

Республика Беларусь: отдельные вопросы

Настоящий документ по отдельным вопросам по **Республике Беларусь** подготовлен группой сотрудников Международного Валютного Фонда в качестве справочной документации для проведения периодических консультаций с государством-членом Фонда. Он основан на информации, имевшейся на **22 апреля 2004 года**—дату окончательного составления документа. В документе изложены взгляды указанной группы сотрудников, которые не обязательно отражают точку зрения Правительства Республики Беларусь или Исполнительного совета МВФ.

В соответствии с политикой опубликования докладов персонала и других документов МВФ допускается возможность изъятия информации, которая может повлиять на поведение рынка.

В целях оказания МВФ помощи в оценке политики в отношении публикаций читателей просят направлять свои комментарии на адрес электронной почты Publicationpolicy@imf.org.

Экземпляры данного доклада имеются в открытой продаже и могут быть заказаны по адресу:

International Monetary Fund • Publication Services
700 19th Street, N.W. • Washington, D.C. 20431
Телефон: (202) 623-7430 • Телефакс: (202) 623-7201
Эл. почта: publications@imf.org Интернет: <http://www.imf.org>

Цена: \$15.00 за экземпляр

**Международный Валютный Фонд
Вашингтон (округ Колумбия)**

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ВАЛЮТНЫЙ ФОНД

РЕСПУБЛИКА БЕЛАРУСЬ

Отдельные вопросы

Подготовили: Вероника Бакалу, Зузана Бриксиова, Этибар Джафаров и Жером Вашер
(все — Европейский департамент)

Утверждено Европейским департаментом

22 апреля 2004 года

Содержание	Стр.
I. Тенденции и институты рынка труда в Беларуси.....	2
А. Тенденции на рынке труда.....	3
В. Институты рынка труда.....	10
С. Выводы.....	13
Справочная литература.....	15
II. Налоговая реформа в Беларуси.....	16
А. Обзор налоговой системы в Беларуси.....	16
В. Задачи, стоящие перед налоговой реформой в Беларуси.....	23
С. Выводы.....	25
III. Оценки передачи воздействия валютного курса.....	27
А. История вопроса.....	27
В. Методология.....	30
С. Результаты векторной авторегрессии.....	32
D. Выводы.....	33
Справочная литература.....	40
IV. Реформа банковского сектора.....	41
А. Положение в настоящее время.....	41
В. Предыдущие реформы.....	48
С. Дальнейшие шаги.....	50

I. ТЕНДЕНЦИИ И ИНСТИТУТЫ РЫНКА ТРУДА В БЕЛАРУСИ¹

1. В большинстве стран Центральной и Восточной Европы и Содружества независимых государств (СНГ) переход от центрального планирования к рынку характеризовался возникновением частного сектора, который должен стимулировать

¹ Подготовлено Зузаной Бриксовой.

экономический рост и создание рабочих мест. Но, поскольку частный сектор не полностью компенсировал потерю рабочих мест в государственном секторе, переход от «сохранения избыточной рабочей силы» к открытой безработице стал одной из наиболее болезненных характеристик перехода. В свете возможного валютного союза с Россией вопрос гибкости рынка труда приобретает для Беларуси особую важность. В настоящей главе приводится описание тенденций, сложившихся на рынке труда в Беларуси, и роли, которую институты рынка труда играют в итоговых результатах².

А. Тенденции на рынке труда

2. **Рынок труда Беларуси отличается низким уровнем официальной безработицы в сочетании с низким удельным весом частного сектора в совокупной занятости.** Зарегистрированная безработица составляла лишь приблизительно 3 процента рабочей силы в 2002 и 2003 годах, значительно ниже ее уровня в других переходных экономиках, включая Литву (рисунок 1). В то же время на частный сектор приходилось менее 45 процентов занятости в целом. Этот удельный вес в значительной мере завышен, поскольку официальная статистика учитывает все акционированные государственные предприятия как частные. Тем не менее это один из самых низких показателей в переходных экономиках (таблица 1). Показатель числа мелких и средних предприятий (МСП), играющих решающую роль в создании рабочих мест особенно на ранних этапах перехода, также самый низкий в регионе.

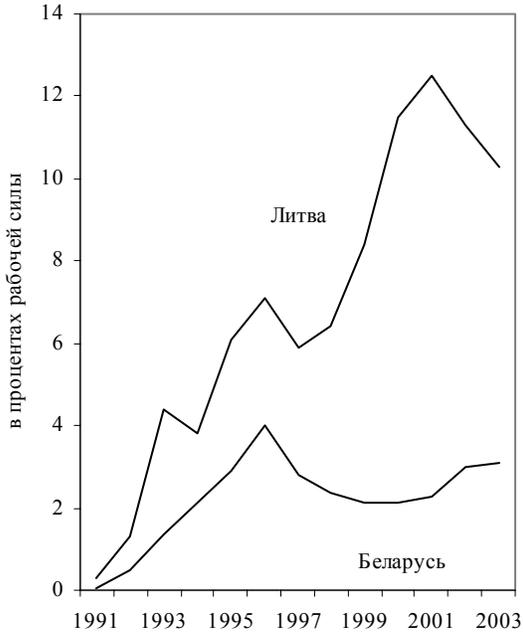
Таблица 1. Беларусь. Рабочая сила, занятость и безработица, 1995–2002 годы
(В тыс.)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Население	10210	10177	10142	10093	10045	10020	9990	9951
Всего трудовых ресурсов	5849	5830	5837	5864	5928	6005	6076	6110
Рабочая сила	4541	4547	4496	4523	4537	4537	4520	4511
Занятые	4410	4365	4370	4417	4442	4441	4417	4381
в т.ч. в «частном» секторе	1769	1797	1825	1877	1884	1882	1865	1928
(в процентах от числа занятых)	40,1	41,2	41,8	42,5	42,4	42,4	42,2	44,0
Безработные	131	183	126	106	95	96	103	131
(в процентах от рабочей силы)	2,9	4,0	2,8	2,3	2,1	2,1	2,3	2,9
Не включены в рабочую силу	1325	1293	1309	1336	1386	1468	1556	1609

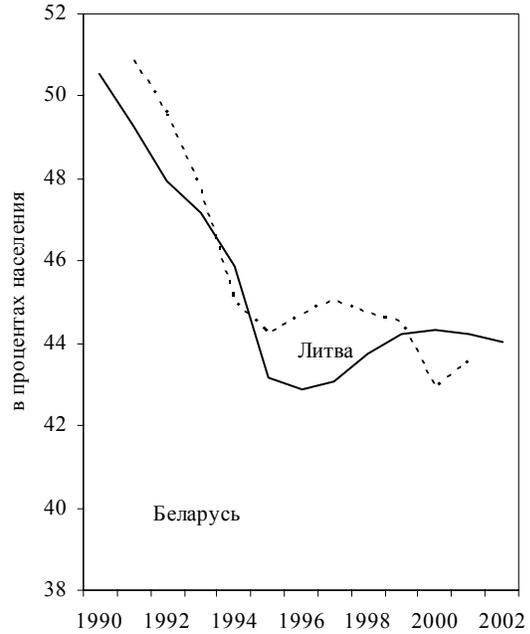
² В настоящей главе использованы данные, предоставленные Министерством статистики, Министерством труда и Всемирным банком, а также расчеты сотрудников МВФ.

Рисунок 1. Беларусь. Тренды занятости и безработицы

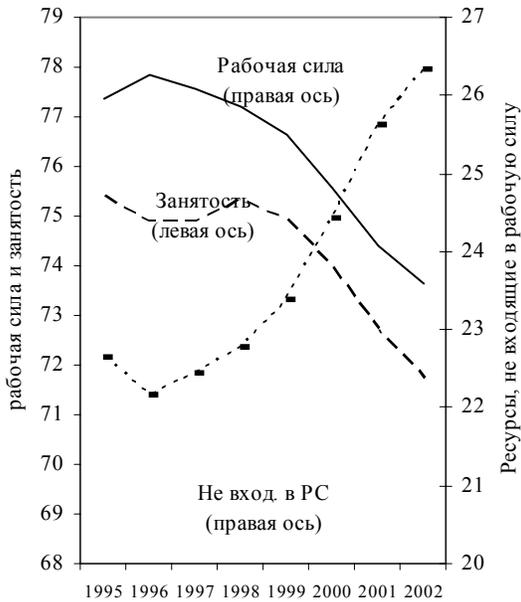
Уровень безработицы, 1991–2003 годы



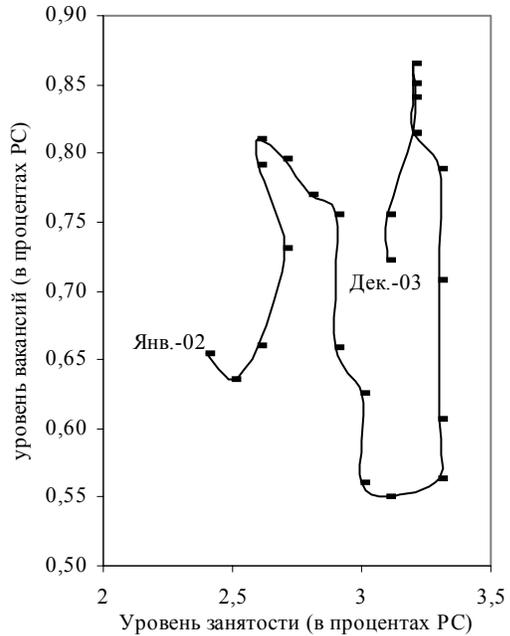
Уровень занятости, 1990–2002 годы



Рабочая сила и занятость
(в процентах ресурсов рабочей силы)



Кривая Бевериджа, янв. 2002 г. – дек. 2003 г.



3. **В Беларуси на удивление высок уровень безработицы среди молодежи.** В отличие от большинства переходных экономик, в которых самый высокий уровень безработицы наблюдается среди старшего поколения работников, в Беларуси молодые люди (в возрасте 30 лет и моложе) составляют почти половину числа безработных^{3 4}. Также беспокоит и безработица среди работников, имеющих общее среднее или начальное образование, а также среди женщин. В 2002 году на эти группы приходилось 73 и 63 процента безработных, соответственно. Смещение кривой Бевериджа (кривой отношения числа вакансий к числу безработных) также указывает на несоответствие квалификации безработных и квалификации, требующейся для вакантных рабочих мест, а также на географическое несоответствие спроса и предложения рабочей силы и указывает на необходимость мер экономической политики, направленных на повышение квалификации и степени мобильности. В то же время низкий коэффициент вакансии/безработица указывает на необходимость мер политики, направленных на поощрение создания рабочих мест частным сектором.

