

ПРИВАТИЗАЦИЯ И СОЦИАЛЬНАЯ СПРАВЕДЛИВОСТЬ: ВОЗМОЖНОСТИ ДЛЯ БЕЛАРУСИ*

Елена Шуфманн**

Резюме

В данной работе рассматриваются социальные аспекты приватизации, а ее цель – продемонстрировать, что при проведении приватизации можно учесть принципы социальной справедливости. На основе опыта России, Германии, Польши, Венгрии и Чехии показано, что каждая из моделей приватизации при разумном управлении полученных от приватизации средств (осуществляемом, например, специально созданным независимым приватизационным фондом) имеет потенциал для повышения уровня благосостояния общества. В работе предлагается создать такой фонд в Беларуси, а в качестве одного из возможных вариантов использования его средств выделить финансирование переходного периода при проведении реформы пенсионной системы.

Содержание

1. Введение	2
2. Зарубежная практика	3
2.1. Опыт с учетом социальной компоненты на примере России и Германии	3
2.2. Опыт с учетом фискальной компоненты на примере Польши, Венгрии и Чехии	5
3. Возможности социального обеспечения в контексте платной приватизации в Беларуси	8
3.1. Социальная политика и проблемы Беларуси	8
3.2. Возможности использования средств от приватизации в социальных целях на примере целесообразности их передачи в резервный пенсионный фонд	9
4. Выводы и рекомендации	11
Литература	12

Дискуссионный материал Исследовательского центра ИПМ
RDP/12/01



ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ЦЕНТР ИПМ
исследования · прогнозы · мониторинг

ул. Захарова, 50Б, 220088, Минск, Беларусь
тел./факс +375 17 210 0105
веб-сайт: <http://research.by/>, e-mail: research@research.by

© 2012 Исследовательский центр ИПМ

Позиция, представленная в документе, отражает точку зрения авторов, и может не совпадать с позицией организаций, которые они представляют

* Данная работа подготовлена как дискуссионный материал в рамках инициативы «Беларусь 2020».

** Елена Шуфманн – СИМ-консультант Исследовательского центра ИПМ, e-mail: schufmann@research.by.

1. ВВЕДЕНИЕ

Создание частной собственности на средства производства является центральным элементом, характеризующим переходные экономики (Grosfeld (1991)). Приватизация крупных государственных предприятий находится в равной степени как в центре политических, так и экономических интересов¹, и подразумевает перераспределение ресурсов и влияния в обществе (Winiecki (1992)). В литературе описывается целый ряд задач, которые в большей или меньшей степени могут решаться посредством приватизации. При этом их нетрудно систематизировать по группам:

- экономические (рост эффективности предприятий и экономики);
- фискальные (увеличение поступлений от продажи предприятий в распоряжение государства);
- политические (перераспределение влияния за счет экономической перестройки);
- социальные.

Целью данной работы является выделить именно социальный аспект приватизации, в который входит ряд задач. Ракова (2008), например, описывает их следующим образом:

- «решение социальных проблем (восстановление по-разному понимаемой социальной справедливости в масштабах всей страны, решение социальных проблем отдельных социальных групп (отраслевых, конкретных предприятий и пр.));
- создание надежного базиса для будущей занятости;
- создание условий для роста благосостояния населения».

Важно отметить, что реализация целей приватизации может принимать, как покажет один из последующих примеров, взаимно противоречивые формы. Явные противоречия могут возникнуть между принципами социальной справедливости и политическими соображениями. Здесь существует тенденция скорее пренебрегать нормами справедливости в целях ускорения процесса разгосударствления и приватизации. Возможен также конфликт между социальной компонентой и экономической эффективностью.

В идеале процесс приватизации нуждается в поддержке на двух уровнях: всего общества и трудового коллектива конкретного предприятия. Опыт некоторых стран показал, что недостаточная пропаганда идей приватизации и грубое несоблюдение социальных принципов приводит к тому, что у значительной части как специалистов, так и населения в целом формируется негативный образ приватизационного процесса.

Данная работа ставит своей целью проиллюстрировать, что приватизация не всегда идет вразрез с принципами социальной справедливости и в состоянии способствовать обогащению не только отдельных слоев населения.

На данный момент приватизационная политика Беларуси сводится к разовой, селективной продаже государственного имущества. С теоретической точки зрения ее можно охарактеризовать как платную. Основная идея данного процесса – это продажа на аукционах за деньги. Одной из основных преследуемых на данном этапе целей можно назвать поиск эффективно-го собственника. В центре внимания находится стратегический инвестор, в особенности иностранный. Поступление дополнительных финансовых средств в распоряжение государства также является центральной задачей приватизации на текущем этапе.

¹ Некоторые авторы различают между приватизацией в узком и широком смысле. Исключительная передача прав собственности в руки частных лиц рассматривается как приватизация в узком смысле (Albrecht, Barthold (1996)). Понятие приватизации в широком смысле подразумевает также еще и создание благоприятных условий для создания и развития частных предприятий (Balcerowicz (1995)).

Противники этого вида приватизации указывают на то, что у широких слоев населения отсутствуют средства для выкупа государственной собственности, поэтому денежная приватизация, по их мнению, приводит к еще большему расслоению общества и обострению проблемы социальной справедливости.

Представленные в разделе 2.1 примеры из зарубежной практики подобраны с целью опровергнуть данное высказывание и продемонстрировать, что идея социальной справедливости, например, ваучерной приватизации, где теоретически государственная собственность равномерно распределяется между всеми гражданами, может не только не найти своей реализации, но еще и усугубить социальное неравенство (раздел 2.1.1). В рамках же платной приватизации является возможным учесть социальные нужды общества (раздел 2.1.2).

