



Республика Беларусь: Заключительное заявление по завершении миссии персонала МВФ 2021 года в соответствии со Статьей IV

ДЛЯ НЕМЕДЛЕННОЙ ПУБЛИКАЦИИ

В заключительном заявлении излагаются предварительные выводы персонала МВФ по завершении официального визита персонала МВФ (или «миссии»), в большинстве случаев в страну-член МВФ. Миссии проводятся в рамках регулярных (обычно ежегодных) консультаций в соответствии со [Статьей IV](#) Статей соглашения МВФ, в связи с просьбой об использовании ресурсов МВФ (заимствовании у МВФ), в рамках обсуждений программ, осуществляемых при мониторинге персонала МВФ, или в рамках других видов мониторинга персоналом экономической ситуации.

Официальные органы дали согласие на публикацию настоящего заявления. Взгляды, выраженные в настоящем заявлении, принадлежат персоналу МВФ и не обязательно отражают точку зрения Исполнительного совета МВФ. На основе предварительных выводов проведенной миссии персонал подготовит доклад, который, после утверждения руководством, будет представлен Исполнительному совету МВФ для обсуждения и принятия решения.

Группа персонала МВФ во главе с 2-м Шейхом Гуйе провела обсуждения с официальными органами Республики Беларусь в соответствии со Статьей IV в период с 29 ноября по 17 декабря 2021 года.

После относительно умеренного спада в 2020 году экономика Республики Беларусь восстановилась в 2021 году до предпандемического уровня. Однако в условиях пандемии, а также внутренних разногласий домашние хозяйства и предприятия по-прежнему переживают трудные времена. Перспективы развития экономики остаются сложными, а меры экономической политики необходимо сосредоточить на сохранении макроэкономической стабильности перед лицом потрясений и ужесточения финансовых ограничений. Для своевременного обслуживания внешних обязательств, вероятно, потребуются формирование положительного сальдо фискальных счетов. Национальному банку Республики Беларусь (НБРБ) необходимо будет тщательно управлять своей политикой, чтобы довести инфляцию до целевого уровня без чрезмерного сдерживания экономического роста. Снижение уровня финансовой долларизации будет затруднительным в сложившихся обстоятельствах и потребует улучшения фундаментальных экономических показателей. Регуляторам необходимо будет внимательно следить за развитием ситуации в финансовом секторе. В этом секторе отмечаются относительно стабильные балансовые показатели, но растут связанные с финансовыми санкциями риски рефинансирования и кредитные риски. Реформирование государственных предприятий имеет решающее значение, поскольку этот сектор по-прежнему является источником фискальных рисков и рисков с точки зрения внешней стабильности.

Контекст, перспективы и риски

Экономика восстанавливалась в 2021 году, но в последнее время экономический рост замедляется, а инфляция превышает целевой показатель. После относительно умеренной рецессии 2020 года, вызванной пандемией COVID, вторичными эффектами развития ситуации в экономике России и внутренней дестабилизацией, ожидается, что в текущем году экономический рост составит около 2 процентов. Инфляция резко возросла в результате ослабления курса валюты в 2020 году и роста мировых цен на сырьевые товары и в настоящее время колеблется вокруг отметки в 10 процентов. Тем не менее обменный курс оставался стабильным в 2021 году, и ожидается, что состояние сальдо счета текущих операций улучшится в 2021 году и сформируется профицит в размере 0,9 процента ВВП, чему способствуют высокие показатели экспорта товаров и услуг.

При проводимой в настоящее время экономической политике в среднесрочной перспективе прогнозируется стабилизация роста экономики на уровне низкого потенциального темпа роста, но риски ухудшения этого прогноза высоки. При отсутствии серьезных внутренних сбоев и дальнейшего ужесточения внешнеэкономических условий за восстановительным ростом, отмечавшимся в текущем году после рецессии, последует умеренный рост реального ВВП примерно на 0,5 процента в 2022 году, поскольку экономическая активность по-прежнему сдерживается затяжными эффектами пандемии COVID, ограниченными возможностями для стимулирования экономики за счет мер политики и влиянием внешних санкций. При отсутствии структурных реформ в среднесрочной перспективе прогнозируется постепенное сближение темпов роста с потенциальными темпами роста, которые оцениваются примерно в 1 процент, что отражает низкий уровень инвестиций и низкую производительность в государственном секторе. Риски для таких перспектив развития велики и связаны с геополитической напряженностью, возможностью новых волн COVID, влиянием международных санкций и условными обязательствами в государственном секторе. Эти серьезные риски являются вескими доводами в пользу тщательного планирования действий на случай чрезвычайных ситуаций.

