



# **БЕЛАРУСЬ: ВЫБОР ПУТИ**

Минск–  
Санкт-Петербург  
«Невский Простор»  
**2003**

УДК 338.24 (476)  
ББК 65.011 (4 Бел)  
Б 43

ИНСТИТУТ  
ПРИВАТИЗАЦИИ И  
МЕНЕДЖМЕНТА



Издание подготовлено в рамках проекта  
«Экономическая трансформация в Беларуси и  
роль международных донорских организаций»  
Институтом приватизации и менеджмента  
(при содействии Посольства США в Беларуси).

**Беларусь: выбор пути.** Сб. ст. / Под ред. П. Данейко, И. Пели-  
пая, Е. Раковой. – Мн.–СПб.: «Невский Простор», 2003. – 210 с.

ISBN 5-94716-024-2.

Данная книга посвящена проблемам экономической трансформации и создания рыночных институтов в странах с переходной экономикой. В ней анализируются проблемы и результаты проводимой в Беларуси экономической политики и предлагаются возможные направления рыночных реформ. Особое внимание уделяется рассмотрению роли международных донорских организаций в осуществлении экономической трансформации Беларуси.

УДК 338.24 (476)  
ББК 65.011 (4 Бел)

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>1. ВВЕДЕНИЕ .....</b>	<b>5</b>
<b>2. ПРОБЛЕМЫ РЫНОЧНОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ, БАЛТИИ И СНГ .....</b>	<b>15</b>
2.1. Политическая экономия дисциплины и стимулирования: опыт Всемирного банка .....	16
2.2. Ключ к экономическому и политическому успеху в Беларуси .....	22
2.3. Оказание поддержки экономическому развитию в странах Балтии: что еще предстоит сделать? .....	30
2.4. Проблемы формирования рыночных институтов в странах с переходной экономикой .....	37
2.5. Может ли Беларусь сохраниться как анклав нерыночной экономики в центре Европы? .....	45
2.6. Микрофинансирование в Украине: модель для Беларуси? .....	50
<b>3. ВОЗМОЖНОСТИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОНОРСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ПРОЦЕССЕ РЫНОЧНОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ .....</b>	<b>61</b>
3.1. Программы Всемирного банка в Беларуси. Поддержка структурных преобразований .....	63
3.2. Международный валютный фонд в Беларуси .....	69
3.3. Опыт Международной финансовой корпорации в привлечении прямых иностранных инвестиций и развитии малого и среднего бизнеса в переходных экономиках .....	76

3.4. Программа TACIS – продвижение демократии и экономических реформ в странах СНГ (и Беларуси) .....	82
3.5. ПРООН: решение проблем бедности, охраны окружающей среды и человеческого развития с целью сокращения социальных издержек экономических преобразований .....	90
<b>4. ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ БЕЛАРУСИ .....</b>	<b>101</b>
4.1. Альтернативы экономического развития Беларуси .....	103
4.2. Белорусский экономический рост: загадка или мираж? .....	112
4.3. Экономический рост в Беларуси: факторы, особенности, перспективы .....	121
<b>5. ВОЗМОЖНОСТИ ПОДДЕРЖКИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕФОРМ В БЕЛАРУСИ СО СТОРОНЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОНОРСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ .....</b>	<b>139</b>
5.1. Особенности модели системных социально-экономических реформ в Республике Беларусь ....	141
5.2. Новое экономическое законодательство и реформа органов государственного управления ...	143
5.3. Монетарная политика .....	147
5.4. Реформирование банковской системы. Финансовая реструктуризация и рекапитализация банков .....	151
5.5. Фискальная политика .....	159
5.6. Формирование частного сектора .....	168
5.7. Коммунальная реформа .....	185
5.8. Социальная политика .....	192

*Научное издание*

# **Беларусь: выбор пути**

Сборник статей

Под ред. П. Данейко, И. Пелипаса, Е. Раковой

Корректор Т. Загний

Дизайн А. Драпеза

Верстка Т. Луганова

Подписано в печать 12.07.2003. Формат 84х108/32.

Гарнитура «Офисина». Усл. печ. л. 11,025. Уч.-изд. л. 11,025.

Тираж 500 экз. Заказ № 432.

ООО «Невский Простор»,

194100, г. Санкт-Петербург, пр-т М. Тореза, 6.

Лицензия ИД № 05720 от 30.08.2001 г.

Отпечатано в типографии «Т-сервис», г. Москва.

ВВЕДЕНИЕ

**1**



*Проблема обеспечения эффективности технической помощи не лежит в плоскости ее присутствия, объемов или стоимости. Суть вопроса – в ее предназначении, целях, выборе и способе предоставления. То есть, короче говоря, в ее модернизации и творческом подходе к ее размещению.*

*Питер Морган*

*Draft Background Paper on Technical Assistance,  
ПРООН, 2001*

Крушение Берлинской стены в 1990 г. стало символом начала новой эпохи в жизни миллионов граждан бывших социалистических стран. Слова М. Горбачева об отсутствии достойной альтернативы рынку или рыночной форме хозяйствования означали принципиальную смену приоритетов государства в области политики и экономики в большинстве этих стран.

Несмотря на некоторое различие исходных условий в уровне индустриализации и коллективизации, качества и количества рабочей силы, наличия природных ископаемых, все страны объединяло большое количество общих исходных предпосылок:

- отсутствие мотивации в получении прибыли;
- неразвитая конкурентная среда, дефицит по большинству товарных позиций;
- отсутствие естественной структуры производства;
- наличие большой доли административно устанавливаемых цен;
- защита внутреннего рынка через монополию государства на внешнюю торговлю;
- отсутствие формальных институтов, способствующих развитию рыночной экономики;
- наличие искаженных социалистической системой неформальных институтов и представлений, нивелирующих роль правовой системы, во многих случаях антикапиталистическая ментальность, недисциплинированность и пр.

Перед всеми странами стояли прежде не решаемые задачи по повышению эффективности функционирования собственных экономик – начиная от построения рынков ценных бумаг и заканчивая реструктуризацией энергетики, коммунального хозяйства, связи. Не было знаний, внутренние источники инвестиций были невелики, отсутствовали институты гражданского общества в виде многопартийной системы, независимых масс-медиа, НГО.

Одни страны выбрали путь решительных рыночных преобразований, другие – путь мягкого и постепенного вхождения в рынок.



Сегодня, по прошествии 10–12 лет, можно смело сравнивать результаты выбранной модели развития и эффективность тех или иных достижений.

Несмотря на всю несхожесть проводимой экономической политики, часть стран ЦВЕ, страны Балтии выбрали путь радикальных реформ – так называемую «шоковую терапию». Они активно либерализовывали цены и открывали границы, снижали таможенные пошлины и привлекали инвестиции, создавали условия для развития малого и среднего бизнеса, начинали реструктуризировать и приватизировать ранее считавшиеся «естественными» монополии. Как результат отсутствия, на первый взгляд, продуманной активной промышленной политики, население этих стран получило быстрый рост благосостояния, расцвет промышленности, переориентацию экспортных потоков с Востока на Запад, приток иностранных инвестиций и новых знаний. Эти страны лидируют сегодня по темпам экономического роста и привлечения иностранных инвестиций – основного источника новых знаний и технологий.

Таким образом, в течение прошедшего десятилетия страны ЦВЕ и Балтии значительно продвинулись на пути экономических и демократических реформ. Экономические реформы привели к динамичным темпам экономического роста. Как результат, сегодня эти страны характеризуются наивысшими показателями ВВП и стандартов жизни среди стран с переходной экономикой.

Анализируя удачи, провалы и вызовы реформ, эксперты Всемирного банка подчеркивают три важных аспекта, объясняющих интенсивность и результативность политики реформ<sup>1</sup>. *Во-первых*, эксперты подчеркивают ключевую роль проникновения на рынок и роста новых фирм, прежде всего малых и средних предприятий, в обеспечении роста экономики и создании новых рабочих мест. Рост новых фирм зависит от прямой политики, направленной на создание благоприятного климата для вхождения новых предприятий на рынок. Однако для успешного проведения политики стимулирования создания новых частных предприятий необходимо, чтобы она сопровождалась политикой жестких бюджетных ограничений, налагаемых на старые крупные предприятия, созданные еще до начала переходного периода. Наличие мягких бюджетных ограничений, позволяющих этим предприятиям не платить налоги, не возвращать кредиты, подрывает обеспечение равных условий хозяйствования для всех предприятий и является основной причиной возникновения кризисов в налогово-бюджетной и банковской системах.

*Во-вторых*, международные эксперты подчеркивают необходимость развивать и укреплять правовые и регулирующие институты с целью осуществления надзора за предприятиями и управления

---

<sup>1</sup> Transition: The First Ten Years. Analysis and Lessons for Europe and the Former Soviet Union, Washington, World Bank, 2002.

ими, включая как предприятия в новом, частном секторе, так и предприятия, остающиеся в собственности государства. Ключом в предотвращении конфликтов в области приватизации (прямая продажа активов стратегическим инвесторам является наиболее предпочтительным методом приватизации) признается наличие правил по защите миноритарных акционеров, правовых норм, направленных против заключения инсайдерами сделок между собой и возникновения конфликтов интересов, надлежащей отчетности, ревизования и стандартов раскрытия информации, а также законодательства о слиянии компаний, банкротстве и залоговом обеспечении наряду с созданием потенциала принуждения к соблюдению законов.

И, наконец, *в-третьих*, анализируя политэкономия реформ, эксперты признают, что те группы, которые выиграли от проведения начальных этапов реформ, включая либерализацию и приватизацию, могут стать противниками дальнейших мер по реформированию, поскольку дальнейшие реформы приведут к уменьшению первоначально полученных подобными победителями значительных, но носящих потенциально временный характер выгод или незаработанных доходов. Эти победители будут противодействовать реформам, таким как дальнейшая либерализация торговли, вхождение в систему новых конкурентов, включая иностранных инвесторов, принятие законодательства по защите миноритарных акционеров и кредиторов в масштабах, ограничивающих получение вышеупомянутыми победителями подобных незаработанных доходов.

Как было отмечено выше, страны ЦВЕ и страны Балтии добились большего успеха в построении рыночной экономики и повышении уровня доходов своих граждан, чем страны СНГ. Однако успехи этих стран в построении институтов рыночной экономики и гражданского общества во многом были бы гораздо меньшими без помощи правительственных и неправительственных организаций развитых стран. Процесс перемен в бывших социалистических государствах дает развитым странам уникальную возможность разработки эффективных программ помощи. Он также предоставляет возможность установить новые и современные модели партнерства, подходы к финансированию развития.

Официальная помощь (Всемирного банка, Организации объединенных наций, Агентства США по международному развитию, Европейского банка реконструкции и развития и др.), европейских программ TACIS, TRANSFORM, а также неправительственных доноров, таких, например, как фонд Сороса, предоставляемая в виде консультаций, займов, грантов, стажировок, помогала транзитивным странам развивать внутренние возможности для построения рыночных экономик и демократических правительств. В самом недалеком будущем многие из этих стран готовы превратиться из реципиентов в доноры.

Среди основных направлений официальной помощи и помощи неправительственных организаций можно выделить<sup>1</sup>:

- *гранты на двусторонней основе* (денежные переводы на безвозвратных условиях);
- *займы на двусторонней основе* (займы, выдаваемые правительствами или официальными учреждениями, которые имеют грантовую составляющую в размере не менее 25% и подразумевают возврат средств в конвертируемой валюте или ее заменителях);
- *взносы в многосторонние институты*, представляющие собой финансирование на льготных условиях, которое получают от членов Комитета содействию развития (КСР) многосторонние институты в форме грантов или пожертвований;
- *другие официальные денежные потоки* – транзакции в официальном секторе, целью которых не является развитие или чья грантовая составляющая находится на уровне ниже 25%;
- *частные денежные потоки*, то есть денежные потоки на рыночных условиях, финансируемые за счет ресурсов частного сектора. Сюда относят изменения в правах владения частными долгосрочными активами, находящимися в собственности резидентов определенной страны;
- *прямые иностранные инвестиции* – инвестиции резидентов государств–членов КСР, направленные на устойчивое участие в управлении (как минимум 10% голосующих акций) предприятием, расположенном в стране-реципиенте;
- *портфельные инвестиции на двусторонней основе*. Сюда входят банковское кредитование и покупка облигаций, акций и недвижимости в странах-реципиентах со стороны резидентов государств–членов КСР;
- *портфельные инвестиции на многосторонней основе*: к данной категории относят транзакции частных банковских и небанковских учреждений из государств–членов КСР в ценные бумаги, выпускаемые многосторонними институтами;
- *частные кредиты на поддержку экспорта*: займы, выдаваемые странам-реципиентам организациями частного сектора стран членов КСР, направленные на развитие торговли и обеспеченные государственным гарантиями;
- *чистые гранты (нетто-гранты) от неправительственных организаций* – это частные гранты, которые осуществляют неправительственные организации, и чистые дотации от государственного сектора.

Среди основных принципов оказания финансовой и технической помощи можно выделить следующие:

- *партнерство* – участие страны-реципиента в донорской программе с целью повышения ответственности и предоставления

<sup>1</sup> World Development Indicators, Washington, Word Bank, 2001.

- помощи исходя из целей и потребностей самой страны-получателя. Соблюдение данного принципа означает политику, направленную на полноценное партнерство с местными властями, а также гражданским и частным сектором;
- *эффективность* – мониторинг, оценка и систематические изменения в проектах и программах с целью повышения результативности и эффективности;
  - *параллельность и дополняемость* – политика помощи должна быть вспомогательной по отношению к экономической и социальным сферам;
  - *прозрачность* – максимальная открытость информации о проекте, его целях и задачах, участие «третьего сектора» и академических учреждений в общественном обсуждении.

По данным Комитета содействия развитию ОЭСР, только чистая официальная помощь странам Центральной Европы и Балтии составила около 3 млрд долл. Если к этой помощи прибавить неофициальную помощь неправительственных организаций (частные гранты), то цифра будет еще внушительнее (табл. 1).

Таблица 1

**Чистая официальная помощь странам  
Центральной Европы и Балтии (млн долл.)**

<b>Страна</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Венгрия	240	249	252
Латвия	98	100	91
Литва	134	134	99
Польша	876	1186	1396
Словакия	155	319	113
Словения	42	31	61
Чехия	449	325	438
Эстония	91	84	64

*Источник:* Государственное управление в переходных экономиках, Весна 2002.

На сегодняшний день другие страны, демонстрирующие меньшие успехи в рыночной трансформации общества, в первую очередь страны СНГ, имеют уникальную возможность взять лучшее из опыта стран ЦВЕ, перенять эффективные программы помощи, которые основываются на опыте реформ и накопленных этими странами знаниях, а также на более чем десятилетнем опыте получения помощи.

Согласно индексам, оценивающим прогресс в рыночной трансформации, Республика Беларусь занимает самые последние места (индексы ЕБРР, МВФ, Freedom House). Она находится на 148 месте по индексу экономической свободы Heritage Foundation, а также не имеет своего кредитного рейтинга влиятельнейших международ-

ных организаций, оценивающих инвестиционную привлекательность страны.

Рыночные преобразования в Беларуси носили индуктивный характер и были вызваны прежде всего распадом СССР и рыночными реформами в России. Государство, начиная с 1995 г., стремилось к использованию административных рычагов в управлении белорусской экономикой. Несмотря на то что за последние два–три года произошли определенные позитивные изменения в монетарной политике, общий курс на административно регулируемую экономику сохраняется. Однако становится все труднее и труднее найти оправдание такому курсу. Несмотря на фиксируемый официальной статистикой с 1995 г. экономический рост, долларовый эквивалент заработной платы практически остался на уровне 1995 г., а количество убыточных предприятий стремится к 50%. В обществе нарастает осознание необходимости качественного изменения существующей экономической политики.

Стремясь поддержать дискуссию о путях развития белорусской экономики, группа экономистов и экспертов Института приватизации и менеджмента попыталась предложить свое видение возможной новой экономической политики для Беларуси. Работая над своими предложениями, мы верили и верим, что Беларусь может достаточно быстро сформировать эффективную рыночную экономику.

Во-первых, абсолютное большинство элит и большинство населения (что подтверждают различные социологические опросы) поддерживают рыночную экономику, то есть в обществе существует определенный консенсус о необходимости рыночных реформ.

Во-вторых, несмотря на отсутствие реформ и полноценных рыночных институтов, в Беларуси существует частный сектор, а менеджеры государственных предприятий имеют определенный опыт работы в рыночной или квазирыночной экономике. Население так же имеет опыт использования рыночных институтов в повседневной жизни. Это означает, что в случае проведения реформ и создания новых рыночных институтов подавляющее большинство экономических игроков не только смогут понять открывающиеся перед ними новые возможности, но и достаточно быстро воспользоваться ими.

В-третьих, Беларусь имеет небольшой внешний и внутренний долг, что создает очень благоприятные возможности для проведения реформ.

В-четвертых, мы вправе рассчитывать на накопленный странами ЦВЕ опыт реформ. Кроме того, есть все основания рассчитывать на соответствующую финансовую поддержку проводимых реформ.

В результате отсутствия прогресса в построении рыночной экономики огромное количество программ международных донорских организаций не работают в Беларуси. Так, с 2001 г. свернуты программы ЕБРР, МВФ занимается только макроэкономическим мони-

торингом, не оказывая поддержку в рамках программы стэнд-бай, которая значительно помогла нашим западным соседям. Всемирный банк имеет только один долгосрочный проект в рамках борьбы со СПИДом и туберкулезом. Многие иностранные организации даже не представлены в Беларуси.

Поэтому *роль международных организаций в снижении экономических и социальных издержек рыночной трансформации* в Беларуси состоит в:

- содействию общественной дискуссии по вопросам экономического развития и предотвращения бедности;
- демонстрации успешного опыта других стран по снижению социальных рисков;
- содействию росту национального потенциала в таких сферах, как стратегическое планирование, мониторинг и оценка эффекта стратегий и программ реформирования;
- улучшению доступа к инвестиционным и кредитным ресурсам, которые могли бы способствовать преодолению негативных последствий экономических преобразований.

Как было отмечено выше, ввиду отсутствия рыночных реформ в Беларуси, в настоящее время объемы помощи международных организаций незначительны. Очевидно, что роль и значение этой помощи недооцениваются. Более того, в белорусском обществе усиленно пропагандируется мысль, что западная помощь накладна по обслуживанию и неэффективна по содержанию, активно приводится пример России с ее огромными платежами по обслуживанию внешнего долга, который был образован во многом благодаря нецелевому использованию предоставляемых займов. Государственные средства массовой информации подчеркивают, что в случае начала радикальных рыночных реформ Беларусь останется одна со всей сложностью реализации социальных программ и необходимых выплат.

Данная книга представляет собой своеобразный результат серии семинаров и конференций, проведенных Институтом приватизации и менеджмента в 2002–2003 гг., о возможных путях развития белорусской экономики и роли международных донорских организаций в процессе рыночной трансформации.

Мы хотели бы выразить благодарность Посольству США в Беларуси и лично координатору программ Агенства США по международному развитию (USAID) Кристин Шеклер, а также представителям Всемирного банка, Европейского банка реконструкции и развития, Международной финансовой корпорации, Международного валютного фонда, TACIS в Беларуси, Программе развития ООН, программе TRANSFORM (ФРГ) и руководителю Бюро по координации экономико-консультативной деятельности д-ру К. Милднеру за активное участие в дискуссии о путях развития белорусской экономики и помощь в подготовке данной книги.

В Помимо разговора о технических и финансовых возможностях международных донорских организаций в рамках борьбы с бедностью, поддержки возникновения и развития малого и среднего бизнеса, макроэкономической стабилизации и институциональных изменениях, на конференции и семинарах имела место интересная дискуссия о накопленном разными странами опыте рыночной трансформации, основных вызовах и проблемах, успехах и провалах, преимуществах того или иного пути развития в рамках долгосрочного экономического роста и повышения благосостояния граждан, а также обсуждены предложения по изменению экономической политики, разработанные группой ведущих экономистов и экспертов ИПМ.

Во втором разделе данной книги мы приводим наиболее интересные выступления участников конференции «Возможности поддержки экономического развития в Беларуси»<sup>1</sup>, которая проходила в Минске 13–14 декабря 2002 г. Третий раздел посвящен презентации целей и программ основных донорских организаций, представленных в Беларуси. Четвертый и пятый разделы описывают дискуссию, которая состоялась 13 и 20 мая на семинарах, посвященных экономическому развитию Беларуси в текущий момент и среднесрочной перспективе<sup>2</sup>. Так, в четвертом разделе приведены некоторые статьи, касающиеся текущего состояния дел в белорусской экономике. Последний, пятый раздел – это изложение основных направлений реформ и видения новой экономической политики, а также перечень основных направлений возможной донорской поддержки в случае начала радикальных рыночных преобразований в Беларуси. В подготовке этих материалов были заняты независимые экономисты и эксперты ИПМ.

Редакторы  
*Павел Данейко*  
*Игорь Пелипась*  
*Елена Ракова*

---

<sup>1</sup> Все материалы данной конференции можно найти на сайте Исследовательского центра ИПМ <http://www.ipm.by/index.pl?topicid=e9579656&briefid=e6682ca7d6e90553>.

<sup>2</sup> Материалы этих двух семинаров можно найти по адресу <http://www.ipm.by/index.pl?topicid=e65b3b37&briefid=f03a414ff9671411> и <http://www.ipm.by/index.pl?topicid=e65b3b37&briefid=ca78b4ba38c72e3a>.

ПРОБЛЕМЫ РЫНОЧНОЙ  
ТРАНСФОРМАЦИИ  
В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И  
ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ,  
БАЛТИИ И СНГ

2

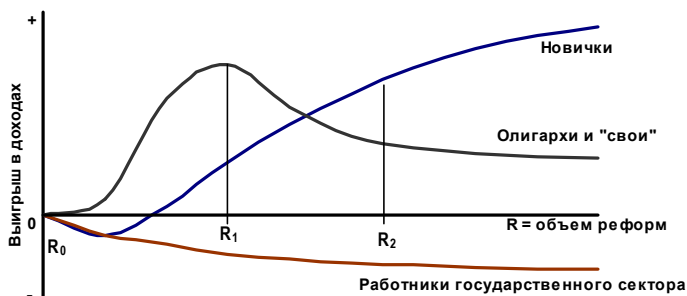




## 2.1. ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭКОНОМИЯ ДИСЦИПЛИНЫ И СТИМУЛИРОВАНИЯ: ОПЫТ ВСЕМИРНОГО БАНКА

Многие страны с переходной экономикой, расположенные за пределами Центральной Европы и Балтии, застряли на «нейтральной территории», находящейся между планом и рынком. Если преимущества экономических реформ столь очевидны, то почему не все страны приступают к их проведению? Можно ли систематически связывать выбор экономической политики с конкретными институциональными характеристиками политических систем, переживающих переходный период?

Политическую экономию реформ, проводимых в рамках установления строгой дисциплины и стимулирования, можно графически изобразить посредством прослеживания путей «выигравших» и «проигравших», пройденных ими с начала переходного периода. На рис. 1 представлены рост и потеря доходов, имевшие место применительно к трем различным группам населения в одной из стран с переходной экономикой в зависимости от глубины реформ.



*Примечание:*  $R_0$  — отсутствие реформ;  $R_1$  — точка, в которой доходы олигархов и инсайдеров достигают максимальной величины;  $R_2$  — уровень реформ, позволяющий выигравшим от проведения реформ за пределами  $R_1$  (новым участникам системы) компенсировать потери других групп или оказать политическое давление, достаточное для нейтрализации сопротивления олигархов, инсайдеров и работников государственного сектора.

*Источник:* Transition: The First Ten Years, Washington, World Bank, 2002.

**Рис. 1. «Выигравшие» и «проигравшие»  
от проведения реформ**

Работники государственного сектора, занятые на государственных предприятиях и не имеющие достаточных навыков для того, чтобы стать новыми участниками конкурентного рынка, сталкиваются с резким падением доходов по мере того, как установление строгой дисциплины требует сокращения масштабов этого сектора, оставляя мало надежды на какое-либо существенное восстановление доходов этих работников в случае более интенсивного проведения реформ.

*Потенциальные новые участники*, работники государственных предприятий и новые предприниматели обладают достаточными навыками для того, чтобы стать новыми участниками конкурентного рынка; характер их дохода выражается классической J-образной кривой. Они сталкиваются со значительными издержками приспособления при низких уровнях реформ по мере того, как покидают государственный сектор. Кроме того, эти участники получают прибыли только в условиях достижения достаточного прогресса в проведении программных и институциональных реформ, имеющих целью оказание содействия и поддержки вступлению новых участников на конкурентный рынок.

*Олигархи и инсайдеры* (лица, имеющие в силу своего положения конфиденциальную информацию о делах предприятия или фирмы) начинают переход к рыночной экономике, имея значительные фактические права контроля над государственными активами и тесные связи с политической элитой, унаследованные от предыдущей командной системы. Однако в связи с наличием у этих людей ограниченных навыков участия в конкуренции в условиях рыночной экономики, они сталкиваются с получением доходов, выражающимся перевернутой U-образной кривой. Олигархи и инсайдеры представляют собой тех, кто получает непосредственную выгоду от либерализации и приватизации, поскольку фактические права контроля над государственными активами можно превратить в юридические права контроля над этими активами и денежными потоками. На ранних этапах проведения реформ олигархи и инсайдеры пожинаяют плоды своей власти в виде концентрированных прибылей. Кроме того, у них имеются благоприятные возможности заниматься одновременной покупкой и продажей ценных бумаг, товаров или иностранной валюты с целью получения личной выгоды от использования разницы между контролируруемыми и рыночными ценами, получения нетрудовых доходов и подрыва установленных правил. Эти возможности появляются в том случае, если либерализация и приватизация не сочетаются с установлением строгой дисциплины и стимулированием. Однако упомянутые выгоды сходят на нет, по мере того как проведение дальнейших реформ приводит к обострению конкуренции и вступлению на рынок новых участников.

При наличии подобных моделей прибылей и убытков каждая группа отдает предпочтение отличающемуся от других сочетанию

реформ. Работники государственного сектора предпочитают статус-кво  $R_0$  и отвергают все реформы. Олигархи и инсайдеры отдают предпочтение частичным реформам и поддерживают процесс реформ до  $R_1$  точки, в которой их выгоды достигают максимального уровня и за которой дальнейшее проведение политики установления строгой дисциплины и стимулирования угрожает подорвать получение выгод от незаработанных доходов и нарушения установленных правил. Потенциальным новым участникам процесс реформ предлагает сначала пойти на определенные жертвы ради обещанных выгод в будущем, когда реформы еще больше продвинулись вперед.

Там, где существует большой риск того, что олигархи и инсайдеры заблокируют проведение реформ, потенциальные новые участники и работники государственного сектора будут либо отвергать реформы, либо поддерживать частичные реформы, поскольку последние, ограничивая сокращение масштабов государственного сектора и поддерживая поток субсидий, влекли бы за собой более низкие издержки экономического приспособления при малой глубине реформ. Однако именно такие частичные реформы – либерализация без установления строгой дисциплины и с применением избирательного стимулирования – превращают захват государства олигархами и инсайдерами в само собой осуществляющееся пророчество. Во многих странах с переходной экономикой это приводило и продолжает приводить к так называемому парадоксу частичных реформ, когда правительства испытывают недостаток доверия со стороны населения и в очень высокой степени подвержены захвату государства.

Подобное развитие событий имеет своим результатом такое положение, при котором в начале переходного периода потенциальные новые участники весьма скептически относятся к наличию возможностей извлечения потенциальных выгод из любых предлагаемых реформ, носящих радикальный характер. Вместо этого они поддерживают проведение частичных реформ, сулящих меньшие издержки на раннем этапе процесса реформирования, даже несмотря на существование большей вероятности того, что подобные реформы приведут к появлению барьеров на пути вступления на рынок новых участников. Следовательно, наличие поддержки радикальных реформ со стороны населения зависит от восприятия правительства с точки зрения веры в приверженность последнего проводить в дальнейшем такие реформы.

Риск «застрять» на том или ином низком уровне реформ ( $R_1$ ), для которого характерна либерализация без установления строгой дисциплины и ограниченное стимулирование вхождения в рыночную систему новых участников, является большим. По мере того как инсайдеры и работники государственного сектора сталкиваются со снижением доходов после  $R_1$ , эти группы получают сильный стимул

к объединению с целью борьбы с дальнейшим проведением экономических реформ. Только когда реформы достигают критического порога ( $R_2$ ), дополнительные выгоды новых участников становятся достаточными для того, чтобы позволить этим победителям либо возмещать потери других групп, либо оказывать политическое давление, направленное на нейтрализацию противодействия продолжению реформ.

Признавая тот факт, что различные сочетания реформ приводят к наличию различных параметров выигравших и проигравших, структура установления строгой дисциплины и создания стимулов предполагает необходимость решения следующих двух политических задач в ходе оказания содействия проведению экономических реформ:

- Обеспечение поддержки проведения всеобъемлющих реформ со стороны потенциальных новых участников до тех пор, пока в результате установления строгой дисциплины и создания стимулов не будут на практике достигнуты более значительные масштабы эффективности.
- Недопущение со стороны тех, кто выиграл от проведения либерализации и приватизации, подрыва дальнейших реформ, которые устанавливали бы строгую дисциплину, обеспечивали стимулирование вхождения новых участников в рыночную систему и создавали благоприятные условия для конкуренции, уменьшая тем самым размеры незаработанных доходов этих победителей.

Для решения вышеупомянутых задач правительства должны пользоваться доверием потенциальных новых участников в том плане, что государственная власть выполнит взятые на себя обязательства продолжать осуществление долгого и трудного процесса экономических реформ. Правительства также должны быть в состоянии удерживать олигархов и инсайдеров от использования полученных ими в ходе проведения реформ первоначальных преимуществ для сведения на нет дальнейших реформ, которые привели бы к созданию рыночной экономики с более высоким уровнем конкуренции.

Надежная репутация и сдерживающие начала заложены в самой природе политических институтов, сложившихся под влиянием культурного и исторического наследия, которое вдохновляло выход из коммунистической системы. Во многих странах СНГ и Юго-Восточной Европы, где государство подвергалось и продолжает подвергаться захвату со стороны узких влиятельных деловых и политических кругов, имеющих особые права и интересы, в основе падения коммунизма лежало не широкое общественное движение, а соперничество между конкурирующими друг с другом элитами. Замысел новых политических механизмов в этих «концентрированных политических режимах» принадлежал находившимся у власти

руководителям и имел целью укрепление их власти. Эти механизмы не пользовались доверием, достаточным для обеспечения постоянной поддержки населением всеобъемлющей программы реформ.

В результате упомянутые страны начали переход к рыночной экономике, не имея широкого социального консенсуса относительно целей реформ и метода, способного сплотить население вокруг достижения этих целей. Вместо определения последних находившиеся у власти политические деятели стремились вступить в союзы с теми из действовавших руководителей предприятий, которые обладали большим влиянием в обществе. Кроме того, данные политики продолжали проведение частичной либерализации и частичной приватизации в контексте мягких бюджетов и барьеров в отношении вступления на рынок новых участников. Это создало самые благоприятные возможности для получения незаработанных доходов старыми и новыми предприятиями, особенно в странах с богатой природными ресурсами экономикой. Уравновешивающее давление со стороны групп конкурентов было слабым, а недовольство и апатия «проигравших» свели к минимуму прямые издержки политических лидеров, связанные с неудачным выбором политики. В итоге, попав в ловушку равновесия частичных экономических реформ, страны с концентрированными политическими режимами проявляли тенденцию к потере сил. Политическая и экономическая власть использовалась для сохранения перекосов рынка, приносящих выгоду узким влиятельным деловым и политическим кругам, имеющим особые права и интересы, что приводило к значительным социальным издержкам.

Это равновесие частичных реформ можно противопоставить положению, сложившемуся в странах с «состязательной демократией», которые преобладают в Центральной Европе и Балтии. После того как там произошли народные революции, направленные против коммунистического господства, в большинстве из упомянутых стран в результате переговоров за круглым столом, в которых участвовали имевшие широкое представительство народные фронты и многочисленные организованные группы населения, стали появляться политические институты. Подобное развитие событий вместе с налаживанием тесных связей с государствами Западной и Северной Европы, а также стремление к использованию потенциальной возможности вступления в Европейский союз на первых этапах переходного периода способствовали формированию широкого социального консенсуса по основным направлениям проведения реформ и поддержке программ всеобъемлющих реформ со стороны большинства населения.

Новые правительства в странах с состязательной демократией уделяли основное внимание прежде всего оказанию содействия новым группам «победителей» путем устранения барьеров на пути вхождения в рыночную систему, быстрого решения проблем, выз-

ванных серьезной макроэкономической нестабильностью (с высокими издержками для населения), и использования механизмов социальной защиты для поддержки «проигравших» с тем, чтобы по возможности оградить их от нарушений и неудобств, имевших место в результате проведения реформ. Наследие сильного государственного управления позволило добиться большего обеспечения прав собственности и договорных отношений, а также создания более совершенной общественной инфраструктуры, что создало важные предпосылки содействия вхождению новых участников в рыночную систему. По мере достижения прогресса в проведении реформ с целью оказания содействия вхождению в рыночную систему новых участников и создания условий, обеспечивающих более благоприятные возможности, крепились и набирались силы группы населения, заинтересованные в дальнейших реформах, и замедлялось появление новых мощных инсайдеров и олигархов. Это сочетание позволило упомянутым странам претворять в жизнь и поддерживать всеобъемлющие реформы.

Существует тесная взаимосвязь между политическими событиями и экономическими реформами. Политические системы оказывают воздействие на стимулы, побуждающие политиков делать определенный выбор той или иной экономической политики; выбор тех или иных реформ формирует параметры социальных групп и характер распределения власти, что влияет на структуру и функционирование политической системы. Например, проведение экономических реформ, способствующих вхождению новых участников в рыночную систему, также укрепляет группу малых и средних предприятий (МСП), которые в свою очередь расширяют масштабы поддержки обострению конкуренции в политической сфере.

Тем не менее, в условиях решительного разрыва с коммунизмом и распада Советского Союза выбор структуры политической системы в странах с переходной экономикой, в общем и целом, делался до принятия решения относительно характера и темпов экономических реформ. Более того, во всех странах, за исключением двух – Словацкой Республики и Хорватии, характер политического режима не слишком менялся с начала переходного периода. Это дает основания полагать, что хотя темпы и направление экономических реформ могли укрепить первоначальный выбор, касающийся структуры политической системы, судя по всему, они не привели к резкому сдвигу в уже избранном курсе перехода к новой политической системе. В результате более убедительным определением направления причинной обусловленности представляется направление от политического к экономическому выбору. Таким образом, это отчасти объясняет, почему некоторые страны оказались не в состоянии пойти дальше проведения частичных реформ.

## 2.2. КЛЮЧ К ЭКОНОМИЧЕСКОМУ И ПОЛИТИЧЕСКОМУ УСПЕХУ В БЕЛАРУСИ\*

Я рад, что представляю здесь Агентство США по международному развитию, правительство Соединенных Штатов и, надеюсь, в определенной мере международное сообщество организаций-доноров. Особенно приятно находиться рядом с коллегами из Всемирного банка, Европейского банка реконструкции и развития, Программы развития ООН, TACIS, Международной финансовой корпорации и Международного валютного фонда. Все эти организации играют очень важную роль в мире, оказывая помощь переходным странам. Политика США и наши собственные убеждения строятся на том, что наилучших результатов мы добиваемся, когда работаем сообща. И я хотел бы добавить, что рад присутствию здесь белорусских официальных лиц, а также представителей частного сектора – и те, и другие заинтересованы в оценке экономических преобразований в Беларуси.

Наверное, мне следует сказать, что на протяжении трех десятилетий я связан с Советским Союзом и постсоветскими странами. В 1978 г. я семь месяцев жил в Москве, вернувшись туда еще на семь месяцев в 1992 г., и я испытываю глубокое уважение к славянской культуре. Сегодня мне предстоит выступить с оценкой экономических преобразований в бывшем Советском Союзе с точки зрения международного сообщества доноров. Я не экономист по образованию, поэтому я буду говорить о более широком контексте, в котором должны проходить реформы. Надеюсь, и это окажется полезным.

Я хотел бы начать свое выступление с анализа ситуации в Советском Союзе и в посткоммунистический период. Замечу, что говорить об экономических преобразованиях в отрыве от политического и культурного контекста является большой ошибкой.

Поэтому давайте сначала обратимся к вопросу об историческом контексте, в котором происходят преобразования во многих странах бывшего Советского Союза. Почему они вообще нужны? Какова их цель? Хочу напомнить, какое заключение было сделано в КГБ для президента Горбачева в середине 1980-х гг. В документе высокой степени секретности содержался вывод о том, что вся разведывательная информация и экономические показатели указывают на то, что экономическая конкуренция с другими странами мира – по крайней мере, со странами со свободной экономикой – Советскому Союзу с его экономическим устройством не под силу. И это несмотря на мо-

---

\* **Кент Р. Хилл**, заместитель администратора управления стран Европы и Евразии, Агентство США по международному развитию (USAID). Данный текст подготовлен на основе выступления на конференции «Возможности поддержки экономического развития Беларуси», состоявшейся в Минске 13 декабря 2002г.



билизацию всех сил и воли и самоотверженность людей по всему Советскому Союзу, приводившие к жертвам и падению жизненного уровня. Несмотря на все эти усилия, конкуренция со странами со свободной экономикой была невозможна. В этом заключался вывод КГБ: страна проигрывала Западу по всем показателям. Можно было охотиться за экономическими секретами западных стран, но что-то было в корне неверно в самой советской экономике.

Что же сделал Горбачев? Горбачев сказал: у нас нет альтернативы осуществлению перестройки через гласность и т. д. с тем, чтобы реформировать коммунизм, больше сориентировать его на рынок, ввести некоторые элементы капитализма. Вот такой эксперимент был запущен Горбачевым. В то время он не знал, что, стремясь к большей открытости общества, гласности и экономическим реформам, он кладет начало чему-то, что пойдет значительно дальше его ожиданий. Сейчас Горбачев говорит, что ошибался, рассчитывая просто реформировать коммунистические отношения. Изменения должны были быть гораздо более радикальными.

Какой же из всего этого можно сделать вывод? Дело не в противостоянии идеологий, Востока с Западом, капитализма с коммунизмом, а в экономическом факте, установленном опытом нескольких столетий экономической истории мира, в первую очередь Запада. Принципы и идеи Маркса в отношении экономики просто не срабатывают, и сегодня надо выяснить, почему так происходит. Невозможно осуществить преобразования, не понимая, где имеет место сбой и что нужно сделать, чтобы исправить его.

Во-первых, Маркс не понимал, как будет развиваться капитализм. Он и Энгельс предполагали, что капитализм будет приобретать формы экономической системы, все больше основывающейся на эксплуатации, что приведет к революции. Но на Западе все произошло с точностью до наоборот. Первоначальная политика невмешательства государства в экономику и более эксплуататорские периоды капитализма трансформировались в систему, которая базировалась на правилах, по которым капиталисты, предприниматели, политические деятели должны были играть, если они хотели существовать и работать в этом обществе. Сформировалась правовая система, необходимая для зарождения капиталистической системы. Во-вторых, была создана система соцобеспечения, предназначенная для помощи тем слоям населения, которые по той или иной причине не получали благ от развития капиталистической экономической системы (этот процесс начался в Германии). Эта система была обращена на нужды более нуждающихся. И, в-третьих, капитализм делал состоятельными не только олигархов и богатых, в то время как Маркс предвидел только такое развитие событий. Прошло совсем немного времени, и обеспеченным начало становиться значительное большинство населения. И произошло то, что впервые за всю историю человечества большинство демократических

государств, основанных на экономических принципах свободного рынка, смогли не только заботиться, но и реально удовлетворять потребности простых людей – не только элит и среднего класса, но и нижнего среднего класса, и низших слоев. И происходило это в масштабах, невиданных ранее в истории. Это эмпирический факт, а не идеологическое предположение...

К чести Горбачева, он начинал понимать те выводы, к которым приходили российские экономисты, тайком читавшие западные экономические труды. А именно: крайне необходимы кардинальные преобразования. Вот почему в конце 1980-х гг., когда Горбачев провозгласил большую открытость, уже существовала среда, восприимчивая и готовая к всплеску активности и опробованию чего-то в корне нового.

Я хотел бы также отметить в развитие темы, что не только экономическая теория Маркса показала свою несостоятельность. Мне кажется, нужно отдавать себе отчет, что Маркс недопонимал и природу человека. На мой взгляд, это самое важное. Во-первых, он не понимал, что если в условиях свободной рыночной системы, неподконтрольной правительству и централизованной бюрократии, позволить людям принимать самостоятельные решения о том, что производить, покупать и продавать, то так будет лучше для всех. Он не понимал, что в организации экономики важнейшую роль играет личный интерес.

Поэтому вот какую точку зрения я хотел бы огласить: в большинстве стран Восточной Европы и республик бывшего Советского Союза – за исключением государств Центральной Азии и в значительной степени Беларуси – пришли к выводу о необходимости экономических преобразований, поскольку старое мышление в отношении экономики просто не способствует удовлетворению потребностей людей в этих странах. Но я соглашусь с тем, что мы поняли необходимость нового мышления как в экономике, так и в политике. Мы поняли – и к этому же выводу пришли экономисты и политологи, – что политическое устройство общества теснейшим образом связано с экономическим устройством. С началом либерализации экономики почти неизбежно начнется движение к либерализации политической, поскольку люди, приобретающие материальные ценности и становящиеся частью многочисленного среднего класса, хотят принимать участие в определении курса, которым идет страна. Есть смысл и в том, что, предоставляя своим гражданам экономические свободы, нет никаких оснований отказывать им в свободах политических. Для любого мышления опасно исходить из того, что какая-то партия, идеология, личность или группа людей должна контролировать людские судьбы. Здесь мы подходим к фундаментальному вопросу: для чего существует правительство. Ответить на него можно двояко.

Правительство существует либо исключительно ради продвижения конкретных интересов партии, идеологии, отдельной личности,

либо для обслуживания интересов подавляющего большинства граждан своей страны. Это тот основной вопрос, который должны решить лица, ответственные за устройство того или иного общества. Если же мы решаем, что правительство существует для народа, то движение к свободному рынку неизбежно. Более того, этому нет альтернативы, если есть стремление к преодолению изоляции от сообщества стран со свободной экономикой, к тому, чтобы не прийти к неизбежному отставанию несвободной экономики от других стран мира и неуклонному росту обнищания людей. Если при принятии решения исходят из пользы для людей, то движение к экономической либерализации неизбежно. Если при этом принимается решение предоставить гражданам свободу самовыражения и в других областях, то будет происходить и движение к демократии. И поскольку я редко бываю в Минске и редко имею возможность встретиться с вами, то позвольте мне как нельзя более искренне сказать, что я думаю о Беларуси и мне небезразлично ее будущее. Меня беспокоит растущая экономическая и политическая изоляция Беларуси в Европе. Для вас и для Европы оптимальной была бы полная интеграция Беларуси в Европу, но вы становитесь все более и более изолированными в экономическом плане по причине опасения, что отход от экономики с преобладающим централизованным планированием приведет к каким-то проблемам. И в той мере, в какой вы поддались этим опасениям, вы все больше и больше отдаляетесь от европейского сообщества. Ваши соседи, бывшие коммунистические страны, где я бываю постоянно, – быстро идут вперед, оставляя Беларусь позади, и это не в вашу пользу и не в пользу белорусского народа.

Сейчас же изоляция происходит и в политической сфере. Раньше самым отрицательным примером в Европе – в плане религии – была Албания, где в коммунистический период вера в Бога была фактически запрещена конституцией. Но благодаря новому закону о вероисповедании, вступившему в силу в середине ноября, у вас сейчас самая репрессивная правовая система из всех европейских государств применительно к свободе совести. И мне очень жаль, что это так, поскольку это идет вразрез даже с вашей собственной конституцией. Это противоречит обязательству о соблюдении Всеобщей декларации прав человека, которое Беларусь приняла в 1948 г., будучи членом Организации Объединенных наций. Мир знает об этом, и перед вами закрываются двери. Это выводит вас за орбиту европейских государств. Я надеюсь, что вы сможете изменить курс, прийти к соблюдению международных обязательств и своей собственной конституции, поскольку я полагаю, что успех ваших экономических преобразований будет частично зависеть от способности изменить нынешний курс.

Сегодня заместитель министра экономики А. Тур обратил внимание на некоторые очень интересные моменты относительно другой стороны проблемы, с которой нам приходится сталкиваться.

Иногда преобразования могут происходить очень болезненно и иметь отрицательные аспекты. Быстрое их проведение без надлежущей осмотрительности может привести к проблемам. И заместитель министра был прав, когда говорил, что такие вещи могут иметь место. И здесь Беларусь оказывается в очень интересной ситуации. Поскольку вам еще предстоит масштабное осуществление основных экономических реформ, то вы можете обращаться к опыту тех, кто идет впереди в деле экономических преобразований. Надеюсь, что белорусское руководство может выступить инициатором таких преобразований, потому что это в интересах Беларуси, и не только по причине политического давления снизу. У вас есть возможность идти этим путем быстрее некоторых из ваших соседей, если учитывать сделанные ими ошибки. Я поясню, что я имею в виду, говоря это. Я сделал вывод, наблюдая за движением в целом в правильном направлении ваших соседей, что они, тем не менее, не всегда продумывают свои шаги. Не далее как на прошлой неделе я выступал в Москве и говорил, что в ходе экономических и политических преобразований сформировались четыре мифа, на которых, на мой взгляд, необходимо остановиться. Они следующие.

Миф первый: между капитализмом и безграничной алчностью ставится знак равенства. Я думаю, что г-н заместитель министра был прав, когда говорил, что иногда программы приватизации могут просто использоваться для присвоения имущества несколькими людьми. Но когда такое происходит, это не настоящий капитализм. Иногда мы наблюдаем ситуацию, когда новые экономические силы стремятся не допустить появления конкурентов. Это не капитализм. Это некое подобие ранней стадии западного капитализма, но не зрелый капитализм. Если бы это был капитализм, я был бы против него. Так что же вы могли бы делать не так, как соседи, которые допускали вначале ошибки? Вы можете сделать все от вас зависящее, чтобы работали законы, ставящие заслон коррупции. Вы можете заложить такие правила конкуренции на рынке, которые ставят всех в равное положение, а не создают преимущества для занимающих более выгодное политическое или экономическое положение. Я думаю, это крайне важно. Итак, первый миф – о неограниченной алчности капитализма. Капитализм представляет собой систему функционирования свободных рынков, основанную на всеобщем соблюдении права, и если это соблюдение отсутствует, то возможны любые проблемы.

Во-вторых, миф относительно того, что означает демократия. Этот миф гласит, что демократия означает только правление большинства и свободные выборы, даже свободные и справедливые выборы. Мы все верим в свободные и справедливые выборы и испытываем негодование, когда считаем, что выборы этим критериям не удовлетворяют. Но я хотел бы поспорить с этим мнением и сказать вам, что если бы демократия заключалась только в этом, то она представляла бы

собой серьезнейшую угрозу. Что бы мы делали, если бы в ходе даже справедливых выборов большинство проголосовало за геноцид в отношении меньшинства? Допустимо ли это, даже если проголосовало большинство? Конечно, нет. Понятие демократии, которым нам необходимо пользоваться в нынешнем мире – мире экономической либерализации и политической демократии, это понятие гораздо более полное и широкое. Оно включает правление большинства и справедливые выборы, но предполагает и права меньшинства. Есть определенные вещи, которые большинство не вправе совершать ни при каких обстоятельствах. Более полное понятие демократии включает ограничение полномочий правительства. Демократия строится на том принципе, что власть должна быть ограничена независимо от того, какая партия находится у власти. В XX веке известный теолог Рейнгольд Нибур заявил, что «в людях достаточно добра для того, чтобы демократия стала возможна, и достаточно зла для того, чтобы она была необходима». Демократия строится на трезвом понимании человеческой природы, на реальности ограничения власти правительства. Демократия базируется на жизнеспособном гражданском обществе, в котором действует множество неправительственных организаций и существует абсолютная свобода совести и вероисповедания. Демократия основывается на практически свободной экономике. Подходите к демократии с этой меркой, если вы собираетесь идти к ней или уже встали на этот путь. Не поддавайтесь соблазну использовать узкое понятие демократии, которое может служить прикрытием фашизма или привести к нему.

Третий миф, сложившийся в странах переходного периода, заключается в том, что достаточно организовать экономику технически и принять правильные законы, правильную конституцию, установить справедливую судебную систему, провести справедливые выборы и можно почивать на лаврах: мол, все остальное приложится и пойдет как по маслу. Третий миф утверждает, что свободная экономика и демократическая система определяются всего лишь структурной организацией общества. Но если взглянуть на многовековой опыт Запада, то можно увидеть, что этого недостаточно. Необходимы некие ценности, которые делают демократию возможной, некие общественные ценности, которые заставляют свободную экономическую систему работать. Необходимо присутствие некоего социального или религиозного сознания, которое сдерживало бы экстремальные проявления капитализма. Все без исключения основатели Соединенных Штатов были убеждены, что демократические эксперименты на Западе, и в Британии в частности, базируются на нравственном обществе. Почему это важно? Потому что если люди способны только на то, чтобы отстаивать свои личные интересы, они никогда не смогут воспользоваться свободой ответственно, не смогут защищать других и трудиться на общее благо. Такое общество в итоге придет к краху. Анархия же неизбежно приведет к левому или правому тоталитариз-

му или авторитаризму. Так что нормальное функционирование демократии невозможно без ориентации на ценности. И если Беларусь, двигаясь в будущее, будет это понимать и сможет обеспечить поддержку обществом этих ценностей, то она сможет заложить культурную основу для полноценного функционирования демократии и свободного рынка. Это одна из причин, по которым я выступаю так активно в защиту религиозной свободы. Одним из источников нравственности в любом обществе являются исповедуемые религии. Я не утверждаю, что не может быть мирских источников нравственности, но одним из источников, бесспорно, является религия. Нападки на религию означают нападки на один из основных источников культурных ценностей, которые обеспечивают функционирование демократии и свободных экономических отношений.

Миф четвертый и последний сводится к тому, что люди есть создания сугубо материальные. Здесь заложена интересная ирония. В большинстве стран бывшего Советского Союза, открыто и официально заявляющих, что марксистская экономическая теория не оправдала себя и необходимо нечто другое, не замечают, что при всем отрицании этих экономических подходов сохраняется материальный взгляд на человека. Достаточно накормить людей, дать им жилье, обеспечить безопасность, и все в порядке. На самом деле, все намного сложнее. Обращение к лучшему, что есть в нас, означает обращение к нашей способности трудиться на всеобщее благо и заботиться друг о друге. Если, двигаясь в будущее, в Беларуси смогут найти пути обращения к лучшим сторонам человеческой природы, которые отражали бы отрицание не только провальной марксистской экономической теории, но и неадекватного взгляда Маркса на природу человека, то будут освобождены ресурсы, которые не только позволят Беларуси догнать своих соседей и стать полноправным партнером в сообществе европейских наций и других стран свободного мира, но и принесут людям недоступную ранее степень свободы и экономического процветания.

Я считаю, что из коммунистического прошлого и ранних лет перехода к более свободной и более эффективной экономике в странах бывшего Советского Союза и Восточной Европы можно извлечь много ценных уроков. И я надеюсь, что Беларусь готова и склонна рассмотреть возможность преобразований, которые позволили бы ей пользоваться положительными плодами этих процессов. Я желаю вам всего хорошего на этом пути и убежден, что в зависимости от готовности Беларуси идти в этом направлении представители международных финансовых институтов и стран – как присутствующие здесь, так и в других местах – будут более чем рады протянуть руку и помочь вам принять некоторые из этих трудных решений. Но в итоге все важные решения должны быть приняты вами, а не кем-то другим. Мы будем рады совместной работе в будущем. Желаю вам всего наилучшего.