Затрагивая тему поступления дополнительных финансовых средств от приватизации, раздел 2.2 демонстрирует на опыте Польши, Венгрии и Чехии, какие фискальные цели были у этих стран в период трансформации, и к каким результатам им удалось прийти.

Далее в работе будет показано, как на основе полученного опыта можно использовать приватизацию для повышения уровня социальной обеспеченности большинства граждан Беларуси. Будет дан краткий обзор социальной политики в Беларуси и выявлены ее наиболее слабые места (раздел 3.1). Далее в качестве примера будет показано, как при приватизации, а в частности, посредством направления средств, полученных от нее, можно внести вклад в стабилизацию пенсионной системы Беларуси (раздел 3.2).

В завершение будут сделаны основные выводы и дан ряд рекомендаций, позволяющих в процессе приватизации максимально учитывать нужды широких слоев населения (раздел 4).

2. ЗАРУБЕЖНАЯ ПРАКТИКА

2.1. Опыт с учетом социальной компоненты на примере России и Германии

2.1.1. Социальная несостоятельность бесплатной (ваучерной) приватизации в России

Ваучерная приватизация в России в начале 1990-х гг. была крайне противоречива. Изначальная идея равномерного распределения государственного имущества между всеми гражданами пала жертвой тяжелых экономических условий. Большинство населения под давлением гиперинфляции, с трудом удовлетворяя свои первичные потребности (или просто от незнания, что делать с ваучерами), начали продавать ваучеры, что в свою очередь повлекло за собой резкое падение цен на них. Большинство ваучеров было продано на черном рынке или так называемым ваучерным фондам, многие из которых уже изначально имели криминальный характер. Многие предприятия намеренно создавали подобные фонды с целью скупки своих же акций. Порядка сотни ваучерных фондов вскоре просто исчезли со всем аккумулированным в них имуществом.²

В основном обогатились во время ваучерной приватизации «красные» директора, управленцы или номенклатурные работники. Менеджеры государственных концернов широко масштабно переводили крупные суммы на счета дочерних предприятий, которые потом покупали акции этих самых концернов. Следующей обогатившейся в процессе ваучерной приватизации группой явились игроки черного рынка и криминальные структуры, инвестировавшие крупные суммы в ваучеры и тем самым легализовавшие свои состояния. Также владельцы кооперативов, пионеры предпринимательского движения и т.п. имели немалые средства, которые они очень выгодно вкладывали в приватизируемые предприятия.

Как упоминалось выше, ваучеры продавались населением по исключительно низкой цене. В общей сложности их стоимость составила приблизительно 12 миллиардов долларов. За эту

² <http://www.netstudien.de/Russland/voucher.htm>

сумму и были приватизированы большинство российских госпредприятий.³ На аукционах посредством ваучеров можно было покупать акции предприятий, а так как иностранные инвесторы не имели права в них участвовать, результаты подобных аукционов были до гротеска низкими.⁴

«Большая часть населения России негативно относится к итогам приватизации. Как показывают данные нескольких социологических опросов, около 80% россиян считают ее нелегитимной и выступают за полный или частичный пересмотр ее итогов».⁵

В контексте социальной справедливости уместно вспомнить признание «отца ваучера», в то время вице президента, Анатолия Чубайса. Оглядываясь на пройденный этап массовой приватизации, он был вынужден признать, что широчайшего масштаба распределение государственной собственности не привело к увеличению имущества простых граждан (Чубайс, 1994). «Его ваучеризацию многие до сих пор считают несправедливой, грабительской, отдавшей Россию во власть олигархам».⁶

2.1.2. Учет социальных аспектов при платной приватизации в Германии

Противопоставим этому опыту процесс *платной* приватизации в Германии.

Селективная приватизация в Западной Германии началась непосредственно после окончания Второй мировой войны, причем акцент делался на приватизацию предприятий бывшего военно-промышленного комплекса. При переходе на производство товаров широкого потребления возникло множество предприятий с участием государственного капитала (Knauss (1990)). В Западной Германии в процессе перехода к социально-ориентированной рыночной экономике в отличие, например, от Франции и Великобритании, предпочтение принципиально отдавалось частной инициативе и частной собственности (Knauss (1990); Spelthahn (1994)).

Обратим внимание на период 1959–1965 гг. В это время проходила частичная приватизация таких предприятий как Preussag AG, Volkswagen AG, Veba AG, и в связи с этим были выпущены так называемые «народные акции». Помимо широкого распространения акций среди самого населения, из средств от продажи этих акций был основан крупнейший в Европе фонд Фольксвагена⁷ по поддержке образования и исследований. По сей день фонд оказывает содействие проведению научно-технических исследований и поддержке высшей школе.

Далее в контексте данной работы интересна третья фаза приватизации в Германии по Knauss (1990) и Freyend (1993) – с 1990 г. Одной из отличительных особенностей этого периода является вовлечение Земель в процесс приватизации. За небольшими исключениями до 1990 г. на этом уровне практически не наблюдалось каких-либо действий. По этой причине правительство Германии пытается посредством изменений в законодательстве заставить Земли принимать участие в приватизации. При этом необходимо проводить разграничение между старыми (западными) и новыми (восточными) Землями. В данном случае речь идет о старых Землях, т.к. новые в этот период времени только начали генерировать свое имущество.