Макроэкономическая политика

Бюджетно-налоговая политика

В период 2020–2021 годов увеличился дефицит бюджета, однако рост государственного долга был сдержанным. Несмотря на то, что прямая бюджетная поддержка в связи с пандемией COVID была умеренной по сравнению с другими странами и в основном предоставлялась в форме выплаты надбавок к заработной плате, сохраняется нагрузка на государственные финансы, связанная с поддержкой государственных предприятий. Помимо этого, изменение режима налогообложения нефти в России («налоговый маневр») приводит к потере Беларусью доходов от экспортных пошлин, а в результате рецессии 2020 года снизились поступления по налогу на прибыль. Общее сальдо бюджета сектора органов государственного управления в настоящее время прогнозируется на уровне -3,1 процента ВВП в 2021 году. При стабильном номинальном обменном курсе уровень государственного долга по отношению к ВВП остается ниже отметки в 50 процентов.

В условиях ограниченных возможностей по привлечению финансирования из-за международных санкций альтернативы планам официальных органов по

существенному сокращению дефицита бюджета невелики. Ряд мер по привлечению доходов в сочетании с сокращением государственных инвестиций (в частности, завершение строительства атомной электростанции) позволят снизить в 2022 году дефицит бюджета сектора органов государственного управления до 2,1 процента ВВП. В основу бюджета легли консервативные допущения, что позволяет иметь запас для возможного превышения запланированных расходов в целях предоставления дополнительной поддержки экономике, включая поддержку непродуктивных государственных предприятий и их реформирование. Источники финансирования на 2022 год в основном определены, а депозиты правительства в размере порядка 24 миллиардов белорусских рублей могут быть использованы в случае, если фактические объемы финансирования окажутся ниже запланированных.

Высокие фискальные риски требуют дальнейшей консолидации и принятия мер по управлению рисками. Нынешние санкции ограничивают возможности по рефинансированию и размещению новых государственных долговых обязательств на рынке еврооблигаций. Несмотря на то, что официальные органы могут продолжать осуществлять заимствования на других рынках, у других организаций и стран, дальнейшее сокращение дефицита бюджета в 2023 году позволит снизить потребность в выпуске новых долговых обязательств. Основную озабоченность вызывает то, что 93 процента государственного долга выражено в иностранной валюте, что делает его чувствительным к колебаниям обменного курса. Также беспокойство вызывает тот факт, что подразумеваемые условные обязательства, связанные с государственными предприятиями и государственными банками, могут привести к существенному истощению государственных финансов. Кроме того, долговые обязательства, выпущенные Агентством по управлению активами, будут отражены в международной статистике в качестве государственного долга. Для урегулирования данных вопросов необходимы фундаментальные экономические реформы.

Денежно-кредитная политика

В области денежно-кредитной политики необходимо будет провести сложную работу по определению баланса для сохранения доверия к НБРБ. В результате роста мировых цен на сырьевые товары и ослабления обменного курса белорусского рубля в 2020 году инфляция ускорилась и несколько превысила отметку в 10 процентов в 2021 году при среднесрочном целевом ориентире в 5 процентов. Хотя НБРБ отреагировал снижением скорости роста денежной базы и повышением ключевой ставки (с целью доведения инфляции до 6 процентов к концу 2022 года), ключевая ставка остается отрицательной в реальном выражении (но процентные ставки по депозитам и кредитам являются положительными в реальном выражении). Также продолжается практика директивного и льготного кредитования государственных предприятий. Учитывая скромный базовый прогноз и существенные риски для экономики, в денежно-кредитной политике необходимо найти тщательно выверенный баланс между постепенным снижением инфляции, укреплением общественного доверия и смягчением инфляционных ожиданий, с одной стороны, и поддержанием экономического роста, с другой стороны. Эта задача осложняется высоким уровнем долларизации экономики.

Необходимо сохранять гибкость номинального обменного курса для смягчения внешних шоков, действующих на экономику, при этом важно избегать неупорядоченных корректировок. Корректировка обменного курса, допущенная в 2020 году, позволила избежать нарастания внешних дисбалансов и сохранить столь

необходимые международные валютные резервы. Официальным органам следовало бы рекомендовать продолжить такую политику и проводить валютные интервенции только в случаях, когда неупорядоченное ослабление курса национальной валюты без таких интервенций приведет к подрыву доверия к ней. В перспективе в связи с высокой долларизацией балансов и внешнего долга потребуется наращивать валютные резервы по мере улучшения внешних условий. После распределения МВФ специальных прав заимствования (СДР), которые официальные органы планируют сохранять в качестве резервов, валютные резервы в настоящее время остаются неизменными на относительно низком уровне и составляют 8,5 миллиарда долларов США (2,3 месяца импорта). Это необходимо будет подкреплять осуществлением мер политики, позволяющих поддерживать стабильно низкий уровень инфляции и устранять структурные препятствия для внешней конкурентоспособности (раздел, посвященный структурным реформам).