## 2.3. ОКАЗАНИЕ ПОДДЕРЖКИ ЭКОНОМИЧЕСКОМУ РАЗВИТИЮ В СТРАНАХ БАЛТИИ: ЧТО ЕЩЕ ПРЕДСТОИТ СДЕЛАТЬ?\*

### Введение

Реформы, которые произошли в Эстонии, Латвии и Литве, начиная с первой половины 1990-х гг., были беспрецедентными, так как страны Балтии очень быстрыми темпами превратились в демократические государства с рыночной экономикой. В самое ближайшее время они смогут достичь стратегической цели вступления в ЕС и НАТО. Страны Балтии смогли быстро преодолеть последствия кризиса в России и сумели продемонстрировать высокие темпы роста, в то время как инфляция была под контролем. Были предприняты серьезные меры в области финансовой консолидации, в результате чего дефицит бюджета был сведен к минимальному уровню. Дефицит текущих платежей также был сокращен, и страны имеют неплохие показатели привлечения иностранных инвестиций. Произошла либерализация режимов торговли, далеко вперед продвинулись процессы приватизации, улучшились условия работы для новых предприятий и на частный сектор приходится 70–80% ВВП.

В итоге стратегия Эстонии, Латвии и Литвы на вступление в ЕС и НАТО оказала благотворное влияние. Кроме того, страны использовали благоприятное географическое положение, широкий политический консенсус, эффективное сотрудничество с МВФ и другими международными финансовыми учреждениями, а также гибкую и эффективную экономическую политику. Эти усилия привели к тому, что страны Балтии готовы воспользоваться преимуществами, которые дает членство в ЕС и НАТО.

Тем не менее предстоит решить важные задачи. Странам необходимо и далее обеспечивать защиту макроэкономической стабильности, в частности путем проведения жесткой фискальной политики в качестве основного инструмента макроэкономической политики с режимом фиксированного обменного курса и открытой экономикой. Да, фискальной политике как таковой необходимо решить ряд важных проблем: слабость в плане сбора доходов, желание облегчить налоговую нагрузку с целью улучшения условий для бизнеса, потребности в значительных расходах для проектов

---

\* **Марк А. Хортон** и **Зузана Бриксиова** – соответственно бывший и нынешний представители МВФ в Литве и Беларуси. Благодарим Алонзо-Гамо, Томаса Ридардсона, Юлию Лыскову и Елену Коваленко за их ценные комментарии и помощь.

ЕС и НАТО и капитальных инвестиций. Страны Балтии должны также решить ряд структурных задач: бизнес страдает от чрезмерного регулирования, постоянный высокий уровень безработицы, бедность в городской и сельской местности, слабое финансовое положение местных органов управления, потребность способствовать улучшению здравоохранения и образования, а также требование стареющего населения провести своевременную и эффективную реформу пенсионного обеспечения.

Следующей задачей будет содействие быстрому экономическому росту с целью создания новых рабочих мест, а также обеспечения финансовых поступлений для финансирования капитальных и социальных расходов. Соответственно, мы собираемся обсудить три следующие темы:

- эффективный финансовый менеджмент для повышения макроэкономической стабильности и обеспечения высокого качества роста;
- улучшение условий для ведения бизнеса, для поощрения создания рабочих мест и конкуренции;
- решение насущных проблем с целью дать возможность всем слоям и группам общества воспользоваться преимуществами членства в ЕС и НАТО.

### Управление макроэкономической политикой

Позвольте мне начать с **управления макроэкономической политикой**. Основной риск макроэкономической ситуации в странах Балтии заключается в том, что в реальности неустойчивые уровни внутреннего спроса с фиксированным обменным курсом могут привести к резкому обострению дефицита текущего платежного баланса и подрыву конкурентоспособности. Кроме того, в связи с тем, что финансирование дефицита текущего платежного баланса в этих странах очень сильно зависит от притока прямых иностранных инвестиций, снижение притока приведет к повышению общих потребностей во внешнем финансировании и, в конечном итоге, замедлению роста. В этих условиях жесткая фискальная политика и мониторинг расширения кредита имеют большое значение.

Притом что программа **финансовой стабилизации**, недавно проведенная в странах Балтии, была вызвана необходимостью поддержания стабильности, она была реализована путем резкого сокращения расходов, так как доходы снизились. В ответ все страны Балтии начали налоговые реформы с целью упрощения системы налогообложения, прекращения снижения доходов наряду со снижением налогового бремени и улучшения условий для ведения бизнеса. Повышение доходов важнее всего, учитывая давление растущих расходов, связанных со вступлением в ЕС и НАТО. Средства ЕС



будут полезными, однако значительную часть ресурсов придется изыскать в национальных бюджетах.

Возникает вопрос: «А почему просто не увеличить дефицит?» Несмотря на временный рост дефицита в 2003 и 2004 гг. из-за расходов по вступлению в ЕС и НАТО, страны Балтии продолжают проводить сбалансированную стратегию циклической стабилизации бюджета. Снижение поступлений от приватизации дает еще одно основание для опасений. Поддержание финансовой дисциплины также будет важным для участия этих стран в Европейской монетарном союзе. Кроме того, достаточно жесткая фискальная позиция поможет удержать низкие процентные ставки, что является ключевым условием для дальнейшего роста и попыткой избежать внешний дисбаланс.

При необходимости продвижения в направлении сбалансированной бюджетной стратегии неотложная стабилизация требует повышения эффективности расходов и их рационализации. Куда направить возможные меры для рационализации расходов и повышения их эффективности? Это может быть продолжение реформ государственной службы, снижение бесконтрольных расходов, но вместо того чтобы приводить длинный список, сосредоточимся на реформе местных органов государственного управления.

Основные функции местных органов управления в регионе заключаются в обеспечении образования, социальных льгот, а также в управлении коммунальными службами и объектами инфраструктуры. Вопросы, требующие рассмотрения в ходе реформы местных органов управления, которые на данном этапе отстают от претерпевших изменения центральных органов, будут включать:

- расширение полномочий местных органов власти в вопросах доходов и расходов;
- повышение эффективности и качества предоставляемых услуг и управления коммунальными службами, которые страдают от больших расходов эксплуатации и капитальные нужды;
- повышение качества и прозрачности финансовой информации, а также внутреннего и внешнего аудита;
- обеспечение совместного со структурными фондами финансирования капиталовложений ЕС, укрепления возможности подготовки хороших проектных предложений и улучшения мониторинга и оценки проектов.

### **Условия для деловой активности**

Обратим внимание на **создание благоприятных условий для деловой активности и конкуренции**. Школа бизнеса, созданная IMD в Швейцарии, представляет простые и полезные рамки для конкурентоспособности на основе «золотых правил», которые включают:

- создание стабильной и предсказуемой правовой основы;

- инвестирование в традиционную и технологическую инфраструктуру;
- содействие сбережениям частных лиц и инвестициям внутри страны;
- развитие агрессивности на международных рынках и привлечение прямых иностранных инвестиций;
- обеспечение качества, прозрачности и быстроты в вопросах администрации и управления;
- поддержание соответствия между производительностью труда, уровнем заработной платы и налогообложением;
- обеспечение значительных инвестиций в образование, а также непрерывное обучение и подготовку рабочей силы.

Эти «золотые правила» применяются в ходе принятия решений в области экономической политики в Эстонии, Латвии и Литве в течение последних лет. В качестве следующих шагов следует повысить качество работы государственных органов в области направления инвестиций в инфраструктуру и образование и дальнейшего совершенствования регулирования, в том числе процедур лицензирования. Если более конкретно, то будут приняты меры по упрощению процедур и снижения затрат в следующих областях:

- налогообложение, а также таможенные сборы и платежи;
- рынки труда, развитие малого и среднего бизнеса;
- содействие экспорту;
- реструктуризация и банкротство;
- управление государственным имуществом, включая реструктуризацию сектора энергетики;
- развитие финансовых рынков.

Вкратце рассмотрим ситуацию на рынках труда. При режиме фиксированного обменного курса гибкость рынков труда имеет большое значение для обеспечения стабилизации в случае внешних колебаний на мировых рынках. Последние три года продемонстрировали действительную гибкость рынков труда стран Балтии. Есть некоторые ограничения по найму и увольнению, минимальная оплата труда довольно низкая, так же как и страхование по безработице. Тем не менее уровень безработицы высокий; он имеет тенденцию географической концентрации в связи с ограничением мобильности рабочей силы. Растет доля лиц, не имеющих работы в течение длительного времени, есть расхождение между навыками безработных и потребностями новых предприятий. На сегментированных рынках труда есть и высокая безработица и при этом потребность в рабочей силе. Правительства стран Балтии хорошо отдают себе отчет в существовании «пропасти в навыках» и стремятся наилучшим образом приспособить образование к потребностям рынка труда. В числе других мер по борьбе с безработицей приводятся региональные и отраслевые изменения минимальной заработной платы и снижение налогов на доходы работающих.

Что касается реформ финансового сектора, все три страны Балтии принимали участие в совместной программе Всемирного банка и МВФ по оценке финансов. Отчеты о реализации программы показывают хорошую степень регулирования в области финансов в странах Балтии. Небанковский финансовый сектор не так хорошо развит, в то же время есть необходимость усилить регулирование и контроль в области ценных бумаг и страхования. По мере оздоровления экономик стран Балтии рост кредитов достиг высокого уровня. На данном этапе доля недействующих кредитов остается относительно невысокой, но быстрая кредитная экспансия требует мониторинга.

### «Пробелы»

Говоря о **«пробелах»**, следует упомянуть о потребности эффективного целевого расходования средств на социальные нужды, функционирования органов государственного управления и, что важнее всего, высоких темпов экономического роста. Наблюдаются значительные различия в уровне доходов по регионам, поскольку доходы в столицах стран Балтии намного выше средних по стране, в то время как в отдельных регионах уровень доходов составляет лишь 60% от среднего уровня по стране. Эти различия в региональных доходах будут требовать постоянного внимания, так как недовольство отдельных групп населения может привести к замедлению темпов роста, что будет сопровождаться постоянным уменьшением поступлений и дальнейшим сокращением расходов; высокий дефицит бюджета приводит к вытеснению частного сектора и увеличивает дефицит текущего счета платежного баланса. Пенсионная реформа также требует внимания. Несмотря на укрепление систем выплаты пенсий из текущих доходов, введение элементов системы полного финансирования, необходимость ускорения реформ вызывается слабой жизнеспособностью системы, а также неудовлетворительной демографической ситуацией.

Каковы экономические перспективы для трех стран Балтии? С учетом показателей политики нескольких последних лет и недавнего приглашения вступить в ЕС и НАТО, можно сказать, что очень хорошие. Перспектива вступления в ЕС вызвала приток инвестиций, а макроэкономическая стабильность и улучшение условий для деловой активности создали надежную основу для продолжения переходного периода и высокого уровня долгосрочного роста. Перспективы очень хорошие, но задачи остаются. Правительствам стран хорошо известны и понятны указанные выше риски. Продолжая работать в том же духе, они не дадут осуществиться «сценарию низкого роста» в Литве, Латвии и Эстонии, а достигнут еще большего процветания и безопасности.

## Беларусь

Остановимся на положении в Беларуси. В течение последних двух лет руководство страны предприняло ряд позитивных шагов в области экономической политики: в сентябре 2000 г. была ликвидирована система множественных курсов обмена. С апреля по сентябрь 2001 г. руководство центральных органов управления начало реализацию экономической программы с участием и под наблюдением МВФ. Результаты программы дали возможность для создания базы данных по учету успешных мероприятий в области политики. В ноябре 2001 г. были отменены последние ограничения на полную конвертируемость рубля для текущих операций. После осуществления этих мер руководство страны отошло от денежной эмиссии и направило кредиты на поддержку обменного курса, начав реализацию более жесткой денежной политики. Тем не менее финансовая слабость в 2001 г. оказала неблагоприятное влияние на данную программу, в результате чего не все цели программы были выполнены.

Структурные реформы значительно отстают от других стран региона, несмотря на ликвидацию некоторых элементов сложной системы контроля над ценами в прошлом году. Экономике Беларуси не хватает гибкости и инвестиций, а отсутствие защиты прав собственности и неудовлетворительные условия для деловой активности привели к слабому росту малых и средних предприятий, а также незначительному объему прямых иностранных инвестиций, что подтверждается незначительной долей частного сектора в ВВП и низким уровнем безработицы.

С точки зрения дальнейшей перспективы для Беларуси пришло время начинать полномасштабные рыночные реформы, пользуясь преимуществом наличия квалифицированной рабочей силы, стратегически важным положением для транзитной торговли и легкой промышленности, а также очень невысоким уровнем внешней задолженности. Предстоит решить следующие задачи:

- обеспечить более высокую степень макроэкономической стабилизации;
- значительно улучшить условия для деловой активности путем повышения защиты прав собственности, снижения регулирования и контроля над ценами, либерализации политики в области труда;
- повысить охват, прозрачность и эффективность управления бюджетом;
- начать реформу в области финансов;
- ослабить ограничения режима внешней торговли;
- создать более стабильную правовую основу.

Указанные реформы имеют большое значение для преодоления изоляции Беларуси и укрепления процветания в регионе.

## Литература

Беларусь – Меморандум президента МБРР и МФК исполнительным директорам в отношении стратегии оказания страновой помощи Беларуси, Отчет No. 23401-BY, 2002.

Bems, Rudolfs. When Will the Next Economic Crisis Hit the Baltic states? Sustainability of Recent Macroeconomic Developments in Estonia, Latvia and Lithuania. *Baltic Economic Trends*, 2002, No. 3.

Competitiveness of Nations: The Fundamentals by Stephane Garelli, Professor at IMD Director of the World Competitiveness Project <http://www01.imd.ch/wcy/fundamentals/>

Estonia – Concluding Statement of 2002 Article IV Consultation, April 30, 2002. IMF. <http://www.imf.org/external/np/ms/2002/043002.html>

From Belarus: Recent Experience and Challenges Ahead. Address by John Odling-Smee, November 6, 2001, Minsk, Belarus.

Labor Markets in Hard-Peg Accession Countries-The Baltics and Bulgaria. SM/01/169. June 13, 2001.

Lithuania, Issues in Municipal Finance, World Bank Report No. 23716-LT (April 9, 2002).

Republic of Belarus: Staff Report for the 2001 Article IV consultation, IMF SM/01/365, December 19, 2001.

Republic of Estonia: 2001 Article IV Consultation – Staff Report. July 2001, IMF Country Report No. 01/97.

Republic of Latvia: 2001 Article IV Consultation – Staff Report. January 2002, IMF Country Report No. 02/10.

The Baltics – Medium-term Fiscal Issues Relating to EU and NATO Accession, International Monetary Fund, SM/01/369, December 27, 2001.

2001 Regular Report on Estonia's Progress Towards Accession. Commission of the European Communities. Brussels. November 13, 2001. SEC (2001) 1747.

2001 Regular Report on Latvia's Progress Towards Accession. Commission of the European Communities. Brussels. November 13, 2001. SEC (2001) 1749.

2001 Regular Report on Lithuania's Progress Towards Accession. Commission of the European Communities. Brussels. November 13, 2001. SEC (2001) 1750.

## 2.4. ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ РЫНОЧНЫХ ИНСТИТУТОВ В СТРАНАХ С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ\*

Предлагаемая вашему вниманию статья является кратким изложением видения возможных реформ в Беларуси.

В 2001 г. группа белорусских экономистов, длительное время обсуждавшая возможности трансформации белорусской экономики как в кулуарных дискуссиях, так и дискуссиях на различных семинарах, смогла изложить документально видение возможной реализации реформ в Беларуси. Неожиданно для всех участников мы столкнулись с тем, что наше видение по каждому элементу реформ разнится. В результате длительных дискуссий был сформулирован данный вариант возможных реформ, который затем и был развернут в «Программу реформ для Беларуси».

Наименьшие дискуссии вызвала кредитно-денежная политика. Все участники согласились с необходимостью проведения жесткой кредитно-денежной политики и осуществления реформ в условиях бездефицитного бюджета.

При обсуждении других действий в рамках реформ мы в значительной мере апеллировали к уже существующему опыту реформ. Одним из уроков прошедших десяти лет реформ стало понимание важности формируемых рыночных институтов.

В традиционном подходе к трансформационным экономикам, который выражается формулой «либерализация, финансовая стабилизация, приватизация», мало уделялось внимания проблеме формирования эффективных рыночных институтов. Даже те авторы, которые трактовали процесс приватизации достаточно широко – как процесс формирования частной собственности и проведения институциональных реформ, – практически не уделяли внимания тому, как формируются эти новые рыночные институты.

Общим местом является понимание частной собственности как ключевого элемента при формировании рыночной экономики. Однако часто собственность понимается чрезвычайно упрощенно: как законы, разрешающие или запрещающие действия с теми или иными экономическими ресурсами. Но законы – это только часть нормативов, через которые реализуется тот или иной тип собственности. Собственность предстает перед нами как «набор» прав, а также различных норм, регулирующих поведение людей и организаций и закрепленных в различных общественных институтах, таких как право, мораль, традиция и т. д. Часть этих норм существует как «формальные» нормативы, закрепленные законом и поддерживаемые

---

\* Павел Данейко, президент Института приватизации и менеджмента.

судебной системой, другая – как «неформальные», письменно не закреплённые нормативы поведения, выполнение которых поддерживается традицией и общественным мнением. Изменение системы собственности предполагает смену как формальных, так и неформальных нормативов поведения.

Способы и темпы изменения формальной и неформальной части нормативов достаточно различны. Формальные правила формируются достаточно быстро. Для этого необходима политическая воля парламента и правительства, чтобы принять соответствующие изменения в законодательстве и обеспечить независимость суда как инстанции, поддерживающей соблюдение этих новых правил. Неформальные правила формируются как способ освоения людьми и организациями новых «формальных» правил поведения, их становление занимает гораздо более длительный период времени.

Ситуация с развитием прав собственности в трансформационных экономиках отличается от такого же процесса в традиционных рыночных экономиках тем, что в последних формальные правила принимаются на основе инкрементных изменений в неформальных правилах. В трансформационных экономиках существует обратный процесс: сначала принимаются формальные правила, а затем происходит их «освоение» и формирование на их базе системы неформальных правил.

Возникновение любых новых экономических институтов требует инвестиций. Необходимо потратить средства на формирование законодательной базы, обучение профессиональных участников, обеспечивающих функционирование этого института, создание материальной и информационной инфраструктуры, обучение пользователей нового института. Например, если формируется фондовый рынок в трансформационных экономиках, необходимо принять соответствующее законодательство, которое позволит успешно развиваться этому рынку. Затем нужно создать комиссию по ценным бумагам, которая будет осуществлять контроль функционирования этого рынка. Обучить ее специалистов. Создать фондовую биржу. Обучить специалистов фондового рынка. Создать ассоциацию профессиональных участников фондового рынка. Акционировать предприятия. Научить специалистов предприятий работать на фондовом рынке. Дать знания населению и бизнесу о возможностях фондового рынка и научить их пользоваться им. Все это требует времени и инвестиций.

В трансформационных экономиках изначальные инвестиции осуществляет государство, а затем начинает инвестировать частный сектор и население, то есть пользователи нового института. В развитых рыночных экономиках, в которых формирование институтов носит инкрементный характер, значительную часть инвестиций на первом этапе осуществляют пользователи нового института, и лишь затем начинает инвестировать государство.

Новые экономические институты могут формироваться двумя путями. Первый путь предполагает минимизацию на первом этапе затрат государства на создание новых институтов. В этом случае основное бремя по финансированию создания новых институтов берет на себя частный сектор. Но частный сектор будет инвестировать только в создание наиболее выгодных проектов, и он ограничен в каждый данный момент уровнем накоплений. Такой путь формирования институтов можно назвать эволюционным: институты формируются медленно, по мере развития частного сектора. Однако задача реформ и состоит в ускоренном формировании частного сектора, и пытаться переложить на него ответственность за развитие институтов – это торможение развития частного сектора, а следовательно, и реформ.

Второй путь предполагает, что государство финансирует создание нового экономического института в таком размере и до такого уровня развития, чтобы частному бизнесу стало выгодно пользоваться этим институтом и инвестировать в его развитие.

Рассмотрим, например, формирование фондового рынка в Польше и Чехии. Стартовые условия реформ в этих странах весьма схожи. В обеих странах существовал национальный консенсус по поводу необходимости реформ, у власти находились реформаторские правительства, избравшие достаточно радикальные варианты реформ, обе страны придерживаются европейского вектора развития. Однако формирование фондового рынка в этих странах шло разными путями. В Польше была принята концепция формирования «твердых» рыночных институтов, что в случае с фондовым рынком означало формирование высоких требований к безопасности инвесторов. А соответственно, и высоких стандартов деятельности комиссии по ценным бумагам, высоких стандартов для профессиональных участников фондового рынка, мер по поощрению к использованию бизнесом и населением нового института. Несколько иной подход наблюдался в процессе чешской реформы. Предполагалось, что нужно дать свободу бизнесу и он сам сформирует эффективные рыночные институты. В случае с фондовым рынком это проявилось в недостаточно жестко защищающем интересы инвесторов законодательстве, низких профессиональных стандартах участников фондового рынка и низких стимулах использования нового института бизнесом и населением. Как результат, фондовый рынок в Чехии практически не выполнял функции мобилизации капитала. В Польше инвестиции государства в создание фондового рынка позволили сделать привлекательной эту деятельность для бизнеса, который, получая доходы от работы на фондовом рынке, инвестировал в дальнейшее его развитие, улучшая материальную базу, профессионализм и правила функционирования фондового рынка.

Если создание новых рыночных институтов требует инвестиций, то, соответственно, темп реформ ограничен возможностями инвес-



тирования в развитие тех или иных рыночных институтов. По-видимому, объем необходимого инвестирования будет зависеть от правильности выбранной конструкции (последовательности) реформ и от уровня готовности общества к внедрению новых рыночных институтов. Чем меньше подготовлены бизнес и население воспринять ценности и нормы нового экономического института, тем дороже обойдется его формирование. В то же время, чем эффективнее созданные в процессе реформ государством институты, тем больше частных инвестиций удастся привлечь в развитие этого института.

Изначальный уровень существующих в обществе ценностей и нормативов поведения является только одной стороной ограниченный темпов реформ. Мы имеем дело с ограничением самой возможности освоения в лимитированное время новых возникающих институтов. Человек имеет ограниченные возможности в восприятии и освоении нововведений. Потому темп проведения реформ не может быть выше, чем способность большинства воспринимать и осваивать новые ценности и нормы поведения.

Без учета такого ограничения реформы не могут быть успешными. Реформы нужны для улучшения жизни людей, но нельзя проводить реформы под лозунгом большевиков: «Загоним железной рукой людей в счастливое будущее». Нужно осознавать, что любая реформа требует от человека, попадающего в сферу ее действия, изменений в поведении, образе жизни. Такие перемены всегда вызывают раздражение по отношению к инициатору перемен. Это напоминает ситуацию с хирургической операцией: полезно, но больно.

Такое положение дел выдвигает определенные требования к формированию решений о темпах и последовательности реформ. Конкретное решение той или иной проблемы реформирования экономики возникает как равновесие возможностей и стремлений различных политических и социальных групп, которые существуют в обществе. Только открытый и напряженный диалог, в котором возможно представление позиции меньшенства, позволяет найти общественно приемлемые пути развития реформ. Опыт трансформации бывших социалистических стран показал, что успех в реформировании экономики достигнут прежде всего в тех странах, где велся наиболее напряженный политический диалог. Так, любимый на постсоветском пространстве пример Пиночета – единственный и неубедительный. В эпоху диктатуры Пиночета не происходило формирование рыночной экономики после многих десятилетий господства плановой экономики. Решалась задача предупреждения разрушения плановой экономики и восстановления рыночных принципов. Такие реформы проходили в самой развитой рыночной экономике Латинской Америки, с самыми развитыми традициями демократии на континенте.

Открытый политический диалог о путях реформ может быть результативным только в том случае, если в обществе активно формируется спрос на рыночные институты, а сам диалог ведется на достаточно профессиональном уровне.

Важным условием развития такого диалога является участие в нем международных организаций, имеющих соответствующий опыт в формировании частного сектора, основного предъядителя спроса на новые институты.

Международные организации являются не только основным экспертом проводимых реформ, но и источником финансирования процесса формирования новых институтов рыночной экономики.

Не менее важную роль в формировании новых институтов играет интегрирование национальной экономики в мировую экономику и привлечение иностранных инвестиций. Влияние международных организаций на формирование рыночных институтов в первую очередь заключается в поддержке формирования формальных институтов и, в меньшей степени, формирования неформальных институтов. Привлечение иностранных инвестиций, открытая экономика, вовлекающая в международную экономическую деятельность организации и людей, способствуют в первую очередь развитию неформальных институтов и содействуют формированию спроса на рыночные институты.

Роль иностранных инвестиций не сводится к получению современных технологий или финансовых ресурсов, необходимо также получить новые навыки организации бизнеса. Очевидно, что по книжкам невозможно обучить врача или часового мастера. Нужно привить навыки профессии, а это достигается лишь при обучении в работе рядом с наставником. Заявление Вацлава Клауса о том, что чехам не нужна иностранная помощь в проведении реформ и реорганизации промышленности, что они сами достаточно умны и образованы, чтобы справиться со своими проблемами, вызывает недоумение. Ум и книжное знание не имеют прямого отношения к овладению навыками и нормами деятельности. Навыки перенимаются в процессе совместной деятельности. Исследования, проведенные в Украине, показали, что на предприятиях с иностранными инвестициями, где работает иностранный менеджмент, происходят более быстрые изменения в ценностях местных сотрудников, они быстрее приобретают навыки и представления, адекватные возникающим рыночным институтам.

Для иностранного инвестора на первом этапе реформ привлекательным является в первую очередь внутренний рынок. Для снижения рисков иностранного инвестора на небольшом рынке Беларуси необходимо сделать доступными и другие, прежде всего соседние, рынки. Для этого мы должны стремиться заключать договоры о свободной торговле со всеми соседними странами. Надо расстаться с мифом о том, что Беларусь имеет какие-то особые экономичес-

кие возможности, так как она расположена в центре Европы. Мы расположены в географическом центре Европы, но в экономическом смысле Беларусь – окраина Европы. Скорее Швейцария находится в экономическом центре Европы. Беларуси необходимо вступление в ВТО и максимально открытый доступ к рынкам других европейских стран. Интенсивное вовлечение белорусских организаций в международный бизнес стимулирует освоение новых навыков ведения бизнеса и способствует формированию эффективных неформальных институтов рыночной экономики в стране.

В свою очередь, интегрирование белорусской экономики в мировую экономику расширяет привлекательность страны для иностранных инвесторов, которые будут рассматривать инвестиции в Беларусь не только как возможность выхода на новый рынок, но и как средство повышения конкурентоспособности в рамках своей стратегии глобальной конкуренции.

Важно отметить, что привлекательность страны для иностранного бизнеса определяется не льготами, которые получает в этой стране иностранный инвестор, а, в большей мере, существующей в стране законодательной и социальной средой, стимулирующей предпринимательство и развитие бизнеса, а также ожиданиями экономического роста.

Экономический рост в постсоциалистических странах может обеспечить только новый частный сектор. Под новым частным сектором имеются в виду предприятия, возникшие на «зеленом поле», то есть с нуля. Трудно себе представить, что Минский тракторный завод снова будет производить 120000 тракторов, или будет выпускаться прежнее количество МАЗов. Задача для предприятий «социализма» – сохранить производство, хотя и на значительно более низком уровне, но вместе с тем обеспечивающим эффективное функционирование предприятия.

Экономический рост обеспечивается в первую очередь новыми предприятиями, возникающими в отраслях, развитие которых ведет к структурной перестройке экономики. Кроме того, новый частный сектор является источником развития конкуренции – главного двигателя экономического развития. Внутренняя конкуренция более эффективна, чем конкуренция с иностранными предприятиями на внешнем и внутреннем рынках, и именно успехи нового частного сектора будут стимулировать как бывшие государственные предприятия, так и новые бизнесы к более активной деятельности.

Темп формирования «нового» частного сектора влияет на темп реформ. Реструктуризация государственного сектора сопровождается высвобождением работников. Растущий новый частный сектор является основным источником поглощения высвобождающейся рабочей силы. Таким образом, высокий темп развития нового частного сектора ослабляет одно из социальных ограничений реформ,

связанное с возможным ростом безработицы при реструктуризации крупных промышленных предприятий.

Проводя реформы, необходимо сконцентрироваться на стимулировании развития частного сектора. В первую очередь необходимо снизить существующие законодательные барьеры «входа-выхода» на рынок новых бизнесов. Важным является создание инфраструктуры, поддерживающей развитие нового частного сектора. Политика по поддержке малого и среднего бизнеса формируется на длительный период и включает в себя содействие созданию образовательной инфраструктуры, возможности доступа малого бизнеса к финансам через поддержку различных систем микрокредитования, страхование имущества малого и среднего бизнеса. Эффективность такой системы чрезвычайно важна при отсутствии в обществе высокой оценки социальной значимости предпринимательства, а также опыта и навыков такой деятельности.

Стоимость поддержки развития малого и среднего бизнеса будет зависеть от склонности населения открывать свой бизнес, нести ответственность за свое предприятие. Чем ниже в представлениях людей ценность предпринимательства, чем агрессивнее социальная среда относится к инициативе, тем больше средств будет потрачено на развитие предпринимательства в стране.

При проведении реформ необходимо видеть главную цель всех остальных элементов реформ: все должно способствовать формированию нового частного сектора.

Иностранные инвестиции и реструктуризация промышленности – важные источники стимулирования роста нового частного сектора. Чаще всего новые бизнесы возникают либо как отпочкование от подобного предприятия, либо как переход в родственную отрасль.

Существенную роль в создании новых бизнесов играют иностранные инвестиции. Иностранный инвестор обеспечивает развитие персонала, который затем, получив опыт и навыки, часто «отпочковывает» новые бизнесы, работающие в сегментах, неохваченных материнской компанией, или получает свой сегмент на растущем рынке.

Важную роль в развитии нового частного сектора играет активная реструктуризация частных предприятий. Реструктуризация предприятий связана в первую очередь с имущественной реструктуризацией, так как социалистические предприятия перегружены фондами. Это означает появление на рынке значительного объема инвестиционных товаров, привлекательных по соотношению цена-качество. Это повышает шансы на создание новых бизнесов, так как снижается барьер капитала, необходимого для входа на рынок.

Формирование в стране быстро развивающегося эффективного частного сектора является самой важной гарантией долгосрочного развития реформ. Именно частный сектор является основным предъявителем спроса на новые рыночные институты. Свое влия-

ние на формирование этих институтов он оказывает как через воздействие на политический процесс принятия нового законодательства, так и через практическую деятельность. В процессе этой деятельности «осваиваются» новые формальные институты, то есть идет активное формирование неформальных институтов, адекватных новой законодательной системе.

Важным элементом успеха реформ является создание эффективной системы подготовки кадров. Быстрая трансформация экономической среды, возникновение новых экономических институтов требуют от менеджеров и технических специалистов новых знаний и навыков. Система переквалификации кадров должна позволить быстро дать необходимые новые знания и навыки менеджерам и специалистам. Необходимо трансформировать и существующую систему высшего образования. Это относится не только к общественным и экономическим дисциплинам, но и в первую очередь к инженерному образованию. Система инженерного образования должна отвечать современным требованиям, так как именно квалификация специалистов определяет возможности развития экономики. Развивающийся частный бизнес должен получить возможность активно участвовать в формировании программ обучения и квалификационных требований специалистов, подготовка которых осуществляется как в высшей школе, так и других учебных организациях.

## Литература

- Фишер С., Сахай Р. (2000) Страны с переходной экономикой: 10 лет реформ, *Квартальный бюллетень Клуба экономистов*, 2,1.
- Эггертсон Т. (2001) *Экономическое поведение и институты*, Москва, Дело.
- Норт Д. (1997) *Институты, институциональные изменения и функционирование экономики*, Москва, Начала.
- Данейко П. (1999) Экономические элиты и развитие рыночных институтов, *Квартальный бюллетень Клуба экономистов*, 1,4.
- ЕБРР (2000): Отчет о трансформации 1999. Десять лет переходного периода (реферативный перевод), *Квартальный бюллетень Клуба экономистов*, 2,1.
- Власова А., Моррис Т., Тласти-Шин А. (2001) Практическое применение в украинской бизнес-среде методики и методологии проведения исследований в области менеджмента, *ЭКОВЕСТ*, 1,1.
- Портер М. (1993) *Международная конкуренция*, Москва, Международные отношения.
- Портер М. (2000) *Конкуренция*, Москва, Вильямс.

## 2.5. МОЖЕТ ЛИ БЕЛАРУСЬ СОХРАНИТЬСЯ КАК АНКЛАВ НЕРЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ В ЦЕНТРЕ ЕВРОПЫ?\*

Хотя можно доказывать, что нынешняя экономическая система Беларуси – это уже неклассическая командная модель советского образца, вряд ли ее можно назвать рыночной, даже по стандартам, принятым в странах СНГ. Большинство предприятий продолжают находиться либо в государственной, либо в коллективной собственности (трудовых коллективов). И те и другие подвергаются жесткому административному контролю. В сельском хозяйстве почти безраздельно доминирует традиционный колхозно-совхозный строй. Значительная часть цен остается предметом административного регулирования. Несмотря на сближение официального и рыночного курсов, а также принятие Статьи 8 Устава МВФ, белорусскому рублю далеко до полной конвертируемости. В результате качество и степень сбалансированности товарных рынков далеки от того, что мы наблюдаем не только в Польше или Литве, но также в России и Украине. Некоторые сегменты рынка продолжают напоминать времена экономики дефицита. Банковская система принимает кредитные решения, в значительной степени руководствуясь приоритетами, установленными государственными органами. В результате качество кредитных портфелей нельзя назвать удовлетворительным, и большинство банков будет нуждаться, раньше или позже, в дорогостоящей реструктуризации. Доля иностранного, нероссийского, капитала в экономике Беларуси близка к нулю, но и российского капитала не так уж много.

Согласно всем рейтингам и анализам, оценивающим прогресс трансформации (например, ЕБРР, Всемирного банка<sup>1</sup> или Freedom House), Беларусь числится в группе стран-аутсайдеров как в области установления рыночных отношений, так и в сфере демократизации и гражданских свобод – в одной группе с Узбекистаном и Туркменистаном.

Итак, согласно показателям ЕБРР (EBRD (2002), с. 20), в середине 2001 г. доля частного сектора в ВВП Беларуси составляла лишь 20% и была самой низкой среди стран с переходной экономикой. Для сравнения, она составила 80% в Венгрии, Словакии, Чехии и Эстонии, 75% – в Албании, Литве и Польше, 70% – в Армении, Болгарии, Латвии и России, 65% – в Грузии, Казахстане, Румынии, Сло-

---

\* Профессор **Марек Домбровски**, председатель Совета Центра социально-экономических исследований (CASE), Варшава.

<sup>1</sup> См. World Bank (2002).

вении и Украине, 60% – в Азербайджане, Хорватии, Македонии, и Кыргызстане, 50% – в Молдове и Таджикистане, 45% – в Боснии и Герцеговине и Узбекистане, 40% – в Югославии и 25% – в Туркменистане. В результате Беларусь получила оценку 1 для так называемой большой приватизации, оценку 2 – для малой приватизации и оценку 1 – в области корпоративного управления и реструктуризации предприятий (все оценки по шкале от 1 до 4+), заняв последнее место среди стран с переходной экономикой (вместе с Туркменистаном).

Не намного лучше представляются для Беларуси показатели, отражающие прогресс в области либерализации экономики и институциональных реформ. За либерализацию цен Беларусь получила от ЕБРР отметку 2, за либерализацию внешней торговли и валютного рынка – 2+, политику конкуренции – 2, банковскую реформу и либерализацию процентных ставок – 2-, развитие рынка ценных бумаг и небанковских финансовых институтов – 2 и реформирование инфраструктуры – 1+ (все оценки по шкале от 1 до 4+). По всем этим параметрам хуже Беларуси оказываются только результаты Туркменистана (обычно оценка 1) и по одному показателю (рынка ценных бумаг и небанковских финансовых институтов) – также Таджикистана.

В рейтинге экономической либерализации, составленном Freedom House (Karatnysky и др., 2001, с. 25, табл. А), положение Беларуси приблизительно такое же, как и в рейтинге ЕБРР: она занимает предпоследнее место, опережая только Туркменистан, с оценкой 6,25 на шкале от 1 до 7 (в отличие от шкалы ЕБРР, здесь высокие баллы означают отсутствие прогресса).

Согласно данным МВФ, Беларусь обладает одной из самых несбалансированных экономик Восточной Европы и бывшего СССР. В течение последних лет уровень годовой инфляции, несмотря на определенное снижение (в сравнении с концом 1990-х гг.), оставался самым высоким среди стран с переходной экономикой и составлял 251,3% в 1999 г., 108,0% в 2000 г. и 46,2% в 2001 г.

С экономическими оценками совпадают и политические. Согласно рейтингу того же Freedom House (Karatnysky и др., 2001, с. 25, табл. А), у Беларуси очень плохое положение дел в области демократизации и гражданских свобод (6,56, выше оценка только у Туркменистана – 6,94). Хуже всего то, что относительное положение Беларуси в этой сфере с середины 1990-х гг. значительно регрессировало. Еще в 1997 г. у Беларуси была отметка чуть получше – 5,90, а потом она постоянно ухудшалась – 6,20 в 1998 г. и 6,44 в 1999–2000 гг. Похожую тенденцию показывает и индекс экономической либерализации Freedom House: 6,00 в 1997 г. и 6,25 начиная с 1998 г.

Хотя Беларусь никогда не считалась лидером процесса трансформации в Восточной Европе, все же дистанция между ней и ее соседями никогда не была так велика, как сегодня. Посмотрим, как

выглядит окружение Беларуси. Трое из пяти непосредственных соседей (Латвия, Литва и Польша) только что завершили в Копенгагене переговоры по вступлению в Европейский Союз и через полтора года станут полноправными членами этой организации. Несмотря на медленные темпы и непоследовательный ход реформирования в прошлом, за последние несколько лет Россия и Украина продвинулись в процессе создания основ рыночной экономики. Обе страны ведут интенсивные переговоры о вступлении во Всемирную торговую организацию и имеют шансы завершить этот процесс на протяжении ближайших 2–3 лет. А членство в ВТО откроет им, в свою очередь, дверь для начала переговоров о свободной торговле с расширенным ЕС. При нынешнем положении дел Беларусь не имеет никаких шансов на вступление в ВТО и сближение с Евросоюзом. А это означает, что условия внешней торговли, инвестиций и других форм внешнеэкономического сотрудничества будут ухудшаться. Невозможным может оказаться продолжение нынешнего, относительно либерального режима товарооборота с Россией и другими странами СНГ. Беларусь окажется в ситуации растущей экономической изоляции (вдобавок к существующей уже политической изоляции).

С точки зрения транзита географическое положение Беларуси – одно из самых выгодных в Европе. Будущая граница с Евросоюзом, второй по величине экономической структурой в мире, также могла бы способствовать экономическому и социальному развитию страны. Однако для этого необходимо сближение экономических, институциональных и правовых систем, а это пока малореальная перспектива. Несмотря на многократные декларации об экономическом и политическом союзе с Россией, наблюдается рост дифференциации экономических систем обеих стран.

При попытке предсказать, что может случиться на протяжении пяти или десяти ближайших лет, получается следующая картина: на западе и севере от Беларуси будет расположен сильно интегрированный Единый европейский рынок, на юге – рыночная Украина, стремящаяся вступить в Евросоюз, а на востоке – рыночная Россия, осуществляющая постепенно проект создания Европейского экономического пространства со своим участием. Может ли Беларусь сохраниться как анклав нерыночной экономики посреди этого Европейского экономического пространства, как своеобразный заповедник советской системы, привлекающий ученых всего мира для изучения живой истории или сравнительных исследований? Может ли нынешнее положение дел продолжаться долго, по крайней мере, в экономической сфере?

Конечно, ответ на поставленные вопросы включает возможность ошибки, так как затрагивает сферу политической футурологии. Однако такой риск присутствует в любом прогнозе; и хотя прогноз не всегда сбывается, он помогает понять взаимодействие разных факторов, влияющих на ход экономических и политических событий.



Итак, повторим: может ли нынешнее положение дел, по крайней мере, в экономике, продолжаться? Нам кажется, что в краткосрочной перспективе (двух–трех лет) ответ может быть положительным. Нынешний режим далеко еще не исчерпал всех своих экономических и политических ресурсов, поэтому в течение какого-то времени может эффективно продолжать сопротивление рыночным реформам. Однако устойчивость нынешней системы в более длительной перспективе внушает серьезные сомнения. Против этой системы сработает несколько факторов.

Внутри страны неэффективность нерыночной, или полурыночной, экономики будет вызывать растущее социальное недовольство. Если экономический рост в России и Украине будет продолжаться, а рыночные реформы в этих странах будут одновременно идти вперед (пусть даже медленно), тяжело будет убедить кого-нибудь в преимуществах белорусского экономического и социального эксперимента. Не помогут даже статистические подтасовки. Сравнение с ближайшими соседями будет сильным психологическим фактором давления как на население в целом, так и на политическую элиту.

Белорусский заповедник будет мешать процессу политического и экономического сближения России с Европой. Маловероятно, что Россия захочет продолжать финансовую поддержку экономики Беларуси при помощи льготных поставок энергоресурсов и очередных кредитов. Со стороны России будет расти давление с целью гармонизации экономических систем обеих стран и открытия белорусского рынка для российских инвестиций.

Вообще страну закрыть невозможно и, несмотря на идеологические предпочтения белорусского руководства и все административные ограничения, капитализм будет проникать в Беларусь, если не с запада и севера, то с востока и юга. А это, в свою очередь, заставит постепенно менять экономическую систему.

Рыночная трансформация может осуществляться разными путями. Первый гипотетический сценарий – это постепенная экономическая либерализация, проведенная в рамках нынешнего политического режима<sup>1</sup>. Вероятность этого сценария не очень высока, однако его исключать нельзя. В дальнейшей перспективе он должен повлечь за собой и политическую либерализацию, хотя разрыв во времени может оказаться достаточно большим.

Вторая возможность – смена режима и ускорение процесса экономического и политического сближения с Россией. Это повлечет за собой ускорение рыночной трансформации и определенную политическую либерализацию, хотя, конечно, российская модель капитализма и демократии далека от совершенства.

---

<sup>1</sup> Определенный прогресс в этой сфере наблюдался в 2000–2002 гг. Имеется в виду частичная либерализация валютного рынка и смягчение административного контроля цен.

Наконец, третий сценарий – это также смена режима и резкий поворот Беларуси в сторону демократизации, радикальных экономических реформ и сближения с Западом, в том числе – с Европейским союзом (повторяя тем самым путь Сербии в 2000–2002 гг.). Несомненно, это самый надежный вариант развития событий и только он дает реальную возможность ликвидировать экономическую и цивилизационную отсталость страны в дальнейшей перспективе.

Во всех трех сценариях придется наверстывать ранее потерянное время. Чем быстрее Беларусь пойдет по пути демократических и рыночных реформ, тем больше шансов ограничить отрицательные последствия событий последнего десятилетия.

### Литература

Karatnysky, Adrian, Alexander Motyl, and Amanda Schnetzer, eds. (2001) *Nations in Transit 2001*, Freedom House.

EBRD (2002) *Transition Report 2002*, European Bank for Reconstruction and Development.

World Bank (2002) *Transition. The First Ten Years. Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union*, The World Bank.

## 2.6. МИКРОФИНАНСИРОВАНИЕ В УКРАИНЕ: МОДЕЛЬ ДЛЯ БЕЛАРУСИ?\*

### Введение

Из всех трансформирующихся стран Европы Беларусь отличается средой, наиболее враждебной для развития частного сектора. Согласно официальной статистике его доля в белорусском ВВП составляет всего лишь 20%, оставаясь неизменной с середины 1990-х гг. Даже с учетом того обстоятельства, что запретительная налоговая система в Беларуси прямо таки провоцирует сокрытие реальных объемов экономической деятельности, доля частного сектора будет вряд ли существенно выше 30%, так как теневая экономика имеет здесь намного меньшее значение, чем в других бывших советских республиках. Особенно подвержены государственному регулированию и вмешательству микропредприятия, а также малые и средние предприятия (МСП), которые намного больше, чем крупные компании, уязвимы перед лицом недружелюбной и нестабильной регулирующей среды. Поэтому неудивительно, что в Беларуси на одну тысячу жителей приходится только 2,7 МСП, что намного меньше, чем в России – 5,7 МСП, и Западной Европе – 45 МСП. Доля МСП в общем объеме производства составляет лишь 8%<sup>1</sup>.

Такое отношение правительства Беларуси к МСП трудно понять, поскольку они обеспечивают дополнительные возможности для занятости и доходов. МСП помогают компенсировать резкое сокращение занятости в преимущественно неэффективном государственном секторе и способствуют структурным преобразованиям. В то время как в более продвинутых переходных экономиках, например в Венгрии, в секторе МСП занято уже почти 60% рабочей силы, в Беларуси эта цифра значительно ниже – всего 20%. Как и МСП в других трансформирующихся странах, белорусские МСП почти полностью лишены доступа к кредитам банковской системы:

- В банковской системе Беларуси все еще доминирует государство и ею часто злоупотребляют ради тех или иных политических интересов. Частный сектор оказывается обделенным, по-

---

\* Д-р **Кирк Милднер**, руководитель Бюро по координации экономико-консультационной деятельности, советник посольства Германии в Беларуси и Украине. Данная статья отображает исключительно личное мнение автора. Я хочу поблагодарить Кэрол Райхельт, Ларса Хандриха, В. Усоского и А. Чубрика за ценные комментарии и предложения.

<sup>1</sup> Для более подробного обзора состояния сектора МСП в Беларуси см. [www.ifc.by](http://www.ifc.by).

скольку государственный сектор поглощает большую часть доступных средств.

- Для банков характерны недостаток капитала, непрозрачность и отсутствие стимулов для кредитования частного сектора.
- Белорусские банки не смогли разработать технологий кредитования, ориентирующихся на потребность, то есть кредитных продуктов и процедур, приспособленных к специфическим требованиям МСП.
- Белорусские банки испытывают недостаток средне- и долгосрочных источников рефинансирования. У них почти нет никакой возможности выйти на международные рынки капитала.
- Из-за неблагоприятного банковского и валютного законодательства операционные затраты являются слишком высокими, что серьезно препятствует кредитованию сектора МСП.

Международное сообщество доноров, в частности KfW, ЕБРР, МФК и ЕС, успешно решает подобные проблемы во многих других трансформирующихся странах, создавая револьверные кредитные фонды и микрофинансовые банки. Только на Балканах за несколько последних лет было создано 7 микрофинансовых банков (табл. 1).

Таблица 1

### Микробанки в Юго-Восточной Европе

Микробанки	Акционерный капитал, млн евро	Доля международных финансовых организаций в уставном капитале банков, %					
		KfW	IMI <sup>1</sup>	МФК	Commerzbank	ЕБРР	Другие
Micro Enterprise Bank, Босния	7	8	19	25	10	25	13
Micro Enterprise Bank, Косово	7	16	16	16	16	16	16
Micro Finance Bank, Румыния	10	22,5	10	22,5	22,5	22,5	–
Micro Enterprise Credit, Молдова	5	20	10	20	–	20	10
FEFAD Bank, Албания	7	25	15	20	20	20	–
Micro Finance Bank, Югославия	14	16	16	16	16	16	16
Procredit Bank, Болгария	7	20	20	20	20	20	–

<sup>1</sup> Internationale Micro Investitionen AG (IMI). Общество IMI с резиденцией во Франкфурте было специально основано для инвестирования в микрофинансовые банки. Его акционерами являются IPC GmbH, IPC-Invest (GbR), DOEN, ProCredito, DEG (KfW Group), IFC, FMO и BIO (Бельгия).

В Беларуси такая деятельность, за исключением кредитной линии ЕБРР<sup>1</sup> в размере 30,3 млн евро для поддержки частных МСП, очень ограничена, а достаточный опыт пока не накоплен. В июне 2000 г. в рамках кредитной линии по поддержке МСП, реализуемой через два частных банка – Приорбанк и Белгазпромбанк, был внедрен компонент микрокредитования. По состоянию на октябрь 2002 г. было выдано только 365 микрокредитов. С учетом вышеизложенного данный анализ призван, во-первых, представить опыт микрокредитования в соседней с Беларусью Украине и, во-вторых, очертить предпосылки для успешного переноса такой политики в Беларусь.

### **Микрокредитование в Украине: Немецко-украинский фонд**

На протяжении всего периода независимости Украины правительство Германии оказывало и оказывает поддержку развитию украинского сектора МСП. Уже на первоначальном этапе, когда эта поддержка концентрировалась на технической помощи, стала очевидной необходимость предоставления также и финансовой помощи<sup>2</sup>. Поэтому в 1996 г. Кредитным учреждением для восстановления (KfW) по поручению правительства Германии был основан совместно с Национальным банком и Министерством финансов Украины Немецко-украинский фонд (НУФ). НУФ зарегистрирован как юридическое лицо в соответствии с украинским законодательством в виде неприбыльного «специального банковского учреждения» с общей суммой взносов более 16 млн евро. НУФ был не только первым проектом по финансированию украинских МСП<sup>3</sup>, но также и первым фондом, в который правительство Украины внесло значительный финансовый взнос.

НУФ имеет несколько взаимодополняемых целей:

- кредитование микро- и малых предприятий через украинские банки;
- укрепление частных финансовых посредников, демонстрирующих стремление к здоровому банковскому бизнесу и кредитованию МСП;
- создание эффективных отделов микро- и малых кредитов в украинских коммерческих банках.

НУФ предоставляет на конкурентной основе рефинансирование для частных украинских банков-партнеров, которые серьезно работают с МСП. Для участия в программе банки-партнеры должны

<sup>1</sup> См. [www.ebrd.com/country/country/belarus/showcase.htm](http://www.ebrd.com/country/country/belarus/showcase.htm).

<sup>2</sup> Для дальнейшей информации касательно немецкой технической помощи Украине см. [www.transform.kiev.ua](http://www.transform.kiev.ua).

<sup>3</sup> В 1998 г. программа НУФ была дополнена программой ЕБРР «Микрокредитование в Украине».

отвечать определенным квалификационным требованиям. Помимо индикаторов финансового благополучия (минимальный капитал, ликвидность, адекватность капитала, взвешенного на риск, доля кредитов инсайдерам, международный аудит) банки должны отвечать как институциональным требованиям (создание специальных отделов микрофинансирования, определенное количество специалистов, обученных работе с этим видом кредитов, внедрение оплаты труда в зависимости от результата), так и целевым показателям (количество кредитов, выдаваемых за один месяц). Чтобы помочь банкам выполнить эти требования, правительство Германии учредило фонды технической помощи для обучения специалистов из банков-партнеров. В настоящее время в программе принимают участие 5 частных украинских банков (Авальбанк, Приватбанк, Микрофинансовый банк, банк «Форум», банк «Надра»), имеющие в общей сложности 65 филиалов по всей территории Украины<sup>1</sup>. Три из этих банков входят по размеру капитала и активов в первую десятку украинских банков.

Техническая помощь, финансируемая KfW по поручению правительства Германии, предоставляется находящейся во Франкфурте фирмой IPC (микрофинансовый консалтинг) и концентрируется на следующих направлениях:

- отбор и обучение местных кредитных специалистов;
- создание кредитной технологии, базирующейся прежде всего на анализе характера предпринимателя и его личной истории, качества его/ее бизнеса и осуществимости и прибыльности предложенного проекта;
- внедрение эффективных процедур обрабатывания кредитов, в том числе эффективных правил делегирования полномочий в банках-партнерах.

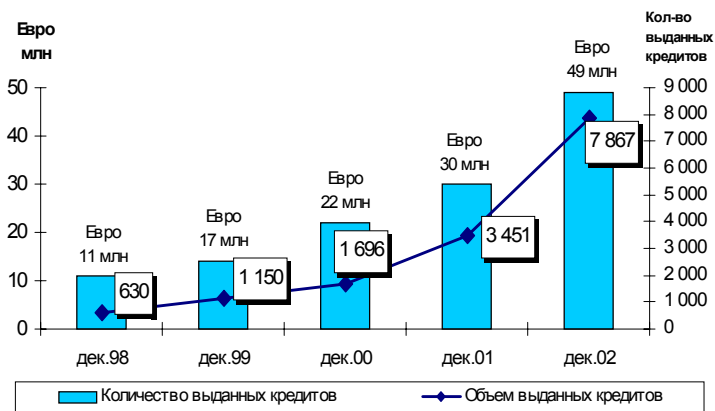
Целевой группой программы являются микро- и малые предприятия во всех секторах экономики. Микро- и малыми предприятиями считаются в большинстве случаев юридические лица или частные предприниматели с количеством занятых от 1 до 100 человек. Размер кредита составляет от 100 до 125000 долл. Годовые процентные ставки в конце 2002 г. находились в диапазоне от 12 до 18% по кредитам в евро и от 20 до 28% по гривневым кредитам.

