



РЕСПУБЛИКА БЕЛАРУСЬ

ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

29 ноября 2017 г.

Утверждено
Европейским
департаментом

Подготовили: Дора Бенедек, Беата Яйко, Мария Свидерская
(все из ЕВР), Эстель Лиу (ДБВ), Дэвид Мур (СПА) и Сумико
Агава (ДДК).

СОДЕРЖАНИЕ

ДИВЕРСИФИКАЦИЯ ЭКСПОРТА И ТОРГОВЫЕ БАРЬЕРЫ	5
А. Введение	5
В. Белорусский экспорт: оценка концентрации	6
С. Торговые барьеры	14
Д. Стратегия властей	19
Е. Последствия для политики	20
Литература	21

ВСТАВКИ

1. Соглашение 2017 года о финансировании энергопоставок с Россией	11
2. Диверсификация и рост: международные данные	12

РИСУНКИ

1. Экспорт товаров в Беларуси, в разбивке по типу продукции	6
2. Выявленные сравнительные преимущества, 2005–2015 годы	7
3. Пространство продуктов, 2015 год	7
4. Беларусь и отдельные страны: качество экспорта, 2010 год	8
5. Экономическая сложность и ВВП на душу населения	9
6. Диверсификация торговли Беларуси и отдельных других странах. Индекс концентрации рынка Хиршмана-Херфиндаля	10
7. Экспорт услуг	13
8. Страны ЕАЭС: средние импортные тарифы	14
9. Беларусь и отдельные страны: плотность новых предприятий	17

10. Беларусь и отдельные страны: прямые иностранные инвестиции в страну _____	18
11. Беларусь и отдельные страны: ПИИ в страну и чистая международная инвестиционная позиция _____	18
12. Беларусь: позиции по прямым инвестициям в страну, 2015 год _____	19

СТАБИЛЬНОЕ И УСТОЙЧИВОЕ К ШОКАМ БЮДЖЕТНОЕ ПРАВИЛО _____ 23

A. Введение и международный опыт применения бюджетных правил _____	23
B. Действующие бюджетные правила в Беларуси _____	25
C. Калибровка якоря государственного долга для Беларуси _____	32
D. Операционные правила _____	34
E. Заключительные замечания _____	36

ВСТАВКА

1. Показатели долга и сальдо: основные связанные кредиты _____	28
--	----

РИСУНКИ

1. Существующие бюджетные правила в мире _____	22
2. Государственный долг и общее бюджетное сальдо _____	26
3. Долг и сальдо бюджета _____	27
4. Макроэкономическая волатильность: СФР и Беларусь _____	32
5. Валовой государственный долг _____	30
6. Спред EMGIG _____	31
7. Моделирование динамики долга _____	33

ТАБЛИЦЫ

1. Государственный долг, 2010-2016 годы _____	26
2 Сальдо бюджета, 2010-2016 годы _____	27
3. Оценка белорусских суверенных облигаций на международном рынке _____	32

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРЕДПРИЯТИЯ В БЕЛАРУСИ _____ 38

A. Общие сведения _____	39
B. Финансовые показатели деятельности: ГП и частные компании _____	42
C. Показатели деятельности ГП _____	56
D. Международный опыт _____	59
E. Заключение _____	62
Литература _____	68

РИСУНКИ

1. Основные формы государственной поддержки ГП _____	41
2. Нефинансовый корпоративный сектор: доходность _____	63
3. Нефинансовый корпоративный сектор: ликвидность _____	64
4. Нефинансовый корпоративный сектор: промышленное производство _____	65
5. Нефинансовый корпоративный сектор: сельское хозяйство _____	66
6. Нефинансовый корпоративный сектор: строительство _____	67

РЕСТРУКТУРИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ В БЕЛАРУСИ:

ПОТЕНЦИАЛЬНОЕ ВЛИЯНИЕ НА ТРУДОВЫЕ РЕСУРСЫ _____	70
A. Общие сведения _____	70
B. Международный опыт: влияние реструктуризации ГП на уровень безработицы _____	72
C. Осмотрительное применение международного опыта реформирования ГП	74
D. Оценка масштабов высвобождения рабочей силы и соответствующих бюджетных затрат при реформировании ГП в Беларуси _____	76
E. Последующие и дополнительные меры по смягчению последствий реструктуризации ГП _____	80
F. Возможные корректировки действующей политики в области социальной защиты _____	82
G. Заключение _____	86
Литература _____	87

ВСТАВКА

1. Предполагаемые бюджетные затраты на социальную поддержку в ходе реструктуризации ГП _____	77
---	----

ТАБЛИЦЫ

1. Оценки скрытой безработицы _____	70
2. Допущения по увольнениям _____	77
3. Результаты оценки бюджетных затрат _____	79
4. Коэффициенты замещения при повышении размеров пособий по безработице _____	83
5. Реализация активных мер политики на рынке труда _____	84

РОСТ КРЕДИТА: ПРИМЕР ВОССТАНОВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКИ

БЕЗ РОСТА КРЕДИТОВАНИЯ?	89
А. Введение	89
В. Динамика кредитования в Беларуси	89
С. Факторы, способствующие снижению кредитования	92
Д. Опыт стран Балтии	98
Е. Выводы и последствия для политики	99
Литература	101

ВСТАВКА

1. Передача сельскохозяйственных кредитов	94
---	----

ДИВЕРСИФИКАЦИЯ ЭКСПОРТА И ТОРГОВЫЕ БАРЬЕРЫ¹

Международный опыт указывает на наличие связи между повышением уровня диверсификации экспорта² и увеличением доходов и устойчивости к шокам. Предметом рассмотрения в настоящем документе является относительно низкий уровень диверсификации белорусского экспорта по сравнению с сопоставимыми странами, а также барьеры, препятствующие наращиванию экспортного потенциала. Беларусь сталкивается с проблемой различий в режимах торговли со своим крупнейшим торговым партнером — Россией — в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС) и вторым по величине торговым партнером — Европейским Союзом (ЕС). В документе обсуждаются тарифные и нетарифные барьеры в рамках ЕАЭС, более ограничительные по характеру торговые отношения с ЕС и другие потенциальные барьеры в торговле, в т.ч. связанные с логистикой и недостаточным упрощением процедур торговли. Вступление в ВТО поможет повысить конкурентоспособность экспорта. Дальнейшая интеграция в ЕАЭС также может способствовать повышению торгового потенциала, но при этом возникнет опасность того, что это приведет к повышению концентрации, а не диверсификации торговых связей.

А. Введение

1. С диверсификацией экспорта связано повышение уровня жизни и устойчивости к шокам. Многочисленные литературные источники, содержащие эмпирические данные по разным странам, указывают на наличие положительной связи между диверсификацией и уровнем доходов и вероятностью ускорения роста экспорта и, с другой стороны, между концентрацией экспорта и нестабильностью роста.

2. Экономика Беларуси является относительно недиверсифицированной, особенно в сопоставлении с ее текущим уровнем дохода. Беларусь относится к странам с доходом выше среднего уровня, и с момента обретения независимости переживала периоды высоких темпов роста, особенно в середине 2000-х годов. Тем не менее, сохраняется ее зависимость от относительно узкого набора экспортных товаров и ограниченного круга торговых партнеров. В результате наблюдается уязвимость Беларуси к шокам, воздействующим на эти рынки и партнеров, о чем свидетельствует недавнее сочетание шоков изменения цен на топливо и калийные удобрения и шоков, затронувших ее крупнейшего торгового партнера — Россию. Власти Беларуси в течение нескольких лет публично заявляли о стремлении содействовать повышению диверсификации с целью более равного распределения экспорта между Россией, ЕС и остальным миром; но постоянной проблемой остается достижение согласованности между политикой в других областях и целью диверсификации.

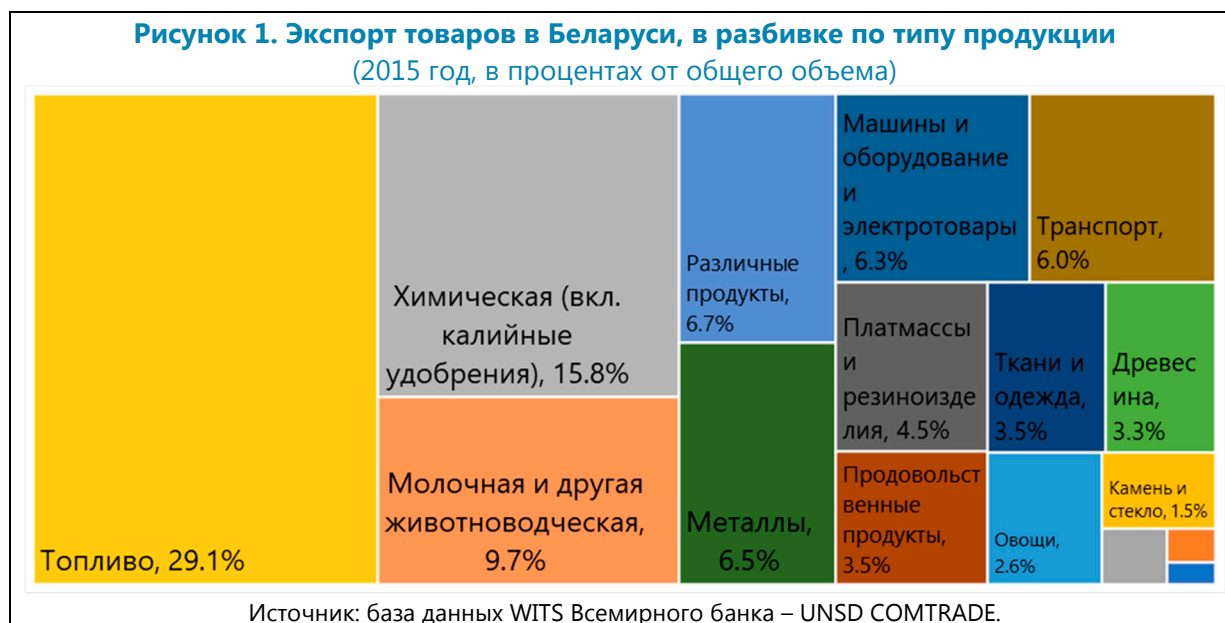
¹ Подготовлено Дэвидом Муром.

² Диверсификация экспорта и противоположное явление—концентрация рынков связаны со структурой экспорта страны и могут быть определены через экспортируемые *продукты* или *рынки назначения* экспорта.

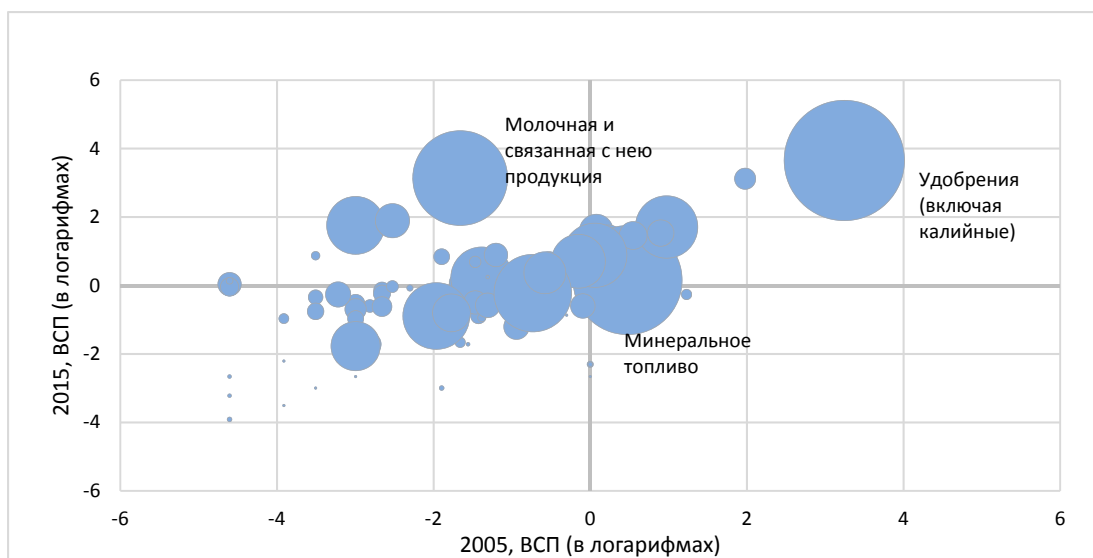
3. Настоящий документ организован следующим образом: в разделе В дается обзор структуры белорусского экспорта и основных показателей диверсификации экспорта, а также международных данных о последствиях такой диверсификации. В разделе С рассматриваются барьеры в торговле, а также другие препятствия, мешающие приходу фирм на рынок и участию в глобальных цепочках создания стоимости (ГЦСС). В разделе D излагается стратегия властей по содействию диверсификации экспорта. В разделе E обсуждаются стратегические последствия.

В. Белорусский экспорт: оценка концентрации

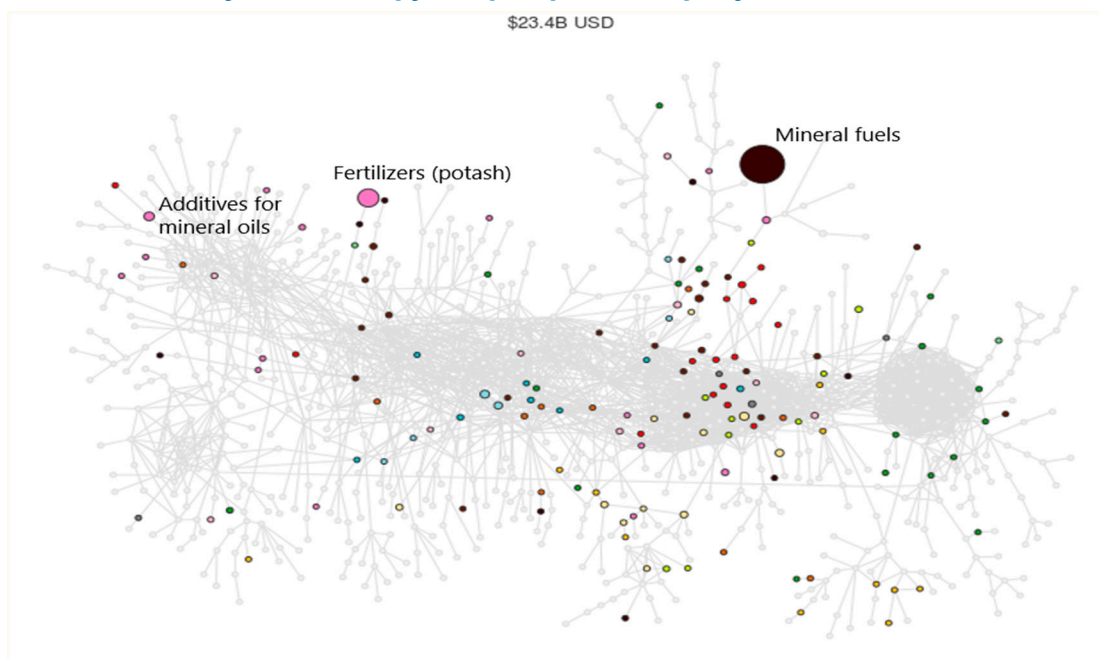
4. По типу продукции экспорт белорусских товаров характеризуется относительно высокой концентрацией в части нефтепродуктов и калийных удобрений (рис. 1). В 2015 году почти половина экспорта приходилась на нефтепродукты (около 30 процентов от общего объема) и химическую продукцию (15 процентов, в основном калийные удобрения). Остальная часть экспорта товаров была представлена различными продуктами сельскохозяйственного производства и обрабатывающей промышленности.



5. Крупнейшие сравнительные преимущества Беларуси обнаруживаются в областях, в которых затруднен переход на новые продукты. На рисунке 2 можно увидеть значительные сравнительные преимущества в экспорте удобрений (калийных), по которым страна давно занимает прочные позиции, минерального топлива и молочной продукции, экспорт которой значительно увеличился в период с 2005 по 2015 год. Эти области специализации находятся в периферийных зонах «пространства продуктов» (рис. 3) — карты отношений между секторами, основанной на концепции Идальго — Хаусманна о возможных способах передачи знаний и технологических приемов из одного сектора в другой. Страны, специализирующиеся на продуктах, тесно сгруппированных в центре пространства продуктов, могут относительно легко переходить от одного продукта к другому.

Рисунок 2. Беларусь. Выявленные сравнительные преимущества, 2005–2015 годы

Источник: Расчеты персонала МВФ на основе базы данных Всемирного банка WITS. Пула (Pula, 2017) применил эту методологию для Кыргызской Республики.

Рисунок 3. Беларусь: пространство продуктов, 2015 год

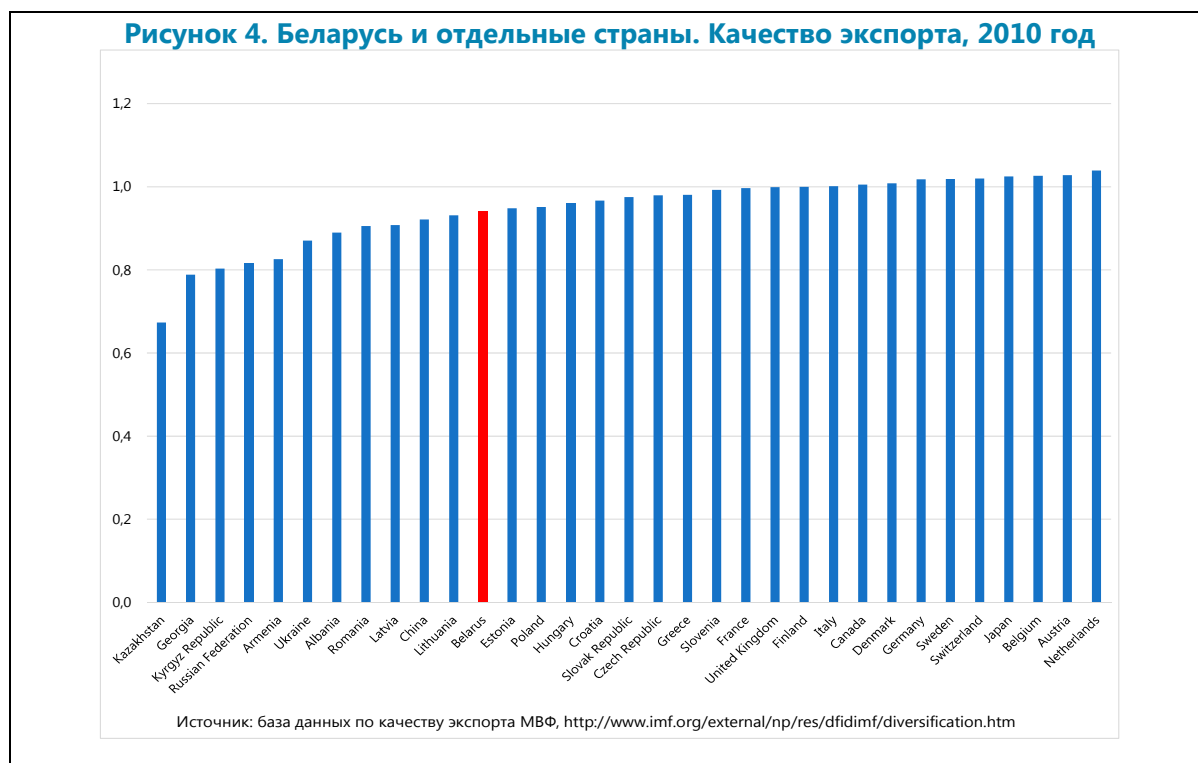
Источник: Atlas of Economic Complexity, <http://atlas.cid.harvard.edu/about>

Цветными точками обозначена экспортная продукция, в отношении которой было выявлено сравнительное преимущество Беларуси.

6. Тем не менее, качество экспорта было высоким. Индекс качества экспорта МВФ³ (данные которого имеются до 2010 года) указывает на то, что качество белорусского экспорта соответствует качеству экспорта в сопоставимых странах Центральной и Восточной Европы и значительно превышает качество экспорта в сопоставимых странах-партнерах из ЕАЭС (рис. 4). Аналогичным образом, оценки «сложности»⁴, выполненные согласно Hausmann, Hidalgo et al. (2011), говорят о том, что Беларусь производит довольно сложный комплекс экспортных продуктов относительно ее уровня дохода (рис. 5), но, с другой стороны, отстает по уровню дохода относительно сложности экспорта.

7. Белорусский экспорт характеризуется также концентрацией по рынкам назначения (см. схемы в приложении).

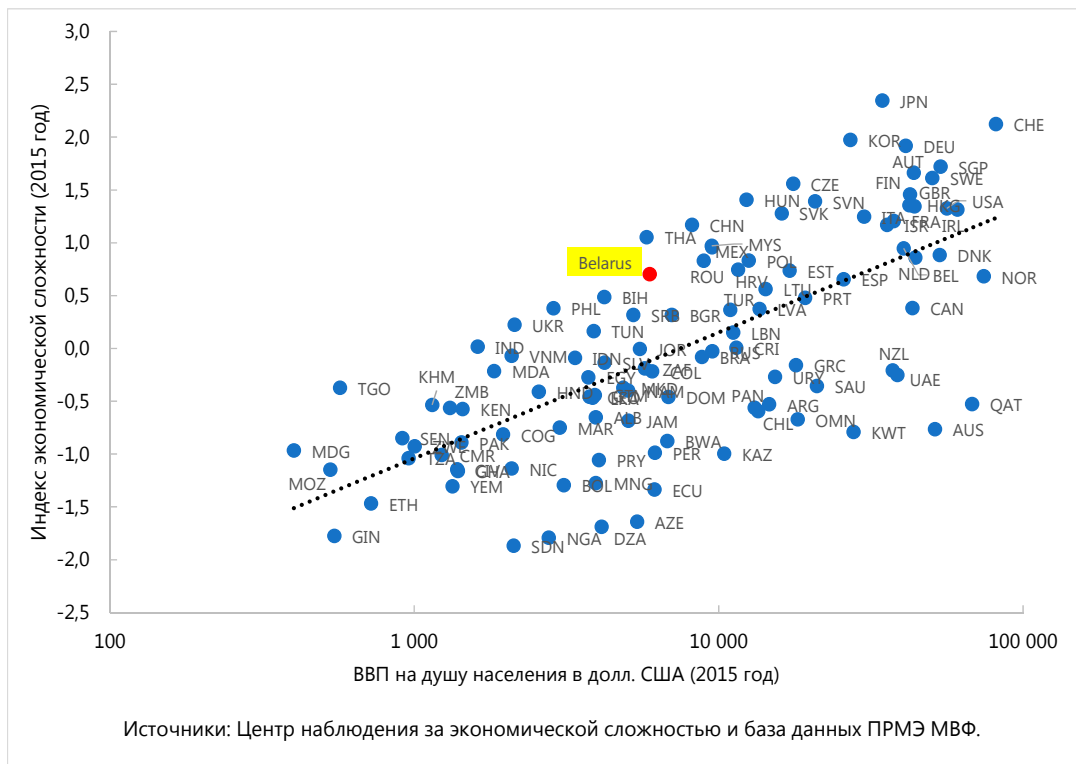
- Основным экспортным рынком Беларуси является Россия, на долю которой приходится около 40 процентов общего объема экспорта и основная доля экспорта диверсифицированной продукции (исключая нефтепродукты и калийные удобрения).



³ Henn, Parageorgiou, and Spatafora (2013) выводят оценки качества экспорта на основе наблюдаемых значений по продуктовым единицам (средняя цена в торговле каждой категорией продуктов), скорректированных с использованием гравитационных уравнений, указанных по каждому из 851 конкретно определенному продукту в их обширной базе данных.

⁴ Hausmann, Hidalgo et al (2011) определяют свой Индекс экономической сложности как «показатель степени диверсификации и сложности экспортной корзины страны. Он рассчитывается в виде математического предела (собственного вектора) показателя на основе данных о количестве продуктов, которые страна экспортирует, и числе других стран-экспортеров по каждому продукту».

Рисунок 5. Экономическая сложность и ВВП на душу населения

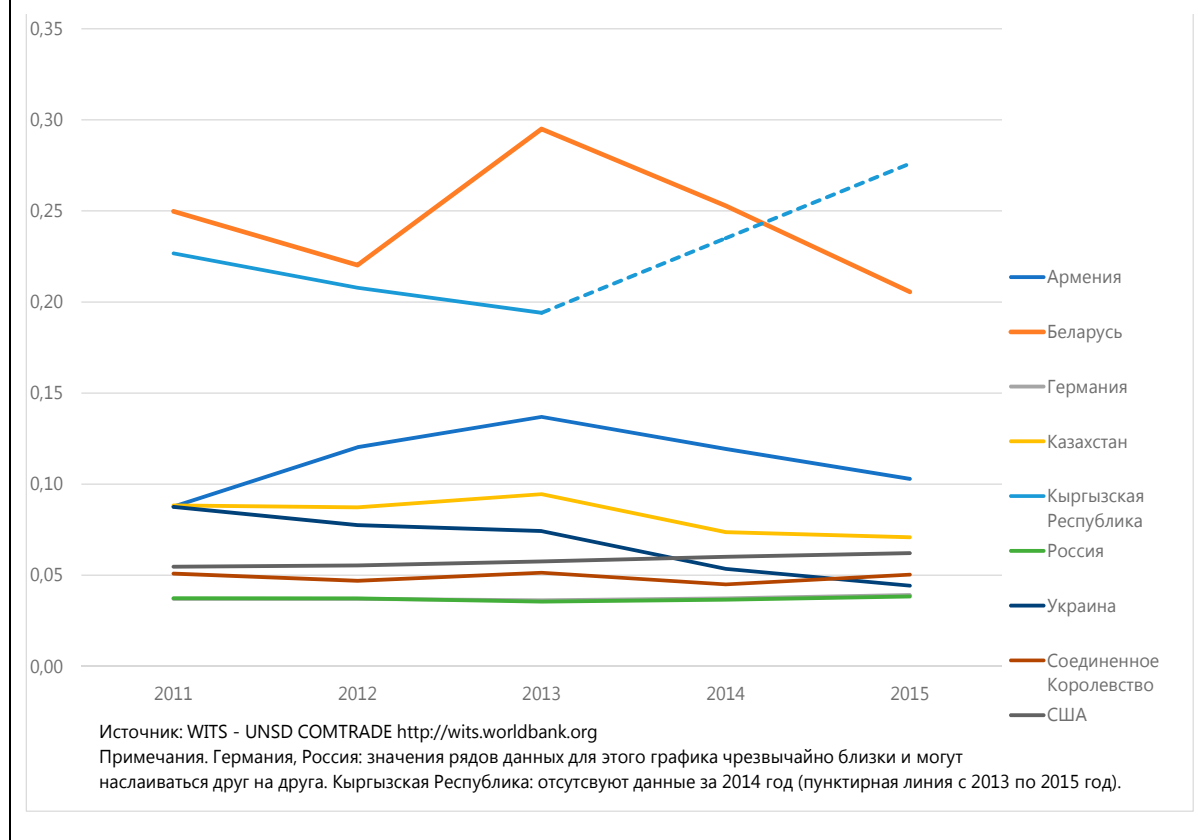


- ЕС является вторым по величине региональным партнером Беларуси, на долю которого приходится около трети общего объема торговли. ЕС является рынком для экспорта продуктов нефтепереработки и другой продукции.
- Украина также является крупным торговым партнером, на которого приходится 10 процентов белорусского экспорта—в основном нефтепродуктов.

8. Структура торговли Беларуси отличается значительно большей концентрацией, чем в сопоставимых странах. Индекс концентрации рынка Хиршмана — Херфиндаля (рис. 6) указывает на то, что торговля Беларуси на протяжении рассмотренного периода отличалась значительно большей концентрацией, чем в крупных сопоставимых странах, включая Россию и Казахстан, которые, как и Беларусь, являются членами Евразийского экономического союза (ЕАЭС)⁵, — а также в Украине. Индексы концентрации рынка ниже в случае стран с более развитой экономикой. Однако по уровню концентрации рынка Беларусь сравнима с Кыргызской Республикой, еще одним членом ЕАЭС.

⁵ Членами ЕАЭС являются Беларусь, Россия, Казахстан, Кыргызская Республика и Армения.

**Рисунок 6. Диверсификация торговли в Беларуси и отдельных других странах:
Индекс концентрации рынка Хиршмана-Херфиндаля**



На первый взгляд может показаться, что ограниченная диверсификация экспорта не согласуется с высокой сложностью экспорта относительно уровня дохода (при том что сложность сама по себе является функцией диверсификации экспорта). Однако это отражает ситуацию, при которой не являются диверсифицированными рынки назначения для диверсифицированных экспортных продуктов (например, диверсифицированные экспортные продукты в основном идут в одну страну назначения — Россию), и, с другой стороны, диверсифицированными являются рынки назначения для недиверсифицированной экспортной продукции.

Вставка 1. Соглашение 2017 года о финансировании энергопоставок с Россией

Программа интеграции Евразийского экономического союза (ЕАЭС) предусматривает объединение энергетических рынков. Страны ЕАЭС заявили о намерении создать общий рынок электроэнергии к 2019 году и поэтапно интегрировать рынки нефти и газа к 2024 и 2025 годам соответственно¹.

Весной 2017 года Беларусь и Россия достигли соглашения в отношении следующих основных элементов краткосрочной и среднесрочной договоренности в области энергопоставок и финансирования:

- Россия будет и далее поставлять в распоряжение Беларуси сырую нефть по льготным ценам в объеме 24 млн тонн на основе ежегодно заключаемых контрактов до 2024 года включительно.
- В настоящее время в Беларуси идет процесс модернизации нефтеперерабатывающих заводов, поэтому, по словам белорусских властей, ее действующие мощности по переработке нефти временно сократились. По этой причине Беларусь в период с 2017 года и примерно до 2020 года включительно будет ежегодно импортировать 18 млн тонн нефти, которая будет перерабатываться для отправки на экспорт; а вместо импорта оставшихся 6 млн тонн Беларусь получит трансферт из России в виде таможенных пошлин на сырую нефть в качестве компенсации за упущенную добавленную стоимость по продукции нефтепереработки. Ожидается, что этот трансферт будет составлять около 450–500 млн долл. США в год в зависимости от цен на нефть².

Таким образом, измеряемый показатель экспорта товаров в Беларуси будет снижаться в период сниженных импортных поставок сырой нефти, подразумевающих снижение добавленной стоимости от переработки и экспорта. Это будет отличаться от чистого воздействия на платежный баланс, компенсируемого за счет трансферта таможенных пошлин (вторичный доход).

- Беларусь продолжит импортировать газ по сниженным ценам из России по цене 144 долл. США за тысячу кубометров в 2017 году и 132 долл. США за тысячу кубометров в 2018 году. В апреле 2017 года в целях урегулирования оспариваемой ранее задолженности Беларусь осуществила единовременный платеж в размере 726 млн долл. США «Газпрому Беларусь» (дочерней компании принадлежащей России материнской компании «Газпром»).
- Россия также одобрила предложение о продолжении финансовой поддержки через Евразийский фонд стабилизации и развития (общим объемом 2 млрд долларов США за период 2016–2018 годов) и в сентябре 2017 года напрямую предоставила Беларуси кредит рефинансирования в размере 700 млн долл. США.

¹В работе Pastukhova and Westphal (2016) представлен обзор планов по интеграции энергетического рынка ЕАЭС.

²Беларусь также взимает вывозные таможенные пошлины на нефтепродукты, которые производятся из поступающей из России сырой нефти и затем экспортируются. Эти пошлины взимаются по ставкам вывозной пошлины, совместно применяемым Республикой Беларусь и Российской Федерацией. Беларусь столкнулась с сокращением этого источника доходов по мере проведения в России «налогового маневра», т.е. перехода от вывозных пошлин на нефть к налогу на добычу полезных ископаемых. Однако сохраняется неясность относительно скорости налогового маневра.

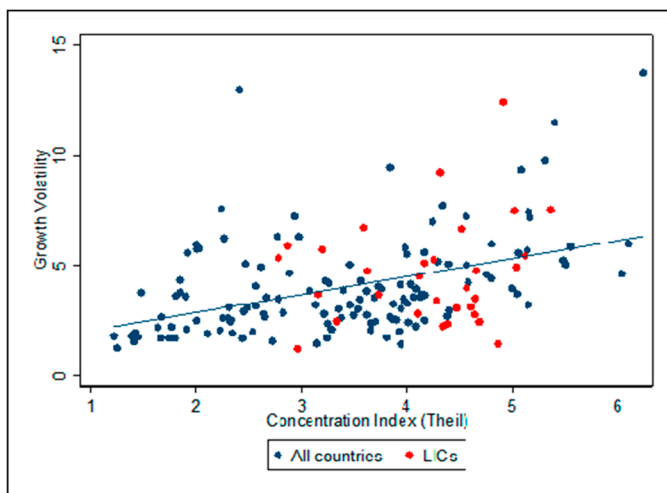
Вставка 2. Диверсификация и рост: международные данные

Международные данные о мерах по содействию устойчивому росту экспорта позволяют извлечь уроки для разработки политики. Предметом таких исследований, в том числе обширных исследований основанного на широкой выборке набора панельных данных, являются различные структурные факторы, находящиеся за рамками традиционной макроэкономической и торговой политики. Некоторые ключевые результаты включают:

Ускорение экспорта. В работе Cerra and Woldemichael (2017) на основе анализа опыта Латинской Америки исследуются факторы ускорения роста экспорта. Диверсификация, равно как и более низкий, в среднем, уровень применяемых тарифов, связаны с более высокой вероятностью ускорения экспорта. Авторы обнаруживают убедительные доказательства того, что участие в глобальных цепочках создания стоимости (ГЦСС) является одним из важнейших факторов ускорения экспорта, обусловленного ростом иностранного компонента добавленной стоимости в экспорте. Это свидетельствует о важной роли ПИИ как основы для роста экспорта. В работе Cerra и Woldemichael отмечается также, что в Латинской Америке ослабление реальных обменных курсов имело большее значение, чем для всемирной выборки в целом.

Диверсификация и устойчивость к шокам. В документе МВФ (IMF, 2014) в результате анализа стран с низким уровнем дохода, из которого делаются более общие выводы, обнаруживается, что более высокий уровень диверсификации экспорта связан с более низкой волатильностью роста. Эта связь более четко проявляется в контексте «резких ускорений» в диверсификации, которые чаще всего наблюдались в 1960-х и 1990-х годах и были равномерно распределены между регионами, хотя их длительность была большей в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

Диверсификация экспорта и волатильность роста, 1962–2010 годы



Источник: IMF (2014).

Торговые барьеры. В работе МВФ (IMF, 2017) отмечается наличие нескольких структурных факторов, препятствующих торговле в Латинской Америке: качество инфраструктуры и транспортных услуг; наличие ИКТ; таможенные процедуры, которые в странах Латинской Америки являются более обременительными (согласно показателям Индекса эффективности логистики Всемирного банка), чем в других регионах с формирующимся рынком.

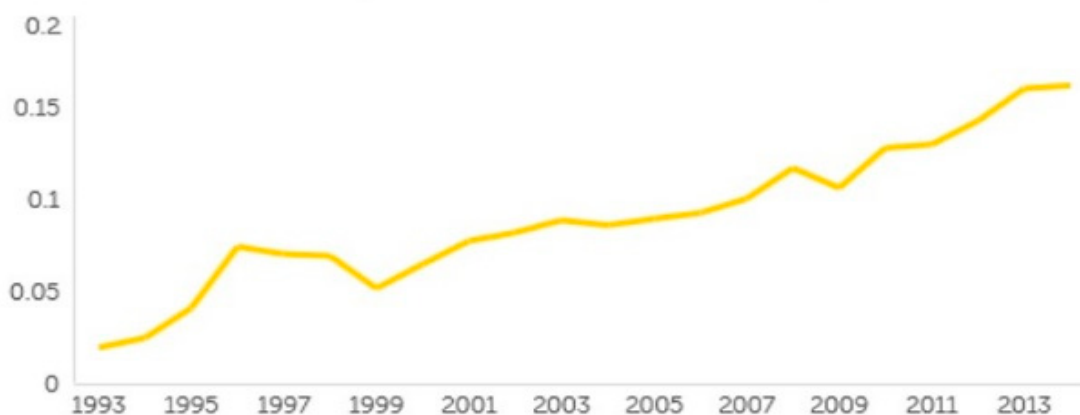
Реформы и рост. В работе Prati, Onerato and Papageorgiou (PAP, 2013) анализируются данные по 90 странам за период 1973–2005 годов. Авторы находят подтверждения тому, что реформы реального и финансового секторов положительно связаны с более высокими темпами роста, хотя эта связь ослабевает в случае стран, далеко отстающих от передового уровня технологий. Авторы указывают на неоднородность данных и предостерегают от сосредоточения внимания только на средних результатах, из-за чего может остаться незамеченным влияние «проваленных» реформ, приведших к катастрофическим последствиям для роста.

9. Уровень концентрации экспортного рынка предполагает наличие нескольких источников уязвимости. Хотя более низкие уровни концентрации (и более высокая диверсификация) ассоциируются с меньшей волатильностью роста (вставка 2), Беларусь, наоборот, остается подверженной ряду рисков, некоторые из которых материализовались в последние три года:

- замедление роста или спад в России, действующие через канал торговли⁶;
- нестабильность на энергетическом рынке, в том числе волатильность цен (вставка 1);
- падение цен на другие ключевые статьи экспорта—цены на калийные удобрения в 2016 году снизились на 36 процентов, что привело к сокращению экспортных поступлений более чем на 1 процент ВВП.

10. Все большее значение приобретает сектор услуг, характеризующийся более высокой долей частной собственности. Развитие этого сектора началось с минимального базового уровня в 1990-х годах, после чего он неуклонно расширялся, несмотря на спад в период недавней рецессии. Объем предоставленных услуг (в платежном балансе) вырос с 8 процентов ВВП в 2010 году до 14 процентов в 2016 году, увеличившись также при расчете в виде доли мирового рынка (рис. 7). Особенно быстрым был рост в секторе ИТ: его доля в объеме предоставленных услуг увеличилась с 8 процентов в 2010 году до 17 процентов в 2016 году. Согласно данным Национального банка торговые партнеры в сфере услуг отличаются от партнеров в сфере товаров: около 41 процента экспорта услуг в 2016 году было направлено в ЕС и 24 процента в Россию.