Образцом здесь неоспоримо служит опыт Баварии. До начала 1990-х гг. приватизационная политика Баварии оставалась рестриктивной, и только с приходом к власти Е. Штойбера (1993 г.) она вышла на инновативный путь. Handelsblatt (1995) писал по этому поводу: «Правители в Мюнхене, которые в эру Страуса были преданны меркантилизму и государствен-

³ <http://www.netstudien.de/Russland/voucher.htm>.

⁴ Так российский монополист Газпром с его огромными газовыми ресурсами перешел под контроль своего менеджмента за 22.8 миллионов долларов. Автогиганты ЗИЛ и Волга приватизировались за 16 и 27 миллионов долларов. Ведущий машиностроительный концерн Уралмаш стоил будущему олигарху Бендукидзе всего 4 миллиона долларов (<http://www.netstudien.de/Russland/voucher.htm>).

⁵ http://ru.wikipedia.org/wiki/Приватизация_в_России.

⁶ <http://kp.ru/daily/25785.3/2767377/>.

⁷ <http://www.volkswagenstiftung.de/>.

ному капитализму... и заботились о сохранении «фамильного серебра», радикально поменяли политику» (Erdmeier (1998)). Поступления от приватизации после такой радикальной смены политики в одной только Баварии составили в 1990-х гг. около 5.5 млрд. немецких марок.

Особо интересно применение поступлений от приватизации в Баварии. По конституции этой Земли государственные доли в предприятиях являются частью основного капитала Земли. В соответствии с ней доходы от продажи этих участков должны снова вливаться в этот основной капитал. Полученные от приватизации средства не могут быть использованы ни для погашения задолженности, как предложил верховный суд Баварии, ни просто на потребительские нужды.

Таким образом, опираясь на полученные от приватизации поступления, в Баварии был образован фонд, средства которого шли исключительно на финансирование программы «Будущее Баварии». За данной программой стоит широкомасштабная инвестиционная программа, включающая в себя ряд конкретных проектов в области науки и исследований, поддержки малого и среднего предпринимательства, образования, развития социальной, экологической и культурной инфраструктуры и прочих перспективных проектов в области социального развития. Штойбер, подводя итоги приватизации, выразился следующим образом: «В Баварии «фамильное серебро» не было разбазарено. Здесь были продуманно и с ориентацией на будущее заново вложены средства» (Grunberg (1995)).

Похожий путь приватизации и использования средств от нее в Германии был выбран также и в Землях Баден-Вюртемберг и Рейнланд-Пфальц.

2.2 Опыт с учетом фискальной компоненты на примере Польши, Венгрии и Чехии

При планировании и проведении приватизации в центре внимания нередко находится доход от продажи государственных предприятий. Он рассматривается как дополнительный источник финансирования государственного бюджета. Бюджетам многих стран, находящихся в процессе трансформации, свойственно испытывать значительные затруднения: высокий дефицит, внешняя задолженность, характерный для экономики переходного периода фискальный кризис, обусловленный в данный период снижающимися доходами (IMF (1995)) и растущими расходами (Barbone, Marchetti (1995)). В данном контексте особенно интересны величина выручки от приватизации, а также ее зависимость от приватизационной политики.

2.2.1 Приватизация в Польше

В начале переходного периода макроэкономическая ситуация в Польше была в критическом состоянии: высокий дефицит госбюджета (8% от ВВП) и огромная внешняя задолженность (40 млрд долл. США сопровождалась гиперинфляцией до 250% в год (Pysz (1994)).

Сложившаяся ситуация и предопределила стратегию приватизации этого периода, ставя акценты на продажу госсобственности и использование получаемых средств в рамках госбюджета. Однако, не смотря на то, что преобладали методы, ориентированные на продажу госимущества, выручка от приватизации оказалась довольно скромной и не принесла ожидаемых результатов. Тем или иным методом продажи в период 1991–1995 гг. были приватизированы только 142 предприятия, или 4.3% от их общего числа приватизированных в этот период предприятий (Dabrowski (1996)). В итоге доходы от приватизации в представленном периоде не были в состоянии ослабить нагрузку на госбюджет (табл. 1).

Таблица 1. Доходы от приватизации в Польше

	1991	1992	1993	1994	1995
Выручка: млн злотых	1741	499	789	1615	2643
Выручка: млрд долларов ⁸	1.7	0.4	0.4	0.7	1.1
% от ВВП	0.2	0.4	0.5	0.8	0.9
Дефицит госбюджета, % от ВВП	3.8	6.0	2.8	2.7	2.7

⁸ Расчет по обменным курсам IFS (International Financial Statistics).

Источник: Süß (1997).

2.2.2. Приватизация в Венгрии

Также как и в Польше в начале переходного периода макроэкономическая ситуация в Венгрии была очень сложной. Хотя инфляция была сравнительно невелика (17% в 1989 г.), а бюджет практически уравновешен, внешняя задолженность Венгрии на тот момент была огромна и составляла 19.2 млрд долл. США, что в два раза выше чем в Польше в пересчете на душу населения. Столь высокая внешняя задолженность и предопределила выбор приватизационной политики Венгрии в пользу продаж госимущества, в особенности иностранным инвесторам. Таким образом предполагалось выручить иностранную валюту для погашения задолженности.

