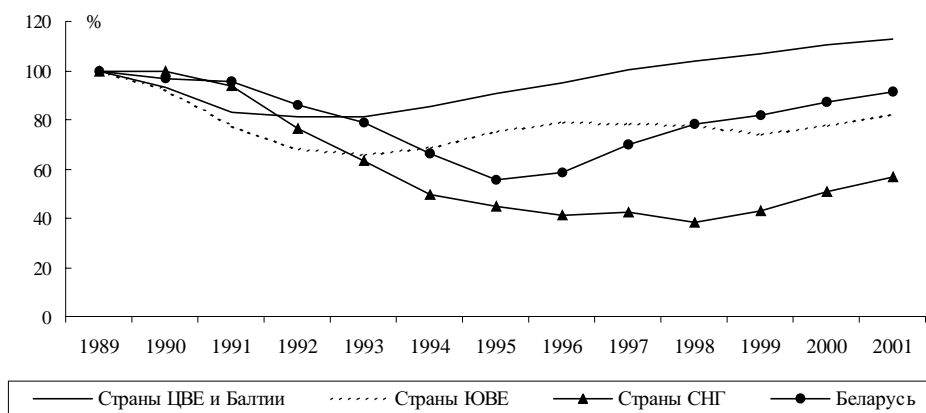


СОДЕЙСТВИЕ ПЕРЕХОДУ ЭКОНОМИКИ БЕЛАРУСИ К РЫНОЧНЫМ ОТНОШЕНИЯМ

Зузана Бриксова*

1. ВВЕДЕНИЕ

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

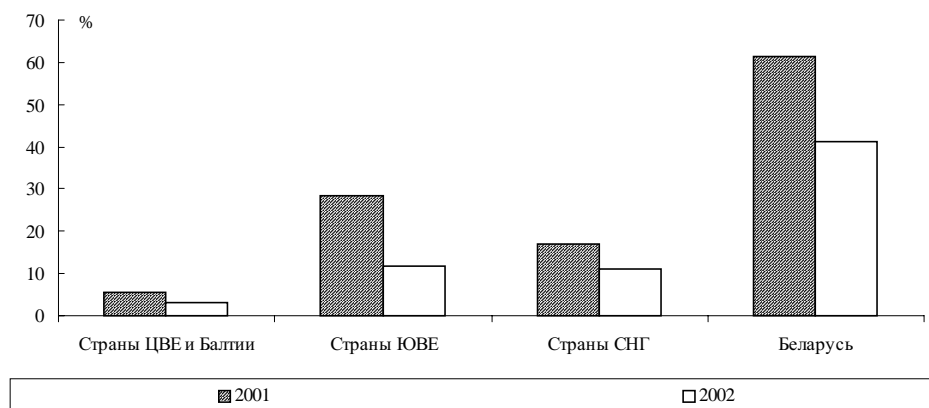


Источник: EBRD (2003).

Рис. 1. Изменение реального объема производства, 1989–2001 гг. (1989 г. = 100)

* Постоянный представитель Международного валютного фонда в Литве и Беларуси, e-mail: zbrixiova@imf.org. Автор выражает благодарность Анне-Мари Гульд, Юлии Лысковой, Джону Матесону, Эмилио Санли, Роману Житеку и, особенно, Томасу Ричардсону за полезные комментарии. Данная работа была подготовлена для семинара МВФ, организованного 10–14 марта 2003 г. в Объединенном Венском институте для парламентариев из стран с переходной экономикой. Взгляды, изложенные в статье, являются позицией автора и необязательно совпадают с позицией или политикой МВФ.

Тем не менее Беларусь остается одной из наименее реформированных стран с переходной экономикой¹. Хотя некоторая макроэкономическая стабилизация была достигнута, в Беларуси сохраняется самый высокий уровень инфляции среди стран бывшего Советского Союза (рис. 2). В то же время, если бы применялась международно признанная методология, вероятно, что рост реального объема производства в 2002 г. был бы значительно ниже, чем отражено в официальных данных по ВВП. Экономика по-прежнему находится в основном в собственности государства, поскольку уровень прямых иностранных инвестиций относительно низок, а препятствия на пути развития частного сектора многочисленны (IMF (2003a)).