Рисунок 7. Беларусь: экспорт услуг
(в процентах от мирового экспорта услуг)



Источник: база данных МВФ по международной торговле услугами.

⁶ В работе Stepanyan et al. (2015) анализируются каналы торговли, денежных переводов и распространения внешних финансовых последствий, через которые замедление роста в России воздействовало на СНГ и другие страны.

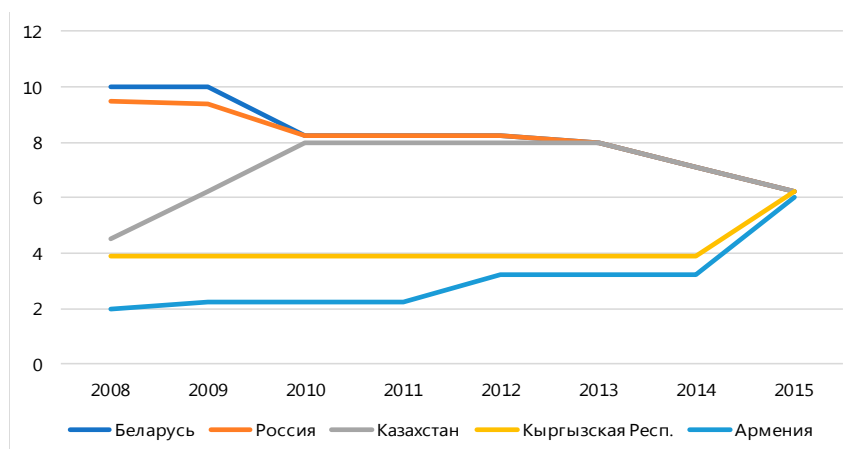
11. Уровень участия белорусских предприятий в глобальных цепочках создания стоимости (ГЦСС) пока незначителен. Доступные данные имеют ряд серьезных недостатков: наиболее полный доступный источник с данными по Беларуси, база данных EORA, отражает период до 2013 года и охватывает товары, но не услуги. С учетом этой оговорки, можно сказать, что Беларусь в значительной степени не интегрирована в ориентированные вперед ГЦСС, то есть цепочки, в рамках которых белорусские предприятия поставляют промежуточные товары и услуги, используемые в экспорте других стран. Данные исследования ОЭСР (2015 год) говорят о гораздо более выраженной обратной ситуации, когда иностранные товары и услуги используются в качестве ресурсов в производстве экспорта самой страны, но отражают доминирующую роль экспорта энергоносителей (что соответствует относительно недостаточному уровню диверсификации).

С. Торговые барьеры

Тарифные и нетарифные барьеры

12. В последние годы Беларусь снизила тарифы, в том числе в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС). В ЕАЭС, участниками которого являются пять государств, общий внешний тариф применяется, в принципе, с 2015 года⁷. Беларусь осуществила постепенное снижение своих средних тарифов на промышленные товары в целях их сближения с общим тарифом (рис. 8). В настоящее время уровень тарифов в ЕАЭС по-прежнему намного превышает тарифы в ЕС, но к концу 2019 года ожидается их дальнейшее снижение в соответствии с обязательствами России и Казахстана, взятыми при вступлении в ВТО⁸.

Рисунок 8. Страны ЕАЭС: средние импортные тарифы
(промышленные товары, арифметическое среднее)



Источник: Russell/Europarl (UNCTAD).

⁷ Кроме того, с 2018 года на уровне ЕАЭС планируется ввести в действие единый таможенный кодекс.

⁸ См., например, https://www.wto.org/english/news_e/news11_e/acc_rus_10nov11_e.htm

13. Тем не менее, в рамках ЕАЭС нетарифные барьеры (НТБ) остаются значительными. НТБ представляют собой сочетание нормативов в области безопасности и гигиены, технических барьеров в торговле и других мер политики, включая контроль над ценами, маркетинговые ограничения и субсидии⁹. По оценкам Евразийского банка развития, полученным на основе широкого опроса предприятий (2015 год), уровень НТБ в торговле между Беларусью и Россией является умеренным, эквивалентным примерно 6 процентам от стоимостного объема экспорта; но в торговле между Беларусью и Казахстаном — более высоким (около 16 процентов). Винокуров (2017) приходит к выводу, что снижение НТБ принесет наибольшие выгоды Беларуси, поскольку в результате сокращения НТБ больше всего выиграют производители машин и оборудования — отрасль, в которой Беларусь имеет сравнительные преимущества, но которая несет наибольшие издержки в связи с НТБ. При условии достижения консенсуса в ЕАЭС, НТБ могут быть с течением времени снижены, хотя полностью устранить их будет сложно.

14. Республика Беларусь пока что не присоединилась к ВТО. Все остальные страны-члены ЕАЭС в настоящее время являются членами ВТО, что ставит Беларусь в невыгодное конкурентное положение при экспорте в страны, не входящие в состав ЕАЭС (см. 2016 SIP). Республика Беларусь возобновила активную работу по присоединению к ВТО (см. ниже). По оценкам Всемирного банка (World Bank, 2015), в результате присоединения Беларуси к ВТО рост благосостояния на чистой основе в среднесрочной перспективе составит 8,2 процента потребления страны или 4 процента ВВП; Всемирный банк прогнозирует рост деловых услуг и большинства перерабатывающих отраслей, хотя при этом ожидается снижение в отраслях, производящих транспортное оборудование, кожу и обувь, а также в целлюлозно-бумажной отрасли.

15. Торговые отношения с ЕС, вторым основным торговым партнером Беларуси, до сих пор регулируются договоренностями, существовавшими еще до обретения независимости. В связи с отсутствием нового двустороннего соглашения торговые отношения с ЕС остаются предметом Соглашения 1989 года о торговле и сотрудничестве между существовавшим тогда Европейским сообществом и бывшим Советским Союзом.

- В соответствии с этим соглашением, если не оговорено иное, режимом в торговых отношениях является режим наибольшего благоприятствования.
- Тем не менее, ЕС вправе вводить применимые к конкретной стране меры в отношении Беларуси, которая *не является* членом ВТО. Недавно ЕС отменил квоты, ограничивающие экспорт текстиля; но примерно тогда же он ввел пошлины на стальную арматуру (на уровне 12,5 процента)¹⁰.

⁹ В работе Russell (2017) отмечается ужесточение ограничений в 2016–2017 годах на белорусский экспорт мясной и молочной продукции в Россию.

¹⁰ Кроме того, в 2007 году ЕС приостановил действие торговых преференций для Беларуси в рамках Общей системы преференций, предоставляемых странам с низкими доходами и странам с доходами ниже среднего

16. Беларусь имеет двусторонние торговые соглашения с несколькими другими региональными партнерами. Помимо стран ЕАЭС, Беларусь заключила двусторонние соглашения с Азербайджаном, Таджикистаном, Молдовой, Узбекистаном, Туркменистаном, Украиной и Сербией¹¹. Кроме того, ЕАЭС имеет соглашение о свободной торговле с Вьетнамом.

Логистические барьеры

17. Показатели эффективности логистики в Беларуси дают неоднозначное представление о возможных барьерах для внутренней и внешней торговли.

- Согласно Индексу эффективности логистики Всемирного банка за 2016 год, Беларусь занимает 120-е место из 160 стран, ниже Украины (80-е) и России (99-е место). Беларусь довольно высоко оценивается по соблюдению сроков поставок и организации международных поставок. Хуже она оценивается по показателям работы таможи, инфраструктуры и отслеживания грузов.
- Существенно лучше результаты Беларуси в обследовании Всемирного банка «Ведение бизнеса» на 2018 год, в котором она занимает 38-е место из 190 стран (Россия находится на 35-м месте). В обследовании отмечается высокая эффективность трансграничной торговли, в том числе с точки зрения затрат времени и издержек на соблюдение норм пограничного контроля. Нужно сделать оговорку, что результаты опроса могут в непропорциональной мере отражать точку зрения существующих, недифференцированных экспортеров¹², что предполагает более высокие барьеры для новых участников рынка.
- ОЭСР публикует показатели упрощения процедур торговли ([trade facilitation indicators](#)) по ОЭСР и отдельным странам, не входящим в ОЭСР. Показатели Беларуси низки по региональным стандартам (Европа и Центральная Азия).

Барьеры для вхождения в рынок

18. Диверсификация зависит от прихода новых участников рынка. Более высокая диверсификация ассоциируется с более высокими уровнями прямых иностранных инвестиций, которые могут способствовать интеграции в ГЦСС. До настоящего времени приход на рынок новых отечественных и иностранных предприятий был ограниченным:

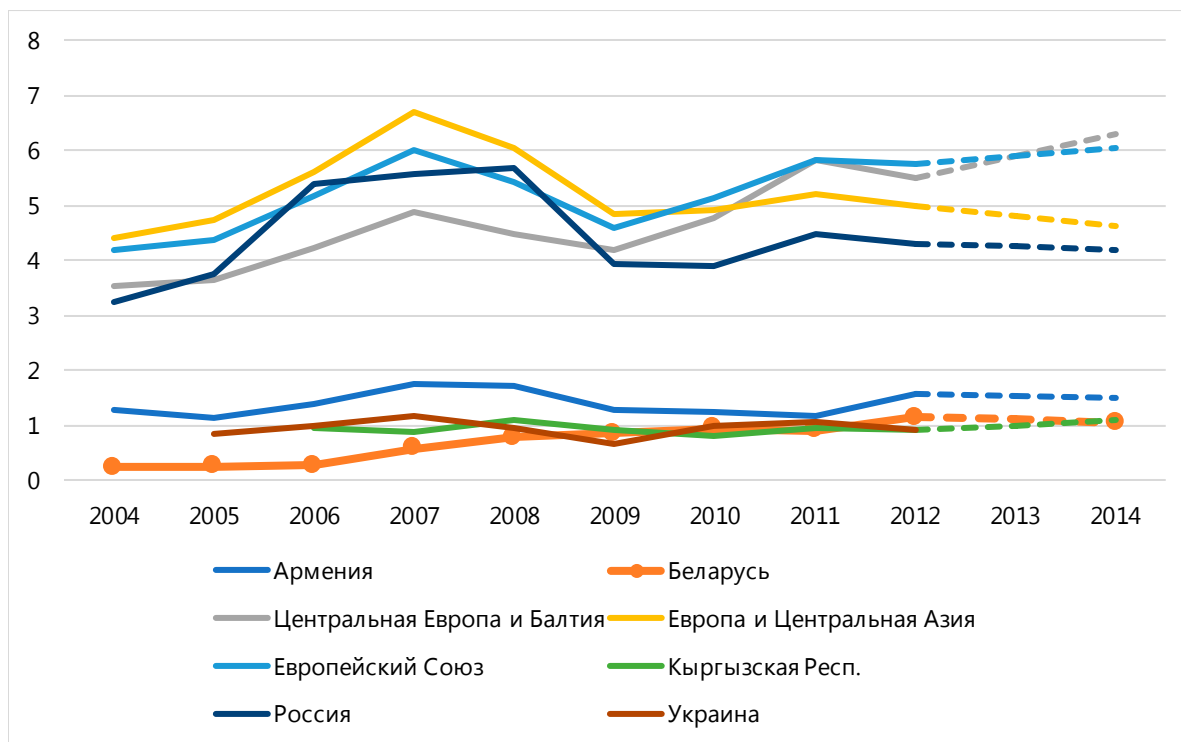
уровня, сославшись на нарушение Беларусью основных принципов Международной организации труда. Однако в настоящее время уровень дохода в Беларуси превышает порог, дающий право пользоваться Общей системой преференций.

¹¹ Источник: http://mfa.gov.by/en/foreign_trade/trade_regime/

¹² Результаты получены на основе данных, предоставленных экспортерами удобрений в Бразилию и импортерами запчастей для автомобилей из России.

- Результаты проводимого Всемирным банком обследования предпринимательской деятельности указывают на постоянно низкие уровни новых предприятий как по региональным стандартам, так и при сравнении с сопоставимыми странами (рис. 9).
- ПИИ в страну на конец 2016 года находились на умеренном уровне, составлявшем 39 процентов ВВП. Хотя этот уровень выше, чем в некоторых странах с развитой экономикой, он низок по сравнению с аналогичными странами с формирующимся рынком (рис. 10). Более того, уровень ПИИ в страну является низким по сравнению со странами с примерно столь же значительными отрицательными чистыми международными позициями (рис. 11).
- Источники ПИИ в значительной степени совпадают со списком традиционных инвесторов (рис. 12). Основную долю объема ПИИ в страну по состоянию на конец 2015 года составляли инвестиции из России, на которые приходится почти три четверти от общего объема (включая капитал, направляемый через Кипр) и которые преимущественно отражают реинвестирование прибыли. ПИИ из Китая, который является важным кредитором для Беларуси и в настоящее время финансирует проект создания индустриального парка «Великий камень», до сих пор были незначительными.

Рисунок 9. Беларусь и отдельные страны: плотность новых предприятий
(число регистраций нового бизнеса на 1000 человек в возрасте от 16 до 64 лет, 2004–2014 годы)



Источник: обследование и база данных Всемирного банка по предпринимательской деятельности.

Примечание. Данные за 2013 год отсутствуют.

Рисунок 10. Беларусь и отдельные страны: прямые иностранные инвестиции в страну
(объем по состоянию на 2016 год, в процентах ВВП)

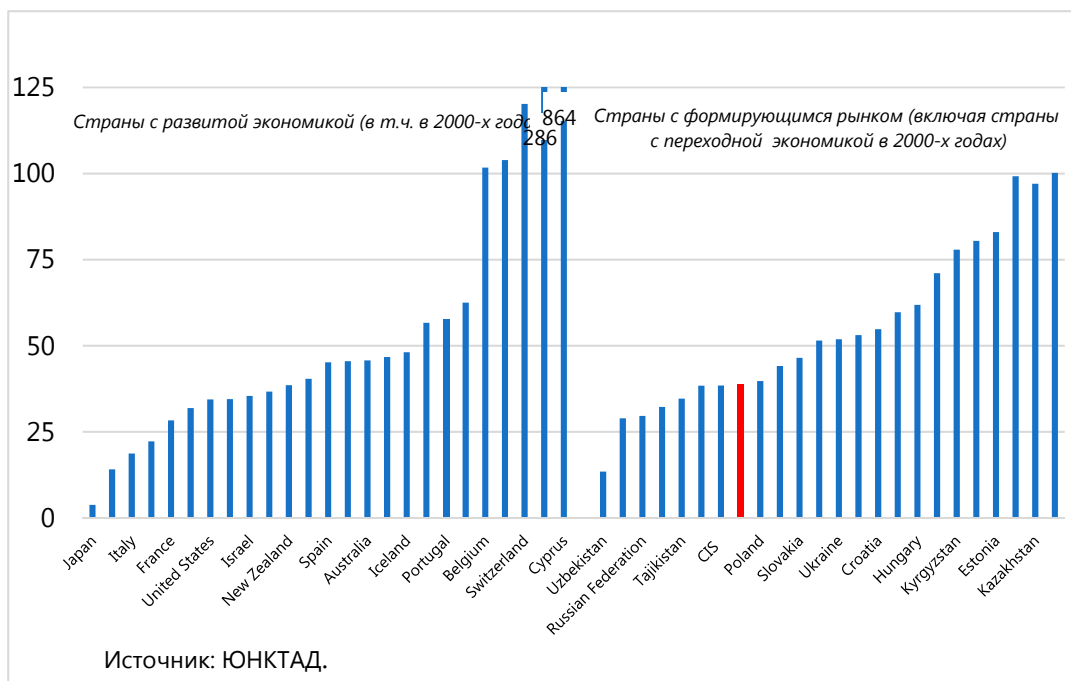
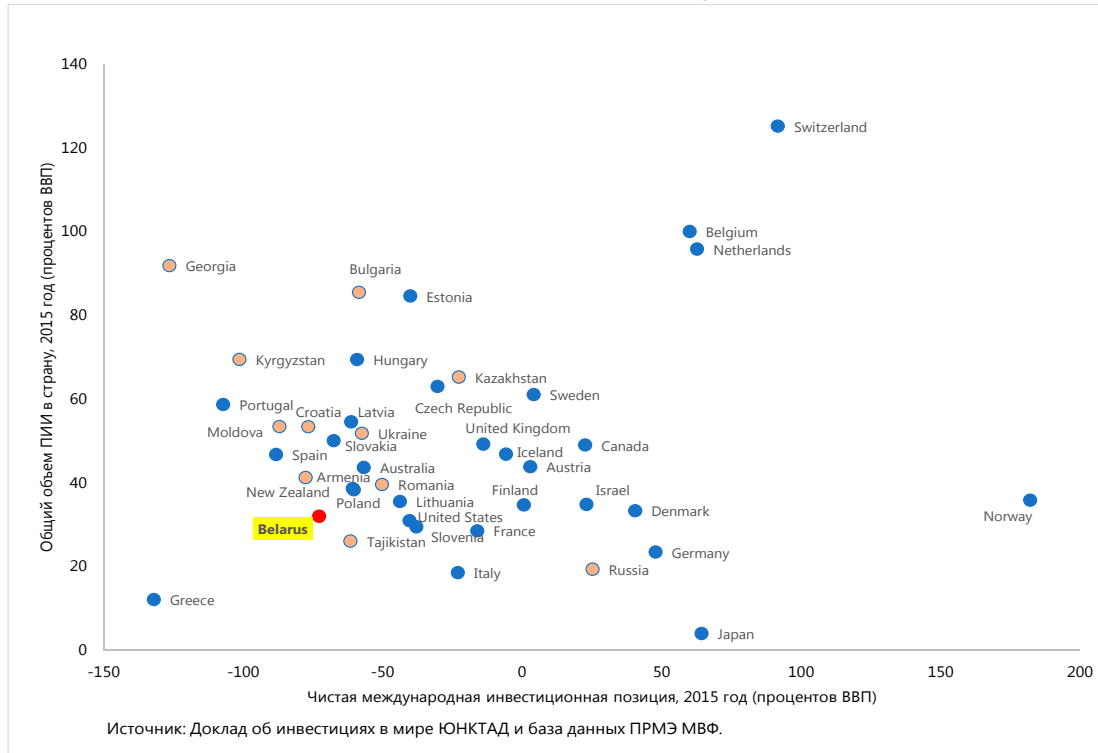


Рисунок 11. Беларусь и отдельные страны. ПИИ в страну и чистая международная инвестиционная позиция

(Объем по состоянию на 2015 год, в процентах ВВП)



D. Стратегия властей

19. **Власти признают преимущества повышения уровня диверсификации экспорта.**

Высшее руководство страны объявило о целевом показателе распределения экспорта «33-33-33», согласно которому треть белорусского экспорта отправляется в Россию и ЕАЭС, треть — в ЕС и треть — в другие страны. Это повлечет за собой значительное расширение экспорта в последние две группы стран.

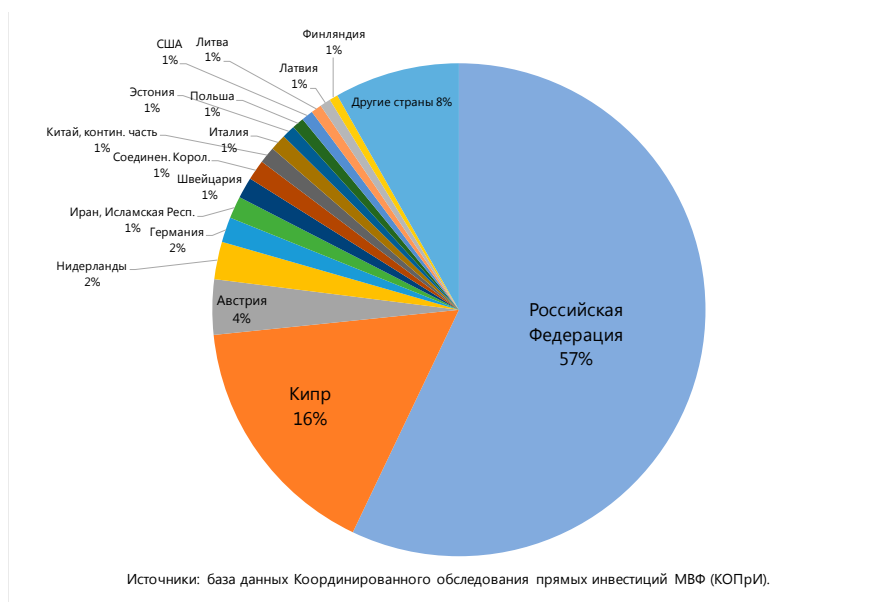
20. **В рамках ЕАЭС Беларусь стремится заключить торговые соглашения с третьими странами**¹³.

В 2015 году было заключено и в 2016 году начало действовать соглашение о свободной торговле между ЕАЭС и Вьетнамом. В настоящее время ведутся переговоры о заключении соглашения о свободной торговле товарами между государствами-членами ЕАЭС и Египтом, Индией, Ираном, Израилем и Сербией, и товарами и услугами — между государствами-членами ЕАЭС и Сингапуром.

¹³ См. http://mfa.gov.by/en/foreign_trade/export/diverse/

21. Беларусь возобновила свои усилия по вступлению во Всемирную торговую организацию (ВТО). Два раунда переговоров между Беларусью и рабочей группой членов ВТО состоялись в 2017 году. Технические обсуждения будут продолжены в 2018 году, и члены рабочей группы призывают Беларусь к продолжению двусторонних переговоров о доступе к рынку с заинтересованными странами-членами.

Рисунок 12. Беларусь: позиции по прямым инвестициям в страну, 2015 год (по контрагентам, процентов от общего объема прямых инвестиций в страну)



22. Власти стремятся привлечь новые компании в создаваемый сейчас бизнес-парк «Великий камень»¹⁴. Парк «Великий камень» — это финансируемая преимущественно Китаем особая экономическая зона, расположенная недалеко от Минска. Согласно бизнес-плану, парк ставит целью привлечь 200 высокотехнологичных компаний и создать более 120 000 рабочих мест. Парк пользуется значительными налоговыми и таможенными льготами.

Е. Последствия для политики

23. Преимущества диверсификации экспорта ясны, но их реализация потребует непрерывных усилий по ряду направлений политики. Хотя ни один из приведенных ниже элементов не является панацеей, в число приоритетных задач политики, способных обеспечить максимальную реализацию перспектив, открываемых повышением диверсификации с течением времени, может входить следующее:

- Продолжать добиваться вступления в ВТО в качестве первоочередной задачи. Возможно, Беларуси предстоят потенциально сложные переговоры с существующими членами ВТО

¹⁴ См. <http://www.industrialpark.by/en>

по вопросам субсидий (в том числе сельскому хозяйству) и роли государства. Однако соглашение о присоединении к ВТО будет иметь важное значение для обеспечения долгосрочной конкурентоспособности.

- Стремиться получить потенциальные выгоды от дальнейшей интеграции в ЕАЭС, в том числе посредством реализации программы сокращения нетарифных барьеров. Однако во избежание сопряженной с этим угрозы того, что такое сокращение будет вести к концентрации, а не диверсификации экспорта, необходимо, чтобы эти шаги были частью более широкой стратегии.
- Продолжать диалог с ЕС с целью достижения более равных условий, создавая предпосылки для поэтапной отмены квот и связанных с ними инструментов.
- Упреждающим образом решать проблемы логистических и инфраструктурных препятствий для новых предприятий, даже если эти узкие места не создают особых проблем для существующих предприятий.
- Уделить приоритетное внимание реформам условий ведения бизнеса, способствующим приходу на рынок новых участников и привлечению ПИИ из-за рубежа, и, в конечном счете, открывающим перспективы для более широкого участия в ГЦСС.

Литература

Cerra, Valerie, and Martha Tesfaye Woldemichael, 2007, "Launching Export Accelerations in Latin America and the World," IMF Working Paper WP/17/43, March.

Eurasian Development Bank, 2015, "Estimating the Economic Effects of Reducing Non-Tariff Barriers in the ЕАЭС", Report 29

Henn, Christian, Chris Papageorgiou, and Nikola Spatafora, 2013, "Export Quality in Developing Countries," IMF Working Paper WP/13/108, May.

Hausmann, Ricardo, and César A. Hidalgo (eds.), 2011, *The Atlas of Economic Complexity: Mapping Paths to Prosperity*, Puritan Press, Hollis New Hampshire.

International Monetary Fund, 2014, *Sustaining Long-Run Growth and Macroeconomic Stability in Low-Income Countries—The Role of Structural Transformation and Diversification—Background Notes*, March.

International Monetary Fund, 2017, *Cluster Report—Trade Integration in Latin America and the Caribbean*, March.

Loungani, Prakash Saurabh Mishra, Chris Papageorgiou, and Ke Wang, 2017, "World Trade in Services: Evidence from a New Dataset," IMF Working Paper WP/17/77, March.

Pastukhova, Maria, and Kirsten Westphal, 2016, "A Common Energy Market in the Eurasian Economic Union," *SWP Comments*, German Institute for International and Security Affairs.

Prati, Alessandro, Massimiliano Gaetano Onorato, and Chris Papageorgiou, 2013, "Which Reforms Work and Under What Institutional Environment? Evidence from a New Data Set on Structural Reforms," *The Review of Economics and Statistics*, July, 95(3): 946-958.

Pula, Gabor, 2017, "Kyrgyz Republic: Export Diversification, Technology Upgrading and Economic Growth," in *Kyrgyz Republic—Selected Issues*, SM/17/268, October.

Russell, Martin, 2017, "Eurasian Economic Union: the rocky road to integration," EPRS Briefing, April.

Stepanyan, Ara, Agustin Roitman, Gohar Minasyan, Dragana Ostojic, and Natan Epstein, 2015, *The Spillover Effects of Russia's Economic Slowdown on Neighboring Countries*, IMF Spillover Note, November.

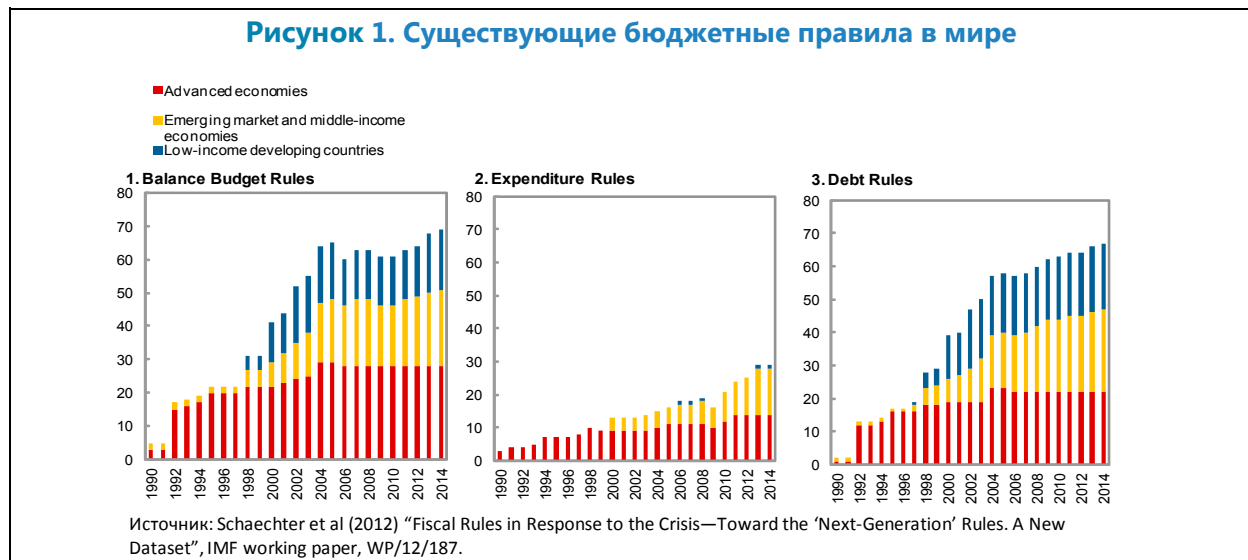
World Bank, 2015, "Assessing the Impact of WTO Accession on Belarus: A quantitative evaluation," Report No. 96604-BY, June.

СТАБИЛЬНОЕ И УСТОЙЧИВОЕ К ШОКАМ БЮДЖЕТНОЕ ПРАВИЛО¹

А. Введение и международный опыт применения бюджетных правил

1. Бюджетное правило часто имеет форму постоянно действующего количественного ограничения в области бюджетно-налоговой политики. Количественные ограничения обычно устанавливаются на длительный период для агрегированных бюджетных или долговых показателей в целях управления бюджетно-налоговой политикой. Хотя бюджетные правила могут служить различным целям, в центре внимания находится содействие бюджетной устойчивости. Эмпирические исследования показывают, что применение национальных бюджетных правил в целом способствует улучшению бюджетных показателей².

2. Бюджетные правила установлены во многих странах, признающих их важный положительный эффект. По состоянию на конец 2015 года как минимум одно национальное или наднациональное бюджетное правило было введено в 96 странах, из которых более половины составляют страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны³. Страны, как правило, устанавливают правила либо в отношении размера дефицита, долга или расходов, либо в отношении какого-либо их сочетания (рис. 1), стремясь закрепить ожидания и повысить приверженность правительств обеспечению бюджетной дисциплины и устойчивости. Бюджетные правила приносят наибольшую пользу там, где имеются эффективно действующие вспомогательные фискальные институты и где есть политическая воля к их успешной реализации.



¹ Подготовлено Эстель Шу Лиу и Дорой Бенедек.

² Некоторые ссылки основаны на Debrun, X., D. Hauner, and M.S. Kumar (2008), "Tied to the Mast? National Fiscal Rules in the European Union", *Economic Policy*, April 2008, pp. 299-362.

³ Информация из базы данных МВФ по бюджетным правилам, приводимая в Schaechter et al. (2012) "Fiscal Rules in Resposne to the Crisis-Toward the 'Next-Generation' Rules. A new Database", IMF WP/12/187.

3. Выбор бюджетных правил зависит от условий конкретной страны, но вместе с тем существуют и некоторые общие элементы. Во-первых, должна быть четко определена цель. Традиционно правила устанавливаются для обеспечения долгосрочной устойчивости долга. Во-вторых, правила должны способствовать экономической стабильности в результате сглаживания последствий экономических циклов. В-третьих, они должны быть всеобъемлющими, но простыми для обеспечения их широкой поддержки и возможности проверки их соблюдения всеми заинтересованными сторонами (политиками, общественностью и рынками). Важно отметить, что они должны быть устойчивы к шокам, предполагая определенную гибкость.

4. Существующие бюджетные правила можно сгруппировать в три основные категории, каждая из которых имеет свои преимущества и недостатки.

- Правила, ориентированные на регулирование сальдо бюджета, являются наиболее распространенными в странах с развитой экономикой. Эти правила (устанавливающие целевые показатели общего сальдо, первичного сальдо, структурного сальдо и т. д.) могут способствовать повышению устойчивости долга и стабилизации экономики. Кроме того, они относительно просты, легки в плане информирования о них и не представляют сложности с точки зрения контроля и применения. Однако эти правила могут привести к процикличности при проведении бюджетно-налоговой политики⁴. Правила структурного сальдо более совершенны, чем правило, основанное на простом сальдо бюджета, поскольку учитывают факторы экономического цикла⁵. Однако свойственная правилам структурного сальдо неопределенность при оценке потенциальных объемов производства и исключение циклов изменения цен на биржевые товары и активы делают их не вполне пригодными для оценки общего характера бюджетно-налоговой политики и сложными в плане информирования⁶.
- Правила в отношении долга — вторые по распространенности. Правила долга — вторые по распространенности. Теоретически эти правила наиболее эффективны для выполнения целевых показателей по долгу и не представляют сложности в плане информирования. Тем не менее, правила в отношении долга не обеспечивают краткосрочного регулирования бюджетно-налоговой политики ввиду того, что сбои в реализации политики, колебания обменного курса и процентных ставок, а также бюджетные показатели влияют на коэффициенты долга с некоторым отставанием. Еще одной проблемой при практическом применении правил в отношении долга является сложность определения соответствующего целевого показателя долга.

⁴ Например, при использовании правила сбалансированности бюджета повышение доходов в годы экономического подъема, как правило, приводит к повышению расходов, и наоборот.

⁵ Правило в отношении структурного сальдо установлено в самых разных странах (например, в зоне евро, Чили, Колумбии и других странах).

⁶ Liu, Mattina and Poghosyan (2015) "Correcting 'Beyond the Cycle': Accounting for Asset Prices in Structural Fiscal Balances", IMF Working Paper No. 15/109.

- Правила в отношении расходов устанавливают верхний предел номинальных расходов или роста реальных расходов. Эти относительно простые с точки зрения мониторинга и информирования правила способствуют повышению стабилизационной роли бюджетно-налоговой политики благодаря тому, что они ограничивают расходы в периоды экономического подъема, когда наблюдаются временно высокие непредвиденные доходы, в частности связанные с поступлениями от биржевых товаров, и в то же время допускают коррекцию налоговых поступлений в ответ на циклические или разовые изменения в периоды спада. Хотя большинство элементов, чувствительных к изменениям цикла, относятся к доходам, правила в отношении расходов потенциально способны ограничивать автоматические стабилизаторы в части расходов (например, пособия по безработице) в периоды спада. Нередко одним из вариантов решения этой проблемы считается исключение циклически чувствительных расходов из целевых показателей, но это может усложнить мониторинг. Устанавливая уровни расходов, правила в отношении последних могут также служить оперативным ориентиром при выборе целевых бюджетных показателей. Тем не менее, правила в отношении расходов сами по себе являются якорем, прямо содействующим устойчивости долга.

5. В следующих разделах рассматриваются возможные пути усиления ключевых элементов бюджетных правил в Беларуси с учетом международного опыта. Приводятся обоснования необходимости бюджетного якоря и вспомогательных операционных правил. Основное внимание уделяется повышению надежности бюджетной системы Беларуси для противостояния шокам экономических циклов и крупных потрясений. Для этого необходимо укрепить среднесрочные основы бюджетно-налоговой политики, определив комплексный якорь долга и показатели бюджетного сальдо и построив управление рисками.

В. Действующие бюджетные правила в Беларуси

6. В целях улучшения управления в бюджетно-налоговой сфере и обеспечения устойчивости бюджета в Беларуси принят сложный комплекс бюджетных правил: (i) правило сбалансированного бюджета для государственного бюджета⁷ (исключая текущий проект строительства атомной электростанции (АЭС), внебюджетные фонды и квазифискальные операции (рекапитализация и гарантии)); (ii) верхний предел среднесрочного долга центрального правительства (сектора государственного управления) на уровне 45 (50) процентов ВВП (который включает кредиты на строительство АЭС и связанные кредиты, предоставленные Китаем⁸, но исключает гарантии); (iii) не менее 50 процентов от годовой суммы платежей в погашение государственного долга должно покрываться за счет источников, не приводящих к образованию задолженности; (iv) обязательное направление всех поступлений от таможенных пошлин на экспорт сырой нефти и нефтепродуктов на

⁷ Государственный бюджет включает республиканский (центральный) бюджет и бюджеты местных органов управления.

⁸ Эти кредиты создают значительные бюджетные риски и должны быть учтены при определении целевого показателя. Затраты на проект строительства АЭС, финансируемого Россией, оцениваются на уровне 6-7 млрд долл. США за период 2012-2020 годов.

погашение основной суммы и процентов по государственному долгу в иностранной валюте; (v) запрет на новую выдачу чистого объема государственных гарантий в обеспечение внутреннего долга корпоративного сектора страны. В то же время установлены дополнительные целевые показатели для содействия экономическому росту, включая пятилетний мораторий на введение новых налогов до 2020 года и среднесрочную цель по удержанию государственных налоговых поступлений на уровне менее 26 процентов ВВП.

7. Давление на бюджет, которое наблюдается в последнее время, свидетельствует о наличии недостатков в существующих правилах.

- Отсутствует четкая связь между правилами. Не установлено, будет ли сбалансированный бюджет содействовать поддержанию предельного размера долга. Предельный объем налоговых поступлений на уровне 26 процентов ВВП потенциально может войти в противоречие с правилом сбалансированности бюджета и верхними пределами долга. Управление государственным долгом фрагментировано в связи с использованием разных предельных уровней долга центрального правительства и местных органов управления и гарантий⁹. Кроме того, проводимая политика по выпуску долговых обязательств различается на центральном и местном уровнях¹⁰.
- Исключение важных элементов при расчете показателей бюджетного сальдо значительно ослабило правила. При расчете основных показателей сальдо государственного бюджета не учитываются сальдо внебюджетных фондов, в том числе Фонда социальной защиты населения (ФСЗН)¹¹, расходы на АЭС и квазифискальные операции, такие как рекапитализация и выплаты по гарантиям¹². Вследствие этого динамика государственного долга ухудшилась, несмотря на постоянный профицит бюджета (рис. 2, левая панель), отчасти в результате квазифискальной деятельности¹³. Более полный расчет показателя бюджетного сальдо, выполненный персоналом МВФ, позволяет улучшить его связь с динамикой долга (рис. 2, правая панель). Таблицы 1 и 2 и рис. 5 объясняют различия между двумя показателями сальдо бюджета и показателями государственного долга.

⁹ В настоящей работе под государственным долгом понимается долг и гарантии сектора государственного управления, в том числе российские кредиты на проект АЭС, китайские кредиты на развитие частного предпринимательства и СДР.