Цель по таргетированию инфляции в среднесрочной перспективе является правильной с фундаментальной точки зрения, и следует продолжить работу по улучшению условий для осуществления такого таргетирования. Для того, чтобы такая трансформация режима денежно-кредитной политики могла обеспечить поддержание инфляции на стабильно низком уровне, необходимо активизировать текущую работу с целью: (i) укрепления функции прогнозирования и формирования политики, (ii) укрепления доверия к независимости Национального банка, (iii) улучшения информационного взаимодействия, в том числе и путем объявления и проведения регулярных заседаний Правления НБРБ, а также (iv) установления ключевой ставки в качестве основного инструмента и обеспечения ее переноса на рыночные ставки. Переход на новый режим денежно-кредитной политики следует осуществлять при условии макроэкономической стабильности, что поможет снизить уровень долларизации, а также при наличии прогресса в создании соответствующих условий, в частности, в приведении темпов роста реальной заработной платы в соответствие с динамикой производительности и большей стабилизации инфляционных ожиданий.

Меры политики в финансовом секторе

Банковская статистика свидетельствует о том, что банковский сектор относительно успешно преодолевает воздействие пандемии и санкций, однако сохраняются кредитный риск и риск ликвидности. В течение 2020 и 2021 годов уровень необслуживаемых кредитов (НОК) повысился лишь незначительно, до 5½ процента, чему способствовало смягчение нормативных требований (многократная реструктуризация кредитов экономически жизнеспособных компаний больше не ведет к автоматическому отнесению таких кредитов к группе НОК) и относительно мягкое отношение к реструктурированным кредитам. При отсутствии требования создавать резервы по некоторым реструктурированным кредитам в полном объеме банки сохраняли рентабельность. Вкупе с другими регуляторными мерами поддержки, а в некоторых случаях и с рекапитализацией это позволило банкам выполнять требования к капиталу. Однако в отношении совокупного объема реструктурированных кредитов существует неопределенность, и, следовательно, в случае дальнейшего ухудшения состояния возникнет необходимость создания дополнительных резервов. Причиной высокого кредитного риска также являются риски банков, связанные с неэффективными государственными предприятиями. После оттока депозитов, наблюдавшегося в начале пандемии, НБРБ ослабил меры регулирования ликвидности, но в связи с

недостаточным уровнем резервов банки остаются уязвимыми к возобновлению оттока депозитов, а удовлетворение повышенного спроса на кредиты может быть затруднено.

НБРБ следует пересмотреть контрциклические меры поддержки, привести классификацию активов в соответствие с международными стандартами и скорректировать применение отдельных макропруденциальных инструментов. В целях обеспечения прозрачности качества активов и соблюдения рыночной дисциплины персонал МВФ рекомендует предусмотреть четкие оговорки о прекращении срока действия мер поддержки. Вместо продления действия смягченных условий НБРБ следует возобновить действие норм регулирования, имевших место до пандемии, позволить банкам использовать свои пруденциальные резервы и в случае необходимости временно разрешать не соблюдать требования к минимальному размеру капитала и иные пруденциальные ограничения. Кроме того, НБРБ следует привести классификацию кредитов и нормы резервирования в соответствие с международными стандартами, а также реализовать свой план по переходу к обязательному использованию международных стандартов бухгалтерской отчетности. НБРБ уже внедрил большую часть инструментов стандарта Базель III в области регулирования капитала и ликвидности. НБРБ также применяет основные пруденциальные ограничения, связанные с финансовым состоянием заемщика (соотношение средств, затрачиваемых на обслуживание кредита, и дохода заемщика, отношение размера кредита к стоимости имущества, предоставляемого заемщиком в залог). Однако НБРБ следует пересмотреть макропруденциальную меру, заключающуюся в требовании создавать специальные резервы по кредитам с высокой ставкой («расчетная величина стандартного риска»), поскольку она фактически действует как ограничение процентной ставки.