По состоянию на 31 декабря 2002 г. представителям украинского микро- и малого бизнеса было выдано около 8000 кредитов на общую сумму около 50 млн евро. Спектр видов финансируемого бизнеса был очень широким – от рыночных торговцев до произво-

<sup>1</sup> Филиалы находятся в следующих областях: Черниговской, Черновицкой, Днепропетровской, Донецкой, Ивано-Франковской, Харьковской, Херсонской, Хмельницкой, Киевской, Луганской, Волынской, Львовской, Николаевской, Одесской, Полтавской, Ровенской, Сумской, Запорожской, а также в Крыму.

дителей одежды, от пекарен до стоматологических кабинетов, от ювелиров до строительных фирм. Количество кредитов, выдаваемых ежемесячно, выросло до почти 600 кредитов по сравнению с 65 кредитами, выдаваемыми в среднем ежемесячно в 1999 г. По состоянию на конец декабря непогашенный кредитный портфель НУФ состоял из более чем 3000 кредитов на общую сумму в 9 млн евро.

Средний размер выдаваемых кредитов постоянно уменьшается. В 1999 г. средняя сумма такого кредита составляла 11171 евро, а в 2002 г. – только 4144 евро. Эта тенденция говорит о том, что для представителей нижнего сегмента рынка доступ к кредитам стал более легким. К примеру, по состоянию на конец декабря 2002 г. приблизительно 75% всех непогашенных кредитов имели средний размер ниже 5000 евро. Это свидетельствует как о большей готовности банков-партнеров признавать данную целевую группу, так и о том, что среди этих заемщиков растет понимание выгоды формального микрофинансирования.



**Рис. 1. Объем и количество кредитов НУФ, выданных за весь предыдущий период существования программы**

Кредиты НУФ отличает не только количество, но также и качество кредитного портфеля. Только 0,9% кредитного портфеля составляют кредиты с просроченной кредиторской задолженностью более 30 дней. За все 6 лет программы было списано менее 10 кредитов.

Подытоживая, можно сказать, что НУФ имел очевидное и существенное влияние как на развитие украинского сектора малых предприятий, так и на финансовый сектор. Самые скромные подсчеты

показывают, что благодаря НУФ было создано несколько десятков тысяч рабочих мест. Вместе с тем еще много предстоит сделать, и поэтому акционеры уже планируют открытие новых кредитных линий в привязке к существующей программе поддержки МСП. В ноябре 2002 г. правительство Германии выделило средства в размере 5 млн евро для предоставления аграрному сектору Украины (сельское хозяйство, перерабатывающая промышленность и сопутствующие услуги) кредита на условиях IDA. Прорабатывается также вопрос открытия кредитной линии для финансирования инвестиций в частный сектор, связанных с энергосберегающими технологиями.

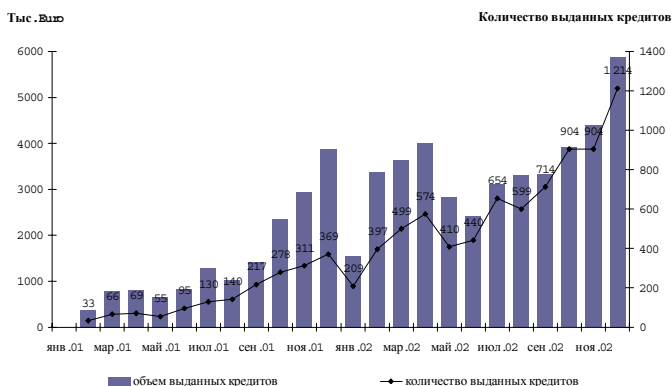
### **Украинский Микрофинансовый банк**

Желание создать «образцово-показательный» банк («best practice bank»), который был бы в состоянии удовлетворять финансовые потребности микро- и малых предприятий и стимулировать конкуренцию в своем секторе, привело к учреждению в декабре 2000 г. украинского Микрофинансового банка (МФБ) с уставным капиталом в размере 10 млн евро, полностью работающего на основе банковского законодательства Украины. Акционерами банка стали ЕБРР (20%), НУФ (20%), МФК (20%), Western NIS Enterprise Fund (20%), DOEN (10%) и IMI (10%). В кредитных операциях МФБ фокусирует свое внимание прежде всего на микро- и малых предприятиях и уже внес существенный вклад в оживление активности всего сектора микрокредитования Украины. За период существования МФБ другие банки-партнеры НУФ заметно увеличили портфель микрокредитов. В этом отношении МФБ выступает своего рода эталоном для быстро растущего сектора микрокредитования.

В 2002 г. МФБ выдал 7518 кредитов на общую сумму в 39,8 млн долл. Средний размер одного кредита составлял в 2002 г. около 4800 долл. Более 60% всех кредитов, выданных в декабре 2002 г., были кредитами в размере менее 2000 долл. Качество портфеля МФБ отвечает самым высоким требованиям. По состоянию на конец 2002 г. просроченность длительностью более 30 дней имела только по 34 бизнес-кредитам на общую сумму 125954 долл. (0,5% непогашенного кредитного портфеля МФБ).

Для реализации миссии МФБ по облегчению доступа микро- и малых предприятий Украины к источникам финансирования большое значение имеет продвижение в регионы. В 2002 г. были открыты полноценные филиалы в Донецке, Харькове и Львове. В Одессе, Днепрпетровске, Сумах, Полтаве, Макеевке, Краматорске, Горловке, Белой Церкви и Ивано-Франковске работают представительства. Доля кредитов, выданных в регионах, возросла с 54% в декабре 2001 г. до 76% годом позже.





**Рис. 2. Объем и количество кредитов МФБ, выданных в 2001–2002 гг.**

Не меняя нацеленности на микро- и малую клиентуру, МФБ, вместе с тем, будет постепенно превращаться в полноценный универсальный банк. Уже сегодня помимо кредитных продуктов банк предлагает весь спектр внутренних и международных платежных операций, гарантии, аккредитивы, кредитные карточки и депозиты. В ближайшем будущем сюда добавятся e-banking и банкоматы. Еще одной задачей для МФБ в будущем станет рефинансирование на украинском финансовом рынке в национальной валюте. Поскольку международные финансовые организации, такие как, например, ЕБРР, МФК, KfW, предоставляют кредитные линии в твердой валюте, долгосрочное рефинансирование в гривнах осуществимо только на основе привлечения большего количества депозитов и, возможно, выпуска облигаций в национальной валюте на совсем еще юном украинском рынке ценных бумаг.

### **Микрокредитование в Беларуси: что должно измениться в белорусской экономической политике?**

Прежде чем определить главные предпосылки экономической политики, необходимые для успешного микрокредитования в Беларуси, проведем сначала краткое сравнение банковских систем обеих стран.

За время, прошедшее после банковского кризиса 1998 г., банковский сектор<sup>1</sup> Украины продемонстрировал заметный прогресс

<sup>1</sup> См. сайты Ассоциации украинских банков [www.banks.kiev.ua](http://www.banks.kiev.ua) и Национального банка Украины [www.bank.gov.ua](http://www.bank.gov.ua).

и консолидацию. В 2002 г. активы выросли на 33,6%, вклады физических лиц – на 70%, депозиты предприятий – на 29%. Объемы кредитования бизнеса увеличились почти на 50%. С учетом чрезвычайно низкой инфляции (–0,2% в 2002 г.) эти данные впечатляют еще больше. Процентные ставки снизились почти вдвое. Доля плохих кредитов уменьшилась с 5,8 до 4,5%. Предпосылкой для этой тенденции стала финансовая стабилизация украинской экономики на протяжении последних трех лет. Основным фактором стабилизации послужило введение жестких бюджетных ограничений для предприятий и банков начиная с 2000 г. Низкая инфляция, стабильная валюта, усовершенствование системы банковского надзора и значительная независимость Центрального банка вернули доверие населения и бизнеса к банковскому сектору<sup>1</sup>.

По сравнению с другими бывшими советскими республиками, особенно Россией с ее монополизированным банковским сектором, где принадлежащий государству Сбербанк все еще абсорбирует более 70% частных вкладов, украинский банковский сектор характеризуется ростом конкуренции и непрерывным уменьшением роли государственных банков. После ликвидации банка «Украина», прежнего Агропромбанка, из банков, принадлежащих государству, только УкрЭксимБанк (3,5% в совокупном уставном капитале) и Сберегательный банк (Ощадбанк) (1,8%) входят в первую десятку украинских банков. На банки, принадлежащие государству, приходится в Украине 14% активов, 9,5% кредитов частному сектору и 18,6% вкладов домохозяйств.

Украина также постепенно открывает банковский сектор для зарубежных инвестиций. Raiffeisen, HVB, ING, NRB, Alfa и другие стали за это время серьезными игроками на украинских финансовых рынках. На них приходится 8,8% всего уставного капитала и 8% активов. В конце 2002 г. НБУ разрешил иностранным банкам открывать филиалы, устранив тем самым одно из главных препятствий для дальнейшего укрепления положения иностранных банков в Украине.

Несмотря на многочисленные препятствия<sup>2</sup>, украинская банковская система развивается, судя по всему, в правильном направлении и добилась за последние 3 года существенного прогресса, в то время как в Беларуси наблюдается совсем иная картина (см. табл. 2). Банковский сектор, состоящий из 28 банков, обладающих, как правило, недостаточным капиталом, страдает, как и многие дру-

<sup>1</sup> Относительно текущего развития экономики Украины см. аналитический обзор «Monthly Economic Monitor» Института экономических исследований и политических консультаций, [www.ier.kiev.ua](http://www.ier.kiev.ua).

<sup>2</sup> Относительно углубленного анализа недостатков украинской банковской системы см.: Ukraine: The Financial Sector and the Economy, The New Policy Agenda, IBRD, Washington, September 2001, EBRD, Strategy for Ukraine, September 2002.

гие секторы белорусской экономики, от общего отсутствия реформ и все еще характеризуется государственной собственностью и интервенционизмом<sup>1</sup>. Национальный банк, несмотря на его достойные похвалы попытки стабилизировать белорусский рубль и снизить инфляцию, имеет статус, далекий от независимого, и часто является заложником политических прихотей. Целевые кредиты, например сельскому хозяйству или строительной отрасли, серьезно подрывают стабильность банковской системы и поглощают и без того скудные ресурсы в ущерб частному сектору. Другими примерами государственного интервенционизма являются частичный контроль за кредитными процентными ставками и маржами, а также предоставление всевозможных привилегий для государственных банков, например в виде исключений из обязательного минимального резерва.

В белорусском банковском секторе доминируют банки, принадлежащие государству. В конце 2002 г. на них приходилось 77,14% всего уставного капитала и 88,9% активов. С каждым годом государство увеличивает свою долю в банковском секторе. Наиболее важными государственными банками являются Беларусбанк (сберегательный банк) и аграрный Белагропромбанк, которые имеют самую разветвленную сеть филиалов. Еще в 4 банках, входящих в первую десятку, а именно: Белинвестбанк, Белвнешэкономбанк, Славнефтебанк и Белорусский банк развития и реконструкции – государство имеет мажоритарную долю. Даже в наиболее частных банках, таких как Приорбанк или Белгазпромбанк, государство косвенно имеет долю через принадлежащие ему предприятия.

Проблема плохих кредитов решается только путем периодических списаний по указанию государства<sup>2</sup>. Риск плохих кредитов в банковском секторе, вероятно, намного выше, чем об этом говорят официальные цифры (9% в конце 2002 г.). Совокупный уставной капитал, особенно в государственных банках, номинально увеличился на 84%, главным образом вследствие преобразования как правило безнадежных целевых кредитов в уставной капитал Беларусбанка и Белагропромбанка.

Присутствие иностранных банков в Беларуси довольно ограничено и даже уменьшилось с 9,6 в январе до 8,9% в августе 2002 г. Хотя иностранный, главным образом российский, капитал присутствует в 23 банках, его доля остается низкой и составляет только около 10% от уставного капитала. Лишь в Приорбанке имеется существенная доля западного капитала – в декабре 2002 г. Райффайзенбанк приобрел там 50,1%. 13% в этом крупнейшем частном банке Беларуси принадлежат ЕБРР.

<sup>1</sup> Относительно анализа экономической политики в Беларуси см.: Mildner K., *Belarus: Kritische Uberlegungen zu Politik und Wirtschaft Lukaschenkos*, Berichte des BIOST, 12–2000.

<sup>2</sup> См. *Belarusian Monthly Economic Review*, 2/2002, [www.ipm.by](http://www.ipm.by).

Таблица 2

**Банковские сектора в сравнении  
(по состоянию на декабрь 2002 г.)**

	Украина	Беларусь
Количество банков (в скобках: банки с иностранной собственностью)	157 (19; 7 банков – со 100% иностранным капиталом)	28 (23; 4 банка со 100% иностранным капиталом)
Собственный капитал частных банков (в % от ВВП)	4,6	0,51
Совокупный баланс (в % от ВВП)	29	4,25
Активы государственных банков (в % от всех активов банковской системы)	14	88,9
Плохие кредиты (% от всех кредитов)	4,5	9
Кредиты частному сектору (% от ВВП)	17	6,0
Вклады, в % от ВВП (в государственных банках)	8,5 (1,6)	11,8 (10,9)
Индекс ЕБРР относительно реформирования банковского сектора и либерализации процентной ставки, 2002 г.	2+	2–

Из вышеизложенного следует вывод о необходимости принятия серьезных шагов реформаторского плана, чтобы сделать микрокредитование в Беларуси жизнеспособным и успешным. Поскольку банковский сектор не может быть значительно лучшим, чем частный сектор в целом, основным стартовым механизмом для становления полноценного микрокредитования в Беларуси должно стать парадигматическое изменение отношения к частному сектору, к примеру, в виде следующих шагов:

- постепенное сокращение административного вмешательства в экономику (регулирования цен);
- введение жестких бюджетных ограничений для предприятий;
- улучшение делового климата (налоговая реформа, упрощенное лицензирование бизнеса, сокращение объема инспекционных проверок субъектов бизнеса);
- совершенствование системы частных имущественных прав;
- ускорение приватизации.

Дополнительно к этому необходимы структурные преобразования в банковском секторе, в первую очередь следующие:

- уменьшение доли государственной собственности в банковском секторе;
- отказ от целевого кредитования определенных секторов экономики;

- введение жестких бюджетных ограничений для банков;
- сокращение государственного вмешательства в решения банков касательно кредитования;
- сокращение затрат на операции финансового посредничества (регулирование операций с иностранной валютой, требования к резервам, отчетность перед Национальным банком).

Определенный прогресс в вышеупомянутых областях способствовал бы привлечению сообщества доноров к участию в развитии системы микрофинансирования в Беларуси по примеру Украины. Создание револьверного кредитного фонда по подобию немецко-украинского фонда и микрофинансового банка по подобию МФБ оказало бы существенное влияние на процесс трансформации в белорусской экономике. Микрокредитование внесло бы существенный вклад не только в развитие финансового и частного сектора, но также и в преодоление бедности и создание среднего класса.

ВОЗМОЖНОСТИ  
МЕЖДУНАРОДНЫХ  
ДОНОРСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ  
В ПРОЦЕССЕ РЫНОЧНОЙ  
ТРАНСФОРМАЦИИ

3



### **3.1. ПРОГРАММЫ ВСЕМИРНОГО БАНКА В БЕЛАРУСИ. ПОДДЕРЖКА СТРУКТУРНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ**

Группа Всемирного банка, основанная в 1944 г., является крупнейшей в мире организацией по оказанию помощи в целях развития. Группа состоит из пяти подразделений, которые, специализируясь на поддержке разных аспектов процесса развития, используют свои сравнительные преимущества в совместном устремлении к достижению единой цели – сокращению бедности:

- Международный банк реконструкции и развития (МБРР) предоставляет займы и помощь на поддержку развития стран со средним уровнем дохода, а также более бедных кредитоспособных стран. Займы предоставляются на льготных условиях в среднем под 6% годовых на срок от 15 до 20 лет с пятилетней отсрочкой выплаты, в течение которой получатель займа выплачивает лишь проценты по займу. МБРР финансирует обычно не более 70–80% стоимости проекта. Беларусь является членом МБРР с 1992 г.
- Международная ассоциация развития (МАР) специализируется на оказании помощи более бедным странам (с уровнем дохода на душу населения менее 885 долл.), предоставляя им беспроцентные кредиты, техническую помощь, а также консультационные услуги по экономической политике;
- Международная финансовая корпорация (МФК) способствует привлечению частных инвестиций (как внешних, так и внутренних) в развивающиеся страны–члены Всемирного банка посредством инвестиций и консультативной помощи;
- Многостороннее агентство по гарантированию инвестиций (МАГИ) способствует привлечению прямых иностранных инвестиций (ПИИ), предлагая инвесторам и кредиторам услуги по страхованию политического риска (гарантии), а также предоставляя экономикам на стадии становления средства, необходимые для привлечения ПИИ;
- Международный центр урегулирования инвестиционных споров (МЦУИС) способствует разрешению инвестиционных споров между иностранными инвесторами и странами, принимающими инвестиции.

В настоящее время Всемирный банк сотрудничает с более чем 100 развивающимися странами, предоставляя кредитные средства в среднем на сумму около 20 млрд долл. в год в целях повышения уровня жизни и сокращения бедности. Разрабатывая стратегию сотрудничества, Всемирный банк взаимодействует с государствен-



ными структурами, общественными организациями и частным сектором.

### **Основные направления деятельности Всемирного банка**

Посредством займов, экономических консультаций и технической помощи Всемирный банк обеспечивает поддержку обширному ряду программ, направленных на сокращение бедности и повышение уровня жизни в развивающемся мире. Всемирный банк использует имеющиеся в его распоряжении ресурсы, как финансовые, так и кадровые, для оказания помощи каждой развивающейся стране, стремящейся к стабильному, устойчивому и справедливому росту, посредством:

- инвестиций в человеческий капитал, в частности базовые услуги здравоохранения и образование;
- акцента на социальном развитии, вовлечения в процесс развития широких слоев общества, совершенствования системы государственного управления и институциональное развитие, которые имеют ключевое значение для сокращения бедности;
- развития потенциала по повышению качества, эффективности и прозрачности услуг, предоставление которых является функцией государства;
- охраны окружающей среды;
- поддержки и стимулирования развития частного бизнеса;
- стимулирования реформ в целях повышения макроэкономической стабильности.

### **Всемирный банк и Беларусь**

Беларусь стала членом Всемирного банка в 1992 г. Общая задача Всемирного банка заключается в оказании помощи стране в реализации стратегии, способствующей экономическому росту и повышению благосостояния белорусского народа. Исходя из этого, программа Всемирного банка акцентирована на оказании помощи в создании основ для долгосрочного экономического процветания. При этом особое внимание уделяется здравоохранению, образованию, системе социальной защиты и охране окружающей среды.

Всемирный банк оказывает поддержку Беларуси в виде займов, технической помощи и координации помощи из других источников. Общая сумма займов, выделенных Беларуси на сегодняшний день, составляет 192 млн долл. (см. перечень проектов в Приложении 1). Эти средства были направлены на укрепление институционального потенциала, поддержку государственной программы реформ, инвестиции в природоохранные мероприятия и развитие лесного хозяйства.

Всемирный банк предоставил финансовое содействие Беларуси в виде грантов (безвозмездной помощи) в размере 14 млн долл. (см. полный перечень грантовых проектов в Приложении 2).

Гранты, профинансированные Фондом институционального развития, направлены на поддержание мероприятий по созданию системы социальной защиты, способной оказать эффективную помощь именно тем, кто в ней более всего нуждается. За счет средств Глобального экологического фонда было профинансировано два проекта: «Сохранение биоразнообразия в национальном парке 'Беловежская Пуща'» и «Вывод из применения озоноразрушающих веществ» – данный грант в размере 6,9 млн долл. был направлен на выведение из использования озоноразрушающих веществ в соответствии с требованиями Монреальского протокола. Проект способствовал снижению потребления веществ, разрушающих озоновый слой с 1996 тонн в 1989 г. до 274 тонн в 2000 г. Параллельно произошло техническое перевооружение шести крупных предприятий, производящих холодильное оборудование и радиоэлектронику, что в свою очередь содействовало повышению конкурентоспособности белорусских товаров и сохранению высококвалифицированных кадров на предприятиях.

Действующая Стратегия сотрудничества Всемирного банка с Беларусью (CAS) была принята в марте 2002 г. Данный документ (а) описывает стратегию Группы Всемирного банка, основанную на оценке приоритетов страны, и (б) определяет степень и структуру помощи (кредитование, аналитическая работа, техническая помощь), которые планируется предоставить в соответствии со стратегией и показателями экономического развития страны. CAS использует реалистический подход в областях, в которых партнерство с правительством, гражданским обществом и донорскими организациями принесет конкретные результаты в решении приоритетных проблем Беларуси.

При разработке CAS Всемирный банк проводил широкие консультации, в которые было вовлечено более 1500 человек, со всеми заинтересованными сторонами в 14 городах страны. В ходе встреч эксперты банка получили возможность познакомиться с проблемами, волнующими людей, которые могли бы быть решены при реализации новых проектов. Правительство Беларуси согласилось на широкое участие общественности в разработке стратегии, представители правительственных структур разного уровня принимали участие во всех консультациях с НПО.

CAS подразумевает плодотворное сотрудничество по развитию экономики и общества, минимизации социальных и экологических рисков. Особое внимание уделяется последствиям Чернобыльской катастрофы и таким глобальным угрозам, как распространение ВИЧ/СПИД и туберкулеза. Участие общественности рассматривается как важный элемент в достижении целей предложенных программ, спо-

способный содействовать прозрачности и подотчетности работы государственного сектора. Стратегия концентрирует внимание на областях, способных принести ощутимую пользу жителям Беларуси, помочь стране укрепить социальную и структурную политику и институты, а также улучшить инвестиционный климат.

Важным направлением сотрудничества банка с Беларусью является консультативное содействие международных экспертов в анализе состояния дел в различных областях экономики Беларуси и разработке рекомендаций, с учетом международного опыта, относительно возможного выбора наиболее перспективных путей развития той или иной сферы. Подобные исследования закладывают базу для всесторонней оценки текущей ситуации и определения направлений, где содействие банка могло бы быть наиболее эффективным. Так, в 2002 г. были завершены *Анализ стратегии развития системы здравоохранения, Обзор последствий аварии на Чернобыльской АЭС и программ по их преодолению*, проанализирована *Система управления природопользованием и охраной окружающей среды Беларуси*. В настоящее время проводится *Исследование состояния бедности*, обсуждается с правительством доклад по вопросам *Повышения эффективности государственных расходов*, завершается *Мониторинг условий для развития бизнеса*, исследуется *Потенциал развития информационного общества Беларуси*, начата работа над подготовкой *Странового экономического меморандума* – всестороннего исследования экономики и перспектив развития страны.

Действующая CAS с Беларусью предполагает два возможных сценария кредитования: минимальный сценарий в объеме до 140 млн долл. будет поддерживать мероприятия социальной значимости, такие как проект по борьбе с распространением СПИДа и туберкулеза, проект по ликвидации последствий Чернобыльской аварии, создание Фонда социальных инвестиций; возможность реализации базового сценария с общим объемом кредитования до 270 млн долл. будет рассмотрена в том случае, если макроэкономические показатели и бизнес-климат в стране будут удовлетворительными. В рамках данного сценария кредитование будет распространено на проекты по поддержке развития частного сектора и реструктуризации предприятий, реформированию здравоохранения, внедрению системы адресной социальной помощи и реструктуризации сельскохозяйственных предприятий.

В настоящее время в Беларуси при поддержке Всемирного банка реализуется проект, направленный на снижение потребления энергии на объектах социальной сферы: в школах и больницах (заем в размере 22 млн долл.). Уже на первом этапе реализации проекта, в период освоения аванса в 1 млн долл., потребление энергии на реконструированных объектах сократилось на 17%. На завершающей стадии находится подготовка Проекта по предотвращению распространения ВИЧ/СПИД/туберкулеза.

**Займы, предоставленные Всемирным банком Беларуси**

1. **Проект институционального развития** (8,3 млн долл.), утвержденный в августе 1993 г. и предусматривавший укрепление потенциала правительства по разработке и реализации экономических реформ, а также оказание помощи по созданию новых рыночных институтов с целью совершенствования управления экономикой. Проект включал в себя следующие основные компоненты: (1) мобилизация ресурсов и управление экономикой; (2) реформирование предприятий; (3) реформирование банковского сектора; (4) реформирование социальной сферы.
2. **Реабилитационный заем** (120 млн долл.), утвержденный в ноябре 1993 г. с целью поддержки государственной программы экономических реформ, направленных на сдерживание инфляции, либерализацию торговли, а также приватизацию государственных предприятий и земли. Средства займа использовались также на финансирование критического импорта, например медикаментов, и компенсацию дефицита твердой валюты.
3. **Заем на развитие лесного хозяйства** (41,9 млн долл.) был утвержден в мае 1994 г. Основная цель займа заключалась в поддержке реформирования лесного хозяйства с целью более рационального использования лесных ресурсов, совершенствования научно-исследовательской работы, мониторинга атмосферного загрязнения и использования топливной древесины, сокращения риска лесных пожаров и распространения вызываемого ими радиоактивного загрязнения, а также в совершенствовании планирования лесных ресурсов и работы с персоналом.
4. **Заем для модернизации объектов социальной сферы в Беларуси** (22,6 млн долл.). Средства займа будут направлены на реабилитацию систем отопления, теплоизоляции и освещения в 450 зданиях в различных регионах страны. Объектами проекта, который сфокусирован на уязвимых слоях населения Беларуси, являются школы, больницы, детские дома, а также дома для инвалидов и престарелых. Проект содержит также меры по сокращению потребления энергии.

### Грантовые средства, предоставленные Всемирным банком Беларуси

Июль 1992 г.	Грант Глобального экологического фонда (1 млн долл.) на реализацию проекта по сохранению биоразнообразия лесов
Май 1993 г.	Грант Фонда институционального развития (ФИР) (350 000 долл.) на приватизацию и развитие банковского сектора
Июнь 1993 г.	Грант правительства Японии (PHRD) (923 000 долл.) на реформирование рынка труда и системы социальной защиты и введение регулярного обследования домашних хозяйств в соответствии с международными стандартами
Декабрь 1993 г.	Грант правительства Японии (PHRD) (848 000 долл.) на подготовку проекта развития частного предпринимательства
Апрель 1994 г.	Грант ФИР (100 000 долл.) на совершенствование законодательства по государственным закупкам
Апрель 1994 г.	Грант ФИР (195 000 долл.) на развитие системы городского земельного кадастра
Июнь 1994 г.	Грант правительства Японии (PHRD) (505 000 долл.) на подготовку проекта по развитию приоритетной инфраструктуры в бассейне реки Припять
Июнь 1994 г.	Грант правительства Японии (PHRD) (497 000 долл.) на разработку финансово-организационных аспектов кредитов энергетическому сектору
Ноябрь 1994 г.	Грант правительства Японии (PHRD) (375 000 долл.) на определение и стимулирование возможных форм сотрудничества между белорусскими предприятиями и зарубежными партнерами
Февраль 1995 г.	Грант правительства Японии (PHRD) (150 000 долл.) на подготовку проекта по энергосбережению в социальной сфере
Апрель 1996 г.	Грант ФИР (480 000 долл.) на реформу законодательства в сфере развития бизнеса
Май 1997 г.	Грант Глобального экологического фонда (6,9 млн долл.) на финансирование проекта по выводу из применения озоноразрушающих веществ
Март 1997 г.	Грант итальянского трастового фонда (200 000 долл.) на подготовку специалистов в области государственных закупок
Июль 1997 г.	Грант правительства Японии (PHRD) (620 000 долл.) на подготовку проекта по модернизации системы городского водоснабжения
Июль 1997 г.	Грант правительства Японии (PHRD) (49 000 долл.) на распространение Странового экономического меморандума/Меморандума о взаимопонимании
Ноябрь 1998 г.	Грант правительства Японии (PHRD) (122 000 долл.) на подготовку проекта по энергосбережению в социальной сфере
Август 1999 г.	Грант InfoDev (100 000 долл.) на диагностику соответствия критических компьютерных систем требованиям Y2K
Июнь 2000 г.	Грант ФИР (286 000 долл.) на укрепление институционального потенциала, необходимого для введения программы адресной социальной помощи
Август 2002 г.	Грант InfoDev (45 000 долл.) на проведение исследования инфраструктуры сектора ИКТ и оценку потенциала развития информационного общества

## 3.2. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ВАЛЮТНЫЙ ФОНД В БЕЛАРУСИ

*МВФ оказывает лишь опосредованное влияние на решения, принимаемые государствами-членами Фонда в сфере экономической политики. Никто, кроме правительства, Центрального банка, предприятий и населения страны, не может напрямую изменить экономическую политику. Роль МВФ состоит в поощрении и поддержке таких усилий в сфере реформирования, которые имеют наибольшие шансы на успех.*

*Джон Одлинг-Сми,  
Минск, ноябрь 2001 г.*

В конце Второй мировой войны страны антигитлеровской коалиции рассматривали различные способы восстановления порядка в международных финансовых отношениях. Итогом этих усилий стало принятие на Бреттон-Вудской конференции решения о создании Международного валютного фонда (МВФ). Фонд официально приступил к работе в декабре 1945 г., когда первые 29 стран подписали основной документ – Статьи соглашения.

*Целями Международного валютного фонда являются:*

- способствовать развитию международного сотрудничества в валютно-финансовой сфере в рамках постоянного учреждения, обеспечивающего механизм для консультаций и совместной работы над международными валютно-финансовыми проблемами;
- способствовать процессу расширения и сбалансированного роста международной торговли и за счет этого добиваться достижения и поддержания высокого уровня занятости и реальных доходов, а также развития производственных ресурсов всех государств-членов, рассматривая эти действия как первоочередные задачи экономической политики;
- содействовать стабильности валют, поддерживать упорядоченный валютный режим среди государств-членов и избегать использования девальвации валют в целях получения преимуществ в конкуренции;
- оказывать помощь в создании многосторонней системы расчетов по текущим операциям между государствами-членами, а также в устранении валютных ограничений, препятствующих росту мировой торговли;
- за счет временного предоставления общих ресурсов Фонда государствам-членам при соблюдении адекватных гарантий со-

здавать у них состояние уверенности, обеспечивая тем самым возможность исправления диспропорций в их платежных балансах без использования мер, которые могут нанести ущерб благосостоянию на национальном или международном уровне;

- в соответствии с вышеизложенным – сокращать продолжительность нарушений равновесия внешних платежных балансов государств-членов, а также уменьшать масштабы этих нарушений.

Работа МВФ дополняет деятельность Группы Всемирного банка. Например, если Всемирный банк занимается в основном поддержкой долговременных инициатив в сфере экономического развития и снижения бедности, то основным приоритетом МВФ являются макроэкономические показатели, а также макроэкономическая и финансовая политика государства.

Основным источником кредитных ресурсов МВФ являются вклады (или квоты), вносимые членами при вступлении или при пересмотре размера. Размер квот в целом отражает долю страны в мировой экономике. Чем выше доля государства в мировом объеме производства и торговли, тем выше размер квоты в МВФ. США, обладающие наиболее высоким удельным весом в мировой экономике, имеют квоту в 17,6% в общем капитале МВФ, а квота Сейшельских островов, государства с самым малым размером экономики, составляет всего 0,004%.

*Виды помощи, оказываемой МВФ:*

- анализ и мониторинг развития экономики и финансовой сферы на глобальном и национальном уровнях;
- предоставление консультативной помощи странам-членам МВФ по вопросам разработки национальной экономической политики;
- кредитование государств в твердой валюте с целью поддержки политики экономических и структурных реформ, способствующих преодолению проблем, связанных с поддержанием платежного баланса, и достижению устойчивого роста;
- предоставление различных видов технической помощи, включая обучение должностных лиц правительства и Центрального банка.

Среди *видов кредитных механизмов*, предоставляемых МВФ государствам-членам, можно выделить основные:

- резервные соглашения (стэнд-бай), имеющие целью предоставление краткосрочной помощи для выравнивания платежного баланса в случае временных или циклических дефицитов; заимствование осуществляется поэтапно и зависит от выполнения необходимых условий;
- расширенная система финансирования с целью поддержки среднесрочных программ, нацеленных на преодоление трудностей с платежным балансом, вызванных макроэкономическими и структурными проблемами; при этом применяются критерии эффективности;

- система расширенного финансирования структурной перестройки (ЕСАФ), предполагающая предоставление льгот для членов МВФ с низким доходом и длительными проблемами с платежным балансом: Фонд предоставляет займы под низкие проценты вместо покупки валют других стран – членов МВФ; они даются в поддержку трехлетних программ под 0,5% с пятилетним периодом отсрочки и десятилетним сроком погашения долга;
- система компенсационного финансирования и финансирования в случае непредвиденных обстоятельств – это особый инструмент, предназначенный для оказания финансовой помощи государствам-членам, испытывающим временное падение экспорта, для компенсационного финансирования в случае чрезмерно больших издержек на импорт зерновых, а также в случае внешних непредвиденных затруднений в выполнении соглашений с МВФ.

### Мандат МВФ в Беларуси

Работа МВФ в Беларуси направлена прежде всего на то, чтобы помочь республике перейти от централизованной экономики к рыночной. Членом МВФ Республика Беларусь стала 10 июля 1992 г. В октябре того же года в Беларуси открылось представительство МВФ. С 1998 г. МВФ не имеет представителя в Беларуси на постоянной основе, а курируется постоянным представителем МВФ в Литве и Беларуси по совместительству, который регулярно посещает Беларусь для поддержания диалога с официальными органами и консультаций по текущим вопросам экономической политики.

Квота Беларуси в МВФ составляет 386,4 млн СДР (денежная единица, принятая для расчетов в МВФ), то есть около 486 млн долл., или 0,18% от общей квоты. Беларусь имеет право на 4,114 голоса в МВФ, что составляет 0,19% от общего числа голосов.

В рамках механизма системных трансформаций МВФ предоставил Беларуси кредитные ресурсы на сумму 140 млн СДР в 1993 и 1995 гг. Первая транша кредита СТФ была выделена Беларуси в июле 1993 г. Ее объем был равен 70,1 млн СДР, что составило порядка 103 млн долл. Пик сотрудничества между Беларусью и МВФ пришелся на 1995 г. Впрочем, в конце этого года сотрудничество в рамках программ Фонда было приостановлено.

31 января 1995 г. было принято решение о выделении Беларуси второй транши кредита СТФ объемом около 103 млн долл. Этот кредит был выделен на поддержку программы реформ, разработанной правительством. Цель программы заключалась в стабилизации экономики за счет снижения инфляции и проведения экономических реформ. К концу 1995 г. инфляция должна была составить всего 1% в месяц. Правительство обязалось сделать значительные шаги на пути экономических реформ. Программа предполагала ограни-



чение бюджетного дефицита на 3% от ВВП, причем внутреннее финансирование дефицита не должно было превышать 2% от ВВП. Программа предусматривала, что правительство будет проводить более жесткую денежную политику, объем «пустых» денег в экономике уменьшится, в результате чего появится реальная возможность сократить инфляцию. Программа предполагала также либерализацию цен. Вместе с либерализацией цен должна была произойти реформа социальной сферы, в результате которой малообеспеченные слои населения смогли бы получать адресную помощь. Программа СТФ предусматривала также проведение приватизации как малых, так и крупных предприятий. В результате полного выполнения программы Беларусь, по мнению экспертов МВФ, смогла бы стабилизировать экономику и значительно продвинуться на пути рыночных реформ.

В августе 1995 г. прошли переговоры руководства МВФ и представителей белорусского правительства о возможности выделения следующего кредита – стэнд-бай. 12 сентября совет директоров МВФ утвердил выделение кредита. Его объем составлял около 293 млн долл. Кредит был утвержден для поддержки правительственной программы реформ на 1995–1996 гг. Программа стэнд-бай предусматривала, в первую очередь, стабилизацию цен, достижение устойчивости платежного баланса и установление рыночной экономики с перспективой устойчивого развития. Предполагалось снижение инфляции до 0,5% к концу 1996 г., сокращение внешнего платежного дефицита.

Беларусь получила только первую траншу кредита стэнд-бай. В конце 1995 – начале 1996 гг. финансирование было прекращено в связи с тем, что правительство не выполняло согласованную программу преобразований. В результате белорусская экономика через несколько лет могла столкнуться с большими проблемами, связанными с возвращением кредитов.

С тех пор сотрудничество между МВФ и Беларусью на некоторый период свелось к проведению консультаций по статье IV Соглашения МВФ, которые предполагают проведение ежегодного обзора состояния экономики каждого государства, входящего в МВФ.

### **Программа мониторинга**

В 2000 г., во время очередной ежегодной встречи сотрудников МВФ и Всемирного банка, представители белорусского правительства обратились к представителям МВФ за помощью. Обсуждался вопрос о работе по программе мониторинга экономических реформ в Беларуси. В ходе работы миссий в ноябре 2000 и феврале 2001 гг. сотрудниками МВФ было достигнуто соглашение с белорусскими властями по неофициальной программе мониторинга (ПМФ) сроком на шесть месяцев с 1 апреля 2001 г., формат которой не подра-

зумевал какого-либо заимствования со стороны Беларуси у МВФ. ПМФ содержала денежно-кредитные и налогово-бюджетные количественные целевые показатели на конец июня и конец сентября 2001 г., а также согласованные структурные меры в области либерализации цен, либерализации валютного рынка, реформы банковского сектора, приватизации и улучшения среды деловой активности. На конец срока действия ПМФ выполнение показателей ПМФ носило смешанный характер, когда наряду с выполнением большинства количественных целевых показателей, за исключением показателей по дефициту бюджета, налоговой недоимке и задолженности по расходам, некоторые меры по структурной реформе были выполнены, тогда как ряд мер так и остался невыполненным.

МВФ положительно оценивает меры, осуществление которых белорусскими властями по рекомендации МВФ в области либерализации валютного рынка (в частности, отмена практики множественности обменных курсов белорусского рубля) привело к присоединению Беларуси 5 ноября 2001 г. к Статье VIII, разделам 2, 3 и 4 Статей Соглашения МВФ. Присоединение Беларуси к указанным разделам Статьи VIII означает прекращение проведения политики валютных ограничений и свободную конвертируемость белорусского рубля по текущим валютным операциям.

С момента завершения программы ПМФ белорусские власти продолжают проявлять интерес к достижению договоренностей по программе стэнд-бай, тогда как, по мнению сотрудников МВФ, этому должен предшествовать период демонстрации положительных результатов выполнения согласованной с МВФ экономической политики, минимальным сроком шесть месяцев. В течение последующих миссий сотрудники МВФ высказывали свои опасения о нереальности прогнозов властей в части роста ВВП, снижения инфляции, дальнейшего увеличения заработной платы в бюджетном секторе, поступлений от приватизации и притока прямых иностранных инвестиций, однако власти указали, что они намерены придерживаться своих прогнозных показателей на 2002 и 2003 гг.

С 28 января по 10 февраля 2003 г. в Беларуси работала миссия МВФ под руководством г-на Томаса Ричардсона, заместителя начальника отдела второго европейского управления МВФ. Во время своего пребывания в Минске миссия провела консультацию с властями по Статье IV Статей Соглашения МВФ. Миссии в рамках Статьи IV работают в каждой стране-члене МВФ.

Отчет по результатам работы предыдущей миссии в рамках Статьи IV в Беларуси обсуждался на заседании исполнительного совета директоров МВФ в январе 2002 г.

*Главными задачами нынешней миссии были:*

- провести оценку экономического развития в течение 2002 г.;
- проанализировать прогноз на 2003 г., а также на среднесрочный период;

- представить рекомендации по экономической политике и обсудить перспективы дальнейшего сотрудничества Беларуси и МВФ.

По предварительным заключениям миссии, несмотря на заметный прогресс по ряду направлений структурных реформ, включая сокращение перекрестного субсидирования и расширение либерализации цен, общие результаты экономического развития в 2002 г. носили смешанный характер. Официальные данные экономического развития, в соответствии с которыми рост ВВП составил 4,7%, похоже, свидетельствуют об устойчивом развитии, однако запасы готовой продукции на складах, а также налоговая и дебиторско-кредиторская задолженности предприятий существенно повысились. Инфляция, хотя и снизилась в сравнении с предыдущими годами благодаря более жесткой денежно-кредитной политике, остается самой высокой среди стран бывшего Советского Союза.

Что касается макроэкономической политики на 2003 г., миссия порекомендовала осуществлять более жесткую денежно-кредитную политику при поддержке достаточно осторожной налогово-бюджетной политики. Тем не менее миссия рекомендовала не проводить непропорционального сокращения социальных расходов. Вместо этого был предложен ряд других мер, включая сокращение бюджетных ссуд, ликвидацию инфляционного финансирования жилищного строительства и сокращение неэффективной поддержки сельского хозяйства и промышленности. Миссия подчеркнула необходимость срочно ускорить макроэкономическую стабилизацию и соответствующие структурные реформы в свете намерения властей осуществить жесткую фиксацию белорусского рубля по отношению к российскому рублю с 1 января 2004 г.

Заглядывая вперед, миссия отметила, что белорусские власти по-прежнему отдают предпочтение пути медленных экономических реформ с целью обеспечения выполнения важных социальных целей в период перехода к рыночной экономике. Хотя миссия разделяет озабоченность властей по поводу социальных последствий перехода, она придерживается мнения, что преимущества ускоренного проведения рыночных реформ превосходят издержки, связанные с постепенным подходом к реформам в Беларуси, который влечет за собой более низкий рост и ухудшение уровня жизни населения в течение более длительного периода.

Принимая во внимание положительный опыт применения в Беларуси рекомендаций миссий МВФ по оказанию технического содействия, миссия одобрила расширение подобного содействия, включая визит миссий экспертов по вопросам денежно-кредитных операций, налоговой политики, прозрачности бюджета и, возможно, законодательства, направленного на борьбу с отмыванием денег. Связанные с этим формы сотрудничества Беларуси и МВФ могут включать оценку безопасности центрального банка и содействие

более быстрому присоединению Беларуси к специальному стандарту распространения данных (ССРД) МВФ.

Результаты работы миссии по проведению консультаций в рамках Статьи IV были представлены Исполнительному совету директоров МВФ в середине апреля 2003 г.

Успешная реализация программы мониторинга или какой-либо аналогичной программы, которая могла бы продемонстрировать положительные результаты выполнения согласованной с МВФ экономической политики в течение определенного периода, могла бы открыть доступ к кредитам МВФ. По словам представителя МВФ в Литве и Беларуси Зузаны Бриксиовой, «МВФ твердо стоит на позиции, что для получения кредита Беларусь должна стабилизировать макроэкономическую ситуацию и значительно продвинуться в рыночных реформах. Мы об этом говорили правительству и Нацбанку в прошлом. Эта политика согласуется с нашими требованиями к другим переходным экономикам. Если они хотят получить кредит, то должны сначала выполнить ряд условий».

### **3.3. ОПЫТ МЕЖДУНАРОДНОЙ ФИНАНСОВОЙ КОРПОРАЦИИ В ПРИВЛЕЧЕНИИ ПРЯМЫХ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ И РАЗВИТИИ МАЛОГО И СРЕДНЕГО БИЗНЕСА В ПЕРЕХОДНЫХ ЭКОНОМИКАХ**

*Работая совместно со своими белорусскими партнерами – бизнесменами, государственными институтами и организациями, занимающимися поддержкой предпринимательства, МФК прилагала и будет прилагать максимум усилий для содействия укреплению и росту малых и средних предприятий, а значит, и укреплению экономики страны в условиях сложного периода перехода к рыночной экономике.*

*Карл Дагенхарт,  
глава Представительства МФК в Беларуси*

Международная финансовая корпорация (МФК) была создана в 1956 г. как «инвестиционный инструмент» в структуре Группы Всемирного банка. В настоящее время членами МФК являются 175 стран (в том числе Беларусь), которые сформировали акционерный капитал и совместно управляют ее деятельностью. Уставный капитал МФК составляет 2,45 млрд долл.

Основные виды деятельности МФК – это финансирование проектов в частном секторе, содействие компаниям развивающихся стран в мобилизации финансирования на международных финансовых рынках и предоставление консультационных услуг и технической помощи предприятиям и правительствам.

За время своего существования корпорация осуществила инвестиции в 2264 фирмы и компании из 135 стран мира, оказав, таким образом, большое стимулирующее воздействие как на развитие предприятий, так и стран в целом (см. рис. 1).

Партнерами МФК по инвестиционной деятельности являются частные компании и корпорации, коммерческие банки, международные агентства развития и организации экспортного кредитования. МФК сотрудничает также с другими структурами Группы Всемирного банка с целью создания благоприятной предпринимательской среды, а также создания необходимой законодательной базы и развития институтов, способствующих установлению благоприятного инвестиционного климата.

МФК финансирует только те проекты, которые прибыльны для инвесторов, выгодны для экономики страны, где осуществляется проект, и отвечают строгим требованиям МФК по охране окружающей среды.



**Рис. 1. Инвестиции МФК по регионам**

В инвестиционных проектах МФК выступает в качестве катализатора привлечения частных инвестиций. Участие МФК укрепляет уверенность инвесторов в успехе проекта. Чтобы обеспечить участие инвесторов из частного сектора, МФК ограничивает максимальную сумму финансирования по каждому проекту 25% от общей стоимости проекта. Иногда доля МФК в акционерном капитале может достигать 35%, но только при условии, что МФК не является крупнейшим акционером.

Стоимость продуктов и услуг МФК основывается на рыночных принципах, МФК не принимает правительственных гарантий.

МФК оказывает консультационные услуги по широкому кругу вопросов, включая реструктуризацию и финансовую реорганизацию, подготовку бизнес-планов, определение рынков сбыта, продуктов, технологий, а также финансовых и технических партнеров, мобилизацию финансирования. МФК предоставляет эти услуги как при участии в инвестиционном проекте, так и без участия, за плату, соответствующую конъюнктуре рынка.

Однако МФК не только инвестирует в частные предприятия, но и оказывает техническую помощь более чем 70 странам мира, в том числе 26 странам Европы. За последние 9 лет только в России, Украине, Беларуси, Армении и Грузии МФК реализовала 19 проектов, направленных на стимулирование и развитие негосударственного сектора экономики. На их финансирование затрачено 87 млн долл., которые предоставили правительства Великобритании, Дании, Канады, Нидерландов, Норвегии, США, Швеции, Японии, а также собственный трастовый фонд МФК.

В последние годы МФК все больше внимания уделяет поддержке и укреплению сектора малых и средних предприятий. В числе задач, стоящих перед корпорацией, – облегчение доступа малых и средних предприятий (МСП) к местным источникам финансирования через укрепление местных финансовых институтов и содействие созданию благоприятной среды для малого бизнеса.

Начиная с 1991 г. МФК активно работает в странах Восточной Европы и СНГ. В этом регионе основными задачами являются укрепление частного сектора и развитие малого и среднего бизнеса (МСБ). Специфика работы МФК в бывших социалистических странах обусловлена тем, что прямые инвестиции в них не всегда возможны. Поэтому МФК начинала работу в этих странах с проектов технической помощи, создавая таким образом базу для развития частного сектора и последующих инвестиций.

В рамках проектов технической помощи за 1991–1997 гг. только в России, Украине и Беларуси были приватизированы 22000 объектов розничной торговли, акционированы 3400 крупных предприятий с общим числом занятых 2,75 млн человек, приватизированы 2 млн гектаров земли, для создания более благоприятной бизнес-среды внесены изменения в 100 законодательных актов.

МФК имеет большой опыт в осуществлении проектов по развитию лизинга, постприватизационной поддержки, агробизнеса, корпоративного управления, развития МСП, лесного хозяйства, развития сети местных поставщиков для крупных инвестиционных проектов.

В последние годы МФК все более активно инвестирует в частный сектор стран региона. Например, за 2002 г. объем инвестиций МФК в России утратился.

Объем инвестиций МФК в регионе представлен в табл. 1.

Таблица 1

**Инвестиции МФК в странах бывшего СССР  
по состоянию на 30 июня 2002 г., млн долл.**

Российская Федерация	317,7
Казахстан	117,4
Азербайджан	97,3
Эстония	92,0
Грузия	57,1
Республика Молдова	55,9
Литовская Республика	52,3
Узбекистан	35,3
Украина	25,8
Латвийская Республика	25,0
Киргизская Республика	15,5
Таджикистан	13,0
Армения	3,6
<b>ИТОГО</b>	<b>907,9</b>

## **МФК в Беларуси**

Республика Беларусь первой из стран СНГ стала членом МФК в ноябре 1992 г. Благодаря этому она первой получила доступ к использованию опыта и средств МФК для проведения рыночных преобразований в экономике. В 1993 г. по приглашению белорусского правительства МФК начала осуществление программы технической помощи Республике Беларусь.

За 9 лет работы в Беларуси был осуществлен целый ряд проектов технической помощи.

### **1. Малая приватизация**

Это первый проект, который реализовала МФК в 1993–2000 гг. при финансировании Агентства США по международному развитию (USAID). С помощью консультантов корпорации в стране была разработана правовая база приватизации через аукционы. При содействии МФК местные власти и органы приватизации провели 558 аукционов, в ходе которых были приватизированы 1009 объектов коммунальной собственности – кафе, магазины, предприятия бытового обслуживания. После приватизации на предприятиях было создано более 2400 новых мест.

### **2. Совместное домовладение**

С августа 1994 г. составной частью проекта «Малая приватизация в Беларуси» стала программа «Совместное домовладение». Ее целью являлось содействие организации товариществ собственников совместных домовладений (так называемых «кондоминиумов») – негосударственных объединений, создаваемых собственниками помещений в многоквартирных домах. Специалисты МФК совместно с Министерством жилищно-коммунального хозяйства Беларуси разработали проект закона «О совместном домовладении», который был принят Национальным собранием РБ в 1998 г. Всего при содействии консультантов проекта было создано 65 первых кондоминиумов.

### **3. Поддержка частного предпринимательства (постприватизационный проект, 1995–1999 гг.)**

Этот проект при поддержке Британского фонда ноу-хау работал с 1995 по 1999 гг. В рамках проекта были открыты два бизнес-центра и проведена большая программа обучения менеджеров частных предприятий. При помощи консультантов бизнес-центров были подготовлены 90 бизнес-планов, под которые предприятия получили из местных источников финансирование в эквиваленте 6 млн долл.



В рамках проекта ежемесячно выпускался бюллетень, где отслеживались изменения нормативной базы и приводились к ним комментарии.

#### **4. Поддержка малого и среднего бизнеса**

После завершения проекта постприватизации поддержка МСП стала составной частью проекта «Малая приватизация в Беларуси». В рамках этого компонента МФК организовала более чем 100 курсов, семинаров и лекций, которые прослушали более 4000 человек; распространила 20 правовых бюллетеней и брошюр, общий тираж которых составил 80 тыс. экземпляров.

#### **5. Развитие малого и среднего бизнеса**

Проект «Развитие малого и среднего бизнеса в Беларуси» осуществлялся с июня 2000 по сентябрь 2002 гг. при финансировании USAID. Основной целью проекта было развитие и укрепление малого и среднего бизнеса путем реализации целевых информационно-обучающих программ в партнерстве с союзами и объединениями предпринимателей. Проект организовал «горячую линию» для предпринимателей в Минске и всех областных городах, по которой можно было получить консультации квалифицированных юристов или экономистов в режиме реального времени. В рамках проекта создан веб-сайт, на котором размещена вся актуальная для МСП информация. Также проводилась обширная программа обучения для менеджеров малых и средних негосударственных предприятий, индивидуальных предпринимателей, лиц, желающих начать свое дело. Проект выпускал ежеквартальный аналитический бюллетень «Малый и средний бизнес в Беларуси», который завоевал большую популярность.

#### **6. Развитие объединений малого и среднего бизнеса**

С октября 2002 г. МФК реализует в республике проект «Развитие объединений малого и среднего бизнеса» при финансировании Шведского агентства международного развития и сотрудничества (SIDA).

Проект рассчитан на два года. В течение этого времени будет проведена работа по установлению и развитию деловых контактов между предпринимателями и объединениями предпринимателей Беларуси и Швеции и комплексному укреплению белорусских объединений предпринимателей, в частности: развитию членской базы, расширению спектра услуг, оказываемых членам этих объединений, улучшению имиджа и повышению лоббирующего потенциала союзов предпринимателей.