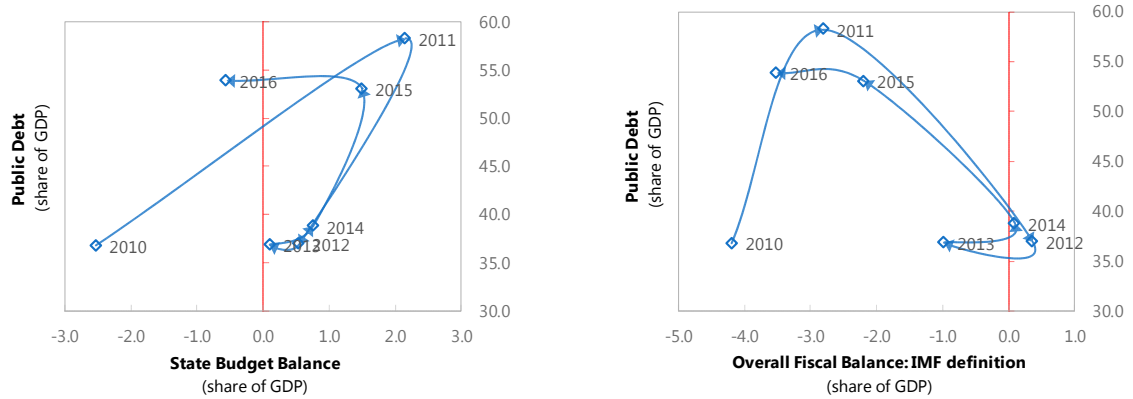
¹⁰ Например, выпуск долговых обязательств местными органами управления должен быть увязан с местными доходами.

¹¹ Трансферт ФСЗН из центрального бюджета включен в расходы государственного бюджета, поэтому в государственном бюджете отражено сальдо ФСЗН. Однако доходы и расходы ФСЗН не представлены в государственном бюджете.

¹² Во вставке 1 объяснен метод учета двух основных связанных кредитов в показателях долга и бюджетного сальдо.

¹³ Забалансовые расходы составляли в среднем 2,5 процента ВВП в период 2010–2016 годов.

Рисунок 2. Государственный долг и общее бюджетное сальдо

Таблица 1. Беларусь: Государственный долг, 2010-2016 годы
(в процентах ВВП)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Государственный долг (по определению персонала МВФ)	36.8	58.2	36.9	36.9	38.8	53.0	53.9
Республиканское правительство (по определению властей)	17.9	37.8	23.5	23.0	24.6	36.6	39.2
в т.ч.: АЭС	0.0	0.0	0.4	0.7	1.0	2.1	3.3
Распределения СДР	1.0	1.5	0.9	0.8	0.8	1.1	1.0
Гарантии	14.9	16.3	11.2	11.9	12.1	14.0	11.3
Местные органы управления (по определению властей)	3.0	2.5	1.4	1.2	1.3	1.4	2.3

Источники: официальные органы Беларуси и расчеты сотрудников МВФ.

Таблица 2. Беларусь: Сальдо бюджета, 2010-16 годы
(в процентах ВВП)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Государственный (по определению властей) 1/	-2.5	2.0	0.5	0.2	1.3	1.8	0.5
Государственный (по определению персонала МВФ) 2/	-2.5	2.1	0.5	0.1	0.8	1.5	-0.6
Сектор гос. управления (по определению персонала МВФ)	-1.8	2.8	0.7	0.0	0.8	1.1	-0.3
Общее сальдо (по определению персонала МВФ) 4/	-4.2	-2.8	0.4	-1.0	0.1	-2.2	-3.5

Источники: официальные органы Беларуси и оценки сотрудников МВФ.

1/ Республиканский бюджет и бюджет местных органов управления (по определению властей).

2/ Республиканский (включая АЭС) и местных органов управления; исключая бюджетные ссуды по 2016 год включительно.

3/ Включая ФСЗ (консолидированный).

4/ Включая приводящие к образованию долга забалансовые операции.

Рисунок 3. Долг и сальдо бюджета



Источник: Официальные органы Республики Беларусь и расчеты персонала МВФ.

Вставка 1. Показатели долга и сальдо: основные связанные кредиты

Государственный внешний долг включает две основные группы связанных кредитов, привлеченных по двусторонним межправительственным соглашениям.

Атомная электростанция (АЭС). Строящаяся на северо-западе Беларуси 2-реакторная атомная электростанция финансируется в рамках межправительственного соглашения между Россией и Беларусью. Заимствования по этому соглашению являются суверенным долгом Республики Беларусь, а средства этих кредитов были переданы компании «Белорусская АЭС», которая является дочерней структурой ГПО «Белэнерго». Объем финансирования составляет до 10 млрд долл. США и на 90 процентов обеспечивается за счет привлечения российского финансирования, а на 10 процентов — за счет софинансирования белорусской стороной. Строительство первого реактора идет согласно плану и должно быть завершено в 2019 году, а завершение строительства второго запланировано на 2020 год. Власти в настоящее время оценивают затраты на проект строительства АЭС на уровне около 6-7 млрд долл. США в течение 2012–2020 годов.

Китайские связанные кредиты. Китай предоставил Беларуси несколько кредитных линий для финансирования инвестиций в приоритетные сектора, которые включают транспорт, энергетику, промышленность, инфраструктуру, проекты малых и средних предприятий, а также проекты, реализуемые резидентами китайско-белорусского индустриального парка. Указанные кредиты предоставляются сроком до 18 лет в долларах США, евро и китайских юанях Экспортно-импортным банком Китая и Банком развития Китая. Официально заемщиком является белорусское правительство, которое переуступает эти средства в виде кредита государственным и частным компаниям. На конец 2016 года объем непогашенных кредитов составлял 3,1 млрд долл. США. Кредиты предоставляются по ставкам, представляющим собой комбинацию льготных (фиксированных) и коммерческих (фиксированных и плавающих) процентных ставок.

В мае 2017 года Китай объявил о предоставлении кредитных линий Беларуси в размере до 7 млрд долл. США. Эти кредитные линии могут использоваться Белорусским правительством в рамках кредитно-инвестиционного сотрудничества между Беларусью и Китаем.

Кредиты на финансирование АЭС учитываются в составе расходов бюджета. Погашение кредитов на строительство АЭС начнется в 2021 году в основном за счет ресурсов, генерируемых находящейся в собственности «Белэнерго» компанией «Белорусская АЭС». Поскольку второй реактор войдет в строй лишь с 2020 года, может потребоваться некоторое время, прежде чем АЭС начнет приносить прибыль. Поскольку правительство может столкнуться со значительными рисками при обеспечении ресурсов, необходимых для обслуживания долга по АЭС, по крайней мере в течение первых нескольких лет периода погашения, в подготовленном персоналом МВФ основах бюджетно-налоговой политики проект строительства АЭС прямо рассматривается как государственный проект, а расходы на него включаются в состав расходов центрального правительства.

Китайские связанные кредиты рассматриваются как переуступка заемных средств. Китайские связанные кредиты распределяются среди различных секторов, и предполагается, что они будут обслуживаться за счет эксплуатации кредитуемых объектов. Хотя эти кредиты представляют собой суверенный долг, они соответствуют государственным активам, в отношении которых правительство выступает кредитором внутренних корпоративных заемщиков по этим кредитам. Имеющаяся информация не содержит очевидных указаний на то, что корпоративные заемщики могут столкнуться с трудностями при погашении своей задолженности. Однако, если корпоративные заемщики окажутся не в состоянии обслуживать связанные кредиты и бремя погашения ляжет на государство, соответствующие суммы должны быть переклассифицированы как государственные расходы.

- Одним из основных слабых мест является среднесрочное бюджетное планирование. В центре внимания правительства находится формирование бюджета на год без среднесрочного макрофискального прогнозирования, что препятствует стратегическому планированию и приводит к нехватке бюджетных резервов в периоды экономического спада. Были предприняты такие шаги по совершенствованию среднесрочного планирования, как формирование бюджетного плана на три года. Однако ключевые элементы надежного среднесрочного бюджетного планирования отсутствуют: (i) нет четкого единого среднесрочного бюджетного якоря, который обеспечивал бы устойчивость бюджета (например, размер государственного долга); (ii) необходимо укреплять потенциал для среднесрочного прогнозирования¹⁴; (iii) недостаточное внимание уделялось мониторингу общей величины государственного фискального риска¹⁵.
- Несовершенство среднесрочного бюджетного планирования и использование правила сбалансированного бюджета привели к проциклическому уклону в бюджетной политике. Сбалансированный бюджет, не учитывающий циклических факторов, не позволяет сберегать ресурсы в благоприятные годы и осуществлять дополнительные расходы в плохие годы. При возникновении кризиса страны, придерживающиеся правила сбалансированного бюджета, вынуждены проводить проциклическую политику из-за отсутствия бюджетных резервов. После экономического спада 2009 года в Беларуси наблюдалось резкое и неуклонное сокращение доходов. Обладая лишь ограниченными бюджетными резервами, правительство во избежание существенного ухудшения состояния государственных финансов прибегало к консолидации расходов. Общие государственные расходы, включая расходы ФСЗН, сократились с 55 процентов ВВП в 2008 году до 38,3 процента в 2016 году¹⁶. Это было достигнуто в основном за счет существенного урезания капитальных расходов. Столь значительное сокращение расходов может быть отчасти связано с переходом к использованию внебюджетных расходов. Согласно расчетам персонала МВФ, годовой объем забалансовых расходов, в основном на рекапитализацию госпредприятий и банков, увеличился примерно с 1 процента ВВП в 2006 году до примерно 3 процентов ВВП в 2015 и 2016 годах.

8. Отдельные аспекты действующих в Беларуси бюджетных правил можно пересмотреть с учетом международного опыта

¹⁴ В Беларуси прогнозы макроэкономических переменных составляет Министерство экономики, а Министерство финансов готовит прогнозы доходов и распределяет расходы исходя из данных прогнозов Министерства экономики.

¹⁵ Например, в результате исключения операций по рекапитализации из бюджета основные показатели бюджетного сальдо утратили свою актуальность для оценки результатов бюджетной деятельности правительства.

¹⁶ Данный показатель не включает забалансовые расходы.

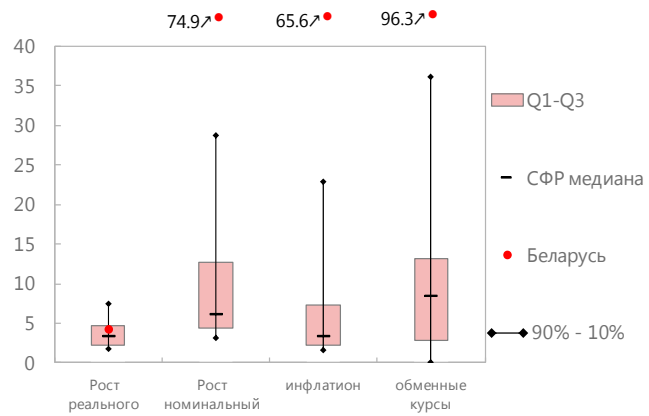
- Долговой якорь, ориентированный на достижение безопасного уровня долга, основанного на комплексном показателе, поможет поставить на прочную основу

- среднесрочную бюджетно-налоговую политику в Беларуси и позволит более эффективно справляться с шоками. Соответствующий показатель долга должен иметь комплексных характер и охватывать обязательства всех уровней государственного управления. Такой показатель долга должен также включать государственные гарантии ввиду их значительного объема (11 процентов ВВП в 2016 году) и регулярные платежи правительства по ним. Показатель

валового долга следует использовать для обеспечения прозрачности расчета долга и простоты информирования общественности, а показатель чистого долга может использоваться в качестве справочного¹⁷. Учитывая будущие факторы неопределенности, разумно установить более низкий «безопасный» целевой уровень долга, позволяющий с большей степенью вероятности предотвратить потерю контроля над динамикой долга при наступлении очень неблагоприятных условий. Это особенно важно для Беларуси, учитывая ее историю значительных макроэкономических шоков (рис. 4).

- Установить оперативный целевой бюджетный показатель, увязанный с целевым показателем безопасного уровня долга в среднесрочной перспективе. Оперативными целевыми показателями могут служить бюджетное сальдо или предельные уровни расходов, которые должны определяться на основе надежных среднесрочных макрофискальных прогнозов и планов. Целевой показатель должен быть комплексным, охватывающим все уровни государственного управления и квазифискальную деятельность, и обеспечивающим более надежную взаимосвязь с динамикой долга. Оперативные целевые показатели должны быть устойчивы к шокам и способствовать макроэкономической стабильности.

Рис. 4. Макроэкономическая волатильность: СФР и Беларусь¹ (1996-2016, стандартное отклонение)



Источники: ПРМЭ, персонал МВФ.

¹ По каждой переменной межквартильный диапазон иллюстрируется прямоугольником, а диапазон между 10 и 90 процентилями показан вертикальной линией.

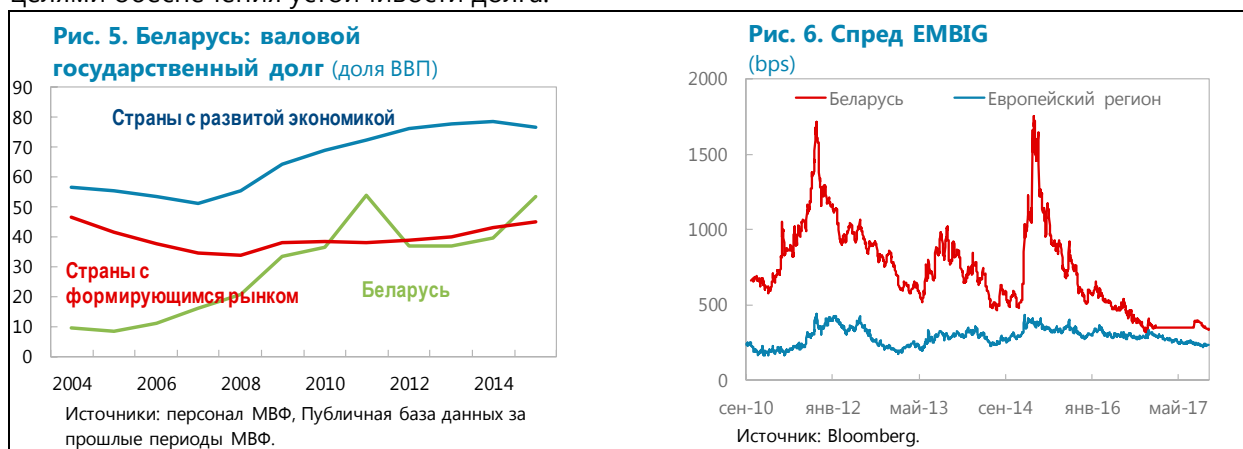
Результаты по Беларуси отмечены красными точками.

¹⁷ Чистый долг равен валовому долгу за вычетом финансовых активов. Нередко бывает сложно определить, какие из государственных активов являются действительно ликвидными, особенно в условиях финансовых потрясения.

- Укрепить институциональную поддержку и обеспечить широкое содействие со стороны правительства. Институциональная поддержка, в том числе в области среднесрочного планирования и оценки фискального риска, повысит уровень доверия к правилам и обеспечит их успешную реализацию. Органам, отвечающим за формирование политики на разных уровнях, следует строго соблюдать правила и не допускать мер политики, способных подорвать усилия по поддержанию бюджетного якоря.

С. Калибровка якоря государственного долга для Беларуси¹⁸

9. Для установки величины якоря долга на безопасном уровне необходимо определить предельный уровень долга. Предельный уровень долга можно приблизительно определить как уровень, превышение которого повысит вероятность возникновения долговых проблем (например, дефолта, реструктуризации или значительного увеличения спредов по суверенным обязательствам). Установление единого предельного уровня долга позволит укрепить основы бюджетно-налоговой политики ввиду простоты такого правила и его связи с целями обеспечения устойчивости долга.



10. Для Беларуси рекомендуется установить среднесрочный предельный уровень валового долга в размере 60 процентов ВВП. В отношении стран с формирующимся рынком в разработанной МВФ системе анализа устойчивости долга (АУД) для стран, имеющих доступ к рынкам, используются справочный показатель 70 процентов ВВП¹⁹. Однако ввиду высокой доли иностранной валюты в государственном долге Беларуси и более значительной макроэкономической волатильности в сравнении с аналогичными странами с формирующимся рынком, в Беларуси можно рассмотреть использование более консервативной оценки предельного уровня валового долга. Действительно, в 2011 и 2015 годах, когда государственный долг стремительно приближался к 60 процентам ВВП (см. рисунок 18 и таблицу 3), наблюдалось быстрое увеличение суверенного спреда. Наряду с этим

¹⁸ Калибровка долгового якоря и правил осуществляется в настоящей работе в соответствии с руководством: IMF (2016) "How to Calibrate Fiscal Rules? A Primer".

¹⁹ International Monetary Fund (2013), "Staff Guidance Note for Public Debt Sustainability Analysis in Market-Access Countries".

непрерывно снижался рейтинг страны. Поэтому в качестве консервативной оценки предела долга в Беларуси можно взять уровень 60 процентов ВВП.

Таблица 3. Оценка белорусских суверенных облигаций на международном рынке

2010		2011		
Moody's	B1 (stable)=>	B2 (negative)=>	B3 (negative watch)=>	B3 (negative)=>
S&P	B+ (negative)=>	B (negative)=>	B (negative watch)=>	B- (negative)=>
2012		2013	2013	2014
Moody's	B3 (negative)=>			
S&P	B- (stable)=>	B- (positive)=>	B- (stable)	
2015		2015	2016	2017
Moody's	B3 (negative watch)=>	Caa1 (negative)=>	Caa1 (stable)	
S&P	B- (stable)			

11. Долговой якорь на безопасном уровне долга калибруется таким образом, чтобы государственный долг удерживался ниже предельного уровня в 60 процентов ВВП.

Моделирование проводится путем выбора такого начального уровня долга, при котором размер долга остается ниже предельного уровня долга с выбранной вероятностью в среднесрочной перспективе при возникновении уже наблюдавшихся ранее неблагоприятных макроэкономических шоков. Таким образом, начальный уровень долга представляет собой безопасный целевой уровень долга в среднесрочной перспективе²⁰. Другими словами, безопасный уровень долга должен предусматривать достаточный запас для преодоления неблагоприятных шоков, обеспечивая с высокой степенью вероятности возможность повышения уровня долга без превышения его предельного уровня. Среднесрочная динамика долга зависит также от готовности и способности правительства обеспечивать профицит бюджета и удерживать задолженность в рамках установленного предела. Показатели бюджетной дисциплины в прошлом и высокий уровень первичного сальдо могут привести к снижению показателя начального уровня долга, необходимого для его стабилизации.

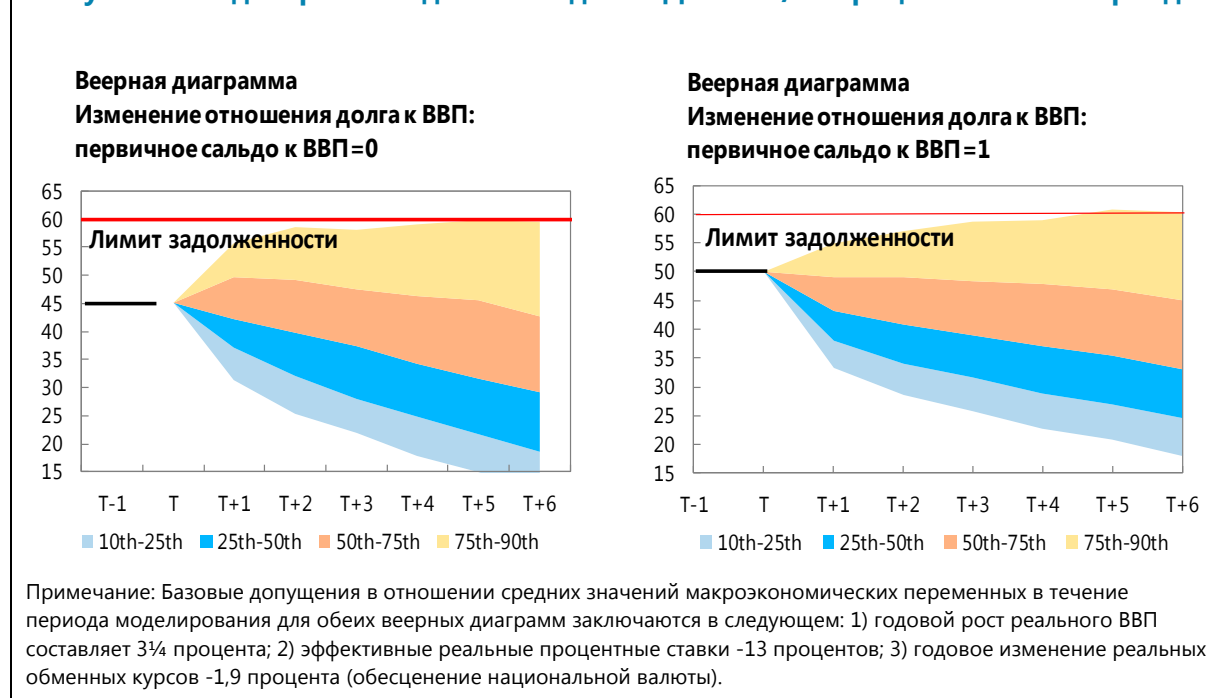
12. Результаты моделирования указывают на то, что безопасный уровень долга для Беларуси составляет примерно 45 процентов ВВП.

Безопасный уровень долга рассчитывается исходя из предположения о том, что предельный уровень валового долга составляет 60 процентов ВВП и что правительство готово сохранять сбалансированность первичного бюджета (веерная диаграмма, левая панель). Это обеспечивает наличие

²⁰ Система анализа устойчивости долга (АУД) МВФ используется для стохастического моделирования, основанного на симметричных законах и как положительных, так и отрицательных шоках. Совместное распределение макроэкономических переменных для нашего моделирования выводится непосредственно на основе откалиброванного совместного нормального распределения прошлых значений реального роста ВВП, эффективной реальной процентной ставки, первичного сальдо и изменения реального обменного курса в течение 2006–2016 годов.

бюджетного резерва в размере примерно 15 процентов ВВП. Исторический опыт указывает на необходимость такого резерва. В условиях значительных неблагоприятных шоков государственный долг увеличился на 22 процента ВВП в 2011 году и на 16 процентов ВВП в 2013–2015 годах. Вместе с тем Беларусь на протяжении нескольких лет смогла сохранять высокие уровни первичного сальдо, оставляющие меньшую величину резерва до достижения предельного уровня долга. В целом рекомендуется единый целевой показатель долга на уровне 45–50 процентов ВВП.

Рисунок 7. Моделирование динамики долга: Долг=45/50 процентов ВВП в период T



13. Для лучшей калибровки безопасного целевого уровня долга необходима комплексная оценка фискального риска. В представленных моделях учитываются лишь шоки в связи с некоторыми макроэкономическими переменными. Прежде чем принимать решение о безопасном уровне долга, было бы важно получить более подробную оценку рисков (например, условных обязательств, связанных с государственными предприятиями).

D. Операционные правила

14. В краткосрочной перспективе Беларусь могла бы продолжать использовать правило таргетирования сальдо, но основанное на более комплексном показателе и увязанное с динамикой долга. Такое правило, возможно, будет легче принять, поскольку оно сохраняет общее сальдо в качестве оперативной цели. Однако его нужно увязать с нормативной динамикой долга, стремящегося к безопасному уровню с течением времени. Недостатком, однако, является то, что это правило имеет тенденцию становиться проциклическим. В предстоящие несколько лет этого, возможно, нельзя будет избежать, учитывая неблагоприятную динамику долга в последние годы.

15. В качестве возможного варианта, содействующего проведению антициклической политики, можно выбрать правило структурного сальдо, увязанное с динамикой долга, однако его применение сопряжено с техническими трудностями. Это правило стремится явным образом задействовать антициклический компонент, допуская изменение доходов (и некоторых статей расходов) в ответ на цикл. Однако для реализации этого правила необходимо наличие бюджетного резерва, что затрудняет его применение на современном этапе. Кроме того, это правило чрезвычайно чувствительно к показателям потенциального роста ВВП, которые с трудом поддаются оценке ввиду высокой изменчивости роста ВВП. Таким образом, этот целевой показатель будет представлять сложность с точки зрения применения и контроля за соблюдением, учитывая его зависимость от ненаблюдаемой переменной (разрыв между фактическим и потенциальным объемами производства).

16. В среднесрочной перспективе, возможно, будет более предпочтительно и практично применять правило, устанавливающее многолетнее ограничение на предельный размер расходов (увязанное с целью по долгу). Например, установление стабильной динамики роста предельного уровня расходов на 3-5 лет, соответствующего целевому уровню долга, будет способствовать сохранению устойчивости долга и добавит стабилизирующий компонент в бюджетно-налоговую политику. Преимущество этого правила по сравнению с правилом структурного сальдо заключается в том, что оно не обязательно зависит от оценок потенциального объема производства и потому является более простым и легким для контроля²¹. Динамика расходов будет плавной и предсказуемой, поскольку их не нужно будет корректировать в ответ на ежегодно возникающие шоки. Тем не менее, для обеспечения эффективности этого правила и укрепления доверия к нему необходимо будет улучшить среднесрочное бюджетное управление и восстановить бюджетные резервы.

17. Для лучшего обеспечения соблюдения бюджетных правил можно предусмотреть механизм корректировок. Некоторые страны в целях обеспечения соблюдения правил ввели в действие механизмы автоматической корректировки отклонений от целевых показателей. Например, Словацкая Республика и Польша добавили триггеры, приводимые в действие при приближении долга к предельному уровню. В Словацкой Республике при превышении долгом уровня 50 процентов ВВП правительство должно принять корректирующие меры для недопущения достижения 60-процентного уровня долга²². Беларусь также может рассмотреть вариант механизма автоматической корректировки для недопущения превышения верхнего предела долга, например, в форме автоматического замораживания (или сокращения) расходов.

²¹ В системе ЕС контрольный показатель расходов привязан к среднему за 10 лет потенциальному росту объемов производства, поэтому расходы в процентном отношении к ВВП будут оставаться неизменными на протяжении цикла.

²² Корректирующие меры зависят от размера нарушения. К ним относится представление планов по устранению отклонений в Парламент, замораживание расходов или даже проведение голосования о доверии правительству.

18. Новое правило должно включать оговорку о возможных случаях отказа от его использования. Пересмотр запланированной динамики должен быть разрешен при наличии веских причин, в том числе в случае чрезвычайных ситуаций или существенных ошибок в исходных допущениях (например, о долгосрочном росте, процентных ставках). Это также требует наличия вспомогательных механизмов бюджетного надзора, позволяющих не допустить ущерба для доверия к правилу.

Е. Заключительные замечания

19. Давление на бюджет, которое наблюдалось в последнее время в Беларуси, свидетельствует о несовершенстве бюджетных основ, несмотря на значительные усилия по поддержанию сбалансированного бюджета. Противоречивые бюджетные правила, фрагментированный бюджетный учет и мониторинг, отсутствие среднесрочного планирования — все эти факторы привели к уязвимости бюджета.

20. Продолжающиеся реформы управления государственными финансами (УГФ) предоставляют хорошую возможность для устранения указанных недостатков.

Государственная стратегия реформирования УГФ, разработанная в 2015 году, ставит целью перейти на среднесрочное бюджетное планирование. Для обеспечения успеха этих реформ мы предлагаем следующее:

- Необходимо безотлагательно определить и довести до сведения общественности среднесрочный бюджетный якорь, ориентированный на достижение безопасного уровня долга на уровне 45-50 процентов. Показатель долга должен быть комплексным, охватывающим все уровни государственного управления и гарантии. В то же время, для своих собственных целей, связанных с определением курса политики, правительство могло бы продолжать использовать различные существующие предельные уровни для долга центрального правительства и местных органов управления и для гарантий.
- Оперативный годовой целевой показатель бюджета должен быть увязан с долговым якорем. В краткосрочной перспективе в качестве оперативной цели можно использовать сальдо бюджета, но его необходимо увязать со среднесрочной динамикой долга, обеспечивающей достижение уровня долгового якоря. Крайне важно обеспечить комплексный характер показателей бюджетного сальдо, с тем чтобы они отражали все уровни государственного управления, квазифискальные операции и внебюджетные фонды. В среднесрочной перспективе более простым в практическом отношении и желательным вариантом могло бы стать установление правила, предусматривающего многолетний предельный уровень расходов (увязанный с целевым показателем долга).
- Необходимо ввести в действие дополнительные механизмы, обеспечивающие доверие к этим показателям. В число таких механизмов могут входить автоматическая корректировка в целях исправления ошибок, обеспечивающая принятие коррективных мер по недопущению превышения целевого уровня долга (например, автоматическое замораживание расходов), а также оговорки о возможности отклонения от взятых

обязательств, позволяющие пересматривать предусмотренную динамику в определенных случаях, например, при возникновении чрезвычайных обстоятельств в стране или в случае значительных изменений в базовых предположениях.

- Необходимо внедрить среднесрочное бюджетное планирование, опирающееся на укрепившийся потенциал среднесрочного макро-фискального прогнозирования на основе реалистичных допущений²³.

21. Необходимо выявлять, контролировать и учитывать в бюджетном процессе фискальные риски. Не все необходимые для этого изменения могут быть внесены незамедлительно. Тем не менее, уже сейчас в качестве первого шага можно осуществить некоторые меры, в том числе установить пользующийся доверием единый среднесрочный целевой показатель безопасного уровня долга и улучшить бюджетные и долговые показатели. Для определения надлежащих оперативных целей может потребоваться техническая помощь.

22. Ключевое значение имеет обеспечение широкой поддержки со стороны всех уровней государственного управления. В последние годы состояние государственных финансов ухудшилось в результате различных мер политики, направленных на поддержку сектора государственных предприятий и обеспечение выплаты социальных пособий, несмотря на жесткую бюджетную дисциплину в вопросах сохранения сбалансированности бюджета. Эти разовые меры политики не были учтены при определении общего целевого бюджетного показателя, что отрицательно сказалось на устойчивости бюджета. В связи с этим чрезвычайно важно обеспечить приверженность всех уровней государственного управления соблюдению бюджетных правил.

²³ Министерство финансов уже обратилось с просьбой об оказании содействия в вопросах улучшения прогнозирования доходов.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРЕДПРИЯТИЯ В БЕЛАРУСИ¹

1. Экономика Республики Беларусь в значительной степени опирается на государственные предприятия (ГП)², которые рассматриваются в качестве движущей силы экономического роста и развития страны. Вместе с тем финансовые показатели деятельности, институциональные недостатки и инертность ГП ставят под сомнение возможность эффективного исполнения ими данной функции. Кроме того, возникают вопросы об эффективности использования государственных ресурсов, идущих на поддержку сектора ГП, а также о сопутствующих фискальных рисках. В данной записке оцениваются возможности ГП как движущей силы экономического роста посредством анализа показателей их деятельности в Беларуси, в том числе по сравнению с частными компаниями³. Также учитывался опыт других стран, касающийся роли ГП в экономике, показателей деятельности ГП и реформ в секторе ГП.

2. По сравнению с другими европейскими странами сектор ГП в Беларуси отличается большими размерами. В

2016 году в секторе ГП Республики Беларусь в среднем было занято почти 50 процентов наемных работников. На ГП приходится более 60 процентов общего объема производства⁴ и более 77 процентов объема промышленного производства. Беларусь выделяется среди других европейских стран размером своего сектора ГП и его значимостью для экономики страны. Это особенно хорошо видно при сопоставлении Беларуси со странами, в которых произошел переход от преимущественно



¹ Подготовила Беата Яйко.

² Под ГП понимаются предприятия, находящиеся в полной государственной собственности (на республиканском и местном уровнях) либо с долей государственной собственности.

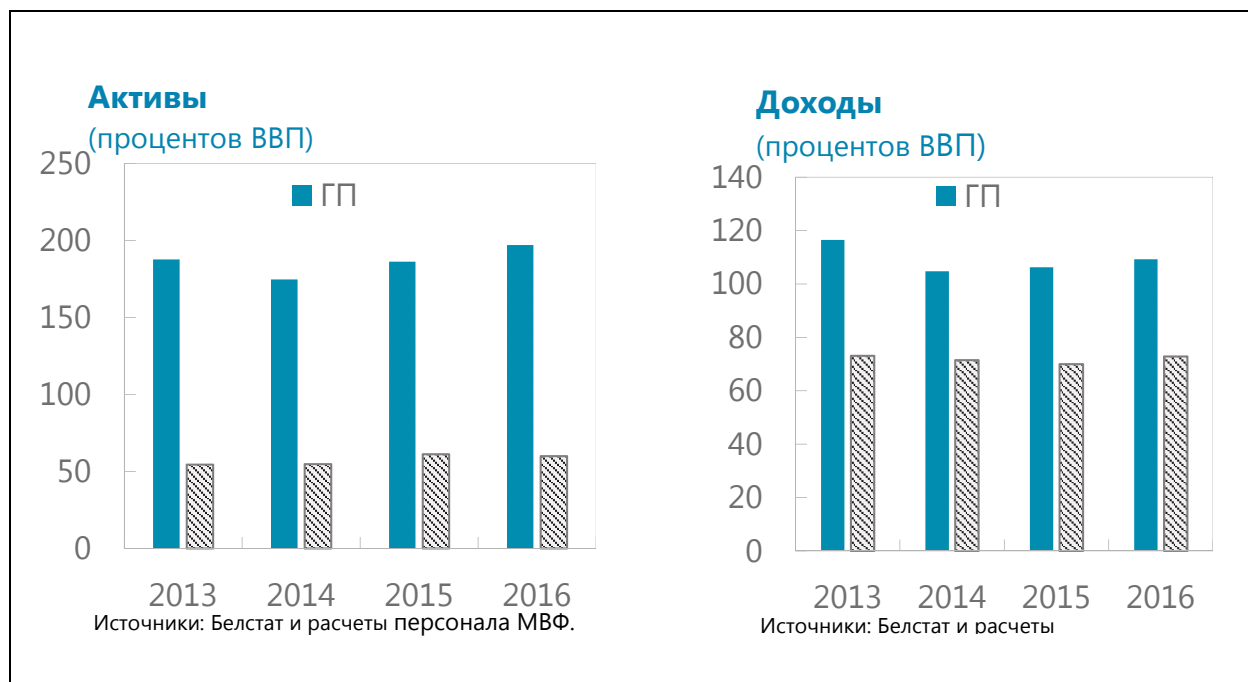
³ При анализе преимущественно использовались данные по средним и крупным нефинансовым компаниям (т.е. государственным и частным компаниям со списочной численностью работников более 251 человека в среднем за календарный год), агрегированные по экономическим секторам. Кроме того, использовался массив данных по отдельным компаниям, состоящий из 560 ГП (39 показателей), в том числе 100 ГП с высоким уровнем задолженности в иностранной валюте (дополнительные показатели по доходам и долгосрочным обязательствам в иностранной валюте). Из-за отсутствия данных по отдельным частным компаниям (по причине их конфиденциальности) не представлялось возможным произвести глубокий сравнительный анализ производственных показателей частных компаний и ГП. *Источник данных:* Белстат и НБРБ.

⁴ Объем производства определяется как доходы от продажи продуктов, товаров, работ и услуг. Белстат (2017), Основные показатели деятельности организаций государственного сектора за январь-декабрь 2016 г.

государственной экономики к ориентированной в большей степени на рынок (текстовая диаграмма)⁵.

А. Общие сведения

3. ГП играют ведущую роль в белорусской экономике. На конец марта 2017 года насчитывалось 4734 ГП (при этом общее число средних и крупных нефинансовых компаний составляло 7356), представлявших в совокупности 3549 юридических лиц. Большинство из них находилось в полной государственной собственности (1800 юридических лиц) либо являлись организациями с преобладающей долей государственной собственности, т.е. доля государства в них составляла более 50 процентов (1384 юридических лиц). На ГП было занято порядка 1,4 млн наемных работников (примерно 66 процентов от общего числа работников корпоративного сектора⁶), и они обеспечивали 60 процентов валового дохода (оборота) корпоративного сектора. На ГП приходилось 76 процентов активов корпоративного сектора и более 70 процентов обязательств корпоративного сектора (текстовые диаграммы). ГП отличаются в зависимости от секторов экономики, в том числе и по своему размеру, концентрации в определенных секторах и проценту дохода отрасли, который они обеспечивают.

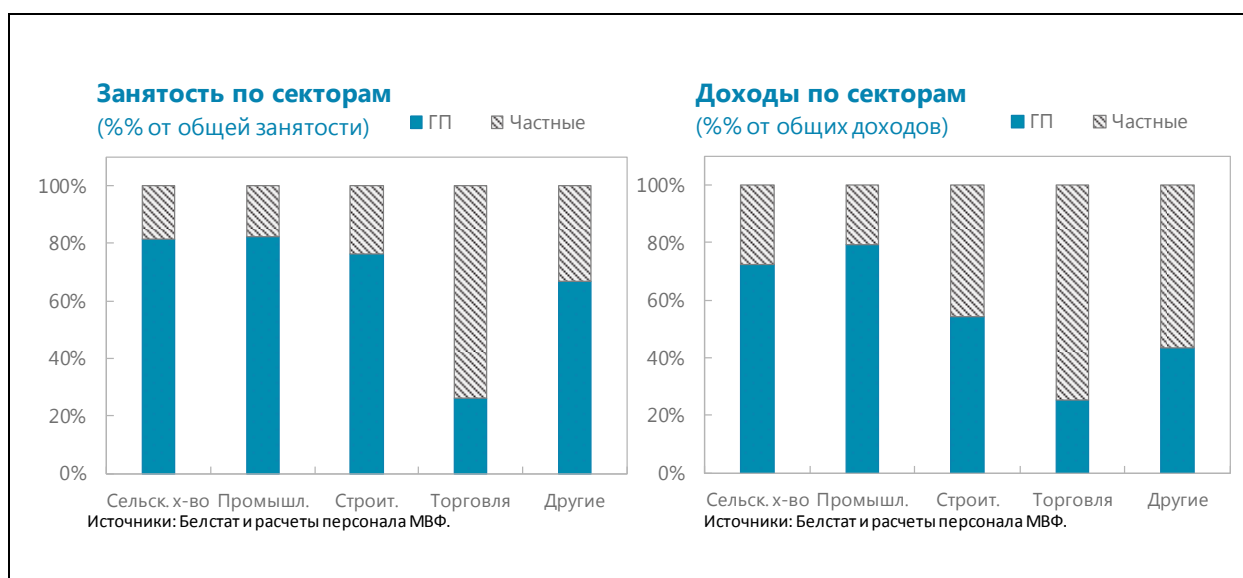


⁵ Межстрановое сравнение в данном случае провести трудно, и такой материал следует рассматривать только как иллюстративный, поскольку в открытом доступе находится ограниченный объем сопоставимых данных по странам.