4. **Снижение уровня занятости, составившее 15 процентов нарастающим итогом с 1990 года, не отличается от других переходных экономик.** Официальный уровень занятости снизился с 51 процента всего населения в 1990 году до 44 процентов в 2002 году и теперь сопоставим с уровнем занятости, например, в Литве и не отличается от среднего значения по ЕС. Уровень занятости несколько снизился бы с учетом вынужденных административных отпусков и режима неполного рабочего времени, особенно распространенных в промышленности (таблица 2). Поскольку снижение уровня занятости не привело к соответствующему росту безработицы, резко сократилось участие рабочей силы, отчасти в результате неблагоприятных демографических трендов (рисунок 1).

³ При этом уровень безработицы среди молодежи чрезвычайно высок в Польше (более 40 процентов населения в возрасте до 25 лет не имеет работы).

⁴ Высокий удельный вес пенсионеров в населении Беларуси указывает, что в некоторых случаях работники старшего поколения предпочитают получать пенсию, которая достаточно щедра, а не пособие по безработице, которое таковым не является.

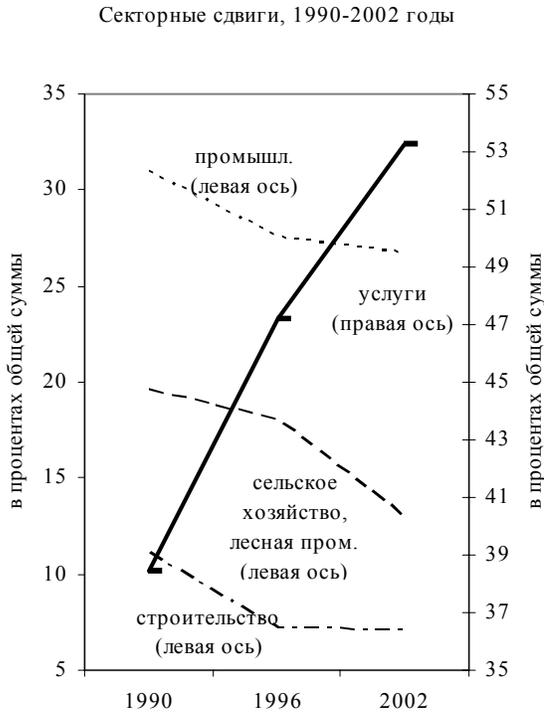
Таблица 2. Число работников в режиме неполного рабочего времени, январь – декабрь 2003 года

	В режиме неполного рабочего времени		В вынужденном отпуске с вычетом из денежного содержания			
	Всего	Человеко-часы	Всего	Человеко-дни	Без содержания	Человеко-дни
Всего по Беларуси	197 890	114	158 589	18	78 747	14
<i>В т.ч.</i>						
Промышленность	131 096	129	114 885	20	50 334	16
Сельское хозяйство	6 963	87	3 724	15	2 872	15
Строительство	32 822	53	27 478	13	16 695	11

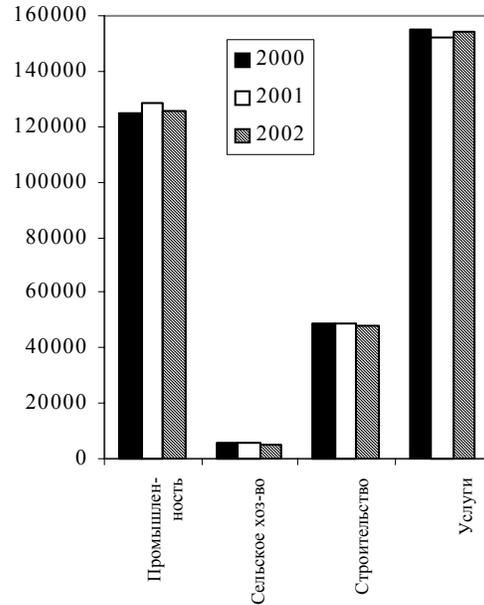
5. **Несмотря на чрезвычайно постепенную траекторию перехода Беларуси к рыночной экономике, наблюдается ярко выраженный секторный сдвиг от сельского хозяйства и промышленности к услугам⁵.** В частности, в период с 1990 по 2002 год доля занятых в сельском хозяйстве снизилась с 20 процентов до 12 процентов, тогда как доля занятых в промышленности снизилась с 31 процента до 27 процентов. Соответственно, доля занятых в сфере услуг возросла с 38 процентов до 53 процентов (рисунок 2). Большинство созданных рабочих мест в сфере услуг пришлось на торговлю и общественное питание (прирост с 7 процентов до 13 процентов), здравоохранение и образование (прирост с 14 процентов до 18 процентов) и государственное управление. В то же время доля занятых в финансовом посредничестве, операциях с недвижимым имуществом и транспорте не менялась или даже снижалась. Потенциал развития этой части сектора услуг в Беларуси до сих пор не использовался и его следует поощрять. Согласно официальным данным, не повышался и уровень занятости в официальном секторе на мелких и средних предприятиях (МСП) во всех ведущих секторах экономики.

⁵ На сектор услуг в настоящее время приходится более 50 процентов занятых в большинстве стран с переходной экономикой (Raiser and others, 2003).

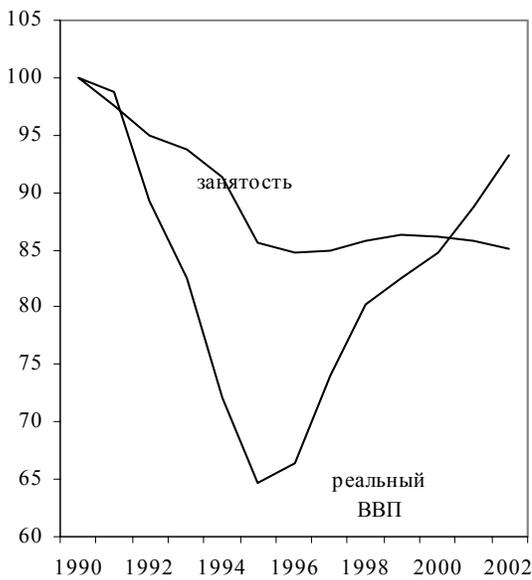
Рисунок 2. Секторные сдвиги, ВВП и реальная зарплата



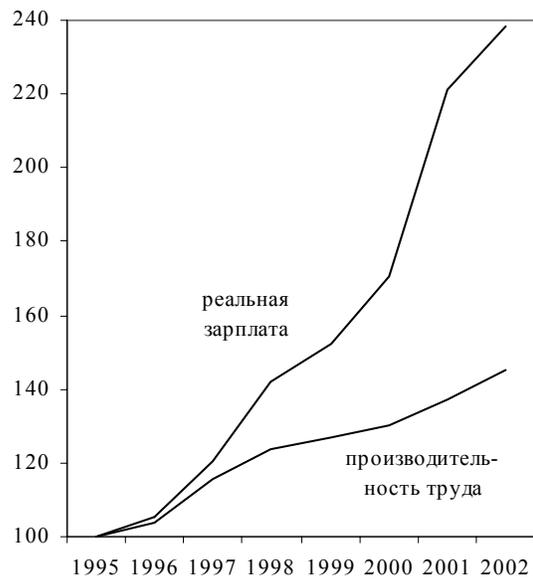
Работники в платежной ведомости на МСП по секторам (в тысячах)



Индексы реального ВВП и занятости, 1990-2002 годы; (1990 г. = 100)

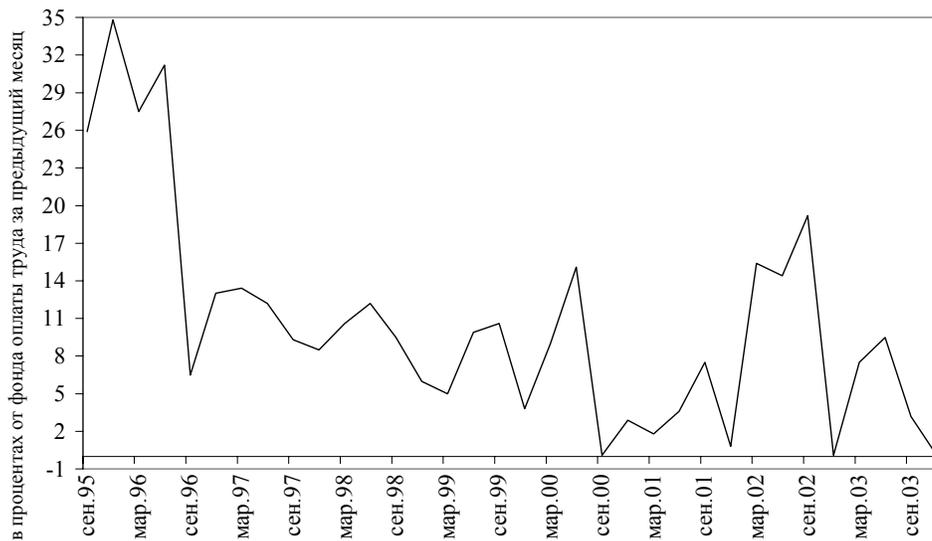


Индексы производительности труда и реальной зарплаты, 1995-2002 годы; (1995 г. = 100)



6. После резкого начального спада в результате высокой инфляции в период с 1991 по 1995 год повышение реальной заработной платы последовательно опережало рост производительности труда⁶. Так в период с 1995 по 2002 год производительность труда возросла лишь на 45 процентов, тогда как реальная заработная плата повысилась почти на 140 процентов (рисунок 2). Самое значительное повышение произошло в сфере финансовых и компьютерных услуг, тогда как снижение заработной платы в сельском хозяйстве опережало другие сектора. В целом это повышение заработной платы создало инфляционные давления, подорвало способность правительства сдерживать дефицит бюджета и усугубило напряженную обстановку на государственных предприятиях, которые и без того испытывали трудности. На практике во многих случаях предприятия не могли позволить себе рост фонда оплаты труда и накапливали задолженность по заработной плате. После резкого снижения задолженности по заработной плате в 1996 году она вновь достигла пика в 2002 году, но сократилась в 2003 году, когда была профинансирована за счет целевых кредитов коммерческих банков предприятиям, испытывавшим трудности (рисунок 3)⁷.