Как показывает табл. 2, доходы от приватизации были подвержены сильным колебаниям. Резкое падение поступлений в 1994 г. и их последующий скачок можно объяснить развитием правовой основы для приватизации. В то время находился в стадии разработки и ратификации новый закон по приватизации. Время разработки новых правил было отмечено многочисленными конфликтами, политизацией приватизации и переделом сфер влияния. Этот климат привел к практической остановке каких-либо действий в области приватизации в 1994 г. (Mihályi (1996)). Высокая выручка 1995 г. могла бы интерпретироваться как успех нового приватизационного закона. При этом, однако, необходимо заметить, что более половины этой суммы было выручено в рамках всего четырех крупных сделок в сфере энергетики и телекоммуникаций в течение двух последних месяцев того года («Рождественская распродажа»). Как раз приватизированные в рамках этих сделок предприятия можно назвать «фамильным серебром», а сделки охарактеризовать как «разовый выстрел» (Agovino (1996)).

Таблица 2. Доходы от приватизации в Венгрии

	1991	1992	1993	1994	1995
Выручка, млрд HUF	30.4	63.0	134.9	36.9	451.6
Выручка: млрд долларов ⁹	0.3	0.6	1.3	0.4	4.5
% от ВВП	1.2	2.2	3.8	0.8	8.0
Дефицит госбюджета, % от ВВП	2.1	6.2	5.4	9.8	6.2

Источник: Süß (1997).

2.2.3. Приватизация в Чехии

Исходная ситуация в этой стране значительно отличалась от Польши и Венгрии. Макроэкономическую обстановку здесь можно было охарактеризовать как относительно стабильную. Инфляция составляла 2.3%, а дефицит госбюджета – 2.8% от ВВП. Внешняя задолженность в сравнении с предыдущими странами была невысока (Charap, Dyba et al. (1992)). Основными игроками чехословацкой, а позднее чешской приватизации являлись министерства финансов и приватизации, а также приватизационные фонды национального имущества. В то время как министерства оценивали и санкционировали приватизационные проекты, имущественные фонды организовывали непосредственно передачу имущества и распоряжались выручкой от приватизационных сделок (Kubin, Tõma (1997)).

В отличие от Польши и Венгрии, в Чехословакии было принято решение вернуть предприятия их старым владельцам. Здесь было сознательно принято решение отказаться от части доходов, так как «справедливость» называлась более важной целью, нежели финансовые аспекты (Appel (1995)).

До конца 1995 г. было приватизировано 70% запланированного для этой цели имущества (BMWi (1996)). Примерно 30% предприятий поменяли владельца посредством ваучерной приватизации (OECD (1996)). Остальное имущество было продано или безвозмездно передано во владение старым собственникам или общинам.

⁹ Расчет по обменным курсам IFS (International Financial Statistics).

Не смотря на высокую значимость ваучерной приватизации в Чехии, Фонд национального имущества имел возможность выручить немалые суммы в процессе приватизации. После двух основных этапов массовой приватизации в распоряжении фонда все еще оставалась значительная часть национального имущества, которая впоследствии была продана и принесла определенный доход (EBRD (1996)).

Таблица 3. Доходы от приватизации в Чехии

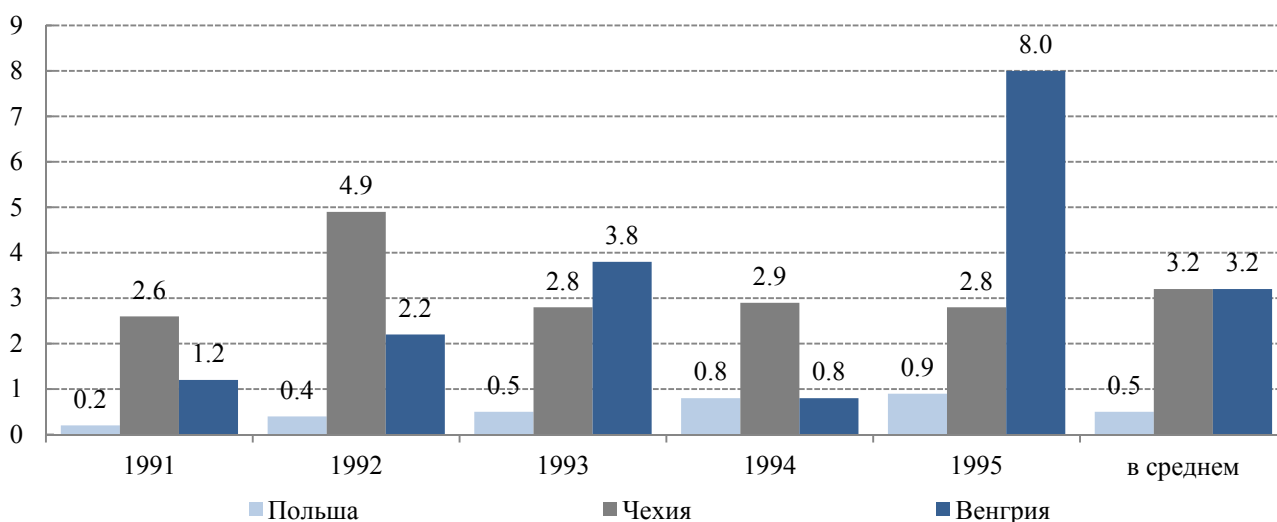
Год	1991	1992	1993	1994	1995
Выручка, млрд крон	18.5	38.4	25.9	30.6	33.5
Выручка: млрд долларов ¹⁰	n.a.	n.a.	0.8	0.9	1.3
% от ВВП	2.6	4.9	2.8	2.9	2.8
Дефицит госбюджета, % от ВВП	--	--	0.2	0.9	0.3

Источник: Süß (1997).