⁶ К корпоративному сектору, рассматриваемому в данной записке, относятся 7 356 средних и крупных нефинансовых компаний. В частности, в ней не рассматриваются компании со средней списочной численностью 250 и менее работников.

4. ГП занимают центральное место в стратегии роста страны (текстовая диаграмма).

Они служат важными инструментами реализации общей социально-экономической политики государства (включая выполнение целевых показателей по экспорту и объемам производства и поддержание высокого уровня занятости и заработной платы), а также выполнения специальных отраслевых задач⁷. Эти общие задачи, наряду с недостатками институциональных механизмов ГП, определяют функционально-поведенческие характеристики и стратегические инвестиционные решения отдельных ГП. Более того, границы между коммерческими и некоммерческими функциями ГП часто размыты, при этом некоторые предприятия выполняют значительные некоммерческие функции, которые в других странах обычно считаются функциями сектора органов государственного управления. Сфера влияния государства в экономике не только в значительной степени определяет характер ведения деятельности государственными предприятиями, но также заставляет усомниться в обеспечении равных конкурентных условий для компаний частного сектора.⁸



5. Негативное влияние на институциональную основу ГП оказывают структурные недостатки. Права собственности, политика и функции регулирования ГП часто

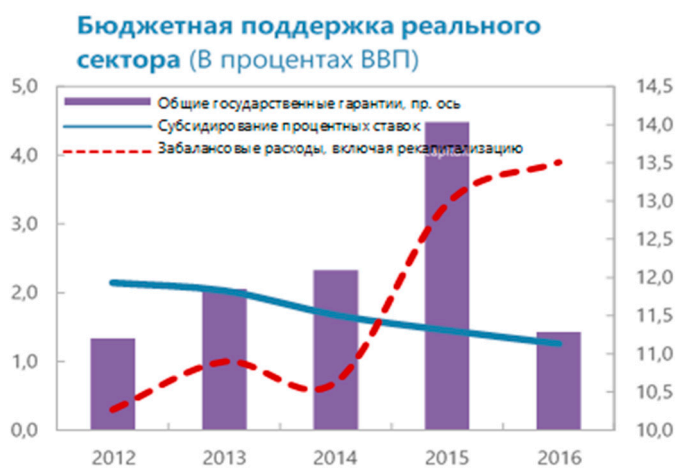
⁷ Несмотря на определенные усилия официальных органов по ограничению объемных целевых показателей для ГП, задачи ГП по-прежнему в основном определяются планом социально-экономического развития (см. Программу деятельности Правительства Республики Беларусь на 2016–2020 годы от мая 2016 г.) и более подробными социально-экономическими задачами государства, включая объемы экспорта, уровень занятости, заработной платы и инвестиции в экономику.

⁸ Согласно опросу по проблемам развития бизнеса, высказывалось мнение, что к основным областям, в которых к частным и государственным компаниям применяются разные подходы, относятся: отношение со стороны контролирующих органов (47,4 процента респондентов), цены на сырье (35,2 процента), условия получения разрешений и лицензий (35,1 процента), ставки арендной платы (32,0 процента), доступ к кредитам (25,8 процента) и государственные закупки (20,1 процента). *Источник:* Исследовательский центр Института приватизации и менеджмента, Развитие малых и средних предприятий в Беларуси, 2017 г., <http://www.research.by/publications/surveys-of-business/1701/>

сосредоточены в руках одного субъекта (отраслевого министерства). Такая концентрация создает риск конфликта между задачей максимизации стоимости для собственников и стратегическими социально-экономическими задачами, а также ослабляет подотчетность. К тому же корпоративное управление и отчетность ГП в значительной мере не соответствуют передовой международной практике. Например, ГП часто получают защиту от конкуренции со стороны частных компаний в виде государственной поддержки и предоставляемых им преференций. В общем и целом, существующий порядок искажает систему стимулов, не способствует повышению эффективности, негативно воздействует на организационно-поведенческие факторы и, как следствие, на показатели деятельности ГП.

6. ГП в значительной мере зависят от мер прямой и косвенной государственной поддержки и защиты⁹. Им предоставляются государственные субсидии, в среднем более

простой доступ к кредитам на более выгодных условиях по сравнению с частными компаниями (в том числе благодаря программам директивного кредитования, государственным гарантиям и доступу к государственным банкам). Находясь в государственной собственности, ГП могут также получать государственные ресурсы в виде средств рекапитализации или пользоваться особыми условиями в рамках отраслевых программ реструктуризации. Эти формы государственной поддержки ГП сохраняются на протяжении многих лет и были усилены в период недавнего кризиса (текстовая диаграмма). Помимо этого, на практике ГП могут пользоваться преференциями в системе государственных закупок и преимуществами государственных программ экономического развития, ориентированных на те или иные сектора и отрасли экономики.



Источники: Белстат и расчеты персонала МВФ.

⁹ В 2016 году принят Указ Президента (№ 106), согласно которому государственная финансовая поддержка, предоставляемая реальному сектору: (i) должна ограничиваться приоритетными государственными программами (с механизмом конкурсного отбора), (ii) прямое субсидирование за счет средств бюджета должно ограничиваться возмещением расходов на приобретение производственного оборудования и запасных частей для инвестиционных проектов в рамках государственных программ, а также (iii) кредиты должны быть ограничены теми, которые предоставляются на конкурсной основе Банком развития Республики Беларусь для инвестиционных проектов в рамках государственных программ (в число которых входит 20 программ).



7. Государство играет активную роль в решении проблем ГП, испытывающих финансовые трудности, но при этом отсутствует комплексный механизм реструктуризации ГП или урегулирования необслуживаемых кредитов. Помимо оказания поддержки отдельным компаниям, оказавшимся в затруднительном положении, государственная политика также ориентирована на содействие определенным секторам экономики. Такой отраслевой подход в последнее время применялся в отношении цементных, стекольных, других производственных и деревообрабатывающих ГП (2015 год), а также сельскохозяйственных ГП (2016–2017 годы). В обоих случаях государственное вмешательство было направлено на то, чтобы преодолеть или хотя бы ослабить негативный эффект цикла обратной связи между ГП и финансовыми организациями путем решения проблемы необслуживаемых кредитов за счет рекапитализации и вывода проблемных активов с балансов финансовых организаций. Деревообрабатывающие компании с крупной задолженностью были приобретены Министерством финансов и переданы в управление Банку развития Республики Беларусь, несущему ответственность за реструктуризацию их долгов.¹⁰ Проблемные сельскохозяйственные компании и их долговые обязательства были переведены в специально созданное агентство по управлению активами или переданы с республиканского уровня под контроль местных органов государственного управления.

¹⁰ Базовый механизм рекапитализации предполагает выпуск государственных облигаций, приобретаемых коммерческими банками, чтобы заместить кредиты, которые ГП не в состоянии погасить (номинальная стоимость государственных облигаций обычно равна сумме кредитов, которые они замещают).

Однако в области реструктуризации деятельности этих ГП не достигнуто большого заметного прогресса. Наряду с отсутствием комплексного системного подхода к реструктуризации ГП и урегулированию необслуживаемых кредитов, механизм урегулирования вопросов несостоятельности субъектов корпоративного сектора остается относительно слабым, с затянутыми процедурами оздоровления.

В. Финансовые показатели деятельности: ГП и частные компании

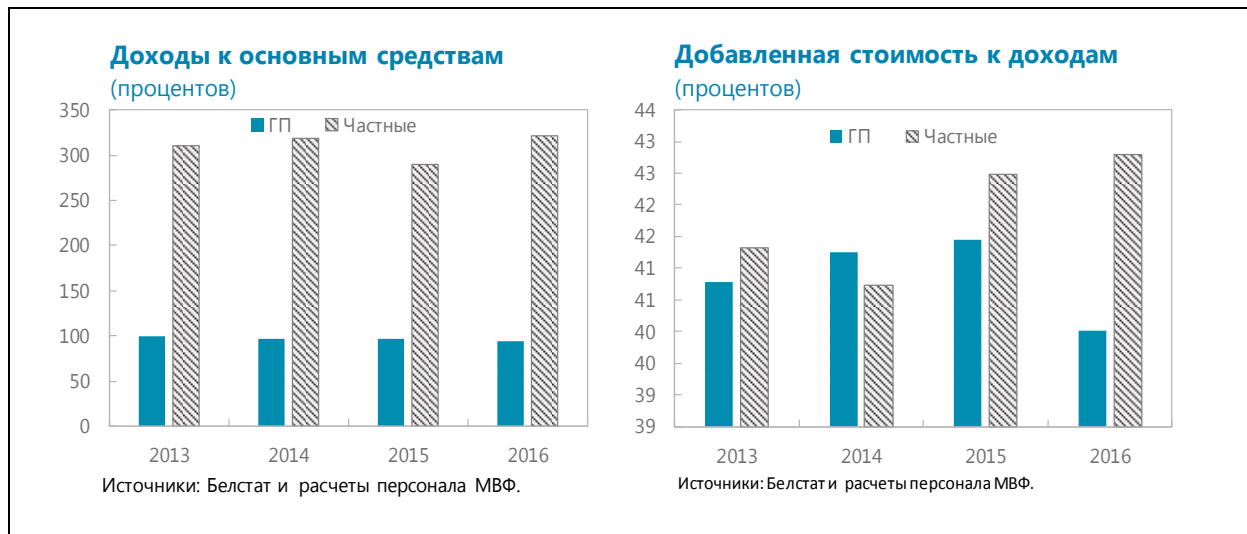
Обзор

8. В целом финансовые показатели деятельности ГП ниже показателей частных компаний (текстовые диаграммы)¹¹. На макроэкономическом уровне ГП менее прибыльны, чем частные компании, даже несмотря на то, что совокупные затраты последних выше. В период с 2013 по 2016 год прибыль на собственный капитал (ROE) и прибыль на активы (ROA) ГП были, соответственно, в среднем, примерно в четыре и примерно в три раза меньше, чем у частных компаний, а средняя чистая прибыль ГП — примерно в два раза меньше. Разница была бы еще более значительной в случае корректировки данных с учетом специфических государственных субсидий¹². Хотя данные о доле убыточных компаний от их общего числа представляются более благоприятными для ГП, они являются искаженными вследствие прямой и косвенной государственной поддержки. ГП также менее эффективны по сравнению с частными компаниями в плане получения доходов и формирования соответствующей прибыли (текстовая диаграмма). Следует отметить, что на финансовые показатели ГП и частных компаний за период с 2013 по 2017 год повлияли изменения временного характера, внесенные в национальные правила бухгалтерского учета, которые в целом оказали положительное воздействие на их показатели прибыли¹³. Кроме того, в некоторых отраслях отмечаются существенные различия между ГП и частными компаниями с точки зрения их размеров, концентрации и удельного веса доходов, которые они генерируют, в совокупных доходах отрасли. В этой связи средние показатели по экономике в целом следует интерпретировать осторожно.

¹¹ На общие показатели деятельности ГП, вероятно, влияют некоммерческие (социальные) направления их деятельности.

¹² Эти субсидии включают средства, получаемые из бюджета для покрытия убытков, понесенных вследствие государственного регулирования цен и тарифов, которые используются для компенсации текущих расходов. Однако детальные данные по данному виду государственной поддержки не доступны.

¹³ На показатели рентабельности компаний в период с 2013 по 2016 год оказывали влияние три основных нормативных акта: (i) Постановление Министерства финансов № 16 от 11 марта 2013 года «О некоторых вопросах бухгалтерского учета» (в действии в период с января 2013 года по январь 2017 года); (ii) Указ Президента № 103 от 27 февраля 2015 года «О пересчете стоимости активов и обязательств» (в действии в период с января 2015 года по декабрь 2017 года); (iii) Указ Президента № 345 от 7 августа 2015 года «О выбытии имущества» (в действии в период с января 2015 года по январь 2017 года). Отсутствуют подробные данные, которые позволяли бы оценить реальное воздействие этих нормативных актов на показатели рентабельности компаний или подтвердить гипотезу о том, что ГП получили более значительную выгоду от внесенных этими актами изменений, чем частные компании.



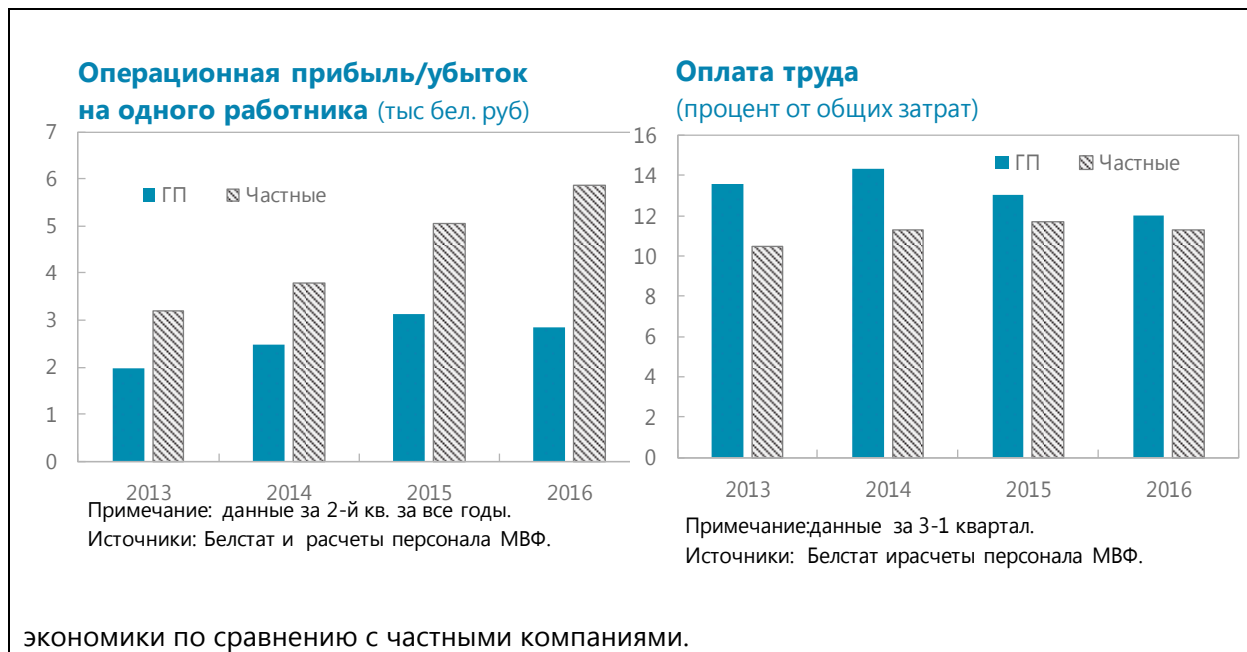
9. В среднем ГП обладают меньшей ликвидностью, чем частные компании, что подтверждается действующими коэффициентами ликвидности и долей просроченной кредиторской задолженности в общем объеме кредиторской задолженности. Кроме того, просроченная задолженность ГП по кредитам и займам выше, чем у частных компаний. Что касается просроченной задолженности по заработной плате на одного работника, то общая картина здесь менее ясна, так как у ГП доля фонда оплаты труда, покрываемая за счет банковских займов, по-видимому, выше, чем у частных компаний¹⁴. Судя по имеющимся данным, можно допустить, что ГП управляют кредиторской и дебиторской задолженностью несколько более эффективно, чем частные компании. Однако без более подробных данных эта гипотеза не поддается проверке. Отсутствуют также подробные данные для анализа перекрестных платежей между ГП, между частными компаниями, так и между ГП и частными компаниями.

ГП уступают частным компаниям в производительности и эффективности

использования рабочей силы. В среднем ГП создают значительно меньше добавленной стоимости на одного работника, чем частные компании (текстовая диаграмма). В период с 2013 по 2016 год их операционная прибыль на одного работника в среднем была почти в два раза ниже, чем у частных компаний, несмотря на более низкую общую себестоимость

¹⁴ На 30 апреля 2017 года сумма банковских кредитов корпоративного сектора на выплату заработной платы составила 156,7 млн белорусских рублей, т.е. 7,1 процента от фонда оплаты труда за этот месяц (в марте 2017 года этот показатель составлял 165,8 млн белорусских рублей, т.е. 7,6 процента). Наибольшая доля долговых обязательств, привлеченных для выплаты заработной платы, приходилась на ГП, подчиняющиеся Министерству архитектуры и строительства (76,9 процента совокупного начисленного фонда оплаты труда), Министерству промышленности (10,5 процента), а также на следующие холдинги: Белорусский государственный концерн по производству и реализации товаров легкой промышленности («Беллепром» — 39,1 процента) и Белорусский производственно-торговый концерн лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности («Беллесбумпром» — 15 процентов). Аналитические доклады НБРБ.

производства¹⁵ в расчете на одного работника. Поскольку рентабельность продаж в среднем у ГП также была ниже, чем у частных компаний, это может свидетельствовать о том, что отпускные цены на продукцию ГП в масштабах всей экономики были в среднем ниже, чем у частных компаний¹⁶. Кроме того, несмотря на меньшие расходы ГП на оплату труда в расчете на одного работника, доля расходов на оплату труда в полной себестоимости продукции у ГП была в среднем выше, чем у частных компаний (текстовая диаграмма). Это может указывать на избыточную численность занятых на государственных предприятиях в масштабах всей экономики по сравнению с частными компаниями.



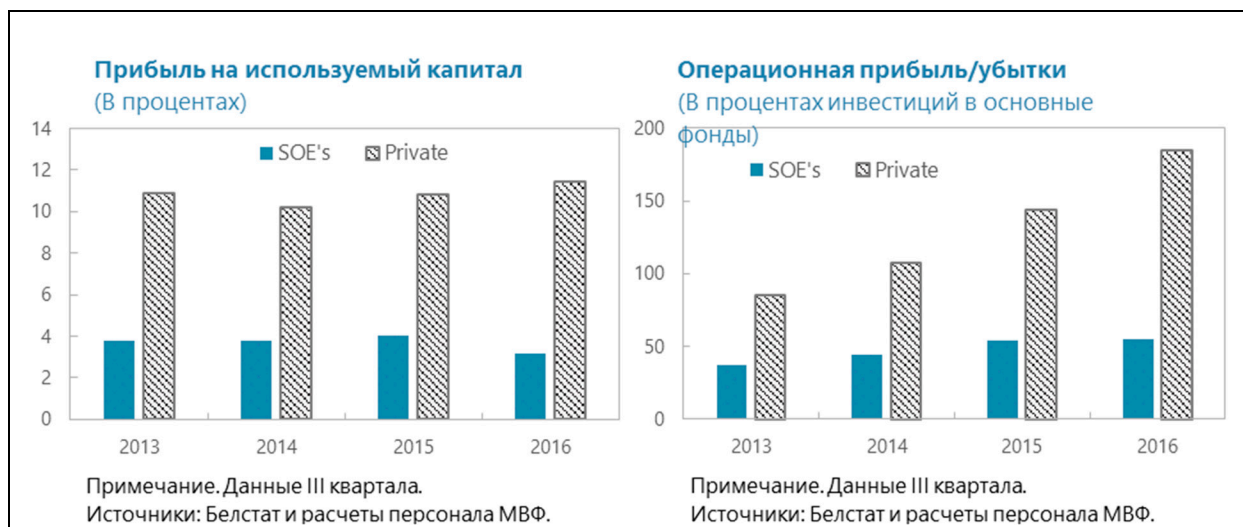
10. Похоже, что существует также заметная разница в эффективности использования капитала ГП и частными компаниями. У ГП прибыль на используемый капитал¹⁷ была в среднем в три раза ниже, чем у частных компаний. Помимо этого, чистая операционная прибыль ГП относительно инвестиций в основной капитал была в среднем в 2,5–3 раза ниже,

¹⁵ Себестоимость производства включает стоимость продукции, товаров, работ и услуг.

¹⁶ Определенную роль здесь могли сыграть несколько факторов: (i) в усредненных данных в масштабах всей экономики не проводится различие между различными продуктами, предлагаемыми ГП и частными компаниями, включая продукты, относящиеся к некоммерческим функциям ГП; (ii) качество некоторых продуктов, предлагаемых ГП, может уступать качеству таких же продуктов частных компаний; (iii) на устанавливаемые ГП цены сильное влияние может оказывать государственная политика, ориентированная на сдерживание инфляции и регулирование цен; (iv) различия в отношении обязательств в иностранной валюте к общей сумме обязательств и в том, в какой степени ослабление валюты повлияло на ГП и частные компании.

¹⁷ Измеряется как отношение операционной прибыли (убытков) к используемому капиталу (определяется как активы за вычетом краткосрочных обязательств).

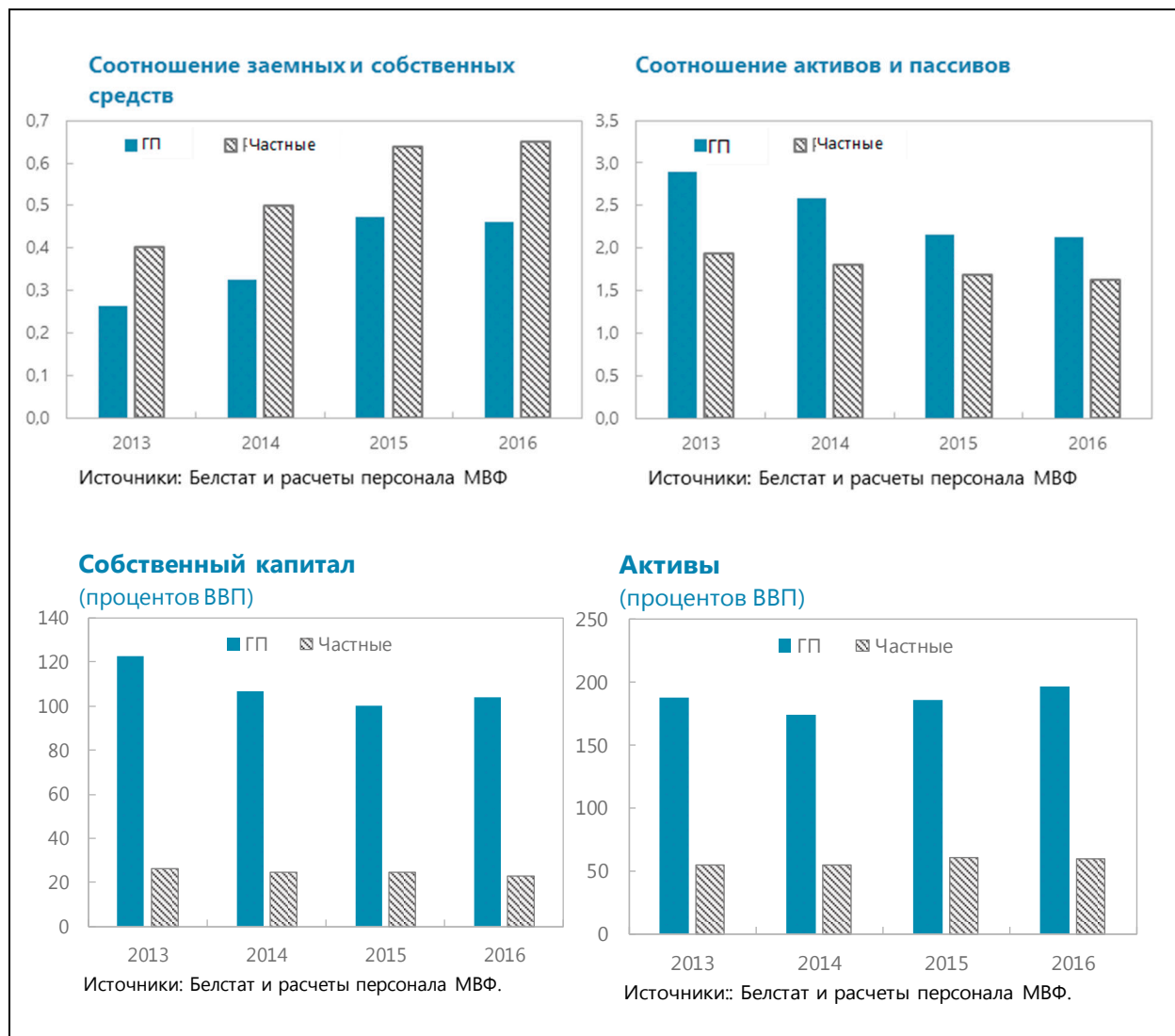
тогда как стоимость кредитов для ГП была в среднем меньше¹⁸ (текстовая диаграмма). Эффективность инвестиций в основной капитал может быть важным фактором. Это, вероятно, отражает то, что инвестиционные решения ГП принимаются на макроуровне, в том числе и под воздействием общих задач в рамках отраслевой политики, которые не всегда оптимальны для отдельных ГП. Для подтверждения этой гипотезы, однако, требуется провести более глубокий анализ на основе подробных данных. Кроме того, в Беларуси крупные ГП создавались во времена Советского Союза. Несмотря на проведенную технологическую модернизацию ГП, интенсивность использования капитала в случае ГП, вероятно, является недостаточной из-за неразвитости системы стимулов и отсутствия соответствующих управленческих навыков. Более низкие показатели производительности и эффективности по сравнению с частными компаниями также, по-видимому, связаны с недостатками в институциональной основе ГП, в том числе с наличием непрофильных активов и видов деятельности, а также с устройством холдинговых структур, которые, как правило, обеспечивают защиту неэффективных или едва ли жизнеспособных компаний в ущерб высокоэффективным предприятиям.



11. Несмотря на то, что с точки зрения основных показателей устойчивости ГП на первый взгляд выигрывают по сравнению с частными компаниями, какие-либо окончательные выводы, сделанные на основании данных показателей, могут давать неверное представление. ГП в среднем имеют больше активов в расчете на одного работника и в большей степени зависят от собственного капитала, а не от заемного финансирования (текстовая диаграмма). Вместе с тем, как представляется, существует значительная разница в качестве (и производительности) активов, поэтому к интерпретации

¹⁸ Вычисленная на основании очень коротких временных рядов (3 квартала) эффективная процентная ставка по кредитам и займам для частных компаний в среднем примерно в 1,3 раза выше, чем для ГП, что соответствует разнице в доступе к кредитным ресурсам. Кроме того, некоторые другие показатели рентабельности также указывают на преимущества частных компаний по сравнению с ГП, например, доходы от продаж в расчете на одного работника или на основные фонды.

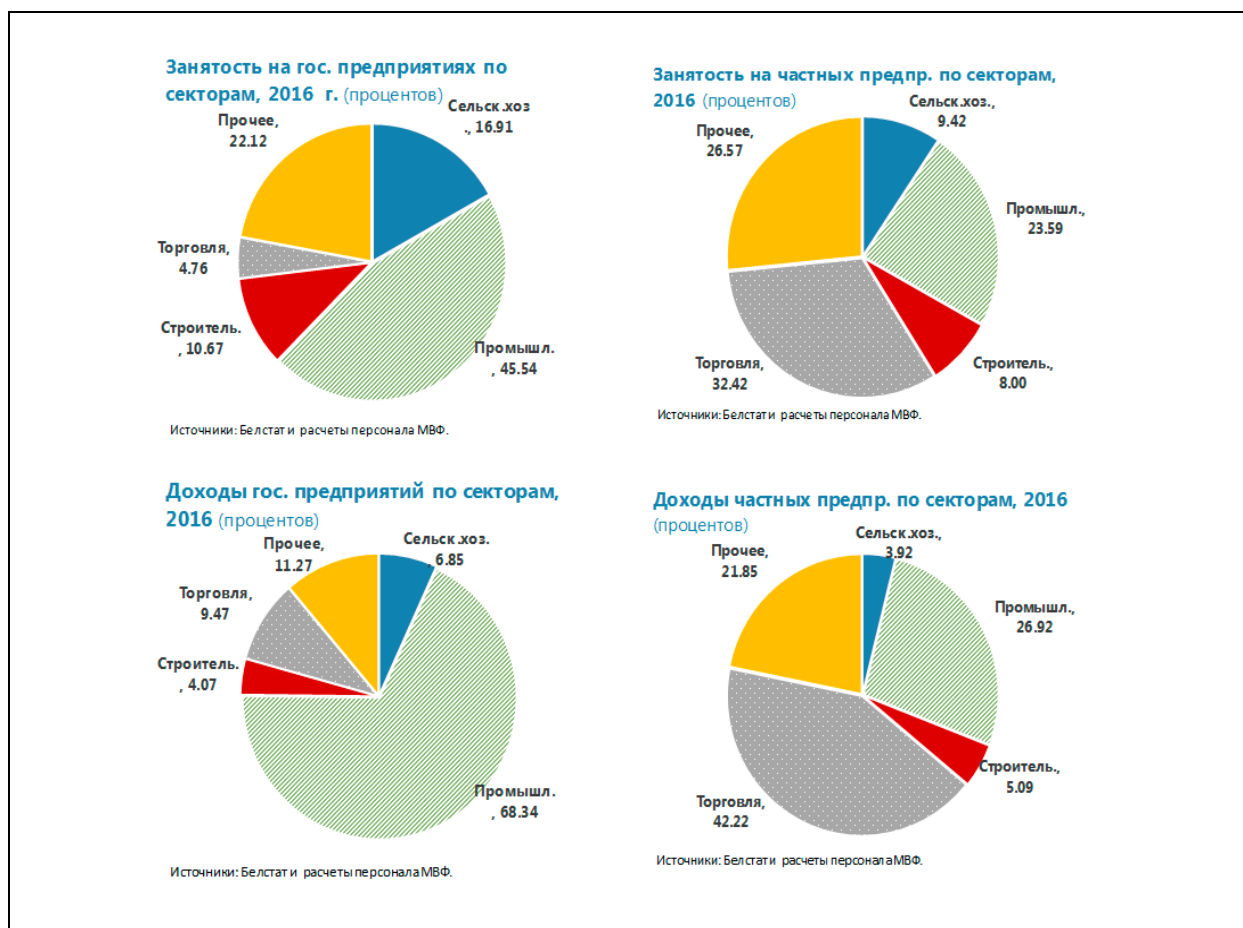
данных следует подходить осторожно¹⁹. Не вызывает удивления и сильная зависимость ГП от финансирования за счет собственного капитала, если принимать в расчет государственное участие и государственные интервенции, в том числе рекапитализацию проблемных ГП. С другой стороны, в отличие от ГП, стоимость заемного финансирования для частных компаний в среднем меньше, чем показатель прибыли на собственный капитал. Это позволяет предположить, что частные компании могут формировать больший доход посредством привлечения заемных средств, чем при их отсутствии.



¹⁹ По меньшей мере отчасти это можно объяснить наличием у ГП непрофильных активов. Помимо этого, как следует из данных, полученных миссией технической помощи МВФ, ГП могут не обладать правами собственности на все активы (например, некоторые активы в действительности взяты в аренду и не принадлежат ГП). Кроме того, большое влияние, вероятно, оказывает эффект оценки, учитывая то, что активы отражаются в отчетности по балансовой (а не по рыночной) стоимости. Такой подход к составлению отчетности может являться причиной опережающего роста активов ГП в период рецессии по сравнению с ростом номинального ВВП.

Отраслевой уровень²⁰

12. Общие выводы относительно низкой эффективности ГП в масштабах всей экономики по сравнению с частными компаниями в основном относятся к отраслевому уровню, однако и внутри отраслей между ними имеются заметные различия. Они наблюдаются, среди прочего, в отраслях с наибольшей долей компаний по доходам, активам и занятости, таких как промышленность, сельское хозяйство и строительство²¹ (текстовая диаграмма). Эти отрасли играют важную роль в создании добавленной стоимости в экономике: в 2016 году на их долю приходилось 19,6 процента, 6,8 процента и 6,3 процента ВВП соответственно.



²⁰ Изменения, внесенные в классификацию секторов экономики Национальным статистическим комитетом в 2016 году (переход с СНС 2001 года на СНС 2008 года), искажают сопоставимость временных рядов отраслевых данных. В связи с этим следует с осторожностью делать какие-либо выводы на основе временных рядов отраслевых данных.

²¹ Транспортная отрасль, которая здесь не отражена, также играет заметную роль с точки зрения количества занятых в ней компаний, а также доли принадлежащих на нее активов и занятости корпоративного сектора. Однако изменения, внесенные в классификацию секторов экономики, ограничивают количество доступных временных рядов для проведения анализа.

Производственный сектор

13. В среднем финансовые показатели деятельности ГП в производственном секторе отстают от показателей частных компаний, несмотря на наличие в нем ведущих государственных компаний²². Государственные предприятия менее прибыльны, менее ликвидны и менее эффективны в использовании доступных ресурсов. Казалось бы, это противоречит большей коммерческой нацеленности ГП, ожидаемой от них в данном секторе, и доминирующему положению сектора в экономике (включая деятельность, связанную с переработкой нефти и производством калийных удобрений). В качестве правдоподобного объяснения может служить предположение, что поскольку производственному сектору отведена относительно важная роль в выполнении широких социально-экономических задач, это, вероятно, изменило систему управления ГП и отрицательно сказалось на их конкурентоспособности²³.

14. В период с 2013 по 2016 год осуществляющие производственную деятельность ГП были не только менее прибыльными, чем частные компании, но также испытывали более серьезную нехватку ликвидных средств. В среднем рентабельность продаж ГП была существенно ниже, чем у частных компаний, а доля полной себестоимости продукции в доходах, напротив, выше. Последнее обуславливалось затратами, не связанными с оплатой труда, так как затраты на оплату труда работников были ниже (в том числе, в отличие от средних показателей ГП по экономике в целом, и как доля полной себестоимости продукции). Более высокие производственные расходы, не связанные с оплатой труда, могут указывать на имеющиеся различия между видами и импортоекостью вводимых ресурсов, а также свидетельствовать о различиях в производственных цепочках и цепочках поставок, но это также связано с более низкой, чем у частных компаний, эффективностью использования государственными предприятиями доступных ресурсов (см. пункт 16). В среднем у ГП по сравнению с частными компаниями не только были ниже показатели ликвидности, но также возникали и проблемы, связанные с исполнением их текущих обязательств, в том числе и со своевременным обслуживанием долга. На это указывает то, что в 2015–2016 годах их оборотные активы оказались недостаточными для погашения краткосрочных обязательств²⁴.

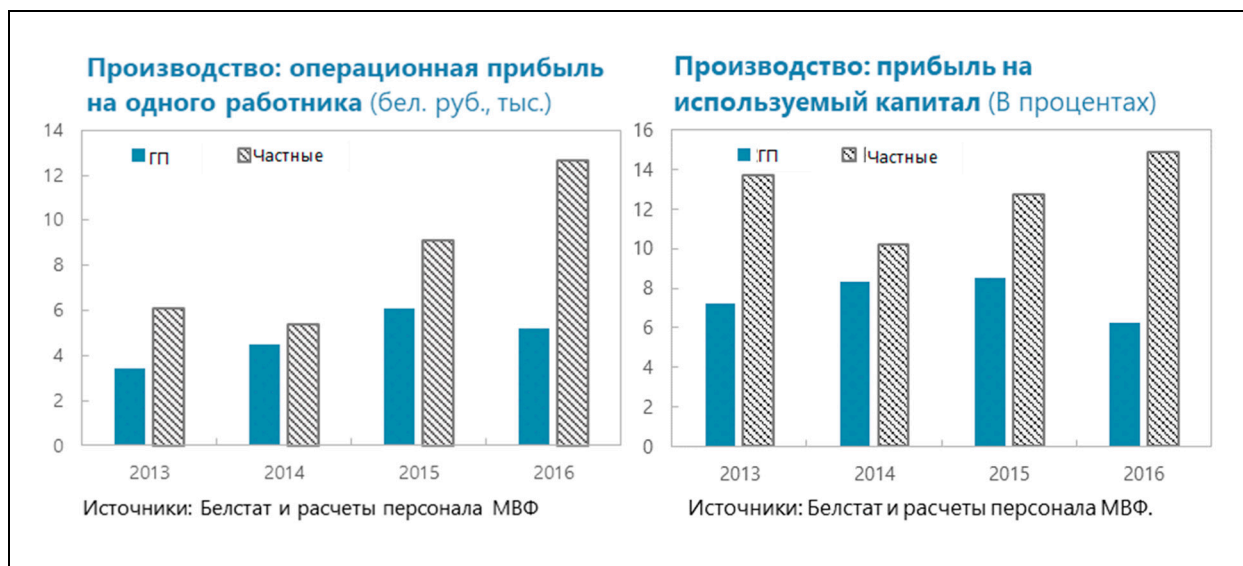
15. Показатели производительности и эффективность использования ресурсов у ГП были ниже, чем у частных компаний. Несмотря на более низкие затраты ГП на оплату труда в расчете на одного работника, операционная прибыль на одного работника у ГП была в среднем примерно в 1,5 раза ниже, чем в частных компаниях (текстовая диаграмма). Примечательно, что средняя номинальная заработная плата на ГП в производственном

²² К ним относятся компания «Беларуськалий» (производитель калийных минеральных удобрений) и нефтеперерабатывающие предприятия.

²³ На основе имеющихся данных невозможно провести глубокий анализ подотраслей или анализ показателей ведущих компаний по сравнению с потенциальными конкурентами из числа частных или международных компаний.

²⁴ Этот вопрос следует также рассматривать в увязке с кризисом платежного баланса периода 2014–2015 годов и соответствующей девальвацией белорусского рубля.

секторе была выше, чем в среднем на ГП на уровне экономики в целом, но при этом ниже, чем в частных компаниях. Кроме различий, относящихся к необходимым профессиональным навыкам, имеющемуся предложению рабочей силы и присутствию ведущих ГП, это, вероятно, также свидетельствует о значимости производственного сектора для социально-экономической политики государства, и, возможно, о сравнительном преимуществе частных компаний в других секторах. У ГП также отмечалась как более низкая прибыль на капитал, чем у частных компаний (в среднем примерно в 1,7 раза), так и более низкая операционная прибыль на единицу инвестиций в основной капитал (текстовая диаграмма). В отличие от экономики в целом, стоимость кредитов для ГП (представленная в виде рассчитанной эффективной процентной ставки), по-видимому, незначительно отличается от стоимости кредитов для частного сектора²⁵.