Рисунок 3. Задолженность по заработной плате, 1995–2003 годы

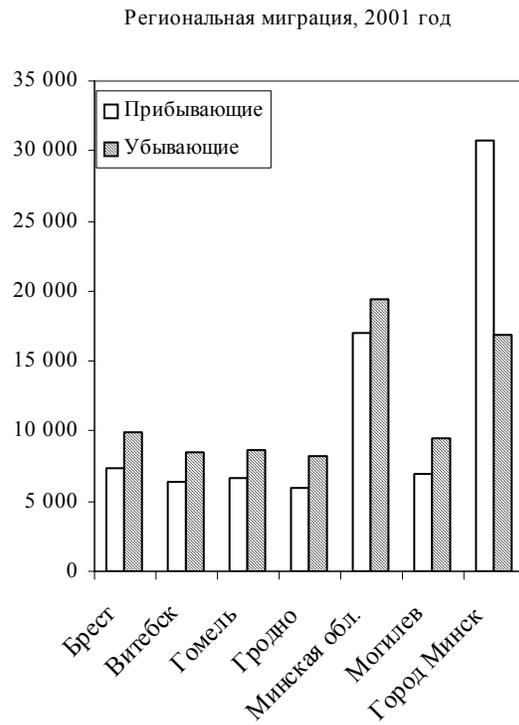
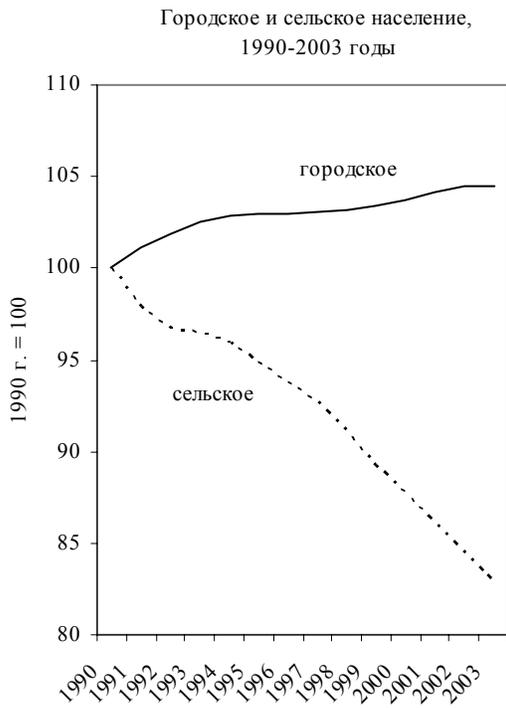
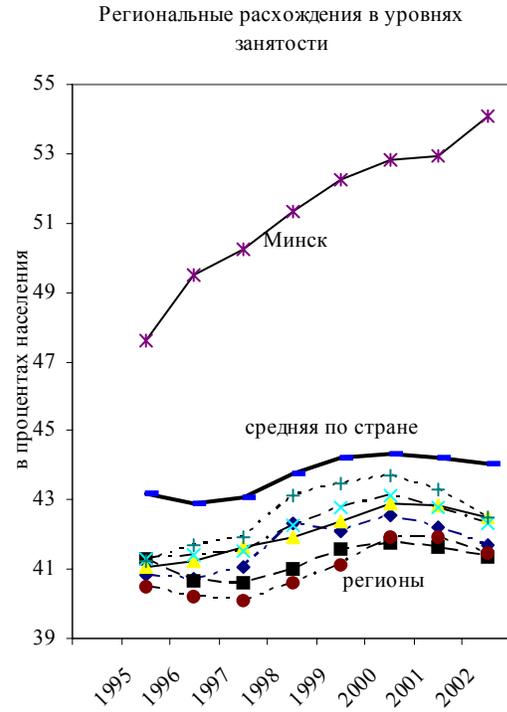
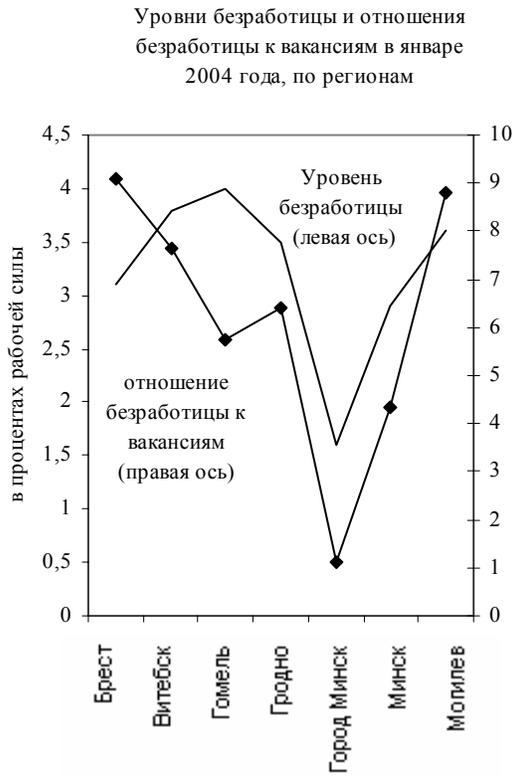


Источник: Министерство статистики.

⁶ Снижение занятости значительно отставало от уменьшения официального ВВП, приводя к начальному спаду производительности труда.

⁷ В последние несколько лет задолженность по заработной плате погашалась в декабре благодаря целевым кредитам от банковского сектора, с тем чтобы вновь появиться в январе.

Рисунок 4. Региональные расхождения



7. **При низком в целом по стране уровне официальной безработицы значительные расхождения уровней занятости и средней заработной платы сложились между регионами**, особенно между столицей и периферийными областями. Уровень занятости в Минске превышал среднее значение по стране уже в 1995 году, и с тех пор эта разница возросла (рисунок 4). По сравнению с остальными регионами страны средняя заработная плата в Минске значительно выше и возможности трудоустройства лучше (о чем свидетельствует невысокий коэффициент безработица/вакансии). Эта разница вызывает непрерывную миграцию из провинции в столицу, несмотря на дефицит жилья в Минске. Общий дефицит, а также отсутствие гибкости рынка жилья мешают мобильности рабочей силы играть роль эффективного механизма, обеспечивающего равновесие. Как подсказывает опыт соседних стран, региональные расхождения, скорее всего, усилятся по мере прогресса перехода, особенно между городской и сельской местностями.

В. Институты рынка труда

8. **Институты рынка труда играют важную роль в функционировании рынка труда, меняя стимулы как для работодателей, так и для работников**⁸. В настоящем разделе рассматриваются три вида институтов рынка труда и их негибкий характер: 1) нормативы заработной платы; 2) механизм страхования на случай безработицы; 3) правила найма на работу и увольнения.

9. **В Беларуси правительство влияет на уровень заработной платы в государственном секторе при помощи «тарифной системы»**, установленной на базе тарифных сеток, тарифной ставки первого разряда и квалификационного справочника. Действующие *тарифные сетки* состоят из системы коэффициентов, соответствующих 27 разрядам (рангам) работников. Соотношение между самым высоким и низким разрядом равно 7,84. В *Квалификационном справочнике тарифов* приводится описание профессиональных характеристик и типов работы по каждому разряду. После обсуждения с профсоюзами правительство утверждает *тариф первого разряда*, который не должен быть меньше минимальной заработной платы, также установленной правительством). Изменения для первого разряда (в настоящее время установленного на уровне 35 000 белорусских рублей/месяц) автоматически влияют на другие разряды. Тенденцию этой системы к компрессии заработной платы несколько смягчают получаемые работниками премии и другие выплаты, которые составляют до 30 процентов заработной платы (ILO, 2004)⁹.

⁸ Другие факторы, такие как рынок жилья, транспортная инфраструктура и правовая основа, также имеют решающее значение для понимания расхождений между странами по показателям рынка труда среди стран Центральной и Восточной Европы (Svejnar, 2002).

⁹ В работе Pastore and Verashchagina (2003) рассматривается распределение заработной платы в Беларуси; авторы обнаруживают, что, несмотря на медленные темпы реформ, при распределении (продолжение...)

10. **Схема страхования на случай безработицы не отличается особой щедростью.** По закону пособие выплачивается в течение приблизительно полугодия при установленном потолке размеров пособия. В соответствии с Законом о занятости от 1999 года (и поправками к нему), механизм предоставляет безработным право на следующие виды компенсации:

- Работники, высвобождаемые в результате ликвидации предприятия или сокращения штатов, получают выходное пособие в размере не менее трехмесячного оклада.
- Размер пособия по безработице установлен на уровне 70 процентов от средней заработной платы в течение первых 13 недель и 50 процентов на протяжении последующих 13 недель. Кроме того, пособие не может быть меньше минимальной заработной платы и не может превышать минимальную заработную плату более чем в два раза.
- Размер пособия по безработице, получаемого во время профессиональной подготовки, установлен на уровне 50–75 процентов от средней заработной платы.

11. **Доля безработных, обращающихся за пособием, невелика, что, вероятно, объясняется небольшим размером пособия.** Во всех областях, за исключением одной, доля безработных, получающих пособие, не достигает 50 процентов, и в столице этот показатель не достигает 30 процентов (таблица 3). При коэффициенте замещения пособием средней заработной платы на уровне приблизительно 10 процентов, размеры пособия по безработице в Беларуси невелики, особенно по сравнению со странами Центральной и Восточной Европы. Столь незначительные размеры пособия не обеспечивают минимального уровня жизни и способствуют низкому уровню зарегистрированной безработицы. В то же время они не создают препятствий с точки зрения гибкости рынка труда и стимулов для безработных к поиску работы.

Таблица 3. Пособие по безработице по регионам

	Всего	Брест	Витебск	Гомель	Гродно	г. Минск	Минск	Могилев
Безработные (тысячи)	136,1	23,5	22,5	23,3	15,1	15,2	18,6	17,9
Получающие пособие по безработице (тысячи)	61,9	11,1	11,0	9,8	7,7	4,1	9,2	8,8
(в процентах от числа безработных)	45,4	47,1	49,0	42,2	50,8	27,3	49,1	48,8

заработной платы все больше вознаграждается повышенной квалификацией (особенно образование). Несмотря на значительно меньшую отдачу от образования, чем в рыночных экономиках и большинстве переходных, значительный разрыв между заработной платой работников, находящихся в верхней части распределения по уровню образования, и работников, находящихся в нижней части, продолжает расти.

	Всего	Брест	Витебск	Гомель	Гродно	г. Минск	Минск	Могилев
Средняя заработная плата (в тыс. бел. рублей)	235,5	220,3	230,7	244,3	227,2	338,1	252,9	219,0
Среднее пособие (в тыс. бел. рублей) (в процентах от средней заработной платы)	24,7	21,3	25,4	24,9	22,3	22,1	26,0	30,1
	10,5	9,7	11,0	10,2	9,8	6,5	10,3	13,8

12. Уровень защиты занятости в Беларуси высок, что в основном объясняется ограниченным прогрессом реорганизации предприятий и рыночных реформ.