Источник: EBRD (2003).

Рис. 2. Средние темпы инфляции, 2001–2002 гг.

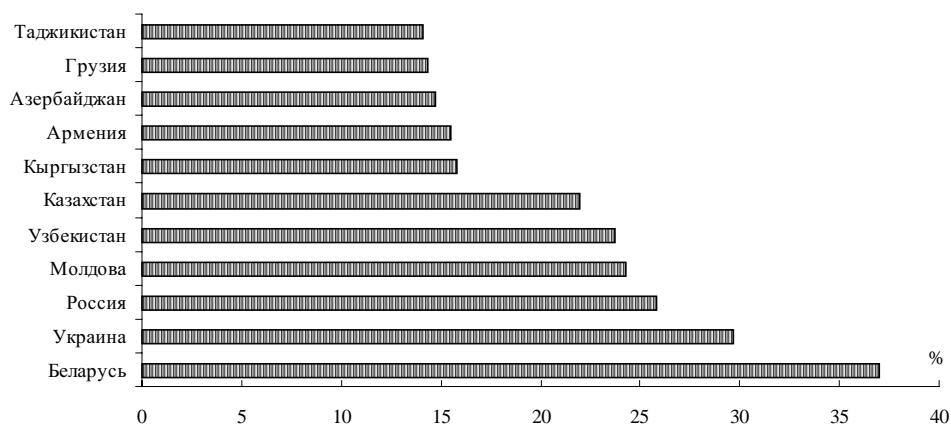
На протяжении целого ряда лет Международный валютный фонд и другие международные организации выражают озабоченность по поводу медленных темпов макроэкономической стабилизации и перехода экономики Беларуси к рыночным отношениям. Власти страны избрали путь медленных экономических реформ, чтобы предотвратить срыв выполнения важных социальных задач в процессе перехода к рыночной экономике. Хотя МВФ и разделяет озабоченность властей по поводу социальных последствий перехода, мы придерживаемся того мнения, что положительные результаты ускоренного проведения рыночных реформ² были бы более значительными, чем последствия постепенного подхода, который предполагает более низкий рост, снижение уровня жизни населения на протяжении более длительного периода времени

¹ По данным ЕБРР, Беларусь занимает 26-е место из 27 стран с переходной экономикой по общему уровню достижений в области структурных и институциональных реформ (EBRD (2003)).

² Аргументы, приведенные в пользу того, что постепенный подход не является рекомендуемой стратегией для Беларуси, см. в приложении.

и упущенные возможности вхождения во все более процветающий регион. Настоятельная необходимость ускорения макроэкономической стабилизации и соответствующих структурных реформ также усиливается в связи с планируемым изменением в 2004 г. белорусского режима обменного курса на режим фиксации к номинальному российскому рублю (IMF (2003b)).

Перед Беларусью стоят значительные цели. При расходах сектора органов государственного управления, составляющих 50% ВВП, бюджет налагает чрезмерное налоговое бремя на экономику и, особенно, на предпринимательскую среду³. Возникающий из-за этого дефицит бюджета большей частью финансируется прямыми кредитами центрального банка, что напрямую влияет на инфляцию. Программу жилищного строительства, финансируемую за их счет, необходимо сделать более эффективной, возможно, путем ее сокращения. Кроме того, в последнее время вновь появились целевые кредиты (когда на государственные банки оказывается давление с тем, чтобы они, например, выделяли кредиты предприятиям для выплаты задолженности по заработной плате), несмотря на принятые властями в рамках Программы мониторинга МВФ 2001 г. обязательства ликвидировать подобную практику⁴. Более того, у Беларуси отсутствует жизнеспособная стратегия роста. Ключевой задачей в области структурных реформ является упорядочение процедур приватизации и создания новых предприятий.