2.2.4. Сравнение финансовых результатов

Ход приватизации в каждой из стран наглядно показал ряд различий (исходная ситуация, приватизационная стратегия), а также и определенное сходство (конфликты, изменение политики и стратегии и т.д.). При этом интересно, как же все эти факторы повлияли на уровень доходов от приватизации. Рис. 1 сопоставляет выручку от приватизации в каждой из стран в период от 1991 до 1995 гг. и позволяет сделать неожиданные выводы.

Рис. 1. Доход от приватизации, % от ВВП



Источник: Süß (1997).

Польша имела значительно меньшую выручку, чем Венгрия и Чехия. Чехия имела ежегодно больший доход от приватизации (в % от ВВП), чем Польша, а в течение трех из пяти лет – больше чем Венгрия. Также заметно, что выручка во всех трех странах относительно низкая. Таким образом, тезис о том, что посредством форсированной приватизации невозможно много на ней заработать (Sinn, Sinn (1993)), находит свое подтверждение. Этот факт подталкивает Польшу и Венгрию к изменению приватизационной стратегии, однако эти страны делают различные выводы и движутся в совершенно различных направлениях: Венгрия решает организовать продажу собственности более эффективно, а Польша в дальнейшем сознательно отказывается от фискальных целей приватизации.

Непосредственное сравнение итогов, кроме всего прочего делает, очевидным еще один феномен: Чехия в плане доходности имела наилучшие результаты. Именно эта страна, которая не имела цели пополнить бюджет за счет средств от приватизации и поэтому учредила независимый от госбюджета Фонд, распоряжающийся данными средствами, имела лучшие пока-

¹⁰ Расчет по обменным курсам IFS (International Financial Statistics).

затели по сравнению с теми страны, в которых фискальная направленность играла гораздо более значительную роль.

3. ВОЗМОЖНОСТИ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ПЛАТНОЙ ПРИВАТИЗАЦИИ В БЕЛАРУСИ

Опыт, представленный в разделе 2.1, показывает, что платная приватизация не противоречит идее социальной справедливости, и полученные таким образом средства могут быть направлены в том числе и на актуальные социальные нужды.

Далее зарубежный опыт показал, что как в социально-ориентированной рыночной экономике Германии, так и в Чехии создавались фонды, целью которых являлось управление полученными от приватизации средствами. Целью данной работы не является доказать прямую связь между показанными позитивными эффектами и созданием таких фондов. Но тот факт, что данные фонды были созданы, а процессы, в которых они были задействованы, можно назвать сравнительно успешными, неоспорим.

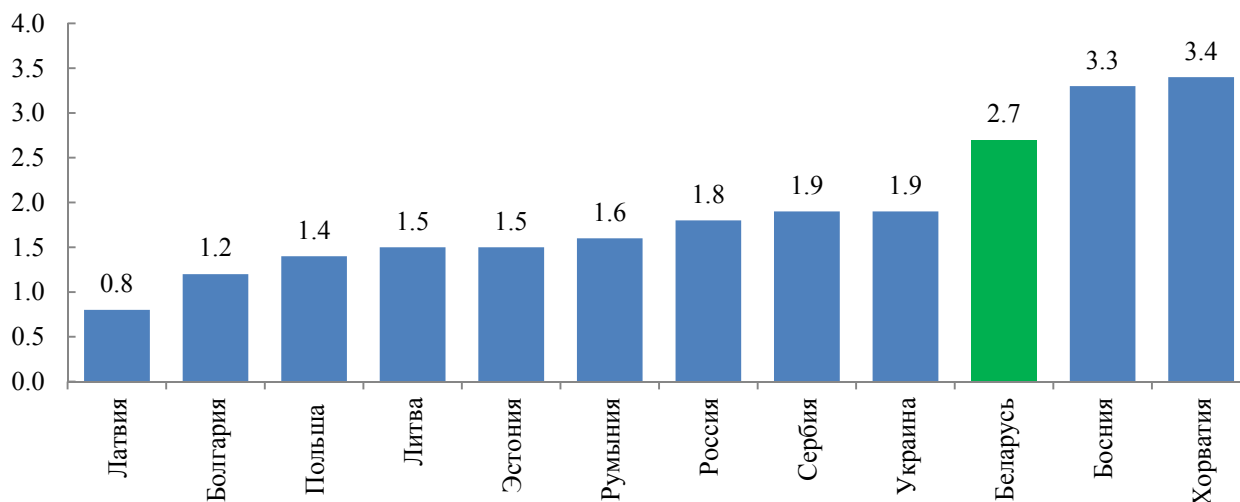
Кроме того, хотелось бы особо выделить и такие преимущества создания приватизационных фондов как прозрачность при использовании полученных в процессе приватизации средств, а также удобство их инвестирования при таком способе их аккумулирования средств. Таким образом, создание приватизационных фондов можно рассматривать как приемлемый и для Беларуси путь управления поступлениями от приватизации. В следующем разделе на основе краткого анализа нынешней ситуации в Беларуси предпринята попытка определения того, в каких целях каком социальном контексте имеет смысл использовать средства такого фонда.

3.1. Социальная политика и проблемы Беларуси

Затрагивая вопросы социального обеспечения, в первую очередь хотелось бы отметить, что в Беларуси хорошо развита система социальной поддержки. Она предусматривает широкий спектр пособий, предоставляемых значительной части населения.