Гибкость найма (наличие контрактов с режимом неполного рабочего времени и установленным сроком) ограничена Трудовым кодексом (1999 года), в котором указано, что контракты с установленным сроком должны подписываться только в том случае, когда бессрочные контракты непригодны. Гибкость увольнения (основания для увольнения, сроки уведомления и выходное пособие) также невелика. Хотя двухмесячный срок уведомления и выходное пособие в размере трехмесячной заработной платы не отличаются от положений, действующих в других странах, работника в государственном секторе можно уволить только при считанных обстоятельствах, к которым относятся ликвидация предприятия, неоднократное невыполнение работником служебных обязанностей, алкоголизм и т.п.

Соответственно, в среднем почти 80 процентов случаев ухода с работы в 2003 году относились к категории увольнений по собственному желанию или по соглашению между работодателем и работником (таблица 4).

Таблица 4. Текучесть кадров в разбивке по секторам, в тыс.,
январь – сентябрь 2003 года

	Найм	Увольнение		
		По собственному желанию или согласию	В процентах от общей суммы	
		Всего		
Всего	784,6	825,1	653,3	79,2
Промышленность	183,7	214,3	149,6	69,8
Сельское хоз-во	92,7	114,2	97,1	85,1
Строительство	104,6	98,9	76,4	77,2
Услуги	403,6	397,7	330,2	83,0

13. Нормативы трудовых отношений в Беларуси носят сравнительно ограничительный характер. Применяя методологию работы Botero and others (2003), Всемирный банк (World Bank, 2003) разработал количественные измерения государственных нормативов в сфере законов о занятости и составил Индекс найма и

увольнения¹⁰. Согласно этим индексам законы о найме и защите от увольнения в Беларуси принадлежат к одним из самых ограничительных по своему характеру в СНГ и странах, вступающих в ЕС (рисунок 5).

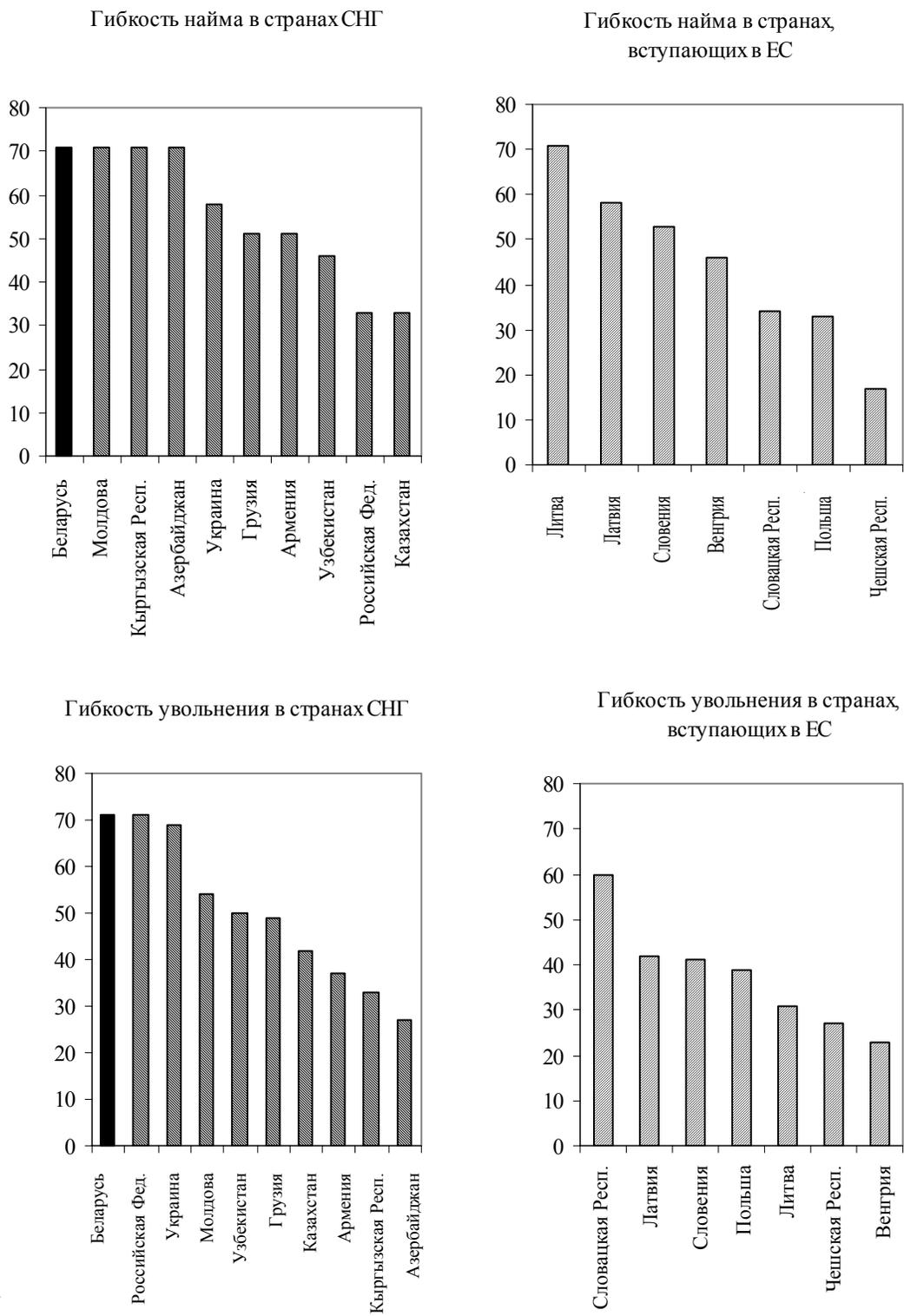
С. Выводы

14. Поскольку Беларусь все еще находится на ранней стадии перехода от экономики с централизованным планированием к рыночной, она может воспользоваться богатым опытом проведения реформ другими странами. В сфере рынков труда один из важных уроков стран ЕС и стран, вступающих в ЕС, заключается в том, что безработица является в значительной степени региональной проблемой, требующей введения большей гибкости рынка труда и создания благоприятной экономической обстановки в страдающих от нее регионах. Другой урок переходных экономик заключается в том, что институты рынка труда влияют на расхождения в динамике уровня безработицы и заработной платы. В частности, повышение пособия по безработице и минимальной заработной платы привело к повышению заработной платы и снижению уровня занятости в Центральной и Восточной Европе и Балтии по сравнению с СНГ, особенно на ранних этапах перехода.

15. Перед экономической политикой правительства Беларуси стоит неотложная задача по обеспечению опосредования институтами рынка труда перераспределения работников между секторами и регионами с минимальными социальными издержками. В целом институты рынка труда Беларуси, в их неизменном виде, отличаются чрезвычайной негибкостью и, по всей видимости, препятствуют, а не способствуют процессу перехода. В то же время сеть мер социальной защиты устарела, дорого обходится и не обеспечивает надлежащей поддержки доходов самых малоимущих из числа безработных. Так что перед правительством стоит задача, заключающаяся в том, чтобы приступить к реформам рынка труда, которые предоставят работникам защиту в достаточном объеме, а также разработают стимулы для безработных к поиску новой работы.

¹⁰ Гибкость найма относится к наличию контрактов с неполным рабочим днем и установленным сроком. Гибкость увольнения относится к правовой защите работников от увольнения, в том числе к основанию для освобождения от должности, сроку уведомления и выходному пособию. Каждый индекс принимает значения от 0 до 100, и чем больше значение, тем выше степень регулирования.

Рисунок 5. Гибкость найма и увольнения работников 1/



Источник: Всемирный банк.

Справочная литература

Botero, Juan, and others (2003), "The Regulation of Labor," National Bureau of Economic Research Working Paper 9756.

Haiduk, Kiryl, and others (2004), "Belarusian Economy at a Crossroad," International Labor Office, Moscow (forthcoming).

International Monetary Fund (2003), "Republic of Estonia: Selected Issues and Statistical Appendix," IMF Country Report No. 03/331.

Pastore, Francesco and Verashchagina, Alina (2002), "The Distribution of Wages in Belarus," draft.

Raiser, Martin; Schaffer, Mark and Schuchhardt, Johannes (2003), "Benchmarking Structural Change in Transition," European Bank for Reconstruction and Development Working Paper No. 79.

Svejnar, Jan (2002), "Labor Market Flexibility in Central and Eastern Europe," William Davidson Institute Working Paper No. 496.

World Bank (2003), Doing Business in 2004: Understanding Regulation, Washington, D.C.: Oxford UP (<http://rru.worldbank.org/doingbusiness>).

II. НАЛОГОВАЯ РЕФОРМА В БЕЛАРУСИ¹¹

1. Относительно большие размеры органов государственного управления в Беларуси могут оказаться несовместимыми со стремлением властей добиться высоких темпов экономического роста. В настоящей главе рассматривается состояние налоговой системы Беларуси в настоящее время и дается оценка проделанной в последнее время работы по ее реформированию. В этой главе приводится аргумент, согласно которому действующая в Беларуси налоговая система ведет к искажениям и ослаблению конкурентоспособности экономики. Налоговую систему можно усовершенствовать, упразднив некоторые неэффективные налоги, упростив другие, отменив освобождения и льготы и, в некоторых случаях, снизив ставки. При этом налоговая реформа должна опираться на бюджетную реформу более широкого плана. В разделе А освещается состояние налоговой системы Беларуси в настоящее время, в разделе В предлагаются методы совершенствования структуры налоговой системы в контексте программы реформ более общего плана, а в разделе С излагаются выводы.

А. Обзор налоговой системы в Беларуси

Показатели доходов

2. **После обретения независимости Беларусь поддерживает сбор доходов на уровне, близком к уровню советских времен**, избегая при этом резкого снижения доходов, характерного для большинства стран в начале процесса перехода. При этом это также отражало и схему общих экономических преобразований, и задержку реформирования экономики, основной чертой которой является государственная собственность. Относительно высокие уровни сбора налогов также устранили необходимость в реформе государственных расходов.

3. **По соотношению доходов сектора органов государственного управления к ВВП Беларусь превосходит все страны СНГ**. Этот показатель оставался на уровне приблизительно 45 процентов от ВВП в среднем с 1999 по 2003 год (таблица 1), что является очень высоким уровнем по сравнению с большинством других переходных экономик с аналогичным уровнем доходов. Налоговые доходы — в том числе налоги, идущие в фонд социальной защиты и несколько других целевых бюджетных фондов — в среднем составляют почти 43 процента от ВВП. Некоторые внебюджетные фонды, такие как инновационные фонды, не включены в доходы сектора органов государственного управления и по оценкам составляют приблизительно 2 процента от ВВП.