В результате почти десятилетней работы МФК в Беларуси были достигнуты значительные результаты:

- в результате успешной реализации проекта МФК по малой приватизации в большинстве крупных городов республики была сформирована критическая масса приватизированных предприятий коммунальной собственности;
- в рамках информационно-обучающей программы проектов МФК почти каждый пятый предприниматель тем или иным образом получил доступ к бизнес-обучению и консультациям. По «горячей линии», организованной по инициативе сотрудников проекта МФК, каждый месяц около 500 предпринимателей получают бесплатные правовые консультации;
- после консультаций с МФК Всемирный банк включил в стратегию помощи Беларуси на ближайшие три года раздел по развитию малого и среднего бизнеса. МВФ также включил специальную секцию о состоянии бизнес-среды в республике в свою программу мониторинга;
- совместными усилиями МФК и бизнес-ассоциаций в республике была проделана значительная работа по совершенствованию правовой среды для предпринимателей.

Однако масштаб работы МФК в Беларуси мог бы быть значительно больше. Среди необходимых условий интенсификации технической и финансовой помощи МФК в Беларуси можно выделить:

- снижение административной нагрузки на частный бизнес;
- значительное сокращение неоправданного вмешательства государства в деловую активность;
- стабилизация законодательства;
- решимость со стороны органов власти развивать частный сектор.

### **3.4. ПРОГРАММА TACIS – ПРОДВИЖЕНИЕ ДЕМОКРАТИИ И ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕФОРМ В СТРАНАХ СНГ (И БЕЛАРУСИ)**

Правовой основой программы TACIS является постановление Совета министров ЕС, в котором были определены основные цели и параметры. Всего таких постановлений было принято три за период 1991–2006 гг.

#### **1991–1995 гг.**

TACIS была задумана как программа сугубо технической помощи с двумя отдельными бюджетами: один – для России и второй – для остальных государств СНГ. Ее деятельность была сосредоточена на развитии рыночной экономики и ограничилась консультациями, исследованиями выполнимости преобразований и обучением.

#### **1995–1999 гг.**

Программа TACIS перешла к принципам работы, ориентированным на спрос. Десятая часть бюджета использовалась на инвестиции, особенно в рамках проектов развития инфраструктуры приграничного сотрудничества. Были начаты инициативы в области приграничного сотрудничества (в 1999 г. Европарламент утвердил специальную бюджетную статью для приграничного сотрудничества со странами Балтии). Была отменена практика приоритетных регионов или отраслей, сократилось количество проектов (число межгосударственных проектов сократилось с 25 до 7–10). Целью стало создание определенной критической массы проектов, которые особенно акцентированы на достижении устойчивого развития.

#### **2000–2006 гг.**

Программа TACIS перешла к концепции работы, основанной на диалоге, и начала инвестировать в «сети стратегической важности». Деятельность акцентируется не на отраслях, а на трех взаимопересекающихся сферах сотрудничества. Повысилась координация действий с другими донорами, а также возросла степень использования местных знаний и консультаций. Акцент делается на крупномасштабных (свыше 2 млн евро) и многолетних проектах, привязанных к соглашениям о партнерстве и сотрудничестве. Эти соглашения заменили собой Соглашение по атомной энергии и торговле, коммерческому и экономическому сотрудничеству, подписанное с СССР в 1989 г.

Таким образом, программа TACIS предназначена для партнеров из Восточной Европы и Центральной Азии, поскольку ЕС стремится к построению долгосрочных партнерских отношений с этими странами, при которых оказывается поддержка уважению демократических принципов, прав человека, а также стремлению к построению рыночной экономики. Эти цели включены в Соглашения о партнерстве и сотрудничестве с большинством стран-партнеров, а также Общую стратегию отношений с Россией и Украиной; они стали частью политики сближения, отражающей важность данного региона для ЕС. Они также легли в основу положения (1999–2000 гг.), которое регулирует деятельность программы сотрудничества TACIS (табл. 1).

Таблица 1

**Соглашения о партнерстве и сотрудничестве ЕС и стран СНГ**

<b>Страна</b>	<b>Вступило в силу</b>
Армения	1 июля 1999 г.
Азербайджан	1 июля 1999 г.
Беларусь	Подписано в марте 1995 г., но не вступило в силу, промежуточное соглашение также не вступило в силу
Грузия	1 июля 1999 г.
Казахстан	1 июля 1999 г.
Кыргызстан	1 июля 1999 г.
Молдова	1 июля 1999 г.
Россия	1 декабря 1997 г.
Туркменистан	Подписано в марте 1995 г., но не вступило в силу; промежуточное соглашение также не вступило в силу
Украина	1 марта 1998 г.
Узбекистан	1 июля 1999 г.

Основными направлениями сотрудничества в рамках программы TACIS в переходных экономиках являются:

- оказание помощи в проведении правовых, институциональных и административных реформ;
- оказание поддержки частному сектору и помощь в экономическом развитии;
- оказание помощи в решении социальных проблем переходного периода;
- развитие сетей инфраструктуры;
- содействие в охране окружающей среды и управлении природными ресурсами;
- экономическое развитие сельских районов.

Новые программы TACIS, открытые в последнее время, ставят своей единственной целью лучше отвечать различным потребностям развития стран-партнеров. Достаточно высокие бюджеты программы способствуют эффективным структурным и институциональным преобразованиям в транзитивных экономиках, а также становлению институтов гражданского общества.

*Комплексный подход TACIS к оказанию экономической помощи основывается на следующих принципах:*

- *развитие частного сектора:* передача новых навыков ведения бизнеса мелким и средним предприятиям, привлечение или подготовка местных консультантов, а также облегчение доступа к финансированию;
- *улучшение климата для деловой активности:* предоставление рекомендаций в области политики правительства в сфере макроэкономики, налогообложения, торговли и инвестиций, улучшения регулирования бизнеса и развития новых возможностей для экспортеров и инвесторов, наряду с предоставлением технической помощи;
- *содействие новым инвестициям:* продолжение подготовки и реализация программ ЕБРР по инвестициям и заимствованию наряду с проектами, финансируемыми TACIS, и активная поддержка внутренних инвестиций.

Специалисты TACIS оказывают значительную финансовую и техническую помощь странам СНГ, в том числе России, Украине, Молдове, Казахстану. Эту поддержку можно рассмотреть на примере России.

Финансовый кризис 1998 г. привел к дестабилизации фондовых рынков в России и банкротству ряда компаний. Оказание консультационных услуг в области рынка капитала и инвестиций (ИНВАС) началось специалистами программы в 1998 г. с целью восстановить доверие к российскому рынку ценных бумаг и повысить профессионализм участников рынка. Второй задачей был поиск иностранных партнеров и установление контактов с международными организациями. В течение трех последующих лет для оказания помощи в рамках программы TACIS было выделено 4,5 млн евро. Так, более 32 российских компаний получили квалифицированные консультации экспертов группы ИНВАС. В ходе реализации проекта около 140 международных экспертов консультировали российских бизнесменов в Москве и регионах.

С помощью проекта ИНВАС ЕС оказал помощь в возрождении финансовых рынков в России. Результаты ИНВАС получили развитие с помощью инициатив, направленных на повышение защиты акционеров и использования лучших примеров из практики корпоративного управления.

В рамках программы помощи предприятиям в области рыночной реструктуризации TACIS предложила России проект TERF. Возможности данного проекта позволяют определенным предприятиям получить необходимые финансовые, маркетинговые, технические консультации и помощь, которые необходимы им в процессе реструктуризации. В рамках проекта компании обязаны были проявлять инициативу и обращаться за оказанием услуг по линии TERF. Кроме того, они должны были выделить определенные средства для

этой деятельности. Так, в ходе реализации проекта на первом этапе средний размер вклада российской стороны составил 12%, а на втором этапе он был равен 20%.

Помимо программ технической и финансовой помощи государственным и частным предприятиям существует множество проектов программы TACIS, направленных на сглаживание негативных социальных последствий в рамках процесса трансформации. Так, большое развитие в Украине получили проекты по охране труда и технике безопасности на рабочем месте, а также меры по охране здоровья в Узбекистане. Также в Украине большое развитие при содействии правительства получили программы TACIS в области энергетики, охраны окружающей среды, выделения средств на Чернобыльский саркофаг, обеспечения ядерной безопасности и пр.

### **TACIS в Беларуси**

Прежде необходимо отметить, что в рамках программы TACIS с 1991 по 2002 г. в Беларуси реализовано 195 проектов, а их суммарный бюджет оценочно составляет 138,6 млн евро. Сводная информация о динамике финансирования программы TACIS в Беларуси приведена в табл. 2. За счет указанных в таблице средств были профинансированы консалтинговые услуги многим белорусским организациям-реципиентам, обучение значительного числа белорусских специалистов, поставки оборудования, реализация демонстрационных проектов. Программа TACIS способствовала выделению Европейским банком реконструкции и развития займа Республике Беларусь 80 млн долл. (50 млн на реконструкцию автомагистрали Брест-Минск-Москва и 30 млн на поддержку малого и среднего бизнеса).

Существенное уменьшение финансирования Национальной программы TACIS начиная с 1996 г. объясняется ухудшением политических отношений Республики Беларусь с Европейским Союзом и принятием Советом министров ЕС резолюции от 15 сентября 1997 г. «О взаимоотношениях ЕС с Беларусью», согласно п. 5 которой «...реализация программ технического содействия ЕС будет приостановлена, за исключением гуманитарных и региональных проектов или проектов, непосредственно содействующих проведению демократических преобразований». Принятие этой резолюции привело к тому, что в 1996–1999 гг. техническое содействие Беларуси в рамках Программы TACIS оказывалось только в рамках многострановых программ TACIS (межгосударственная программа, программа по ядерной безопасности и программа по трансграничному сотрудничеству). Техническое содействие с бюджетом 5 млн евро в рамках программы TACIS «Развитие гражданского общества» для Беларуси стало дополнительно предоставляться с 2000 г. Меморандум о финансировании этой программы был

подписан между Еврокомиссией и правительством Республики Беларусь 2 ноября 1999 г. в г. Минске.

В табл. 3 приведена сводная информация о технической и финансовой помощи Европейского союза, оказанной Республике Беларусь в 1991–2001 гг. Из приведенных в таблице данных видно, что ассигнования, выделяемые ЕС на реализацию программы TACIS в Беларуси, составляют примерно 50% от всех других видов помощи ЕС Республике Беларусь. При этом надо иметь в виду, что финансовая помощь Европейского союза предоставлялась в виде займов, тогда как техническая помощь оказывалась исключительно на грантовой основе.

В качестве наиболее **важных достижений программы TACIS в Беларуси** в 1991–2002 гг. можно отметить:

- разработку бизнес-плана реконструкции автомагистрали Брест-Минск-Москва (до границы с Российской Федерацией), который позволил начать работы по доведению параметров названной автомагистрали до европейских стандартов;
- содействие выделению Беларуси кредита в размере 30 млн долл. на поддержку малого и среднего бизнеса и подготовку белорусских банков к принятию этого кредита;
- разработку энергетической стратегии Республики Беларусь на период до 2010 г.;
- подготовку специалистов для работы на оборудовании по диагностике рака щитовидной железы, поставленном в рамках гуманитарной помощи ЕС на сумму 500 тыс. долл.;
- предоставление консультаций Минвнешэкономсвязей, Мингосимущество, МАП, Минэкономики, Минобразованию, Минсельхозпроду;
- выпуск бюллетеня «Экономические тенденции в Беларуси»;
- создание пилотной системы раннего оповещения «Гамма-1» о чрезвычайной ядерной ситуации;
- выработку рекомендаций по улучшению транспортных потоков по трансевропейским коридорам II и IX;
- внедрение международной системы контроля качества продуктов питания (НАССР) на отдельных предприятиях и дальнейшее развитие служб контроля качества пищевых продуктов;
- разработку концепции реструктуризации и акционирования энергетического сектора;
- реализацию демонстрационного проекта по энергосберегающим методам в строительстве и жилищном секторе на примере отдельного жилого дома в г. Минске;
- разработку и адаптацию новых учебных планов для учебных заведений сельскохозяйственного профиля в Беларуси;
- установление сотрудничества университетов Республики Беларусь с университетами государств – членов Европейского союза в рамках программы межвузовского сотрудничества «ТЕМПУС»;
- строительство здания таможни на автодорожном пункте пограничного пропуса «Каменный Лог».

Отмеченные достижения программы TACIS свидетельствуют о реальном вкладе в осуществление социально-экономических преобразований в Республике Беларусь. Перспективность и важность технического содействия Европейского Союза отмечается подавляющим большинством получателей этого содействия. Устойчивая работа программы TACIS в Беларуси на протяжении 1992–2002 гг. обеспечивалась Координационным бюро, работавшим под руководством Национального координатора программы и при техническом содействии ЕК.

В качестве примера реализуемых в настоящее время в Беларуси проектов программы TACIS отметим следующие.

*В рамках региональной программы:*

- разработка и реализация мероприятий по улучшению производства, упаковки, хранения и продажи столовой йодированной соли в районах, пострадавших от Чернобыльской аварии;
- усиление управления границей на белорусско-украинском участке.

*В рамках программы по трансграничному сотрудничеству:*

- развитие сотрудничества Польши и Беларуси в оценке и улучшении качества воды в бассейне реки Западный Буг;
- обеспечение безопасности водоснабжения городского и сельского населения в бассейне реки Неман между Беларусью и Литвой посредством уменьшения трансграничного загрязнения;
- демаркация белорусско-литовской границы;
- подготовка тендерной документации на строительство первой очереди грузового таможенного терминала в п. Козловичи-2 стоимостью 16 млн евро.

*В рамках программы по ядерной безопасности:*

- прототипная система международного обмена данными о радиационной обстановке в реальном масштабе времени;
- устойчивое развитие пострадавших от Чернобыльской аварии областей Беларуси, России и Украины.

*В рамках Национальной программы:*

- расширение возможностей обучения менеджменту в Республике Беларусь;
- создание женского кризисного центра в Минске.

*В рамках программ малых проектов:*

- межвузовское сотрудничество по вопросам обучения в области информации, коммуникации и средств массовой информации в Беларуси;
- диссеминация, кооперация и университетская реформа в области преподавания экономики в Беларуси.

Все приведенные примеры свидетельствуют о существенном положительном вкладе программы, включая программу TACIS «Развитие гражданского общества» в решение актуальных социально-экономических проблем и широких возможностях по оказанию содействия Республике Беларусь в успешном продвижении к рыночной экономике, демократическому обществу и верховенству закона.



Таблица 2

## Динамика финансирования программы TACIS в Беларуси в 1991–2001 гг. (млн евро)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Всего
I. Национальная программа	8,92	14,63	9,0	7,0	12,0	0	5,0	0	0	2,5	2,5	61,55
II. Многострановые программы:												
– Межгосударственная программа*	5,4	4,6	5,1	2,6	3,3	6,5	6,3	4,6	1,7	2,0	Нет решения ЕК	42,1
– Программа по ядерной безопасности*	0,3	0	1,5	0	0,6	0	1,1	0	0	0	Нет решения ЕК	3,5
– Программа по трансграничному сотрудничеству	–	–	–	–	–	3,0	1,2	4,7	3,7	7,3	Нет решения ЕК	19,9
III. Программы малых проектов**	2,2	0,9	1,9	2,3	1,95	0	0	0	0	2,3	0	11,55
<b>ВСЕГО</b>	<b>16,82</b>	<b>20,13</b>	<b>17,5</b>	<b>11,9</b>	<b>17,85</b>	<b>9,5</b>	<b>13,6</b>	<b>9,3</b>	<b>5,4</b>	<b>14,1</b>	<b>2,5</b>	<b>138,6</b>

\* Оценочно на основании пропорциональной доли Республики Беларусь.

\*\* Программы малых проектов финансируются из бюджета национальных программ.

Таблица 3

Техническая и финансовая помощь Европейского союза Республике Беларусь в 1991–2001 гг.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Всего (млн евро)
I. Займы	0	102,0	0	0	30,0	0	0	0	0	0	0	132,0
II. Гранты												
Национальная программа TACIS	8,92	14,63	9,0	7,0	12,0	0	5,0	0	0	2,5	2,5	61,55
Многонациональные программы TACIS *	7,9	5,5	8,5	4,9	5,85	9,5	8,6	9,3	5,4	9,3	нет данных	74,75
Программа TACIS**	0	0	0	0	0	0	1,0	0	0	0	нет данных	1,0
Программа МНТЦ**	0	0	0	0	0	0,06	0,64	0,83	1,15	1,48	нет данных	4,16
Гуманитарная помощь	0	0	0,6	0,3	0,3	0,4	0,4	1,1	1,2	0,7	нет данных	5,0
<b>ИТОГО</b>	<b>16,82</b>	<b>122,13</b>	<b>18,1</b>	<b>12,2</b>	<b>48,15</b>	<b>9,96</b>	<b>15,64</b>	<b>11,23</b>	<b>7,75</b>	<b>13,98</b>	<b>2,5</b>	<b>278,46</b>

\* Оценочно на основании пропорциональной доли Республики Беларусь в межгосударственных/региональных программах (с учетом программ по трансграничному сотрудничеству, ядерной безопасности и малых проектов).

\*\* Оценочно с учетом пропорциональной доли Республики Беларусь в межгосударственных проектах.

### **3.5. ПРООН: РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМ БЕДНОСТИ, ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ С ЦЕЛЬЮ СОКРАЩЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ ИЗДЕРЖЕК ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ**

#### **Глобальный мандат ПРООН**

Программа развития ООН (ПРООН) является глобальной сетью ООН в области развития, которая выступает за перемены в общественной жизни и расширяет доступ стран к знаниям, опыту и ресурсам, чтобы помочь людям построить лучшую жизнь. ПРООН работает в 166 странах, помогая им находить собственные решения глобальных и национальных проблем в области развития. Развивая свой собственный потенциал, эти страны опираются на помощь ПРООН и широкого круга ее партнеров.

Мировые лидеры взяли на себя обязательства по достижению «Целей развития на пороге тысячелетия», включая важнейшую задачу по снижению наполовину уровня нищеты к 2015 г. Сеть ПРООН увязывает и координирует глобальные и национальные усилия по достижению этих целей. ПРООН концентрирует свои усилия на помощи странам в решении следующих проблем:

- демократическое управление;
- снижение бедности;
- предотвращение и преодоление кризисов;
- энергетика и окружающая среда;
- информационно-коммуникационные технологии;
- ВИЧ/СПИД.

ПРООН помогает развивающимся странам привлекать и эффективно использовать международную помощь. Во всей своей деятельности ПРООН содействует защите прав человека и расширению возможностей женщин.

#### **Демократическое управление**

Большее чем когда бы то ни было ранее число стран работает над развитием демократического управления. Перед ними стоит задача создания институтов и механизмов, которые лучше удовлетворяли бы потребности простых граждан, включая неимущее население. ПРООН объединяет людей в отдельных странах и во всем мире, развивая отношения партнерства и знакомя с методами расширения участия в государственном управлении, повышения его отчетности и эффективности на всех уровнях. ПРООН помогает странам

в укреплении избирательных и законодательных систем, расширении доступа к системе правосудия и государственного управления, а также в укреплении потенциала по оказанию основных услуг наиболее нуждающимся.

### **Снижение бедности**

В процессе достижения «Целей развития на пороге тысячелетия» мир решает множество проблем в области человеческого развития, включая сокращение наполовину к 2015 г. числа людей, живущих в условиях крайней нищеты. Развивающиеся страны разрабатывают свои собственные стратегии ликвидации нищеты исходя из национальных потребностей и приоритетов. ПРООН выступает за принятие таких стратегий и помогает обеспечить их максимальную эффективность. ПРООН поддерживает новаторские проекты экспериментального характера, обеспечивает доступ к передовому мировому опыту и ресурсам, содействует расширению участия женщин в процессе развития, а также координирует усилия правительств, гражданского общества и иностранных доноров.

### **Предотвращение и преодоление кризисов**

Многие страны являются уязвимыми перед лицом военных конфликтов или стихийных бедствий, способных уничтожить результаты десятилетий развития и усугубить нищету и неравенство. Через свою глобальную сеть ПРООН находит и распространяет новаторские подходы к проблемам предотвращения кризисов, раннего предупреждения и разрешения конфликтов. Поскольку ПРООН работает практически во всех развивающихся странах, то, где бы ни разразился следующий кризис, ПРООН будет там для того, чтобы оказать содействие в координации международной помощи и устранить разрыв между чрезвычайной помощью и долгосрочным развитием.

### **Энергетика и окружающая среда**

Энергетика и окружающая среда играют важную роль в контексте устойчивого развития. Неимущее население в наибольшей степени страдает от ухудшения состояния окружающей среды и отсутствия доступа к экологически чистым и недорогим источникам энергии. Решение этих глобальных проблем, наряду с изменением климата, утратой биологического многообразия и истощением озонового слоя, не под силу отдельным странам. ПРООН помогает странам укреплять потенциал по решению этих проблем на глобальном, национальном и местном уровнях, разыскивая и распространяя передовой опыт, консультируя страны по вопросам разработки соответствующей политики и объединяя усилия партне-

ров в рамках экспериментальных проектов, которые помогают неимущему населению создавать устойчивые источники средств к существованию.

### **Информационно-коммуникационные технологии**

Информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) являются важнейшим инструментом участия в работе глобальных рынков, содействия политической отчетности, повышения уровня базовых услуг для населения, а также расширения возможностей в области развития на местном уровне. Однако без новаторской политики в области ИКТ широкие слои населения развивающихся стран, особенно бедных, останутся далеко позади. ПРООН помогает странам использовать мировой опыт и передовую практику для разработки стратегий, которые расширяют доступ к ИКТ и ставят их на службу развитию. Осуществляя свою деятельность в 166 странах, ПРООН также опирается на достижения ИКТ с тем, чтобы использовать свою глобальную сеть с максимальной эффективностью.

### **ВИЧ/СПИД**

Для предотвращения распространения ВИЧ/СПИДа и снижения уровня воздействия развивающимся странам необходимо мобилизовать усилия правительств и гражданского общества на всех уровнях. Являясь доверенным партнером в области развития, ПРООН стремится к тому, чтобы проблема ВИЧ/СПИД находилась в центре внимания в процессе национального планирования и составления бюджета, помогает укреплять национальный потенциал по управлению инициативами, охватывающими те слои населения и институты, которые обычно не задействованы в сфере общественного здравоохранения, а также содействует децентрализации принятия решений в поддержку местных инициатив. Поскольку ВИЧ/СПИД является глобальной проблемой, ПРООН поддерживает усилия отдельных стран в этой сфере, предлагая им знания, ресурсы и передовой опыт всех стран мира.

### **ПРООН в Беларуси**

Общий мандат ПРООН в Беларуси определен в Соглашении между правительством Республики Беларусь и Программой развития ООН от 24 сентября 1992 г.: «поддерживать и дополнять национальные действия по решению наиболее существенных проблем экономического развития и оказывать содействие социальному прогрессу и повышению уровня жизни». Более узкие рамки деятельности ПРООН в Беларуси определены в документе «Страновая программа сотрудничества» (СПС). Вторая СПС для Беларуси на 2001–2004 гг.

предусматривает, что «ПРООН будет способствовать максимальной реализации потенциала белорусских граждан по борьбе с бедностью и повышению уровня человеческого развития за счет поддержки рационального экономического роста и демократизации общества». С этой целью ПРООН «оказывает поддержку правительству Беларуси в области создания благоприятных условий для самореализации белорусских граждан и расширения их участия в процессе демократических рыночных преобразований». Конкретные проекты, которые разрабатываются и осуществляются в рамках действующей СПС, относятся к двум программным направлениям:

- 1) содействие экономическому развитию и совершенствованию демократического управления;
- 2) защита окружающей среды: управление и восстановление.

Ожидаемые результаты деятельности ПРООН в сфере экономического и демократического управления заключаются в следующем: содействие реформам, сокращение бедности, ускорение экономического развития и углубление демократического управления на местном уровне, содействие разработке макроэкономической политики в важных сферах устойчивого развития человеческого потенциала посредством диалога с участием всех заинтересованных сторон, расширение доступа к Интернету, более эффективное использование информационных технологий для развития страны.

В сфере управления и восстановления окружающей среды ПРООН стимулирует использование таких подходов, которые способствуют устойчивому решению проблем, связанных с ликвидацией последствий Чернобыльской катастрофы; обеспечению устойчивого использования природных ресурсов; охране биологического разнообразия, повышению эффективности использования энергии и стимулированию использования возобновляемых источников энергии для смягчения последствия изменения климата; концентрации внимания на местных инициативах.

ПРООН является одним из крупнейших поставщиков международной технической помощи Беларуси. Однако по сравнению со многими развивающимися странами или другими странами с переходной экономикой деятельность ПРООН в Беларуси достаточно скромна. В 2002 г. общая стоимость деятельности в рамках проектов ПРООН в Беларуси составила более 2 млн долл. – самый высокий уровень с момента открытия представительства ПРООН в 1992 г.

Финансирование программ ПРООН в Беларуси осуществляется из трех основных источников: основные ресурсы бюджета ПРООН, софинансирование иностранных доноров и софинансирование правительства Беларуси. Ограниченный объем основных ресурсов из бюджета ПРООН на осуществление программ ПРООН в Беларуси (около 12% общего объема средств, освоенных в 2002 г.) объясняется высоким уровнем развития человеческого потенциала Беларуси по сравнению с другими странами, которым помогает ПРООН

(90% средств ПРООН направляются в наименее развитые страны). Доля правительства в совместном финансировании составила 5% от объема средств, освоенных в 2002 г., тогда как софинансирование со стороны доноров составило четыре пятых от объема средств, потраченных в рамках проектов ПРООН в Беларуси в 2002 г. С учетом того, что текущий бюджет ПРООН формируется из взносов развитых стран, 95% средств, которые ПРООН осваивает в Беларуси, – это средства развитых стран, в первую очередь стран Европейского союза, США и Японии. Большая часть этих стран имеют двусторонние и многосторонние соглашения о техническом сотрудничестве с Беларусью. Поэтому в случае Беларуси ПРООН выступает во многих случаях скорее в качестве инструмента оказания технической помощи, нежели ее источника. При этом опыт оказания технической помощи Беларуси со стороны ПРООН позволяет сделать вывод о том, что ПРООН является весьма рациональным и эффективным «инструментом», возможно, лучшим инструментом оказания технической помощи Беларуси. Не имея возможности существенно влиять на определение объема средств, выделяемых развитыми странами на осуществление проектов технической помощи в Беларуси, ПРООН, тем не менее, обеспечивает предоставление этой помощи наиболее оптимальным и эффективным образом.

Ключевыми элементами подхода ПРООН к реализации программ технической помощи в Беларуси являются: сотрудничество как с правительством, так и с организациями гражданского общества; осуществление проектов главным образом силами белорусских организаций и экспертов; содействие развитию диалога между всеми заинтересованными сторонами и расширение доступа к информации. Опыт деятельности ПРООН в Беларуси показывает, что проекты технической помощи являются успешными только тогда, когда их планирование осуществляется с учетом местных нужд и заинтересованности принимающей стороны. Программы ПРООН не нацелены на изменение национальных приоритетов. Напротив, ПРООН берет их в качестве основы и работает вместе со всеми заинтересованными сторонами с тем, чтобы максимально оптимизировать процесс достижения этих приоритетов.

В целях снижения социальных издержек переходного периода в Беларуси ПРООН стремится: стимулировать общественную дискуссию по вопросам экономического развития и снижения бедности; показать, каким образом социальные издержки переходного периода снижались в других странах; создать основу для участия всех заинтересованных сторон в процессе стратегического планирования, а также мониторинга и оценки последствий реформ (например, обучение по вопросам определения сравнительных преимуществ и недостатков альтернативных моделей реформ в сравнимых (переходных) социально-экономических условиях); содействовать расширению доступа к фондам (инвестициям и кре-

дитам), которые могут помочь сократить социальные издержки переходного периода.

### **Деятельность ПРООН в области сокращения бедности**

Бедность как социально-экономическое явление присуща любой стране, в том числе и Беларуси, относящейся к странам с переходной экономикой. По данным официальной статистики 26,7% городского населения и 33,6% сельских жителей республики в 2001 г. проживали ниже черты бедности.

Как и в других странах СНГ, в Беларуси существует высокий риск бедности для детей, особенно в неполных семьях, а также в семьях с тремя и более детьми. В 2001 г. доля домашних хозяйств с низким доходом составляла 27,5% в семьях с одним ребенком и 69% в семьях с тремя и более несовершеннолетними детьми. Среди домашних хозяйств с большим количеством несовершеннолетних детей, которые находятся на иждивении родителей, потребление главных продуктов питания было значительно ниже того объема, который предусмотрен в бюджете прожиточного минимума. Бедность гораздо больше распространена среди сельского населения и среди людей с низким уровнем образования. Пенсионеры менее подвержены бедности, чем другие категории населения. Гендерные различия по уровню бедности незначительны.

Особенность контекста данной проблемы в республике состоит в том, что бедность получила реальное закрепление в национальной действительности при сохранении унаследованного от прежней системы высокого уровня государственных расходов на социальные программы и трансферы – более 60% государственного бюджета. Министерство труда и социальной защиты осуществляет ряд мер по совершенствованию государственной политики доходов и социальной защиты населения, направленных на преодоление и предупреждение бедности: введение адресной социальной помощи нуждающимся, социальной реабилитации безработных, инвалидов и других социально уязвимых групп населения, развитие самозанятости. Однако действующая система выявления и социальной поддержки бедных семей и населения, находящегося в зоне риска, в виде многочисленных пособий, льгот и других видов помощи несовершенна и нуждается в адаптации к условиям перехода к рыночной экономике.

Требуется совершенствования и система измерения бедности, так как для ее оценки Министерство статистики и анализа Республики Беларусь проводит ежеквартальные исследования, основанные на селективном анализе домашних хозяйств. Однако действующая система измерения бедности не учитывает целый ряд составляющих бедности (социальных, культурных и т. п.), как того требует расширенное понятие бедности. Сегодня Министерство статистики и ана-



лиза проводит данную оценку, основываясь исключительно на материальных ресурсах и применяя в этих целях абсолютный метод определения малообеспеченности.

Предстоящее реформирование индустриального и аграрного секторов экономики, влияние процессов глобализации на ход социально-экономических преобразований выводят бедность в ряд одной из наиболее острых социальных угроз для устойчивого развития Беларуси. Это ставит перед государством задачу формирования новой социальной политики в отношении проблем бедности посредством разработки национальной стратегии преодоления бедности, которая учитывала бы многогранность и многофакторность этой острой социально-экономической проблемы и необходимость комплексного подхода к ее решению.

Принимая во внимание актуальность проблемы, ПРООН и Министерство труда и социальной защиты разработали совместный проект, направленный на оказание поддержки правительству в подготовке основных направлений национальной стратегии предотвращения роста бедности в Беларуси. При сотрудничестве с командой Всемирного банка по оценке бедности в рамках данного проекта будет проведен глубокий анализ бедности и будут разработаны рекомендации по основным направлениям национальной стратегии предотвращения бедности.

Негативные тенденции по динамике бедности могут усилиться в предстоящие годы в связи с тем, что две трети предприятий государственной собственности, преобладающей в стране, находятся в кризисном состоянии, а доля убыточных предприятий в 2001 г. составила 47%: практически все они имеют излишнюю численность. Необходимость неотложной реструктуризации и модернизации индустриального комплекса страны – на повестке дня правительства. Но индустриальная реформа сдерживается в связи с нерешенностью проблемы высвобождения излишней численности на реструктурируемых предприятиях.

Еще острее проблема возможного сокращения численности работников стоит при реструктурировании так называемых градообразующих предприятий, число которых в республике достигает 150. Реструктуризация и модернизация таких предприятий затронет многие стороны жизнедеятельности города/региона и уровня благосостояния населения, что может привести к росту числа безработных и социальному напряжению в обществе. В подобных ситуациях преобразование градообразующего предприятия становится не только проблемой самого предприятия, но и приобретает первостепенную социальную значимость для региона. Решение данной проблемы требует участия всех заинтересованных сторон: представителей республиканских и местных органов управления, руководства предприятия, служб занятости, общественных объединений предпринимателей, институтов поддержки предпринимательства и,

конечно, самих работников предприятия и их семей. Взаимодействие всех заинтересованных сторон должно вылиться в разработку и надлежащее исполнение конкретной программы действий по снижению возможных негативных последствий процесса реструктуризации. Однако весь комплекс превентивных мер в преддверии проведения реструктуризации и модернизации градообразующего предприятия пока еще не рассматривался как объект совместных усилий социально-ответственных сторон.

На это направлен новый проект ПРООН ВУЕ 02/М03 «Развитие диалога и партнерства на региональном уровне по предотвращению роста безработицы и бедности при реструктуризации градообразующих предприятий». Проект инициирован и исполняется Министерством труда и социальной защиты.

Местом реализации проекта выбран небольшой город Березовка Лидского района Гродненской области, в котором возникает типичные проблемы, связанные с реструктуризацией градообразующего предприятия – завода по производству стекла и хрусталя «Неман». На нем работает 4473 человек, или 71% экономически активного населения города. Предполагается, что около 500 рабочих мест будут подлежать сокращению, что может привести к определенному росту социальной напряженности в городе. В рамках проекта решаются три задачи:

- содействие налаживанию диалога и партнерства между основными участниками проекта при планировании проведения реструктуризации предприятия;
- разработка программы совместных действий всех участников по предотвращению возможных негативных последствий реструктуризации на занятость и благосостояние граждан;
- снижение бремени реструктуризации на наиболее уязвимую группу работников предприятия, их семей и обслуживающих организаций.

### **Развитие малого бизнеса как инструмента альтернативной занятости и сокращения бедности**

Главным приоритетом ПРООН в социально-экономической сфере является оказание содействия правительству в проведении макроэкономических реформ, направленных на устойчивое развитие человеческого капитала и охрану окружающей среды. Особый акцент делается на развитии малого бизнеса с целью повышения уровня жизни белорусов и развития гражданского общества.

Динамичный малый бизнес – это предпосылка эффективной экономики. Он помогает насытить внутренний рынок качественными товарами и услугами, служит источником дополнительного дохода и улучшает конкурентоспособность национальной экономики, делая ее более эффективной и здоровой. Малое предприниматель-

ство выступает важным инструментом сокращения социальной напряженности, являющейся результатом кризисных явлений в экономике, банкротства предприятий и сокращения рабочих мест. Частный бизнес помогает людям найти альтернативные способы приложения физических и интеллектуальных способностей.

Несмотря на большой потенциал частого сектора, малый бизнес в Беларуси пока не стал эффективным инструментом для ускорения экономического роста, увеличения занятости и использования достижений науки и техники. В Беларуси на 1000 человек приходится только 2,8 малых бизнеса. Для сравнения данный показатель в России составляет шесть малых предприятий на 1000 человек, в США – 74,2, в Великобритании – 46, в Италии – 68.

С 1996 г. ПРООН участвует в развитии малого бизнеса в Беларуси посредством реализации целого ряда проектов технической помощи. К их числу можно отнести проекты ВУЕ/97/001 «Формирование инфраструктуры поддержки и развития малого предпринимательства в Республике Беларусь» и ВУЕ/97/003 «Создание кредитных союзов». Благодаря этим проектам в стране были созданы первые бизнес-инкубаторы, внедрены новые механизмы финансирования бизнеса – институты микрокредитования и кредитные союзы.

В свете предотвращения бедности именно микрокредитование является наиболее эффективным инструментом (а) создания более легкого и демократичного доступа к финансово-кредитным ресурсам и бизнес-услугам, (б) помощи в создании новых рабочих мест и развитии предпринимательской инициативы посредством содействия самозанятости и организации микропредприятий.

Новый проект по поддержке малого предпринимательства – ВУЕ 02/002 «Активизация предпринимательской деятельности через партнерство государственного и частного секторов» – продолжает традиции предыдущего проекта в области развития частного сектора.

На республиканском уровне данный проект направлен на:

- преодоление излишних административных барьеров на пути развития предпринимательства, к которым относятся чрезмерное государственное регулирование, жесткие правила и процедуры, устанавливаемые законами и другими типами нормативных актов, а также нормативными актами, которые принимаются на местном уровне;
- создание фонда предоставления гарантий по кредитам. Первый опыт микрокредитования показал, что для малого бизнеса отсутствие залога является основным препятствием, затрудняющим доступ к финансово-кредитным ресурсам и услугам. По данным Белорусского фонда финансовой поддержки предпринимателей около 90% заявок на предоставление кредита остаются не удовлетворенными из-за недостатка залогового имуще-

ства, в то время как мировой опыт подсказывает, что финансовые услуги для малого бизнеса можно сделать более доступными через схемы/фонды предоставления гарантий;

- создание бизнес-инкубаторов на предприятиях, преимущественно государственных, находящихся в стадии реструктуризации, что позволит предотвратить рост безработицы на конкретном предприятии посредством вовлечения работников в малый бизнес на базе инкубаторов.

На местном уровне проект направлен на решение типичных проблем, с которыми сталкивается население в сельской местности. В настоящее время 30% населения республики проживает в сельской местности, из них – 47,3% трудоспособного возраста. Для сельской местности характерны низкие доходы населения, большое падение промышленного и сельскохозяйственного производства, рост безработицы и миграции населения в города. Как следствие, одной из актуальных задач экономической политики государства является обеспечение самозанятости и повышение доходов сельского населения. В определенной степени решению данной задачи может способствовать развитие предпринимательства на селе, предполагающее не только создание крестьянских (фермерских) хозяйств и предприятий, их обслуживающих, но и микропредприятий в несельскохозяйственном производстве.

Наряду с общими причинами, сдерживающими развитие частного сектора в стране, на развитие предпринимательства в сельской местности негативным образом повлияли недостаток специальных знаний в области агробизнеса, экономики, бухгалтерского учета, управления хозяйством, отсутствие информационного и консультационного обслуживания, затрудненный доступ к кредитным ресурсам и отсутствие залогового обеспечения.

Для решения такого рода проблем в рамках проекта будет создан центр поддержки развития предпринимательства, который призван содействовать развитию самозанятости, микро- и малых/семейных бизнесов.

## **Рекомендации**

1. Принимая во внимание негативные факторы и тренды, а также необходимость реформирования промышленности и сельского хозяйства, воздействие глобализации на ход социально-экономических трансформаций, бедность становится одним из самых больших вызовов и угрозой для устойчивого развития Беларуси. Данная ситуация требует разработки новой социальной политики и выработки новых решений по предотвращению бедности, стратегии, которая отражала бы сложную и многогранную природу данной проблемы и описывала комплексный, рациональный подход к ее решению.

2. Поддержка малого бизнеса и частной инициативы еще не стала государственным приоритетом. Существует также потребность более тесного партнерства между государством, гражданским обществом и деловым сообществом в сфере создания более благоприятного делового климата, потребность в развитии сельского предпринимательства, ликвидации нерациональных барьеров на пути развития бизнеса и создании широкой инфраструктуры для его успешного функционирования.

3. Поскольку любые попытки увеличить эффективность белорусской экономики могут привести к потере 50–80% сегодняшних рабочих мест, необходимы совместные усилия всех участников процесса – правительства, гражданского общества – для снижения социальной напряженности, которая появляется в результате роста безработицы в процессе реструктуризации предприятий. В этой сфере только хорошо развитый частный сектор может служить эффективным инструментом занятости высвобождающейся рабочей силы и предотвращения массовой безработицы.

ЭКОНОМИЧЕСКОЕ  
РАЗВИТИЕ БЕЛАРУСИ

4



## 4.1. АЛЬТЕРНАТИВЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ БЕЛАРУСИ\*

На протяжении ряда лет в Беларуси предпринимаются попытки законсервировать доказавшую свою несостоятельность старую экономическую систему, предполагающую активное вмешательство государства во все сферы экономической и общественной жизни. В результате Беларусь оказалась в состоянии глубокого системного социально-экономического кризиса. Уже давно назрела необходимость проведения коренных социально-экономических преобразований. Есть ли у Беларуси шанс на проведение успешной экономической реформы? Экономическая трансформация невозможна без широкой поддержки населения. По данным социологических опросов, за рыночную экономику в настоящее время выступает подавляющее большинство населения Беларуси. Подобное отношение к реформам имело место в начале 1990-х гг., когда с построением рыночной экономики большинство населения связывало надежду на улучшение уровня своего благосостояния. Очевидно, что «окно возможностей» для реформирования белорусской экономики существует и сейчас. При этом отсутствие реальных экономических преобразований, как ни странно, дает одно преимущество – возможность избежать серьезных трансформационных ошибок, используя как положительный, так и отрицательный опыт других стран с переходной экономикой, достигших значительных успехов на пути от плана к рынку.

### Результаты экономической политики 1992–2002 гг.

С момента обретения независимости в 1992 г. Беларусь так и не достигла существенного прогресса в проведении рыночных реформ. Правительство Беларуси 1992 г. было сформировано ЦК Коммунистической партии Беларуси. От такого правительства вряд ли можно было ожидать ориентации на рыночные реформы. Однако в это время начались реформы в соседних странах, и Беларусь, экономика которой в значительной мере зависела от внешней торговли, была вынуждена адаптироваться к изменениям во внешней среде. Поэтому реформы в Беларуси носили индуктивный характер, то есть стимулировались внешним воздействием – изменениями в сосед-

---

\* **Павел Данейко**, президент Института приватизации и менеджмента; **Игорь Пелипась**, к.э.н., директор Исследовательского центра Института приватизации и менеджмента; **Александр Чубрик**, экономист Исследовательского центра Института приватизации и менеджмента.



них странах, в первую очередь в России, а также требованиями международных организаций, оказывающих финансовую поддержку при проведении реформ.

В экономической политике, проводимой с 1992 г., можно выделить четыре основных этапа (табл. 1).

Таблица 1

**Некоторые результаты экономической политики**

Период	МО	ИПЦ	Обмен- ный курс	ВВП	Приватизи- ровано предпри- ятий	Индекс реформ ЕБРР	Откло- нение от среднего
1992–1994	1039	1826	1144	-10,0	358	1,43	-0,48
1995–1996	190	119	160	-4,0	477	1,84	-0,62
1997–2000	149	141	58	6,9	319	1,49	-1,18
2001–2002	65	40	26	4,4	95	1,59*	-1,19*

*Примечания:*

- 1) МО, ИПЦ, обменный курс и ВВП – средние темпы роста за период;
- 2) приватизировано предприятий – в среднем за год в соответствующем периоде;
- 3) индекс реформ Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) – средний индекс реформ ЕБРР для Беларуси за соответствующий период;
- 4) отклонение от среднего – отклонение от среднего индекса реформ ЕБРР по 25 странам с переходной экономикой.

\* Данные за 2001 г.

*Источники:* расчеты авторов по данным Министерства статистики и анализа и Европейского банка реконструкции и развития.

В мае 1992 г. в обращение были выпущены расчетные билеты Национального банка Беларуси, которые в 1994 г. стали единственным платежным средством на территории Беларуси. Начиная с 1994 г. белорусский Национальный банк проводил самостоятельную монетарную политику. За время вхождения Беларуси в рублевую зону средние темпы инфляции составляли около 2000% в год. ВВП в этот период сокращался в среднем на 10% в год. В то время такая ситуация была характерна для большинства стран с переходной экономикой, хотя Беларусь уже тогда была среди стран, не спешивших с реформами.

В 1994 г. – первой половине 1996 г. в Беларуси был достигнут наибольший прогресс в области реформирования экономики. Однако другие страны проводили реформы более активно, и Беларусь, которая в 1993 г. была на 17 месте по величине индекса реформ ЕБРР среди 25 стран с переходной экономикой, в 1994 г. сместилась на 19 место. В 1995 г. в Беларуси начинается сворачивание реформ – она все больше и больше отстает от других стран в области рыночных преобразований.

Основными результатами экономической политики в этот период было снижение инфляции до 39% в 1996 г. и возобновление роста ВВП. Однако стабилизационная политика Национального банка не сопровождалась проведением реформ в реальном секторе экономики. Кроме того, поскольку во второй половине 1995 г. – первой половине 1998 г. курс российского рубля был стабильным, у белорусского правительства появилась возможность стимулировать экспорт в Россию за счет быстрой девальвации белорусского рубля, которая обеспечивала высокую конкурентоспособность белорусских товаров по цене на российском рынке. Это обусловило возобновление экспансионистской монетарной политики в 1997 г. Быстрый рост экспорта создал условия для получения ренты отдельными экономическими субъектами путем введения режима множественности курсов белорусского рубля и обязательной продажи части валютной выручки.

Российский финансовый кризис августа 1998 г. и последующая девальвация российского рубля привели к потере белорусскими предприятиями ценовой конкурентоспособности сначала на российском, а потом и на внутреннем рынке. Экспансионистская политика Национального банка привела к существенному ускорению темпов девальвации рыночного курса белорусского рубля и темпов инфляции. К концу 1998 г. спрэд между рыночным и официальным курсами достиг 400%. В 1999 г. темпы инфляции превысили 250%. Усиление макроэкономической нестабильности негативно отразилось на уровне жизни населения – за чертой бедности в некоторые периоды проживала половина населения Беларуси.

В 2000 г. Национальный банк начал проводить политику, направленную на макроэкономическую стабилизацию. Во-первых, ускорились темпы девальвации официального курса белорусского рубля, и в сентябре произошла унификация валютного курса. В результате существенно увеличились поступления валютной выручки на счета субъектов хозяйствования и, соответственно, предложение иностранной валюты. Это позволило стабилизировать валютный рынок и увеличить официальные резервы. Во-вторых, существенно выросли в реальном выражении процентные ставки по рублевым депозитам (6 месяцев они были положительными), а также снизились темпы роста денежной эмиссии. В результате произошло замедление роста цен. В 2000 г. инфляция составила 108%, в 2001 г. – 46%, а в 2002 г. – 35%.

В то же время стабилизация денежного и валютного рынка сопровождалась укреплением реального курса белорусского рубля. За 2000–2002 гг. реальный курс белорусского рубля к российскому рублю вырос почти на 80%. В результате конкурентоспособность белорусских товаров существенно снизилась. В частности, это проявилось в росте удельного веса российского импорта и снижении удельного веса экспорта в Россию.

Хотя темпы роста цен снизились, инфляция в Беларуси по-прежнему остается самой высокой в СНГ. Наиболее быстрыми темпами в 2001–2002 гг. повышались цены на коммунальные услуги с целью доведения их до уровня себестоимости. Однако поскольку повышение тарифов не сопровождалось реформированием жилищно-коммунального хозяйства, то оно не привело к повышению эффективности работы этой отрасли.

На состоянии реального сектора экономики весьма негативно отразилось решение руководства страны увеличить среднюю зарплату до 100 долларов к президентским выборам 2001 г. Кроме того, была принята Программа социально-экономического развития Беларуси на 2001–2005 гг., в которой предусматривалось дальнейшее повышение заработной платы до 250 долл. в 2005 г. Рост зарплаты, не сопровождавшийся соответствующим увеличением производительности труда, привел к существенному ухудшению финансового положения предприятий реального сектора. В результате в начале 2003 г. более половины белорусских предприятий были убыточными. При этом значительно выросли запасы готовой продукции на складах промышленных предприятий. Это свидетельствует о том, что большая часть белорусских предприятий ориентирована не на удовлетворение спроса потребителей, а на выполнение директивных заданий по росту объемов производства.

Тяжелое финансовое положение предприятий привело к ухудшению ситуации на рынке труда. В 2002 г. произошло снижение занятости и рост безработицы. Кроме того, обострилась проблема с выплатой заработной платы. В течение года задолженность по оплате труда была существенно выше, чем в 2001 г., а рост реальных доходов населения сопровождался увеличением уровня бедности.

В условиях установления для предприятий административных заданий по увеличению выпуска продукции в 2003 г. можно ожидать продолжения роста ВВП и промышленной продукции. При этом в условиях отсутствия реформ в реальном секторе финансовое положение предприятий будет ухудшаться. Как следствие, продолжится падение занятости и рост безработицы. Высока вероятность увеличения задолженности по заработной плате. Тяжелое финансовое положение предприятий реального сектора, очевидно, приведет к сложностям с исполнением доходной части бюджета. Это потребует снижения финансирования части расходов либо увеличения дефицита бюджета. Исходя из опыта прошлых лет, наиболее вероятно снижение финансирования предприятий реального сектора. Следовательно, высока вероятность давления на банковскую систему с целью получения дополнительного финансирования республиканского бюджета за счет дополнительной эмиссии Национального банка, что явится одним из основных факторов макроэкономической нестабильности в 2003 г. и в среднесрочной перспективе.

## Альтернативы экономического развития

### *Возможные сценарии экономического развития*

Сегодня существует два сценария экономического развития Беларуси. Согласно первому сценарию сохраняется нынешняя экономическая политика, при которой рост производства достигается без проведения институциональных реформ и структурной перестройки экономики. Итогом девяти лет осуществления такой политики является рост производства, достигнутый за счет неэффективного использования ресурсов, который не привел к повышению уровня жизни населения. Значительная часть населения по-прежнему живет или за чертой бедности, или на ее грани. Разрыв между уровнем экономического развития Беларуси и стран, последовательно осуществляющих экономические реформы, постоянно возрастает. Начиная с 1998 г. Беларусь находится на предпоследнем месте по индексу реформ ЕБРР среди 25 стран с переходной экономикой и на 156 месте среди 160 стран по индексу экономической свободы Heritage Foundation.

Второй сценарий предполагает восстановление и развитие демократических институтов и осуществление рыночных реформ. Это откроет возможности для интеграции Беларуси в мировую экономику и для достижения долгосрочного экономического роста, повышения уровня жизни населения и сокращения бедности.

### *Издержки отсутствия реформ*

Сторонники нынешней экономической политики утверждают, что рыночные реформы негативно отразятся на экономике и благосостоянии граждан. Однако такая позиция лишена серьезных оснований и не подтверждается опытом других государств. Страны, проводившие радикальные рыночные реформы, уже прошли переходный период и успешно решают проблемы интеграции в Европейский союз.

Отсутствие реформ в Беларуси уже привело к тому, что международные организации, занимающиеся определением инвестиционных рисков, давно поставили Беларусь в конец списка, отражающего политические и экономические риски для инвесторов. В такой ситуации страна не сможет получить доступ к современным технологиям и опыту организации эффективного бизнеса. Кроме того, для Беларуси заблокированы многие кредитные линии Международного валютного фонда, Международной финансовой корпорации, ЕБРР, проекты специализированных фондов и Европейского союза. Беларусь не получает даже минимального объема помощи для ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС.

Экономические риски, возникающие из-за отсутствия реформ, оказываются значительно выше, чем риски проведения реформ. Ры-

ночные институты создают рациональную мотивацию для экономических субъектов и способствуют снижению экономических рисков.

### ***Стартовые условия для проведения реформ***

С точки зрения предпочтений населения Беларусь является одной из самых рыночно ориентированных стран СНГ. Рост числа сторонников рыночной экономики в Беларуси связан с разочарованием значительной части общества в государственном регулировании экономики. Большинство представителей директората государственных предприятий, бизнеса, органов государственного управления, средств массовой информации и академических структур не сомневаются в эффективности рыночной экономики. Общество в целом также пришло к пониманию необходимости рыночных реформ.

Однако для достижения успеха недостаточно только отсутствия сопротивления реформам и готовности к их осуществлению. Необходима команда, обладающая видением и технологией осуществления рыночных реформ. Кроме того, создаваемые в процессе реформ рыночные институты должны иметь квалифицированных пользователей. В настоящее время в Беларуси есть необходимый минимум предпринимательского потенциала, который может быть задействован с первых дней реформ. Кроме того, квалифицированная рабочая сила и неплохой уровень развития производства и инфраструктуры традиционно рассматриваются в качестве факторов конкурентоспособности белорусской экономики. Однако надо учитывать, что чем дальше откладываются реформы, тем менее значимыми становятся эти факторы.

### ***Основные направления осуществления реформ***

Цель реформ – повышение благосостояния граждан – достигается в условиях долгосрочного экономического роста. Основным источником роста ВВП в переходный период является не вовлечение новых ресурсов в экономику, а перераспределение существующих ресурсов посредством проведения структурных реформ, которые позволяют повысить эффективность экономики.

Очевидно, что в процессе реализации реформ Беларусь должна последовать примеру стран, осуществивших наиболее успешные реформы и добившихся существенного увеличения благосостояния собственных граждан. Реализация экономических реформ требует от нового правительства решения следующих основных задач.

*В области монетарной политики* – обеспечение макроэкономической стабильности и формирование доверия бизнеса и домашних хозяйств к национальной денежной единице через обеспечение независимости Национального банка, существенное снижение уровня инфляции, поддержание положительных реальных процен-

тных ставок, стабильность валютного курса и реформирование банковской системы.