Источник: EBRD (2003).

Рис. 3. Налоговые доходы органов государственного управления в странах СНГ, 2001 г.

³ По мнению Митры и Стерна, налоговые доходы в странах с переходной экономикой должны составлять от 22 до 31% ВВП в зависимости от уровня развития страны (Mitra, Stern (2002)). По предварительным оценкам в Беларуси они составили примерно 37% в 2002 г. Это – самый высокий уровень среди стран СНГ (рис. 3).

⁴ Подобная практика стимулирует сокрытие предприятиями прибыли и заявления о финансовых затруднениях с целью получения субсидированного кредита в государственных банках.

2. УПРАВЛЕНИЕ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКОЙ

Критически важный вопрос, который в настоящее время активно обсуждается в Беларуси, – вопрос денежной интеграции с Россией⁵. Хотя можно попытаться рассмотреть данный вопрос в свете теории оптимальных валютных зон (см., например, Mundell (2001); Alesina, Barro, and Tenreyro (2002)), данное решение в большей мере является политическим, и по этой причине МВФ не высказывает свою точку зрения в отношении того, следует ли совершать данный шаг. Работавшая недавно в Минске миссия МВФ подчеркнула, что для экономической устойчивости объявленной жесткой фиксации белорусского рубля к российскому рублю с января 2004 г. необходимо уже в этом году существенным образом скорректировать денежно-кредитную и налогово-бюджетную политику. Миссия также подчеркнула, что более жесткая денежно-кредитная и налогово-бюджетная политика является необходимым, но недостаточным условием для успешной жесткой фиксации. Необходимы также и структурные реформы, которые обеспечивали бы общую совместимость двух экономик, а также меры по обеспечению гибкости экономики, достаточной для адаптации к меняющимся международным условиям⁶. При отсутствии данных мер жесткая фиксация к российскому рублю не будет устойчивой. Вероятно, белорусская экономика столкнется с такими последствиями, как низкий рост объемов производства, высокая безработица, значительные сокращения в уровне доходов, – последствиями, которых власти пытаются избежать, избрав постепенный подход к экономическим реформам.

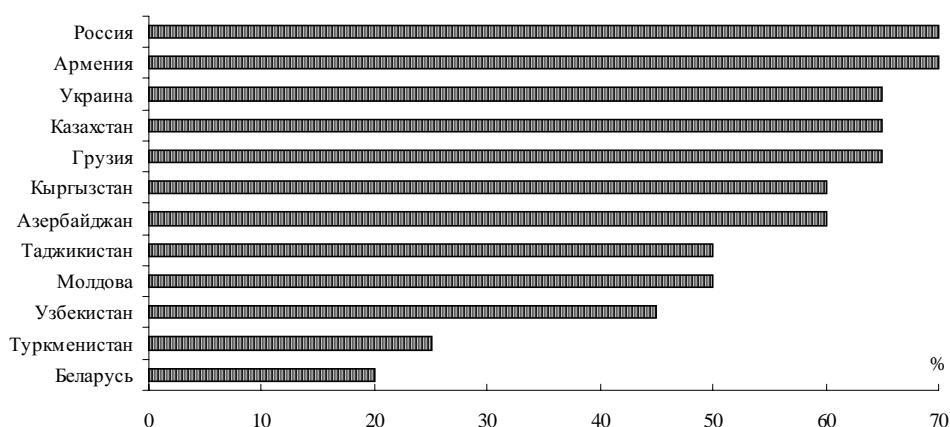
Невозможно ужесточить денежно-кредитную политику в достаточной степени, чтобы поддержать жесткую фиксацию, если налогово-бюджетная политика не будет скорректирована соответствующим образом. Поскольку расходы системы органов государственного управления составляют почти половину ВВП (самый большой удельный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

⁵ Власти Беларуси и России подписали План совместных действий по созданию денежно-валютного союза, который предполагает фиксацию белорусского рубля к российскому рублю с 1 января 2004 г. и введение российского рубля в качестве единой валюты с 1 января 2005 г. Стороны еще не достигли договоренности по вопросу управления международными резервами и по вопросу, где и каким образом осуществлять денежную эмиссию.