Набор программ и уровень расходов от ВВП находится на уровне развитых европейских государств. Из них особо выделяются пособия на детей (около 1.4% от ВВП в 2010 г.) и пособия по временной нетрудоспособности (0.8% от ВВП в 2010 г.). Еще 0.6 % от ВВП в 2010 г. составляли различные льготы в натуральном выражении, предоставляемые отдельным категориям населения. Согласно оценкам Всемирного банка, при общем объеме расходов, соответствующем 2.7% от ВВП, Беларусь перераспределяет через систему социальной помощи более значительную долю ВВП, чем большинство стран своего региона (рис. 2).

Рис. 2. Расходы на социальную помощь, % от ВВП



Источник: Всемирный Банк (2011).

Рассматривая консолидированный бюджет за 2011 г., можно отметить, что расходы на здравоохранение в сумме 10.4 трлн рублей (13.1 % от общей суммы расходов), расходы на образование – 13.7 трлн рублей (17.3 %), на жилищное строительство – 6.2 трлн рублей (7.8 %) составляют сравнительно высокую долю от общей суммы бюджета. Так в Германии в 2011 году в госбюджете, к примеру, на здравоохранение было выделено 5,2%¹¹, а на образование – 3,8%¹². И приоритетным направлением в сфере социальной помощи является не увеличение общего объема средств, а повышение эффективности их использования посредством сокращения пособий с неудовлетворительной адресной направленностью и переориентацией части сэкономленных средств на адресные программы.

Говоря о системе пенсионного обеспечения Беларуси, можно отметить, что в течение последних десяти лет она функционировала в условиях относительно благоприятной демографической ситуации. В перспективе, однако, эти условия изменятся. Процесс старения населения приведет к тому, что система пенсионного обеспечения будет испытывать все больше финансовых затруднений. Соотношение работающих и пенсионеров уже начинает радикально меняться, и по прогнозу Всемирного Банка коэффициент демографической нагрузки (количества лиц пожилого возраста на каждые 100 человек трудоспособного возраста) увеличится в два раза с 57 в 2008 г. до 115 в 2050 г. при условии сохранения неизменного уровня рождаемости.

Вследствие такого развития ухудшение финансового положения пенсионной системы «запрограммировано». В соответствии с прогнозами Всемирного банка (2011), уже в 2014 г. пенсионный фонд начнет испытывать структурный дефицит, который будет постоянно возрастать и достигнет своего максимума в размере 5–6% от ВВП к 2050 г.

Кроме того, предполагается, что коэффициенты замещения (средняя пенсия, деленная на среднюю заработную плату), которые система в состоянии будет обеспечить, снизятся, в то время как ставки взносов сохранятся как минимум на существующем уровне, что повлечет за собой высокие издержки на рабочую силу и ослабит конкурентоспособность экономики. Чубрик и Шиманович (2008) приходят к похожему выводу и прогнозируют, что дефицит в пенсионной системе Беларуси в существующем виде уже между 2015 и 2020 гг. может достичь 2% от ВВП, а к 2050 гг. даже при более высоком уровне рождаемости – 8% от ВВП¹³.

Очевидно, что система пенсионного обеспечения является одним из наиболее слабых мест в сфере социальной политики Беларуси и должна претерпеть изменения.

3.2. Возможности использования средств от приватизации в социальных целях на примере целесообразности их передачи в резервный пенсионный фонд

Как Всемирный Банк (2011), так и Чубрик и Шиманович (2008) в целях достижения устойчивости пенсионной системы в долгосрочном периоде предлагают различные сценарии развития пенсионной системы. В обеих работах рассматривается, как один из вариантов, повышение пенсионного возраста. По расчетам Всемирного Банка, данный сценарий за счет увеличения коэффициента замещения приведет к улучшению сальдо пенсионной системы. Однако проблема дефицита таким образом не решится, а лишь отодвинется в будущее, а финансовый эффект нивелируется ростом пенсий, и в перспективе сальдо бюджета системы будет вновь негативным.

Всемирный Банк также видит возможность стабилизировать систему путем индексации пенсий в связи с ростом цен. Однако темпы роста цен на товары, входящие в корзину бюджета прожиточного минимума, как правило, превышают темпы роста средних потребительских цен. Учитывая, что, согласно исследованию бедности и социальной интеграции в Беларуси,

¹¹ <http://www.drze.de/im-blickpunkt/gesundheitswesen/module/haushalt-des-bundesministeriums-fuer-gesundheit>.

¹² <http://www.bmbf.de/press/2939.php>.

¹³ В этой работе использовались прогнозы ООН 2006 г., в то время как Всемирный банк осуществлял расчеты в программе PROST на основе собственных предположений.

проведенному Исследовательским центром ИПМ (Исследовательский центр ИПМ (2012)), значительная часть пенсионеров (особенно это касается одиноких пенсионеров) имеет доходы, лишь ненамного превышающие бюджет прожиточного минимума, данная мера социально неприемлема, т.к. означала бы рост бедности среди пенсионеров. Если даже рассмотреть данную меру в совокупности с повышением пенсионного возраста (еще один сценарий, оцененный Всемирным банком), которое увеличит период уплаты взносов для накопления пенсионных прав и, соответственно, коэффициенты замещения, то в среднесрочной перспективе коэффициенты замещения все равно будут ниже, чем по базовому сценарию.

Еще одним из возможных сценариев является переход к многоуровневой пенсионной системе (введение обязательного накопительного уровня). Одной из основных проблем данного сценария является дефицит пенсионного фонда, который возникает за счет выведения части взносов работников во второй уровень, что требует поиска средств на финансирование переходного периода. Чубрик и Шиманович (2008) предлагают снизить остроту этой проблемы, переведя в бюджет все не связанные с выплатой пенсий расходы ФСЗН, однако это перекладывает проблему дефицита на госбюджет.