*В области фискальной политики* – обеспечение бездефицитности бюджета, приведение государственных расходов в соответствие с доходами бюджета, устранение перекрестного субсидирования посредством достижения прозрачности бюджетов всех уровней, создания надежной и предсказуемой нормативной базы, снижение налогового бремени при расширении налоговой базы, сокращение неэффективных государственных инвестиций и улучшение структуры государственных расходов.

*В области формирования рыночных институтов и развития частного сектора* – устранение регулирования цен, реформирование жилищно-коммунального хозяйства, уменьшение среднего внешнеторгового тарифа, отмена внешнеторговых тарифов на промежуточный, сырьевой и инвестиционный экспорт, отмена нетарифных ограничений, снятие административных ограничений входа-выхода на рынок. Кроме того, должны осуществляться поддержка малого и среднего бизнеса и создание рыночных институтов, необходимых для эффективного функционирования рыночной экономики.

*В области реструктуризации промышленных предприятий* – проведение приватизации, активная реструктуризация предприятий, привлечение иностранных инвестиций, развитие фондового рынка, финансовая реструктуризация предприятий и банков, создание равных условий хозяйствования для всех экономических субъектов.

*В области реструктуризации сельского хозяйства* – введение права частной собственности на землю, отказ от эмиссионного кредитования сельского хозяйства, реструктуризация жизнеспособных сельскохозяйственных предприятий, поддержка фермерства и предпринимательства в аграрном секторе.

*В области внешнеэкономической политики* – создание условий для интеграции экономики Беларуси в мировую экономическую систему посредством создания нормативно-правовой среды, соответствующей международным рамочным документам, а также условий для интеграции Беларуси в Европейский союз.

*В области социальной политики* – оказание адресной социальной поддержки наиболее нуждающимся гражданам, создание эффективной системы профессиональной переподготовки кадров, мобильного рынка рабочей силы, создание общедоступной системы информации по рабочим вакансиям внутри страны и за рубежом, обучающим программам, динамике цен, конъюнктуре рынка, справочно-аналитическим источникам для различных слоев населения. Должна быть проведена реформа системы здравоохранения, науки и образования, а также реформа пенсионной системы.

Необходимым условием успеха реформ является открытая политическая система, обеспечивающая условия для политической

конкуренции. В конце 1980-х – начале 1990-х гг. существовала точка зрения, что успешное реформирование переходных экономик возможно лишь при сильной исполнительной власти, которая имеет возможность действовать быстро и решительно. Опыт трансформации экономик в Центральной и Восточной Европе (в том числе Беларуси) показал, что в странах с сильной концентрацией исполнительной власти и значительно ограниченной ролью парламента реформы идут медленно или не идут вообще.

Исследования Европейского банка реконструкции и развития показали, что страны, в которых реформы проводились коалиционными правительствами, имели больший успех в экономической трансформации, чем страны с концентрированной политической системой. Кроме того, существует зависимость между средним сроком пребывания правительства у власти и успехом реформ: частые смены правительства ассоциируются с большим прогрессом в экономических реформах, поскольку высокая политическая конкуренция, ведущая к периодическим изменениям в правительстве, существенно снижает негативные последствия лоббирования интересов различных групп влияния. Открытость политической системы, значительное влияние общества на политические назначения не позволяют правительству устанавливать привилегии для различных групп или отдельных предприятий, так как это может негативно повлиять на результаты последующего голосования. В процессе политической конкуренции происходит не только снижение масштабов коррупции и давления на экономику групповых интересов, но и выработка наиболее эффективных экономических решений.

Важным условием реформы политической системы является восстановление принципа разделения властей: функции государственной власти должны быть вменены независимым друг от друга органам законодательной, исполнительной и судебной власти, которые будут строить отношения между собой на основе взаимного контроля и системы сдержек и противовесов. Исполнительная власть – правительство – должна формироваться парламентом. Господствующая на постсоветском пространстве практика, когда исполнительная власть сосредоточена у президента, полностью дискредитировала себя. Она создает неразрешимые противоречия между законодательным органом власти и исполнительной властью. Парламенты обычно отказываются принимать непопулярные, но важные для жизни общества законы, которые вносит правительство, так как ответственность за неудачу несет парламент, а в случае успеха лавры пожинает правительство. Только в том случае, когда правительство сформировано парламентским большинством и ответственность и успех в равной мере делятся и парламентом, и правительством, а проблема формирования нового законодательства в процессе реформ решается динамично. Требуется также восстановить принцип верховенства закона, обеспечивающий иерар-

хию правовых норм, принятую во всем цивилизованном мире, и строгое подчинение всех органов власти, включая президента страны, требованиям закона.

Провести реформы с минимальными социальными потерями для общества может только ответственное профессиональное правительство, находящееся под жестким общественным контролем. Необходим общественный диалог, в котором равноправно участвуют как социальные группы, несущие большие издержки в процессе реформ, так и социальные группы, получающие наибольшие выгоды от реформ.

В условиях открытого общественного диалога принятые правительством реформаторов политические решения могут заложить такую основу распределения политической и экономической власти, которая позволит сохранить национальное согласие относительно продолжения реформ. В результате смена правительства или победа той или иной политической силы на парламентских выборах не будут приводить к кардинальному изменению экономической политики. Тем самым будет обеспечена стабильность общественной жизни и устойчивость экономического развития Беларуси.



## 4.2. БЕЛОРУССКИЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ: ЗАГАДКА ИЛИ МИРАЖ?\*

### 1. Введение

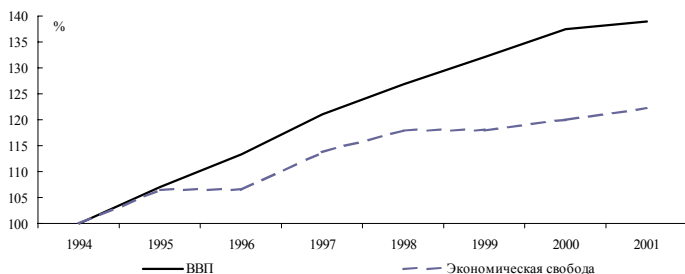
Существует ряд индексов, которые характеризуют уровень экономической свободы в различных странах. На основе изучения факторов, которые оказывают наиболее важное влияние на формирование институциональной среды, благоприятной для экономического роста (Index of Economic Freedom (2001)), выделяются компоненты этих индексов, которые затем оцениваются и агрегируются в индекс. Есть индексы, рассчитываемые отдельно для стран с переходной экономикой, например индекс либерализации, разработанный De Melo, Denizer and Gelb (1996) и оцениваемый в настоящее время МВФ, трансформационные индикаторы ЕБРР (Transition Report (1994–2002)), а также индексы экономической свободы, верховенства закона и демократизации Freedom House (Nations in Transit (1998–2001)). Существование таких индексов открывает возможности эмпирических исследований факторов, которые привели к успеху или неудаче трансформации в бывших социалистических странах.

В середине 1990-х гг. стало очевидно, какую модель трансформации экономики выбрала каждая из бывших социалистических стран. По прошествии более чем десяти лет переходного периода выявились лидеры и аутсайдеры; кроме того, экономисты, исследовавшие рост в этих странах, столкнулись с рядом вопросов. В нескольких странах рост не объяснялся существующими моделями со «стилизованными фактами» – показателями, характеризующими ситуацию в стране. Наиболее часто к таким странам относят Польшу и Беларусь, рост ВВП в которых называют «парящим орлом» и «белорусской загадкой» соответственно.

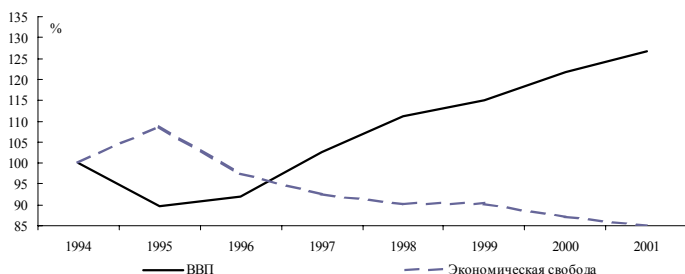
Проблему можно проиллюстрировать графически. На рис. 1а и 1б представлены траектории ВВП и индекса экономической свободы Heritage Foundation (HF). За 1995–2001 гг. ВВП в Польше вырос на 40%, экономическая свобода – на 22%. «Эластичность» роста по свободе равна 1,75. В Беларуси за этот же период ВВП вырос на 27%, экономическая свобода – уменьшилась на 15%. «Эластичность» роста по свободе равна –1,78. Парная регрессия по 24 странам с переходной экономикой дает коэффициент при экономической свободе, равный единице, то есть «парящий орел» (более высокие, чем прогнозирует уравнение, темпы роста в Польше) и «загадка» (отрицательная эластичность роста по экономической свободе для Беларуси) – подходящие метафоры.

\* Александр Чубрик, экономист Исследовательского центра Института приватизации и менеджмента.

а)



б)



Примечание: 1994 г. = 100.

Источник: Transition Report (разные выпуски); Index of Economic Freedom (разные выпуски); расчеты автора.

**Рис. 1. ВВП и экономическая свобода в Польше (а) и Беларуси (б)**

В настоящей работе проведен краткий анализ роста ВВП в Беларуси, а также сделаны некоторые оценки достоверности статистики ВВП и качества роста ВВП в 1996–2002 гг.

## 2. Факторы экономического роста в странах с переходной экономикой

Специфика стран с переходной экономикой заключается в том, что институциональная среда в них изменяется, и среднесрочный рост будет зависеть от того, какая среда будет создана. Все страны с переходной экономикой начинали с неэффективной системы институтов социализма, но не все создали институты капитализма. Различия в осуществляемых преобразованиях обуславливают перспективы экономического и социального развития этих стран. Реформы формируют новую среду функционирования экономических аген-

тов, то есть новые стимулы экономического поведения, и в конечном итоге являются основным фактором роста в странах с переходной экономикой.

Анализ работ, посвященных экономическому росту в странах с переходной экономикой (см., например, De Melo et al. (1997), Havrylyshyn et al. (2000), Fisher and Sahay (2000), Чубрик (2000а и 2000б), Чубрик, Ракова и Пелипась (2002)), позволяет сделать следующие выводы.

Ключевыми факторами экономического роста в странах с переходной экономикой являются макроэкономическая стабилизация, структурные реформы и сокращение государственных расходов. Развитие рыночных институтов является существенным, но не основным фактором экономического роста. В более свободных странах с переходной экономикой темпы экономического роста выше. Реформы позитивно влияют на экономический рост; комплексные реформы наиболее благоприятны для роста.

Стартовые условия оказывают влияние на рост в силу следующих причин. Во-первых, большие искажения структуры экономики требуют большего времени для исправления, а значит, приводят к более глубокому спаду выпуска. Во-вторых, обеспеченность природными ресурсами хотя и способствует привлечению инвестиций, но сдерживает реформы, так как является своего рода «ресурсной подушкой» для бюджета и предприятий. В-третьих, близость к Западной Европе и относительно непродолжительный период социализма позитивно повлияли на способность экономических агентов адаптироваться к новым институтам и сделали проводимую политику более либеральной.

Основные макроэкономические показатели влияют на привлечение прямых иностранных инвестиций, а институциональные факторы способствуют привлечению портфельных инвестиций.

Наибольший рост благосостояния достигнут теми странами с переходной экономикой, где проводимая политика была нацелена на вступление в Европейский союз.

Прямые иностранные инвестиции являются важным фактором роста в странах с переходной экономикой. Динамика прямых иностранных инвестиций тесно связана с индексами экономической свободы и либерализации, демократизации и индексами реформ. Наибольшее влияние на инвестиции оказывают показатели, которые характеризуют инвестиционный климат и среду, в которой действуют экономические агенты.

Макроэкономическая стабильность и структурные реформы были ключевыми факторами роста ВВП в странах с переходной экономикой. Это подтверждается эмпирическими данными – в странах с низкой инфляцией и комплексными реформами (табл. 1).

Таблица 1

**Факторы роста ВВП в странах с переходной экономикой**

<b>Объясняющая переменная</b>	<b>Коэффициент при объясняющей переменной</b>
Инфляция (логарифм)	-2,73
Сводный индекс реформ ЕБРР	12,7
Компоненты индекса реформ ЕБРР:	
- банковская реформа и либерализация процентных ставок	10,0
- политика содействия конкуренции	10,2
- управление и реструктуризация предприятий	12,0
- реформирование инфраструктуры	3,6
- приватизация крупных предприятий	7,7
- либерализация цен	5,7
- рынки ценных бумаг и небанковские финансовые институты	6,1
- малая приватизация	7,7
- внешняя торговая и валютная система	7,8

*Источник:* расчеты автора.

Уравнение, в котором рост ВВП зависит от темпов инфляции, хорошо объясняет темпы роста в Беларуси в 1989–1995 гг. (средняя величина отклонения фактических темпов роста от предсказанных составляет 0,45%) и совсем не объясняет динамику ВВП в 1996–2002 гг. (отклонение составило 9,82%). Уравнение, в котором рост ВВП зависит от индекса реформ ЕБРР, дает в среднем завышенную оценку роста в 1991–1995 гг. (на 6,96%) и в среднем недооценивает рост в 1996–2001 гг. (на 5,8%). Таким образом, факторы, которые выделяются в литературе по экономическому росту в странах с переходной экономикой, не позволяют объяснить достаточно высокие темпы роста в Беларуси во второй половине 1990-х гг. Это является эмпирической подоплекой использования выражения «белорусская загадка» применительно к росту ВВП в Беларуси в 1996–2002 гг.

### **3. Альтернативные оценки роста ВВП в Беларуси**

Российский экономист Г. Ханин в работе «Динамика экономического развития СССР», которая подытожила результаты более ранних его исследований в области альтернативных оценок экономического роста в Советском Союзе, отмечал, что «к благоприятным условиям искажения экономической информации относятся: 1) быстрая обновляемость продукции данной производственной ячейки; 2) резкие изменения уровня цен в народном хозяйстве». Это полностью справедливо для любой экономики советского типа, где одной из основных целей экономической политики являются высокие темпы роста выпуска. Беларусь не стала исключением. В сере-

дине 1999 г. появилось два постановления Совета министров, допускающие установление новой (повышенной) цены на новый товар. Предприятия использовали их как возможность увеличивать цены, быстро обновляя ассортимент продукции, а статистические органы – как возможность увеличивать ВВП, поскольку «новые» товары не дефлировались, а включались в ВВП по новой цене. К сожалению, отсутствие данных о динамике ассортимента продукции белорусских предприятий не позволяет сделать оценку завышения ВВП за счет этого фактора.

Вторую «лазейку» для завышения выпуска обеспечила высокая инфляция. В условиях регулирования цен и высокой инфляции ВВП легко зависить. Для этого рост цен нужно представить как увеличение выпуска (табл. 2). Поскольку большинству белорусских предприятий доводятся плановые показатели по росту производства<sup>1</sup>, существует высокая вероятность того, что этой возможностью ВВП пользовались. Кроме того, в условиях двузначной или трехзначной инфляции обычная статистическая погрешность может привести к еще большим погрешностям в расчете темпов роста реального ВВП.

Таблица 2

**Возможности завышения ВВП в условиях инфляции**

	Повышение цен		Выручка	Увеличение выпуска	
	Выпуск	Цена		Выпуск	Цена
Период 0	100	1	100	100	1
Период 1	100	1,2	120	120	1

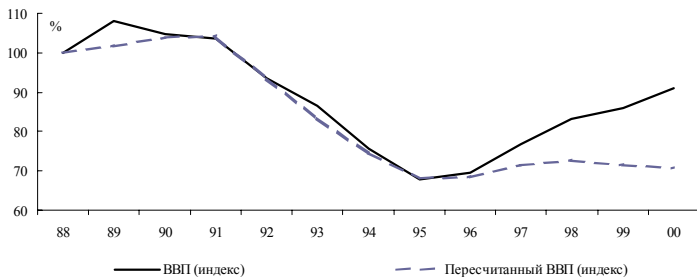
Повышение цен на продукцию на 20%, которое при неизменном выпуске приведет к росту выручки на 20%, можно представить как повышение выпуска со 100 до 120 единиц при неизменных ценах.

Динамика ВВП может быть оценена на основе динамики некоторых других показателей (например, потребления электроэнергии). Начиная с 1996 г. ВВП и потребление электроэнергии перестали быть показателями с синхронной динамикой. Пересчитанный по потреблению электроэнергии рост за 1996–2001 гг. на 20,5 процентных пункта ниже роста ВВП по данным официальной статистики<sup>2</sup> (рис. 2).

<sup>1</sup> Согласно данным опроса Института приватизации и менеджмента, проведенного среди руководителей 324 приватизированных и государственных промышленных предприятий, только 5,4% респондентов плановые темпы роста объемов производства не доводились вышестоящими органами ([www.ipm.by/index.pl?topicid=e65b3b37&briefid=ca78b4ba38c72e3a](http://www.ipm.by/index.pl?topicid=e65b3b37&briefid=ca78b4ba38c72e3a)).

<sup>2</sup> Результаты регрессии, построенной для 25 стран с переходной экономикой за 3 года, дают эластичность прироста ВВП по приросту потребления электроэнергии, равную 1. Такая же эластичность существует в Беларуси исходя из динамики потребления электроэнергии и роста ВВП в 1990–1995 гг.

## БЕЛОРУССКИЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ: ЗАГАДКА ИЛИ МИРАЖ?



*Примечание:* 1988 г. = 100.

*Источник:* расчеты автора по данным Министерства статистики и анализа Республики Беларусь.

### Рис. 2. Рост ВВП и потребление электроэнергии

В условиях множественности курсов ВВП завышался с 1996 по 2000 гг. Это было вызвано тем, что чистый экспорт включался в ВВП по официальному курсу рубля, который был существенно завышен. Поскольку чистый экспорт был отрицательным, ВВП постоянно завышался на величину, равную произведению долларовой величины чистого экспорта на частное рыночного и официального валютных курсов. За эти пять лет завышение темпов роста ВВП составило всего 1,8 процентных пункта, однако в 1998 г. эта величина составляла 7,6 процентных пункта (Чубрик (2001)).

В работе «Миф о коллапсе выпуска после коммунизма» экономист А. Ослунд (Aslund (2001)) показал, что включение теневой экономики в ВВП позволяет более корректно оценить глубину трансформационной рецессии. В частности, спад ВВП в Беларуси в 1991–1995 гг. был меньше на 2,2 процентных пункта. Из этого следует, что если доля теневое сектора в экономике выросла за последние годы, то рост ВВП в Беларуси был занижен. В частности, рост ВВП в 2000–2001 гг. может частично объясняться выходом части оборота из теневое сектора (косвенный индикатор – увеличение поступлений валютной выручки после унификации обменного курса на 410 млн долл. в 2000 г. и 980 млн долл. в 2001 г.). Таким образом, все приведенные аргументы относительны: в госсекторе ВВП завышается, в частном – занижается. Белорусская загадка остается без отгадки.

## 4. Заключение: издержки упущенных возможностей

Экономисты, которые занимаются проблемами экономического развития, отмечают, что рост ВВП не является самоцелью. Экономический рост должен приводить к повышению благосостояния насе-

ления, особенно беднейшей его части (Easterly (2002)). В Беларуси рост ВВП не сопровождался повышением уровня жизни населения. За 1996–2002 гг. ВВП на душу населения в Беларуси вырос на 45%, а средний доход беднейших сорока процентов домохозяйств – только на 12%. В условиях отсутствия реформ можно говорить о том, что Беларусь понесла издержки упущенных возможностей (Чубрик, Ракова, Пелипась (2002)). В то время как страны-реформаторы осуществляют реструктуризацию экономики, занимают ниши в системе международного разделения труда, в тех странах, которые отказались от реформирования и сделали ставку на возрождение административной экономики, национальная конкурентоспособность снижается, а экономика становится все менее эффективной. Даже сравнение отдельных показателей развития трех стран – Беларуси, Литвы и Польши – позволяет оценить издержки упущенных возможностей от отсутствия реформ в Беларуси (табл. 3).

Таблица 3

**Беларусь, Литва и Польша:  
некоторые итоги трансформации экономики**

<b>Основные макроэкономические показатели</b>	<b>Беларусь</b>	<b>Литва</b>	<b>Польша</b>			
ВВП в 2000 г. (1989 г. = 100), %	85,0	65,0	127,0			
Среднегодовой ИПЦ (1989–2000 гг.)	240,8	73,0	58,1			
Прямые иностранные инвестиции на душу населения за 1990–2000 гг., долл.	123,0	646,0	751,0			
<b>Уровень жизни (данные за 2000 г.)</b>						
Средняя зарплата, долл.	70,0	273,0	465,0			
МЗП, долл.	3,0	108,0	155,0			
Средняя пенсия по возрасту, долл.	31,0	78,0	210,0			
Безработица, %	2,1	11,0	14,0			
Пособие по безработице, долл.	5,0	34,0–60,0	100,0			
Уровень бедности, %	42,6	16,0	6,9			
<b>Социальные индикаторы</b>						
	1992	1999	1990	1999	1992	1999
Средняя продолжительность жизни, лет	70,0	68,4	70,3	72,1	71,1	73,2
Коэффициент смертности	10,7	13,4	15,4	8,6	9,9	6,5

Источник: Чубрик, Ракова, Пелипась (2002).

Среднегодовые темпы инфляции в Беларуси в 3,3 раза превысили темпы инфляции в Литве и в 4,1 раза – темпы инфляции в Польше. Кроме того, приток прямых иностранных инвестиций был

незначительным – всего 123 долл. на душу населения, что в 5,3 раза меньше, чем в Литве, и в 6,1 раза меньше, чем в Польше.

В 2000 г. средняя зарплата в долларовом эквиваленте в Беларуси была в 3,9 раза меньше, чем в Литве, и в 6,6 раза меньше, чем в Польше. Несмотря на то что белорусским правительством постоянно подчеркивалась социальная направленность всей проводимой политики, уровень социальной защиты населения в Беларуси оказался существенно ниже, чем в указанных странах. Минимальная заработная плата в Беларуси в 2000 г. была в 36 раз ниже, чем в Литве, и в 51,7 раза ниже, чем в Польше, пенсия по возрасту – в 2,5 и 6,8 раза, пособие по безработице – в 9,4 и 20 раз соответственно. За чертой бедности в Беларуси в 2000 г. проживало более 40% населения. По сравнению с 1990 г. средняя продолжительность жизни в Беларуси сократилась почти на 2 года, в то время как в Литве и Польше она возросла на 2 года. Смертность в Беларуси возросла на 2,7 промилле, а в Литве и Польше – снизилась на 6,8 и 3,4 промилле соответственно.

Что потеряла Беларусь, отказавшись от проведения реформ? Во-первых, инвестиции. Реформы могли бы привлечь в Беларусь инвестиции, которые принесли бы в страну новые технологии, рабочие места и высококвалифицированный менеджмент, а также способствовали бы обновлению основного капитала (износ основного капитала в Беларуси превысил 80%), повышению производительности и росту благосостояния населения.

Во-вторых, конкурентоспособность. В то время как страны-реформаторы в значительной степени переориентировали свою внешнюю торговлю на западные рынки, основным рынком для Беларуси осталась Россия, причем белорусский экспорт в эту страну в последние годы сокращается, а импорт российских товаров в Беларусь – растет.

В-третьих, возможность роста доходов населения. В Польше в 1996–2000 гг. на 1% прироста ВВП пришлось 2,54% прироста заработной платы. Согласно такой величине эластичности средняя заработная плата в Беларуси в 2001 г. должна была составить 168, а не 89 долл. Это значит, что только в 2001 г. каждый работник потенциально мог бы получить на 840 долл. больше.

Кроме того, за годы роста ВВП и отсутствия реформ в Беларуси произошло снижение численности населения. Конечно, снижение рождаемости и рост смертности – сложные феномены, но низкий уровень жизни и отсутствие перспектив явно не способствуют росту рождаемости. В результате роста смертности и снижения рождаемости население Беларуси сократилось за 1994–2002 гг. на 375 тыс. человек.

Наконец, отсутствие экономических реформ наряду с усилением авторитарных тенденций в политической сфере, существенной деформацией демократических институтов и давлением на суще-



ствующие структуры гражданского общества создают весьма неблагоприятный имидж страны в глазах международного сообщества.

## Литература

- Пелипась И. (2000) Экономическая свобода или регулируемый рынок, *Квартальный бюллетень Клуба экономистов*, 1,4, 104–124.
- Ханин Г. (1991) *Динамика экономического развития СССР*, Новосибирск, Наука.
- Чубрик А. (2000) Факторы экономического роста в странах с переходной экономикой, *Квартальный бюллетень Клуба экономистов*, 1,4, 125–145.
- Чубрик А. (2001) Экономика Беларуси: статистический обзор, *ЭКОВЕСТ*, 1,2, 172–194.
- Чубрик А., Ракова Е., Пелипась И. (2002) Экономическая свобода и экономическое благосостояние (отложенные реформы: издержки упущенных возможностей), *ЭКОВЕСТ*, 2,1, 4–44.
- Aslund, A. (2001) The Myth of Output Collapse after Communism, *Carnegie Endowment Working Paper*, 18.
- Business in Central and Eastern Europe*, December 2000.
- De Melo, M., Denizer, C., Gelb, A., and Tenev, S. (1997) Circumstance and Choice: the Role of Initial Condition and Policies in Transition Economies, *World Bank Policy Research Working Paper*, 1866.
- De Melo, M., Denizer, C., and Gelb, A. (1996) From Plan to Market: Patterns of Transition, *World Bank Economic Review*, 10.
- Easterly, W. (2002) *The Illusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England (fifth printing).
- Fisher, S., Sahay, R. (2000) Transition Economies After Ten Years, *IMF Working Paper* WP/00/30.
- Havrylyshyn, O., Izvorski, I., and van Rooden, R. (2000) Institutions Matter In Transition, But So Do Policies, *IMF Working Paper* WP/00/70.
- Index of Economic Freedom* (1997–2002) The Heritage Foundation, The Wall Street Journal.
- Nations in Transit* (1997–2001) Freedom House, Inc., Transaction Publishers.

### 4.3. ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ В БЕЛАРУСИ: ФАКТОРЫ, ОСОБЕННОСТИ, ПЕРСПЕКТИВЫ\*

Основной целевой установкой макроэкономической политики на долгосрочную перспективу является поддержание высоких темпов роста основного макроэкономического показателя – валового внутреннего продукта (ВВП). Обеспечение высоких темпов роста ВВП является экономической основой достижения главной цели воспроизводства – повышения благосостояния населения Беларуси.

Анализ экономического развития за последний период показывает, что в экономике страны сохраняются положительные тенденции в изменении ВВП наряду с наличием значительных негативных процессов. К последним относятся: рост доли убыточных предприятий; снижение рентабельности производства; рост просроченной задолженности; сверхнормативный рост старения основных средств; недостаточная инновационная, инвестиционная и предпринимательская активность и т. д.

Указанные негативные моменты создают угрозу имеющимся положительным тенденциям, которые становятся все менее удовлетворительными. Более того, сейчас уже стало очевидным, что поддерживать положительную динамику ВВП прежними методами и инструментами экономической, в том числе макроэкономической, политики достаточно трудно, поскольку возможности действующей системы государственного управления при ограниченном использовании методов рыночной саморегуляции практически исчерпаны.

Однако говорить о полностью неправильной экономической политике в период переходного этапа в Беларуси представляется неверным. Необходимо четко видеть те трудности, с которыми Беларусь столкнулась в ее новейшей истории.

Беларусь, следуя общему направлению реформ в России и других странах, начиная с 1991 г. активно разрушала институты централизованного управления, осуществляя политику либерализации внутреннего рынка (в первую очередь ценообразования) и внешнеэкономических отношений. Однако в условиях, когда старые институты были мало дееспособны, а новые рыночные еще не сформировались (сюда необходимо добавить неразвитость рыночного менеджмента, отсутствие важнейших институтов суверенного государства), либерализация на начальной стадии переходного периода не принесла желаемого успеха, поскольку рыночные импульсы, возникающие в экономике, не получали адекватных откликов. В результате ВВП катастрофически снижался. Фактически

\* Виктор Пинигин, к.э.н., заместитель директора Научно-исследовательского экономического института Министерства экономики Республики Беларусь.

ки в начале экономических реформ образовался «институциональный вакуум». И дело не в том, что этот вакуум не хотели заполнить, а в том, что создание формальных (законодательных) и тем более неформальных (моральных норм, традиций и т. д.) институтов цивилизованного рыночного хозяйства – процесс весьма длительный. Как следствие данной ситуации субъекты экономики оказались дезориентированы, при этом отсутствие формальных ограничений, формируемых институциональной средой, привело к антиобщественным формам присвоения, к стремлению монополизировать различные сферы деятельности, к недобросовестной конкуренции, галопирующему росту цен, систематическим неплатежам, коррупции, неспособности государства выполнять социальные функции, криминализации экономики и другим негативным явлениям. Вместе с тем, либерализация позволила уравновесить товарный рынок, активизировать процесс создания новой институциональной среды рыночного типа.

После выборов в 1994 г. первого президента страны начался этап укрепления и создания сильных государственных институтов при одновременном замедлении процессов либерализации экономики. Такой подход в условиях, когда страна шла к экономической катастрофе, во многом был оправдан. Задача состояла в том, чтобы путем прямого субсидирования и налогового стимулирования, ужесточения контроля и ответственности на всех уровнях экономики остановить процесс падения и одновременно создать необходимую институциональную среду и инфраструктуру рынка.

В результате этой политики, отсутствия обвальнoй приватизации при ужесточении контрольно-административных функций государства и одновременного сохранения высокого внутреннего спроса, создаваемого кредитно-денежной эмиссией, удалось удержать на плаву большинство предприятий в условиях роста ВВП и объема промышленного производства, обеспечить низкий уровень открытой безработицы, сохранить стабильность в стране, ограничить резкое расслоение населения по доходам.

Таким образом, подъем в белорусской экономике был в основном достигнут за счет восстановления и укрепления тех функций государства, которые были разрушены или ослаблены в начале перестроечных процессов. Вместе с тем в последние годы становится ясно, что возможности действующей системы государственного регулирования ограничены. Одновременно опыт новейшей истории Беларуси показывает, что механизмы, основанные на экспансионистской накачке денег в экономику, все менее эффективны, а применение ресурсов по заниженным ценам (рабочей силы, энергоресурсов и др.) становится все менее возможным.

Учитывая это, в последнее время идет процесс постепенного уменьшения эмиссионной поддержки экономики, направленной на финансовую стабилизацию, снижение темпов девальвации и инф-

ляции, придания нового качества экономическому росту, основанному на финансовых стимулах производства, в условиях ужесточения бюджетных ограничений. Однако сегодня основным тормозом экономического роста является неблагоприятная институциональная среда, в том числе та ее часть, которая координирует макроэкономические процессы.

В решении проблем формирования и функционирования институтов рыночного типа решающая роль отводится государству. Стратегическая цель государства в переходный период – содействие системному формированию новых экономических отношений, что предполагает поддержку частного предпринимательства, организацию преобразования государственных предприятий и собственности, разработку и контроль соблюдения «правил игры» на рынках и многое другое. Фактически государство должно создавать условия дальнейшей либерализации и деbüroкратизации экономики, уменьшения административных барьеров для организации и ведения бизнеса. Тем самым государство должно создавать условия для уменьшения собственного прямого административного вмешательства в экономику, для раскрепощения предпринимательской активности, а не для чрезмерной опеки, порождающей одновременно необоснованные гарантии и иждивенчество. Вместе с тем государство должно жестко контролировать и обеспечивать соблюдение субъектами законодательства, регламентирующего права собственности и поведение на рынках.

Не отрицая в целом позитивную и активную роль государства в условиях рынка, и особенно в период движения к нему, следует отметить неэффективность тех функций, которые оно выполняет сегодня с использованием административных рычагов оперативного вмешательства в текущую деятельность предприятий.

Возврат к прямым административным методам государственного регулирования экономики в условиях неразвитости (скорее, отсутствия) институциональной среды рыночного типа и наступающего глубокого социально-экономического кризиса был оправдан. Однако сегодня такая система управления является значительным тормозом социально-экономического развития, поскольку не позволяет использовать в полном объеме предпринимательскую энергию. Более того, в условиях отсутствия механизма ответственности и контроля в деятельности чиновников создаются предпосылки для злоупотреблений, принятия решений не с позиции и в интересах страны в целом, а в угоду индивидуальных и групповых корыстных интересов. Последнее обусловлено во многом низкой заработной платой работников органов управления, что одновременно стимулирует отток наиболее квалифицированных кадров в коммерческую сферу и обуславливает в целом недостаточную компетентность и подготовленность кадров государственного аппарата управления к системным преобразованиям и системному регулированию экономики.

В этой связи первостепенной задачей является формирование системно полной законодательно-правовой базы, регулирующей экономические отношения рыночного типа и проведение административной реформы, которая максимально исключала бы оперативные исполнительно-распорядительные функции государственного управления, сосредоточив их на преимущественно политических и регулятивных функциях, основанных на использовании механизмов рыночной саморегуляции. Главной задачей государства поэтому является создание институциональных основ саморазвития.

В настоящее время необходимо вернуться в русло рыночных реформ, ускорить либерализацию экономики, задействовать более полно предпринимательскую энергию отечественных предпринимателей и возможности иностранных инвесторов. Сегодня, в отличие от начала перестроечных процессов, имеется более совершенная нормативно-правовая база, лучше развиты организационные структуры рыночного типа, значительно изменились неформальные институты – население в большей мере поддерживает рыночные отношения.

Сегодня в целях обеспечения экономического роста необходимо ускорить реструктуризацию и приватизацию крупных предприятий. Важно также создать условия для развития и увеличения поддержки малого и среднего бизнеса, что позволит:

- аккумулировать собственные и заемные средства населения для создания частных предпринимательских структур;
- продемонстрировать другим странам и международным структурам приверженность Беларуси рыночным принципам и свободам;
- создать новые рабочие места;
- сформировать предпосылки для формирования среднего класса, являющегося основой социальной стабильности в обществе;
- повысить устойчивость, гибкость и адаптивные возможности народнохозяйственного комплекса страны.

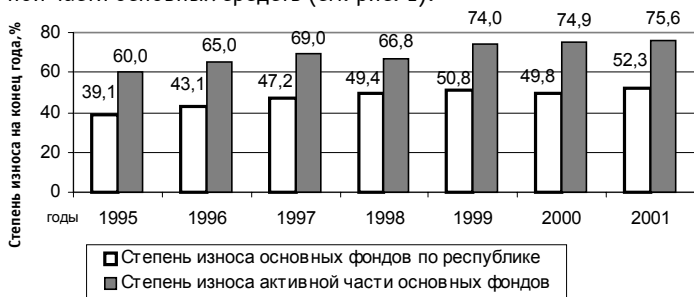
В части институционального обеспечения процесса развития предпринимательства необходимо упростить систему регистрации (по некоторым видам деятельности перейти от разрешительного к заявительному способу), сократить количество лицензируемых видов деятельности, ограничив их исключительно теми, которые могут создать угрозу национальной, в том числе экономической, безопасности страны, окружающей среде, здоровью и жизни людей.

Благоприятная институциональная среда и более совершенная макроэкономическая политика должны позволить решить сложную проблему продолжения старения основного капитала.

Нынешний этап воспроизводства в республике характеризуется резким снижением коэффициента обновления основных фондов при сохранении практически на том же уровне коэффициента выбытия. В частности, в белорусской промышленности коэффициент обновления до начала переходных процессов составлял 6–8%,

а по данным за последние три года он колеблется в пределах 1,5–2,4%. Это значит, что если раньше полное обновление фондов можно было осуществить за 12–16 лет, то в новых условиях – за 42–66 лет. При этом в таких отраслях, как химическая и нефтехимическая промышленность, машиностроение и металлообработка, где коэффициент обновления самый низкий, потребуются еще больший срок.

Следствием низкого уровня обновления основных средств является нарастание уровня износа выбытия основных фондов. Особенно угрожающей представляется динамика роста износа активной части основных средств (см. рис. 1).



**Рис. 1. Степень износа основных фондов по народному хозяйству**

Как следует из данных статистики, уровень износа активной части основных средств по экономике в целом превысил предельную величину экономической безопасности по данному показателю (60%) и продолжает расти. Особенно опасная ситуация сложилась в химической и нефтехимической промышленности (уровень износа активной части 85,4%), машиностроении и металлообработке (84,7%), промышленности строительных материалов (76,3%), легкой промышленности (79,3%), строительстве (79,1%), сельском хозяйстве (79%). Высокий уровень износа основных фондов не только негативно влияет на конкурентоспособность экономики страны и перспективы ее роста, но и создает реальные угрозы окружающей среде и здоровью работников, использующих изношенные средства производства в трудовой деятельности, по причине высокой аварийности, устаревших технологий и оборудования. Одновременно растут расходы на текущий и капитальный ремонт.

Вместе с тем в рыночной экономике роль материально-вещественных факторов исключительно велика. Поэтому в мире происходит постоянный рост основных средств при одновременном качественном совершенствовании. В этом процессе исключительно велика роль инвестиций. В последние годы в Республике Беларусь доля инвестиций в основной капитал составляла 16–18%. Для развитых стран такая доля инвестиций в ВВП является вполне достаточной – она позволяет нормально обновлять производственный

аппарат на новой технической основе. Однако, как уже отмечалось, в Беларуси подобного процесса не наблюдается. Это происходит прежде всего по причине несоразмерно малого ВВП по отношению к используемым основным фондам. Другими словами, указанная доля инвестиций была бы достаточной, если бы ВВП был значительно больше и/или основные фонды для его производства были бы меньше по объему. Следовательно, требуется более высокая фондоотдача имеющихся основных фондов. Однако, вследствие низкой производительности производственного аппарата, а также невысокой загрузки производственных мощностей в связи с недостаточной конкурентоспособностью производимых товаров по цене и качеству, фондоотдача без реструктуризации производств и привлечения инвестиций не может быть увеличена.

Определенным источником инвестиций могло бы быть увеличение доли валового накопления и в его составе доли инвестиций в ВВП. Этого можно достичь, во-первых, на основе снижения доли конечного потребления, а, во-вторых, путем привлечения иностранных инвестиций, которые, как правило, ведут к дефициту торгового баланса.

Первый путь является ограниченным в условиях невысокого уровня жизни и бедности населения и может осуществляться постепенно на основе опережающего роста валовых накоплений по отношению к росту конечного потребления в условиях роста ВВП. Однако это значит, что проблему старения решить в ближайшее время не удастся, так как для этого необходимо удвоить долю инвестиций в ВВП.

Второй путь представляется более приемлемым, так как не связан с уменьшением роста потребления населения страны. Более того, иностранные инвестиции вызывают одновременно не только рост импорта инвестиционных товаров в страну, но и увеличение загрузки мощностей отечественных производителей инвестиционных товаров и, как следствие, рост ВВП и потребления населения. Как показывает практика, иностранные инвестиции имеют более высокую отдачу, так как основаны, как правило, на более прогрессивных технике и технологиях с использованием более эффективного менеджмента.

Определенные возможности для обновления активной части основных фондов лежат в изменении структуры инвестиций. Необходимо поддерживать складывающуюся в последние годы тенденцию увеличения доли инвестиций производственного назначения, а в их составе доли инвестиций на машины, оборудование, инструмент.

Существенный резерв ускорения воспроизводства основных фондов страны заложен в сокращении незавершенного строительства. На 1 января 2003 г. в незавершенном строительстве числится 17045 объектов, из них 8353 – производственного назначения. Балансовая стоимость объектов незавершенного строительства составила 4175 млрд руб., что почти равно годовой инвестиционной программе страны. Такой значительный объем незавершенки

является результатом старой болезни – распыления капитальных вложений при ограниченности финансовых средств.

В этих условиях проблема может быть решена только путем, во-первых, установления моратория на включение новых объектов в государственную программу, во-вторых, продажи или привлечения средств зарубежных или отечественных инвесторов, в том числе для перепрофилирования строящихся объектов, в-третьих, консервации с последующим возобновлением строительства в более поздние сроки, в-четвертых, разборки бесперспективных и экономически нецелесообразных незавершенных объектов.

В настоящее время правительством Беларуси одобрен проект Программы снижения сверхнормативного незавершенного строительства на 2003–2005 гг., который должен, хотя и не радикально, но содействовать уменьшению объема незавершенного строительства.

Для приведения в соответствие ВВП и основных фондов целесообразно также реализовать меры по выведению из действующего производства неиспользуемых мощностей. Неиспользуемые или малоиспользуемые основные фонды ложатся тяжелым бременем на финансы предприятий, препятствуют нормализации их финансового положения, стимулируют завышение цены предложения на выпускаемую продукцию. На фактически неиспользуемое оборудование начисляется амортизация и взимается налог на имущество. В результате искажается структура затрат, а потенциально прибыльные предприятия становятся нерентабельными.

Для разгрузки предприятий от незагруженных мощностей целесообразно: осуществлять их консервацию (на период до наступления момента, когда возникнет необходимость, обусловленная появлением спроса на соответствующую продукцию) с освобождением законсервированных мощностей от уплаты налога на недвижимость и от начисления амортизации; проводить продажу неиспользуемого имущества предприятий (в том числе, учитывая их неликвидность, по ценам, ниже отраженных в балансе предприятий) новым владельцам, которые имеют возможность их эффективного использования; списывать с баланса и утилизировать непригодные и невостребованные на рынке производственные фонды, которые не имеют шансов на использование в будущем.

Для привлечения инвестиций в белорусскую экономику требуется создать нормальный инвестиционный климат, который определяется социальными, экономическими, организационными, институциональными и политическими факторами и предпосылками, создающими условия для инвестирования в экономику страны. Сегодня в Беларуси инвестиционный климат хотя и не лишен недостатков, но постоянно улучшается. Вместе с тем, для привлечения прежде всего иностранных инвестиций необходимо обеспечить последовательное проведение реформ, направленных на совершенствование институциональной среды и создание макроэкономических условий для ин-



вестиций. Необходимо: создать надежные гарантии по защите собственности иностранных и частных инвесторов; значительно сократить административные барьеры на пути открытия и развития бизнеса; повысить качество и обеспечить стабильность основных институтов, регулирующих финансовые и экономические отношения; более активно продолжить формирование рыночной инфраструктуры; повысить кредитные возможности и надежность банковской системы, в том числе за счет разгосударствления банков и продажи государственных долей участия в банках нерезидентам; снизить уровень инфляции до умеренного и обеспечить стабильность и полную конвертируемость национальной валюты; создать рынок земли, расширив права собственности на землю; сократить налоговое бремя на производителей продукции, осуществляющих деятельность на территории республики; развивать систему страхования инвестиционных рисков; расширить информационное обеспечение инвестиционной деятельности; активизировать сотрудничество с международными финансовыми организациями, прежде всего МВФ.

Как показывает мировой опыт, важным фактором привлечения иностранных инвесторов в экономику страны является их участие в разгосударствлении и приватизации государственных средних и крупных предприятий. Учитывая, что в Беларуси процесс разгосударствления и приватизации находится лишь на начальном этапе, от этого фактора можно ожидать значительных результатов. Вместе с тем, с учетом постоянного старения капитала и, как следствия, угрозы полной потери конкурентоспособности, этот процесс целесообразно значительно ускорить.

Для обновления и модернизации основных фондов большое значение имеют, конечно, и отечественные инвестиции. Их росту должны содействовать новая амортизационная политика, развитие лизинга, снижение процентных ставок по кредитам по мере снижения уровня инфляции, выделение бюджетных средств посредством конкурсного отбора инвестиционных проектов и др.

Обеспечение привлечения инвестиций в экономику страны предполагает рост валовых сбережений домашних хозяйств, предприятий и государства и их использование в возрастающей доле на валовое накопление и инвестиции в основной капитал при постепенном снижении доли финансовых операций (накопления валютных резервов, вывоза капитала, чистого погашения государственного долга и др.).

С учетом ориентации экономики на рост нормы накопления, рост конечного потребления должен быть высоким, но несколько ниже темпов роста ВВП. Вместе с тем представляется целесообразным продолжить политику, направленную на высокие темпы роста долларového эквивалента заработной платы. Такой экономический курс позволит: во-первых, создать более сильные стимулы к труду; во-вторых, обеспечить более приемлемые условия воспроизводства основного

фактора – человеческого капитала; в-третьих, сдержать отток наиболее квалифицированных кадров за рубеж; в-четвертых, способствовать росту объемов совокупного спроса; в-пятых, создать базу для роста валовых сбережений, которые при соответствующих рыночных механизмах трансформируются в инвестиции в основной капитал.

Как показывают данные последних лет, наибольший вклад в динамику ВВП со стороны спроса вносит потребление домашних хозяйств (табл. 1). Особенно это характерно для 2001 г. Однако в последние два года рост платежеспособного спроса населения в значительной мере покрывался импортом, что объясняет снижение ВВП за счет этого фактора. В целом, хотя экспортный спрос в реальном выражении растет, внешняя составляющая на протяжении большинства последних лет отрицательно влияет на динамику ВВП, что делает актуальным проблему импортозамещения.

Таблица 1

**Разложение прироста ВВП по элементам конечного спроса, %**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Прирост ВВП	2,8	11,4	8,4	3,4	5,8	4,7	4,7
Вклад элементов конечного спроса, в том числе:							
Конечное потребление – всего	106,2	71,0	110,8	189,9	102,3	226,7	139,1
в том числе:							
- потребление домашних хозяйств	114,2	57,4	96,5	154,9	78,8	213	136
- потребление государственных учреждений	-9,3	12,4	13,5	32,7	22,3	13,1	3,2
- потребление некоммерческих организаций	1,3	1,2	0,8	2,3	1,2	0,6	-0,1
Валовое накопление – всего	64,4	33,2	65,2	-170,5	42	10,3	9,6
в том числе:							
- накопление основного капитала	-27,6	40,7	73,0	-84,6	-4	-12,3	15,4
- изменение запасов материальных оборотных средств	92,0	-7,5	-7,8	-85,9	46	22,6	-5,8
Сальдо экспорта и импорта	-70,6	-4,2	-76	80,6	-44,3	-137	-48,7
Экспорт				12,5	135,9	64,9	132
Импорт				68,1	-180,2	-201,9	-180,7
<b>ИТОГО</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Источник: Министерство статистики и анализа Республики Беларусь.

С учетом складывающейся ситуации важным является принятие достаточно энергичных мер по повышению конкурентоспособности белорусской экономики при одновременном гибком применении мер временной защиты и поддержки отечественных товаропроизводителей как на внутреннем, так и на внешних рынках.

Для достижения высоких темпов роста производства и доходов населения принципиальным элементом экономической политики является ориентация на развитие производства с высокой добавленной стоимостью, которая характерна для наукоемких, высокотехнологичных, конечных производств. Наоборот, в отраслях добывающих, с малым количеством переделов, добавленная стоимость не столь значительна.

В стратегическом плане большое значение для развития страны имеет правильный выбор отраслевых приоритетов, которые соответствовали бы ее условиям и реализация которых позволила бы ускорить социально-экономическое развитие.

Официальными государственными приоритетами двух пятилетий (1996–2000 гг. и 2001–2005 гг.) наряду с другими являются продовольствие и жилье. Необходимость реализации указанных приоритетов заслуживает особого внимания.

Жилищное строительство, конечно, является важным для страны, в которой несколько сотен тысяч населения нуждаются в жилье. Однако прямое решение данной проблемы, особенно в сложных условиях переходной экономики, является неэффективным. Строительство жилья – импортное производство. По расчетам, полная импортная емкость годовой строительной программы (с учетом потребления импортных ресурсов смежными по цепочке производствами) составляет около 1 млрд долл. Таким образом, развивая строительство, страна увеличивает спрос на импорт, что в условиях дефицита торгового баланса и иностранной валюты создает большие проблемы. Кроме того, увеличение жилищного строительства «отрывает» значительные ресурсы страны от инвестиций в реальное производство, что ведет к его старению и снижению конкурентоспособности, явлениям, действительно характерным для Беларуси.

Гарантированное обеспечение продовольствием населения является важным для любой страны. Однако ставить задачу, чтобы все наиболее важные продукты производились в стране, большая часть районов которой относятся к полосе рискованного земледелия, вряд ли является правильным, так как ведет к неэффективному расходованию ресурсов и не к повышению экономической безопасности (понимаемой как системная категория), а к ее снижению. Более того, в основу решения проблемы продовольственной самодостаточности положен подход, основанный не на повышении эффективности, а на экстенсивном расширении сельскохозяйственного производства. В результате, практически не осуществляется реформирование аграрного сектора, кредитные вложения по льготным процентам даются всем хозяйствам, в том числе и неэффективным, которые заведомо их не вернут. Деньги «закапываются в землю», а самообеспеченность страны продовольствием в целом имеет тенденцию к снижению.

При формировании приоритетов экономического развития Беларуси необходимо исходить: из ее особенностей как малой стра-

ны с открытой экономикой; мировых экономических процессов; национальных, духовных и культурных традиций народа; экономико-географического положения; природно-климатических условий; минерально-сырьевой базы; состояния материально-технической базы отраслей; трудового потенциала и уровня квалификации работающих; научно-технического потенциала. Системный анализ исходных предпосылок показывает, что приоритетным для экономически несамодостаточной малой страны, которой является Беларусь, должна быть экспортная ориентация, основанная на более полном освоении и развитии тех конкурентных преимуществ и ограниченных ресурсов, которыми она обладает (табл. 2).

Таблица 2

**Важнейшие направления повышения конкурентоспособности и приоритеты структурной перестройки экономики**

<b>Конкурентные преимущества Республики Беларусь</b>	<b>Основные направления повышения конкурентоспособности</b>	<b>Приоритеты структурной перестройки; базовые точки роста</b>
Высокое качество человеческого капитала, низкая цена рабочей силы, эффективная система подготовки квалифицированных кадров.	Поддержка образования, науки и инноваций через бюджет. Создание институциональных основ эффективного использования человеческого капитала.	Развитие высокотехнологичных и наукоемких производств; оказание высокоинтеллектуальных, научных и образовательных услуг.
Развитый научно-технический потенциал.	Создание комплексных научно-производственных центров и школ по разработке и освоению прорывных технологий и налаживание производства новой конкурентоспособной продукции. Бюджетная поддержка науки и инноваций. Поддержка малого инновационного бизнеса.	Развитие производств, основанных на технике и технологии V и VI технологических укладов, обеспечивающих выход на мировой рынок и обуславливающих рост доли добавленной стоимости.
Выгодное экономико-географическое положение.	Привлечение инвестиций в развитие транспортной системы, телекоммуникаций и инфраструктуры. Обустройство транспортных коридоров, модернизация путей и подвижного состава. Создание институциональных основ привлекательности белорусских транспортных услуг.	Развитие отраслей услуг транспортного комплекса и телекоммуникаций.
Развитая производственная инфраструктура.	Создание нормального инвестиционного климата в части институциональной среды как дополняющего условия для размещения производств на территории Беларуси.	Увеличение доли инвестиционных вложений в воспроизводственной структуре ВВП.
Наличие магистральных нефте- и газопроводов, проходящих через террито-	Привлечение инвестиций в развитие производств, использующих органическое сырье. Создание условий для увели-	Развитие производств химической и нефтехимической промышленности.

Конкурентные преимущества Республики Беларусь	Основные направления повышения конкурентоспособности	Приоритеты структурной перестройки; базовые точки роста
рию Беларуси.	чения потоков нефти и газа через территорию Беларуси.	
Наличие больших запасов возобновляемых лесных ресурсов.	Привлечение инвестиций для углубления комплексной переработки древесины, расширения ассортимента и улучшения качества изделий.	Развитие деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности.
Обширные земельные ресурсы. Благоприятные природно-климатические условия для кормопроизводства, льноводства, картофелеводства.	Реформирование сельского хозяйства, привлечение инвестиций в подотрасли эффективной специализации сельского хозяйства Беларуси при одновременном соблюдении требований достаточности по критериям продовольственной безопасности.	Развитие кормопроизводства, животноводства, картофелеводства и льноводства.
Наличие больших запасов калийных солей.	Создание новых комплексных удобрений, освоение новых рынков, осуществление государственного протекционизма на зарубежных рынках. Модернизация и перевооружение производства.	Развитие отрасли добычи и переработки калийных солей.
Наличие значительных запасов глины, цементного и другого сырья.	Привлечение инвестиций для модернизации производства и улучшения качества и расширения ассортимента продукции.	Производство кирпича, облицовочных камней, цемента и других видов строительных материалов с улучшенными характеристиками.
Наличие культурных и исторических ценностей, привлекательность природных ландшафтов.	Привлечение инвестиций в развитие инфраструктуры туризма, в обеспечение сохранности и восстановление историко-культурных памятников.	Развитие отрасли туристических услуг.
Наличие производств, производящих конкурентоспособную продукцию на внутреннем и внешнем рынках (тракторы, холодильники, телевизоры, алкогольные и безалкогольные напитки и др.).	Привлечение инвестиций для поддержания и повышения конкурентоспособности, создание нормальных общих институциональных, макроэкономических, налоговых, кредитных, ценовых и институциональных условий воспроизводства для конкурентоспособных производств. Создание интегрированных корпоративных структур. Развитие системы научного обеспечения и смежных производств. Повышение уровня менеджмента.	Развитие соответствующих конкурентоспособных и смежных производств.
Высокий уровень комплексности развития территорий.	Поддержание и развитие комплементарных (дополняющих) отраслей. Развитие кластеров. Улучшение институциональных основ воспроизводства в регионе.	Увеличение инвестиций, ускоренное развитие отраслей территориальной специализации, комплексность развития территорий.