⁶ Например, наблюдается асимметрия в воздействии связанных с ценами на энергоносители шоков на данные страны, поскольку Россия является чистым экспортером, а Беларусь – чистым импортером энергии. В случае повышения цен на энергоносители рынки труда Беларуси (весьма негибкие в настоящее время) должны быть гибкими для того, чтобы поглотить подобные шоки.

3. РАЗВИТИЕ ЧАСТНОГО СЕКТОРА

Для успешного перехода от плановой экономики к рыночной необходимо развитие динамичного частного сектора, который служил бы движущей силой роста, создания рабочих мест и конкуренции. В Беларуси развитие частного сектора шло очень медленными темпами: в 2001 и 2002 гг. только 20% ВВП было произведено частным сектором, что является самым низким показателем среди стран бывшего Советского Союза (рис. 4). В то же время производственный сектор Беларуси испытывает трудности (рост запасов готовой продукции на складах, накопление задолженности, снижающаяся рентабельность), что указывает на необходимость ускорения приватизации и реструктуризации и содействия созданию новых предприятий.



Источник: EBRD (2003).

Рис. 4. Доля частного сектора в ВВП в странах СНГ, 2001 г.

3.1. Приватизация

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

Непрозрачные и нестабильные правовые рамки являются одним из главных препятствий на пути ускорения развития частного сектора. Право «золо-

той акции» (право государства принимать участие в управлении акционерными обществами), которое в Беларуси может быть введено в отношении любой компании, где государству принадлежит по крайней мере одна акция, особо отрицательным образом сказывается на иностранных инвестициях⁷. Мы убеждены, что возможности использования права «золотой акции» следует резко ограничить, если не ликвидировать полностью.

Для обеспечения осторожного и прозрачного использования приватизационных поступлений и, таким образом, общественной поддержки приватизации крупных объектов, ряд стран с переходной экономикой создали приватизационные фонды⁸. Опыт Литвы, где были достигнуты, в общем, хорошие результаты приватизации, указывает на то, что, помимо создания приватизационного фонда, в конце 1990-х гг. существовал ряд других факторов, способствовавших успешному проведению приватизации и привлечению иностранных инвестиций: предложение контрольных пакетов акций государственных предприятий (в том числе, в стратегически важных секторах, таких как телекоммуникации, энергетика, транспорт); создание единого агентства, отвечавшего за управление и приватизацию государственной собственности; привлечение независимых консультантов с хорошей репутацией – особенно при приватизации крупных предприятий в стратегически важных отраслях.

3.2. Предпринимательская среда для малых и средних предприятий

В соответствии с результатами недавно проведенного Всемирным банком исследования, на 1000 человек в Беларуси приходится менее трех малых и средних предприятий, что является самым низким показателем по региону (IFC (2002)). Более того, за последние три года число малых и средних предприятий снизилось. Основными препятствиями на пути развития предпринимательства и деятельности частного сектора в Беларуси, по-видимому, являются: (1) нестабильность правовых и административных рамок, (2) избыточная – и опять-таки неустойчивая – налоговая система и (3) практика государственного вмешательства и проверок, что создает поле для коррупции. Данные пре-

⁷ На данный момент «золотая акция» введена на 20 предприятиях. Наиболее спорный случай ее введения имел место в марте 2000 г., когда правительство ввело «золотую акцию» на кондитерской фабрике «Коммунарка» с целью заблокировать продажу 51% акций российского кондитерского концерну «Бабаевский» по причине необходимости защиты экономических интересов государства. В то время правительству принадлежало лишь 2.6% акций.