16. Несмотря на то, что в отношении обычных показателей устойчивости нет никаких очевидных значимых различий между ГП и частными компаниями, определенные признаки напряженности в ГП присутствуют. В том, что касается соотношения заемных средств и собственного капитала, между ГП и частными компаниями нет заметных различий — как первые, так и вторые в большей степени полагаются на заемное финансирование²⁶. Несмотря на то, что показатели по покрытию обязательств активами у ГП были несколько выше, чем у частных компаний, в 2013–2016 годах объем совокупных активов

²⁵ Это можно объяснить ограниченной зависимостью от директивного кредитования в данном секторе в отличие от других секторов или долей кредитов в иностранной валюте в совокупном кредитном объеме, учитывая при этом различия в данной сфере по сравнению с частными компаниями. Вместе с тем представляется, что различия между ГП и частными компаниями касаются других условий кредитования (включая сроки погашения и льготные периоды), а также доступности кредитов (например, в случае экспортных компаний). На сделанные выводы оказывают большое влияние очень короткие временные ряды (только 3 квартала).

²⁶ Более высокий коэффициент отношения заемных средств к собственному капиталу обычно характерен для более капиталоемких отраслей.

в расчете на одного работника на ГП был в среднем ниже (в отличие от средних показателей на уровне экономики в целом). Это можно объяснить более низкими оборотными активами (согласно выводам относительно ликвидности ГП), поскольку объем основных фондов в расчете на одного работника на ГП был выше, чем в частных компаниях.

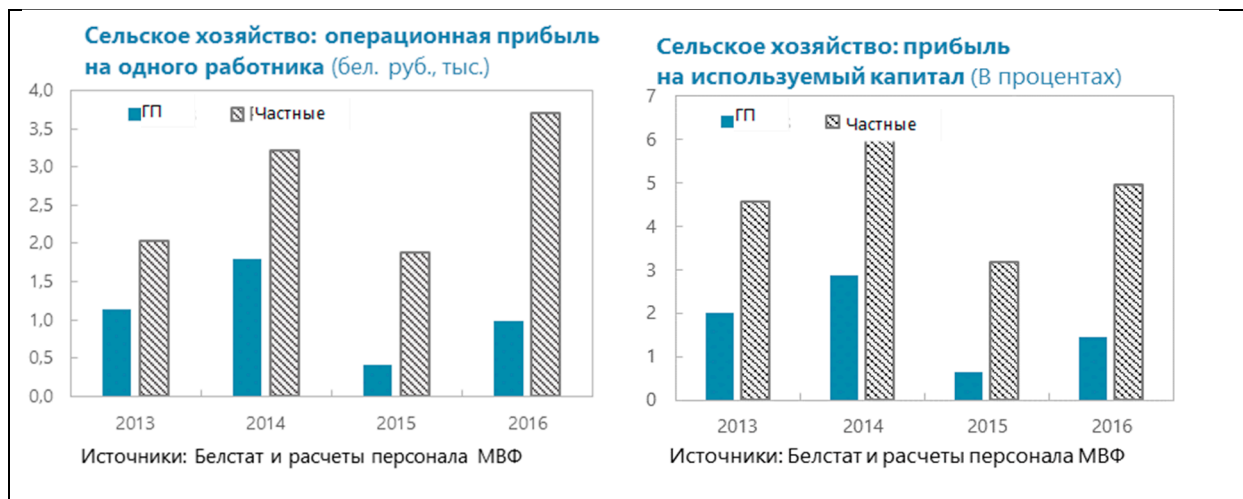
Сельскохозяйственный сектор

17. В сельскохозяйственном секторе показатели деятельности ГП оказались значительно ниже показателей частных компаний. В отсутствие государственной поддержки, в том числе в виде директивного кредитования²⁷ и субсидий, а также предполагаемого преференциального отношения в рамках государственных закупок, разница могла бы быть еще более существенной. Такое положение дел является следствием существующих различий в структуре рынка (крупные государственные конгломераты и более мелкие частные компании), а также государственной политики в сельскохозяйственном секторе, включая ценовое и рыночное регулирование. Кроме того, доля частных компаний в сельскохозяйственном секторе мала. Без специфических государственных субсидий ГП в среднем постоянно несли бы чистые убытки²⁸. Кроме того, показатели рентабельности продаж и себестоимости продукции у ГП, обусловленные более низкими затратами, не связанными с оплатой труда, в условиях благоприятной политики государства, были значительно ниже, чем у частных компаний. ГП также обладали меньшей ликвидностью и сталкивались с более серьезными проблемами при выполнении долговых обязательств, чем частные компании.

18. При сравнении показателей ГП уступают частным компаниям, что отчетливо проявляется при оценке производительности труда и эффективности использования трудовых ресурсов и капитала. Операционная прибыль в расчете на одного работника на ГП примерно в 2,5 раза ниже, чем в частных компаниях. Средняя месячная заработная плата на ГП в сельскохозяйственном секторе была ниже, чем в частных компаниях этого сектора, при этом доля затрат, связанных с оплатой труда, в полной себестоимости продукции у ГП была выше. Это может свидетельствовать о том, что трудовые ресурсы ГП используются неэффективно, а также о технологическом отставании ГП от частных компаний. Прибыль на используемый капитал у ГП была почти втрое ниже, а операционная прибыль на единицу инвестиций в основной капитал — почти вдвое ниже по сравнению с частными компаниями (текстовая диаграмма).

²⁷ ГП получали существенные выгоды от директивного кредитования, используемого для ведения текущей деятельности (в том числе для приобретения удобрений) и в качестве инвестиций. В соответствии с постановлением Совета Министров от 29 декабря 2016 года № 1102 в 2017 году 57,5 процента всех средств директивного финансирования направлялось в сельское хозяйство, 78,5 процента из которых — на текущую сельскохозяйственную деятельность.

²⁸ Даже при учете субсидий каждое четвертое ГП сельскохозяйственного сектора в 2016 году было убыточным.



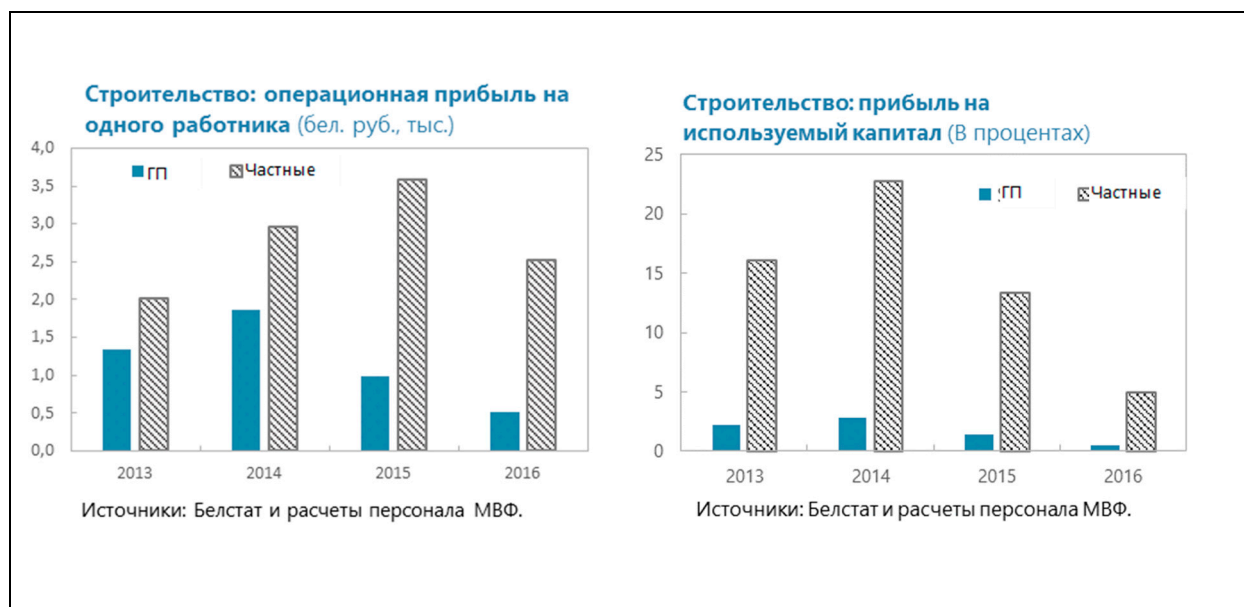
19. Низкие показатели ГП в сельскохозяйственном секторе резко контрастируют со значительным увеличением их числа и численности занятых на этих предприятиях работников за период с 2013 по 2016 годы. В то же время наблюдается устойчивый процесс сокращения количества частных компаний и уменьшения их роли (включая занятость и доходы). Несмотря на то, что отчасти на эти показатели могли повлиять статистические изменения, внесенные в классификацию секторов экономики, а также слияния или разделения компаний, все возрастающая зависимость от недостаточно эффективных ГП может поставить под вопрос устойчивое развитие сельскохозяйственного сектора в обозримом будущем (в отсутствие изменений в государственной политике). Учитывая эти тенденции и наличие сильной негативной макрофинансовой циклической зависимости, несколько ослабленной за счет государственной поддержки, в том числе за счет создания агентства по управлению активами, сельскохозяйственный сектор по-прежнему несет в себе фискальные риски и риски, сопряженные с финансовой стабильностью.

Строительный сектор

20. В среднем, по своим показателям ГП в строительном секторе отстают от частных компаний. Между ними наблюдаются существенные различия, в частности в показателях ROE и ROA. Показатель ROA может свидетельствовать об относительно низкой производительности основных фондов ГП, составляющих преобладающую долю (в среднем 74 процента по сравнению с 27 процентами в частных компаниях) совокупных активов ГП. Кроме того, определенную роль, вероятно, играет оценка активов (балансовая стоимость). Такие различия могут быть отчасти связаны с видами строительных работ и соответствующими потребностями в оборудовании (включая владение в сопоставлении с арендой) ГП и частных компаний. Несмотря на более низкую среднемесячную заработную плату, доля затрат на оплату труда в полной себестоимости продукции у ГП по-прежнему соответствовала аналогичной доле частных компаний. Кроме того, их показатель средней доли себестоимости продукции в доходах был немного выше, а рентабельность продаж — несколько ниже. У ГП также были отмечены в среднем более низкие показатели ликвидности,

чем у частных компаний, и наблюдались явные затруднения со своевременным обслуживанием долга. Тем не менее, в основном благодаря государственной поддержке, увеличение доли убыточных компаний в период рецессии 2015–2016 годов среди ГП в среднем было немного меньшим.

21. Как производительность труда, так и производительность капитала ГП в строительной отрасли ниже, чем в частных компаниях, причем это различие особенно заметно в случае капитала. В период с 2013 по 2016 год прибыль ГП на используемый капитал была в среднем в восемь раз ниже. С другой стороны, по прибыльности инвестиций в основной капитал (определяемой операционной прибылью от инвестиций в основной капитал) ГП отставали от частных компаний в среднем приблизительно на 30 процентов. Все это вместе, наряду с преобладанием доли основных фондов в совокупных активах, может свидетельствовать об избытке основных фондов у ГП (и, возможно, указывает на их неполное использование, низкое качество и/или завышенную оценку)²⁹. Более низкая производительность труда, но почти одинаковые затраты на оплату труда, несмотря на более низкий средний уровень заработной платы, — все это может в то же время указывать на возможную проблему избыточной численности занятых на ГП. Кроме того, о возможной избыточной занятости можно отчасти судить по динамике изменений в области трудовых ресурсов в период с 2013 по 2016 год на ГП и в частных компаниях. Уменьшение количества ГП на 22 процента (тогда как совокупные активы увеличились в реальном выражении на 47 процентов) сопровождалось сокращением рабочих мест на 15 процентов, при этом увеличение количества частных компаний на 17 процентов (а их активы в реальном выражении почти удвоились) сопровождалось сокращением рабочих мест на 11 процентов.

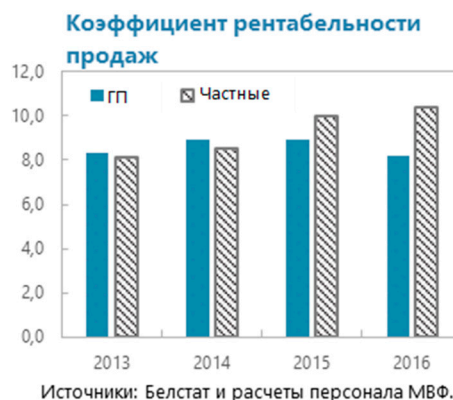


²⁹ Это может также свидетельствовать о большей гибкости частных компаний в решении вопросов обеспеченности оборудованием, в том числе посредством его аренды.

Меры реагирования на рецессию 2015–2016 годов**22. На финансовые показатели деятельности корпоративного сектора отрицательно повлиял кризис 2014–2015 годов и последующая рецессия.**

Такое влияние отчасти объяснялось воздействием обменного курса, вызванным резкой девальвацией и колебаниями курса белорусского рубля, снижением спроса и, как минимум в некоторых случаях, ухудшением спреда между ценами на ресурсы и продукцию. Кризис выявил фундаментальные проблемы, связанные с балансами предприятий, в том числе с

несоответствием по валюте и несоответствием активов и обязательств (см. пункт 29). На рентабельность ГП и частных компаний существенное негативное влияние оказали убытки от инвестиционной и финансовой деятельности, а на рентабельности ГП также сказались убытки от текущих операций в 2016 году. Однако частным компаниям, в отличие от ГП, удалось в среднем увеличить рентабельность продаж, не допустив, чтобы темпы увеличения расходов превысили рост доходов (текстовая диаграмма). В среднем, показатели ликвидности и устойчивости обеих групп компаний ухудшились.



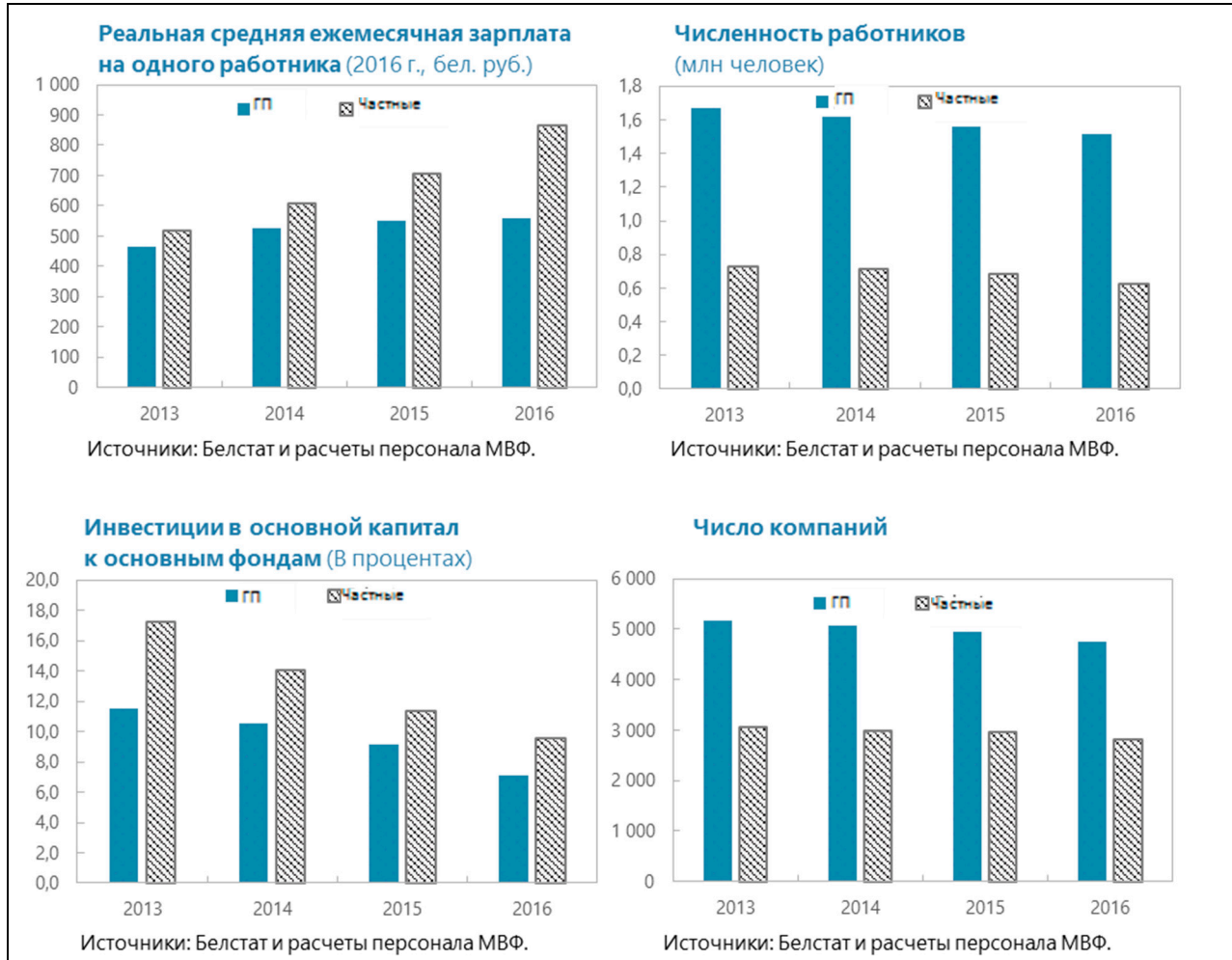
23. В целом меры, принятые ГП в ответ на кризис, были менее радикальными, чем в частных компаниях³⁰. В 2015–2016 годах сокращение занятости в частных компаниях почти в два раза превышало сокращение занятости на ГП (12,7 процента против 6,6 процента), хотя оно осуществлялось с более низкой базы. Вместе с тем, отсутствие подробных данных не позволяет сделать окончательные выводы о причинах сокращения численности персонала³¹. Несмотря на то, что инвестиции в основной капитал³² сократились в обеих группах (на 33 процентных пункта как доля в основном капитале), в 2015 году это соотношение снизилось для ГП на 15 процентных пунктов, а для частных компаний — на 23 процентных пункта. На поведение ГП значительное влияние оказали меры, принятые государством в виде расширенной прямой и косвенной поддержки (см. пункт 6), задачи социально-экономической политики, а также общее относительное нежелание ликвидировать даже нежизнеспособные компании³³.

³⁰ Показатели искажены вследствие государственной поддержки и изменений количества компаний. Последняя проблема отчасти решается посредством использования активов в качестве ориентира.

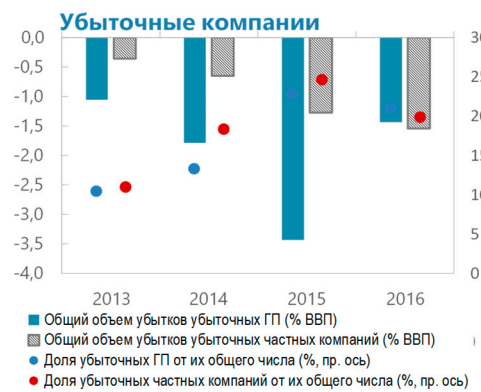
³¹ В частности, в какой степени сокращение числа работников было продиктовано необходимостью повысить эффективность деятельности ГП.

³² В 2015 году инвестиции в основной капитал у ГП сократились на 13,8 процента, в 2016 году — на 21,2 процента, а в частных компаниях, соответственно, — на 17,5 процента и 22,7 процента, соответственно, за те же годы.

³³ За период с января 2016 года по конец августа 2017 года было ликвидировано 20 ГП (10 в 2016 году и 10 в 2017 году).



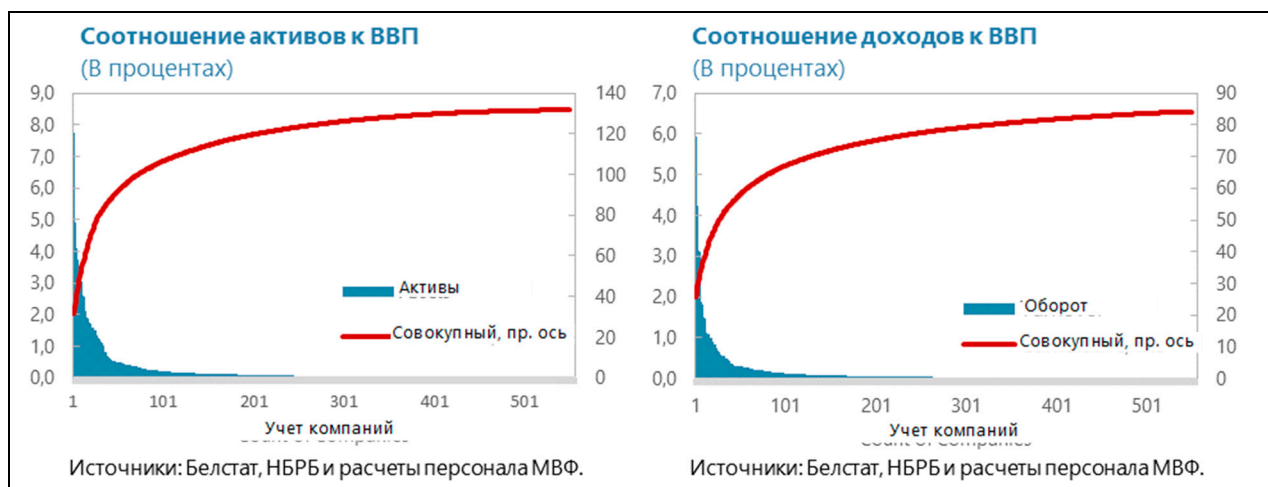
24. Заслуживают внимания также некоторые различия в изменении численности персонала и заработной платы. В то время как на ГП сокращались занятость и заработная плата (в 2015–2016 годах реальная средняя заработная плата сократилась на 9,5 процента), в частных компаниях также сокращалась занятость, но в то же время заработная плата повышалась (в среднем на 8 процентов). Поскольку рост реальной заработной платы отставал от реальных доходов от продаж в расчете на одного работника, для частных компаний это может означать некоторый прирост производительности труда. Увеличение реальной заработной платы могло также помочь частным компаниям привлечь более квалифицированных работников, несмотря на сокращение общей занятости. В 2016 году количество убыточных компаний сократилось как в группе ГП, так и в группе частных компаний (вероятно, определенное влияние на показатели оказали изменения, внесенные в национальные правила бухгалтерского учета), но сокращение



убыточных ГП отставало от сокращения общего количества компаний. Хотя некоторые из убыточных компаний могли переживать лишь временные трудности, это также может служить подтверждением нежелания официальных органов ликвидировать даже те убыточные ГП, которые, вероятно, являются нежизнеспособными, и проводить определенные организационные изменения внутри ГП, включая слияние убыточных компаний с более прибыльными.

С. Показатели деятельности ГП

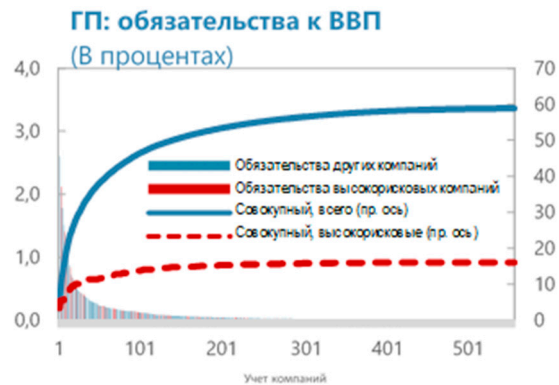
25. База данных ГП с разбивкой по компаниям дает некоторое представление об анализе показателей деятельности ГП на основе агрегированных данных. База данных охватывает примерно 560 крупнейших ГП, обеспечивающих приблизительно 90 процентов доходов от продаж ГП, в которых доля государственной собственности составляет не менее 25 процентов. Она также включает некоторые дополнительные данные по 100 ГП с высокой задолженностью. Статистическая выборка отличается относительным разнообразием с точки зрения видов и размеров ГП. По состоянию на конец 2016 года она включала 341 акционерное общество (59 процентов доходов от продаж ГП, отраженных в базе данных) и 217 унитарных предприятий, находящихся в полной или частичной собственности республиканских или местных органов государственного управления. Большинство ГП, включенных в базу данных, представляют собой относительно небольшие компании. В 2016 году на 21 ведущую компанию по показателям товарооборота приходилось 50 процентов доходов от продаж и приблизительно 24 процента работников (текстовые диаграммы)³⁴.



³⁴ На долю 60 крупнейших компаний пришлось 70 процентов доходов и 42 процента работников. На 100 крупнейших компаний — 79 процентов доходов и 52 процента работников.

26. Более детальный анализ крупнейших ГП указывает на масштаб существующих трудностей, связанных с финансовыми показателями их деятельности, которые обострились под воздействием кризиса.

В период с 2013 по 2016 год в среднем около 16 процентов ГП не обеспечили формирование достаточных доходов для покрытия своих расходов, 20 процентов были убыточными, а 33 процента столкнулись с проблемами ликвидности. Около 4 процентов из них долгое время (т.е. на протяжении четырех лет подряд) испытывали финансовые трудности (компании с высоким уровнем риска).³⁵ Эти проблемы были более заметны в акционерных обществах, чем в унитарных предприятиях³⁶. В 2015 году общий объем убытков убыточных ГП, после исключения из данных специфических государственных субсидий, достиг 3 процентов ВВП (2,2 процента без вычета субсидий), но через год снизился до 1,5 процента ВВП (0,8 процента ВВП), так как снизилось количество убыточных компаний (с 152 до 118) в результате принятых государственным предприятиями антикризисных мер и государственной поддержки. В среднем, после достижения пика 35 процентов в 2015 году доля ГП, испытывавших проблемы ликвидности, снизилась до 33 процентов в 2016 году, так же, как и доля ГП, испытывающих финансовые трудности, — с 19 процентов (106 компаний) до 15 процентов (85 компаний). Однако в конце 2016 года обязательства компаний с высоким уровнем риска превысили 16 процентов ВВП, оставаясь, таким образом, крупным источником фискальных рисков (текстовая диаграмма).



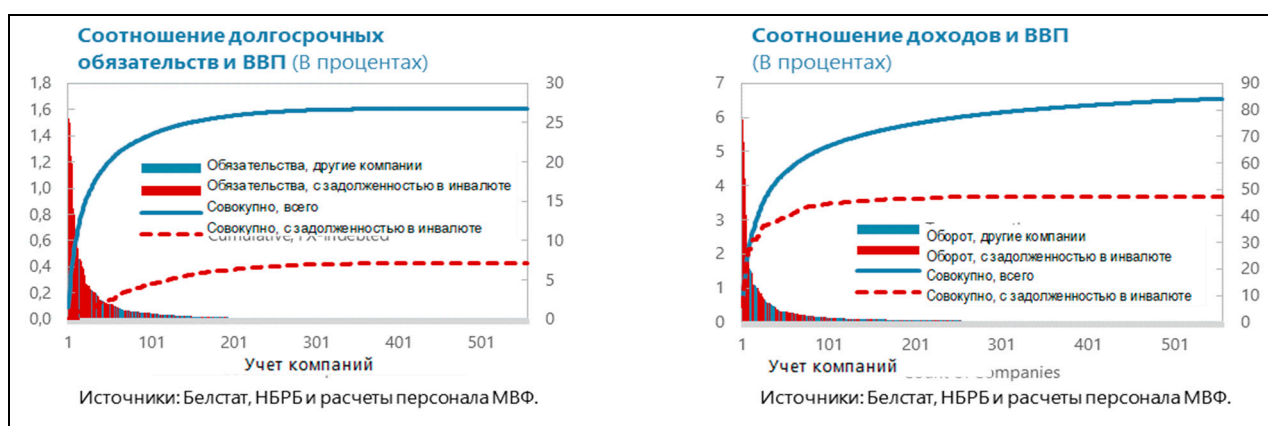
Источники: Белстат, НБРБ и расчеты персонала МВФ.

27. Серьезность проблем, связанных с финансовыми показателями деятельности ГП, становится еще более очевидной, если принять во внимание их валютные риски. Доля обязательств (приблизительно 40 процентов ВВП) 100 ГП с высокой задолженностью в иностранной валюте в общем объеме обязательств ГП достигает 70 процентов, а их доля в общем объеме доходов от продаж составляет приблизительно 60 процентов (текстовая диаграмма). В среднем, эти компании (с долгосрочными обязательствами в иностранной валюте на уровне почти 18 процентов ВВП) сталкиваются с серьезными валютными рисками и

³⁵ Компании, испытывающие финансовые трудности, определяются как отвечающие одновременно трем из четырех критериев: (i) возмещение затрат < 1 (рентабельность); (ii) чистая прибыль до уплаты налогов < 0 (рентабельность); (iii) коэффициент текущей ликвидности < 1 (ликвидность); (iv) отношение совокупных активов к совокупным обязательствам < 1 (платежеспособность). Большинство из них (немногим более 50 процентов) занимались сельскохозяйственной деятельностью, а остальные — производством, переработкой и ремонтом, а также строительством и перевозками. При этом почти 5 процентов (27 ГП) испытывали финансовые трудности на протяжении 3 лет, а почти 7,5 процента (41 ГП) — на протяжении 2 лет.

³⁶ Отчасти это можно объяснить тем, что унитарные предприятия, по всей видимости, получают относительно больше прямой государственной поддержки, по крайней мере, в виде специфических субсидий (более 70 процентов всех специфических субсидий, выделяемых ГП).

являются уязвимыми к колебаниям курсов валют³⁷. Имеющиеся несоответствия обязательств и доходов по валюте по меньшей мере усугубили, а может быть даже стали причиной проблем в показателях деятельности ГП. В 2016 году почти 90 процентов общего объема долгосрочных обязательств ГП с высокой задолженностью в иностранной валюте были в иностранной валюте, а если сопоставить этот показатель с их валютными доходами от продаж, то последние составляли около 40 процентов. В то время как большая часть этих обязательств была в долларах США и евро, менее двух третей³⁸ доходов от продаж в иностранной валюте было получено в этих валютах. Кроме того, в 2016 году 24 процента ГП с высокой задолженностью в иностранной валюте испытывали финансовые трудности. Их число значительно сократилось по сравнению с 2015 годом, по крайней мере отчасти в результате проведенных мероприятий по реструктуризации³⁹.

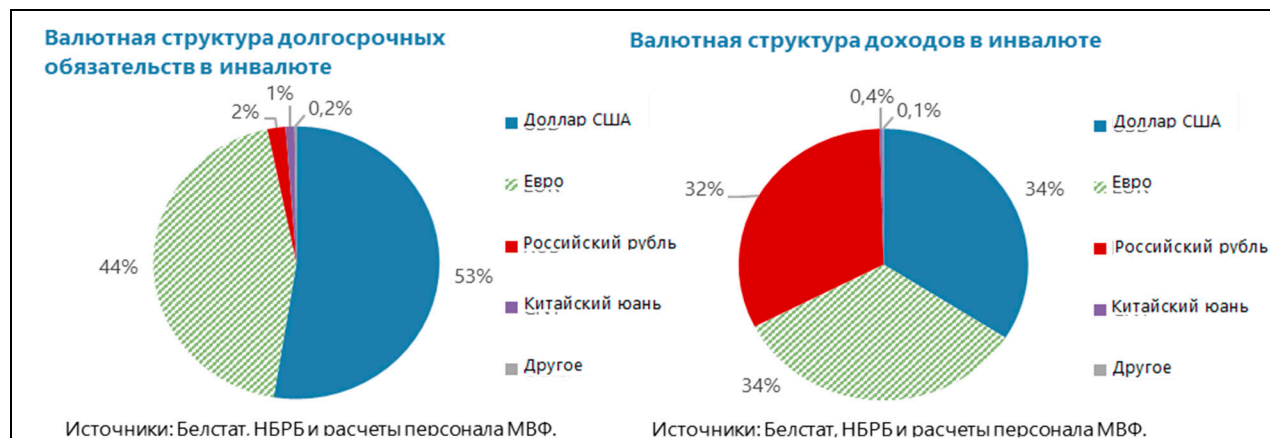


28. Большинство (более 70 процентов) долгосрочных обязательств ГП в иностранной валюте, относящихся к ГП с высоким уровнем задолженности в иностранной валюте, составляют обязательства перед резидентами. Если учитывать макрофинансовые связи, то высокая задолженность в иностранной валюте перед отечественным финансовым сектором создает дополнительные финансовые и фискальные риски, а также усугубляет проблемы, связанные с уже достаточно высоким уровнем долларизации экономики.

³⁷ В среднем, исходя из упрощенных расчетов, девальвация белорусского рубля к доллару США на 10 процентов приведет к увеличению задолженности примерно на 1,8 процентного пункта ВВП.

³⁸ Приблизительно 33 процента доходов поступает в российских рублях.

³⁹ Финансовые показатели деятельности ГП с высоким уровнем задолженности в иностранной валюте были обстоятельно проанализированы рабочей группой (состоящей из представителей правительства, НБРБ, других банков и ГП), которой было поручено определить основные проблемы ГП и принять меры по их урегулированию, включая реструктуризацию долга.



D. Международный опыт⁴⁰

30. Роль, отводимая ГП в процессе экономического развития, и соответствующие функции в разных странах могут различаться. Это зависит от размеров государства и его участия в экономике, от исторических традиций, связанных с моделями экономического развития, а также от конкретного этапа экономических преобразований. В некоторых странах ГП играют четко отведенную для них роль в развитии отдельных секторов (например, в сетевых отраслях, таких как энергетика и транспорт). В других странах ГП функционируют на практике как органы исполнительной власти, фокусируясь на выполнении задач государственной политики, или имеют смешанные коммерческие и некоммерческие задачи. С позиции эффективности практическая значимость ГП претерпевает изменения и обычно уменьшается по мере того, как государство становится более развитым и усиливается актуальность вопросов обеспечения эффективности.

31. Участие государства в качестве собственника в капитале ГП может оказаться полезным для государственных финансов, но оно также связано с определенными затратами и фискальными рисками. Успешно функционирующие ГП могут стать важными источниками поступлений в бюджет в виде дивидендов и налогов. Вместе с тем возникают затраты, к числу которых относятся потребности в инвестициях в связи с созданием и развитием компании, расходы на финансовую поддержку, а также фискальные риски в том случае, если ГП сталкивается с трудностями. Актуальность таких фискальных рисков усиливается ввиду тесных связей на макрофинансовом уровне между ГП и финансовым сектором. Отсюда следует, что здоровый баланс, крепкая институциональная основа регулирования сектора и успешная финансовая деятельность ГП должны иметь важное значение для государства, в том числе с точки зрения эффективного распределения ресурсов в масштабах всей экономики.

⁴⁰ В этом разделе в основном использованы данные, приведенные в работах: State-Owned Enterprises in the EU: Lessons Learnt and Ways Forward in Post-Crisis Context, European Commission, Institutional Paper 031, July 2016, и State-Owned Enterprises in the Development Process, OECD 2015.

32. Исследования по оценке эффективности деятельности ГП не всегда однозначны и не всегда демонстрируют сходные результаты⁴¹. Результаты многих исследований показывают, что ГП менее прибыльны и эффективны, чем частные компании. В то же время, по всей вероятности, большую роль играет структура рынка — на рынках с несовершенной конкуренцией связь между правами собственности и результатами деятельности, как правило, является более слабой. По результатам других исследований, направленных на оценку деятельности ГП в пред- и послеприватизационных условиях, было установлено, что при последних она имеет тенденцию к улучшению, но это может не всегда быть так. Кроме того, сравнительный анализ показателей деятельности ГП с мажоритарной и миноритарной долей участия государства обычно показывает, что в последнем случае такая деятельность является экономически более эффективной. Тем не менее, на результаты деятельности компаний оказывают влияние общая политическая обстановка, в которой функционируют ГП, их роль в выполнении социальных функций, а также нормативно-правовая среда; при этом некоторые исследователи пришли к выводу, что вышеуказанные факторы могут играть более значимую роль, чем права собственности.

33. С учетом всех этих соображений был проведен анализ деятельности ГП в восьми европейских странах, отказавшихся от модели централизованного планирования и прошедших стадию соответствующей экономической трансформации, который показал, что в среднем ГП уступают по результатам своей деятельности частным компаниям⁴². Эти выводы применимы ко всем странам, независимо от степени государственного участия в экономике. В ходе исследования, опирающегося на данные уровня отдельных компаний, было выявлено, что по показателям рентабельности и производительности ГП в большинстве случаев уступают частным компаниям в анализируемых секторах. Разница в показателях была особенно очевидна в производственном секторе. Кроме того, сектора, в которых более значительная часть работников занята на ГП, как правило, демонстрируют более низкую эффективность распределения (т.е. степень, в которой наиболее производительные компании занимают более крупные доли рынка⁴³). Также следует отметить, что разница в показателях деятельности ГП и частных компаний постепенно становилась меньшей (или статистически несущественной) во время кризиса, поскольку результаты деятельности частных компаний ухудшались, в то время как на результатах деятельности ГП он сказался меньше. Другие недавние

⁴¹ EU с. 31-32.

⁴² EU с. 9-16; 47-65. Анализ включает следующие страны: Болгария, Венгрия, Польша, Румыния, Словакия, Словения, Хорватия, Чехия.

⁴³ В конкурентной среде наиболее производительные компании занимают более крупные доли рынка. Препятствия для конкуренции могут помешать перераспределению ресурсов, создавая возможности для «выживания» неэффективных компаний и сдерживая в то же самое время возможности роста эффективных компаний. Отрицательные показатели индекса указывают на те факторы в экономике, которые препятствуют нормальной конкуренции, такие как чрезмерное регулирование, стремление к получению ренты, неэффективные закупочные механизмы... EU с. 55.

исследования, в том числе подготовленные персоналом МВФ, также установили, что в среднем показатели деятельности ГП отстают от показателей частных компаний⁴⁴.