Однако пенсионная реформа проходит в контексте приватизации, а государственный бюджет должен претерпеть изменения за счет этого процесса. Очевидно, что дивиденды от приватизированных предприятий не будут более поступать в государственный бюджет. Это, однако, можно дополнить рядом позитивных эффектов, связанных непосредственно с процессом приватизации.

Во-первых, налицо экономия государственных средств за счет несуществующей более необходимости субсидирования госпредприятий.

Во-вторых, можно ожидать, что позитивный эффект усилится за счет роста поступлений от налогообложения на прибыль приватизируемых предприятий, т.к. рост эффективности и прибыльности приватизируемых предприятий является одной из основных целей приватизации. Теория прав собственности наглядно показывает, что приватизация ведет к росту эффективности в использовании ресурсов и, таким образом, к росту прибыли приватизированных предприятий.

Дополнительный фискальный эффект от приватизации за счет дополнительных налоговых поступлений также можно наблюдать и на основе изменения величины национального богатства, облагаемого налогом. Предполагается, что процесс приватизации повлечет за собой изменения не только на уровне приватизируемых предприятий, но и – в среднесрочной перспективе – к структурным изменениям всей экономики. Этот процесс, описываемый в литературе как шумпетерианское «созидательное разрушение», направляет освободившиеся ресурсы в новые, лучшие каналы использования. Улучшение в распределении ресурсов влечет за собой экономический рост. Инновационный процесс, который влечет за собой приватизация и децентрализация, в свою очередь дополнительно подстегивает рост экономики и национального богатства. Таким образом, посредством приватизации увеличивается налогооблагаемая база, и можно ожидать роста поступлений от соответствующих налогов.

Итак, предполагаемые позитивные эффекты имеют потенциал для компенсации возникшего в процессе реформы бюджетного дефицита.

Кроме этого, введение двухуровневой системы пенсионного обеспечения само по себе может способствовать повышению производительности труда, а также снижению теневого рынка труда. Оба эффекта возможны за счет зависимости размера пенсий от размера зарплат и возникновения стимула зарабатывать больше сейчас, чтобы иметь большую пенсию в будущем, а также иметь заинтересованность декларировать свою зарплату официально. Рост удельного веса работающих и получающих зарплату официально обеспечит приток средств как в первый, так и во второй уровни пенсионной системы.

Дефицит же ФСЗН¹⁴, который возникнет на определенный переходный период в связи со снижением отчислений в ФСЗН для участников накопительного уровня и переносом этих средств в пенсионные инвестиционные фонды, могут быть профинансированы поступлениями от приватизации. Подобный способ финансирования пенсионной реформы при вводе многоуровневой системы имеется уже, к примеру, в Польше (в 1999 г.). В случае принятия соответствующего законодательства, ограничивающего возможности правительства распоряжаться средствами от приватизации, а также и возможным в случае повышения пенсионного возраста профицитом ФСЗН, целесообразно создать генерирующий поступления от приватизации фонд. Данный фонд имел бы функцию резервного, и средства из него могли бы инвестироваться и впоследствии использоваться на погашение возникшего дефицита. Это позволило бы отказаться от дополнительных внешних заимствований под сравнительно высокие процентные ставки.

4. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Обзор, сделанный в данной работе, показал, что цели приватизации зачастую взаимно противоречивы. Прежде всего, в конфликте с другими целями находятся социальные аспекты приватизации. Данная работа показала, что форма приватизации, несущая в себе идею справедливого и равномерного распределения государственного имущества между всеми гражданами, не является достаточным условием для ее же реализации. Другие же формы приватизации имеют потенциал для проведения приватизации с учетом социальных аспектов.

Описанные в данной работе возможности социального развития в рамках проводимой в Беларуси приватизации, безусловно, не могут рассматриваться как единственно возможные. Тем не менее, в условиях Беларуси их можно рассматривать как один из вполне приемлемых путей, дающих возможность каждому гражданину получить выгоду от приватизации государственной собственности.

Подводя итоги и учитывая Порядок Министерства финансов Республики Беларусь от 10 июня 1994 г. №66 о внесении в бюджет средств от приватизации объектов государственной (республиканской и коммунальной) собственности¹⁵, можно рекомендовать:

- пересмотреть данный Порядок в отношении объектов республиканской собственности¹⁶ и не оставлять поступления от приватизации этой собственности в распоряжении республиканского бюджета;
- создать специальный инвестиционный фонд, куда будут направляться все полученные от приватизации республиканской собственности средства и который гарантирует целевую направленность вложения средств, прозрачность использования поступлений от приватизации и предлагает оптимальную форму для их управления, а также и для возможного инвестирования этих средств;
- принять соответствующее законодательство, гарантирующее независимость работы вышеуказанного фонда;
- использовать средства вышеуказанного фонда в целях стабилизации пенсионной системы и проведения ее реформы, которая позволит ввести второй накопительный уровень и, возможно, способствовать развитию финансового рынка Беларуси (в связи с созданием приватизационного и пенсионных фондов, в том числе и иностранных), улуч-

¹⁴ При среднем и высоком уровне рождаемости по расчетам Чубрика и Шимановича (2008) не превыст 1.5% от ВВП.