Обеспечив приоритетное развитие этих и сопряженных с ними отраслей, Беларусь сможет создать базу для повышения благосостояния народа, оздоровления нации, создания финансовых предпосылок для массового жилищного строительства. Развитие остальных отраслей должно диктоваться требованиями экономической безопасности, а также спонтанными рыночными силами, обеспечивающими перетоки капиталов.

На обеспечение высоких темпов роста ВВП в долгосрочной перспективе должна работать налогово-бюджетная, кредитно-денежная, валютная и ценовая политика, которые должны содействовать финансовому оздоровлению предприятий реального сектора, создавать нормальный деловой и инвестиционный климат в стране, обеспечить благоприятные стимулирующие условия ускорения производственных процессов. Эти факторы также должны стать конкурентными преимуществами Беларуси.

Либерализация экономики, расширение свобод предпринимательства, увеличение активности субъектов предпринимательства неразрывно связано с уменьшением уровня централизации государством финансовых ресурсов, в первую очередь за счет снижения налоговой нагрузки. Снижение налоговой нагрузки является приоритетным направлением экономической политики Беларуси, поскольку призвано повысить также конкурентоспособность белорусских товаров на внешнем и внутреннем рынках, приблизить уровень налоговых изъятий к показателям наших ближайших соседей.

Следует отметить, что снижение ставок налогов необязательно ведет к снижению налоговых поступлений. В частности, введение унифицированной ставки подоходного налога в России на низком уровне в 13% привело к росту поступлений от данного налога примерно в 1,5 раза. Это обусловлено тем, что многие доходы в результате этой реформы стали легализоваться.

Снижение налоговой нагрузки должно сопровождаться отменой индивидуальных льгот и преференций, сокращением числа и совершенствованием структуры налоговых и неналоговых платежей. Темпы уменьшения уровня налоговой и неналоговой нагрузки не должны быть очень высокими (составлять не более 2–3 пп. от ВВП в год до 2005 г.), поскольку неумеренно резкие подвижки в этой сфере могут привести к бюджетным проблемам, связанным с конкретными сферами финансирования.

В целом налоговое и неналоговое бремя отечественных предприятий должно быть снижено до уровня сопредельных стран, и прежде всего основного партнера, с которым Беларусь находится в едином таможенном пространстве, – России. Это потребует реструктуризации бюджетных расходов. С учетом необходимости повышения конкурентоспособности страны, когда целесообразно наращивать бюджетные расходы на науку, воспроизводство человеческого капитала и инвестиции в основной капитал, возникнет

необходимость значительного сокращения других расходов бюджета и внебюджетных фондов, а именно: на содержание силовых структур, дотации и субсидии сельскому хозяйству, на покрытие затрат по жилищно-коммунальным услугам и др. С учетом изменения доходной и расходной частей консолидированного бюджета уровень дефицита бюджета должен ежегодно находиться в пределах 2% от ВВП, который необходимо покрывать в максимальной степени на неинфляционной основе.

Меры по улучшению структуры и сокращению количества применяемых налогов и сборов должны включать:

- объединение налогов, имеющих сходную налоговую базу и налогоплательщиков;
- сокращение налогов и сборов, взимаемых непосредственно из выручки от реализации продукции (с 5 до 1–2% от выручки);
- унификацию и отмену многочисленных отчислений во внебюджетные и бюджетные фонды;
- повышение роли прямых налогов, снижение налогового давления на зарплату;
- повышение фискального значения экологических и имущественных налогов как основы расширения возможностей местных бюджетов.

Существенно должны измениться способы взимания налогов и налогооблагаемая база большинства налогов. В контексте этих изменений должен быть отменен порядок взимания налогов за еще нереализованную продукцию, осуществлен переход к принципу страны назначения при взимании косвенных налогов (НДС и акцизов) во внешней торговле с Россией и странами СНГ.

Целесообразно постепенно снизить стандартную ставку НДС до 16–18%. Необходимо также сократить ставки подоходного налога до диапазона 10–15%.

Учитывая мировой опыт предоставления налоговых льгот, а также потери от них республиканского бюджета (6–8% от доходов бюджета), в кратчайшие сроки целесообразно максимально сократить число получателей и объем предоставления налоговых льгот, а само льготирование должно осуществляться путем предоставления отсрочки оплаты налоговых платежей, налогового кредита и, в крайнем случае, снижения налоговой ставки или базы, но не отдельным конкретным предприятиям, а сферам деятельности.

Решение указанных задач необходимо осуществлять постепенно, на основе подготовки и введения Налогового кодекса Республики Беларусь, гармонизированного и унифицированного с основными принципами и положениями аналогичного российского документа. Процесс введения налогового кодекса должен осуществляться по частям и завершиться в 2005 г.

Успех либеральной макроэкономической политики экономического роста может быть достигнут только на основе проведения эф-

фактивной кредитно-денежной политики, направленной одновременно на нормальное денежное обеспечение процессов воспроизводства, стабилизацию курса белорусского рубля и снижение инфляционных процессов в стране до умеренного уровня.

Жесткая кредитно-денежная политика в условиях либеральной системы экономических отношений – это та основа, которая позволяет максимально задействовать рыночные стимулы воспроизводства, не дает свалиться экономике страны в состояние анархии. Вместе с тем необходимо учитывать, что инструменты кредитно-денежной политики являются наиболее тонкими, их применение требует наибольшей осторожности. Игнорирование этого факта в прошлые годы, особенно в 1997–1999 гг., еще раз показало, что невзвешенные популистские решения в данной сфере, даже если они имеют благие цели, могут ввести страну в глубокий финансовый кризис, который в конечном счете может создать множество проблем для развития реального сектора и, более того, нанести ему значительный урон.

Особенностью данного момента является и то, что в денежно-кредитной политике можно впасть в другую крайность. Стремление резко подавить инфляцию может привести к ситуации, когда ее быстрое падение будет противодействовать структурным сдвигам в экономике, обуславливать стагнацию ряда производств, которые не могут в силу ряда причин быстро приспособиться к жестким бюджетным ограничениям, но чье функционирование является экономически важным для страны.

В конечном счете необходимо иметь в виду, что кредитно-денежная политика осуществляется не ради себя самой, не ради красивых показателей инфляции, девальвации и др., а в целях создания благоприятных условий для социально-экономического развития страны.

Денежно-кредитную политику целесообразно основывать на прямом инфляционном таргетировании. При этом снижение уровня инфляции должно быть подчинено необходимости максимизации экономического роста, что, как показывает международный опыт, требует плавного ее снижения, поскольку резкое ограничение инфляции на основе быстрого перехода к излишне жесткой денежно-кредитной политике чревато стагнацией производства.

Постепенное снижение инфляции позволит достаточно, хотя и сдержанно, поддерживать перспективные производства, имеющие транзитивные трудности, и осуществлять эффективные структурные изменения преимущественно не путем закрытия предприятий, а на основе их преобразования и развития конкурентоспособных производств.

При установлении прогнозной взаимосвязи реального обменного курса и экономического роста целесообразно учитывать следующие моменты.



Завышение обменного курса может отрицательно сказываться на темпах экономического роста. Поэтому его повышение необходимо увязать с темпами увеличения производительности труда, структурными преобразованиями и в целом с повышением качества и конкурентоспособности национальной экономики.

С другой стороны, чрезмерное занижение реального обменного курса консервирует сложившуюся неэффективную структуру экономики. Повышение рентабельности экспорта посредством занижения курса национальной валюты приводит к стимулированию развития сырьевых отраслей (или отраслей с низкой степенью переработки), демпинговому экспорту, перераспределению ресурсов в пользу экспортеров; усиливает государственное вмешательство в экономику; осложняет обслуживание государственного долга; в большей мере в этих условиях проявляются ценовые диспропорции и отклонения (прежде всего на продукцию естественных монополий и услуги).

В настоящее время имеется значительное отклонение официального обменного курса от паритетного, что связано с действием множества факторов, и прежде всего с низкой страновой конкурентоспособностью Беларуси. Опыт других наиболее успешно развивающихся стран с переходной экономикой показывает, что отклонение обменного курса от паритета является не столь большим, как в Беларуси.

Необходимо иметь в виду, что имеется ряд (неинфляционных) факторов, влияющих на замедление девальвации обменного курса, в частности: состояние производственного потенциала, приток иностранных инвестиций, директивные установки, возможности сокращения энергоемкости и материалоемкости производства, активизация внешнеэкономической политики (в части создания товаропроводящей сети, сервисного обслуживания, рекламы, качества и т. д.). Это значит, что не во всех случаях инфляция должна сопровождаться девальвацией белорусского рубля.

Учитывая, что на экспорт из Беларуси поставляется в основном промышленная продукция, целесообразно изменение обменного курса сопоставлять не с ИПЦ, а с ИЦППП. С помощью последнего индекса следует также рассчитывать реальный курс белорусского рубля. В свою очередь, определенная доля увеличения ИПЦ приходится на выравнивание цен на так называемые неторгуемые товары и услуги (ускоренное повышение внутренних тарифов на ЖКУ и пассажирский городской транспорт) и, в таком случае, в этой части не влияют на конкурентоспособность промышленного экспорта. Более того, снятие перекрестного субсидирования будет способствовать сдерживанию роста цен на промышленную продукцию.

Следует также учитывать наличие валютных резервов, приток валюты в страну по капитальному счету платежного баланса, кумулятивный эффект от замедления инфляции и девальвации и т. д.

Как показывает международный опыт стран с переходным типом экономики, замедление темпов девальвации национальных валют по сравнению с темпами инфляции обусловливается главным образом притоком иностранной валюты на внутренний рынок по капитальному счету платежного баланса (частные иностранные инвестиции, кредиты международных финансовых организаций на модернизацию экономики и т. д.). Как правило, создание привлекательной институциональной среды, приватизация государственных предприятий и либерализация экономики способствуют долговременному сохранению ситуации, когда предложение валюты извне по объемам и темпам роста превышает предложение национальной валюты в связи с проводимой жесткой монетарной политикой. Поэтому инфляция, вызываемая изменением соотношения роста товарного предложения и национальной денежной массы (тем более, что будут расти цены преимущественно на неторгуемые товары и услуги), может иметь место в условиях достаточно высокой степени стабильности обменного курса.

Поэтому в перспективном периоде путь поддержания конкурентоспособности белорусской продукции на основе модернизации отечественных предприятий, снижения налоговой нагрузки и совершенствования товаропроводящих сетей предполагает возможность отставания девальвации от роста потребительских цен, что позволит не только повысить благосостояние населения и выполнить программы ликвидации субсидирования, жилищного строительства, сокращения льготного кредитования сельского хозяйства, но и реально стимулировать развитие отраслей, ориентированных на внутренний рынок, при сохранении положения экспортеров на внешнем рынке.

Политика обменного курса также должна учитывать: во-первых, необходимость поддержания баланса спроса и предложения валюты; во-вторых, достаточность стимулирования экспорта; в-третьих, необходимость защиты отечественных производителей от конкурирующего импорта при поддержании приемлемых цен на непродуцируемые в стране товары; в-четвертых, целесообразность создания достаточных золотовалютных резервов; в-пятых, эффективность сбалансированности счетов платежного баланса.

С учетом более высоких темпов роста ВВП в Беларуси по сравнению с мировым ростом, а также ожидаемого значительного повышения цен на неторгуемые товары и услуги в ближайшие годы, уровень девальвации может быть ниже темпов инфляции на 3–5 пп. в год, что означает укрепление реального курса белорусского рубля. В целом к 2015 г. целесообразно выйти на официальный (он же и рыночный) обменный курс, составляющий 50–60% от паритета покупательской способности (в настоящее время – менее 20%).

Расширение денежной массы должно осуществляться с учетом названных инфляционно-девальвационных процессов, а также из

предположения сокращения скорости обращения денег в условиях снижения инфляционных ожиданий и сохранения положительных процентных ставок по рублевым активам. Это равносильно росту коэффициента монетизации экономики.

Либерализация экономики предполагает дальнейшую либерализацию ценообразования. Многие финансовые проблемы, которые сегодня имеют наши предприятия, являются результатом зарегулированности и перекосов цен, возникших вследствие неоправданного вмешательства государства в свободное ценообразование.

Среди негативных явлений, вызванных административным сдерживанием роста цен, следует также отметить:

- эпизодически возникающие дефициты, резкие отклонения спроса от предложения товаров и услуг;
- искажение экономических ориентиров, поскольку относительный рост цен на продукцию должен стимулировать переток инвестиций в сферу производства;
- косвенное субсидирование Беларусью потребителей соседних стран, с которыми имеются достаточно открытые границы;
- создание неблагоприятного инвестиционного климата, так как зарегулированность цен делает неэффективным вложение денег в белорусскую экономику;
- занижение в составе цены реального вклада работников, так как секвестирование заработной платы является в условиях административного регулирования цен главным способом для предприятий «свести концы с концами»;
- утяжеление затрат промышленности и бюджета в результате перекрестного субсидирования.

Сегодня необходимо максимально отказаться от административного вмешательства в ценообразование (за исключением ограниченного числа товаров, производимых предприятиями, занимающими монопольное положение, а также выпускающими отдельные социально значимые и стратегически важные товары и услуги), от перекрестного субсидирования и бюджетного дотирования цен. Это создаст благоприятные условия для ускоренного воспроизводства экономики.

Представляется, что для снятия субсидирования цен нет необходимости ждать, когда возрастут доходы населения. Сам процесс ликвидации субсидирования будет создавать условия роста заработной платы и доходов населения в целом, обеспечивать возрастание долларowego эквивалента заработной платы и создание системы, при которой станет возможным отказаться от равного ценового субсидирования бедных и богатых слоев населения.

ВОЗМОЖНОСТИ  
ПОДДЕРЖКИ  
ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕФОРМ В  
БЕЛАРУСИ СО СТОРОНЫ  
МЕЖДУНАРОДНЫХ  
ДОНОРСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

5

Программа социально-экономических реформ для Беларуси подготовлена:  
**Павлом Данейко** (президент Института приватизации и менеджмента),  
**Игорем Пелипасем** (к.э.н., директор Исследовательского центра ИПМ),  
**Александром Чубриком** (экономист Исследовательского центра ИПМ),  
**Еленой Раковой** (к.э.н., экономист Исследовательского центра ИПМ),  
**Ярославом Романчуком** (президент Научного исследовательского центра Мизеса),  
**Александром Сосновым** (к.э.н., заместителем директора Независимого института социально-экономических и политических исследований),  
**Евгением Лобановичем** (НГО «Частная собственность»)  
и другими экспертами.

## 5.1. ОСОБЕННОСТИ МОДЕЛИ СИСТЕМНЫХ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕФОРМ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Учитывая богатый опыт системных трансформаций как стран Центральной и Восточной Европы, так и Азии и Латинской Америки, современные исследования в области экономической теории и институционального развития, Беларусь может значительно сократить социальные и экономические издержки переходного периода и быстро создать прочные фундаменты для устойчивого развития, долгосрочного экономического роста и интеграции всех социальных групп в новую систему экономических отношений.

Предлагаемые нами системные социально-экономические реформы имеют целый ряд особенностей, которые отражают как специфику внутреннего состояния институтов и подсистем Беларуси, так и новое качество внешней среды, которое во многом обуславливает необходимость глубоких реформ.

1. *Реформы во многих странах тормозились и давали сбои по причине отсутствия новых институтов судебно-правовой системы.* Реформа данной сферы, как правило, проводилась гораздо позже базовых мер по либерализации и макроэкономической стабилизации. В результате работающие по-старому суды, прокуратура, адвокатура и т. д. в определенной степени блокировали закрепление и развитие позитивных аспектов первого этапа реформ. Поэтому первой важной особенностью белорусского пути реформ будет начало широкомасштабной правовой реформы одновременно с осуществлением мер по макроэкономической стабилизации и либерализации. Правовая составляющая реформ не будет отставать от монетарной, фискальной или административной реформ, а создавать для них жесткие правовые рамки.

2. *Второй важной особенностью белорусских реформ будет одновременное комплексное проведение фискальной (бюджетно-налоговой) и пенсионной реформ.* Такой шаг обусловлен как текущим состоянием государственных финансов, и особенно Фонда социальной защиты, так и демографическими факторами. Беларусь не может воспользоваться опытом налоговой или пенсионной реформы ни одной из стран региона, поскольку они носят половинчатый, непоследовательный характер. Кардинальное изменение функций и роли государства в Беларуси требует как раз синергии при проведении фискальной и пенсионной реформ. Именно такой подход обеспечит выполнение стоящих перед правительством задач в рамках жестких бюджетных и институциональных ограничений.

3. *Третьей особенностью белорусских реформ будет использование приватизационных средств для проведения пенсионной, судеб-*

*но-правовой и административной реформ.* Поступления от приватизации не будут использоваться на текущее потребление, поддержку корпоративных проектов реального сектора (стимулирование экспорта или импортозамещение). Они будут использоваться для создания и укрепления новых институтов рыночной экономики и для обеспечения кредита доверия населения к команде реформаторов и их политике.

*4. Очередной особенностью белорусского пути реформ является введение в самом начале реформ законодательной нормы бездефицитного бюджета как на республиканском, так и на местном уровнях.* Данная норма будет выполняться за счет новых подходов к бюджетно-налоговой политике, введения понятия несеквестрируемых расходов и механизма их покрытия за счет всех бюджетных поступлений. Жесткая финансовая дисциплина позволит в значительной степени нейтрализовать сопротивление местной бюрократии системным реформам, инициированным правительством. Опыт других переходных стран свидетельствует, что работа в режиме бюджетного дефицита, особого статуса государства на рынке финансов уже в среднесрочной перспективе приводит к замедлению реформ и их блокировке.

*5. Пятой особенностью предлагаемых технологий системных рыночных реформ является проведение на первом этапе радикальной банковской реформы.* Государство не должно быть собственником или акционером финансовых институтов страны. Поэтому реструктуризация реального сектора должна идти одновременно с санацией и приватизацией государственных банков или банков с долей государства в уставном капитале. Одновременно либерализуются условия входа на рынок банковских услуг для иностранных инвесторов, создаются условия для развития вхождения белорусской финансовой системы в европейскую на основе международных стандартов. В отличие от многих стран ЦВЕ и СНГ Беларусь не будет откладывать банковскую реформу, а сразу же задаст цивилизованные параметры ее развития.

*6. Шестой особенностью белорусских реформ будет принципиально иной подход к государственному регулированию бизнеса.* Новый подход к лицензированию и сертификации, к проверкам, контролю за производственной, ценовой и торговой деятельностью предприятий резко сократит издержки бизнеса по выполнению обязательств перед государством и усилит потенциал для создания новых рабочих мест. В Беларуси будет на практике реализован уведомительный принцип регистрации в одном окне, за один день, за одну минимальную зарплату. Государство будет контролировать только те виды деятельности, которые могут быть источником непосредственной угрозы для жизни и здоровья граждан. Главной функциональной обязанностью каждого государственного служащего будет поддержка и развитие конкуренции на каждом сегменте рынка.

## **5.2. НОВОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И РЕФОРМА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

### **5.2.1. Общая характеристика и оценка текущего состояния**

Проведение реформы судебной системы является необходимым условием и важнейшей предпосылкой построения в Республике Беларусь правового государства. Главной целью реформы является утверждение самостоятельной и независимой судебной власти как основного гаранта прав и свобод граждан и других участников правоотношений, действенности законов.

Одной из решающих причин, определивших необходимость проведения судебной реформы, является то, что судебная система, сформированная в условиях тоталитарного государства на рубеже 30–40-х гг. XX века, не в состоянии выполнять функции, присущие судебной системе в правовом государстве. Свободная личность в будущем демократическом обществе будет нуждаться в беспристрастной и квалифицированной судебной защите от произвола. В нынешнем состоянии суды всех уровней восприимчивы к диктату со стороны существующей политической власти и не могут гарантировать беспристрастности, присущей судебной системе в правовом государстве.

В настоящее время в уголовном процессе суд выполняет несовместимые по своему содержанию функции: следствия, обвинения, защиты и разрешения дела. Он одновременно добывает и исследует доказательства, восполняет пробелы следствия, возбуждает уголовные дела, возвращает уголовные дела на дополнительное расследование и т. д. Реабилитирующая функция не получила необходимого развития в деятельности суда. Он во многом привержен выводам обвинительного заключения и доводам государственного обвинения. Принцип состязательности сегодня не является реальностью в судебном разбирательстве. Суд не занимает положения независимого арбитра в споре равноправных сторон. Дела расследуются и рассматриваются недопустимо длительное время, крайне высоким остается число судебных ошибок.

Нуждается в реформировании вся действующая судебная система, которая сохраняет структурные пороки, заложенные при тоталитарном режиме. Такая судебная система, не претерпевшая никаких изменений в период политической «оттепели» начала 1990-х гг., стала легкой добычей, а затем и послушным орудием в руках действующего в настоящее время в Беларуси авторитарного режима.



## 5.2.2. Основные направления реформирования судебной системы

Предметом реформы судебной системы должен стать комплекс мер по законодательному обеспечению и организационному преобразованию деятельности всей системы судов Республики Беларусь.

Целями реформы являются:

- создание судебной системы, способной обеспечить функционирование правового государства;
- утверждение самостоятельной и независимой судебной власти как основного гаранта прав и свобод граждан, действенности законов;
- воплощение в законодательстве демократических принципов организации и деятельности судебной системы, отвечающих нормам международного права, рекомендациям юридической науки и новейшим веяниям мировой юридической мысли.

Конкретными шагами по реформированию судебной системы должны стать: разработка, принятие и внедрение в правовую практику Концепции реформирования судебной системы, нового закона «О судебной системе и статусе судей», новых Уголовно-процессуального, Гражданского процессуального, Административно-процессуального, Хозяйственно-процессуального кодексов. Кроме того, должен быть внесен целый ряд изменений в другие законодательные акты. Верховенство закона будет важнейшей объединяющей предпосылкой экономических реформ, гарантируя и защищая права собственности, а также обеспечивая выполнение контрактных обязательств. Поэтому одной из целей реформы является создание ясного, стабильного и прозрачного экономического законодательства, которое отражает интересы всех экономических субъектов, а также судебной системы, обеспечивающей обязательное исполнение контрактов.

Защита прав собственности, введение строгой финансовой дисциплины, четкие и прозрачные процедуры, регламентирующие санацию и банкротство, функционирование естественных монополий и стимулирование конкуренции, создание современного либерального хозяйственного законодательства станут ключевыми элементами реформы экономического законодательства. Изменения существующего законодательства должны снижать издержки создания и ведения бизнеса в Беларуси. Чтобы создать условия для динамичного экономического развития, необходимо вернуть доверие собственников и кредиторов к правовой защите.

Отсутствие правопорядка и надежной защиты прав собственности, коррупция и экономическая политика, служащая интересам отдельных групп, – все это является результатом неэффективного государственного управления. Опыт многих стран свидетельствует о том, что плохое государственное управление и медленное эконо-

мическое развитие идут рука об руку, тогда как управление более высокого качества, то есть работающие рыночные институты и надежная правовая защита, способствует успешному экономическому развитию.

Формирование сильных институтов начинается с внесения изменений в Конституцию Беларуси и в законы, которые определяют характер взаимоотношений «государство – гражданин», «государство – налогоплательщик», «государство – избиратель». Есть риск, что при слабом государстве, неспособном добиться обязательного выполнения законов, сложные процедуры, регулирующие экономическую деятельность, могут привести к отрицательному эффекту.

*Необходимы следующие изменения:*

- восстановление принципа разделения властей;
- перераспределение полномочий в пользу парламента, восстановление доверия к институтам гражданского общества;
- определение четких механизмов финансирования законодательной власти, разработки законов, контроля над использованием средств исполнительной властью;
- обеспечение независимости судебной системы посредством назначения, финансирования, контрактной формы найма, установления размеров вознаграждения, четкого определения прав и обязанностей судей;
- принятие закона «О выборах», определение механизмов финансирования и формирования избирательных комиссий, голосования, подсчета голосов и т. д.;
- принятие закона «О распределении полномочий между республиканскими и местными органами власти». Он должен устанавливать права и обязанности республиканских и местных органов власти, определять количество уровней власти, размер каждой территориальной единицы, источники финансирования, порядок приватизации собственности, принадлежащей местным органам власти, ограничивать права местных органов власти по введению собственных налогов, вводить запрет на дефицит бюджета местных органов власти;
- принятие закона «О региональном развитии». Этот закон определяет развитие инфраструктуры в каждой из областей, участие Беларуси в европейских программах, развитие приграничной кооперации с соседними государствами, развитие сети пограничных таможенных пропускных пунктов, упрощение процедуры пересечения государственной границы;
- закрепление имущественной и уголовной ответственности представителей государственных органов власти за нарушение прав частной собственности, определение порядка компенсации ущерба;
- изменение структуры управления исполнительной власти, кабинета министров, администрации президента, сокращение чис-

- ла чиновников, ликвидация дублирующих органов власти;
- принятие законов о борьбе с организованной преступностью, коррупцией, уходом от налогов, отмытием «грязных» денег и рядом других преступлений и приведение их в соответствие с нормами аналогичных международных актов.

Однако важно не только принять хорошие законы, но и обеспечить их функционирование и безусловное выполнение. Эффективное исполнение законодательства предполагает обеспеченность управляющих органов квалифицированным персоналом, способным работать в новой институциональной среде, существование прозрачных надлежащих инструкций и разъяснений по исполнению законов, а также независимость и конфиденциальность судебного процесса.

### **5.2.3. Основные направления возможной помощи со стороны международных организаций**

В случае проведения судебной реформы Беларуси необходимо оказание содействия по следующим основным параметрам:

- проведение тщательной экспертизы разработанной группой белорусских юристов концепции реформирования судебной системы;
- экспертиза при формировании программы конкретных действий, которые описывают основные положения законопроектов, объем финансовых средств, необходимых для их реализации, а также сроки завершения программ;
- экспертиза при организации и проведении мониторинга проводимой судебной реформы и складывающейся по ее итогам судебной практики;
- обучение юристов для работы в условиях новой судебной системы;
- информирование полисимейкеров Беларуси о положительном опыте судебных реформ в различных странах мира;
- экспертиза программы PR-кампании для обеспечения поддержки обществом судебной реформы, разъяснение населению содержания действий власти, а также обеспечение постоянно контакта полисимейкеров с населением через СМИ.

Дальнейшие пути совершенствования белорусского законодательства, не только в судебной сфере, но и во всех областях права, будут вытекать не из порочной «советской системы права», а из опыта и практики тех стран и зарубежных специалистов, которые на сегодняшний день являются наиболее признанными во всем цивилизованном мире.

## 5.3. МОНЕТАРНАЯ ПОЛИТИКА

### 5.3.1. Общая характеристика и оценка текущего состояния

Денежно-кредитная политика белорусских властей выделяется своей уникальностью среди постсоциалистических стран Центральной и Восточной Европы. Совокупный рост потребительских цен за 1992–2002 гг. составил 2272661 раз. Используя в нарушение действующего законодательства «печатный станок» в качестве источника покрытия низкоэффективных государственных расходов и облагая тем самым население гигантским инфляционным налогом, правительство и Национальный банк добились сомнительного экономического роста и сохранения непродуктивной занятости.

Несмотря на достигнутые в 2000–2002 гг. определенные успехи в монетарной сфере, темпы роста цен продолжают оставаться на недопустимо высоком уровне. Вследствие роста денежной массы в национальной валюте в 2002 г. почти на 60% индекс потребительских цен увеличился на 34,8%, превысив установленный в официальных прогнозных документах целевой ориентир в размере 20–27%. По темпам инфляции Беларусь в настоящее время (как и в течение последних лет) все еще остается безусловным лидером среди переходных стран не только ЦВЕ, но и СНГ. Либерализация операций на валютном рынке и переход Национального банка к таргетированию обменного курса с 2001 г. хоть и позволили существенно снизить темпы девальвации белорусского рубля (в 2002 г. – 21,5%), тем не менее, говорить о стабильности национальной валюты преждевременно.

Не устранена объективная первопричина инфляционности белорусской экономики – высокий уровень роста денежной массы. Неплатежи и дефицит оборотных средств у предприятий в реальном секторе экономики, обусловленные низкой эффективностью хозяйствования, создают постоянный спрос на финансовые ресурсы. С целью недопущения банкротств убыточных предприятий и сокращения рабочих мест правительство использует эмиссионное кредитование.

Национальный банк вынужден продолжать эмиссионное финансирование текущих кассовых разрывов и дефицита республиканского бюджета в целом. Кроме того, применяются методы внеэкономического принуждения коммерческих банков по кредитованию государственных программ в области АПК за счет собственных ресурсов.

### 5.3.2. Основные направления монетарной политики

Для успешного проведения рыночных реформ проводимая макроэкономическая политика должна основываться *на следующих принципах*:

- системность – взаимная согласованность мер и параметров монетарной, фискальной, внешнеэкономической, структурной и институциональной политики. Политика финансовой стабилизации должна сопровождаться активной приватизацией и создавать условия для реструктуризации реального сектора экономики, созданием стимулирующей институциональной среды для развития предпринимательства и привлечения иностранных инвестиций;
- сбалансированность целей макроэкономической политики – кардинальная инвентаризация и пересмотр (секвестирование) объемных ориентиров государственных программ (жилищное строительство, АПК и др.) с целью приведения их в соответствие с финансовыми возможностями государства.

*Главной целью монетарной политики* ближайших лет является формирование доверия со стороны бизнеса и домашних хозяйств к национальной денежной единице. Для ее реализации необходимо решить следующие задачи:

- снизить уровень инфляции в течении трех лет до 5% в год;
- поддерживать положительной реальную процентную ставку по всем финансовым инструментам, номинированным в национальной валюте. Привлекательная депозитная политика позволит увеличить удельный вес срочных рублевых депозитов в денежной массе, являющихся основным источником кредитных ресурсов для нужд реального сектора экономики. В результате повышения доверия к национальной валюте будет снижаться долларизация экономики, улучшаться структура широкой денежной массы за счет увеличения в ее общем объеме удельного веса национальной валюты, повышаться коэффициент монетизации;
- ввести режим плавающего валютного курса. Деятельность Национального банка должна ограничиваться сглаживанием локальных, конъюнктурных колебаний обменного курса и спекулятивных дисбалансов в спросе и предложении валют. Целесообразность использования такого режима валютного курса определяется тем, что он в наибольшей степени отвечает интересам малых стран с переходной экономикой, имеющих структуру экономики, ориентированную на экспорт, поскольку уровень деловой активности и загрузки имеющихся производственных мощностей напрямую зависит от спроса на отечественную продукцию на мировом рынке. Он позволяет обеспечить конкурентоспособность отечественных товаров за счет стремления реального курса к эффективному уровню. Учитывая наличие

умеренной инфляции в рамках стабилизационного периода (в отличие от режимов с фиксированным курсом), можно избежать необходимости обременительных валютных интервенций;

- создать нормативную базу для существования системы негосударственных финансовых институтов, способных обслуживать внутренние и внешние платежные операции, а также обеспечивать сохранность денежных накоплений предприятий и сбережений домашних хозяйств;
- сбалансировать доходную и расходную части государственного бюджета.

*Направления осуществления монетарной политики:*

1. Полное прекращение кредитования дефицита бюджета со стороны Национального банка, что позволит устранить основной внутренний источник инфляции и девальвации белорусского рубля.
2. Регулирование темпов прироста совокупного внутреннего кредита (рублевого и инвалютного) пропорционально ожидаемому росту ВВП.
3. Обеспечение стабильного ежегодного прироста чистых иностранных активов Национального банка до достижения полного покрытия ими денежной базы в национальной валюте по действующему обменному курсу.
4. Подготовка условий (накопление чистых иностранных активов) для привязки белорусского рубля к евро с последующей интеграцией страны в европейское экономическое сообщество.

Перечисленные выше меры должны осуществляться в комплексе. Они позволят повысить доверие к национальной денежной единице, постепенно вытеснить доллар как средство сбережения и обращения, существенно увеличить валютные резервы Национального банка. Вместе с тем, такая монетарная политика является предпосылкой интеграции Беларуси в Европейское сообщество.

### **5.3.3. Возможные направления помощи со стороны международных организаций в проведении стабилизационной политики**

Как показывает международный опыт, реализация программ финансовой стабилизации на макроуровне сопровождается на первом этапе обострением социальных и финансовых проблем, спадом производства и другими негативными последствиями, вызванными осуществлением болезненных и, следовательно, непопулярных среди основной массы населения мер. Поэтому успешность стабилизационной программы и создание предпосылок необратимости рыночных реформ во многом будут зависеть от содействия международных финансовых организаций, и в первую очередь МВФ и Всемирного банка, по следующим направлениям:

#### ВОЗМОЖНОСТИ ПОДДЕРЖКИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕФОРМ В БЕЛАРУСИ

- техническая и консультационная помощь в разработке программы макроэкономической корректировки для Беларуси;
- осуществление специалистами МВФ программы мониторинга за выполнением согласованного с правительством и Национальным банком комплекса мер;
- возобновление кредитной поддержки рыночных реформ в рамках кредитных линий стэнд-бай по мере выполнения белорусской стороной взятых обязательств.

## **5.4. РЕФОРМИРОВАНИЕ БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ. ФИНАНСОВАЯ РЕСТРУКТУРИЗАЦИЯ И РЕКАПИТАЛИЗАЦИЯ БАНКОВ**

### **5.4.1. Общая характеристика и оценка текущего состояния**

Сформированная в Республике Беларусь после обретения государственного суверенитета двухуровневая банковская система во главе с Национальным банком по формальным признакам в целом соответствует общепринятым в мировой практике стандартам. Правовой основой ее функционирования является Банковский кодекс Республики Беларусь, вступивший в действие с 1 января 2001 г., в котором определены основные цели деятельности Национального банка: обеспечение внутренней и внешней устойчивости белорусского рубля, ликвидности, кредитоспособности и надежности функционирования банковской системы.

На 1 января 2003 г. в республике функционировало 28 банков с 482 филиалами, из которых 23 банка – с участием иностранного капитала и 5 банков со 100%-м иностранным капиталом. Несмотря на такое широкое представительство, реально иностранный капитал в банковской системе представлен весьма незначительно. В соответствии с «Инструкцией о порядке государственной регистрации и лицензирования деятельности банков и небанковских кредитно-финансовых организаций» (утверждена постановлением Правления Национального банка Республики Беларусь №175 от 28 июня 2001 г.) установлен предельный размер (квота) участия иностранного капитала в банковской системе Республики Беларусь. Отмеченная квота рассчитывается как отношение суммарного капитала, принадлежащего нерезидентам в уставных фондах банков с иностранными инвестициями, и уставного фонда дочерних банков иностранных банков к совокупному уставному фонду банков, зарегистрированных на территории республики. Она утверждается Правлением Национального банка по согласованию с президентом страны и подлежит опубликованию в официальном издании Национального банка. В настоящее время квота составляет 25%, а фактический размер участия иностранного капитала в банковской системе Республики Беларусь на 1 января 2003 г. – 8,7%.

Подавляющее большинство банков в соответствии с уставами являются универсальными банками. Национальным банком не зарегистрировано ни одной небанковской кредитно-финансовой организации. По уровню технической оснащенности платежной системы банковская система Беларуси занимает лидирующие по-



зиции среди стран СНГ. Большая часть платежного оборота осуществляется в режиме реального времени на валовой основе через соответствующую автоматизированную систему. Действующая система нормативов и пруденциального надзора банковской деятельности, касающаяся регулирования платежеспособности, ликвидности и ограничения рисков, в целом соответствует международным стандартам и отвечает рекомендациям Базельского комитета по банковскому надзору. Однако кредитный потенциал белорусской банковской системы заметно уступает не только потенциалу экономически развитых государств, но и банковским системам стран с переходным типом экономики, успешно осуществляющим рыночные реформы. Суммарные активы банковской системы республики на 1 июля 2002 г. составили 9,15 трлн руб. или около 510 долл. на душу населения (в Чехии – 7000 долл., в Польше – 2740 долл., в России – 620 долл. на душу населения). По итогам 2002 г. собственный капитал банков достиг 1212,8 млрд руб., или 4,8% от ВВП. Слабость ресурсной базы банковской системы обусловлена низким уровнем монетизации экономики. Особенно резкое снижение этого показателя отмечалось в 1991–1994 гг. и 1998–1999 гг., когда проводилась экспансионистская монетарная политика, и темпы роста цен существенно опережали темпы роста денежного предложения в национальной валюте.

Важнейшей особенностью белорусской банковской системы является высокая степень зависимости от исполнительной ветви власти, которая обусловлена действующей административной моделью национальной экономики, основанной на преобладании государственной собственности с гипертрофированными функциями централизованного планирования. Проводимая в последние годы в рамках этой модели макроэкономическая политика, направленная на стимулирование экономического роста посредством масштабной монетарной экспансии, могла быть реализована только при условии административного контроля над банковской системой и нарушения элементарных, общепринятых в мировой практике, принципов соблюдения независимости Национального банка. В отношении банковской системы на протяжении всего периода ее существования практиковались директивные методы со стороны государственных органов исполнительной власти в части кредитования дефицита государственного бюджета как за счет кредитной эмиссии Национального банка, так и за счет собственных средств коммерческих банков, вынужденных покупать государственные краткосрочные облигации. Так, в 2002 г. общий объем финансирования банковской системой дефицита республиканского бюджета, включая целевые кредиты Национального банка и покупку банками государственных облигаций, превысил установленный в «Законе о бюджете на 2002 год» параметр почти в 2 раза и составил 1,8% от ВВП. В том числе финансирование дефицита бюджета Нацио-

нальным банком в связи с выданными Министерству финансов кредитами на покрытие кассовых разрывов составило 198,3 млрд руб., превысив на 30,5% соответствующий годовой параметр в размере 152 млрд руб. По статье покупки государственных облигаций общее финансирование банками и иными юридическими лицами составило 254,5 млрд руб. против предусмотренных 75 млрд руб. (или в 3,4 раза больше)<sup>1</sup>.

Кроме того, коммерческие банки испытывают дополнительную нагрузку в части кредитования финансово несостоятельных, убыточных предприятий и отраслей реального сектора экономики. В данном контексте уместно отметить, что в общем объеме выданных банковской системой кредитов в 2002 г. доля кредитов, обусловленных внеэкономическим принуждением (кредиты, выданные по поручениям президента Республики Беларусь и постановлениям Совета министров Республики Беларусь), составила 20–25%. Примечательно, что около 80% этих кредитов направлено на погашение задолженности по выплате заработной платы. Это со всей очевидностью свидетельствует о том, что монетарная экспансия в белорусской экономической модели играет значительную роль в поддержании «на плаву» убыточных предприятий, удельный вес которых по итогам января – ноября 2002 г. составил 36,7%. Вряд ли возможно найти иное вразумительное объяснение тому, за счет чего в экономике из года в год может существовать, избегая банкротства, огромное количество (в среднем более 4000) предприятий реального сектора.

Таким образом, сформированная в Беларуси экономическая модель предопределила высокую степень монополизации банковских ресурсов в нескольких подконтрольных государству банках. Государство прямо либо косвенно, через контроль за госпредприятиями акционерами банков, имеет долю в уставном фонде 14 банков (по состоянию на 01.01.2002 г.) – наибольшая в ОАО «Сбергательный банк Беларусбанк» и ОАО «Белагропромбанк», которые являются государственными, в остальных – от 30 до 80%. При этом

---

<sup>1</sup> В первом квартале 2003 г. имело место отклонение от отмеченной тенденции. Избыток банковской ликвидности обусловил снижение процентных ставок на рынке межбанковских кредитов с 41,9% годовых в январе до 27% в феврале и 22,7% в марте. В этих условиях НББ с целью предотвращения размещения банками больших объемов свободных средств на депозитах в НББ также понизил свои ставки по этим депозитам со сроками от 8 до 14 дней на 5–6 процентных пункта до 24–25% годовых. В результате возникли условия, стимулирующие покупку государственных ценных бумаг, средняя доходность которых в первом квартале 2003 г. составляла 37,7% годовых. Однако нет серьезных оснований утверждать, что возникшая ситуация сохранится в перспективе, поскольку избыток ликвидности в первые месяцы календарного года является характерной сезонной особенностью для экономики Беларуси.

львиная доля банковских ресурсов сконцентрирована в 6 крупнейших системообразующих банках, уполномоченных обслуживать различные государственные программы: АСБ «Беларусбанк», ОАО «Беллагропромбанк», ОАО «Белпромстройбанк», ОАО «Приорбанк», ОАО «Белвнешэкономбанк», ОАО «Белинвестбанк». На их долю приходится около 90% всех активных операций банковской системы и 80% собственного капитала банковской системы. Именно в отношении этого узкого круга банков, которые, соответственно, обременены львиной долей «плохих» кредитов, накапливающихся в результате кредитования неэффективных государственных предприятий, осуществляется государственная поддержка. Так, в 2002 г. уставные фонды банков в республике выросли почти в 2,6 раза, а собственный капитал – в 2 раза, и в общем объеме прироста этих показателей более 80% приходится на уполномоченные правительствам банки.

Отмеченное увеличение уставных фондов банков было обусловлено трансформацией задолженности банков перед правительством по средствам, предоставленным банкам Министерством финансов для льготного кредитования жилищного строительства. Кроме того, в качестве примера государственной поддержки можно отметить списание безнадежной задолженности за счет специального резерва, созданного в соответствии с Постановлением Правления Национального банка от 30 мая 2002 г. № 103. Благодаря этому удельный вес проблемных кредитов в общем объеме кредитных вложений удалось снизить к концу 2002 г. до 10,2% (на 01.12.2002 г. – 376,5 млрд руб.).

Начиная с 2000 г. по настоящее время в связи с постепенным ужесточением денежно-кредитной политики и поддерживаемым высоким уровнем реальной доходности по срочным рублевым депозитам отмечается устойчивая тенденция роста сбережений населения. Вместе с тем банковская система, успешно привлекая средства вкладчиков, испытывает серьезные проблемы с их эффективным размещением, что обусловлено низкой доступностью кредитов из-за высоких процентных ставок, а также крайне узким кругом кредитоспособных клиентов в реальном секторе. Вследствие этого сохраняется значительный дисбаланс структуры активов и обязательств банков по срокам, что таит в себе системную угрозу устойчивости банковской системы.

#### **5.4.2. Основные направления реструктуризации банковской системы**

Проведенный выше анализ состояния банковской системы Республики Беларусь показывает наличие множества проблем, препятствующих динамичному развитию, и необходимость реализации комплекса мер государственного регулирования по их устранению. Глав-

ными целями реструктуризации банковской системы являются восстановление стабильности, платежеспособности и укрепление финансовой устойчивости банков, а также минимизация объема безнадежных к возврату кредитов. Реструктуризация банковской системы – это многогранный процесс, включающий не только меры сугубо банковского регулирования, но и преобразования общэкономического и политического характера, непосредственно связанные с формированием макроэкономической, институциональной и нормативно-правовой базы функционирования банков.

Исходя из этого, оздоровление банковской системы должно предусматривать реформы по следующим направлениям:

1. Несмотря на наличие нерешенных вопросов сугубо внутрисистемного банковского регулирования, тем не менее, основные причины выявленных проблем имеют экзогенный характер. В первую очередь, следует отметить неэффективность предприятий реального сектора экономики, обусловленную отсутствием рыночных реформ, реструктуризации, иностранных инвестиций и т. д. В данном контексте тезис об объективной вторичности состояния банковской системы, выступающей в качестве надстройки относительно экономического базиса – реального сектора экономики, имеет принципиальное значение. Слабость отечественной банковской системы по сравнению с экономически развитыми странами и успешно реформируемыми экономиками стран бывшего социалистического лагеря является лишь логичным следствием низкого уровня конкурентоспособности на мировом рынке в области производства материальных благ. Наличие надежных, финансово-состоятельных и кредитоспособных клиентов, в качестве основных из которых выступают предприятия реального сектора экономики, является безусловной предпосылкой формирования и здорового развития банковской системы. Игнорирование этого обстоятельства на протяжении последних лет привело к экспансионистской монетарной политике, которая обусловила лидерство Беларуси среди транзитивных экономик по уровню инфляции и девальвации национальной валюты. Таким образом, оздоровление банковской системы без широкомасштабных рыночных реформ в реальном секторе экономики невозможно.

2. Важнейшей предпосылкой достижения финансовой стабилизации является повышение институциональной самостоятельности и независимости Национального банка в вопросах разработки и реализации денежно-кредитной политики с одновременным повышением ответственности Национального банка за ее результаты. Данная мера наряду со снижением доли государства в уставных фондах коммерческих банков призвана оградить банковскую систему от необходимости исполнения решений государственных органов управления, имеющих внеэкономический, директивный характер в части использования кредитных ресурсов. В частности,

следует восстановить подотчетность Национального банка Национальному собранию в части утверждения его Устава, назначения на должность и освобождения председателя и членов Правления, определения аудиторской организации для проведения проверки деятельности. В соответствии со статьей 24 Банковского кодекса эти права закреплены за президентом страны. Требуется пересмотра положения статьи 36, устанавливающей статус председателя Правления Национального банка в качестве члена правительства, что исключает возможности отстаивания им своих позиций и создает возможность принятия противоречащих целям Национального банка решений в рамках правительства большинством голосов. Следует также восстановить содержащуюся в действующем до принятия Банковского кодекса Законе о Национальном банке норму, законодательно запрещающую финансирование дефицита государственного бюджета за счет эмиссии Национального банка.

3. Эффективность проведения реструктуризации банковской системы во многом будет зависеть от соответствующей законодательной базы, которую еще предстоит разработать и принять. В этой сфере международные финансовые организации традиционно оказывают техническую помощь странам с переходной экономикой, в том числе и России. В условиях отсутствия соответствующего опыта в Беларуси вряд ли удастся собственными силами четко регламентировать процедуры и быстро запустить механизм реструктуризации и ликвидации коммерческих банков.

4. Международный опыт реструктуризации банковских систем свидетельствует, что этот процесс является болезненным и достаточно дорогостоящим для государства, хотя и отличается высоким уровнем дифференциации по различным странам. Как правило, бремя расходов на реструктуризацию (стабилизационное кредитование, рекапитализацию банков путем пополнения собственного капитала, выкуп просроченных долгов по кредитам и т. д.) несет государство. Стабилизационные кредиты будут предоставляться банкам как в денежной форме, так и в форме государственных облигаций в обмен на плохие долги. Будет применяться также процедура выкупа «плохих» активов банков с целью предоставления дополнительных ликвидных средств.

5. Переход белорусских банков к международным стандартам бухгалтерского учета и отчетности. Это позволит определить реальное финансовое состояние белорусских банков, провести объективный анализ факторов риска, истинной стоимости конкретных банковских активов и т. д.

6. Реформирование системы банковского надзора, предполагающее создание самостоятельного органа, подчиненного правительству. Целесообразность разделения надзорных функций определяется необходимостью разделить оперативный надзор и контроль за финансовым состоянием банков, содействующий пре-

дупреждению банкротств, и задач макроэкономической, кредитно-денежной политики. Как показывает опыт, объединение функций надзора и кредитно-денежного регулирования сопряжено с противоречиями между этими функциями, которые не могут разрешаться беспристрастно в рамках центрального банка.

7. Привлечение иностранного капитала в банковскую систему страны, включая процедуру приватизации отечественных банков. Снятие ограничений на функционирование иностранных банков в стране и ограничений на участии иностранных инвестиций в уставных фондах белорусских банков.

#### **5.4.3. Основные направления возможной международной поддержки реструктуризации банковской системы**

В области реструктуризации банковской системы поддержка международных финансовых организаций целесообразна по *следующим направлениям*.

1. Важнейшим этапом, предшествующим разработке и реализации программы реструктуризации банковской системы, является проведение оценки реального финансового состояния банков, которое невозможно осуществить без перехода на международную систему бухгалтерского учета и отчетности. Для решения этой задачи необходима квалифицированная техническая помощь международных финансовых организаций по внедрению новой системы бухгалтерского учета и отчетности и проведению объективного анализа факторов риска, истинной стоимости конкретных банковских активов и других финансовых характеристик белорусских банков. В рамках технической поддержки большая роль будет отводиться участию в разработке необходимых документов нормативно-правового характера, проведению обучения белорусских специалистов и консультационной помощи непосредственно в процессе проведения оценки.

2. Эффективность проведения реструктуризации банковской системы во многом будет зависеть от соответствующей законодательной базы, которую предстоит разработать и принять, четко регламентирующей весь комплекс процедур банкротства, ликвидации, оздоровления коммерческих банков. В этой сфере международные финансовые организации также традиционно оказывают техническую помощь странам с переходной экономикой, участвуя в разработке соответствующей законодательной базы.

3. Поддержание устойчивости и безопасности функционирования банковской системы требует совершенствования пруденциального надзора за банковской деятельностью и формирования системы пруденциальных нормативов, отвечающей международным стандартам в соответствии с требованиями Базельского комитета по банковскому надзору. Содействие международных финансовых организаций важно не только в части создания соответствующей нормативно-право-

вой базы, но и в организационных вопросах формирования самостоятельного органа банковского надзора, подчиненного правительству. Это предполагает реализацию обучающих программ для соответствующих чиновников, а также предоставление технической и финансовой помощи по подготовке соответствующей инфраструктуры. Целесообразность отделения надзорных функций определяется необходимостью разделить оперативный надзор и контроль за финансовым состоянием банков, содействующий предупреждению банкротств, от задач макроэкономической, кредитно-денежной политики.

4. Исходя из имеющегося в настоящее время в банковской системе объема «плохих» кредитов расходы на реструктуризацию по этой статье могут составить в пределах 200–250 млн долл., или менее 2% от ВВП. В рамках программы реструктуризации банковской системы при участии и техническом содействии со стороны международных финансовых организаций отмеченные расходы частично могут финансироваться за счет целевых кредитных линий. Учитывая долгосрочность и перманентность задач реструктуризации, такой подход позволит поддерживать жесткую дисциплину в использовании выделенных средств и обеспечивать принцип возвратности механизма финансирования реструктуризации.

## 5.5. ФИСКАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

### 5.5.1. Общая характеристика и оценка текущей ситуации

В современных условиях государственный бюджет Республики Беларусь является лишь частью работающей в стране системы финансирования государственных расходов: неизвестны объем и механизмы формирования доходной и расходной части президентского фонда. Многие бюджетные статьи закрыты и используются для перекрестного субсидирования регионов и отраслей экономики. Широко распространена практика принуждения субъектов хозяйствования к дополнительному, внебюджетному финансированию государственных программ и инициатив. Министерство финансов имеет доступ к дешевым государственным ресурсам, выделяемым как через Национальный банк, так и через систему коммерческих банков (принудительное кредитование государственных программ, покупка государственных краткосрочных облигаций и пр.). Отсутствие прозрачности при проведении бюджетной политики еще больше усложняет анализ абсолютных величин доходно-расходной части консолидированного бюджета.

Белорусская налоговая система стимулирует развитие «серой» экономики, наказывает за хорошую прибыльную работу честных предпринимателей любой формы собственности, создает многочисленные источники дополнительного дохода для чиновников, устраняет конкурентов, которые не имеют особого статуса, связей и знакомств. Налоговая система Беларуси не способна решать стоящие перед страной задачи по проведению системных комплексных реформ, трансформации базовых отношений между основными экономическими субъектами. Наличие 36 налогов и сборов, поступления по которым составляют около 50% ВВП, блокирует экономический рост. Каждый из органов государственного управления имеет широкие полномочия по изменению налоговой нагрузки для разных групп или отдельных коммерческих организаций.