4. **Изменения в структуре налогов в последние годы отражают ухудшение финансовой ситуации сектора предприятий**. В частности, низкие показатели

¹¹ Подготовлено Вероникой Бакалу.

налогов на прибыль предприятий компенсировались более высокими показателями как налогов на труд, так и косвенных налогов. Благополучные показатели налогов на труд отражают неоднократное административное повышение заработной платы, а также отчислений в фонд социальной защиты (что также является налогом на труд), тогда как низкие показатели налогов на прибыль предприятий вытекали из ухудшения финансов предприятий. (Число убыточных фирм колебалось, составляя от трети до половины промышленности в течение нескольких лет.)

Беларусь. Доходы сектора органов государственного управления, 1999–2003 годы
(в процентах ВВП, если не указано иное)

	1999	2000	2001	2002	2003
Доходы сектора органов госуправления	45,3	45,8	44,9	42,8	44,7
Общая сумма налоговых поступлений 1/	43,0	44,2	43,3	41,3	42,9
Доходы государственного (республиканского и местных) бюджета	34,8	34,8	33,4	31,4	33,8
Текущие доходы	28,6	27,9	26,9	25,4	27,6
Текущие налоговые поступления	26,6	26,7	25,6	24,0	26,0
Прямые налоги на дох. и приб., в т.ч.	7,8	7,9	7,7	6,4	6,6
Подходный налог с физ.лиц	3,0	3,0	3,1	3,0	2,9
Налог на прибыль	4,7	4,3	3,7	2,5	2,6
Налоги на фонд заработной платы	1,6	0,8	0,9	0,8	0,8
Налоги на товары и услуги, в т.ч.	14,0	14,6	13,3	12,7	13,5
НДС	8,7	9,0	8,4	8,3	8,1
Акцизы	3,3	2,8	2,6	2,3	2,3
Налог на собственность	0,6	1,0	1,4	1,5	2,0
Таможенные пошлины	1,9	1,6	1,7	2,0	2,7
Другие	0,7	0,8	0,6	0,5	0,5
Неналоговые поступления	2,0	1,2	1,3	1,5	1,7
Доход от капитала и трансферты	0,3	0,4	0,3	0,1	0,1
Доходы бюджетных фондов	5,8	6,5	6,0	5,6	6,0
Доход Фонда социальной защиты	10,5	11,1	11,5	11,4	10,8

1/ С учетом целевых бюджетных фондов и без учета инновационных фондов.

Источник: Министерство финансов, ФСЗ и оценки персонала МВФ.

Состояние налоговой системы в настоящее время

5. **В Беларуси проведены несколько важных налоговых реформ за последнее десятилетие.** К ним относятся: введение НДС на основе зачетов, совершенствование закона об акцизных налогах, упрощение налога на доходы корпораций и укрепление налоговой администрации. Действующее налоговое законодательство состоит из законов, президентских указов и декретов, резолюций правительства и инструкций,

относящихся к различным типам налогов и их применению¹². В отличие от многих стран региона налогоплательщики в Беларуси в достаточной степени соблюдают налоговые нормы; адекватны и администрация налогов, и обеспечение правовыми санкциями¹³.

6. В целях модернизации налоговой системы власти вводят комплексный налоговый кодекс. Это делается поэтапно, начиная с принятия общей части налогового кодекса, вступившего в силу с 1 января 2004 года. Он объединяет концепции и определения, использовавшиеся в различных частях законодательства. Он также закладывает основу для введения специальной части налогового кодекса, в которой будут сформулированы изменения законов, регулирующих отдельные налоги. Несмотря на то, что проект специальной части представлен Совету министров в январе 2004 года, в ближайшем будущем его принятия не ожидается. Кроме того, действие некоторых положений общей части в настоящее время временно приостановлено, поскольку они противоречат действующим налоговым законам и нормативам. Ожидается, что начало обеспечения их соблюдения совпадет с аналогичными действиями по соблюдению специальной части налогового кодекса.

7. Между тем власти внесли в действующую налоговую систему ряд изменений, направленных на облегчение общей налоговой нагрузки. Основным изменением является снижение стандартной ставки НДС, призванное привести эту ставку в соответствие со ставкой, действующей в России (врезка 1). Согласно властям, в 2004 году ожидается снижение поступлений НДС приблизительно на 1,3 процента ВВП.

Врезка 1. Изменения налоговой политики в 2004 году

С 1 января 2004 года власти внесли следующие важные изменения в действующее налоговое законодательство:

1. Максимальная ставка НДС снижена с 20 процентов до 18 процентов. Нулевая ставка на транзитные услуги (важная для транзита газа) отменена, ставка повышена до 18 процентов. Тем не менее льготная ставка НДС на уровне 10 процентов не отменена и сфера ее применения (в основном в сельском хозяйстве и для товаров детского потребления) осталась без изменений.

¹² В главе V Доклада МВФ по стране 03/119 приводится подробное описание состояния налоговой системы. За исключением незначительных изменений (указанных во врезке 1 в настоящей главе), налоговая система с тех пор по существу не изменилась.

¹³ При этом есть основания предположить, на основе некоторых признаков, что серая экономика в Беларуси весьма значительна (Schneider, 2002), а это подразумевает возможность совершенствования администрации налогов.

2. Бремя налога с оборота снизилось с 4,5 процента до 4,15 процента. Эти налоги с оборота расписаны следующим образом:

- 0,4 процента для специальных местных жилищно-инвестиционных фондов (снижение с 0,5 процента по сравнению с 2003 годом);
- 0,75 процента для фонда на содержание и ремонт жилья (снижение с 1 процента по сравнению с 2003 годом);
- два процента для республиканского фонда поддержки сельского хозяйства (вместо одного процента для республиканского фонда поддержки сельского хозяйства и одного процента местным фондам поддержки сельского хозяйства в 2003 году);
- один процент для дорожного фонда (без изменений).

3. Льготная ставка налога на прибыль МСП в размере 15 процентов отменена и заменена стандартной ставкой, равной 24 процентам. Также отменено освобождение жилищного строительства.

4. Отменены некоторые привилегии налога на недвижимое имущество для научной деятельности, не финансируемой из бюджета.

5. Введен новый налог на продажу бензина и дизельного топлива, не превышающий 10 процентов.

8. Режим некоторых компонентов базы налогообложения в Беларуси отличается от большинства стран и усугубляет сложность системы. Некоторые положения в налоговом законодательстве Беларуси способствуют более высокой собираемости налогов. Например, режим учета расходов на ведение коммерческой деятельности имеет особенно ограничительный характер с точки зрения налога на прибыль, как и учет капитальных расходов с точки зрения НДС. В то же время эти преимущества компенсируются другими положениями, такими как налоговые каникулы для некоторых категорий налогоплательщиков и ряд специальных льгот.

Налоги и экономический рост

9. Есть основания предполагать, что структура налоговой системы страны может в значительной степени влиять на экономический рост¹⁴. Несмотря на различия структуры налогов в разных странах в зависимости от уровня их доходов, налоговая политика может повлиять на долгосрочные темпы экономического роста, стимулируя нейтральность, устраняя искажения и способствуя накоплению физического и человеческого капитала. Например, отдав предпочтение налогообложению потребления по сравнению с трудом и капиталом ?можно поддержать экономический рост, поскольку сфера действия налога смещается, уходя от инвестиций и занятости.

¹⁴ Ebrill (1999), Mitra and Stern (2002).

10. **Экономическая структура налогов в Беларуси была относительно стабильной с 1999 по 2003 год**, при неизменной важной роли налогов на труд. Повышение налогов на труд в 2001 и 2002 годах отражает значительное административное повышение заработной платы в это время. Увеличение удельного веса налогов, связанных с капиталом, в 2003 году, в основном объясняется относительно высокими поступлениями сбора налога на собственность.

Беларусь. Структура налогов в 1999–2003 годах
(в процентах от общей суммы)

	1999	2000	2001	2002	2003
Потребление	33	33	31	31	31
Труд	35	34	36	37	34
Капитал	19	19	19	19	21
Налоги с оборота	14	15	14	14	14

Источник: Министерство финансов, ФСЗ и оценки персонала МВФ.
1/ Налоги с оборота взимаются с потребления или капитала, в зависимости от характера предприятия налогоплательщика.

11. **Для белорусской налоговой системы характерны несколько типов налогов, отмена которых типична для соседних стран с переходной экономикой.** Помимо налогов с оборота к ним относятся: чрезвычайный налог на фонд заработной платы и ряд внебюджетных инновационных фондов (со ставками от 0,25 процента до 20 процентов от производственных затрат). Эти сборы дополняют общую налоговую нагрузку, расшатывая финансы предприятий и препятствуя инвестициям.

12. **Многие меры налоговой политики в Беларуси и их применение ведут к серьезным искажениям.** Ставки некоторых налогов, и в том числе налога на прибыль в особенности, дифференцированы по разным секторам или предприятиям в зависимости от их прибыльности или социальной значимости. В результате сектора и предприятия, имеющие более высокие показатели, платят налоги по более высоким ставкам, чем слабые сектора и предприятия, искажая стимулы к повышению эффективности и, соответственно, распределение капитала. Также вызывают серьезные проблемы и налоги с оборота¹⁵. Еще одним чрезвычайно искажающим элементом является снисходительное отношение государства к различным видам налоговой недоимки и неплательщиков. Широко применяются налоговые освобождения, отсрочки, реструктуризация и прощение в случае отдельных предприятий или целых секторов (например, сельскохозяйственной продукции)¹⁶. По состоянию на конец 2003 года налоговые освобождения и отсрочки по сообщениям составили 588 млрд белорусских рублей (1,6 процента ВВП), включая 226 млрд белорусских рублей (0,6 процента ВВП) отсроченных налоговых платежей. Кроме того, в конце 2003 года налоговая недоимка равнялась 456 млрд белорусских рублей (1,3 процента ВВП),

¹⁵ В обследовании (Rakova, 2003) респонденты указали на налоги с оборота как на один из самых проблематичных аспектов налоговой системы, за которыми следовали: налог на прибыль, отчисления на социальное обеспечение и местные налоги.

¹⁶ Например, в соответствии с Указом Президента № 138 от 22 марта 2004 года были реструктурированы все долги сельскохозяйственных предприятий до 2009 года, в том числе налоговая недоимка.

включая недопоступление отчислений в Фонд социальной защиты в размере 206 млрд белорусских рублей (0,6 процента ВВП).