¹⁵ Согласно данному порядку субъекты приватизации - юридические и физические лица вносят средства от приватизации республиканской собственности в республиканский бюджет, а средства от приватизации коммунальной собственности - в доход бюджета соответствующего административно-территориального образования.

¹⁶ Средства от приватизации коммунальной собственности имеет смысл в соответствии с уже существующим вышеупомянутым Порядком оставить в распоряжении местных административно-территориальных образований для развития инфраструктуры, здравоохранения, образования, транспорта и прочего.

шению бюджетной дисциплины; формированию стимулов у трудящегося населения – участников накопительного уровня повышать производительность труда с целью увеличения зарплаты и, соответственно, пенсии.

Создания независимо управляемого приватизационного фонда с четко обозначенными целями использования и инвестирования его средств даст возможность гарантировать рамки и механизмы, не позволяющие игнорировать социальный аспект приватизации.

ЛИТЕРАТУРА

Всемирный Банк (2011). Обзор государственных расходов в Республике Беларусь; Реформирование бюджетно-налоговой сферы в целях восстановления устойчивого экономического роста. Часть 1, Доклад 63566-BY, Всемирный банк, Департамент по управлению экономикой и борьбе с бедностью (ECSPE), регион Европы и Центральной Азии.

Исследовательский центр ИПМ (2012). *Бедность и социальная интеграция в Беларуси*. Ежегодник; пилотный выпуск.

Ракова Е. (2008). Приватизация как способ финансирования дефицита торгового баланса: возможности для Беларуси, Исследовательский центр ИПМ, *рабочий материал* WP/08/09.

Чубайс А. (1994). Легко ли быть в России отцом ваучера? *Нижегородские новости* 16.7.1994.

Чубрик А., Шиманович Г. (2008). Влияние демографических тенденций на устойчивость распределительной пенсионной системы Беларуси; в Чубрик А. (ред.) *Пенсионная система Беларуси: отношение населения и сценарии изменений*, Минск, Исследовательский центр ИПМ.

Agovino, T. (1996). Leaping ahead. In: *Business Central Europe* 4 (28).

Appel, H. (1995). Justice and the Reformulation of Property Rights in the Czech Republic. In: *East European Politics and Societies* 9 (1).

BMWi (1996). *Wirtschaftslage und Reformprozesse in Mittel- und Osteuropa*. Bonn, Bundesministerium für Wirtschaft.

Charap, J., K. Dyba, et al. (1992). The Reform Process in Czechoslovakia: An Assessment of Recent Developments and Prospects for the Future. In: *Communist Economies and Economic Transformation* 4 (1).

Dabrowski, J. M. (1996). *Privatisierung der polnischen Wirtschaft: Fünf Jahre Erfahrung*. Berlin, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.

EBRD (1996). *Transition Report*. London.

Erdmeier, P. (1998). *Die Privatisierung von Unternehmensbeteiligungen des Landes Berlin seit der Wiedervereinigung*, Dissertation am Fachbereich Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin.

Freyend, E. J. v. (1993). *Privatisierung in der Bundesrepublik Deutschland*. Forschungsinstitut für Wirtschaftsverfassung und Wettbewerb (Hg.): Beschränkung des staatlichen Einflusses in der Wirtschaft. Реферат (26. FIW-симпозиум). Köln.

Grosfeld, I. (1991). Privatization in Eastern Europe: An Evolutionary Perspective, *Paper prepared for Conference on the East European Transformation*, Princeton, New Jersey, May 3-4.

Grunenberg, N. (1995). Der Prophet der Moderne. Alle reden von der Zukunft. Die Bayern machen sie. *Die Zeit* 13.10.1995.

IMF (1995). Eastern Europe: Factors Underlying the Weakening; Performance of Tax Revenues. In: *Economic Systems* 19 (2).

Knauss, F. (1990). *Privatisierung in der Bundesrepublik Deutschland, 1983-1990: Bilanz und Perspektiven*, Deutscher Instituts-Verlag.

Kubin, J./ Tòma, Z. (1997). Fiscal Impact of Privatization and Fiscal Policy. In: M. Mejstřík (Hrsg.): *The Privatization Process in East-Central Europe*. Norwell (MA).

Loesch, A. v. (1987). Privatisierung öffentlicher Unternehmen. Ein Überblick über die Argumente. Серия: *Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft e.V.*, Nr. 23, Baden-Baden 1987.

Maurer, U. (1995). Staatsbeteiligungen / Offensive vorerst abgeschlossen. Bei Privatisierungen spielt Bayern eine Vorreiterrolle. В серии *Privatisierung in Deutschland*; Handelsblatt 1.3.1995.

Mihályi, P. (1996). Privatisation in Hungary: Now Comes the "Hard Core". In: *Communist Economies and Economic Transformation* 8 (2).

OECD (1996). *Economic Surveys: The Czech Republic*. Paris, OECD.

Pysz, P. (1994). Die Erneuerung von Wirtschaft und Gesellschaft in Polen. In: C. Hermann-Pillath, O. Schlecht und H. F. Wünsche (Hrsg.): *Marktwirtschaft als Aufgabe: Wirtschaft und Gesellschaft im Übergang vom Plan zum Markt*. Stuttgart, Jena, New York, Gustav Fischer Verlag 3.

Sinn, G./ H.-W. Sinn (1993). *Kaltstart*, München, C.H. Beck.

Spelthahn, S. (1994). *Privatisierung natürlicher Monopole*, Wiesbaden.

Winiecki, J. (1992). *Economic Survey of Europe in 1991-1992*, UN, New York.