⁸ Приватизационные фонды создаются в целях снижения скорости обращения и непредсказуемости поступлений от приватизации («стабилизационные фонды») и/или сбережения части поступлений для будущих поколений, например для финансирования пенсионной реформы («сберегательные фонды»). Как показывает опыт других стран, если Беларусь также примет решение о создании подобного фонда, было бы важно сделать его неотъемлемой частью бюджета при учете всех операций на валовой основе и однозначном учете расходов, связанных с приватизацией. Принимая во внимание необходимость проведения пенсионной реформы, доходы фонда можно было бы использовать для финансирования перехода к накопительной системе.

пятствия, очевидно, осложняют рост частного сектора, который базируется на уверенности инвесторов и их способности оценивать риски различных проектов.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

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

Рассматривая будущую перспективу, мы полагаем, что для Беларуси пришло время начать проведение полноценных рыночных реформ, используя при этом десятилетний опыт проведения реформ в других странах с переходной экономикой. Данный опыт показывает, что ключевые мероприятия включают в себя: (1) обеспечение макроэкономической стабилизации; (2) повышение прозрачности и эффективности управления бюджетом, в том числе и за счет сокращения непродуктивных расходов; (3) отмену целевого кредитования и применение рыночных условий в отношении государственных предприятий; (4) совершенствование среды для новых предприятий путем сокращения государственного вмешательства и стабилизации правовых рамок; (5) разрешение репатриации прибыли и уменьшение налоговой нагрузки для содействия инвестициям; (6) осуществление реформирования финансового рынка и рынка труда в целях содействия росту и расширения применения его положительных результатов и (7) реформирование системы социальной защиты населения с целью адаптации к новым условиям, сделав ее более соответствующей имеющимся ресурсам и более эффективной. Данные реформы, хотя и потребуют экономических и социальных затрат, являются необходимыми для достижения высокого и устойчивого экономического роста и повышения уровня жизни белорусских людей в более долгосрочной перспективе.

ЛИТЕРАТУРА

Alesina, A., Barro, R., and Tenreyro, S. (2002) Optimal Currency Areas, *NBER Working Paper*, 9072.

EBRD (2003) *Transition Report 2002*, London, European Bank for Reconstruction and Development.

IFC (2002) *Small and Medium Sized Business in Belarus*, Washington, International Finance Corporation.

IMF (2003a) Republic of Belarus: Article IV Consultation – Staff Report, *IMF Country Report*, 03/117.

IMF (2003b) Republic of Belarus: Selected Issues, *IMF Country Report*, 03/119.

Mitra, P., Stern, N. (2002) *Tax Systems in Transition*, paper prepared for a conference “Beyond Transition: Development Perspectives and Dilemmas”, Warsaw.

Mundell, R. (2001) Currency Areas and International Monetary Reform at the Dawn of a New Century, *Review of International Economics*, 9, 4, 595–607.

World Bank (2001) *Transition – The First Ten Years: Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union*, Washington, World Bank.

World Bank (2003) *Improving the Business Environment in Belarus*, a preliminary draft.

ПРИЛОЖЕНИЕ. РОСТ В БЕЛАРУСИ

Два наиболее часто встречающихся вопроса относительно экономического роста в Беларуси:

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

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

- **Исходные условия.** (1) Доля государственного сектора в экономике Китая была значительно меньше (в 1978 г. – 19% от общей рабочей силы (World Bank (2001))) и, соответственно, потребовалось меньше средств для его поддержки; (2) разные уровни развития – рост и увеличение производительности в Китае были обусловлены значительным объемом сельскохозяйственного сектора (и агропромышленного комплекса, который поглощал излишки трудовых ресурсов); в Беларуси данной возможности не существует.
- **Экономическая политика.** В отличие от Беларуси, в Китае был создан инвестиционный климат, располагающий к возникновению новых частных компаний и притоку иностранных инвестиций.

2. Чем объясняется относительно хороший рост, учитывая недостаток реформ?

Сторонники постепенного подхода также подчеркивают, что относительно хороший рост в стране противоречит рекомендациям о необходимости макроэкономической стабилизации и структурных реформ. Всемирный банк подчеркивает следующее (World Bank (2001)):

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