34. Исследования, в том числе проведенные ОЭСР и Европейской Комиссией, показывают, что надежные институциональные основы и основы корпоративного управления для ГП не только обеспечивают равные условия для ГП и частных компаний, но и критически важны для эффективности и действенного управления рисками. По результатам этих исследований сделаны выводы, что всеобъемлющая нормативно-правовая база для ГП имеет первостепенное значение для четкого определения следующего: (i) роли государства как собственника (включая строгое разграничение таких аспектов, как права собственности, проведение политики, функции регулятора и централизованное управление государственной собственностью); (ii) механизмов отчетности и подотчетности ГП; (iii) правил, регулирующих эффективную деятельность ГП с учетом бюджетных ограничений и рисков, а также потребностей в развитии частного сектора. Эффективность и подотчетность ГП должны определяться надежной структурой корпоративного управления⁴⁵. Одна из важнейших задач такой структуры заключается в обеспечении четкого разделения коммерческой и некоммерческой деятельности ГП, необходимого для постановки прозрачных целей деятельности (таких как максимизация прибыли или решение социальных задач) и внедрения механизмов подотчетности для контроля за эффективностью ГП. Структура корпоративного управления также должна обеспечивать независимость руководства ГП и его операционную самостоятельность при достижении четко определенных целевых показателей и соблюдении прозрачных, основанных на оптимальной международной практике стандартов бухгалтерского учета и отчетности.

35. Для решения проблем низкой эффективности деятельности ГП и соответствующих фискальных рисков, а также для устранения имеющихся недостатков в системе регулирования ГП многие страны осуществили реформирование ГП, что в том числе стало критически важным элементом более широкой экономической трансформации. Одна из проблем, возникавших при проведении реформ в этих странах, заключается в необходимости обеспечить прозрачность и недискриминационный характер в отношении развития частного сектора. Несмотря на существующие базово-структурные особенности ГП и имеющиеся различия, относящиеся к роли ГП в экономике, большинство реформ было призвано, прежде всего, решить вопросы, связанные с повышением эффективности ГП при выполнении некоммерческих задач, а также вопросы, касающиеся стимулирования экономической эффективности и рационального расходования средств. Это достигалось посредством укрепления нормативно-правовой базы, а также повышения качества корпоративного управления и уровня прозрачности (например, в Литве, Португалии, Румынии, Словении, Хорватии, Швеции). Основные элементы таких реформ включали

⁴⁴ Например, в таких странах, как Болгария, Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Румыния, Словакия, Словения, Швеция, Хорватия, Чехия, Эстония.

⁴⁵ Руководящие принципы ОЭСР по вопросам корпоративного управления ГП.

следующее: (i) проведение инвентаризации ГП, включая их коммерческие и некоммерческие задачи; (ii) разграничение функций собственника и регулятора; (iii) централизацию собственности ГП и (или) мониторинга; (iv) повышение прозрачности деятельности ГП, включая отчетность ГП и совершенствование процесса назначения советов ГП в целях обеспечить их прозрачность, объективность, корректность и независимость.

Е. Заключение

36. Несмотря на возможное улучшение деловой среды (с учетом государственного участия и роли в выполнении социально-экономических задач) показатели деятельности ГП в Беларуси отстают от показателей частных компаний. Помимо имеющей место в среднем более низкой эффективности и результативности, ГП также создают риски в бюджетном и финансовом секторах через связи макрофинансового уровня. Более низкие показатели ГП особенно отчетливо проявляются в секторах, имеющих важное значение для экономики, — в промышленности, сельском хозяйстве и строительстве.

37. Выводы о показателях деятельности ГП в Беларуси согласуются с выводами исследований, проведенных в других странах. Вместе с тем относительно большой по сравнению с другими странами размер сектора ГП, его доминирующее положение в белорусской экономике и наличие тесных макрофинансовых связей подразумевают, что проблемы в данном секторе будут иметь более масштабные социально-экономические последствия. Более того, имеющиеся недостатки ГП свидетельствуют о том, что дальнейшая зависимость от этого сектора как движущей силы экономического роста, может привести к задержке экономического развития Беларуси.

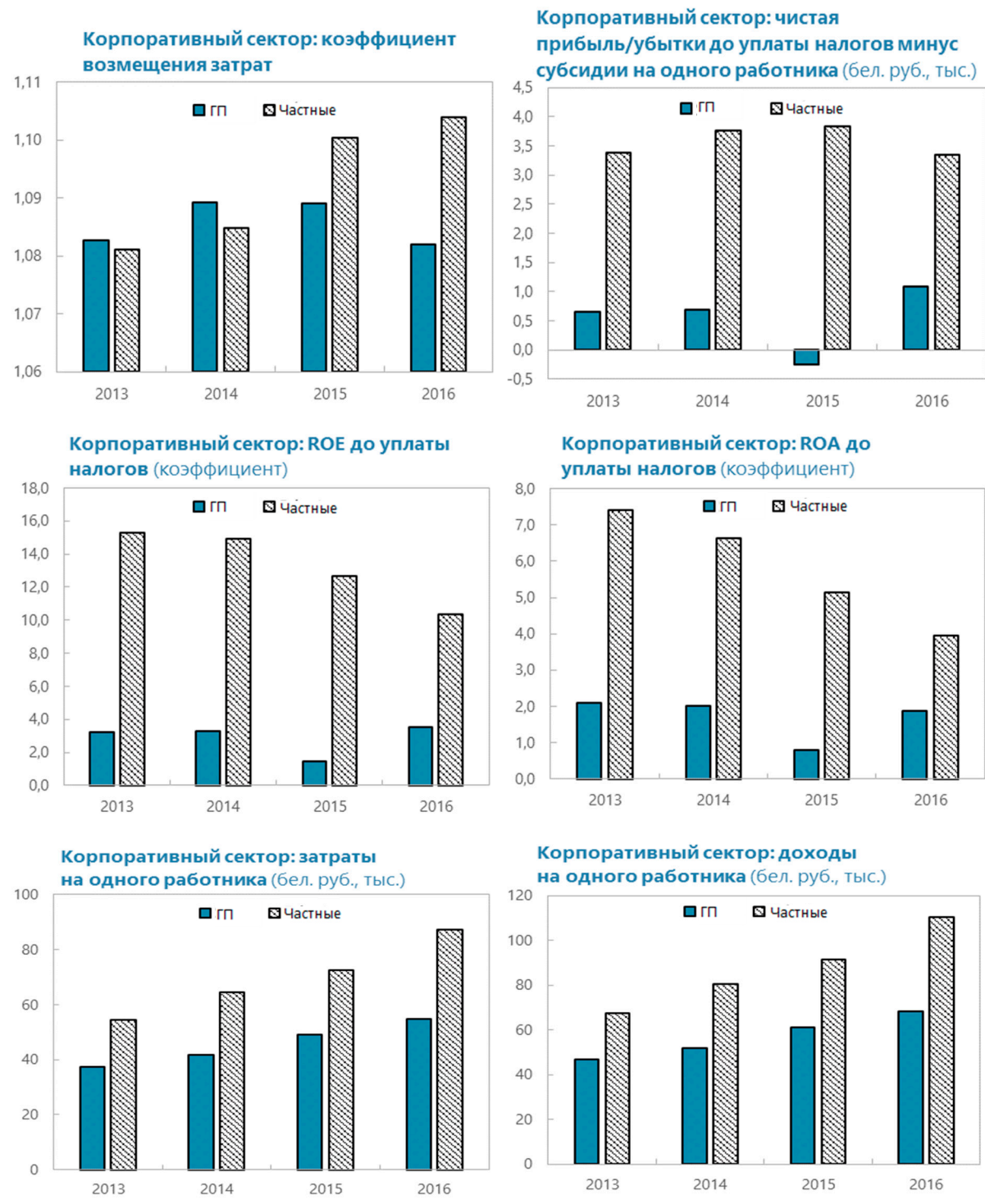
38. Необходимы серьезные реформы по преобразованию и трансформации сектора ГП, чтобы он перестал быть обузой для бюджета и тормозом экономического роста. Учитывая опыт других стран, реформы должны быть основаны на комплексной стратегии реформирования ГП при акценте на укреплении институтов. Для стимулирования потенциального экономического роста также важно обеспечить дальнейшее развитие частного сектора и создавать недискриминационные, равные условия для частных компаний, чтобы они могли конкурировать с ГП, выполняющими коммерческие функции. Это станет дополнительной гарантией более эффективного распределения ресурсов в экономике.

39. Всестороннее реформирование сектора ГП должно быть направлено на повышение прозрачности, укрепление корпоративного управления и минимизацию фискальных рисков. Основное внимание при реформировании необходимо уделить следующему: (i) изменение системы стимулов при четком разделении коммерческих и некоммерческих задач ГП и разграничении функций собственника и регулятора; (ii) идентификация жизнеспособных и нежизнеспособных компаний с целью реформирования первых и ликвидации вторых; (iii) совершенствование корпоративного управления, надзора и повышение прозрачности. Для проведения этой работы официальным органам рекомендуется принять комплексную стратегию по отношению к ГП, которая будет

предусматривать следующее (см. Доклад персонала для консультаций 2017 года в соответствии со Статьей IV):

- Дальнейшее ужесточение мягких бюджетных ограничений, в том числе и за счет проведения планируемого сокращения субсидируемого директивного кредитования и выдачи государственных гарантий по долгам;
- Унификация государственного надзора за активами ГП;
- Укрепление потенциала Министерства финансов для оценки фискальных рисков и составления отчетов по этим рискам, а также усиление увязки с бюджетом при первоначальном акценте на ГП;
- Укрепление корпоративного управления, в том числе за счет разделения функций собственника и регулятора и укрепления наблюдательных советов;
- Дальнейшая реализация планов по пилотной приватизации;
- Проведение всеобъемлющей инвентаризации ГП и создание базы данных финансовых показателей;
- Создание системы для определения и отслеживания неэффективных и убыточных ГП разработкой надежных критериев для последующей реструктуризации или ликвидации;
- Разработка и внедрение четких критериев для сохранения предприятий в собственности государства или их приватизации;
- Принятие мер по усилению конкуренции, включая возможную приватизацию; и
- Другие дополнительные меры, такие как укрепление нормативно-правовой базы, основ бухгалтерского учета, отчетности и аудита (например, переход на МСФО), обеспечение прозрачности и четкой согласованности реструктуризации ГП с реформированием финансового сектора.

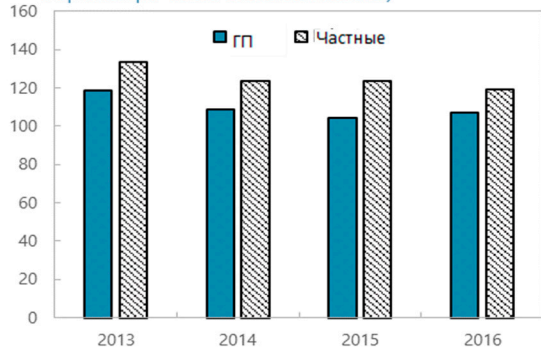
Рисунок 2. Белорусский нефинансовый корпоративный сектор: доходность



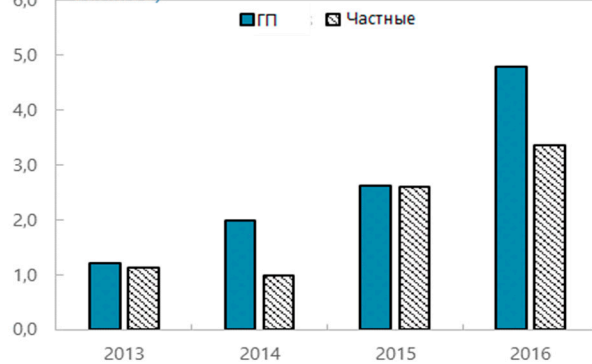
Источники: Белстат и расчеты сотрудников МВФ.

Рисунок 3. Белорусский нефинансовый корпоративный сектор: ликвидность

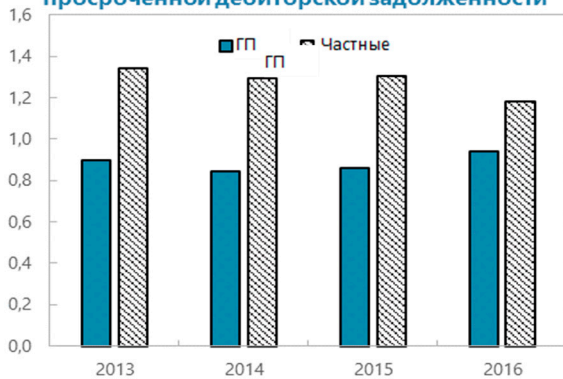
Корпоративный сектор: текущая ликвидность
(краткосрочные активы в процентном отношении к краткосрочным обязательствам)



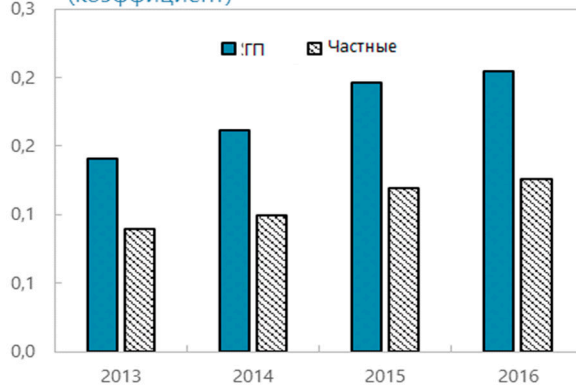
Корпоративный сектор: задолженность по займам
(в процентах от общего объема займов)



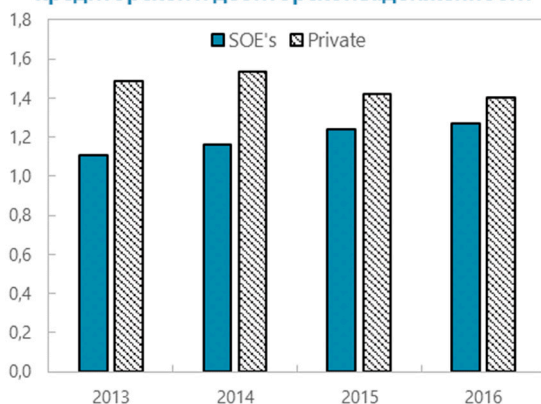
Корпоративный сектор: соотношение просроченной кредиторской задолженности и просроченной дебиторской задолженности



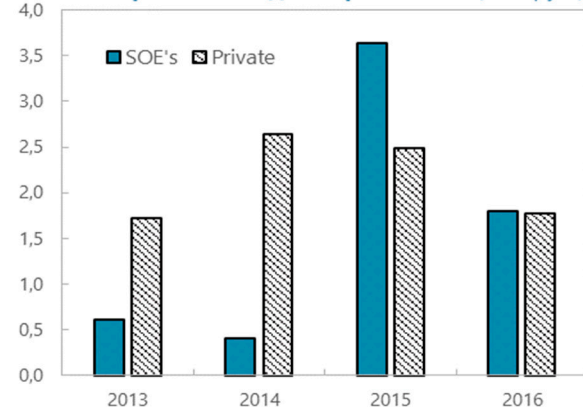
Корпоративный сектор: просроченная кредиторская задолженность
(коэффициент)



Корпоративный сектор: соотношение кредиторской и дебиторской задолженности

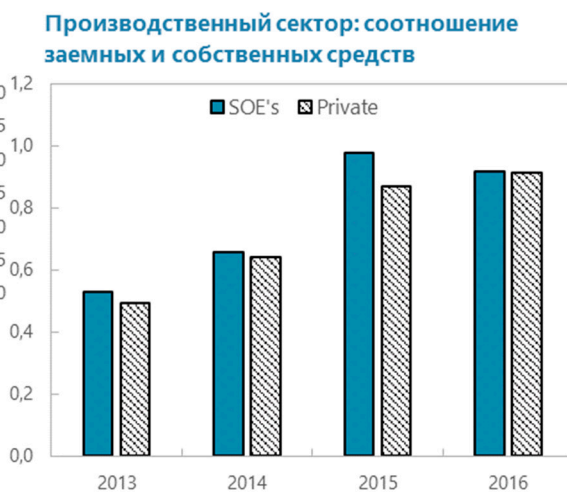
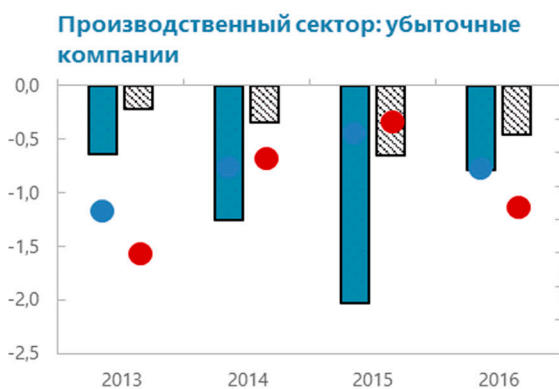
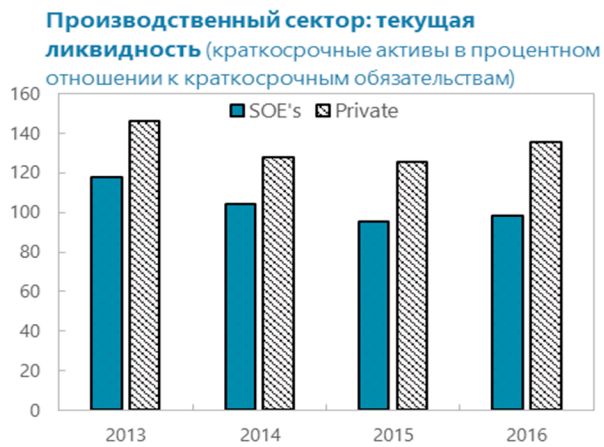
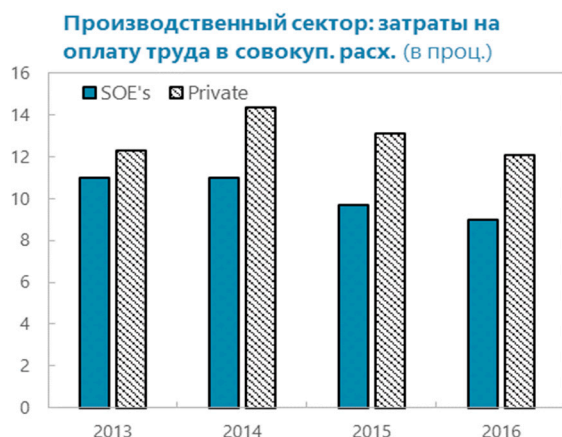
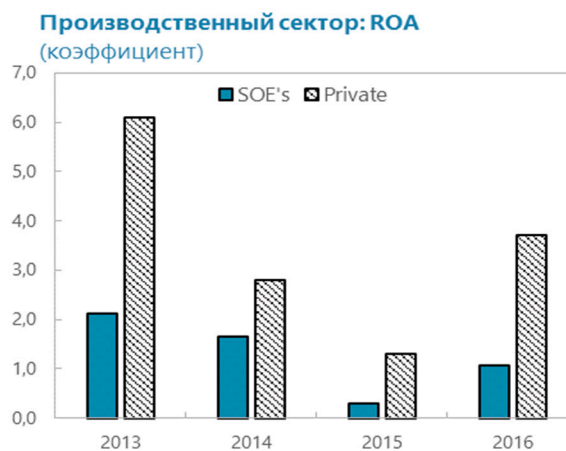


Корпоративный сектор: задолженность по зарплате на одного работника
(бел. руб.)



Источники: Белстат и расчеты сотрудников МВФ.

Рисунок 4. Белорусский нефинансовый корпоративный сектор: промышленное производство

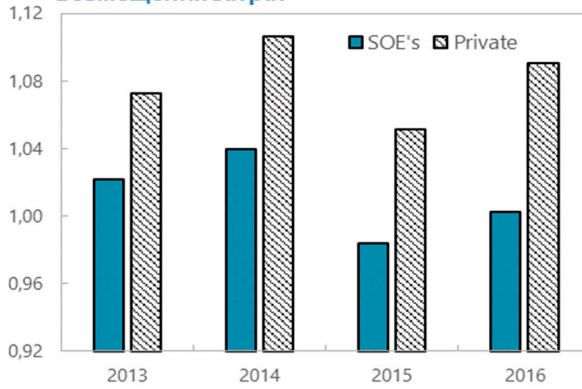


Общий объем убытков убыточных ГП (% ВВП)
 Общий объем убытков убыточных частных компаний (% ВВП)
 Доля убыточных ГП от их общего числа (% пр. ось)
 Доля убыточных частных компаний от их общего числа (% пр. ось)

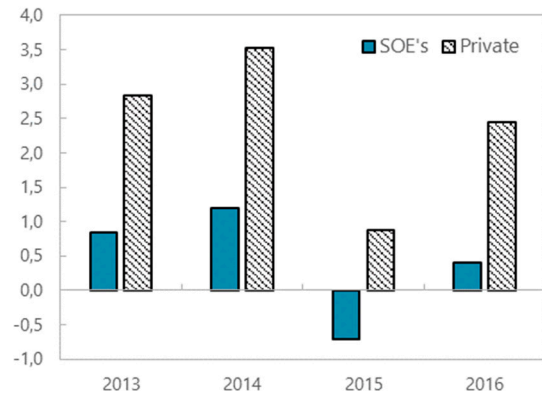
Источники: Белстат и расчеты сотрудников МВФ.

Рисунок 5. Белорусский нефинансовый корпоративный сектор: сельское хозяйство

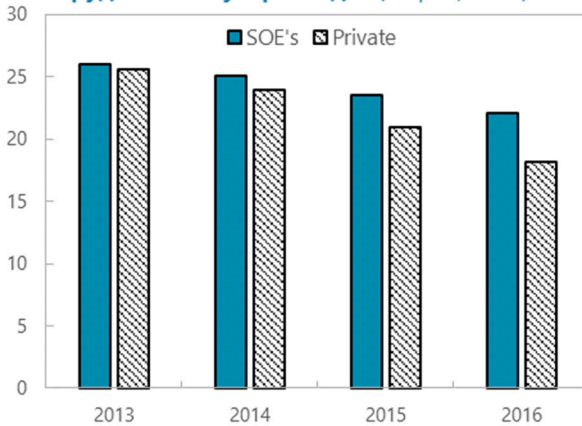
Сельское хозяйство: коэффициент возмещения затрат



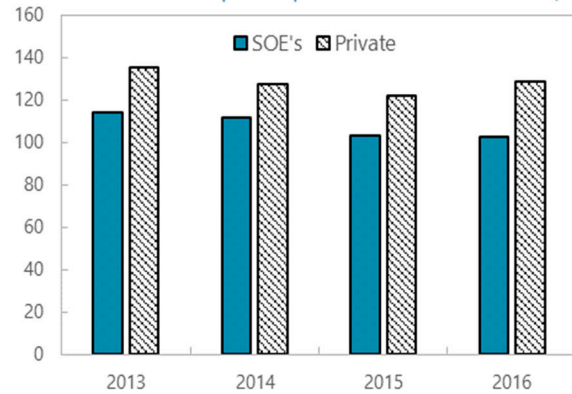
Сельское хозяйство: ROA (коэффициент)



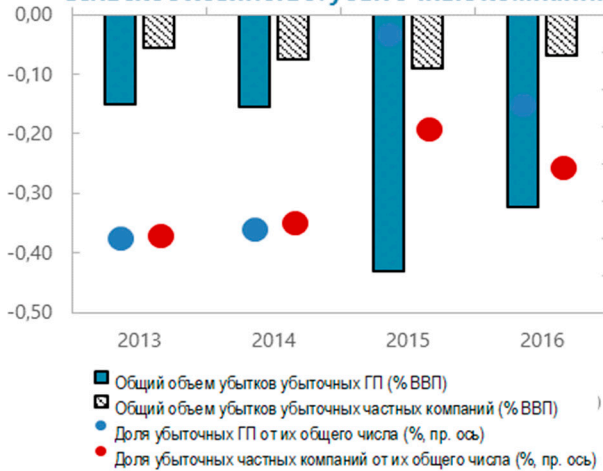
Сельское хозяйство: затраты на оплату труда в совокуп. расходах (в процентах)



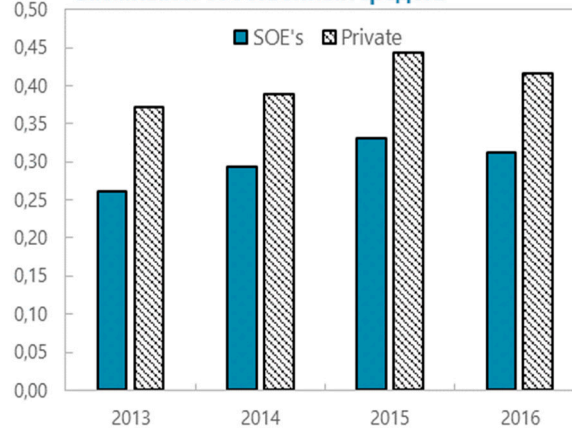
Сельское хозяйство: текущая ликвидность (краткосрочные активы в процентном отношении к краткосрочным обязательствам)



Сельское хозяйство: убыточные компании



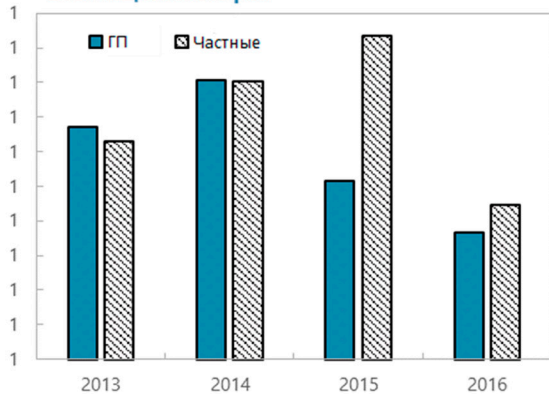
Сельское хозяйство: соотношение заемных и собственных средств



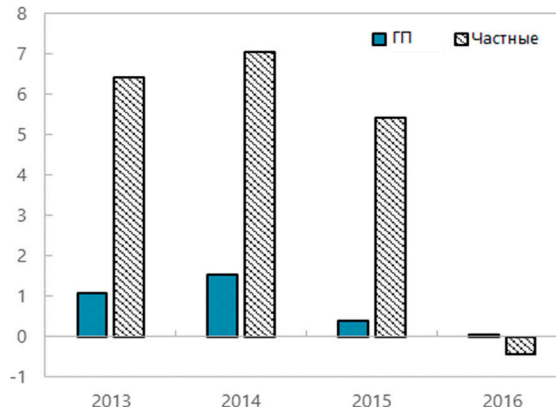
Источники: Белстат и расчеты сотрудников МВФ.

Рисунок 6. Белорусский нефинансовый корпоративный сектор: строительство

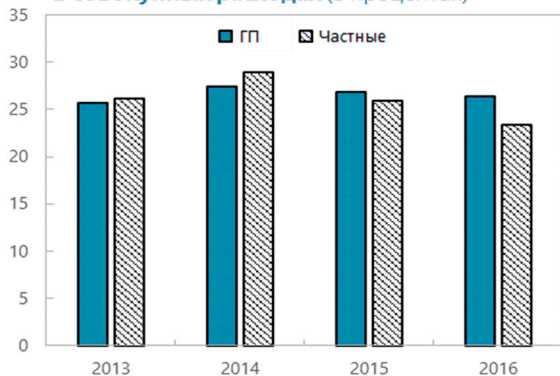
Строительство: коэффициент возмещения затрат



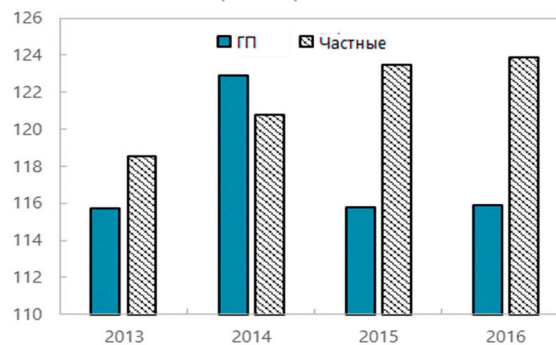
Строительство: ROA (коэффициент)



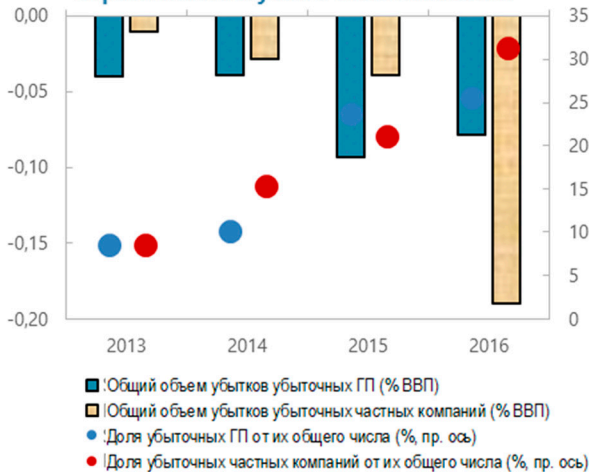
Строительство: затраты на оплату труда в совокупных расходах (в процентах)



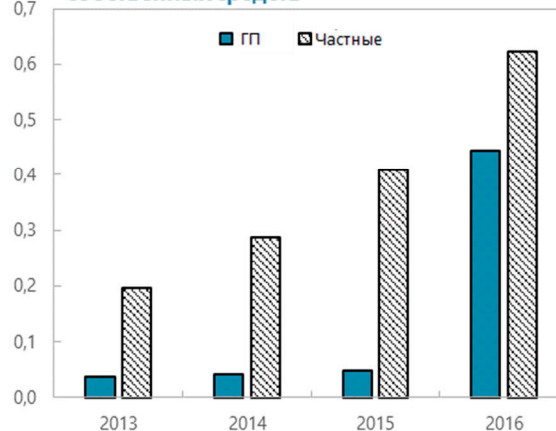
Строительство: текущая ликвидность (краткосрочные активы в процентном отношении к краткосрочным обязательствам)



Строительство: убыточные компании



Строительство: соотношение заемных и собственных средств



Источники: Белстат и расчеты сотрудников МВФ.

Литература

Belarus: Developing a Reform Strategy for SOEs, IMF Technical Assistance Report, November 2016

Белстат (2017), Основные показатели деятельности организаций государственного сектора за январь-декабрь 2016 г.

Böwer, Uwe (2017) State-Owned Enterprises in Emerging Europe: The Good, The Bad, and The Ugly”, IMF Working Paper

International Monetary Fund, Belarus: 2017 Article IV Staff Report

State-Owned Enterprises in the Development Process, OECD (2015)

State-Owned Enterprises in the EU: Lessons Learnt and Ways Forward in Post-Crisis Context, European Commission, Institutional Paper 031 (2016)

OECD guidelines on corporate governance of SOEs; <http://www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-SOEs.htm>

РЕСТРУКТУРИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ В БЕЛАРУСИ: ПОТЕНЦИАЛЬНОЕ ВЛИЯНИЕ НА ТРУДОВЫЕ РЕСУРСЫ¹

А. Общие сведения

1. В последние годы широко обсуждается вопрос о необходимости реформирования государственных предприятий (ГП) в Беларуси.

Персонал Фонда неоднократно призывал провести серьезное преобразование сектора государственных предприятий с целью повышения конкурентоспособности и эффективности распределения ресурсов, снижения рисков для бюджета и финансовой стабильности, а также создания более качественной основы устойчивого экономического роста. Долгосрочная поддержка неэффективных ГП с целью избежать социальных последствий реструктуризации не представляется возможной, так как для этого нет подходящих экономических условий. С учетом низких темпов экономического роста как в настоящее время, так и прогнозируемых на будущее, сокращения, по сравнению с предыдущими годами, экономической поддержки со стороны России, недостаточного притока прямых иностранных инвестиций и относительно медленного развития частного сектора, попытки разрешить финансовые проблемы ГП в индивидуальном порядке при помощи все более сложных и непрозрачных инструментов государственной поддержки, скорее всего, лягут дополнительным бременем на бюджет и приведут к дальнейшему росту объема как необслуживаемых кредитов в банковской системе, так и государственного долга².

Удельный вес организаций государственной и с долей государственной собственности в основных экономических показателях



2. Возможность существенного высвобождения рабочей силы в ходе реформирования ГП в Беларуси вызывает глубокую обеспокоенность в социальном плане и является одним из основных аргументов в пользу отсрочки проведения

¹ Подготовлено Марией Свидерской.

² См. Доклад МВФ по стране № 16/298 (2016 г.), в котором более подробно рассматриваются вопросы, касающиеся реформирования ГП и других структурных реформ в Беларуси.

реформ. ГП³ играют важнейшую роль в экономике, на их долю в 2016 году приходилось свыше 75 процентов промышленного производства, около 60 процентов инвестиций в основные фонды и около 1,5 млн списочной численности работников. Эксперты ссылаются на опыт других стран, в которых реструктуризация ГП часто сопровождалась сокращением занятости. Кроме того, согласно некоторым исследованиям, на ГП в Беларуси часто занято избыточное число работников (так как они склонны выступать в роли «работодателя в последней инстанции»⁴), и такие предприятия менее эффективны по сравнению с аналогичными частными предприятиями (Cuaresmo, et al. (2012) и World Bank (2012)).

3. Избыточному количеству рабочей силы на белорусских ГП уделялось много внимания, но с широким диапазоном оценок. По оценке Всемирного банка (World Bank, 2012), избыточная занятость на ГП составляла 10,3 процента, при этом самые высокие показатели избытка рабочей силы были в промышленности и строительстве. По оценкам Евразийского фонда стабилизации и развития (ЕФСР, 2016), показатели избыточной занятости были еще выше и составляли 20 процентов на ГП и 14 процентов от общего числа работников в масштабах всей экономики. Министерством труда и социальной защиты было установлено, что в период с января по сентябрь 2016 года на предприятиях, на которых была выявлена избыточная занятость, эта цифра составляла 5,4 процента. Анализ данных Белстата по вынужденной неполной занятости показал, что на уровне экономики в целом в течение 2016 года избыточная занятость составляла 2,3 процента, при этом он также свидетельствует о снижении динамики скрытой безработицы вследствие выхода экономики из рецессии (таблица 1).

Таблица 1. Оценки скрытой безработицы

		2015	2016	1-е полугодие 2017
Простой в течение всего рабочего дня (всей рабочей смены)	Кол-во работников, тыс.	204,3	148,5	80,6
	Продолжительность простоев, дней/чел.	21	18	10
Неполный рабочий день по инициативе работодателя	Кол-во работников, тыс.	320,2	252,4	115,3
	Продолжительность, дней/чел.	14	15	10,5
Скрытая безработица*, тыс.		140,5	100,9	32,0
как доля общей занятости		3,1	2,3	0,7

Источник: Белстат, Исследовательский центр ИПМ 02/2016.

* Неработающие в течение трех месяцев с 21 рабочим днем считаются потенциально безработными.

³ Здесь и ниже под государственными предприятиями понимаются предприятия, находящиеся в полной государственной собственности, либо с любой долей государственной собственности.

⁴ Ehrke et. al (2014), с. 10.

Мониторинг предприятий, проводимый Национальным банком Республики Беларусь, также свидетельствует о том, что по мере укрепления экономики количество предприятий с избыточной занятостью уменьшается. Однако по состоянию на август 2017 года число предприятий, на которых ожидается дальнейшее сокращение численности, по-прежнему превышает количество предприятий, планирующих наем новых работников.

Зарегистрированное сокращение избыточной рабочей силы может также отражать

фактическое сокращение штатов ГП. Данные

Белстата свидетельствуют о том, что в период с

2014 по 2016 год снижение списочной численности

работников ГП происходило достаточно

стабильными среднегодовыми темпами —

3,2 процента. Отсутствие подробных данных не

позволяет сделать окончательные выводы о

причинах сокращения штатов ГП (однако, по

имеющимся сведениям, можно предположить, что

оно, вероятно, связано с выходом на пенсию и

увольнением работников по собственному

желанию, и не имело целью повысить

эффективность хозяйственной деятельности). В то же время крупные и средние частные

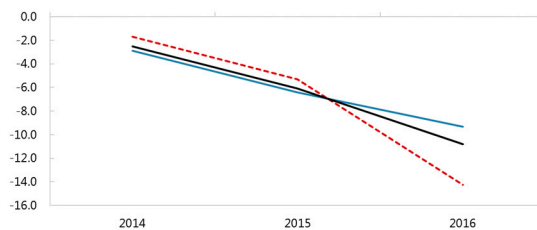
компании, а также иностранные компании, которые проводят более гибкую политику найма и

увольнения работников с учетом меняющихся макроэкономических условий, в 2016 году

сократили списочную численность работников почти на 10 процентов по сравнению с

предыдущим годом, по всей видимости, в ответ на рецессию.

Динамика списочной численности работников крупных и средних организаций, предоставляющих отчетность на ежемесячной основе (в процентах к уровню 2013 года)



Источник: Белстат.

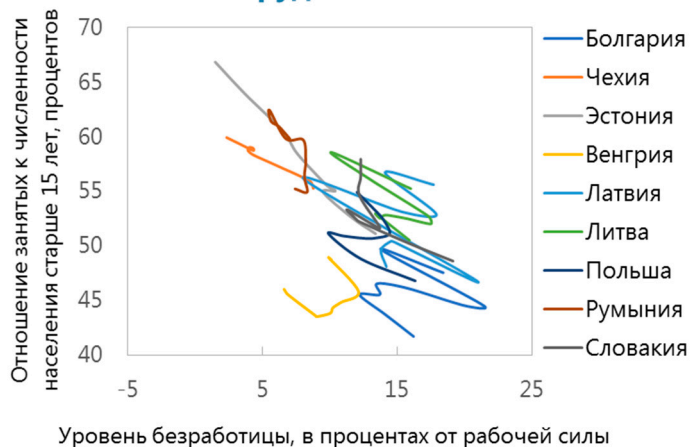
В. Международный опыт: влияние реструктуризации ГП на уровень безработицы

4. В качестве примера более быстрого проведения преобразований в секторе ГП часто приводится опыт 1990-х годов в странах Восточной и Центральной Европы.