13. **Нестабильность правовой системы в Беларуси способствует вызывающему искажению характеру налоговой политики**, поскольку не позволяет фирмам планировать их деятельность. Кроме того, нестабильность налоговой системы приводит к высокой стоимости обеспечения соблюдения налогового законодательства, поскольку предприятиям постоянно приходится следить за меняющимся и сложным налоговым законодательством, нанимая бухгалтеров, консультантов и юристов. Это ложится особенно тяжелым бременем на мелкие и средние предприятия (МСП).

14. **И наконец, широко распространенная квазибюджетная деятельность в Беларуси усиливает фактическую налоговую нагрузку предприятий.** Помимо налогов, официально взимаемых государством, многие предприятия — как государственные, так и частные — обязаны принимать участие в ряде мероприятий в интересах государства. Например, такие мероприятия включают следующие (но не исчерпываются ими)¹⁷:

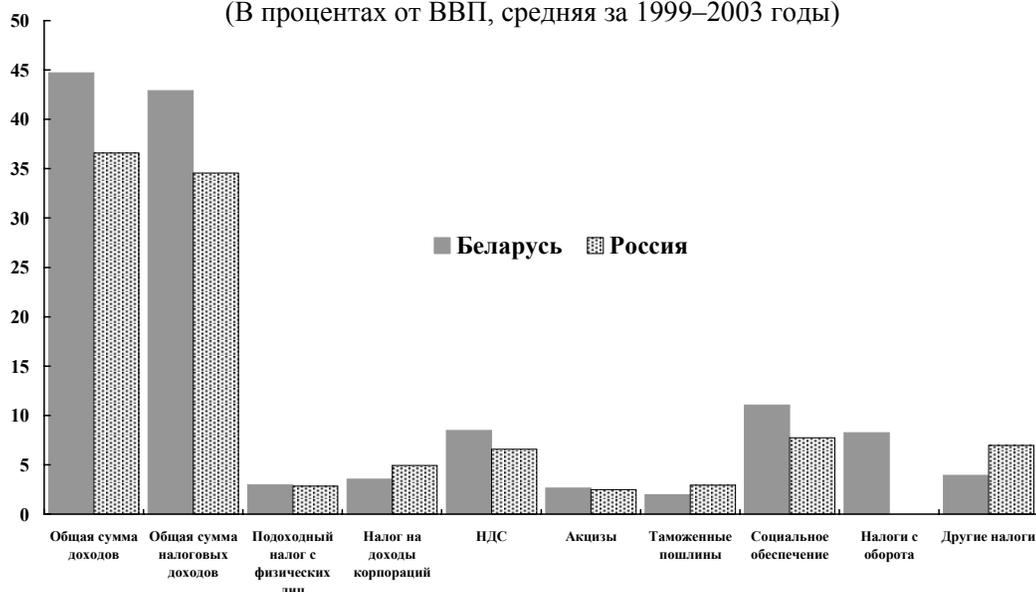
- предприятия обязаны держать на своих балансах подразделения, оказывающие социальные услуги, в том числе жилищные и медицинские, а также услуги по уходу за детьми;
- нефтеперерабатывающие заводы обязаны предоставлять энергоресурсы сельскохозяйственным предприятиям во время посевной и уборочной кампаний;
- некоторые министерства и департаменты назначают и взимают за свои услуги плату, не учитываемую в бюджете.

Гармонизация с Россией

15. **Беларусь стремится к гармонизации своей налоговой политики с политикой России** в контексте общего соглашения об учреждении валютного союза и, возможно, союзного государства. Власти Беларуси признают необходимость в снижении налоговой нагрузки для улучшения конкурентоспособности экономики Беларуси по сравнению с экономикой России, в которой проведены важные налоговые реформы, в том числе снижение номинальных ставок, расширение баз налогообложения и упрощение налоговой системы.

¹⁷ Всемирный банк (2003).

Структура доходов в Беларуси и России
(В процентах от ВВП, средняя за 1999–2003 годы)

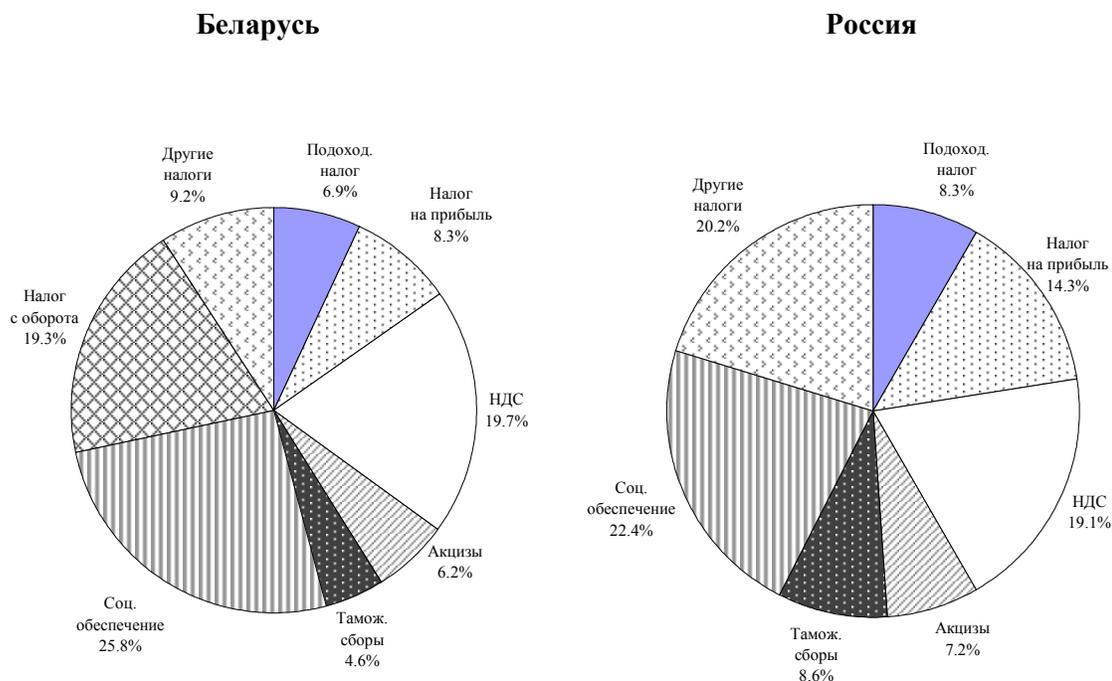


Источник: Министерство финансов Беларуси, Министерство финансов Российской Федерации

16. **Гармонизация налогов, однако, до сих пор продвинулась в незначительной степени.** В августе 2000 года Россия и Беларусь договорились о процессе создания текстов объединенного налогового законодательства. Принятый тогда план действий предусматривал конвергенцию перечня налогов, объединение налоговых принципов и определений, а также введение объединенного налогового кодекса. Осуществление этого плана, однако, отложено. В то время как благоприятные цены на нефть облегчили проведение радикальных налоговых и бюджетных реформ в России, отсутствие структурной реформы и большой объем расходных обязательств привели к отставанию Беларуси в большинстве сфер.

17. **Российская налоговая система в большей степени опирается на прямые налоги, тогда как Беларусь в большей степени зависит от налогов на фонд заработной платы и налогов с оборота.** Россия ввела единую ставку подоходного налога с физических лиц на уровне 13 процентов, тогда как в Беларуси ставки ПНФЛ варьируются от 9 процентов до 30 процентов. Некоторые товары облагаются акцизными налогами по разным ставкам, но импортные и экспортные пошлины в целом гармонизированы. В России нет налогов с оборота и налогов для инновационных фондов. Кроме того, Россия перешла на принцип страны назначения при оценке обязательств по НДС в торговле со всеми странами СНГ за исключением Беларуси, хотя в настоящее время ведутся переговоры о переходе на принцип страны назначения (за исключением энергии) и в торговле между Беларусью и Россией. Для поддержки конкурентоспособности белорусских товаров власти предоставили налоговые льготы белорусским предприятиям и секторам экономики.

Структуры налогов в Беларуси и России, 1999-2003 (в процентах от общей суммы налогов)



В. Задачи, стоящие перед налоговой реформой в Беларуси

18. **Власти Беларуси надеются стимулировать высокие темпы экономического роста и обеспечить равенство условий в торговле с Россией при помощи ряда налоговых реформ**, в основном в контексте специальной части налогового кодекса. В настоящее время налоговая нагрузка в Беларуси представляется чрезмерной по сравнению с другими странами с переходной экономикой (врезка 2). Основные приоритеты заключаются в снижении налоговой нагрузки путем снижения ставок и упразднения некоторых налогов при расширении базы налогообложения путем отмены специальных льгот и освобождений. В частности, необходимо привести в соответствие с международной практикой налоговый учет расходов, амортизации и капитальных расходов. Налоги, опирающиеся на базы налогообложения, в основном совпадающие с принятыми в международной практике налогами (главным образом, налоги с оборота и некоторые налоги на фонд заработной платы), следует упразднить. И наконец, упрощение налоговой системы и сокращение числа налогов снизит расходы на обеспечение соблюдения налогоплательщиками налоговых законов.

19. **К приоритетным шагам по совершенствованию отдельных налогов в Беларуси относятся следующие.**

- **Налоги с оборота** и налоги для **инновационных фондов** следует упразднить, но сделать это поэтапно в течение достаточно продолжительного периода, с тем чтобы принять меры для компенсации потери доходов.
- Ставки **акцизных налогов** по ряду товаров (включая алкоголь, табак и топливо) следует повысить из соображений мобилизации доходов и социальной политики. В большинстве случаев следует заменить действующие специфические ставки адвалорными.

Врезка 2. Какой должна быть налоговая нагрузка в странах с переходной экономикой?

В недавно подготовленном документе Всемирного банка утверждается, что в переходных экономиках следует устанавливать целевой показатель по налоговым поступлениям на уровне приблизительно от 22 процентов до 31 процента от ВВП, в зависимости от стадии развития страны. Для большинства стран в документе рекомендуется повышение удельного веса прямых налогов, особенно подоходных налогов с физических лиц и, в большинстве случаев, снижение высоких предельных налоговых ставок, отмена налоговых освобождений и упрощение налоговых систем. Предлагаемая ориентировочная структура исходит из общих соображений эффективности и последовательности структуры государственных расходов для стран с сопоставимыми уровнями доходов.

Ориентировочные уровни и структура налоговых доходов для стран с переходной экономикой			
	База, в процентах от ВВП	Ставка, в процентах	Доходность, в процентах ВВП
Всего налоговые доходы	--	--	22-31
НДС	40-60	12-22	6-7 ^{1/}
Подоходный налог	25-45	20-25	6-9
Отчисления на социальное обеспечение	20-50	20-30	6-10
Акцизы (табак, алкоголь, нефть)	--	--	2-3
Другие налоги (торговля, собственность и т.д.)	--	--	2

Источник: Mitra and Stern (2002).

