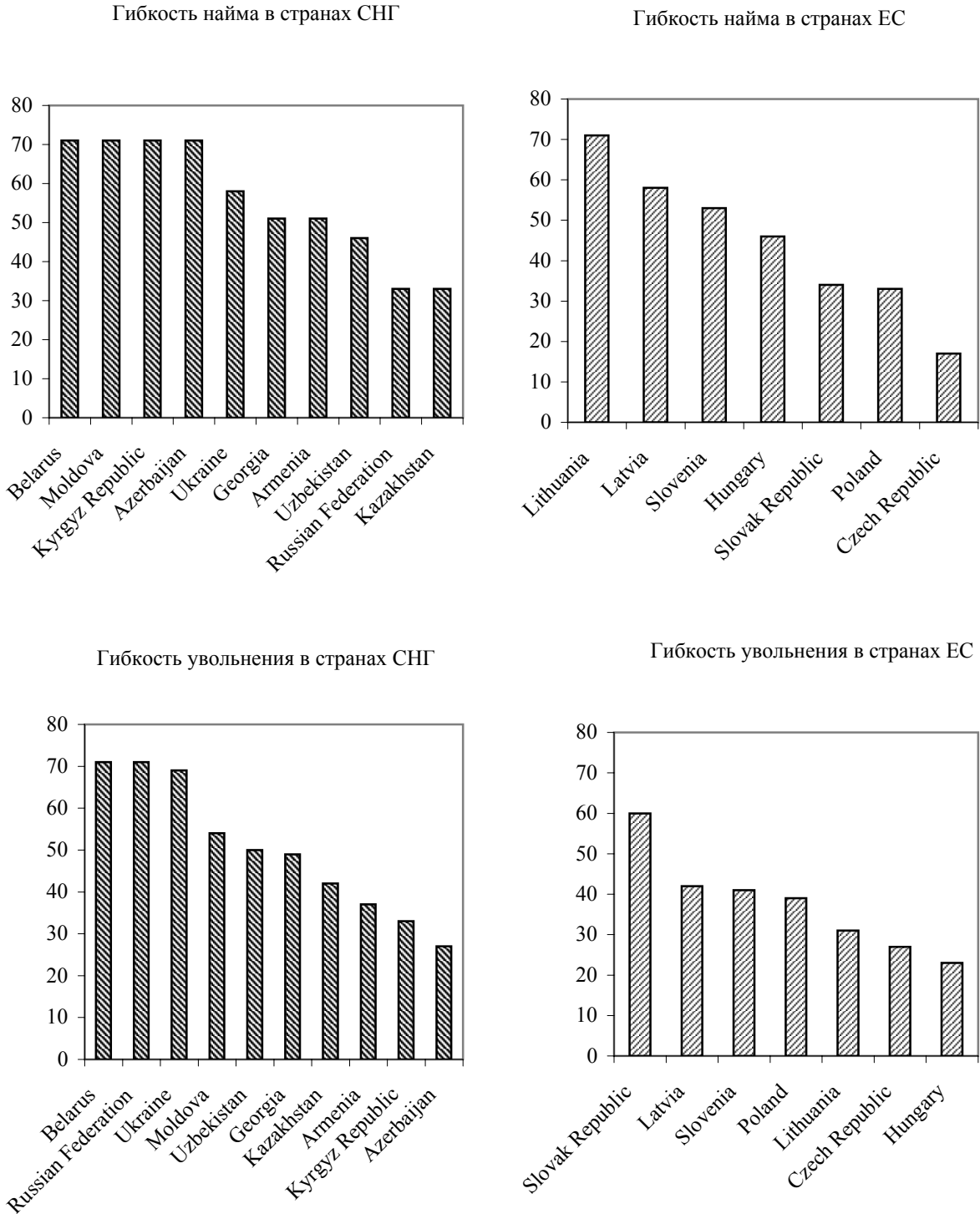


Кумулятивно ПИИ на душу населения, 1989-2002 гг.



Источник: Европейский банк реконструкции и развития.

Рисунок 5. Гибкость системы найма и увольнения, на январь 2003 г.



Источник: Всемирный банк.

1/ Each index may take values between 0 and 100, with higher values indicating more rigid regulation.