В целом, экономическую ситуацию того времени можно описать как разрушение торговых

сетей, дерегулирование цен и рынков, а также бюджетные ограничения, что в значительной степени повлияло на динамику рынка труда. В таких условиях эти страны не могли откладывать реструктуризацию и приватизацию ГП. Несмотря на то, что переходные процессы в разных

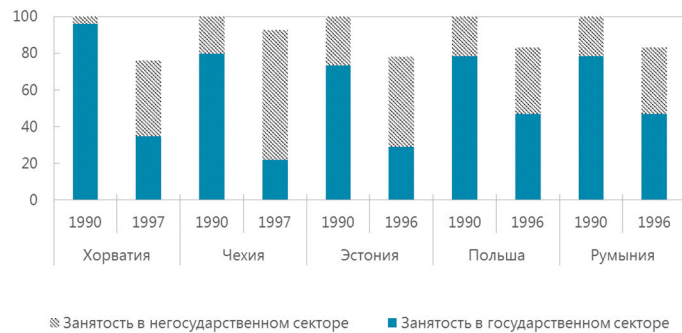
Рынки труда в 1991-2000



Источник: база данных ILOSTAT

странах региона проходили разными темпами, в целом этот период характеризовался перемещением рабочей силы между государственным и частным секторами, что отражало приватизационные процессы, а также темпы роста частного сектора (Schriff, et al., 2006). Однако частный сектор развивался не настолько быстро, чтобы полностью компенсировать высвобождение работников в секторе государственного управления и секторе ГП, что привело к значительному росту безработицы и сокращению общей занятости, в том числе в связи с досрочным выходом на пенсию, продлением отпусков по беременности и родам, а также уходом с рынка труда работников, потерявших надежду на трудоустройство.

Доля государственного и негосударственного секторов в занятости (1990=100)

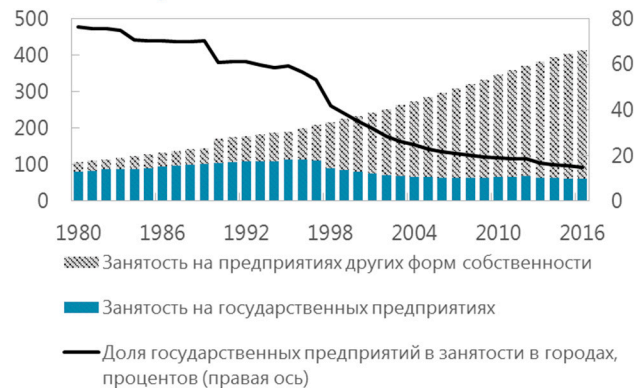


Источник: Обследование по вопросам статистики занятости в государственном секторе, МОТ, Октябрь 1998 года.

5. В то же время были введены более эффективные системы начисления и выплаты пособий по безработице. Это коснулось как условий предоставления пособий, так и их размера и продолжительности выплат, поскольку считалось, что безработица носит временный характер. Но число безработных во многих случаях быстро увеличивалось, а уровень безработицы оставался высоким, вследствие чего условия предоставления пособий и их уровни стали жестче регулироваться в целях сохранения ограниченных ресурсов и создания стимулов для поиска безработными новой работы (Nesporova, 2002).

6. Китай представляет собой типичный пример более постепенного подхода к реформированию ГП. Более быстрое реформирование, подразумевающее крупномасштабную приватизацию и потерю рабочих мест, с самого начала считалось неприемлемым вариантом, как по политическим мотивам, так и в связи с отсутствием государственной системы социального обеспечения для оказания поддержки уволенным работникам. Преобразование этого сектора началось в 1980-х годах, когда ГП впервые получили некоторую свободу в принятии управленческих решений, что выражалось в возможности продавать сверхплановую продукцию самостоятельно по рыночным ценам. Однако на первом этапе проведения реформ кардинального улучшения показателей деятельности в государственном секторе не произошло, а уровни безработицы почти не изменились. В конце 1990-х годов в рамках политики по принципу «пожертвовать

Занятость городского населения в Китае, 1980 – 2016 гг.



Источник: CEIC

меньшим ради большего» произошел крупномасштабный переход прав собственности малых и средних ГП, что имело существенные последствия в плане занятости населения. Эти последствия были несколько смягчены благодаря введению различных программ социальной защиты и восстановления занятости (целью которых, среди прочего, был отказ от привязки систем социальной защиты к ГП)⁵, а также благодаря бурному развитию частного сектора в период значительного экономического роста.



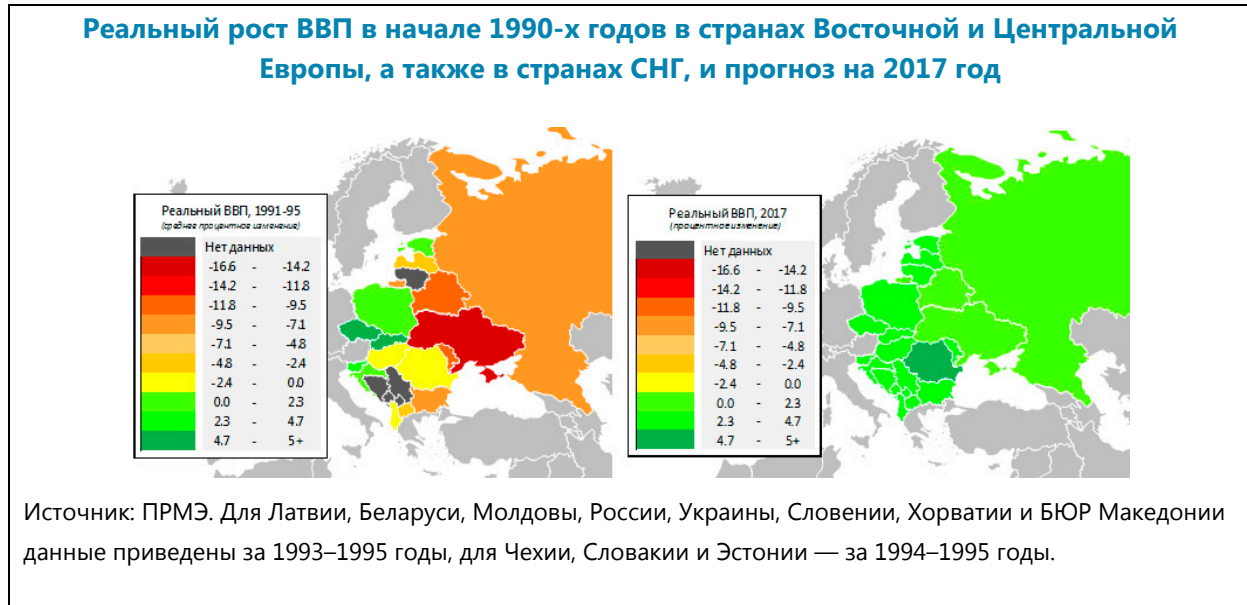
С. Осмотрительное применение международного опыта реформирования ГП

7. Следует с осторожностью подходить к использованию международного опыта для Беларуси, учитывая, что влияние реструктуризации ГП на занятость зависит от многих факторов. К ним относятся: (i) темпы реформирования ГП; (ii) темпы других макроэкономических реформ в стране; (iii) размер имеющихся буферных резервов экономической политики; (iv) внутренние экономические условия (например, рецессия, перспективы трудоустройства в частном секторе); (v) внешняя торговля и финансовые условия; (vi) государственные нормативные акты и соглашения (например, соглашения новых собственников приватизированных предприятий с официальными органами о скорости и масштабе оптимизации численности персонала); (vii) размер государственного сектора до проведения реформ.

8. Внешнеэкономическая обстановка, несмотря на ее ухудшение в последние годы, в настоящее время намного благоприятнее, чем в 1990-е годы. На рисунке ниже показан средний рост ВВП в 1991–1995 годах в Центральной и Восточной Европе, а также в странах СНГ, и прогноз роста ВВП в 2017 году. По сравнению с 1990-ми годами, торговые сети и каналы были восстановлены и стабилизировались, страны региона осуществили переход к

⁵ См. Gang, F., M. Lunati and D. O'Connor (1998) и Garnaut, R. Song, L. and Yao, Y. (2006).

рыночной экономике и переживают экономический рост. В то же время перспективы развития российской экономики продолжают играть для Беларуси очень важную роль в плане возможностей экспорта⁶ и получения финансовой поддержки.



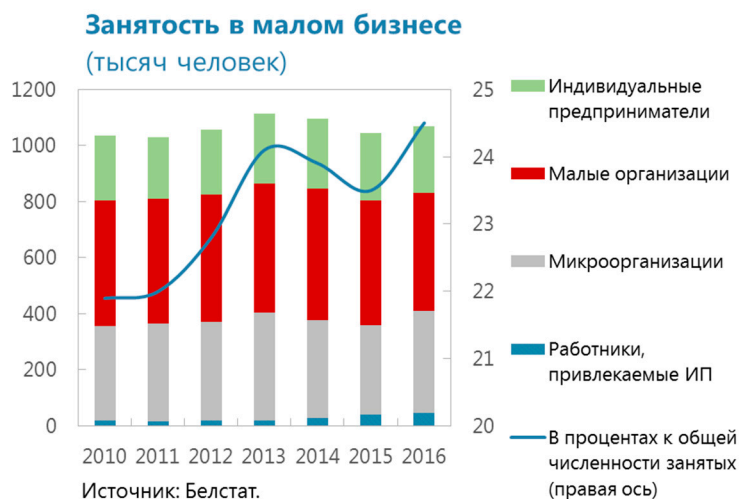
9. Влияние реформирования ГП на занятость в Беларуси может оказаться не таким значительным, как в странах Восточной и Центральной Европы.

Важно отметить, что в отличие от ситуации в перечисленных странах в 1990-е годы, когда в большинстве из них на начальном этапе экономических преобразований частный сектор был незначительным или отсутствовал, частный сектор Беларуси может принять значительную часть уволенных с ГП работников, если будут приняты надлежащие меры по стимулированию его развития. Например, в малых и микроорганизациях⁷ (большинство из которых находятся в частной или смешанной собственности), несмотря на сокращение среднего количества работников в 2014–2015 годах, все еще занято порядка 785 тысяч человек, что составляет 18 процентов от общего числа занятых в экономике в 2016 году. В свою очередь, списочная численность работников в средних и крупных частных и иностранных компаниях составляет порядка 623 тысяч человек даже после значительных сокращений последних трех лет. Число индивидуальных предпринимателей в последние годы остается достаточно стабильным (236 тысяч человек или 5 процентов от общей занятости в 2016 году). Таким образом, несмотря на отрицательное влияние недавней рецессии, оценочное количество работников в частных и иностранных

⁶ Более подробную информацию см. в документе «Беларусь: документ по отдельным вопросам, Диверсификация экспорта и торговые барьеры».

⁷ Малые организации — коммерческие организации со средней численностью работников от 16 до 100 человек на протяжении календарного года; микроорганизации — коммерческие организации со средней численностью работников до 15 человек и меньше на протяжении календарного года.

компаниях, а также самозанятых приближается к списочной численности работников в ГП. По данным Белстата, в 2014 году доля частных (без доли государственной собственности) и иностранных компаний в валовой добавленной стоимости достигла 50,1 процента по сравнению с 41,4 процента в 2009 году. Поэтому вполне вероятно, что комплексные меры по поддержке развития частного сектора наряду с улучшением макроэкономической обстановки могут содействовать смягчению последствий реструктуризации ГП.



10. Кроме того, официальные органы установили механизмы тщательного контроля за темпами и масштабами увольнений, например, в соответствии с действующим Законом «О занятости населения Республики Беларусь». Работодатели должны информировать государственные органы по труду и занятости о предстоящем «массовом высвобождении работников», представляя при этом сведения о квалификации и размере оплаты труда увольняемых работников. Массовое высвобождение определяется в случаях ликвидации предприятия со списочной численностью работников 25 человек и более; увольнения, эквивалентного процентному соотношению списочной численности работников, устанавливаемому Министерством труда и социальной защиты для предприятий различного размера, или в случае высвобождения процентного соотношения от числа занятых в экономике области или района. Если имеются трудности с поиском работы, то органы местного самоуправления могут отсрочить увольнения на период до шести месяцев или проводить их в течение одного года. Более того, существующая система социальной защиты достаточно развита, чтобы обеспечить выплату пособий и принятие иных мер, содействующих расширению возможностей трудоустройства, в ответ на растущие потребности. Любые сделки по приватизации также, вероятно, будут сопровождаться заключением соглашений по динамике занятости на соответствующих предприятиях.

Д. Оценка масштабов высвобождения рабочей силы и соответствующих бюджетных затрат при реформировании ГП в Беларуси

11. При оценке потенциального высвобождения рабочей силы в ходе реструктуризации ГП использовались два подхода. Допущения касательно увольнений делались на основании различных оценок избыточной численности работников, приведенных в предыдущих разделах. Для упрощения расчетов допускается, что увольнение работников происходит в начале каждого года на протяжении трехлетнего периода. Половина уволенных работников, которые не вышли на пенсию досрочно, трудоустраиваются через год, а остальные не

смогут найти работу в течение пятилетнего периода. Ввиду наличия существенных факторов неопределенности оба подхода должны рассматриваться в качестве иллюстративных сценариев⁸.

- В основе *первого подхода* лежат допущения, что большинство увольнений в ходе реструктуризации будет приходиться на ГП, относящиеся к промышленности, строительству и сельскому хозяйству. Эти допущения в большей степени основываются на общей и секторальной оценке избыточной занятости Всемирным банком (2012) ввиду комплексности применявшейся методологии. Половозрастной профиль списочной численности работников ГП, относящихся к этим видам экономической деятельности, оценивался в таком случае на основе общеэкономических показателей для этих видов экономической деятельности.
- В основе *второго подхода* лежат данные о списочной численности работников по формам собственности предприятий с половозрастной разбивкой и с допущением, что количество безработных, зарегистрированных по результатам обследования рабочей силы в 2016 году, удвоится в течение трехлетнего периода вследствие реструктуризации. Данные по «государственной собственности» корректируются в соответствии с оцениваемой списочной численностью работников бюджетных организаций, не подлежащих реструктуризации. При обоих подходах 40 процентов общего объема увольнений приходится на первый год, и по 30 процентов — на второй и третий годы.

Таблица 2. Допущения по увольнениям, тыс.

	Год 1	Год 2	Год 3	Итого
Подход 1				
Мужчины	64,7	48,5	48,5	161,6
Женщины	36,7	27,5	27,5	91,6
Итого	101,3	76,0	76,0	253,3
Подход 2				
Мужчины	61,6	46,2	46,2	153,9
Женщины	51,4	38,5	38,5	128,4
Итого	112,9	84,7	84,7	282,3

Источник: расчеты на основе данных Белстата.

12. Рассматриваемые бюджетные затраты охватывают принятие ряда комплексных мер, вероятное оказание поддержки и расширение систем социальной защиты,

⁸ Более точную оценку могут дать органы, отвечающие за управление государственными предприятиями и социальную защиту, на основе комплексного анализа показателей деятельности сектора государственных предприятий, что позволит более точно установить, какие предприятия являются нежизнеспособными и подлежат ликвидации, а на каких имеется избыток рабочей силы.

согласно предложениям, выдвинутым в последние годы персоналом Фонда (вставка 1).

В затраты включены выходные пособия, пособия по безработице, пенсии для досрочно вышедших на пенсию, издержки в связи с уменьшением взносов в Фонд социальной защиты населения и объема подоходного налога, а также затраты по линии государственной адресной социальной помощи (ГАСП), предоставляемой безработным, находящимся в данном статусе длительный период. В то же время допущение большего масштаба увольнений может поднять верхнюю границу оценки потенциальных бюджетных затрат на системы социальной защиты.

Вставка 1. Предполагаемые бюджетные затраты на социальную поддержку в ходе реструктуризации ГП

Для проведения расчетов предполагается, что всем работникам, попавшим под сокращение, будет выплачиваться выходное пособие в размере средней заработной платы за три месяца. Несмотря на то что выходное пособие выплачивается работодателем, убыточные государственные предприятия могут получать бюджетную поддержку для выплаты выходных пособий своим работникам. Сумма расходов на выплату выходных пособий зависит от разницы в уровне заработной платы мужчин и женщин, а также разбивки по гендерному признаку работников, попавших под сокращение. Для расчета выходных пособий и объема сокращения общего фонда заработной платы были использованы данные от декабря 2016 года по номинальной начисленной среднемесячной заработной плате мужчин и женщин с разбивкой по формам собственности, при этом исключается фонд заработной платы бюджетного сектора из категории государственной собственности и добавляется фонд заработной платы организаций смешанной собственности без иностранного участия.

В Беларуси допускается выход на пенсию на два года раньше общего пенсионного возраста в случае ликвидации предприятия и отсутствия возможности трудоустройства. Кроме того, уволенные по другим уважительным причинам работники вправе уйти на пенсию на год раньше наступления пенсионного возраста. В рамках обоих подходов было сделано два допущения относительно досрочного выхода на пенсию. Во-первых, работники предпенсионного возраста с большей вероятностью могут попасть под сокращение в случае реструктуризации. Во-вторых, они могут подпадать под условия досрочного выхода на пенсию и принять его, если размер пенсии будет существенно превышать размер пособия по безработице. Количество лиц, которые потенциально могут выйти на пенсию досрочно, зависит от допущения, определяющего половозрастную структуру увольняемых работников. Для расчета соответствующих расходов были использованы данные о среднем размере пенсии по возрасту от декабря 2016 года.

Предполагается, что размер пособий по безработице будет повышен до уровня бюджета прожиточного минимума для трудоспособного населения по состоянию на декабрь 2016 года (193,14 белорусских рубля), и оно будет выплачиваться официально зарегистрированным безработным на протяжении 12 месяцев. Выплата пособия на протяжении 12 месяцев производится с тем, чтобы удовлетворить возможную потребность бывших работников государственных предприятий в более длительном сроке поиска работы, и этот срок может корректироваться в зависимости от общего экономического положения и на основе углубленного анализа данных обследования рабочей силы¹. Количество получателей пособия в каждом году соответствует количеству уволенных работников за вычетом досрочно вышедших на пенсию.

Если пособия по безработице будут увеличены, могут появиться некоторые дополнительные бюджетные затраты, не имеющие прямого отношения к реструктуризации государственных предприятий, поскольку ранее не зарегистрированные безработные могут обратиться в государственную службу занятости. Кроме того, небольшая часть работников с очень низкой заработной платой может перейти на пособие по безработице. Вместе с тем, ввиду отсутствия данных обследования рабочей силы, не представляется возможным делать обоснованные допущения о динамике безработицы, не связанной с увольнением работников государственных предприятий.

Вставка 1. Предполагаемые бюджетные затраты на социальную поддержку в ходе реструктуризации ГП (окончание)

Также были учтены потери доходов бюджета и Фонда социальной защиты населения вследствие уменьшения фонда оплаты труда. Они были рассчитаны посредством суммирования количества сокращенных работников в каждом году, количества работников, сокращенных в предыдущие годы и не нашедших работу, и количества досрочно вышедших на пенсию до достижения общего пенсионного возраста. Сокращение фонда оплаты труда оценивалось на основе данных по гендерно-дифференцированной номинальной начисленной среднемесячной заработной плате. Также принято допущение, что половина длительно безработных вследствие реструктуризации государственных предприятий, не имеющих иных источников доходов, многие из которых могут быть главными кормильцами в семьях, обратится за получением государственной адресной социальной помощи (ГАСП), которая представляет собой пособие в размере бюджета прожиточного минимума в среднем на душу населения, предоставляемого на максимальный срок шесть месяцев в течение календарного года. Необходимо отметить, что порядок предоставления ГАСП может корректироваться для решения проблем, связанных с длительной безработицей.

¹Международный опыт в отношении продолжительности предоставления пособия по безработице варьируется в широком диапазоне (от 3 месяцев до нескольких лет). Она может зависеть от накопленного трудового стажа (Хорватия), накопленного страхового стажа (Болгария, Венгрия, Литва, Эстония), возраста безработного (Чехия), уровня безработицы в конкретном регионе по сравнению со средним по стране (Польша) и т.д. Для ознакомления с дополнительными примерами стран-членов ЕС и ЕАСТ см. сравнительные таблицы базы данных MISSOC.

Таблица 3. Результаты оценки бюджетных затрат

	Год 1	Год 2	Год 3	Год 4	Год 5
Подход 1 (млн белорусских рублей, в ценах декабря 2016 г.)					
Выходное пособие	248,3	186,2	186,2	0,0	0,0
Досрочный выход на пенсию	101,0	176,8	153,1	77,3	0,0
Пособия по безработице	171,0	128,2	127,3	0,0	0,0
ГАСП	0,0	19,3	33,8	48,2	48,2
Потери в доходах	476,6	660,5	758,4	532,0	433,1
Итого	996,9	1171,1	1258,7	657,5	481,3
Подход 1 (как доля номинального ВВП 2016 г.)					
Выходное пособие	0,3	0,2	0,2	0,0	0,0
Досрочный выход на пенсию	0,1	0,2	0,2	0,1	0,0
Пособия по безработице	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0
ГАСП	0,0	0,02	0,04	0,05	0,05
Потери в доходах	0,5	0,7	0,8	0,6	0,5
Итого	1,1	1,2	1,3	0,7	0,5
Подход 2 (млн белорусских рублей, в ценах декабря 2016 г.)					
Выходное пособие	273,4	205,1	205,1	0,0	0,0
Досрочный выход на пенсию	185,9	325,3	282,8	143,4	0,0
Пособия по безработице	144,4	108,2	105,8	0,0	0,0
ГАСП	0,0	13,3	23,3	32,8	32,8
Потери в доходах	525,0	773,4	824,2	541,7	360,1
Итого	1128,7	1425,3	1441,1	717,9	392,8
Подход 2 (как доля номинального ВВП 2016 г.)					
Выходное пособие	0,3	0,2	0,2	0,0	0,0
Досрочный выход на пенсию	0,2	0,3	0,3	0,2	0,0
Пособия по безработице	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0
ГАСП	0,0	0,01	0,02	0,03	0,03
Потери в доходах	0,6	0,8	0,9	0,6	0,4
Итого	1,2	1,5	1,5	0,8	0,4

Источник: расчеты на основе данных Белстата

Е. Последующие и дополнительные меры по смягчению последствий реструктуризации ГП

13. Меры макроэкономической и структурной политики, ориентированные на устойчивый экономический рост, помогут обеспечить высокие темпы роста частного сектора. В случае Беларуси к таким мерам относятся сбалансированная и ответственная денежно-кредитная и бюджетно-налоговая политика, дальнейшее дерегулирование цен и товарных рынков, развитие финансового сектора, а также постепенный поэтапный отказ от

директивного кредитования. Равный доступ к ресурсам всех участников рынка должен быть обеспечен посредством развития прозрачных и конкурентных рынков.

14. Особо важное значение имеют реформы, направленные на устранение барьеров для создания рабочих мест в частном секторе и его развития. Бурный рост занятости в частном секторе поможет обеспечить трудоустройство работников государственных предприятий, попавших под сокращение. Например, для того чтобы трудоустроить еще 150 тысяч человек за три года (около 10 процентов списочной численности работников государственных предприятий в 2016 году), крупным и средним частным и иностранным компаниям придется ежегодно увеличивать списочную численность работников на 7,5 процента, что резко контрастирует с динамикой последнего времени. Эти темпы роста могут быть немного ниже при одновременном росте занятости в малых и микроорганизациях, а также увеличении числа индивидуальных предпринимателей. Поэтому необходимо принимать меры по улучшению делового климата, например, посредством уменьшения административной нагрузки на компании, ослабления финансовых санкций за мелкие нарушения, декриминализации отдельных экономических преступлений и т.д.⁹ Должен укрепляться институт собственности, включая, среди прочего, признание того, что по истечении определенного периода времени договоры о приватизации не подлежат оспариванию в судах.

15. В плане финансовых возможностей необходимо поддерживать развитие малого и среднего бизнеса¹⁰, а также программы самозанятости населения. В качестве примеров реформ, проводившихся в 1990-е годы в странах Восточной и Центральной Европы, можно привести схемы кредитования индивидуальной трудовой деятельности в Польше и стимулирование самозанятости в Венгрии посредством осуществления периодических выплат для ее поддержки и 50-процентной скидки при оплате консультационных услуг по ведению бизнеса (Wilson and Adams, 1994). В настоящее время государственная служба занятости Беларуси уже помогает безработным начать индивидуальную трудовую деятельность, оказывая им консультационные услуги и выдавая субсидии в размере от 11 до 20 бюджетов прожиточного минимума¹¹ в среднем на душу населения (197,57 белорусских рубля с 1 августа 2017 года). В 2016 году такую помощь получили 1 810 человек. Таким образом, условия оказания такой финансовой поддержки самозанятости могут корректироваться, чтобы удовлетворять потенциальный рост спроса, обеспечивая надлежащий уровень отбора заявителей. Кроме того, следует рассмотреть возможность предоставления ресурсов на условиях возвратности. Другим методом поддержки найма в частном секторе может быть предоставление временной

⁹ Некоторые многообещающие меры в этой области предусмотрены в подготавливаемом пакете нормативных правовых актов, предназначенных для улучшения условий предпринимательской деятельности в Беларуси, общественное обсуждение которых закончилось 12 мая 2017 года и которые в своем большинстве были приняты осенью 2017 года.

¹⁰ Один из проектов в этой области реализуется с 2014 года Банком развития Республики Беларусь.

¹¹ Бюджет прожиточного минимума (БПМ) определяется как денежная стоимостная величина минимального прожиточного уровня (это минимальный набор продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья и обеспечения жизнедеятельности человека определенной социальной группы), рассчитываемая Министерством труда и социальной защиты.

финансовой помощи (прямой или косвенной) для выплаты заработной платы новым работникам.

16. Но одних лишь этих мер будет недостаточно, если частным компаниям не будут обеспечены равные конкурентные условия с государственными предприятиями.

Согласно опросу малых и средних предприятий, проведенному исследовательским центром ИПМ в апреле 2017 года, только 12,9 процента опрошенных указали, что компании государственного и частного секторов находятся в равных условиях. 25,5 процента опрошенных отнесли неравные условия ведения хозяйственной деятельности по сравнению с государственными предприятиями к одному из пяти наиболее значимых барьеров, препятствующих развитию бизнеса. Среди проблем наиболее часто упоминались: неравное отношение со стороны контролирующих органов, разные ставки арендной платы, разные цены на сырье, неравные условия получения разрешений и лицензий, а также неравный доступ к кредитам. Из этого следует, что официальным органам следует поставить себе целью обеспечение равного отношения к предприятиям любой формы собственности, что относится не только к государственной финансовой поддержке, но и к другим сферам экономических отношений.

Г. Возможные корректировки действующей политики в области социальной защиты

17. Государству следует обеспечить надлежащую социальную защиту работникам, попавшим под сокращение в результате реструктуризации государственных предприятий. Предоставление выходных пособий, а также пособий по безработице — общепринятые методы непосредственного реагирования. В Беларуси выходные пособия в размере заработной платы за три месяца выплачиваются работникам с любым стажем в случае прекращения трудового договора в связи с сокращением персонала или ликвидацией организации. Согласно базе данных «Ведение бизнеса – 2017», в Беларуси в настоящее время работникам с небольшим стажем выплачиваются более высокие выходные пособия по сравнению с другими обследованными странами, и, в то же время, размер выходного пособия в стране для работников с любым стажем близок к среднему. Вместе с тем по причине широкого распространения трудовых контрактов сроком от одного года до трех лет большинство увольнений происходит после их истечения и не предусматривает выплату выходного пособия. Например, в период с 2010 по 2016 год доля прекращения действия трудовых договоров в связи с ликвидацией предприятия или сокращением персонала составляла от 0,8 до 1,6 процента от общего количества прекращенных трудовых договоров в средних и крупных компаниях, представляющих отчетность Белстату. В среднесрочной перспективе необходимо пересмотреть систему срочных трудовых контрактов, с тем чтобы чаще заключались бессрочные трудовые договоры¹², что обеспечит лучшую защиту

¹² Подобное мнение также было высказано в сентябре 2017 года руководством Федерации профсоюзов Беларуси, являющейся крупнейшим объединением работников в стране.

работников и повысит заинтересованность работодателей в более эффективном использовании трудовых ресурсов.

18. В настоящее время в Беларуси сложился низкий уровень пособий по безработице, не способный обеспечить надлежащую социальную защиту.

Представляется целесообразным увеличить размер пособий по безработице всем категориям зарегистрированных безработных хотя бы до уровня бюджета прожиточного минимума для трудоспособного населения. Благодаря этому снизится риск бедности не только для работников государственных предприятий в процессе реструктуризации, но также для тех, кто уже потерял работу по причине ухудшения ситуации на рынке труда во время недавней рецессии¹³. В целом, размер и продолжительность выплаты пособий по безработице должны определяться таким образом, чтобы поддерживать уровень жизни потерявших работу в течение времени, когда они активно занимаются поиском нового рабочего места. В случае реструктуризации государственных предприятий на продолжительность безработицы будут влиять такие разнообразие факторы, как темп взаимодополняющих экономических реформ и соответствующая стадия экономического цикла. С одной стороны, вполне вероятно, что определенная часть уволенных работников не сможет быстро найти работу из-за несоответствия квалификации, и им потребуется более долговременная поддержка, с другой стороны, вопросы, касающиеся бюджетных ограничений и принятия мер стимулирования поиска работы, также требуют тщательного рассмотрения. При анализе возможного размера пособий по безработице и продолжительности их выплат должны в полной мере использоваться данные обследования рабочей силы, а также показатели занятости на государственных предприятиях, регулярно представляющих отчетность Белстату.

¹³ Однако при этом также следует рассмотреть вопрос о дифференциации размеров пособий по безработице с учетом причины увольнения в целях предотвращения проявления чрезмерной щедрости в рамках системы.

Таблица 4. Коэффициенты замещения при повышении размеров пособий по безработице

Номинальная начисленная средняя зарботная плата, май 2017 г. (бел. руб.)	Доля работников (в процентах)	Середина диапазона зарботной платы (бел. руб.)	БПМ для трудоспособного населения, май 2017 г. (бел. руб.)	Коэффициент замещения (в процентах)
до 300	10,4	300		68,1
от 300,1 до 400	13,5	350		58,4
от 400,1 до 500	13,5	450		45,4
от 500,1 до 600	12,8	550		37,2
от 600,1 до 800	20,6	700	204,35	29,2
от 800,1 до 1000	12,5	900		22,7
от 1000,1 до 1500	11,7	1250		16,3
от 1500,1 до 2000	2,8	1750		11,7
Более 2000	2,2	2000		10,2
Средневзвешенный коэффициент замещения, проценты				37,2

Источник: расчеты на основе данных Белстата.

19. Необходимо также пересмотреть требование об обязательном участии зарегистрированных безработных в оплачиваемых общественных работах.

Оплачиваемые общественные работы выступают в качестве возможности трудоустройства для лиц, не имеющих другого источника доходов, а также как тест на желание работать. В случае более крупномасштабных увольнений необходимо будет расширить программу оплачиваемых общественных работ, что, вероятно, приведет к снижению их эффективности. Кроме того, виды деятельности, предлагаемые в качестве общественных работ, не должны совпадать с временными вакансиями в частном секторе.

20. В среднесрочной перспективе могут быть полезны хорошо продуманные активные меры политики на рынке труда.

Государственная служба занятости предлагает различные виды услуг, такие как профессиональная переподготовка, содействие самозанятости и т.д. (таблица 5). Однако эффективность существующих мер трудно оценить. Разработка программ активных мер на рынке труда должна быть улучшена на основе данных о возможных крупномасштабных увольнениях, которые государственная служба занятости получает от работодателей, а также посредством более тесного сотрудничества с работодателями из состава частного сектора. Необходимо на постоянной основе оценивать эффективность всех программ для внесения в них необходимых корректировок.

Таблица 5. Реализация активных мер политики на рынке труда

	2014	2015	2016
Направлено в органы по труду, занятости и социальной защиты для оказания помощи в трудоустройстве (тыс.)	231,1	250,6	239,2
в том числе:			
зарегистрированы как безработные (тыс.)	148,1	182,1	167,6
Трудоустроено — всего (тыс.)	159,1	151,8	159,8
в том числе			
Трудоустроено зарегистрированных безработных (тыс.)	108,6	107,4	109,0
Направлено на курсы профессиональной подготовки, переподготовки, повышения квалификации и учебные курсы (тыс.)	9,2	8,7	11,0
Количество безработных, получивших содействие в организации предпринимательской деятельности (чел.)	1979	1822	1810
Направлено на оплачиваемые общественные работы (тыс.)	53,3	55,3	55,8
Количество переселенных семей безработных	252	168	151

Источник: Министерство труда и социальной защиты.

21. Официальные органы начали разрабатывать новую систему страхования на случай безработицы, но в итоге было решено не вводить ее в ближайшее время, а также не повышать размер пособий по безработице. Схема страхования должна была охватывать зарегистрированных безработных, имеющих не менее одного года трудового стажа с выплатой обязательных страховых взносов. Размер пособия должен был составлять 60 процентов средней заработной платы работника, оно должно было выплачиваться на протяжении периода до шести месяцев (70 процентов средней заработной платы в течение первых 13 недель пребывания без работы и 50 процентов — в течение последующих 13 недель). Для финансирования этой схемы страхования было предложено увеличить отчисления с 35 процентов в настоящее время до 35,5 процента. Дополнительные 0,5 процента должны были быть зарезервированы только для страхования на случай безработицы и находиться в ведении Фонда социальной защиты населения. Предполагалось, что отчисления будут поровну разделены между работником (0,25 процента) и работодателем (0,25 процента). Однако в октябре 2017 года было объявлено, что Министерство труда и социальной защиты решило не вводить страхование на случай безработицы в ближайшем будущем. Также сообщалось, что максимальный размер пособий по безработице останется

неизменным (две базовых величины или 46 белорусских рублей по состоянию на октябрь 2017 года).

Г. Заключение

22. Несмотря на то что для рынка труда последствия реструктуризации государственных предприятий, вероятно, будут значительными, они могут быть гораздо менее тяжелыми, чем в странах Центральной и Восточной Европы в 1990-х годах. На начальном этапе перехода к рыночной экономике в Беларуси уже были проведены многие из неотложных макроэкономических реформ. Тот факт, что доля занятых в организациях, находящихся в государственной собственности, и организациях с долей государственной собственности уменьшилась с 64 процентов в 2009 году до примерно 58 процентов в 2015 году, возможно, свидетельствует о том, что избыточная численность работников (которая, по всей вероятности, меньше, чем в других странах сразу же после распада Советского Союза) очень плавно сокращается вследствие увольнений по собственному желанию и выхода работников на пенсию, даже без крупномасштабной реструктуризации. Уже существующий частный сектор может поглотить значительную часть попавших под сокращение работников, если будут приняты комплексные меры политики по поддержке развития частного сектора. Кроме того, в целях контроля за темпами и масштабами увольнения работников может в полной мере использоваться хорошо развитая система организации социальной поддержки. Если будет решено продолжать использовать более постепенный подход (как, например, в Китае), масштаб увольнений будет меньше, но повышение эффективности в таком случае может оказаться недостаточным, чтобы обеспечить более высокий экономический рост в более долгосрочной перспективе.

23. Оценка бюджетных затрат на меры социальной защиты в период реструктуризации государственных предприятий свидетельствует о том, что эти затраты не выходят за разумные рамки, даже если реструктуризация будет производиться в очень короткие сроки. Потенциальная экономия средств в результате реструктуризации в среднесрочной перспективе может превысить затраты на системы социальной защиты, поскольку первыми, скорее всего, будут реструктурированы стабильно убыточные предприятия. Улучшения в распределении ресурсов, а также сокращение различных форм государственной поддержки должны повысить эффективность государственных предприятий и снизить государственные издержки. Реструктурированные предприятия также смогут экономить на оплате труда, если сохранят тот же уровень производства при меньшем числе работников.

24. Хорошо продуманная система социальной защиты населения с достаточным финансированием также может помочь сгладить отрицательное влияние реструктуризации государственных предприятий на занятость. Попавшим под сокращение работникам необходимо обеспечить достаточный уровень социальной защиты на период поиска работы. Комплексный анализ имеющихся данных и информации может помочь скорректировать действующие меры социальной защиты для решения проблем,

связанных с последствиями масштабных увольнений работников государственных предприятий. Необходимо на постоянной основе проводить оценку эффективности пассивных и активных мер политики на рынке труда. Органам социальной защиты и местным исполнительным органам следует тесно сотрудничать с потенциальными работодателями из состава частного сектора. Например, списочная численность работников сектора ИКТ в 2016 году составляла примерно 85 тысяч человек, исследование компании EY 2017 года, проведенное среди резидентов Парка высоких технологий, показало, что «88 процентов компаний планируют увеличить численность своих работников в течение двух-трех лет, а 52 процента — увеличить ее более чем на 25 процентов» (EY, 2017, с. 42). Хотя предположения о масштабе потенциальных межотраслевых перемещений должны быть реалистичными, возможно попробовать организовать программы профессиональной переподготовки, руководствуясь потребностями ИТ-компаний. Кроме того, частные компании, виды деятельности которых совпадают с видами деятельности ликвидируемых или сокращающих численность работников предприятий, также могут быть заинтересованы в заблаговременном получении от официальных органов информации о предстоящих увольнениях, чтобы нанять определенное число уволенных работников.

Литература

Chubrik, A., 2016, Three questions about one irresolvable task of the Belarusian economy, IPM Research Center Commentary 02/2016, (Minsk: IPM Research Center)

Cuaresmo, J., Oberhofer, H., Vincelette, G. (2012). Firm growth and productivity in Belarus: New empirical evidence from the machine building industry, World Bank Policy Research Working Paper No. 6005, (Washington, D.C.: World Bank).

Ehrke J., Shymanovich G., Kirchner R. (2014) Improving the Management of State-Owned Enterprises in Belarus, German Economic Team Belarus, IPM Research Center Policy Paper Series PP/03/2014.

Евразийский фонд стабилизации и развития, 2016 год. Оценка отчета Министерства финансов Республики Беларусь о выполнении условий второго транша финансового кредита ЕФСР, (Москва: Евразийский фонд стабилизации и развития).

EY, 2017, The IT industry in Belarus: 2017 and beyond, EY report, Minsk

Garnaut, R.; Song, L. and Yao, Y., 2006. Impact and significance of state-owned enterprise restructuring. The China Journal, 55.