^{1/} С поправкой на понижение в размере одного процентного пункта с 7-8 процентов из-за недостатка опыта администрирования этого сложного налога.

- Следует ввести единую ставку **налога на доходы корпораций**, за возможным исключением ставок для МСП. Следует упразднить налоговые каникулы и сниженные ставки для конкретных предприятий или секторов, в том числе для свободных экономических зон. Следует согласовать учет в налоговых и балансовых целях. Специальное освобождение реинвестированной прибыли следует заменить доработанными положениями. Следует пересмотреть с учетом международной практики дискреционный отказ в вычете некоторых расходов на ведение коммерческой деятельности. Отражение в учете убытков следует

привести в соответствие с международной практикой, разрешив переносить их на будущие периоды в счет будущей прибыли.

- Сниженные ставки *НДС* и освобождение образования, медицинских услуг, религиозной деятельности, банковских и финансовых услуг, а также азартных игр следует упразднить, исходя из соображений простоты и прозрачности. НДС следует возмещать в полном объеме по основным фондам и нематериальным активам (вместо распределения возмещения на 12 месяцев, как это делается в настоящее время). Метод начисления в учете НДС рекомендуется как при покупке, так и при продаже товаров. Специальные правила, регулирующие цены, используемые для исчисления обязательства по НДС, следует пересмотреть.
- Ставки *подоходного налога с физических лиц* следует перевести с действующей структуры, состоящей из пяти категорий, на две категории, поскольку подавляющее большинство налогоплательщиков (приблизительно 99 процентов в 2001 году) платит этот налог по базовой ставке 9 процентов. В то же время возможно было бы умеренное повышение базовой ставки, с тем чтобы сократить разницу между подоходным налогом с физических лиц и налогом на доходы корпораций.

20. **Меры по компенсации потери доходов в результате снижения налоговых ставок и упразднения определенных налогов имеют решающее значение для успеха предлагаемой налоговой реформы.** Эти меры могли бы включать рационализацию государственных расходов, упразднение многих видов квазибюджетной деятельности и дальнейшее совершенствование налоговой администрации. В среднесрочной перспективе необходимо провести реформы социального обеспечения и государственного управления, с тем чтобы усилить устойчивость бюджетной позиции в целом.

С. Выводы

21. **Налоговая нагрузка в Беларуси относительно велика и мешает властям в достижении поставленной ими перед собой цели — высоких темпов экономического роста.** Кроме того, налоговая система отличается чрезмерной сложностью, а это означает большие расходы на соблюдение налоговых законов и нормативов и дальнейшее ослабление конкурентоспособности. Налоговая реформа в контексте структурных реформ более широкого плана необходима для улучшения делового климата, ослабления давления на финансы предприятий и поощрения инвестиций. При этом требуется значительная рационализация расходов, с тем чтобы обеспечить финансирование снижения налоговой нагрузки.

Справочная литература

- Лори, А., 2003 год, «Приоритетные направления дальнейших реформ в бюджетно-налоговой сфере в странах СНГ», Рабочий документ МВФ 03/209, Вашингтон, округ Колумбия: Международный Валютный Фонд.
- Радкова, Елена, 2003 год, «Проблемы и перспективы развития малого и среднего предпринимательства в Белоруссии», mimeографированный бюллетень, Институт приватизации и управления (www.ipm.by).
- Шом, П. и МВФ, 1995 год, «Руководство по налоговой политике», Вашингтон, округ Колумбия: Международный Валютный Фонд, Департамент по бюджетным вопросам .
- Ebrill, Liam, and others, 1999, “Tax reform in the Baltics, Russia, and other countries of the Former Soviet Union,” IMF Occasional Paper No.182, Washington D.C.: International Monetary Fund.
- IMF, 1994–2004, “Staff Reports” and “Selected Issues” on countries of the Former Soviet Union, Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Mitra, Pradeep, and Nicholas Stern, 2002, “Tax Systems in Transition,” Washington D.C.: World Bank.
- Schneider, Friedrich, 2002, “Size and Measurement of the Informal Economy in 110 Countries Around the World,” World Bank (<http://rru.worldbank.org/documents/informal-economy.pdf>).
- Tanzi, Vito, and Howell Zee, 2000, “Tax policy for emerging markets: Developing countries,” IMF Working Paper/00/35, Washington D.C.: International Monetary Fund.
- World Bank, 2003, “Belarus: Strengthening Public Resource Management,” Report No. 26041-BY.

III. ОЦЕНКИ ПЕРЕДАЧИ ВОЗДЕЙСТВИЯ ВАЛЮТНОГО КУРСА¹⁸

1. При официальном режиме валютного курса Беларуси со скользящей привязкой к российскому рублю, на практике власти обычно задавали целевой показатель курса по отношению к доллару США, ссылаясь на высокую степень долларизации и значительную передачу воздействия валютного курса на цены. В настоящей главе приводятся предварительные оценки передачи воздействия номинального валютного курса (по отношению к доллару и рублю) на инфляцию в Беларуси. Ниже изложены основные результаты.

- Передача воздействия номинального валютного курса на общий уровень инфляции оценивается в приблизительно 0,4 процента (к доллару) и 0,3 процента (к рублю) при изменении обменного курса на один процент, и это влияние значительно сильнее в случае инфляции цен производителей.
- Половина изменения обменного курса сказывается на ценах в течение первых двух кварталов после этого изменения, и влияние снижения обменного курса (которое ощущается в течение одного квартала) довольно значительно (приблизительно 0,2 процентного пункта).

А. История вопроса

2. **Воздействие валютного курса обычно передается по трем основным каналам:** 1) прямое воздействие через цены импортных товаров, входящих в ИПЦ; 2) косвенное воздействие через цены импортных промежуточных товаров; 3) воздействие через ожидания, включая также предполагаемую реакцию денежно-кредитной политики.

3. **Несколько характеристик белорусской экономики дают основание предположить значительное воздействие валютного курса:** 1) высокая степень открытости экономики; 2) высокая степень долларизации; 3) относительно слабый авторитет денежно-кредитной политики, поскольку в Беларуси на протяжении приблизительно пяти лет наблюдаются самые высокие темпы инфляции в регионе. Действительно, воздействие валютного курса обычно усиливается в периоды высокой инфляции. В то же время передачу воздействия валютного курса могут смягчать несколько факторов: 1) влияние регулирования цен; 2) тот факт, что высокий коэффициент открытости в основном отражает транзитные операции; 3) возможность

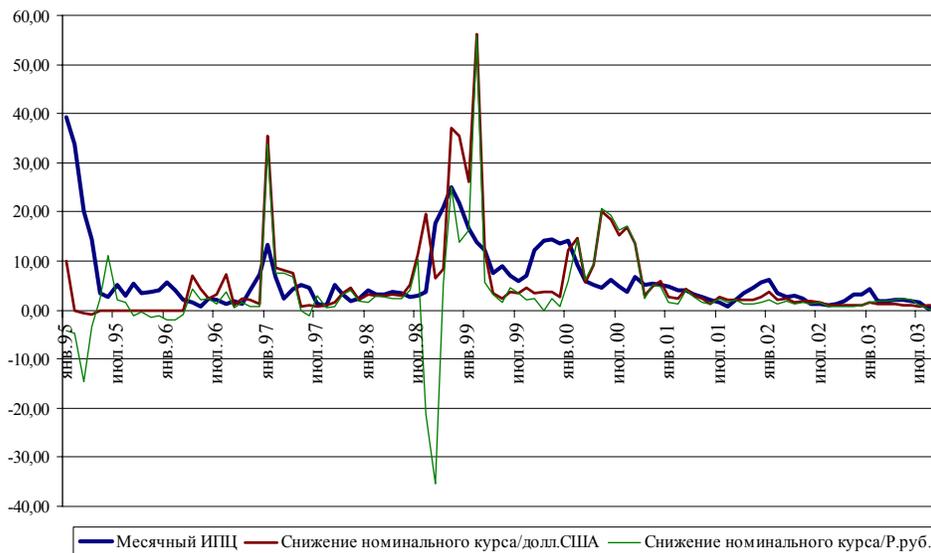
¹⁸ Подготовлено Жеромом Вашером.

того, что долларизация в Беларуси ограничивается долларизацией активов (т.е. цены обычно не устанавливаются в долларах¹⁹).

4. **Режим обменного курса также способствует его сильному воздействию.** Унификация обменного курса достигнута в октябре 2000 года, и власти используют режим с фактической скользящей привязкой к доллару. Пользуясь обменным курсом как якорем ожиданий, власти постепенно снизили темпы инфляции до умеренного уровня.

5. **В России сильно ощущается воздействие обменного курса²⁰.** Воздействие номинального валютного курса по оценкам составляет от 0,5 до 0,7 процентного пункта при изменении обменного курса на 1 процент и передается в течение приблизительно двух или трех кварталов. Также относительно сильно влияет на инфляцию (в течение одного квартала) снижение обменного курса (приблизительно 0,3 процентного пункта). Для поглощения инфляцией приблизительно 60 процентов шока, вызванного номинальным обменным курсом, требуется приблизительно три квартала.

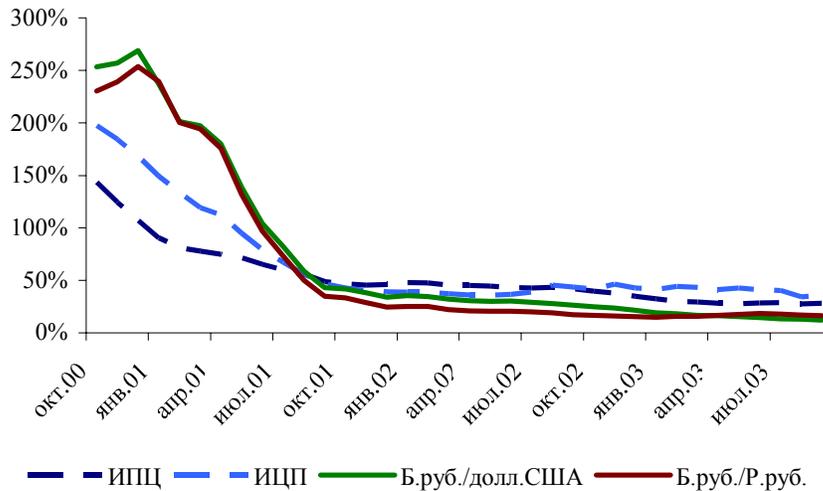
Беларусь. Инфляция и обменные курсы (1995–2003 годы)



¹⁹ Однако, согласно конкретным примерам, доллары используются в транзакциях, по крайней мере в крупных сделках (квартиры, автомобили).