Таким образом, все вышеперечисленные факторы предопределяют некоторую степень условности анализа состояния бюджетно-налоговой системы Беларуси. Следовательно, одной из первоочередных задач нового правительства должно стать полное определение четких параметров доходной и расходной частей бюджета.

Доходная часть бюджета Беларуси формируется в основном за счет налоговых поступлений. В 2000 г. 87,4% в объеме консолидированного бюджета без учета целевых фондов приходилось на налоговые поступления, в которых основную массу составляли косвенные налоги. Доля налогов на товары и услуги в 1998 г. составляла 39% совокупных доходов консолидированного бюджета, в 2000 г.



– 42,4%, в 2002 г. – уже 46,2%. Доля поступлений по прямым налогам – налогу на прибыль и подоходному налогу с физических лиц – не превышает пятой части доходной части бюджета. Например, в 2002 г. доля подоходного налога составила 10,8%, а доля налога на прибыль – 9% (для сравнения в 2000 г. она равнялась 12,6%, а в 1999 г. – 13,5%). Сократились доходы бюджета от собственности и внешнеэкономической деятельности. Почти пятая часть текущих неналоговых доходов формируется за счет поступлений по штрафам и санкциям (1,9% от общего объема доходов бюджета).

Анализируя расходную часть бюджета, можно констатировать, что до настоящего момента практически не осуществлена трансформация формирования доходов государства. Система бюджетного администрирования сложна и противоречива. Бюджетная политика построена на принципе оказания корпоративной помощи юридическим лицам в виде дотаций, субсидий, налоговых льгот, особого режима отношений с бюджетами разных уровней.

Вследствие значительного государственного вмешательства в сферу инвестиций происходит вытеснение частного сектора, усиливаются искажения на рынке факторов производства. Резервирование средств в целевых отраслевых фондах способствует распылению, приводит к невозможности оценки эффективности использования бюджетных средств. Не произведен четкий аудит первостепенных социальных расходов республиканского и местных бюджетов.

С момента создания Республики Беларусь доля расходов на финансирование реального сектора экономики сократилась с 41,8% в 1992 г. до 12% в 2002 г. Одновременно возрос удельный вес расходов на социально-культурные учреждения и мероприятия по социальной защите (с 34,2% в 1992 г. до 41,2%). Доля расходов на содержание органов государственного управления и местного самоуправления возросла с 1,8% в 1992 г. до 2,9% в 2002 г., а доля расходов на оборону снизилась с 4,8% в 1992 г. до 3,0% в 2002 г. В 315 раз сократились расходы на финансирование мероприятий по ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС (с 12,6% в 1992 г. до 0,04% в 2002 г.).

Местные органы власти прибегают к введению местных налогов и сборов с целью увеличения доходов, что значительно увеличивает налоговое давление на предприятия. В 2002 г. почти 90% местных бюджетов являлись дотационными, что свидетельствует не только о слабой региональной базе, но и о низком качестве бюджетного регулирования.

Формально дефицит государственного бюджета во все годы формирования не превышал 3,5%. В 2002 г. он составил рекордно низкую цифру – 0,17% ВВП, что было достигнуто за счет продажи принадлежащего Беларуси пакета акций компании «Славнефть». Однако специфика учета обязательств государства перед коммерческими банками и предприятиями, равно как и последних перед

бюджетом, произвольное изменение показателей бюджета президентом, а также закрытость многих внебюджетных финансовых потоков не позволяют точно оценить размер бюджетного дефицита.

## 5.5.2. Основные направления фискальной реформы

### *Реформа бюджетной политики*

Реформа фискальной политики направлена на достижение прозрачности бюджетов, надежности и предсказуемости нормативной базы, снижение налогового бремени при широкой налоговой базе, сокращение неэффективных государственных инвестиций и улучшение структуры государственных расходов.

Бюджетная политика должна исходить из бездефицитности бюджетов всех уровней и выполнения государством обязательств перед гражданами и юридическими лицами. Важнейшим элементом фискальной реформы является достижение бездефицитности бюджета уже в первый год реформ. В течение второго и третьего годов предполагается ввести законодательный запрет на дефицит бюджета. Прозрачность бюджетов всех уровней обеспечивается за счет введения законодательной нормы обязательной периодической публикации бюджетной отчетности по республиканскому и местным бюджетам по всем разделам бюджетной классификации, а также нормы предоставления информации СМИ по реализации государственных программ и работ органов государственного управления. Для достижения высокой степени согласованности общесистемных реформ необходимо усилить централизацию финансовых ресурсов в государственном бюджете, что предполагает отмену внебюджетных фондов и четкое распределение полномочий и обязанностей бюджетов разных уровней.

*Реформа бюджетной политики будет происходить по следующей схеме.*

1. Осуществляется реструктуризация расходной части бюджета на основе плана сокращения государственного сектора экономики (приватизации), реформирования органов государственной власти и управления, силовых структур, решений по сокращению размеров и последующей отмене дотаций и субсидий и других форм финансирования экономики, адресных субсидий потребителям ряда услуг и товаров.

2. Производится аудит доходов и обязательств республиканского и местных бюджетов, поскольку белорусское законодательство по социальным и корпоративным обязательствам (мандатам) сильно разбалансировано. Одновременно проводится аудит внебюджетных фондов, включая президентский. Четкая инвентаризация и упорядочение всех расходов позволит определить приоритеты в финансировании и разработать ряд практических рекомендаций. Упорядочиваются межбюджетные отношения. Усиливается политика

децентрализации государственных доходов и расходов. Происходит перераспределение доходов в пользу местных бюджетов, устанавливается четкое разграничение функций и источников финансирования местных и республиканского бюджетов. В бюджете первого года реформ предусматривается выделение так называемых защищенных статей, которые не подлежат секвестированию ни при каких обстоятельствах.

3. Создается система учета бюджетных обязательств, баланса обязательств и ресурсов. Определяется перечень обязательных для финансирования законов и программ, а также вносятся изменения в те из них, которые не входят в число первоочередных, требующих безусловного финансирования из республиканского или местного бюджетов. Осуществляется переход на обязательный и дополнительный бюджеты с приоритетом социальных расходов. Расходы по дополнительному бюджету финансируются при условии получения дополнительных доходов и направляются на капитальные затраты, результатом которых станет получение дополнительных доходов. Ревизия структуры расходов бюджета преследует также задачу создания базы для перехода на централизованную систему бюджетного планирования, когда структурные подразделения государственной финансовой системы будут осуществлять планирование в рамках заранее определенной суммы средств, вытекающей из общего анализа бюджетной ситуации.

4. Осуществляется переход на принцип покрытия социальных обязательств государства из всех источников; централизация налоговых поступлений в казначействе за счет создания территориальных структур.

5. Утверждается новая оптимальная структура правительства (в широком смысле), отвечающая стратегическим целям и задачам программы реформ, что позволит сократить расходы на содержание аппарата управления.

6. Определяется новая структура Министерства финансов, предусматривается усиление ответственности должностных лиц, направленное на выполнение ими профессиональных обязанностей, а также обеспечение социальных прав государственных служащих и уточнение порядка взаимодействия казначейства с реципиентами бюджетов.

7. Проводится ревизия системы государственной помощи реальному сектору экономики с целью определения участков потенциального социального напряжения при проведении широкомасштабных реформ, переход на принцип оказания адресной социальной поддержки по строго определенным критериям бедности. На данном этапе будут уточнены критерии бедности, составлены списки тех людей, которым будут открыты индивидуальные счета в банках для осуществления ежемесячной выплаты социальной помощи. К группе приоритетной бюджетной поддержки относятся лица, имеющие ежемесячный доход меньше порога бедности по критериям

ООН (1 долл. в день), пенсионеры, инвалиды, многодетные матери, а также семьи, потерявшие кормильца.

8. Определяются источники финансирования текущих приоритетных и других обязательств, а также долгосрочных долговых обязательств, включая внешний и внутренний долг. Создается система конкуренции получателей бюджетных средств. В среднесрочной перспективе осуществляется переход к бюджетному финансированию по принципу «деньги следуют за учеником» или «деньги следуют за больным», то есть выделение денег исходя из количества учеников (больных), что обеспечивает адресность расходов. Бюджетные учреждения финансируются по смете и строго контролируются.

9. Производится ревизия инвестиционных программ республиканского бюджета, отказ от так называемых долгостроев, определение приоритетов в рамках средств, остающихся после финансирования социальных обязательств (инфраструктура, информатизация школ, оснащение больниц оборудованием и т. д.). Государство отказывается от роли корпоративного инвестора, то есть создает конкурентное поле для работы частных финансовых институтов (банков, страховых компаний, инвестиционных, совместных и пенсионных фондов и т. д.).

10. Разрабатываются правила представления отчетности бюджетными организациями и проведения аудита их деятельности независимыми организациями.

### ***Налоговая реформа***

Реформа налоговой системы предполагает снижение объема перераспределяемых через государство средств, нейтральность, справедливость, прозрачность, простоту и недопущение двойного налогообложения. Создание налоговой системы, отвечающей таким требованиям, позволит значительно оптимизировать объем налоговых поступлений, рационализировать доходную часть бюджетов и определить потенциал белорусской экономики с точки зрения перераспределительных возможностей. Практика последних лет показала бесперспективность попыток устранения недостатков действующей налоговой системы путем внесения «точечных» изменений в налоговое законодательство. Проблема может быть решена только принятием единого, взаимосвязанного и комплексного документа, в котором достигается баланс интересов налогоплательщиков и государства с точки зрения выполнения им обязательств перед гражданами.

*Реформа в налоговой сфере будет проходить по следующим основным направлениям:*

- снижение налоговой нагрузки;
- упрощение налоговой системы, сокращение числа и величины налогов;
- ликвидация налоговых льгот;
- создание системы эффективного налогового администрирования;

- проведение амнистии доходов населения;
- упрощение бухгалтерского учета, переход на международные стандарты бухгалтерского учета, то есть на обязательное ведение бухучета реализованной продукции и прибыли по методу начислений вместо кассового метода учета при одновременном введении симметричного метода учета затрат по моменту возникновения обязательств;
- определение полномочий контрольных органов, их числа, функций и полномочий, а также прав и обязанностей налогоплательщиков при проведении проверок, запрет на проведение внеочередных проверок;
- определение правил и норм предоставления финансовой информации для независимого аудита и для СМИ.

Налоговая нагрузка будет снижена за счет уменьшения предельных ставок налогов и сокращения числа налогов. Отмена многочисленных программ корпоративной помощи, инвентаризация инвестиционных проектов республиканского и местных бюджетов, ревизия расходных статей бюджета (сокращение силовых структур, реформа государственной системы управления экономикой) позволят избежать резкого увеличения дефицита бюджета на переходном этапе. В среднесрочной перспективе, когда в основном определится налоговая база при новой налоговой системе, проводятся необходимые корректировки доходной и расходной частей бюджета. Мы считаем, что оптимальной с точки зрения обеспечения стабильного экономического роста и увеличения социального потенциала бюджета является система, в которой государственные расходы составляют не более 20% ВВП. В течение первых двух лет реформ объем государственных изъятий будет снижен до 30% с дальнейшим выходом на оптимальный показатель. Проведение налоговой реформы по вышеуказанным направлениям позволит в несколько раз сократить издержки предприятий по выполнению государственных требований, что приведет к дополнительному снижению налоговой нагрузки. На первом этапе необходимо принятие законов, которые позволят выполнить государству базовые бюджетные обязательства.

Простая налоговая система предполагает наличие минимального количества налогов и простую универсальную методику их уплаты. Налоговая реформа будет проходить в два этапа.

*На первом этапе (первый год реформ) основу налоговой системы Беларуси составят следующие налоги:*

- налог на добавленную стоимость: три ставки 0, 10 и 20%;
- налог на доходы физических лиц: одна плоская ставка 10%;
- акцизный налог: ставки 10–90% (на сигареты и крепкие спиртные напитки);
- налог на прибыль юридических лиц: единая ставка 24%;
- регрессивный социальный налог: 35% (месячный доход до 100 долл.), 30% (месячный доход 101–200 долл.), 20% (месячный

- доход 201–500 долл.), 10% (месячный доход 501 долл. и выше);
- таможенные пошлины: три ставки – 0, 5 и 10% с выходом на среднюю таможенную ставку в 4–5%;
- налог на собственность (недвижимость и землю): ставка 5%.

Для малых предприятий и частных предпринимателей вводится система патента, предполагающая одnorазовую уплату налога в бюджет исходя из торгового оборота прошлого периода с последующим пересчетом по результатам деятельности за отчетный период. Правительство определяет максимальный размер единой ставки патентного платежа на все виды предпринимательской деятельности.

Уже на первом этапе налоговой реформы будут проведены мероприятия по оптимизации количества налоговых платежей, унифицированы ставки налогов и платежей, отменены налоговые льготы по уплате основных налогов и платежи в целевые бюджетные фонды, преобразована система распределения доходов. Таким образом, налоговая нагрузка будет снижена.

*На втором этапе (2–3 года)* предполагается снизить ставку налога на прибыль для юридических лиц до 10%. Налог на прибыль платят только корпорации с числом акционеров свыше 50 человек. Малый и средний бизнес платит подоходный налог. Средняя ставка импортных таможенных пошлин сокращается до уровня 4%. Таким образом, на втором этапе налоговая нагрузка в ВВП будет еще более снижена.

В Беларуси свыше 7 млн людей получают различного рода льготы. Они носят безадресный характер и не способны защитить малоимущих граждан в условиях экономического кризиса. Пересмотр системы социальной поддержки и одновременная отмена корпоративных льгот направлены на выявление тех, кто действительно нуждается в помощи государства. Сегодняшняя система расплывает помощь, оказывая поддержку среднему классу и людям с высокими доходами. Ликвидация налоговых льгот направлена на расширение налоговой базы, упразднение основы для коррупции и для увеличения трансакционных издержек, создание равных условий хозяйствования субъектам всех форм собственности вне зависимости от происхождения. Данная мера позволит значительно сократить расходы бюджета и сконцентрировать средства на социальной составляющей реформ. В соответствующих законодательных актах (закон «О правительстве», «О местных органах власти», «О президенте», «О парламенте») необходимо определить жесткие условия для предоставления адресной социальной помощи, а также полномочия данных органов власти в области планирования расходов и доходов бюджета. Также предполагается создание равных условий хозяйствования для экономических агентов всех форм собственности, отмена особого порядка доступа к государственным ресурсам, отмена гарантированного госзаказа для отдельных предприятий без проведения конкурса.

Система эффективного налогового администрирования при упрощенной системе налогообложения предполагает четкое опреде-

ление функций, полномочий, социальных гарантий для работников налоговой инспекции, а также налогоплательщиков, отказ от нормирования объема налоговых платежей, ограничение количества проверок одной фирмы всеми контрольными органами одним разом в год. Это потребует согласования действий контрольных органов и отмены дублирования функций, отмены чрезвычайных проверок, несанкционированных прокуратурой, четкой регламентации службы реализации судебных решений по уплате налогов, ускорения и упрощения процедуры обжалования решений и действий налоговых органов. Совершенствование системы налогового администрирования предполагает принятие специального закона «О контрольных органах». Повышение материальной мотивации и престижа работы в налоговых органах позволит предотвратить отток высокопрофессиональных кадров в частный сектор. Функции по налоговому администрированию концентрируются в Государственной налоговой службе (ГНС), которой подчиняется налоговая полиция, служба валютного и экспортного контроля.

Переход на международные стандарты бухгалтерского учета предполагает включение в состав затрат всех обоснованных издержек по производству и реализации товаров и услуг, либерализацию амортизационной политики, упрощение системы представления отчетности.

Составной частью успеха налоговой реформы является информационное обеспечение, проведение эффективной пропагандистской кампании среди предприятий и населения, которая объясняет плюсы новой налоговой системы, выгоду уплаты налогов, ее солидарный и моральный характер.

### **5.5.3. Основные направления поддержки международными организациями бюджетно-налоговой реформы**

Бюджетно-налоговая реформа является важнейшей, центральной частью системных рыночных трансформаций. Содержание реформ в данной сфере должно находить отражение в других сферах и быть четко скоординированным. Один из основных фундаментов привлекательного инвестиционного климата – это налоговая политика государства, обеспечивающая высокие темпы экономического роста, с одной стороны, и выполнение обязательств государства перед своими гражданами – с другой. За последнее десятилетие наработан богатый опыт фискальных преобразований, который необходимо использовать при бюджетно-налоговой реформе Беларуси. Учитывая всю сложность и важность проведения бюджетно-налоговой реформы, правительству реформаторов Беларуси в рамках данной реформы необходимо оказание содействия по следующим основным параметрам.

1. **Проведение экспертизы** разработанных группой белорусских реформаторов концепций реформирования основных элемен-

- тов системы социальной защиты:
- реформа пенсионной системы;
  - реформа системы здравоохранения;
  - реформа рынка труда и интеграции молодежи и безработных в современное общество;
  - реформа системы образования.
2. **Экспертиза программы конкретных действий** (на основании проведенного анализа), которые описывают основные положения законопроектов, объем финансовых средств, необходимых для их реализации, а также сроки завершения программ.
  3. **Экспертиза Концепции новой налоговой системы**, а также конкретного закона «О налогах в Республике Беларусь».
  4. **Экспертиза плана перевода системы государственных финансов на международные стандарты бухучета и аудита**. Написание проекта закона «О бухгалтерском учете».
  5. **Экспертиза механизмов мониторинга** проводимых социальных реформ, равно как и правильности расходования выделяемых ресурсов в рамках технической помощи и по кредитным договорам.
  6. **Подготовка кадров** для управления социальными реформами в Беларуси, а также для обеспечения связи между международным сообществом и белорусскими структурами власти.
  7. **Экспертиза информирования полисимейкеров** Беларуси о положительном и негативном опыте социальных трансформаций в различных странах мира.
  8. **Экспертиза программы PR-кампании** для обеспечения поддержки обществом программ социальных реформ правительства, разъяснения населению содержания действий власти, а также обеспечения постоянного контакта полисимейкеров с населением через СМИ.
  9. **Создание инфраструктуры** (образовательной, тренинговой, информационной, правовой) для стимулирования рыночных механизмов на рынке труда.
  10. **Экспертиза механизмов и форм интеграции** малообеспеченных, безработных, молодежи в рыночную среду, четкое определение критериев выделения адресной социальной помощи, ее форм и источников финансирования.
  11. **Экспертиза механизмов** передачи объектов социальной инфраструктуры с баланса предприятий на баланс местных органов власти, определение источников финансирования, порядка создания конкурентной среды в сфере предоставления социальных услуг.
  12. **Предоставление кредита** в случае образования дефицита бюджета в первые два года введения новой бюджетно-налоговой системы (формирование своеобразного страхового фонда).



## 5.6. ФОРМИРОВАНИЕ ЧАСТНОГО СЕКТОРА

### 5.6.1. Общая характеристика и оценка текущего состояния

Несмотря на формальное присутствие всех необходимых законов и других регламентирующих развитие предпринимательства инструментов и институтов, Беларусь является страной, где количество малых и средних предприятий на тысячу человек населения очень низкое. Так, по информации Всемирного банка, число малых и средних предприятий в Беларуси составляет 2,6 на тысячу человек, в то время как в Украине – 5, России – 6, Польше – 22, США – 74,2, в странах ЕС – 45. Более того, мы являемся единственной трансформационной экономикой, где количество МСП в последние годы снижается. Так, по информации Министерства статистики, в 1999 г. в Беларуси действовало 26787 МСП, в 2001 г. их стало уже 25404.

Репрессивная налоговая система, административный частокोल из сложного законодательства по лицензированию, сертификации, регулированию цен и формированию себестоимости, частые проверки большого количества контролирующих органов, перманентные перерегистрации и другие административные ограничения делают формирование и развитие частного сектора крайне затруднительным. В результате такой политики частный сектор производит всего лишь 10–20% ВВП.

Вместо необходимой для повышения эффективности и конкурентоспособности реального сектора политики приватизации и реструктуризации было выбрано проведение активной промышленной политики. Ее суть заключается в стимулировании высоких темпов промышленного производства. Однако нереструктурированные заводы в условиях отсутствия инвестиций в новое оборудование и технологии не создают добавленной стоимости. Более того, количество убыточных предприятий каждый год увеличивается, растет размер дебиторской и кредиторской задолженностей, которые становятся сопоставимы с размером ВВП.

Темпы формирования нового частного сектора влияют на темпы реформ. Реструктуризация государственного сектора сопровождается высвобождением работников. Уровень безработицы как один из социальных ограничителей реформ зависит от темпа развития частного бизнеса. Активно формирующийся малый и средний бизнес будет поглощать высвобождающуюся избыточную рабочую силу. Кроме того, опыт реформ показывает, что новый частный сектор формирует значительный класс предпринимателей, который участвует в формировании рыночных институтов. В свою очередь развитие рыночных институтов стимулирует развитие частного сектора.

Для стимулирования развития нового частного сектора важно не только создание институциональной среды, обеспечивающей защиту прав собственности и низкие барьеры входа-выхода, но и создание условий, обеспечивающих доступность капитала, новых знаний и управленческого опыта. При этом ключевыми элементами являются реструктуризация банковского сектора и обеспечение широких возможностей доступа частного сектора к финансам, привлечение иностранных инвестиций и реструктуризация предприятий.

В настоящее время политика, проводимая в отношении нового частного сектора, характеризуется непоследовательностью. С одной стороны, предпринимались определенные действия, которые формально были направлены на поддержку малого и среднего бизнеса. С другой стороны, еще более активно повышались барьеры входа-выхода для бизнеса и усиливалось административное внесудебное вмешательство в деятельность частных предприятий.

Белорусское законодательство о предпринимательстве отличается крайней нестабильностью. Законы и другие нормативные акты подвергаются бесконечным изменениям. По сравнению с 1995–1996 гг. резко увеличилось количество декретов и указов президента, касающихся регламентации условий осуществления экономической деятельности.

Отличительной чертой столь быстро растущего законодательства является стремление государства к жесткому регулированию предпринимательской деятельности, введение законодательных актов задним числом, увеличение числа организаций, осуществляющих контроль над предпринимательской деятельностью, рост размеров экономических санкций и штрафов. Хозяйственные суды не обеспечивают равную защиту прав предприятий разных форм собственности. Суды отдают предпочтение защите интересов государственных предприятий и организаций.

В Беларуси практически остановлены процессы широкомасштабной приватизации. За период с 1992 г. в Беларуси было реформировано всего 3667 предприятий республиканской и коммунальной собственности. В ходе приватизации было создано 728 открытых акционерных общества. В 193 предприятиях (27%) отсутствует доля государства. Еще в 98 ОАО (13,7%) доля государства составляет менее 25%. Таким образом, действительно частными в ходе акционирования стало чуть больше трети предприятий. В 46,7% акционерных обществ доля государства превышает 50%+1 акция, то есть эти предприятия фактически остались государственными. На 20 предприятиях существует институт «золотой акции», дающий право представителю государства блокировать любые решения и проводить собственную политику.

Пик приватизации в Беларуси пришелся на 1995–1997 гг., когда ежегодно до 500 предприятий меняло форму собственности. Однако затем власть изменила свое отношение к процессам трансфор-

мации собственности. В 2000 г. 176 предприятий изменило форму собственности, в 2001 г. – 100, в 2002 г. – 194. На 1 января 2003 г. только треть белорусских предприятий была акционирована.

Формально в Беларуси существуют все институты, необходимые для проведения успешной приватизации. Существует законодательство о приватизации, но государственная политика препятствует использованию этого законодательства и не поощряет приватизацию государственных предприятий. В самом законодательстве существуют положения, затрудняющие проведение приватизации:

- сложная бюрократическая процедура согласований, требующая согласия на приватизацию трудового коллектива, дирекции, местной власти, Совета министров и президента;
- необходимость для новых хозяев сохранения социальной инфраструктуры и принятия ряда других обязательств (сохранение профиля предприятия, неувольнение работников и пр.);
- оценка предприятия по балансовой стоимости, в результате чего стоимость предприятия часто оказывается завышенной;
- хозяйствующим субъектам, участвующим в процессе приватизации, запрещается привлекать заемные средства;
- инвесторов настораживает действующий институт «золотой акции», что дает возможность представителю государства блокировать любое решение остальных акционеров;
- акции предприятий, выкупленные членами трудовых коллективов с использованием льгот или за чеки, запрещено продавать до завершения чековой приватизации.

Принято законодательство о банкротстве, подготовлены антикризисные управляющие, способные проводить процесс санации и банкротства предприятий. Однако для того чтобы этот закон начал работать, нужна политическая воля, снимающая существующие неформальные ограничения для его работы.

Существует законодательство, регулирующее рынок ценных бумаг, фондовая биржа и комиссия по ценным бумагам, но нет работающего фондового рынка. Чтобы этот рынок начал работать, необходимо провести финансовую стабилизацию, обеспечивающую предсказуемую инфляцию на уровне менее 30%, и внести некоторые изменения в законодательство, усиливающие ответственность всех участников фондового рынка и повышающие прозрачность их деятельности.

В Беларуси принят Гражданский кодекс, в котором заложены нормы, регулирующие деятельность открытых акционерных обществ. Однако эти нормы и существующая судебная практика не обеспечивают эффективность корпоративного управления в открытых акционерных обществах и не гарантируют в полной мере защиту прав акционеров, особенно мелких.

Одним из рисков проведения приватизации выступает коррупция. Ее основным источником является возможность государствен-

ных чиновников оказывать влияние на принятие решений о переходе прав собственности на имущество и возможность получения денежного вознаграждения за предоставленные привилегии отдельным лицам или группам.

Для того чтобы снизить уровень коррупции, необходимо сделать процесс приватизации прозрачным. Вся информация и документы, связанные со сделками по приватизации государственного имущества, должны быть открытыми для средств массовой информации, общественных организаций и партий. Необходимо каждый шаг приватизации сделать ясным и понятным широкому кругу граждан посредством постоянной рекламы и обучения.

Сельское хозяйство Беларуси находится в более плачевном состоянии, чем промышленность. На протяжении последних 10 лет сельское хозяйство Беларуси основывалось на колхозно-совхозной системе и копировало все недостатки советского периода. Происходит вытеснение отечественных производителей с традиционного российского рынка. Более того, российские производители вытесняют белорусских с внутреннего рынка Беларуси – импорт российского продовольствия с каждым годом увеличивается.

Расходы на сельское хозяйство в госбюжете сократились с 23% в 1990 г. до 16,6% в 2002 г. Темпы вывода основных средств значительно превысили темпы их обновления. Около 75% производственных средств уже амортизированы. Несмотря на то что сельское хозяйство получает ежегодно 500 млн долл. дотаций, субсидий и льготных кредитов, оно работает с отрицательной рентабельностью. Предоставление удобрений и техники селу по ценам ниже себестоимости приводит к банкротству их производителей. В свою очередь, обязательные государственные закупки продовольственных товаров по фиксированным ценам ниже себестоимости приводят к банкротству сельскохозяйственных производителей. Сельское хозяйство остро ощущает дефицит минеральных и органических удобрений, средств защиты растений и животных.

Финансовое состояние села остается критическим. В последние два года кредиторская задолженность по сельскому хозяйству увеличилась более чем в 5 раз, составив 14,3% от общего объема задолженности. Платежеспособность предприятий сельского хозяйства составляет 2,5%.

Несмотря на ценовую и финансовую дискриминацию, частный сектор в сельском хозяйстве продолжает развиваться. Хозяйства населения и фермеры к 2002 г. производили овощей в 5 раз больше государственных сельскохозяйственных предприятий, почти в 6 раз больше картофеля, при более высокой урожайности по данным позициям.

### 5.6.2. Основные направления реформ в области стимулирования развития МСБ, приватизации и реструктуризации предприятий

*Развитие нового частного сектора предполагает реализацию следующих мер.*

1. Либерализация законодательства о регистрации и ликвидации субъектов хозяйствования. Для этого необходимо:
  - упростить процедуры регистрации и ликвидации предприятий путем введения уведомительного, а не разрешительного принципа регистрации, осуществления регистрации по домашнему адресу, установления низких размеров уставного фонда (50–100 МЗП) и обеспечения права свободного выбора видов экономической деятельности;
  - определить единый перечень документов для регистрации;
  - закрепить принцип «одного окна», включая постановку субъекта хозяйствования на учет в налоговые и другие органы;
  - закрепить положение о том, что ликвидация юридического лица может производиться только либо по решению собственника или уполномоченного им органа, либо по решению суда.
2. Либерализация цен:
  - отмена регулирования рентабельности так называемых искусственных монополий;
  - отмена обязательного калькулирования себестоимости и ее регистрации в органах государственного управления (за исключением узкой группы предприятий – естественных монополистов);
  - отмена обязательного экономического обоснования сделки во внешнеторговых контрактах;
  - отмена регулирования оптовых, розничных и импортных надбавок;
  - реформа системы тарифов в энергетическом секторе, на коммунальные и транспортные услуги. Реформа тарифов не означает непрерывное административное увеличение вслед за увеличивающимися затратами неэффективных монополистов.
3. Изменения в Налоговом кодексе, упрощающие систему налогообложения и снижающие налоговую нагрузку на предприятия.
4. Создание законодательства, регулирующего взаимоотношения с государством (собственником) в сфере аренды нежилых помещений и земельных участков (рыночные ставки арендной платы, отмена монополии государства на аренду жилых, торговых и производственных помещений, введение института собственности на землю).
5. Существенное сокращение количества лицензируемых видов деятельности.
6. Либерализация законодательства в сфере сертификации продукции, работ, услуг; упрощение порядка сертификации и уде-

- шевление ее процедуры.
7. Быстрое завершение приватизации коммунальной собственности; интенсивная приватизация предприятий, находящихся в республиканской собственности.
  8. Принятие закона «О едином порядке установления и применения экономических санкций» с одновременной отменой других нормативных актов, относящихся к данной проблематике.
  9. Ревизия законодательства, регулирующего индивидуальную предпринимательскую деятельность, с целью упрощения порядка налогообложения и отчетности, обеспечения и защиты прав предпринимателей.
  10. Активизация системы государственной поддержки предпринимательства путем оказания содействия местным властям в создании инфраструктуры, а также поддержки консультационных и информационных услуг в сфере бизнеса.
  11. Либерализация внешнеэкономической деятельности:
    - отмена или сведение к минимуму тарифов на сырьевой, промежуточный и инвестиционный импорт, необходимый для выпуска конкурентоспособной экспортной продукции;
    - снижение среднего импортного тарифа с переходом в долгосрочной перспективе к среднему тарифу 4–5% – стандартной тарифной практике ЕС и ВТО;
    - отмена нетарифных ограничений: квот, лицензий, особых режимов сертификации импортных товаров и услуг;
    - конвертируемость валюты по текущим операциям;
    - обеспечение равного доступа всех субъектов к участию в государственных тендерах на оказание услуг или поставку товаров в рамках госзаказа;
    - отмена государственного вмешательства во внешнеэкономическую деятельность предприятий (установление плановых заданий, минимальных экспортных цен, дополнительных условий вывоза товаров и т. п.);
    - отмена льгот и внешнеторговых преференций.

### ***Программа приватизации***

Новое правительство, осуществляя приватизацию, будет опираться на существующую законодательную базу (с определенными изменениями, снимающими существующие ограничения на проведение приватизации) и соответствующую инфраструктуру. Необходимые изменения законодательства – это отмена запрета на обращение акций, приобретенных сотрудниками приватизированных предприятий на льготных условиях, на использование заемных средств для приобретения приватизируемых предприятий или имущества, отмена института «золотой акции».

*При проведении приватизации будут использоваться следующие методы:*

- продажа контрольного пакета акций стратегическому инвестору. Этот метод приватизации позволяет наиболее быстро и эффективно провести реструктуризацию предприятий. Данный метод приватизации будет использоваться в первую очередь для приватизации предприятий, занимающих значимое место в белорусской экономике;
- продажа акций приватизированных предприятий на фондовой бирже. Этим методом будут приватизироваться эффективно работающие предприятия, показатели деятельности которых позволяют им соответствовать требованиям листинга на фондовой бирже. Этот метод позволит государству получить максимальную цену за приватизируемое предприятие;
- продажа государственных объектов на аукционе для внутренних или иностранных покупателей. Этот метод позволяет получить рыночную цену за приватизируемую государственную собственность. Он наиболее приемлем для приватизации малых и средних предприятий;
- продажа предприятия или части акций группе управляющих;
- продажа предприятия трудовому коллективу.

Необходимо завершить малую приватизацию в течение первого года работы нового правительства. Это позволит в короткие сроки существенно улучшить финансовое состояние предприятий в торговле, общественном питании и бытовом обслуживании. Для стимулирования активного участия местных органов власти в проведении малой приватизации необходимо оставлять 100% выручки от продажи коммунальной собственности в специальном фонде развития территорий, средства которого распределяются в соответствии с решениями местного совета.

Целесообразно расширить практику применения «голландских» аукционов, а также использования механизма продажи объекта приватизации за одну минимальную заработную плату. Чтобы усилить привлекательность для покупателя предлагаемых к приватизации предприятий торговли, общественного питания и бытового обслуживания, расположенных во встроенных и пристроенных помещениях, необходимо осуществлять продажу таких предприятий вместе с помещениями.

В первый год реформ происходит подготовка необходимых условий для того, чтобы в приватизационном процессе можно было использовать все предложенные методы приватизации. Для этого необходимо:

- провести массовое акционирование государственных предприятий и сформировать органы управления вновь созданных акционерных обществ. Необходимо дать реальное право наблюдательным советам формировать руководство компаний. Расширяя реальные функции наблюдательных советов, необходимо расширить и ответственность членов наблюдательных советов

за принимаемые решения. Эта ответственность может быть расширена до полной имущественной ответственности;

- создать эффективно работающую фондовую биржу;
- внести необходимые изменения в законодательство, регулирующее деятельность акционерных обществ.

Средства, полученные от приватизации государственной собственности, должны поступать в специально сформированный фонд по проведению социальных реформ. Средства этого фонда будут использоваться для проведения пенсионной реформы, реформ здравоохранения и образования. Направления использования средств на эти цели будет определять парламент.

### ***Реструктуризация предприятий***

Опыт реформ в странах с переходной экономикой показывает, что одной из сложных проблем первого этапа реформ является кризис банковской системы и неплатежи предприятий. Введение жестких бюджетных ограничений, снижение инфляции вызывают обострение финансовых проблем предприятий и банков.

Реструктуризация предприятий проводится следующим образом. Предприятие-должник обращается прямо в банк, являющийся его крупнейшим кредитором, который затем решает, начать процесс реструктуризации или нет. Если банк решает, что предприятие жизнеспособно, и оно подготовило внушающий доверие план внутренней реорганизации и развития, он может начать согласительную процедуру. Это, в свою очередь, может привести к заключению мирового соглашения, согласно которому все кредиторы предприятия, включая государственный бюджет в лице Министерства финансов, списывают часть долга предприятия, откладывают его погашение или обменивают долговые обязательства на акции предприятия.

Ни один банк не возьмет на себя инициативу по реструктуризации, если большая часть выгод будет накапливаться в государственном секторе, который обладает правом первоочередного удовлетворения финансовых требований за счет любых появившихся доходов. Таким образом, ключевым условием должно быть согласие государства отказаться от первоочередности удовлетворения финансовых требований как главного кредитора.

*Целями и задачами финансовой реструктуризации являются:*

- реструктуризация предприятий, которые могут выжить в рыночной экономике и стать жизнеспособными экономическими структурами;
- ликвидация неэффективных предприятий, которые не имеют перспектив для долгосрочного экономического роста;
- ликвидация так называемых «безнадежных долгов» коммерческих банков и взаиморасчетов между предприятиями.

*Инструментами финансовой реструктуризации выступают:*



- согласительные процедуры и отказ от процедуры массового банкротства;
- конверсия долга в собственный капитал и отказ от массовой приватизации;
- продажа долгов.

### ***Согласительные процедуры***

В основу процедуры финансовой реструктуризации будет положена возможность заключения так называемого «мирового соглашения» между кредиторами и должником, предусмотренная Гражданским кодексом и действующим законом «О банкротстве». Ведение согласительных процедур доверяется банкам. Для успешного начала этой процедуры вводятся следующие либеральные правила проведения финансовой реструктуризации.

- Ведущий банк или группа банков могут начать внесудебную процедуру, являясь держателями всего лишь 10% обязательств предприятия. Инициировать согласительную процедуру имеет право либо ведущий банк или группа банков, которым принадлежит как минимум 10% (если это превышает эквивалент 50000 долл.) или более 20% обязательств должника, либо следующий по величине кредитор, если первый банк не начинает процедуру.
- Из процедуры урегулирования исключаются следующие виды исков: иски по социальному страхованию, иски работников по невыплаченной зарплате, иски по отчислениям в пенсионный фонд и фонд занятости, иски по долговым обязательствам, взятым под залог или иное обеспечение, а также удержанные, но невыплаченные налоги и отчисления во внебюджетные фонды. Иски, связанные с залогом и обеспечением, могут быть включены в урегулирование с согласия соответствующих кредиторов. Если такие кредиторы отказываются включить свои претензии в согласительную процедуру, должник после вступления соглашения об урегулировании в силу может передать им документы, подтверждающие право собственности на заложенное имущество, что означает полное удовлетворение долговых обязательств.
- Кредиторы могут подписывать мировое соглашение, если им принадлежит 50% обязательств предприятия. Суды могут обязывать всех остальных кредиторов придерживаться согласованного плана реструктуризации, если он был одобрен Министерством финансов и Министерством приватизации.
- Обязательства перед государственным бюджетом не носят привилегированного характера, а государство участвует в согласительной процедуре на равных основаниях с коммерческими кредиторами. Представители налоговых органов принимают участие в согласительной процедуре в качестве наблюдателей за соблюдением интересов государства и имеют право не одоб-

- ритель мировое соглашение только в четко оговоренных случаях.
- Кредиторы не могут осуществить свои права в отношении имущества должника прежде, чем предприятие предоставит бизнес-план/план реструктуризации. На всем этапе примирительных процедур законодательно гарантируется полная защита от банкротства – никто не может начать дело о банкротстве, пока идет период согласительных процедур. Мировое соглашение основывается на планах реструктуризации предприятия-должника, которые предусматривают закрытие убыточных производств, ликвидацию непроизводительных или незагруженных активов и сокращение занятых.
  - Наиболее важными методами финансовой реструктуризации являются пересмотр графика погашения, частичное списание задолженности по выплате основной суммы долга и процентов и конверсия части долгов в долю в акционерном капитале предприятий.
  - Если в ходе согласительной процедуры происходит списание всех либо части долгов, доход должника не увеличивается на сумму списанных долгов, а кредитору предоставляется право исключить сумму списанного кредита из своего налогооблагаемого дохода, что позволит избежать возникновения дополнительной налоговой нагрузки на должника.
  - Государство обязано на равных согласиться с любым списанием долга, о котором договорились коммерческие кредиторы. Рыночная стоимость долгов, принадлежащих банкам, будет повышаться по мере того, как государство будет сокращать свои финансовые требования. Коммерческие кредиторы могут предложить государству пойти на более значительное снижение требований, если реализация данного условия приведет к появлению частных инвестиций в предприятие.
  - В случае если предприятие-должник не предоставит проект реструктуризации, или этот проект окажется неудовлетворительным, банк начнет процедуру ликвидации или лишит предприятие права пользования его активами.
  - Процедура финансовой реструктуризации предусматривает либеральные правила конверсии долга в основной капитал. Для проведения конверсии достаточно простого большинства голов участников примирительного соглашения, при этом могут ущемляться права других кредиторов, которые не хотят подписывать мировое соглашение. Любой кредитор или группа кредиторов, владеющая более 50% всех долговых обязательств в стоимостном выражении, могут навязать свое решение остальным кредиторам; в случае своего несогласия в суд может обратиться только кредитор или группа кредиторов, обладающие по крайней мере 20% долговых обязательств предприятия.

### ***Конверсия долга в собственный капитал***

Свопы, то есть превращение долговых обязательств в долю в акционерном капитале предприятия, могут осуществляться независимо от согласительных процедур. Если кредиторам принадлежит как минимум 30% долгов предприятия, они имеют право обратиться в органы приватизации с просьбой обменять долг на долю в капитале предприятия.

Министерство экономики обязано применить автоматическую процедуру для конвертации долга в собственный капитал в отношении акционерных обществ, акции которых принадлежат государству, и обязано преобразовать государственное предприятие в акционерное общество в течение 30-дневного срока с момента подписания мирового соглашения основными участниками, включая Министерство финансов, либо поступления соответствующей просьбы от кредиторов. Государство предлагает все принадлежащие ему акции к публичной продаже и отказывается от существующих притязаний на какие-либо пакеты акций, особенно контрольные либо блокирующие.

### ***Продажа исков кредиторов***

Процедура финансовой реструктуризации предусматривает либеральные правила продажи долгов предприятий на финансовом рынке, ускоряющие публичную продажу исков кредиторов в сравнении с существующими нормами Гражданского кодекса. Банк-кредитор, который решает не начинать согласительную процедуру и не считает подходящим решением принуждение должника к уплате долга в судебном порядке или объявление должника банкротом, обязан продать долг путем публичного предложения либо индивидуально заинтересованному инвестору.

Потенциальными покупателями долга неплатящего должника могут быть должники этого должника или инвесторы, намеревающиеся обменять купленный долг на долю в акционерном капитале. Первая группа покупателей купит долг со скидкой, а затем спишет этот долг против своих собственных обязательств по отношению к должнику банка, или использует купленный долг для приобретения у должника товаров, списывая этот долг по факту поставки товара. Инвесторы купят долг, чтобы трансформировать его в долю в акционерном капитале должника.

### ***Финансовая реструктуризация и приватизация***

План реструктурирования может включать перевод долга в долю в акционерном капитале, тем самым стимулируя процесс квазиприватизации. Для завершения «реальной» приватизации необходима одновременная приватизация принадлежащих государству коммерческих банков. Программа финансовой реструктуризации предпо-

лагает жесткий трехлетний срок исполнения. Временные ограничения и возможность ликвидации предприятия-должника должны мотивировать последнего к заключению мирового соглашения. Если оно не будет достигнуто, автоматически включается механизм открытой продажи долга или его конверсии в собственный капитал должника.

Автоматическое включение этого механизма представляет собой серьезный стимул для менеджеров банков и предприятий к достижению мирового соглашения. У предприятий-должников также есть стимулы инициировать согласительную процедуру, так как после начала согласительного процесса все исполнительные решения относительно имущества предприятия приостанавливаются до окончания процедуры.

Новые собственники имеют право избирать членов наблюдательного совета реформированного предприятия и вносить в устав предприятия изменения, которые предоставляют новому совету широкие контрольные полномочия. Из пассивного инвестора, интересующегося лишь приращением стоимости своих активов, конвертирующий кредитор может стать активным инвестором, непосредственно вовлеченным в управление текущей деятельностью предприятия. Таким образом, конвертация долга в долю в акционерном капитале ведет сначала к финансовой реструктуризации предприятия, затем – к изменению формы собственности и организационно-правовой формы предприятия (для государственных унитарных предприятий) и, наконец, к организационной реструктуризации вновь приватизированного предприятия.

Мировое соглашение может предусматривать дополнительное финансирование должника, направленное на стабилизацию экономического и финансового положения перед проведением крупномасштабной реструктуризации. Дополнительное финансирование должника в период заключения мирового соглашения недопустимо во избежание затягивания процедуры финансовой реструктуризации.

### ***Реструктуризация нежизнеспособных предприятий***

Банки могут отказаться инициировать согласительные процедуры в отношении многих крупных промышленных и социально-значимых предприятий, которые во многих случаях нежизнеспособны, и даже радикальная финансовая и организационная реструктуризация не приведет к повышению эффективности функционирования такого предприятия в новой экономической среде. В таких ситуациях должен действовать механизм государственного вмешательства (интервенции). Наличие подобного механизма также защитит банки от угрозы политического давления, которое может повлиять на оценку коммерческой жизнеспособности предложений должников о реструктуризации.

Механизм интервенции предусматривает предоставление бюджетных ресурсов для поддержки реструктуризации или проведения ликвидации предприятий, отвергнутых банками-кредиторами. Предприятия, нуждающиеся в поддержке, должны подать просьбу об акционировании и предоставить обоснование программы реструктуризации, предложенной кредиторам. Список предприятий, которые не смогли осуществить финансовую реструктуризацию, формируется в течение года после окончания программы финансовой реструктуризации предприятий и банков, а затем окончательно закрывается.

В отношении нереструктуризируемых предприятий государство может осуществлять программу продуктивной занятости: поддержание таких предприятий целесообразно до тех пор, пока предприятие производит добавленную стоимость, превышающую расходы на оплату труда либо выплаты уволенным рабочим в качестве пособия по безработице.

Управление такими предприятиями передается в специальное агентство (посреднический фонд), созданное при Министерстве финансов, которое также осуществляет переподготовку рабочих и оказание помощи в поисках альтернативных рабочих мест, жилья и т. д., чтобы уменьшить стимулы к блокированию процедуры банкротства в будущем.

Статус субсидируемого предприятия должен стать чрезвычайно непривлекательным как для самого предприятия, так и для его кредиторов. Придание предприятию статуса субсидируемого возможно только после отказа коммерческих кредиторов от своих финансовых требований. На предприятии в обязательном порядке происходит замена руководства, сокращение занятости и замораживание заработной платы.

### ***Формирование фондового рынка***

Предпосылкой долгосрочного и стабильного экономического роста является развитие эффективных банков и фондовых рынков, обеспечивающих внутренние компании капиталом. Успех при формировании фондового рынка в постсоциалистических странах достигался в тех случаях, когда было принято законодательство, делающее фондовый рынок максимально прозрачным.

В Беларуси существует законодательство, регулирующее деятельность фондового рынка, Комитет по ценным бумагам и фондовая биржа. Существующее законодательство, регулирующее обращение ценных бумаг, основано на принципах, позволяющих осуществлять эффективную защиту мелких акционеров, однако оно перегружено мелочным администрированием и нечеткостью процедур, обеспечивающих прозрачность сделок. Требуется компетентный аудит существующего законодательства и внесение в него изменений, обеспечивающих реализацию мер по повышению прозрачности фондового рынка.

Для этого необходимо:

- повысить статус и права Комитета по ценным бумагам;
- законодательно закрепить сложившееся положение, при котором единственной биржей, где могут вестись торги, является валютно-фондовая биржа;
- повысить стандарты профессиональной аттестации профессиональных участников фондового рынка, при этом сократить количество существующих аттестатов;
- сформировать высокие требования к листингу на фондовой бирже;
- снять ограничения для работы на фондовом рынке коммерческих банков;
- значительно увеличить размер уставных фондов брокерских контор, действующих на фондовой бирже;
- ввести налоговые льготы на пять лет на доходы, получаемые субъектами хозяйствования от операций на фондовой бирже;
- выставить на биржу акции наиболее привлекательных для финансового рынка предприятий.

### ***Реструктуризация аграрного сектора***

Аграрной сфере необходимы широкомасштабные реформы. Принципиально важным положением является необходимость наличия частной собственности на землю. Основные направления аграрной политики включают в себя:

- восстановление права частной собственности на землю в полном объеме. Принятие соответствующих поправок в закон «О земле». Этот закон является важнейшей предпосылкой для привлечения инвестиций в сельское хозяйство, для динамичного развития данного сектора и его социальной поддержки;
- создание рынка земли, предоставление права вывода земли из сельскохозяйственного оборота, особенно на территории, пострадавшей от аварии на Чернобыльской АЭС;
- создание условий для концентрации сельскохозяйственных земель и капитала у наиболее эффективных собственников. Не будет насильственного разгона коллективных хозяйств. Крупные сельскохозяйственные производства имеют перспективы только в случае четкого определения прав собственности участников акционерных обществ, которыми должны стать колхозы и совхозы. Необходимо предусмотреть выкуп убыточных хозяйств путем погашения их долгов перед кредиторами;
- создание стабилизационного фонда, концентрация средств в котором позволит осуществить обновление производственных фондов в сельском хозяйстве, закупить технику для лизинга аграрным хозяйствам. Средства фонда будут аккумулироваться за счет аренды земель и водоемов, продажи пакетов акций государства в сельскохозяйственных предприятиях, а также за счет местных сборов;

- создание семейных хозяйств в области производства, переработки и сбыта сельскохозяйственной продукции на равных условиях с другими сельскохозяйственными предприятиями;
- отказ от эмиссионного кредитования сельского хозяйства, создание эффективной системы управления финансовыми потоками в аграрном секторе. Финансовые учреждения, ориентированные на работу с сельским хозяйством, должны привлекать ресурсы на рыночных условиях. Дотационная поддержка предприятий только по признаку принадлежности к сельскохозяйственным производителям недопустима;
- реформирование колхозов и совхозов в рыночные структуры. Создание механизмов раздела земли и имущества среди членов коллективных хозяйств, их свободный выход. В законе «О структурных реформах коллективных хозяйств» даны конкретные механизмы выхода из коллективного хозяйства, методика оценки имущественного вклада каждого. Объединение граждан в коллективные хозяйства происходит на добровольной основе в юридических формах, предусмотренных гражданским кодексом;
- принятие закона об ипотеке, предусматривающего залог земли под кредиты и свободное ее отчуждение;
- недопущение создания монополий, барьеров входа на рынок в агропромышленном секторе, ограничений на перемещение продукции; отказ от государственной монополии на предоставление товарных кредитов сельскому хозяйству и организацию лизинговых операций;
- отказ от государственного заказа, переход к системе государственных закупок;
- правовая и организационная поддержка создания и развития таких институтов, как форвардные и фьючерсные контракты, оптовые биржи, рынки и аукционные торги; использование складских расписок и транспортных накладных как инструментов обеспечения краткосрочных кредитов в агропромышленной сфере;
- содействие формированию дилерских и дистрибьюторских сетей, лизинговых компаний, машинных пулов и прочих институтов ресурсов для сельского хозяйства;
- создание государственной системы поддержки обучения специалистов для аграрного сектора, информационной системы, переподготовки кадров с целью формирования новой профессиональной и социальной среды в аграрном секторе;
- реформирование органов государственного управления сельским хозяйством.

В процессе реформы сельского хозяйства будет сформирован класс эффективных собственников земли, создана инфраструктура земельного рынка, институты оценки, механизмы продажи, залога (ипотеки), аренды земли. Земельная реформа будет осуществ-

лена постепенно, на основе тщательно разработанного земельного законодательства, с учетом региональных особенностей и мнения населения.

### **5.6.3. Возможные направления поддержки международными организациями развития частного сектора**

Как было отмечено выше, существует необходимость в поддержке со стороны доноров тех шагов, которые предполагается сделать в рамках набора мер по стимулированию развития частного сектора.

1. Важнейшим шагом, создающим позитивные условия формирования нового частного сектора и проведения приватизации, является введение международной системы бухгалтерского учета. Этот шаг позволит сделать бизнес более прозрачным, что будет содействовать активизации инвестиционной деятельности. При проведении данных изменений важно получить поддержку от международных организаций в разработке необходимых документов и проведении обучения как бухгалтеров, так и налоговых служб.

2. Следующим важнейшим шагом является снижение законодательных барьеров входа-выхода на рынок. Потребуется поддержка международных организаций в разработке нового законодательства и обучении соответствующей группы чиновников, а также техническая и финансовая помощь по подготовке соответствующей инфраструктуры.

3. Важным элементом развития малых и средних предприятий является завершение малой приватизации. В этой области существует позитивный опыт сотрудничества Беларуси с международными организациями, который необходимо будет продолжить.

4. Важнейшей проблемой развития малого и среднего бизнеса является затрудненный доступ МСП к финансовым ресурсам. Для решения этой проблемы необходимо продолжить существующие в Беларуси программы микрокредитования и дополнить их созданием банка микрокредитования, а также создать государственную страховую компанию. Их деятельность была бы направлена на снижение рисков кредитования малого и среднего бизнеса коммерческими банками. Также понадобится поддержка в формировании инвестиционных институтов. Этот набор мер должен содействовать созданию эффективной инвестиционной инфраструктуры, нацеленной на поддержку малого и среднего бизнеса.

5. Важнейшей задачей для Беларуси является создание с участием местных властей инфраструктуры поддержки МСБ. Это предполагает создание местных ресурсных центров, предоставляющих доступ к информационным ресурсам и обучению предпринимателей.

6. Успешное развитие, как новых частных, так и приватизированных предприятий, будет обеспечено только при наличии доста-



точно высокой квалификации менеджеров и предпринимателей. Важную роль в решении этой задачи должно сыграть развитие бизнес-образования в стране. Это развитие возможно только при поддержке международных организаций.