Осуществление международных платежей становится все более затруднительным в силу санкций. Хотя отношения прекращены с небольшим числом банков-корреспондентов, некоторые банки отмечают закрытие доступа к зарубежным кредитным линиям, повышение издержек, связанных с соблюдением нормативных требований, и задержки в осуществлении международных платежей, в том числе денежных переводов. По этой причине банки ведут работу по поиску альтернативных решений и банков-корреспондентов, в том числе в Азии.

В последнее время наблюдается укрепление режима ПОД/ФТ, однако для повышения прозрачности юридических лиц требуется принятие дальнейших мер по его совершенствованию. В 2019 году официальные органы провели комплексную оценку ПОД/ФТ в рамках ЕАГ¹, при этом значительный уровень эффективности был отмечен по пяти (из одиннадцати) ключевых областей ПОД/ФТ. По результатам оценки низкий уровень эффективности был выявлен только в области обеспечения прозрачности юридических лиц, и официальные органы приняли меры для внедрения предложенных по итогам оценки рекомендаций, включая внесение поправок в закон в сфере ПОД/ФТ. Для эффективного расследования коррупционных и других

¹ Евразийская группа по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма

преступлений, в том числе транснациональных, крайне важно обеспечить предоставление в компетентные органы информации о бенефициарных собственниках, и следует вести дальнейшую работу по следующим направлениям: (i) проведение комплексной оценки уязвимости юридических лиц к действиям по легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в соответствии с планируемым очередным раундом национальной оценки риска в сфере ПОД/ФТ; (ii) издание руководства по обязательствам установления бенефициарных собственников, в том числе в соответствии с намерениями НБРБ и Департамента финансовых расследований Комитета государственного контроля в отношении микрофинансовых организаций и форекс-компаний; (iii) разработка механизма проверки подлинности информации о бенефициарных собственниках и применения эффективных мер воздействия за нарушения; а также (iv) проведение углубленной оценки рисков, связанных с трансграничными схемами отмывания денег и финансирования терроризма, как предусмотрено созданной официальными органами межведомственной рабочей группой, и осуществление других мер, предусмотренных в отчете о прогрессе, представленном ЕАГ.

Структурная политика

Крупный сектор государственных предприятий по-прежнему является бременем для экономики и нуждается в реформировании. Внутренняя оценка стратегической значимости и жизнеспособности государственных предприятий, недавно выполненная официальными органами, заслуживает одобрения и должна учитываться ими при принятии дальнейших решений. Считается, что государственные предприятия обеспечивают стабильную занятость, однако значительное число предприятий нерентабельны и зависят от бюджетных субсидий и субсидируемых кредитов. Это ведет к формированию расходов бюджета и фискальных рисков. Требуется более тщательный, всеобъемлющий, упреждающий финансовый мониторинг, который осуществлялся бы совместно соответствующим отраслевым министерством и Министерством финансов. Приоритетным направлением является выявление нежизнеспособных предприятий и разработка плана по их действенной реструктуризации или закрытию. Вместе с этим необходимо усовершенствовать пособия по безработице, программы мер на рынке труда и систему социальной поддержки увольняемых работников с целью оказания им помощи в переходный период при смене места работы.

В отношении жизнеспособных государственных предприятий необходимо принять меры по усилению их подотчетности и прозрачности, а также по повышению их производительности и рентабельности. Необходимо стремиться к созданию комплексной системы контроля со стороны акционеров и подотчетности перед ними, а также к внедрению системы корпоративного управления в соответствии с передовыми международными стандартами. Разделение функций государства как собственника и как регулятора также будет иметь важное значение для обеспечения равных условий для частных и государственных предприятий. Хотя приватизация жизнеспособных государственных предприятий может стать одним из элементов стратегии, необходимо придерживаться тщательно разработанного процесса приватизации и избегать срочной продажи государственного имущества.

Предоставление данных

Оценка персонала основана на имеющихся данных, которые в некоторых областях имеют недостатки. Изменения в положениях по бухгалтерскому учету в качестве меры по смягчению воздействия COVID ведут к снижению надежности исходных данных и создают разрывы в динамических рядах данных. Официальные органы прекратили предоставление разложенных на составляющие данных по торговле, что затрудняет проведение полной оценки внешнеэкономического сектора. Наконец, персоналу не удалось в полном объеме обсудить систему среднесрочных макроэкономических показателей для Республики Беларусь, поскольку официальные органы предоставили детальные экономические прогнозы только на период до 2022 года.

Миссия МВФ выражает признательность официальным органам за сотрудничество и участие в дискуссиях.