Gang, F., M. Lunati and D. O'Connor 1998, Labor market aspects of state enterprise reform in China, OECD Development Centre Working Papers, No. 141, (OECD Publishing, Paris)

Hammouya, M. 1999, Statistics on public sector employment: methodology, structures and trends, ILO Working Paper SAP 2.85/WP.144 (Geneva: International Labor Organization)

International Monetary Fund, 2016, Republic of Belarus—Staff Report for the 2016 Article IV Consultation, IMF Country Report No. 16/298, (Washington D.C.: International Monetary Fund)

Nesporova, A. 2002, Why unemployment remains so high in Central and Eastern Europe, Employment Paper 2002/43, (Geneva: International Labor Organization).

Schiff Jerald A. and others, 2006, Labor Market Performance in Transition; The Experience of Central and Eastern European Countries, IMF Occasional Paper No. 248, (Washington D.C.: International Monetary Fund).

Wilson, S.; Adams, A. 1994. Self-employment for the unemployed: experience in OECD and transitional economies. World Bank discussion papers; no WDP 263. (Washington, D.C.: World Bank)

World Bank, 2012, Belarus country economic memorandum: economic transformation for growth. (Washington, DC: World Bank)

Закон Республики Беларусь № 125-З «О занятости населения Республики Беларусь» от 15 июня 2006 года

Постановление Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь № 47 от 2 апреля 2009 года «О критериях массового высвобождения работников»

Указ Президента Республики Беларусь № 41 от 19 января 2012 года «О государственной адресной социальной помощи»

РОСТ КРЕДИТА: ПРИМЕР ВОССТАНОВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКИ БЕЗ РОСТА КРЕДИТОВАНИЯ?¹

А. Введение

1. Рост объемов кредитования экономики в Беларуси продолжает замедляться, несмотря на ранние признаки экономического восстановления после рецессии 2015-2016 годов. Хотя пока еще рано утверждать, что Беларусь вступила в период восстановления экономики, не сопровождающийся ростом кредитования, представляется, что целый ряд факторов спроса и предложения указывают на затяжное замедление роста кредитования. В настоящем документе рассматривается кредитная динамика накануне рецессии, обсуждается возможность экономического восстановления без роста кредитования в Беларуси и приводятся рекомендации по устранению структурных недостатков в финансовом и корпоративном секторах.

2. Примерно в двадцати процентах случаев за рецессиями следует не сопровождающееся ростом кредитования восстановление экономики, в ходе которого реальный рост объемов кредитования остается отрицательным в первые три года восстановления (Abiad, Dell'Ariccia and Li, 2011). Анализ 388 случаев восстановления без роста кредитования и нормального восстановления в странах с развитой экономикой, странах с формирующимся рынком и развивающихся странах показывает, что в условиях «бескредитного» восстановления экономический рост происходит в среднем на треть более низкими темпами, а период восстановления является более затяжным. Авторы работы обнаруживают, что вероятность такого «бескредитного» восстановления повышается, если ему предшествуют кредитный подъем и спад и/или банковский кризис. В работе указывается, что, хотя замедленный рост кредитования может быть связан с наличием избыточных мощностей и низкой потребностью в финансировании, он может быть также обусловлен ужесточением условий кредитования из-за ухудшения состояния балансов банков, препятствующего доступу фирм к финансированию. В период «бескредитного» восстановления экономики более низкие темпы роста, как правило, отмечаются в тех отраслях, которые в большей мере зависят от внешнего финансирования (например, банковских кредитов), что указывает на ослабление финансового посредничества как на главную причину этого.

В. Динамика кредитования в Беларуси

Общие сведения

3. В последние полтора десятилетия в Беларуси наблюдается быстрый рост кредитования, опирающийся на высокие темпы экономического роста и

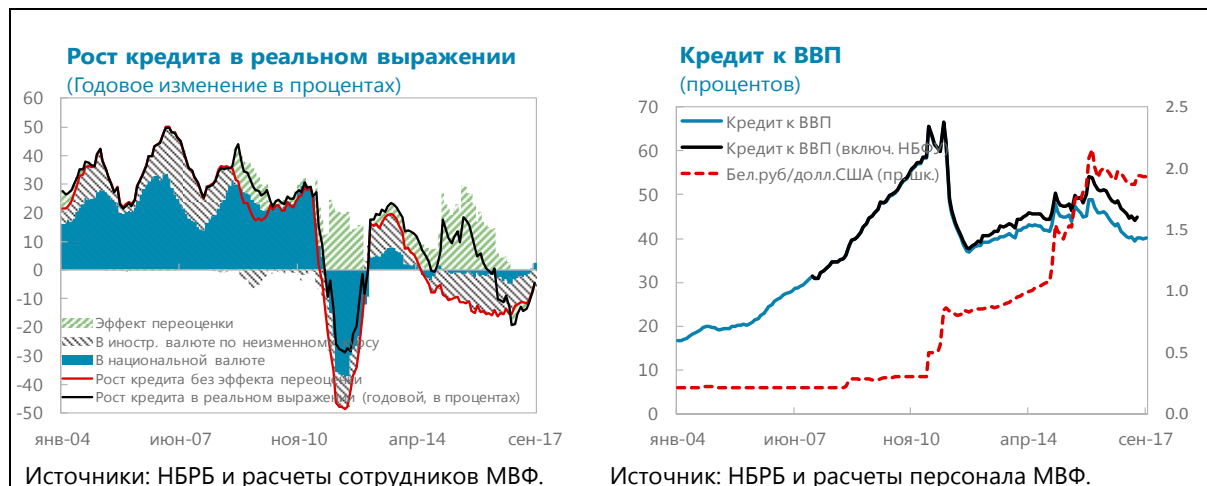
¹ Подготовлено Сумико Огава.

стимулируемый государственной политикой. Среднегодовой рост чистого объема кредитов экономике в период с января 2003 года по сентябрь 2017 года составлял 40 процента в номинальном и 19 процентов в реальном выражении, а величина отношения объема кредитов к ВВП неуклонно возрастала с 15,7 процента на конец 2002 года до своего наивысшего значения 66,1 процента в октябре 2011 года, прежде чем снизиться до уровня менее 40 процентов после резкого падения обменного курса в 2011 и 2012 годах.

- *Период с 2004 года по середину 2011 года.* В условиях относительно стабильного обменного курса реальный рост кредитования составлял, в среднем, 34,6 процента в 2004-2008 годах. Ведущая роль в этом росте принадлежала кредитам в национальной валюте, объем которых увеличивался в среднем на 40 процентов в год в реальном выражении, составив более чем 2/3 общего роста кредитов за этот период. Кредиты в иностранной валюте также быстро росли, в среднем на 22 процента в год за этот период, при этом процентная ставка по новым кредитам была на 2-3 процента ниже ставки по кредитам в национальной валюте. Однако после снижения обменного курса в начале 2009 года рост кредитов в иностранной валюте при расчете по постоянному обменному курсу оказался отрицательным. Тем не менее, общий реальный объем кредитов продолжал расти быстрыми темпами, в среднем на 28,7 процента, до конца апреля 2011 года, чему способствовал непрерывный быстрый рост депозитов в национальной валюте. Уровень долларизации кредита снизился с 49 процентов на конец 2003 года до минимального уровня 22,1 процента на конец 2010 года, а отношение объема кредитов к ВВП резко возросло с 16,8 процента в январе 2004 года до 58,3 процента в апреле 2011 (непосредственно накануне снижения курса).
- *С середины 2011 года до конца 2012 года.* Обменный курс начал испытывать давление в условиях увеличения дефицита счета текущих операций, вызванного политикой наращивания объемов кредитования и увеличения заработной платы и сокращения резервных запасов. Реальный рост кредитов стал резко отрицательным, как с учетом, так и без учета эффекта переоценки, в условиях быстрого повышения инфляции. Величина отношения объема кредитов к ВВП резко снизилась до 36,9 процента в июле 2012 года. Совокупное снижение курса национальной валюты более чем на 180 процентов за этот период привело к четырехкратному увеличению номинальной стоимости кредита в иностранной валюте в пересчете в белорусские рубли, оказывая давление на балансы корпораций и задолженность². Несмотря на серьезные последствия для общего объема и бремени обслуживания кредитов в иностранной валюте, особенно в случае нехеджированных заемщиков, общесистемный показатель доли необслуживаемых кредитов лишь немного повысился до своей наивысшей отметки 5,5 процента на конец 2012 года по сравнению с 2,8 процента в 1-м квартале 2011 года.

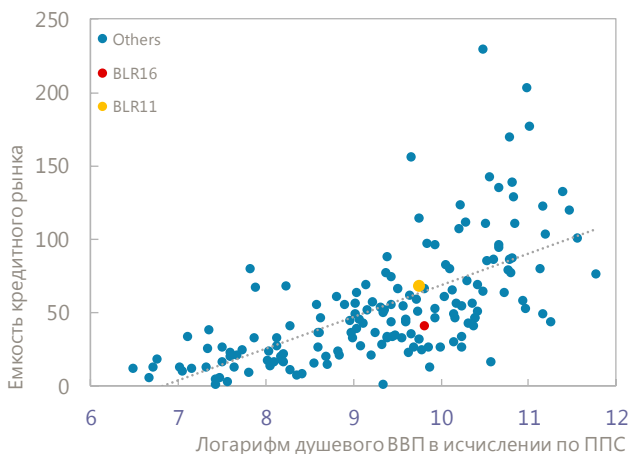
² С октября 2009 года вслед за эпизодом снижения курса национальной валюты установлен запрет на предоставление валютных кредитов населению.

- 2013-2015 годы. Вслед за стабилизацией обменного курса реальный рост кредитования возобновился, хотя и более медленными темпами (в среднем, 13,5 процента), в основном за счет кредитов в иностранной валюте. В середине 2014 года реальный рост кредитования, за вычетом эффекта переоценки, стал отрицательным в связи с еще большим обесценением национальной валюты. В результате отношение кредита к ВВП увеличилось более умеренно, до уровня, ненамного превышающего 50 процентов. В этот же период начала возрастать роль Банка развития в предоставлении целевых кредитов, объем которых составил примерно 5 процентов ВВП.



4. Быстрый рост кредитования был также обусловлен государственными субсидиями, целями политики и показателями эффективности финансового сектора. В документе об основных направлениях денежно-кредитной политики еще совсем недавно (в 2015 году) устанавливался целевой показатель роста банковских требований к экономике и указывались другие целевые показатели, связанные с деятельностью финансовых учреждений, такие как объем нового инвестиционного кредита, изменение нормативного капитала банков и верхний допустимый предел для доли проблемных активов в совокупных активах, подверженных кредитному риску. Кроме того, кредитование в рамках государственной программы (целевое кредитование) составляет около 40 процентов от общего объема кредитов, предоставляемых банками, что влияет на процентные ставки рыночного кредитования и

ВВП на душу населения и емкость кредитного рынка в 2016 году
(банковский кредит частному сектору, процентов ВВП¹)



Источники: IFS, ПРМЭ и оценки персонала МВФ.
¹Выборка включает все страны, по которым имеются данные.
 Примечание: по Беларуси данные включают кредит госпредприятиям.

кредитную практику банков. Совсем недавно были установлены предельные уровни ставки по кредитам в национальной валюте, при превышении которых требовалось создавать дополнительные резервы. Хотя текущий уровень кредитования мало чем отличается от тенденций, свойственных странам с сопоставимым уровнем дохода, целевое кредитование и другие вносящие искажения меры, по всей вероятности, подрывают эффективность распределения ресурсов.

5. В отличие от коротких циклов спада и подъема, наблюдаемых в других странах, в Беларуси имел место длительный период быстрого роста кредитов, опиравшийся на высокие показатели инвестиций, чему, вероятно, способствовали приводящие к диспропорциям меры политики, приведшие к неэффективному распределению ресурсов (см. IMF (2016) о результатах деятельности в корпоративном секторе). В течение 2016 года, когда экономика переживала второй год рецессии, некоторые из этих факторов уязвимости начали проявляться на практике, и в мае 2016 года реальные показатели роста кредитов стали отрицательными. Спад целевого кредитования был более выражен, чем спад рыночного кредитования, отчасти в связи с решением правительства о сокращении объемов первого (которые, при исчислении по неизменному валютному курсу в номинальном выражении, снизились, в среднем, на 5,6 процента в 2016 году в сравнении со снижением, в среднем, на 3,7 процента для нецелевого кредитования). Отражает ли это сокращение кредита циклический тренд или оно связано со структурными слабостями? Восстановится ли рыночное кредитование при повышении уровня экономической активности или такому восстановлению будут мешать слабости в балансах, с которыми сталкиваются банки и корпорации? Попытается ли правительство стимулировать рост кредитования и экономической активности посредством увеличения объемов целевого кредитования? В следующем разделе рассматриваются некоторые структурные проблемы в области как предложения, так и спроса, а также влияющие на итоговый результат разовые факторы, способные помешать восстановлению роста кредитования.

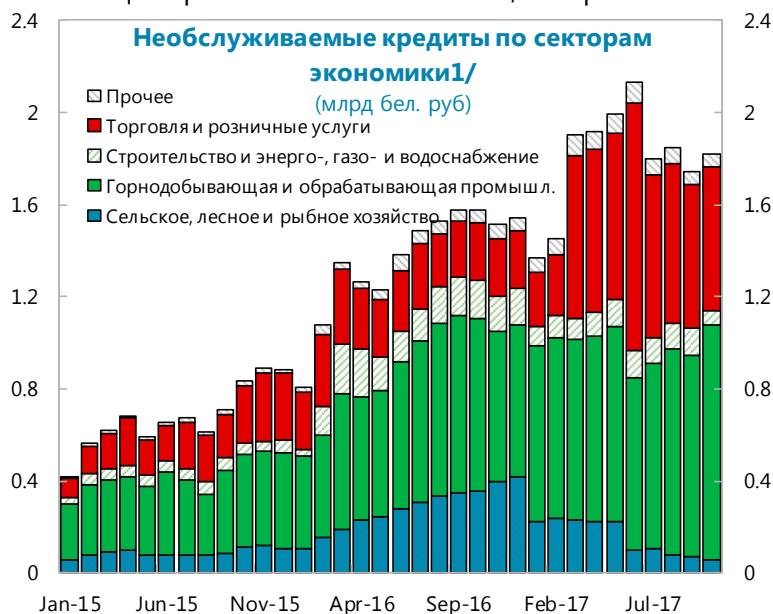
С. Факторы, способствующие снижению кредитования

6. Задержка роста кредитования после восстановления показателей производства может быть связана с разными причинами. У предприятий могут сохраняться избыточные мощности в период рецессии, и они могут не нуждаться в инвестициях для удовлетворения возродившегося спроса на их продукцию. Предприятия могли привлечь чрезмерные объемы займов в период подъема, утратив желание и способность продолжать заимствование после наступившего вслед за этим ухудшения их балансовых и финансовых показателей в период рецессии. Даже если банк испытывает потребность в привлечении займов для осуществления инвестиций, его способность и желание предоставить кредит могут быть ослаблены в результате цикла сменяющих друг друга подъемов и спадов, а альтернативные источники финансирования (например, внутренние ресурсы компаний и рынки капитала) могут быть ограниченными. Какими бы факторами—спроса или предложения—ни был вызван низкий уровень инвестиций, это отчасти объясняет более низкий рост производства при «бескредитном» восстановлении экономики.

7. Беларусь сталкивается с ограничениями на стороне не только предложения, но и спроса на кредит. Со стороны предложения произошло ужесточение условий кредитования, вызванное банковскими проблемами в связи со снижением качества активов и необходимостью увеличить объемы резервов и выполнить некоторые новые национальные нормативы, предусматривающие ужесточение классификации рисков и повышение требований к формированию резервов. В условиях неуклонного снижения ставки рефинансирования НБРБ с начала 2016 года денежно-кредитная политика (рост широкой денежной массы) оставалась жесткой с середины до конца 2016 года и в первые месяцы 2017 года, отражая давление в сторону снижения обменного курса и сокращения депозитов в иностранной валюте. Что касается спроса, то глубоко укоренившиеся проблемы в области эффективности и конкурентоспособности продолжают мешать работе корпоративного сектора, особенно государственных предприятий, ограничивая их способность привлекать займы. Это подчеркивает важность проведения реформы корпоративного сектора, направленной на восстановление его финансовой жизнеспособности и повышение эффективности, а также реформы в области банкротства и санации нежизнеспособных компаний в дополнение к мерам по улучшению надежности банковских балансов и нормативного регулирования.

Качество банковских кредитов

8. Банки испытывают проблемы с качеством кредитов, о чем свидетельствует стремительный рост доли необслуживаемых кредитов до 11,5 процента в 1-м квартале 2016 года по сравнению с 6,8 процента на конец 2015 года. Наряду с ухудшением финансовых показателей корпораций, быстрый рост этого показателя, вероятно, связан также с наличием сокрытых ранее основополагающих проблем качества активов, которые стали заметны, когда истек срок действия освобождений от требований о классификации рисков для некоторых государственных кредитов и ослабла государственная поддержка государственных предприятий. Правительство начало проводить политику расчистки балансов банков, создав для этого Компанию по управлению активами (КУА) и передав этой компании и местным органам управления проблемные кредиты сельскохозяйственного сектора. Несмотря на эти усилия, показатель необслуживаемых кредитов остается повышенным на



уровне 12,8 процента по состоянию на сентябрь 2017 года, что лишь немногим ниже уровня на конец декабря 2016 года, существовавшего до передачи активов в КУА.

9. Хотя в результате указанной передачи активов банки избавились от некоторых активов пониженного качества, взамен этих активов они получили портфели облигаций центрального правительства и местных органов управления. Учитывая отсутствие

активного вторичного рынка и то обстоятельство, что банки являются держателями значительной доли государственных облигаций³, указанная передача проблемных активов вряд ли откроет возможности для дополнительного кредитования. В условиях застоя в росте депозитов и дефицита альтернативных источников финансирования (за исключением, возможно, дочерних компаний иностранных банков), возможности для роста кредитования представляются ограниченными.

Структура активов коммерческих банков
(млрд бел. руб)



Источник: база данных ДКФС МВФ.

Вставка 1. Передача сельскохозяйственных кредитов

Официальные органы осуществляют меры политики, направленные на оказание временной финансовой помощи сельскохозяйственным фирмам и, одновременно с этим, на улучшение качества кредитов банков. Кредиты некоторым сельскохозяйственным компаниям были переданы из банков (в основном из государственного Белагропромбанка) в Компанию по управлению активами, созданную в середине 2016 года. Все эти кредиты были переоформлены сроком на семь лет с годовой ставкой процента 3 процента. Компаниям-заемщикам, подлежавшим, в зависимости от степени их финансовых проблем, пристальному мониторингу, были предоставлены финансовые послабления, согласно которым им было разрешено выплачивать в рассрочку, в течение длительного периода времени, задолженность по штрафам и просроченным платежам по взносам в фонд социальной защиты; платежам в погашение бюджетных кредитов и невыплаченных процентов; выплатам задолженности по налогам и сборам; а также задолженности по оплате коммунальных услуг. Был также переоформлен и передан местным органам власти еще один комплект кредитов сельскохозяйственному сектору. В обоих случаях передача активов осуществлялась по номинальной стоимости, в основном в обмен на облигации центрального правительства и местных органов управления.

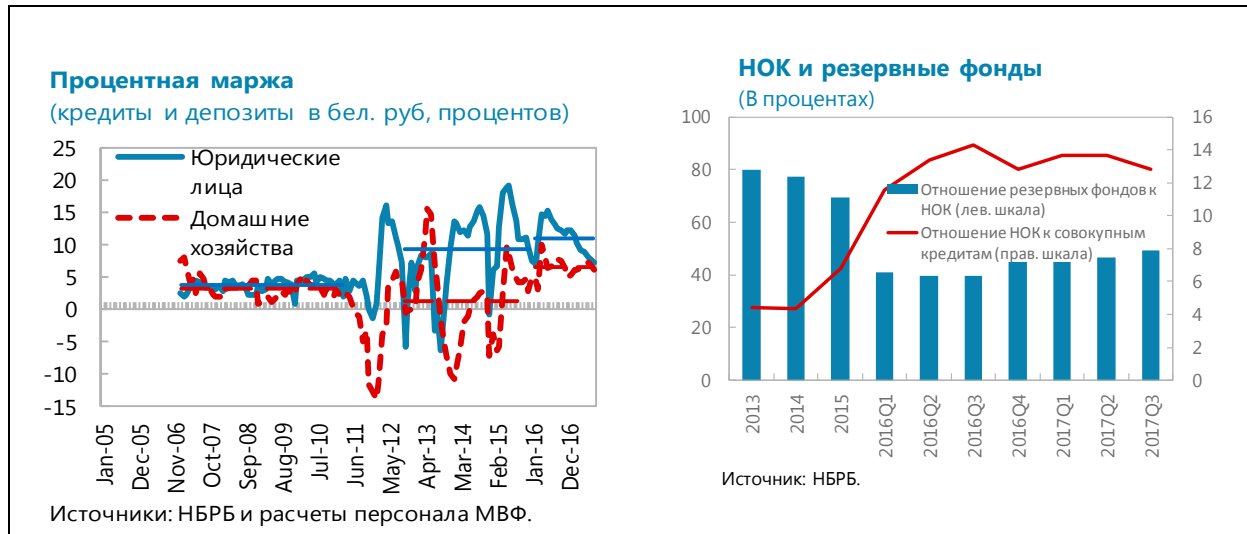
³ Коммерческие банки были держателями примерно 70 процентов внутренних государственных облигаций на конец 2016 года. Требования к органам государственного управления постепенно увеличивались и составили 14 процентов банковских активов на конец 2016 года, что более чем вдвое превышало 6,6 процента на конец 2013 года, отражая увеличение выпуска внутренних государственных облигаций в иностранной валюте в целях поддержки международных резервов, а также усилия правительства по расчистке балансов банков.

<p>В соответствии с указанными мерами к концу сентября 2017 года за рамки банковской системы были выведены кредиты сельскохозяйственному сектору в размере 2,7 млрд бел. руб. Эта сумма примерно равна 6,75 процента от объема банковского кредита экономике (2,7 процента ВВП). Доля необслуживаемых кредитов снизилась до 12,8 процента на конец 2016 года, когда КУА были переданы активы на сумму 0,6 млрд бел. руб., прежде чем подняться до 13,7 процента на конец июня 2017 года в связи со снижением общего объема кредитов и лишь незначительным увеличением необслуживаемых кредитов.</p>	Передача активов (по сост. на октябрь 2017 г.)		
		млн бел.руб	%
	Всего передано	2,724.7	100.0
	КУА	772.4	28.3
	местным органам гос. управления	1,952.3	71.7
	в т.ч.:		
	кредиты госпредприятиям	2,472.4	90.7
	необслуживаемые кредиты	1,211.6	44.5
	кредиты категории DL	469.6	17.2
	Источники: официальные органы и расчеты персонала.		

Процентная маржа и рентабельность банков

10. Несмотря на увеличение разрыва между процентными ставками по кредитам и депозитам, особенно в случае юридических лиц, рентабельность банков в последние три года снизилась. Общесистемная доходность активов (ROA) снизилась почти вдвое, до 1,2 процента, по состоянию на 3-й квартал 2016 года в сравнении с 2,3 процента на конец 2013 года, а рентабельность собственного капитала (ROE) упала до 9,4 процента с 16,2 процента за тот же период. Более быстрое снижение ставок по депозитам в сравнении со ставками по кредитам в связи с реализацией мер процентной политики⁴ в 2015 году привело к дальнейшему увеличению процентной маржи. Наряду с наличием значительных объемов ликвидности, это свидетельствует об осторожности в подходах банков к кредитным рискам (предпочтению риска сокращения доли заемных средств риску предоставления кредита). В условиях дальнейшего расширения процентной маржи и, возможно, благодаря процентным доходам от государственных облигаций, которые они получили в обмен на проблемные активы, в последнем квартале 2016 года проявились определенные признаки восстановления рентабельности банков. Однако необходимость наращивания резервов, сократившихся до уровня менее 40 процентов от необслуживаемых кредитов в сентябре 2016 года по сравнению с 80 процентами на конец 2013 года, вероятно, повлияет на готовность банков предоставлять кредит.

⁴ НБРБ установил предельные допустимые процентные ставки по кредитам и депозитам, увязанные со ставкой рефинансирования, в случае превышения которых требуется создавать специальные резервы и увеличивать объем резервов. См. Дополнительную информацию в приложении IV в работе IMF (2016).



Изменения в области регулирования

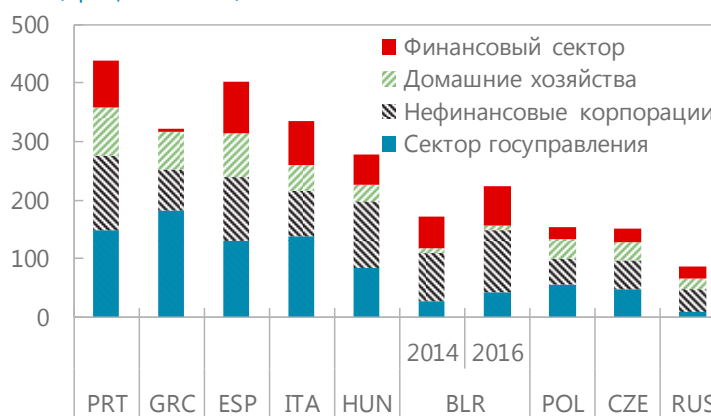
11. НБРБ внес некоторые изменения в систему регулирования в целях улучшения классификации рисков и усиления требований о формировании резервов, что, вероятно, повлияет на готовность банков предоставлять кредит:

- В январе 2017 года НБРБ ввел в действие стандартное определение нехеджированных заемщиков и требование по созданию резервов для таких заемщиков. Требования по созданию резервов будут поэтапно повышены до 5 процентов к 2020 году.
- В мае 2017 года была введена категория системно значимых заемщиков, чьи обязательства перед банковским сектором превышают 10 процентов капитала банковского сектора. Банки должны взвешивать риск на уровне 150 процентов по всей сумме займов, предоставленных таким клиентам, при любом предоставлении дополнительного кредита.
- НБРБ занимается сейчас пересмотром требований по формированию резервов по переоформленным кредитам, ужесточением критериев классификации риска и, следовательно, связанных с этим требований по формированию резервов.

12. Хотя с первоначальными непосредственными последствиями этих изменений, по-видимому, вполне можно будет справиться, установление более жестких нормативных требований, скорее всего, повлияет на кредитную практику банков. Кроме того, требования в отношении системно значимых заемщиков могут отбить у банков охоту предоставлять дополнительные кредиты таким клиентам, несмотря на их прочно сложившуюся репутацию и хорошую кредитную историю, что может ограничить возможности для увеличения высококачественных банковских активов.

Финансовые показатели корпораций⁵

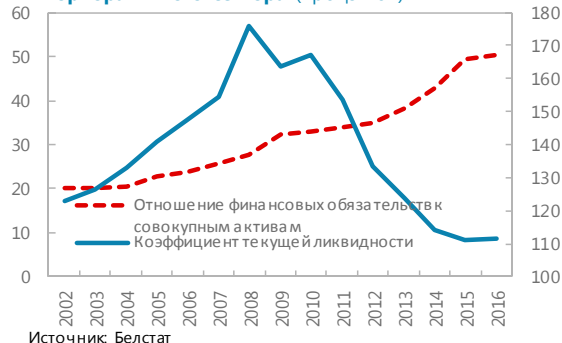
13. Финансовые показатели корпоративного сектора за последние несколько лет ухудшились. Чистый размер прибыли по сектору в целом снизился до минимального уровня 1,6 процента в 2015 году по сравнению с 6,2 процента в 2012 году, а доля убыточных компаний резко увеличилась с 5,5 процента до 23,5 процента за тот же период. Показатели платежеспособности также ухудшились, коэффициент текущей ликвидности снизился до 111 процентов с 133 процентов, а уровень корпоративной задолженности вырос с 35 до 50 процентов от активов за тот же период. Задолженность сектора нефинансовых корпораций по оценкам составила около 105 процентов ВВП в 2016 году, увеличившись с незначительного более 80 процентов в 2014 году, аналогично ее уровням в Венгрии и Испании. Снижению рентабельности, вероятно, способствовали повышенный реальный уровень кредитных ставок с 2013 года, а также снижение внутреннего спроса в период рецессии. Неспособность корпоративных кредитов отреагировать на значительное снижение номинальных (и, в меньшей степени, реальных) кредитных ставок также свидетельствует о наличии проблем в корпоративных балансах.

Задолженность экономики, на конец 2014 года
(процентов ВВП)

Источники: WEO, БМР, Haver Analytics, НБРБ, аналитические данные Глобального института Маккинси и оценки персонала МВФ.

Беларусь: рентабельность корпоративного сектора
(процентов)

Источник: Белстат.

Беларусь: показатели платежеспособности корпоративного сектора
(процентов)

Источник: Белстат

⁵ Дополнительную информацию см. в работе «Беларусь. Документ по отдельным вопросам: государственные предприятия в Беларуси».

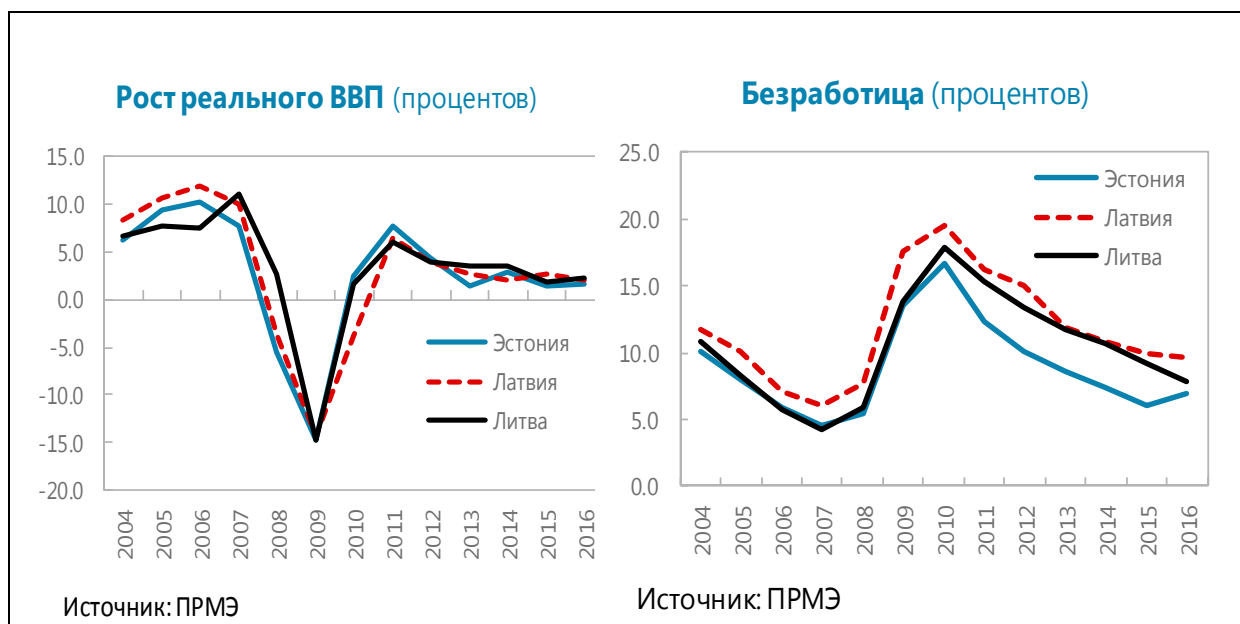
14. Эффективность сектора государственных предприятий, на долю которого приходится примерно $\frac{3}{4}$ активов корпоративного сектора и две трети рабочей силы страны, значительно ниже эффективности компаний частного сектора. Несмотря на прямую и косвенную государственную поддержку и льготное отношение, которым нередко пользуются госпредприятия, размер их прибыли на собственный капитал снизился до уровня ниже 2 процентов в 2015 году по сравнению с более чем 10 процентами для компаний частного сектора. Разрыв в доходах в расчете на одного работника между госпредприятиями и частными компаниями расширился до примерно 40 процентов в 2016 году, что указывает на неэффективность первых и/или сохранение у них избыточной рабочей силы и мощностей в период рецессии. Госпредприятия, вероятно, столкнутся с более жесткими финансовыми ограничениями, поскольку правительство будет и далее сокращать объемы целевого кредитования и предоставления гарантий. Необходимо будет провести реформы в целях повышения эффективности госпредприятий, которые помогут им адаптироваться к изменениям в системе государственной поддержки и повысить кредитоспособность.

D. Опыт стран Балтии

15. В некоторых странах восстановление экономики не сопровождалось ростом кредитования, в том числе в странах Балтии (Lian, Saksonovs, Srour, 2014, Bakker and Korczak, 2017). В Эстонии, Латвии и Литве такое «бескредитное» восстановление экономики наблюдалось после глобального финансового кризиса 2008-2009 годов. Несмотря на чрезвычайно высокие темпы экономического восстановления после резких корректировок, возрождение кредитования в этих странах наступило с задержкой и рост кредитования вышел на положительный уровень только в 2013 году в Эстонии и в 2015 и 2016 годах в Литве и Латвии. Цикл подъема-спада отрицательно сказался на качестве активов банков и ограничил предложение кредита, а чрезмерный рост заимствования частного сектора во время бума стал причиной ухудшения состояния балансов корпораций и отрицательно сказался на способности и готовности привлекать займы после спада. Более крутой экономический подъем в странах Балтии до глобального финансового кризиса соответствует более длительной задержке с восстановлением роста кредитования по сравнению с другими странами с формирующимся рынком. В большинстве стран Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы экономическое восстановление не сопровождалось ростом кредитования, поскольку западные материнские банки сокращали долю своих заемных средств.

16. Несмотря на отсутствие роста кредитования, в странах Балтии наблюдался быстрый рост реального ВВП, сменивший период значительного снижения объема производства и резкого увеличения безработицы в 2007-2010 годах. Рост реального ВВП в 2009 году снизился на 14-15 процентов, а уровень безработицы достиг своего пика в 2010 году, составив 17-19½ процента. Однако в 2011 году объем производства резко возрос на 6-7½ процента, хотя кредит частного сектора продолжал снижаться. Bakker и Korczak (2017) объясняют высокие темпы восстановления резкой корректировкой, имевшей место во время кризиса. Корректировка происходила в форме существенной коррекции заработной платы и рынка труда, а также сокращения доли заемных средств в корпорациях, при том что во всех

трех странах сохранялся режим привязки обменных курсов. В результате, рентабельность сектора нефинансовых корпораций к 2010 году существенно возросла, и экспорт оживился, отражая снижение удельных затрат на рабочую силу и повышение конкурентоспособности. С другой стороны, коррекция балансов банков заняла больше времени, и уровень необслуживаемых кредитов оставался повышенным, составляя 11,6 процента на конец 2013 года в Латвии (по сравнению с его пиком 25,0 процента в 2010 году) и 8,7 процента на конец 2012 года в Латвии (15,8 процента в 1-м квартале 2011 года).



17. Опыт стран Балтии указывает на возможность быстрого восстановления экономики в условиях отсутствия роста кредитования. Однако в случае Беларуси факторы, которые способствовали экономическому возрождению (значительная корректировка в корпоративном секторе и повышение конкурентоспособности), по-видимому, отсутствуют. В период рецессии уровень безработицы оставался крайне низким, а корпоративная задолженность продолжала расти. Несмотря на определенное положительное воздействие улучшения внешнеэкономических условий (например, в связи с ускорением роста у ключевых торговых партнеров Беларуси), медленное повышение производительности и конкурентоспособности, а также низкий уровень диверсификации экспорта⁶, вероятно, послужат факторами, снижающими силу этого воздействия на рост производства.

Е. Выводы и последствия для политики

18. Несмотря на появление признаков оздоровления в экономике Беларуси после двух лет рецессии, темпы роста кредитования, скорее всего, будут оставаться низкими. Банковский сектор по-прежнему испытывает проблемы, связанные с плохим качеством активов, низким уровнем специальных резервов и рентабельности и изменениями в системе

⁶ Дополнительную информацию см. в работе «Беларусь: документ по отдельным вопросам: Диверсификация экспорта и торговые барьеры».

регулирования. Передача проблемных кредитов сельскохозяйственного сектора за пределы банковского сектора также отрицательно сказывается на основном показателе роста кредитов. Хотя передача этих активов помогает улучшить качество кредитов в банках, росту банковского кредитования препятствует отсутствие вторичного рынка и ограниченность дополнительных источников финансирования. В связи с все еще высоким уровнем необслуживаемых кредитов и необходимостью укрепления основ урегулирования случаев банкротства и несостоятельности условия кредитования банков, вероятно, будут оставаться какое-то время жесткими.

19. Для создания устойчивого спроса на кредит крайне необходимо улучшить финансовое состояние балансов в корпоративном секторе и повысить его эффективность. Необходимо повысить производительность корпоративного сектора, восстановить его финансовую эффективность и сократить долю заемных средств в балансе. Отсутствие резкой корректировки в периоды спадов свидетельствует о том, что рост инвестиций и, следовательно, восстановление экономики, вероятно, будут слабыми, в отличие от стран Балтии, где повышение конкурентоспособности привело к быстрому росту экспорта.

20. Следует избегать использования ведущих к искажениям мер для стимулирования роста кредитования, поскольку это приведет к повышению рисков дополнительного ухудшения качества активов банков в будущем. Власти могут попытаться стимулировать рост кредитования, например, путем наращивания объемов целевого кредитования или предоставления субсидий, как это уже было сделано в сферах финансирования экспорта и жилищного строительства. Но такие меры могут привести к ухудшению качества активов банков в будущем, если они не будут сопровождаться структурными реформами, направленными на повышение эффективности и конкурентоспособности в корпоративном секторе.

ЛИТЕРАТУРА

Abiad, A., G. Dell’Ariccia, and B. Li (2011), “Creditless Recoveries,” IMF Working Paper WP/11/58

Bakker, B., and M. Korczak (2017), *Phoenix from the Ashes: The Recovery of the Baltics from the 2008/2009 Crisis*, Comparative Economic Studies

International Monetary Fund (2016), Republic of Belarus—Staff Report for the 2016 Article IV Consultation, IMF Country Report No. 16/298

Lian, W., S. Saksonovs, and G. Srouf (2014), *Creditless Recovery in the Baltics Countries*, Baltic Cluster Report: 2014 Cluster Consultation—Selected Issues, IMF Country Report No. 14/117