7. Приватизация и реструктуризация крупных предприятий является одним из инструментов снижения барьеров входа-выхода МСБ на рынок. В процессе реструктуризации крупных предприятий возрастает предложение инвестиционных ресурсов, что ведет к снижению их стоимости, соответственно, снижается пороговый уровень капитала, необходимого для входа в рынок новым предприятиям.

8. Для проведения приватизации предприятий в первую очередь необходимо провести изменения законодательства. Эти изменения должны упростить процедуры приватизации и расширить набор форм ее проведения. Важным блоком законодательства, без изменения которого проведение приватизации и реструктуризации предприятий будет затруднено, является право, регулирующее деятельность компаний. Необходимо разработать и принять законодательство, которое будет четко регулировать права собственников и обеспечит прозрачность деятельности компаний. В разработке этого законодательства необходима поддержка международных организаций, поскольку они обладают богатым опытом в разработке такого законодательства в трансформационных странах.

9. Важным элементом успешной приватизации и реструктуризации предприятий является создание эффективной фондовой биржи. Этот процесс предполагает экспертную поддержку международных организаций как в принятии соответствующего законодательства, так и в подготовке кадров. Необходимо обучение чиновников из Комиссии по ценным бумагам и профессионалов, работающих на фондовом рынке.

10. Процесс проведения массовой приватизации крупных предприятий потребует экспертной поддержки в организации продажи и проведении реструктуризации. Важной проблемой в этом процессе является реструктуризация градообразующих предприятий. В этой сфере существует опыт сотрудничества Беларуси и международных организаций. Это сотрудничество необходимо сохранить и распространить на более широкий круг предприятий.

11. Для стимулирования развития частного сектора необходимо внести соответствующие изменения в структуру государственного управления. В частности, предполагается создание Агентства по привлечению иностранных инвестиций и Агентства по развитию малого и среднего бизнеса. Потребуется поддержка международных организаций в формировании этих новых институтов.

## 5.7. КОММУНАЛЬНАЯ РЕФОРМА

### 5.7.1. Общая характеристика и оценка текущего состояния

Коммунальные платежи с самого начала ценовой либерализации были отнесены в разряд социально значимых, а значит, жестко контролируемых государством. Цены на них изменяются в соответствии с постановлениями Министерства экономики или Совета министров.

Применение льготных тарифов на коммунальные услуги для населения вызывает необходимость использования так называемого механизма перекрестного субсидирования. Это означает, что в цены таких услуг для хозрасчетных предприятий кроме затрат, налогов и неналоговых платежей, установленных действующим законодательством, включаются затраты, связанные с предоставлением услуг по льготным тарифам населению. Дополнительно предприятиям коммунального хозяйства из государственного бюджета выделяются дотации и субсидии для покрытия убытков от оказания услуг населению.

Груз возмещения убытков от дотирования населения сначала несли промышленные предприятия, что способствовало уходу от централизованного использования теплоуслуг и росту индекса производителей промышленной продукции. В 2000 г., а также в 2002 г. правительство пошло на резкое повышение тарифов для населения (в 2001 г. – году президентских выборов – тарифы практически не росли). Особенно сильно тарифы выросли в 2002 г. Так, несмотря на то что рост цен на бытовые услуги составил 150,1%, итоговый рост тарифов на жилищно-коммунальные услуги зафиксирован на уровне 292,6%. По итогам года квартплата выросла в 5,45 раза, услуги водоснабжения – 2,32 раза, электроэнергии – 2,46, газоснабжения – 3,2, отопления – 2,79 раза. Это позволило довести уровень возмещения затрат до 60%. Для сравнения Концепцией снятия перекрестного субсидирования предусматривался рост в 1,82 раза по отоплению, 1,32 – по электроэнергии, в 2,07 – по газоснабжению и 1,15 – по квартплате (40% возмещения затрат).

Несмотря на рост тарифов, следствием проводимой долгое время политики является то, что топливно-энергетический комплекс и жилищно-коммунальное хозяйство находятся в глубоком кризисе, а импортируемые ТЭР используются крайне неэффективно. Однако если реформа (реструктуризация и приватизация) энергетики является реформой второго порядка, которая требует длительной подготовительной работы, наличия необходимых предпосылок и развитой законодательной базы, то реформа жилищно-коммунального хозяйства может быть реализована в более быстрые сроки, а

эффект от экономии энергетических ресурсов, по оценкам некоторых экспертов, может превысить 0,5 млрд долл.

Коммунальное хозяйство Беларуси характеризуется отсутствием конкурентной среды, низким качеством предоставляемых услуг. Однако в качестве борьбы с монополизацией рынка и высокими ценами, вместо политики содействия конкуренции и свободного входа на рынок, выбрана политика регулирования цен и рентабельности. Между тем, по нашему мнению, существующий уровень тарифов во многом является завышенным.

Сегодняшняя организация экономических отношений в жилищно-коммунальном хозяйстве характеризуется рядом системных недостатков, без устранения которых нормальное функционирование сектора, повышение надежности и качества, а также обеспечение стабильной стоимости жилищно-коммунальных услуг не представляются возможными. Именно эти проблемы стали одной из основных причин системного кризиса жилищно-коммунального хозяйства, что обуславливает необходимость разработки и реализации концепции его реформирования.

Основой экономических отношений в секторе остается система бюджетного дотирования предприятий жилищно-коммунального комплекса. Она сочетается с сохранившейся со времен административной экономики централизацией управления коммунальными предприятиями и отсутствием конкуренции, дотационностью сектора и отсутствием у получателей услуг возможности влияния на их количество и качество.

Следовательно, основными причинами существующих проблем коммунального хозяйства, являются:

- хронический дефицит финансирования;
- высокая затратность и отсутствие экономических стимулов снижения издержек;
- неэффективная и бесприбыльная работа предприятий жилищно-коммунального комплекса;
- высокий уровень потерь ресурсов.

Бюджетные ограничения обуславливают отсутствие средств для финансирования, модернизации и развития жилищно-коммунального хозяйства. Кроме того, часть стоимости услуг, не покрываемых платежами населения (существенная часть перекрестного субсидирования была ликвидирована в 2002 г.), компенсируют промышленные предприятия за счет перекрестного субсидирования, что удорожает себестоимость их продукции и снижает ее конкурентоспособность.

Система дотирования жилищно-коммунальных предприятий, в отличие от прямого субсидирования малообеспеченных семей, не позволяет обеспечить адресность выделяемых субсидий. Из 687,193 млрд руб., бюджетных средств, направленных на дотирование жилищно-коммунальных предприятий, компенсации за предоставлен-

ные населению адресные жилищные субсидии гражданам с низкими доходами составили только 0,72 млрд руб. Таким образом, адресная помощь составляет только 0,1%.

Это, во-первых, приводит к ситуации, в которой конечными получателями субсидий (через систему дотирования разницы в ценах жилищно-коммунальным предприятиям) выступают не только малоимущие граждане, но и группы граждан с высокими и средними доходами. В четвертом квартале 2002 г. каждая семья, включая высокодоходную, в среднем получала от государства около 1002 руб. в месяц в виде дотаций, субсидий и льгот на оплату коммунальных услуг. При этом наименее обеспеченная семья получала 587 руб. жилищно-коммунальных дотаций, а наиболее обеспеченная – 1580 руб.

Во-вторых, такая система не гарантирует доведения средств государственного бюджета до граждан – конечных получателей субсидий. Основной груз дотирования коммунальных платежей должны нести местные бюджеты.

А в-третьих, расчет необходимого размера дотаций в отсутствие полноценного понятия цены услуг носит субъективный, непрозрачный характер (сумма дотаций является не частью цены услуг, а результатом компромисса между республиканскими и местными властями).

Совмещение в рамках муниципального сектора функций собственника жилищного фонда и хозяйственной деятельности по его управлению и обслуживанию создает серьезный внутренний конфликт интересов, в результате которого стимулы для повышения эффективности управления жилым фондом и его эксплуатации отсутствуют.

Порядок установления тарифов на жилищно-коммунальные услуги безнадежно устарел и, во-первых, не сопровождается адекватной системой контроля за уровнем производственных издержек, в том числе аудитом, а во-вторых, не отражает объективных финансовых потребностей в развитии предприятий и замене изношенных основных фондов. Система определения рентабельности деятельности коммунальных предприятий сохранилась со времен планового хозяйства и не гарантирует достаточность прибыли для возврата капитала, вкладываемого в жилищно-коммунальную сферу.

### **5.7.2. Основные направления проведения коммунальной реформы**

Новая система экономических отношений в жилищно-коммунальном хозяйстве предполагает принципиальное изменение как функций ее участников, так и механизмов взаимодействия и организации финансовых потоков.

Будет коренным образом изменена система текущего финансирования жилищно-коммунальных предприятий. Основной идеей

экономической модели реформы жилищно-коммунального хозяйства является (по аналогии с российским опытом) передача права распоряжения всеми бюджетными ресурсами, выделяемыми в настоящее время на дотирование сектора, от коммунальных предприятий непосредственно к гражданам – субъектам, в наибольшей степени заинтересованным в эффективном расходовании этих средств.

Будет ликвидировано существующее разделение направлений бюджетного финансирования жилищно-коммунального хозяйства. В рамках системы персонифицированных социальных счетов граждан будут объединены все виды финансовой помощи государства в оплате жилищно-коммунальных услуг (жилищные субсидии и льготы). Главными участниками экономических отношений в секторе жилищно-коммунального хозяйства, таким образом, станут жилищно-коммунальные предприятия и непосредственные получатели их услуг – граждане, а функции бюджета будут полностью переориентированы на предоставление адресной целевой помощи непосредственно гражданам (кроме граждан с высокими доходами, дотирование которых будет прекращено). В результате конечные получатели услуг получат возможность контролировать направление и расходование бюджетных средств, которое станет прозрачным и адресным. Будет использован потенциал финансовых институтов (банков), открывающих социальные счета для кредитования граждан и местных бюджетов в целях покрытия кассовых разрывов, возникающих при выплатах средств гражданам.

Использование системы социальных счетов будет способствовать самоорганизации граждан в жилищной сфере, появлению стимулов для развития товариществ собственников жилья и иных объединений граждан, усилению контроля объема и качества предоставляемых жилищно-коммунальных услуг со стороны населения, развитию рынка профессиональных услуг по управлению жилищным фондом. Эта мера позволит повысить прозрачность расходования бюджетных средств, усилить социальную направленность бюджетной политики.

Будет ликвидирована система перекрестного субсидирования населения за счет промышленных предприятий.

Изменится и система финансирования мероприятий по модернизации и развитию жилищно-коммунального хозяйства. Инвестиционное финансирование жилищно-коммунального комплекса будет осуществляться, в основном, за счет привлечения заемных ресурсов (в первую очередь, средств частных инвесторов). Бюджетное финансирование инвестиций в жилищно-коммунальное хозяйство будет возможным в ограниченном объеме и будет являться не альтернативой, а дополнением к заемному финансированию. После 2010 г. инвестирование за счет заемных ресурсов станет преобладающей формой развития жилищно-коммунального комплекса.

Более важным элементом участия государства в финансирова-

нии модернизации жилищно-коммунального хозяйства будет поддержание в течение ряда лет стабильного уровня выплат на социальные счета граждан при зафиксированном уровне тарифов на жилищно-коммунальные услуги (на регулируемый период), что обеспечит сектору гарантированное финансирование, а инвесторам – гарантированный возврат в разумные сроки капитала, вложенного в модернизацию и развитие коммунального хозяйства.

В результате развития конкурентных отношений в жилищном хозяйстве будет качественно повышена эффективность функционирования, что обеспечит общее снижение расходов на содержание жилищно-коммунального хозяйства и привлечение дополнительных финансовых ресурсов для модернизации жилищно-коммунального хозяйства. Перевод отношений между предприятиями жилищно-коммунального комплекса и получателями их услуг на договорную основу, отделение функций собственника жилищного фонда от хозяйственной деятельности по его управлению и обслуживанию в муниципальном секторе, совершенствование системы и принципов регулирования тарифов на услуги локальных монополистов в коммунальном хозяйстве позволят:

а) перейти на полную оплату стоимости услуг жилищно-коммунального сектора населением;

б) потребителям услуг – непосредственно влиять на их количество и качество, обеспечивая необходимое давление на коммунальные предприятия с целью повышения эффективности оказываемых услуг;

в) собственникам и нанимателям жилищного фонда – производить конкурентный отбор управляющих компаний и подрядных организаций, предлагающих наилучшее качество услуг по наименьшей цене;

г) стимулировать энергоресурсосбережение как со стороны коммунальных предприятий (для снижения производственных издержек), так и со стороны потребителей (для уменьшения стоимости потребляемых услуг);

д) стабилизировать финансовый поток для организаций, оказывающих жилищно-коммунальные услуги, сделав его прозрачным и гарантированным.

Реализация новой экономической модели позволит обеспечить бездотационный режим финансирования жилищно-коммунального хозяйства, качественно повысить его эффективность, создать источники привлечения средств для развития сектора и, что наиболее важно, гарантировать адресность государственной помощи малообеспеченным слоям населения, прекращение дотирования граждан с высоким уровнем доходов и непосредственное доведение субсидий до получателей с использованием системы социальных счетов граждан.

### 5.7.3. Возможные направления поддержки коммунальной реформы со стороны международных организаций

Международные донорские организации могут существенно помочь в решении острых проблем, стоящих перед коммунальным сектором Беларуси. *Донорская помощь на реформу коммунального хозяйства необходима по следующим направлениям:*

- улучшение тепловой изоляции 80% всех зданий (крыши, стены, подвальные перекрытия, окна, двери);
- установка приборов учета потребленных топливно-энергетических ресурсов и холодной воды, что сделает возможным ведение учета потребления и регулирования ресурсов, включая квартиры, 100% зданий, которые подключены к централизованному тепловодознергоснабжению;
- децентрализация теплоснабжения в 80% жилых домов с установкой, в целях экономии, новых отопительных котлов;
- поддержка создания кондоминиумов.

Особо значительные проблемы имеются в сфере энергосбережения и теплоизоляции, в первую очередь потери тепла. Часть этих потерь может быть компенсирована за счет повышения тарифов для населения, что позволит задействовать экономические механизмы их расходования. Однако, при любых вариантах решения проблем, без крупных капитальных вложений их устранить не удастся.

До сих пор большинство многоквартирных жилых домов не оборудованы приборами учета тепловой энергии. Здания, оснащенные преимущественно однотрубными системами отопления, обладают минимальными возможностями для регулирования температуры внутри помещений. Температура помещений расточительно регулируется путем открывания и закрывания окон. В силу отсутствия в жилых помещениях техники регулирования тепловой энергии не представляется возможным вести учет потребления тепла каждой отдельной квартирой.

Поскольку в жилых помещениях нет ни учета, ни регулирования тепловодоресурсов, то оплата за потребление осуществляется не за фактические расходы, а по нормативам подушно и в зависимости от величины квартиры. Это никак не стимулирует стремление жителей к энергосбережению, потенциал которого достаточно велик (25–50% всего объема расходующихся ресурсов). Кроме того, отсутствие домовых приборов учета приводит к переплате жителями каждый месяц расходов на тепловую энергию.

Поскольку в особо холодные дни зимой многие здания недоотапливаются, а также поздно включается отопление осенью, в городе активно используются для подогрева жилых помещений и офисов электрические нагревательные приборы. Их использование из года в год возрастает в силу все ухудшающегося положения с соблюдением нормативных режимов и своевременности включения

теплоснабжения, а также относительно более низких тарифов на электроэнергию в жилищном секторе. Это приводит к ненужным и неэффективным энергозатратам для производителей энергии. Кроме того, с энергетической точки зрения прямое получение тепла из электричества таким способом неэффективно и нерационально.

Реализация мероприятий по установлению счетчиков приведет к резкому сокращению потребления ТЭР в результате более экономного и эффективного их использования, что наряду с комплексной реформой жилищно-коммунального сектора позволит резко снизить объем необходимых сектору бюджетных дотаций, повысит прозрачность и адресность финансовых и ресурсных потоков.

Еще одним направлением поддержки реформирования коммунальной реформы является предоставление соответствующей финансовой и организационной помощи для создания кондоминиумов – товариществ собственников жилья. Несмотря на то что закон о кондоминиумах был принят белорусским парламентом в 1998 г., существующие экономические и социальные условия, и в первую очередь тарифная политика в ЖКХ, делают бессмысленным их создание.

В настоящий момент квартиры приватизированы большинством жильцов, а дом, в котором они находятся, остается муниципальным. Это создает ряд проблем в обслуживании. Существующий механизм налогообложения и другие организационные моменты не способствуют объединению жильцов в товарищества для защиты своих прав и влияния на стоимость коммунальных услуг, поскольку услуги коммерческих фирм получаются значительно дороже. Экономическая и организационная поддержка местных властей со стороны международного сообщества в создании таких товариществ и конкурентной среды в сфере ЖКХ – важное направление коммунальной реформы.



## 5.8. СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Успех преобразований в обществе во многом зависит от их поддержки населением, от кредита доверия людей руководству страны. Для этого социальная политика должна быть основана на адресной помощи наименее защищенным слоям населения, быть максимально справедливой, эффективной, открытой и публичной. В связи с этим она должна осуществляться в тесном взаимодействии со всеми структурами гражданского общества.

### 5.8.1. Общая характеристика и оценка текущего состояния

Основу системы социальной защиты населения составляют государственные трансферты, субсидирование отдельных товаров и услуг, ограничение цен на потребительские товары, различные льготы отдельным категориям населения и др. Такая система носит общий характер и не способна решить проблему перераспределения ресурсов в пользу самых нуждающихся. Более того, вред от проводимой социальной политики очевиден – чрезмерная нагрузка на бюджет, поддержка у населения иллюзорных ожиданий, снижение конкурентоспособности реального сектора. Фактически не реализуются конституционный принцип бесплатности образования и медицинской помощи. Многочисленные льготы не имеют необходимой адресности, в связи с чем основная часть государственной помощи идет вовсе не к тем, кто в ней нуждается.

В стране до сих пор нет действенных механизмов и критериев адресной помощи. Сегодня государственная помощь оказывается 34 широким категориям (пожилым, малообеспеченным, неполным семьям, военнослужащим и бывшим военнослужащим, молодежи, жертвам чернобыльской и иных катастроф и т. д.). Для этого используется 29 форм помощи (предоставление продуктов питания, лечебной помощи, информационной и финансовой поддержки и пр.). Кроме того, действует около 300 льгот для различных категорий населения. Например, льготы на телефонные тарифы имеют 250 категорий граждан. По всем видам льгот социальную помощь получают около 2,3 млн домашних хозяйств. При этом почти половина населения остается за чертой бедности.

Средняя пенсия по возрасту сегодня не превышает 48 долл., то есть черты бедности по официальным данным. Размеры пенсий 1/3 пенсионеров не в состоянии обеспечить полноценное питание исходя из рациональных норм потребления.

Размеры тарифных ставок, установленные государством для оплаты труда работников организаций всех форм собственности, не выполняют даже воспроизводственной функции, поскольку су-

щественно ниже уровня простого воспроизводства (МПБ). Например, в январе 2003 г. тарифная ставка первого разряда со всеми доплатами составляла лишь 33% МПБ.

Среднемесячная заработная плата в январе 2003 г. составила 109 долл. Это всего на 40% выше МПБ. При таком уровне оплаты труда двое средних работающих не в состоянии прокормить одного ребенка. Низкий уровень доходов большинства населения является одним из основных факторов снижения рождаемости.

При существующем в стране положении только 3% семей могут приобрести или построить для себя жилье без помощи государства. Расходуя треть своей зарплаты, средний гражданин Беларуси сумеет оплатить построенную ему квартиру примерно через 90 лет. Сегодня на учете нуждающихся в жилье находится около 600 тыс. семей.

Регулирование цен с целью социальной защиты населения оказалось полностью несостоятельным. Стоимость набора товаров и услуг, составляющих МПБ, в последние пять лет росла наиболее быстро. Иными словами, стоимость жизни для самых бедных увеличивалась максимальными темпами.

### 5.8.2. Стратегия и основные направления социальных реформ

Предлагаемая стратегия системных экономических реформ предполагает переход на адресную систему *индивидуальной денежной помощи* наименее защищенным гражданам. Она будет осуществляться одновременно с отказом от принципа корпоративной помощи. Новая социальная политика предполагает значительное сокращение прямых и косвенных дотаций богатой части населения, а также для тех, кто самостоятельно может обеспечивать себе высокий доход. Социальные блага населению будут предоставляться частным сектором на конкурентной основе. Государство будет выступать лишь заказчиком определенных услуг и осуществлять контроль за их предоставлением.

*Главными целями социальной политики являются:*

- перераспределение средств бюджета в пользу самых нуждающихся, которые по объективным причинам не могут самостоятельно обеспечить себе социальную защиту во время системных трансформаций;
- обеспечение доступности жилищно-коммунальных, транспортных, образовательных, медицинских услуг, а также базовых продовольственных и промышленных товаров для наиболее незащищенных слоев населения;
- создание эффективной системы профессиональной переподготовки, расширение условий для самозанятости;
- создание общедоступной системы информации о вакантных рабочих местах внутри страны и за рубежом, по обучающим про-

граммам, ценовой динамике, конъюнктуре рынка, по справочно-аналитическим источникам.

*Основными элементами социальной реформы являются:*

- переход на адресный, индивидуальный характер оказания денежной помощи бедным;
- разработка и законодательное утверждение критериев отнесения населения к социально незащищенному. Минимальный совокупный доход, при котором должна оказываться социальная помощь, будет как минимум на 50% выше черты бедности по критериям ООН;
- составление списков населения, которое имеет право на государственную помощь. Данная информация свободно предоставляется для общественного аудита через ЖЭС и местные органы, которые осуществляют мониторинг и регулярно вносят необходимые коррективы;
- создание единой республиканской базы данных по системе адресной помощи, которая включает полную информацию о критериях и параметрах помощи, а также содержит данные об объеме трансфертов;
- сокращение перекрестного субсидирования путем приближения тарифов на субсидируемые услуги к затратам на их оказание. Компенсации бедным оказываются на адресной, индивидуальной основе.

### ***Трудовые отношения и занятость***

В условиях социализма наличие безработицы официально отрицалось. Легализация данного феномена застала государство и общество врасплох, и они оказались не готовы к преодолению его негативных последствий.

Крайняя отсталость белорусской экономики, основанной на государственных средствах производства, низкая производительность труда, неспособность конкурировать с несоциалистическими производителями аналогичных товаров из-за высокой себестоимости и низкого качества продукции, а также неумение (или нежелание?) властей адаптировать экономику к рыночным условиям хозяйствования при открытии границ привели к резкому падению спроса на отечественную продукцию и к потере рынков сбыта. Следствием этого, в свою очередь, явилось появление избытка работников на предприятиях, что выразилось в сокращении рабочего времени, неоплачиваемых отпусках, отсутствии фронта работ, снижении интенсивности труда и падении зарплаток. Естественное желание руководства предприятий избавиться от лишней численности подавлялось административными мерами, что еще больше замедляло адаптацию к новым условиям.

Тем не менее процесс увольнения избыточных работников в Беларуси привел к фиксации открытой безработицы в январе 1997 г.

на максимальном уровне 185 тыс. человек, или примерно 4% от численности экономически активного населения. Сегодня ее уровень заметно ниже: в конце ноября 2002 г. он составил 130,3 тыс. человек.

Этому способствовали, прежде всего, административные меры, предпринятые властями. Так, декрет президента о дополнительных мерах по обеспечению занятости населения, принятый в марте 1997 г., увязал выплату пособия по безработице с участием в общественных работах. Выполнение декрета привело к тому, что у безработных пропал смысл регистрироваться в службе занятости, ибо пособие по безработице (в общем случае не более 24 тыс. рублей с декабря 2002 г.) можно получить, лишь отработав установленную норму времени на общественных работах (уборка улиц, общественных туалетов, сортировка овощей и т. п.). Декрет также вынудил службу занятости более жестко контролировать соблюдение безработными обязанностей, что интенсифицировало процессы снятия с учета без какой-либо помощи по трудоустройству. В частности, служба занятости в текущем году смогла оказать помощь в трудоустройстве только 38% из числа обратившихся и признанных безработными.

Как показывают исследования, применение административных мер привело не к уменьшению безработицы, а к переливу ее из открытой формы в скрытую. Так, по данным Минского научно-исследовательского института социально-экономических и политических проблем, к началу октября 1997 г. в г. Минске на одного зарегистрированного безработного приходилось еще как минимум четверо незарегистрированных. В конце сентября 1998 г. это соотношение еще более усугубилось: на одного зарегистрированного приходилось уже 5,3 незарегистрированных. Исследования Независимого института социально-экономических и политических исследований показали, что в 2002 г. скрытая безработица в стране в 3–3,5 раза превышала официальную. Поэтому общая численность фактически безработных в этот период составляла примерно 400–450 тыс. человек, или около 9–10% экономически активного населения.

Еще одним фактором, который сдерживает рост безработицы, является увеличение теневой занятости, то есть работы без оформления. Сегодня, по нашим оценкам, численность занятых таким образом достигает 300–400 тыс. человек.

Сдерживает рост безработицы также административный запрет руководству государственных предприятий увольнять лишних работников, которых, как показывает приблизительная оценка, сегодня около 1 млн человек.

В 2002 г. ситуация на рынке труда страны стала более напряженной, что связано с углублением общеэкономических проблем. Текущее выбытие работников с предприятий всех видов компенсируется приемом новых работников лишь на 85%, что увеличивает

фактическую безработицу. Большинство (77,3%) увольняется по собственному желанию из-за низких заработков и задержек их выплаты. За 2002 г. увеличилась неполная занятость (на 24,7% по сравнению с прошлым годом) и административные отпуска без содержания (на 10,7%). Как следствие, весь 2002 г. идет нарастание официальной безработицы, особенно усилившееся с августа.

Существенно сократилось количество заявленных хозяйствующими субъектами вакансий. Усилились проблемы по трудоустройству женщин и молодежи. Сегодня в структуре безработных женщины составляют более 60%, а молодежь в возрасте до 20 лет – 21%. Наиболее острые проблемы безработица доставляет в населенных пунктах с монопроизводственной структурой и в местах бывшей дислокации воинских частей. В этом отношении наиболее уязвимы Брестская и Гомельская области, наименее – Минская область и г. Минск.

Что касается сельской местности, то здесь, несмотря на глобальный кризис колхозно-совхозной системы, проблемы безработицы менее острые. За последние годы произошла повсеместная натурализация сельскохозяйственного производства. Крестьяне получают реальные средства существования в основном от своих личных наделов, которые и стремятся обрабатывать в первую очередь. Те из них, кто имеет технику или лошадей, получают также доходы от обслуживания дачников и пенсионеров. От работы в колхозах и совхозах в большинстве случаев доходы весьма незначительны и выплачиваются с задержками до полугода и более, в связи с чем работа в «общественном производстве» превратилась по сути во вторичную занятость и возможность подзаработать для пенсионеров. Поэтому при свертывании бюджетного финансирования производства продукции в колхозах и совхозах существенного роста безработицы на селе не произойдет.

Более серьезные последствия следует ожидать в других отраслях экономики, где около 36% государственных предприятий являются убыточными. Особенно их много в системе Минсвязи (62,3%), Минсельхозпрода (50,7%), Минторга (40,4%). К сожалению, официальная статистика не показывает данных о численности работающих на убыточных предприятиях. По мнению экспертов, среди них преобладают крупные предприятия с общей численностью работающих до 1,0–1,2 млн человек. Санация указанных предприятий, а также возможное быстрое банкротство большинства из них могут привести к резкому росту численности безработных.

Кроме того, заметный потенциал для роста безработицы представляет экономически неактивное население, численность которого превышает 700 тыс. человек. Часть из них при изменении условий (например, при увеличении размеров пособий по безработице) может обратиться в службу занятости, что потребует принятия дополнительных финансовых и организационных мер.

Таким образом, анализ позволяет оценить максимум потенциальной безработицы в стране на уровне до 30% экономически активного населения. Поэтому представляется целесообразным осуществлять процесс банкротства убыточных предприятий, особенно в небольших городах, в течение 8–12 месяцев с тем, чтобы уровень безработицы не превышал в среднем 16–20% экономически активного населения.

Опыт переходных стран свидетельствует о том, что при проведении преобразований реального сектора экономики происходят значительные изменения на рынке труда. Директивное регулирование рынка труда, приводившее лишь к углублению диспропорций и росту социальной напряженности, должно быть заменено созданием условий для развития малого и среднего бизнеса, а также самозанятости населения.

*Для смягчения последствий экономических реформ необходимо:*

- ускорить развитие инфраструктуры малого и среднего бизнеса (бизнес-инкубаторов, технопарков);
- создать компьютерную систему поиска рабочих мест в стране и за рубежом;
- ликвидировать институт прописки и другие административные ограничения на передвижение и найм рабочей силы, приобретение недвижимости внутри страны;
- содействовать развитию частных центров по переквалификации работников, модификации программ учебных заведений профессионального образования в соответствии со спросом.

*Реформирование трудового законодательства следует осуществлять в направлении:*

- эффективного размещения и использования трудовых ресурсов при строгом соблюдении контрактных прав наемного рабочего и работодателя;
- повышения роли индивидуальных трудовых договоров;
- совершенствования судебных механизмов защиты трудовых прав работников;
- возвращения заработной плате воспроизводственной, стимулирующей и регулирующей функции;
- содействия развитию рыночных механизмов регулирования оплаты труда.

### **Политика доходов**

Вместе с оказанием адресной помощи нуждающимся государство обеспечивает экономическую свободу для хозяйствующих субъектов, что стимулирует создание и накопление капитала. Для этого необходимо резко сократить административные препятствия, упростить налоговую систему и снизить ставки налогообложения, стабилизировать деньги, обеспечить равные условия хозяйствования,

противодействовать монополизму. Необходимо также способствовать развитию системы сбережений и инвестиций.

*Адекватная социальная политика в этом направлении должна включать:*

- повышенные налоги на потребление низкокачественной водки и сигарет, что будет способствовать улучшению демографической ситуации и снижению нагрузки на государственные социальные ресурсы;
- освобождение от подоходного налога средств, инвестируемых в жилищное строительство, обучение, создание рабочих мест в рамках МСБ, а также направляемых в благотворительные фонды либо непосредственно в учебные или лечебные учреждения;
- свободный доступ в страну зарубежных благотворительных фондов, гуманитарных организаций, полное освобождение от налогов чернобыльских и других гуманитарных программ, а также деятельности, связанной с лечебно-профилактическим оздоровлением населения;
- амнистию доходов, полученных гражданами Беларуси в 1991–2003 гг.

### ***Реформирование здравоохранения***

Сегодня при декларируемой бесплатной медицине население расходует на оплату медицинской помощи больше средств, чем если бы существовал конкурентный рынок медицинских услуг и адресная система помощи бедным. Критическое состояние отечественного здравоохранения требует создания принципиально иной системы медицинской помощи и защиты здоровья населения.

*Реформирование системы здравоохранения позволит:*

- повысить реальную доступность медицинской помощи для бедных;
- сбалансировать государственные гарантии с финансовыми возможностями бюджета;
- обеспечить прозрачность и устойчивое развитие современных медицинских технологий за счет создания конкурентной среды в сфере медицинских услуг;
- снизить издержки управления системой здравоохранения;
- создать условия для обеспечения населения лекарственными препаратами.

Развитие системы частных поликлиник и больниц, создание конкуренции на рынке профилактических и лечебных услуг позволит стабилизировать цены на доступном для населения уровне. Значительно возрастет мотивация здорового образа жизни, а также профилактических мероприятий и применения современных технологий в здравоохранении.

Финансирование здравоохранения должно осуществляться прежде всего за счет медицинских страховых отчислений. При воз-

никновении дефицита следует использовать средства бюджета, поскольку финансирование минимального набора медицинских услуг является гарантированным.

Система здравоохранения должна обеспечивать достаточный набор бесплатных услуг для бедных групп населения, всеобщую профилактику заболеваний, способствовать снижению детской смертности и росту продолжительности жизни. Она также должна быть нацелена на защиту материнства и детства. Для этого следует обеспечить:

- бесплатные консультации и услуги специалистов беременным женщинам и матерям с детьми в поликлиниках по месту жительства;
- бесплатную скорую помощь;
- систему скидок и бесплатных лекарств по объявленному списку для лиц, страдающих болезнями сердца, онкологическими заболеваниями, сахарным диабетом и т. п.;
- систему предупреждения инфекционных заболеваний и профилактической работы;
- финансовую поддержку донорства;
- переподготовку и повышение квалификации врачей и специалистов;
- жесткий контроль уровня квалификации лечащего персонала;
- развитие института семейного врача.

### ***Политика в сфере образования и науки***

Национальная система образования должна стать конкурентной, ориентированной на потребности рынка труда. Сегодня эффективность использования бюджетных средств в сфере образования остается крайне низкой. В средней и особенно в высшей школе процветает коррупция и взяточничество. Родителей заставляют платить за бесплатное обучение и оплачивать ремонт школ. Происходит падение престижа учителя. Белорусские вузы, в том числе и частные, часто готовят специалистов, на которых нет спроса.

Образование – это инвестиции в человеческий капитал, в свое будущее. Обновление содержания образования должно решить следующие задачи:

- устранить перегрузку учебных планов;
- изменить методики обучения в сторону развития коммуникативных навыков обучаемых, а также самостоятельного анализа информации;
- повысить роль самостоятельной работы обучаемых;
- расширить преподавание в школах знаний, обеспечивающих быструю социальную адаптацию (экономика, право, основы политической системы, менеджмент, социология);
- обеспечить высокий уровень знаний хотя бы одного иностранного языка;



- осуществить переход на международную систему стандартов образования всех уровней, обеспечить международное признание белорусских документов об образовании.

Государственные инвестиции в образование должны осуществляться по двум направлениям:

- в создание информационной базы учебных заведений и обновление их оборудования исходя из количества обучаемых;
- на поддержку учащихся из бедных групп населения и стимулирование талантливой молодежи (в форме целевых субсидий со стороны местных и республиканских органов власти).

Высшие учебные заведения и школы должны обладать большей самостоятельностью и независимостью, что предполагает:

- независимость от форм собственности при распределении бюджетных средств;
- прозрачность использования средств в учебных заведениях, в том числе через систему попечительских советов, общественный контроль за деятельностью бюджетных образовательных учреждений;
- контрактные формы отношений с государством и частными заказчиками, в том числе с получателями образовательных услуг;
- налоговые льготы благотворителям и инвесторам системы образования;
- государственную аккредитацию и независимую систему контроля качества образования;
- расширение прав учебных заведений по распоряжению финансовыми ресурсами при участии попечительских советов.

Для обеспечения доступа к элитарному образованию молодежи из бедных семей и сирот государство должно гарантировать до 20% мест в учебных заведениях при условии окончания средней школы с отличием. Кроме того, общедоступность образования предполагает:

- повышение государственных стипендий до уровня минимального потребительского бюджета;
- повышение открытости вступительных экзаменов в вузы (сокращение до минимума устных экзаменов, создание службы независимого тестирования, создание общественного мониторинга и контроля для недопущения нарушения правил приема).

Современная модель национального образования должна характеризоваться:

- оптимальным сочетанием различных форм и видов учреждений образования;
- непрерывностью образования, органичной взаимосвязью его различных уровней;
- развитием национально-культурных и региональных особенностей при одновременном соблюдении государственных стандартов и открытости к достижениям мировой культуры;

- отделением церкви от школы (Закон божий – предмет, решение об изучении которого принимается родителями). Конфессии имеют право создавать свои образовательные учреждения;
- существованием системы самоуправления в высшей школе и автономией университетов. Элементами самоуправления в средней школе являются родительские попечительские комитеты, обладающие правами контроля деятельности школьной администрации;
- развитием связей и сотрудничества с зарубежными учебными учреждениями.

Приоритетным направлением государственной политики в сфере образования должно быть создание условий и возможностей для постоянного повышения гражданами образовательного уровня и квалификации для облегчения и ускорения адаптации к жизненным переменам. Государство должно стимулировать усилия общественных и профессиональных объединений, учреждений, фирм, предприятий и отдельных лиц в реализации проектов по обучению и повышению квалификации населения.

В сфере науки политика государства должна быть направлена на поддержку ведущих научных школ, развивающихся на конкурентной основе. В условиях коммерциализации науки приоритетная задача государства – поддержка не только прикладных исследований, рассчитанных на частного заказчика, но и конкурентных фундаментальных исследований, а также исследований, связанных с культурным наследием нации.

Финансирование научных исследований должно осуществляться по трем каналам:

- бюджетное финансирование государственного заказа на фундаментальные и прикладные исследования;
- бюджетные гранты Национальной академии наук, получаемые в открытом тендере;
- заказы и гранты субъектов хозяйствования, общественных организаций и фондов частных лиц. Средства предприятий, фондов и иных спонсоров, направленные на поддержку науки, культуры и образования, освобождаются от налогов и иных взносов и изъятий.

Сохранение собственной культурной идентичности в полиэтничной Европе требует от государства особых усилий по развитию белорусской национальной культуры, в том числе по расширению сферы применения белорусского языка. Это будет способствовать устойчивости белорусского общества в условиях глобализации мировых культурных и информационных процессов. Задача культурной политики заключается в осмыслении исторически сложившихся отличий и достижений в контексте развития европейской и мировой культуры, адаптации ценностей белорусского культурного достояния к европейским ценностям.

## **Пенсионная реформа**

Проведение пенсионной реформы является обязательным элементом социальной политики. Исходя из сложного демографического положения в Беларуси, резкого уменьшения доходов и увеличения расходов государственного пенсионного фонда проведение пенсионной реформы является экономической и социальной необходимостью. Система пенсионного обеспечения должна стимулировать людей зарабатывать и делать сбережения.

*Целями пенсионной реформы являются:*

- обеспечение текущей финансовой устойчивости пенсионной системы при усложняющейся демографической ситуации и негативной динамике на рынке труда;
- повышение реального размера пенсий;
- восстановление связи между размером пенсии и заработком;
- повышение кредита доверия населения к национальной пенсионной системе.

Реформа пенсионной системы предполагает переход на трехуровневую систему. Первый уровень – обязательная минимальная государственная пенсия по старости, которая выплачивается каждому гражданину, достигшему возраста 62 лет. Для ее выплаты используются средства от реализации государственного имущества, налоговые поступления, а также 10%-й обязательный пенсионный налог на всех работающих. К данной категории относятся также пенсии по инвалидности.

Второй уровень – обязательная пенсия, выплачиваемая с индивидуального пенсионного накопительного счета. Размер ежемесячного отчисления – 10% от начисленной зарплаты. Переход в частный пенсионный фонд и открытие накопительного счета носит добровольный характер для лиц от 18 до 55 лет.

Третий уровень – пенсия, выплачиваемая системой добровольного пенсионного страхования. Отчисления граждан в эту систему в пределах 10% дохода исключаются из налогооблагаемой базы гражданина. Нанимателям также предоставляется право осуществлять корпоративное пенсионное страхование граждан.

Для пенсионеров, а также лиц в возрасте 55 лет и старше, по их желанию, сохраняется прежняя пенсионная система и существующие государственные обязательства по выплате пенсий. Лица в возрасте 18–55 лет получают государственные пенсионные облигации на сумму произведенных выплат в Государственный фонд социальной защиты, которые затем они могут вложить в любой частный пенсионный фонд. Лица, поступающие на работу с установленной даты, открывают накопительный пенсионный счет в одном из частных пенсионных фондов в обязательном порядке.

### 5.8.3. Направления возможной помощи международного сообщества в реформировании социальной сферы

За 12 лет реформ страны ЦВЕ, а также ЕБРР, МВФ и Всемирный банк, равно как и десятки «мозговых центров» Европы и мира, накопили большой опыт перехода от централизованной социалистической экономики к свободному рынку. Нет страны, которая не совершила бы целый ряд серьезных ошибок. И их последствия не нейтрализованы до сих пор. Нет ни одной страны в мире, опыт которой можно было бы механистически перенести в Беларусь и получить позитивный результат. Более того, полисимейкеры Польши, Литвы, Эстонии и России не могут посоветовать копировать их путь к свободному рынку, потому что расценивают его как не вполне удачный.

Практически все страны отмечали, что реформа системы социального обеспечения – это реформа второго порядка, которую надо начинать после либерализации, приватизации и формирования новых институтов. В результате такой методологической ошибки социальная сфера воспринималась политиками как нечто вторичное, требующее лишь остаточного финансирования и внимания. При этом разные страны в разные периоды своего развития имеют целый ряд позитивных аспектов при реформировании системы социального обеспечения. К ним относятся Чили, Новая Зеландия, Эстония, Венгрия и др.

Международные организации, которые работают практически со всеми странами с переходной экономикой, имеют уникальную возможность оценить качество как концепций и программ преобразований, так и практики их реализации. Именно МВФ, ЕБРР, Всемирный банк могут привлечь в качестве экспертов для Беларуси тех людей, которые проводили аналогичные реформы в других странах. Их знания и участие в реформе системы социального обеспечения Беларуси будут способствовать быстрому формированию кредита доверия к белорусским полисимейкерами со стороны иностранных инвесторов. К тому же они обеспечат формирование позитивного имиджа нового правительства реформаторов.

Ниже представлены возможные направления донорской поддержки реформ в социальной сфере.

#### 1. Доработка:

- реформы пенсионной системы;
- реформы системы здравоохранения;
- реформа рынка труда и интеграции молодежи и безработных в современное общество;
- реформы системы образования.

Данная работа предполагает финансирование четырех групп по пять человек на протяжении трех месяцев. В результате будут выработаны и представлены конкретные законопроекты для запуска четырех реформ в социальной сфере.

*По пенсионной сфере:*

- а) закон «О государственной пенсионной системе»;
- б) закон «О накопительной пенсионной системе»;
- в) закон «Об инвестировании средств частной пенсионной системы».

*По системе здравоохранения:*

- а) закон «О государственной системе здравоохранения»;
- б) закон «О частной системе страхования здоровья»;
- в) закон «О развитии конкуренции в системе учреждений здравоохранения».

*По развитию рынка труда:*

- а) закон «О статусе, правах и обязанностях безработного»;
- б) закон «Об общественных работах»;
- в) закон «О регистрации и ликвидации коммерческих и некоммерческих организаций».

*По реформе системы образования:*

- а) закон «О начальном образовании»;
- б) закон «О среднем и профессионально-техническом образовании»;
- в) закон «О высшем образовании».

Данные законы должны четко определить права и обязанности учителей и государства, освободить учителя от бюрократии, чтобы он мог сконцентрироваться на творческой работе, а не на заполнении формуляров и отчетов.

С другой стороны, необходимо четко определить механизмы финансирования школ с предоставлением их руководству широких полномочий. Законы должны устанавливать права родительских советов, а также трансформировать роль районных и областных структур государства по организации и мониторингу работы системы образования.

2. Формирование группы международных экспертов для анализа подготовленных концепций, выработки рекомендаций и определения окончательного варианта концепций. Данная работа предполагает, что каждая концепция будет представлена для анализа двум экспертам, которые затем примут участие в работе по доработке подготовленных концепций. Время работы – 6 месяцев,

3. Публикация четырех концепций. Изготовление 2000 копий каждой концепции реформы с рядом статей и материалов, которые можно использовать для их продвижения.

4. Проведение четырех конференций в г. Минске по каждой из концепций с приглашением экспертов, представителей власти, политических партий, заинтересованных организаций и доноров.

5. Проведение кампании по обсуждению данных концепций в СМИ, как минимум, по одному семинару в каждом областном городе с привлечением местных властей, профсоюзов, влиятельных НГО. Экспертами выступают в первую очередь авторы концепций с белорусской стороны, а также международные эксперты.

6. Составление программ действий по каждому из направлений, определение ответственных, источников финансирования, времени, других логистических и административных процедур.

7. Разработка и внедрение положения о независимом от государства и частных вузов органе, который должен заниматься лицензированием, мониторингом, оценкой вузов, в том числе государственных.

8. Предоставление технической помощи для создания частных пенсионных фондов, открытия пенсионных счетов. Делегирование 2–3 экспертов для работы в Беларуси на протяжении двух лет. Регулярные визиты западных партнеров в Беларусь для мониторинга и корректировки проводимой реформы.

9. Техническая помощь по организации работы Агентства по надзору за деятельностью пенсионных фондов. Данный орган призван следить за выполнением пенсионными фондами нормативов по размещению финансовых средств, правильности их расходования.

10. Предоставление кредита для финансирования текущих выплат по пенсиям из государственной системы в случае возникновения проблем с наличием денег на счете.

11. Тренинг и повышение квалификации работников государственных органов и частных пенсионных фондов.

12. Разработка и внедрение программного обеспечения по выполнению стоящих перед пенсионной системой задач (учет взносов, процентов и т. д.).

13. Техническое оснащение региональных отделений Государственного фонда социальной защиты, создание единой информационной сети.

14. Предоставление технической помощи для открытия гражданами индивидуальных медицинских страховых счетов. Делегирование 2–3 экспертов для работы в Беларуси на протяжении двух лет. Регулярные визиты западных партнеров в Беларусь для мониторинга и корректировки проводимой реформы.

15. Техническая помощь по организации работы страховых компаний, по настройке их взаимоотношений с поставщиками медицинских услуг, а также с органами государственного управления, в том числе порядок компенсации гражданам услуг, которые оплачиваются из бюджета. Определение размера ежегодного финансового взноса, который перечисляет государство на счет каждому гражданину на компенсацию оплачиваемых государством медицинских услуг. Разработка законодательных и административных механизмов для создания конкурентной среды в сфере разных услуг системы здравоохранения.

16. Предоставление кредита для финансирования страховых компаний, которые занимаются страхованием здоровья и жизни.

17. Тренинг и повышение квалификации работников государственных органов и страховых компаний.

18. Разработка и внедрение программного обеспечения, которое служит основой единой базы данных.

19. Техническое оснащение региональных отделений государственного медицинского страхового фонда.

20. Разработка и внедрение положения о независимом от государства и частных клиник и больниц органе, который должен заниматься лицензированием, мониторингом, оценкой работы учреждений, предоставляющих услуги в области здравоохранения, в том числе государственных.

21. Предоставление технической помощи для создания и запуска Фонда общественных работ. Определение порядка его работы, взаимодействия с предприятиями и органами государственного управления. Делегирование 2–3 международных экспертов на протяжении 2 лет. Регулярные визиты западных партнеров в Беларусь для мониторинга и корректировки проводимой реформы рынка труда.

22. Создание единой базы данных по рабочим вакансиям в Республике Беларусь, техническое оснащение районных центров, областей и центрального офиса в г. Минске, которые одновременно будут являться офисами Фонда общественных работ.

23. Расширение квот для Беларуси для временного и сезонного трудоустройства, проведение переговоров со странами ЕС, а также США и СНГ.

24. Создание и оснащение тренинговых учебных центров в каждом районном городе, а также в каждом населенном пункте, где есть градообразующие предприятия. Их задачей является переквалификация рабочих и подготовка к мобильному рынку труда. Одновременно данные центры будут являться местом трудоустройства учителей в демографически неблагоприятных местах.

25. Создание интернет-страницы Центра занятости для публикации регулярной информации о состоянии рынка труда, поддержание ее работы на протяжении двух лет.

26. Предоставление кредита правительству для выплаты пособий по безработице и финансирования социальных программ (в случае бюджетного дефицита).

27. Выделение кредитов под строительство кондоминиумов (многоэтажных домов), которые будут выполнять функцию временного жилья (общежития) для рабочих, трудоустроившихся в других населенных пунктах. Данная мера позволит резко увеличить мобильность рабочей силы и создать условия для решения проблемы градообразующих предприятий. Данные дома будут строить частные компании в областных городах и г. Минске, а также в тех городах, где частные компании создают предприятия, требующие привлечения рабочей силы. Они будут управляться также частными компаниями, которые будут заключать индивидуальные контракты с каждым нанимателем. Планируется построить 20 домов.

28. Поддержка региональных частных центров получения профессионального образования школьниками старших классов и выпускниками школ, организация психологической поддержки молодежи в данных центрах.

29. Предоставление технической и интеллектуальной помощи по подготовке и публикации современных учебников для начальной, средней школы по следующим основным предметам: «Природа и человек», «История», «Основы экономики», «Введение в политологию», «Мировая литература», «Современное искусство» и др. Задача – заложить основы демократического, рыночного восприятия современного мира начиная с начальной школы, информировать школьников о реальной, неизвращенной истории, заложить основы рыночных знаний и умений ориентироваться в современной рыночной среде.

30. Открытие в каждой средней школе компьютерного класса с современными компьютерами и бесплатным доступом в Интернет.

31. Создание школьной сети «Интернет», которая будет являться информационным источником как для учителей, так и для учеников. Данная сеть будет служить для дистанционного обучения, консультирования, а также реализации современных методик обучения.

32. Покупка транспорта для доставки детей из отдаленных деревень в школы. Предоставление их в лизинг индивидуальным предприятиям.

33. Финансирование программ (в частных учебных центрах) по переподготовке и повышению квалификации учителей начальных и средних школ (в областных городах и г. Минске). Регулярное проведение семинаров, школ во время каникул и летом.

34. Выделение стипендий для одаренных школьников для обучения в вузах. Разработка критериев предоставления данных стипендий и порядка их выделения.

35. Предоставление стипендий для обучения в лучших университетах Европы и США с целью подготовки современных кадров как для государственного аппарата управления, так и для медицинских, образовательных и правоохранительных учреждений.

36. Разработка современных курсов (подготовка учебников, дидактических и методических материалов) для вузов по следующим основным направлениям:

- политология,
- социология,
- экономика,
- история экономических учений,
- основы рынка,
- праксеология,
- маркетинг,
- прикладная психология,
- основы законодательства и права.



37. Предоставление технического кредита для ремонта зданий школ, обеспечения их современными энергоэффективными источниками тепла.

38. Модернизация городских и сельских библиотек, обновление и пополнение книжного фонда.

39. Предоставление целевых грантов на информационную поддержку в печатных СМИ каждой из предлагаемых социальных реформ. Данные средства выделяются как для национальных частных газет, так и для региональных изданий.

40. Подготовка и публикация популярных информационных брошюр, которые простым языком объясняют суть пенсионной реформы, реформы системы здравоохранения, образования, рынка труда. Предлагается публикация следующих брошюр, раздаточных материалов (2–4 страницы):

- «Твоя пенсия. Пенсионная реформа – гарантия обеспеченной старости»;
- «Твое здоровье. Как лечиться после реформы системы охраны здоровья»;
- «Твое образование. Реформа школы – просвещенный путь в будущее»;
- «Что надо знать о рынке труда»;
- «Что делать, чтобы найти работу»;
- «Гражданин и государство: партнерство в социальной сфере».

41. Подготовка и запуск телевизионных проектов (аналитические программы, ток-шоу, интервью с ключевыми реформаторами) для объяснения и продвижения социальных реформ. Задача состоит в том, чтобы завоевать доверие а) к идеологии реформ, б) к людям, которые проводят реформы, и в) к структурам, которые являются центрами выработки концепций и программ реформ.

42. Подготовка детальных методик, которые подробно описывают ход реформ, что делать, почему, за чей счет, каковы обязанности вовлеченных лиц, что получается на выходе реформ. Данные материалы необходимо подготовить для государственных чиновников, которые будут непосредственными исполнителями реформ. С одной стороны, необходимо минимизировать объем произвольных решений местных чиновников, которые могут блокировать или неправильно интерпретировать реформы. С другой стороны, необходимо заручиться поддержкой номенклатуры.

43. Разработка законодательства, механизмов передачи объектов социальной инфраструктуры (детские сады, санатории, пионерские лагеря, больницы и поликлиники, учреждения культуры).

44. Предоставление технической помощи для администрирования процесса передачи социальных объектов на баланс местных исполнительных комитетов. Приглашаются 7 экспертов (по одному в каждую область и г. Минск) для работы в течение года. Они организуют процесс обучения представителей райисполкомов и облис-

полкомов по тому, как необходимо администрировать объекты социальной инфраструктуры.

45. Проведение аудита и анализа технического состояния объектов социальной инфраструктуры. Составление паспорта каждого объекта, определение объема необходимой технической, финансовой, кадровой и административной помощи для полноценной интеграции этих объектов в новую рыночную конкурентную среду. Принятие мер по созданию конкурентной среды в сфере оказания социальных услуг (приватизация социальных объектов), создание условий для развития частных учреждений в сфере образования, здравоохранения, отдыха и восстановления здоровья.