²⁰ См. Stavrev (2003).

**Беларусь. Инфляция в годовом исчислении
и снижение обменного курса**



6. **Номинальный обменный курс тесно связан с инфляцией цен внешнеторговых товаров, цен производителей и общим уровнем инфляции.** Как и ожидалось, самая слабая корреляция наблюдается в случае инфляции цен на услуги (Таблица 1). Корреляция намного сильнее по отношению к доллару США, чем к российскому рублю и, по всей видимости, усилилась после октября 2000 года. При этом разница между корреляцией с российским рублем и корреляцией с долларом США сократилась, как и разница между номинальным обменным курсом и инфляцией цен производителей.

Таблица 1: Корреляции между номинальным обменным курсом и разными показателями инфляции (месячные данные)

	Курс Б.руб/долл США	Курс Б.руб/долл США (-1)	Курс Б.руб/долл США (-3)	Курс Б.руб/Р.руб. Б.руб/Р.руб.	Курс Б.руб/Р.руб. (-1)	Курс Б.руб/Р.руб. (-3)	Общий уровень инфляции	Инфляция цен производи- телей	Инфляция прод. товаров	Инфляция непрод. товаров	Инфляция услуг
Курс Б.руб/долл США	1,00	0,73	0,58	0,23	0,22	0,00	0,74	0,15	0,70	0,58	0,32
Курс Б.руб/долл США (-1)	0,58	1,00	0,69	0,73	0,23	0,13	0,53	0,25	0,41	0,42	0,51
Курс Б.руб/долл США (-3)	0,41	0,45	1,00	0,58	0,12	0,41	0,33	0,07	0,21	0,36	0,42
Курс Б.руб/Р.руб.	0,75	0,32	0,37	1,00	0,30	-0,31	0,18	-0,25	0,31	-0,13	-0,12
Курс Б.руб/Р.руб. (-1)	0,39	0,74	0,34	0,40	1,00	-0,07	0,01	-0,15	0,10	-0,13	-0,08
Курс Б.руб/Р.руб. (-3)	0,02	0,10	0,32	0,12	0,10	1,00	-0,11	-0,14	-0,11	0,22	-0,07
Общий уровень инфляции	0,59	0,47	0,36	0,26	0,03	-0,08	1,00	0,31	0,91	0,27	0,52
Инфляция цен производителей	0,77	0,71	0,35	0,46	0,36	-0,10	0,82	1,00	0,16	0,14	0,37
Инфляция прод.товаров	0,60	0,48	0,37	0,29	0,05	-0,06	0,98	0,81	1,00	0,23	0,15
Инфляция непрод.товаров	0,47	0,44	0,29	0,09	-0,10	-0,05	0,89	0,73	0,83	1,00	-0,01
Инфляция услуг	0,26	0,19	0,20	0,17	0,04	-0,10	0,57	0,45	0,40	0,48	1,00

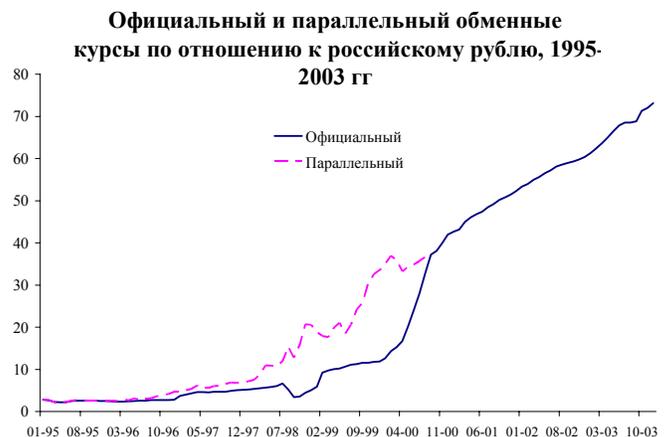
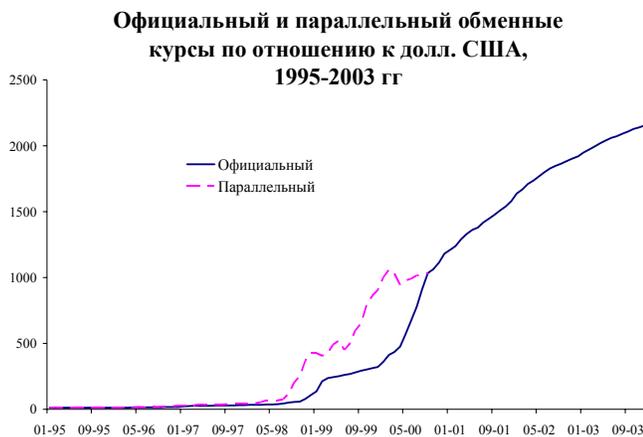
1/ Под диагональю: январь 1995 года–декабрь 2003 года; над диагональю: сентябрь 2001 года–декабрь 2003 года

В. Методология

7. **Векторные авторегрессии (ВАР) рассчитываются для оценки коэффициентов передачи воздействия обменного курса от доллара США и российского рубля и скорости передачи воздействия обменного курса в Беларуси.** Охвачен период с 1996 по 2003 годы. Используются следующие эндогенные переменные: 1) инфляция с сезонной корректировкой (ИПЦ и ИЦП); 2) широкая денежная масса с сезонной корректировкой; 3) обменные курсы (к доллару США и российскому рублю). В центре нашего внимания стоят двусторонние курсы, а не номинальный эффективный валютный курс по двум причинам:

- для лучшего понимания ролей как доллара, так и рубля в экономике с высокой степенью долларизации, но в которой большинство внешних операций производится с Россией;
- поскольку имеющиеся данные по номинальному эффективному валютному курсу отражают официальные обменные курсы на раннем этапе периода (хотя до конца 2000 года существовали курсы параллельного рынка).

Экзогенные переменные должны представлять два типа шоков: шоки предложения и шоки спроса. Шоки, вызванные предложением, обычно представлены ценами на нефть или ценами на сырьевые товары, и мы берем в качестве представительной переменной индекс МВФ по всем сырьевым товарам. Представительной переменной шоков, вызванных спросом, обычно служит промышленное производство или разрыв между фактическим и потенциальным объемом производства. В случае Беларуси данные национальных счетов проблематичны, так что мы используем заработную плату как показатель шоков спроса, как и в других странах с переходной экономикой.²¹ Проведя расширенные тесты Дики — Фуллера, мы пользуемся разностями первого порядка логарифмически преобразованных уровней для получения стационарности ряда. Коэффициенты передачи воздействия рассчитываются при помощи импульсных сигналов в векторной авторегрессии (Lehig и Rossi, 2001, Belaisch, 2003, Gueorguiev, 2003). Расчетное значение коэффициента передачи воздействия обменного курса можно получить, разделив коэффициенты реакции инфляции на обменный курс на реакцию обменного курса на обменный курс.



8. **Расчеты принимают во внимание действующие параллельные рыночные обменные курсы в период, предшествовавший октябрю 2000 года.** Мы также учитываем разрыв в ряде в этой точке. Во-первых, мы используем подвыборку, начинающуюся с октября 2000 года, для оценки передачи воздействия обменного курса после унификации обменного курса; во-вторых, мы пользуемся параллельными обменными курсами в период, предшествовавший унификации обменного курса.

9. **Помимо ИПЦ и ИЦП мы используем медианную базовую инфляцию в нашей выборке.** Самый распространенный показатель базовой инфляции просто

²¹ См. Gueorguiev (2003).

исключает цены на продовольствие и энергию из общего уровня инфляции. Другим показателем является медианная базовая инфляция²². Медианная базовая инфляция, основанная на средней изменения цен представительного набора товаров, входящих в корзину ИПЦ, служит показателем изменения цены типичного товара.

С. Результаты векторной авторегрессии

Воздействие обменного курса на ИПЦ значительно — оно превышает приблизительно в два раза типичный расчетный уровень индустриальных стран. При этом он незначительно отличается от коэффициентов передачи воздействия валютного курса в России, а также очень близок к результатам, полученным по Румынии. При изменении обменного курса доллара на один процент, приблизительно 0,4 процента переносится на цены (Таблица 2). Значение коэффициента передачи воздействия обменного курса по отношению к рублю, как и ожидалось, ниже коэффициента передачи воздействия курса к доллару. Ввиду непрекращающейся макроэкономической нестабильности в Беларуси можно было бы ожидать еще более высокого коэффициента передачи воздействия. Широко распространенное регулирование цен, однако, на протяжении большей части этого периода, может послужить объяснением этих расчетных значений²³.

10. **Воздействие обменного курса в Беларуси оказалось и стремительным, и длительным.** Как и в России, влияние на цены ощущается в основном в течение первых трех месяцев. Приблизительно половина шока передается в течение первых двух кварталов. При этом в Беларуси обменный курс воздействует на инфляцию, по всей видимости, в течение более длительного времени.

11. **Обменный курс сильно влияет на ИПЦ, причем курс по отношению к российскому рублю оказывает более сильное влияние, чем курс по отношению к доллару.** Как и в других странах, воздействие обменного курса на инфляцию цен производителей сильнее, чем в случае ИПЦ. Влияние рубля, однако, отражает значение России во внешней торговле Беларуси.

²² См. главу III Доклада МВФ по стране 03/119.

²³ Эконометрические результаты предоставлены в таблицах 3 и 4 и на соответствующих рисунках.

Таблица 2. Беларусь. Коэффициенты передачи воздействия обменного курса

Месяцы	Долл. США пар.*	Долл. США пар.*	Р.руб.парал.*	Р.руб.парал.*	Долл. США	Р.руб.
	1996:02-2003:09	1996:02-2003:09	1996:02-2003:09	1996:02-2003:09	2000:10-2003:09	2000:10-2003:09
	ИПЦ	ИЦП	ИПЦ	ИЦП	Базовая инфляция	Базовая инфляция
1	0	0	0	0	0	0
2	0,069	0,092	0,084	0,163	0,088	0,111
3	0,133	0,169	0,170	0,371	0,142	0,142
4	0,189	0,240	0,204	0,469	0,168	0,183
5	0,237	0,303	0,223	0,541	0,185	0,199
6	0,275	0,357	0,240	0,620	0,203	0,219
7	0,305	0,401	0,249	0,682	0,216	0,234
8	0,328	0,437	0,253	0,725	0,224	0,243
9	0,345	0,466	0,255	0,759	0,231	0,251
10	0,356	0,489	0,256	0,787	0,237	0,257
11	0,364	0,506	0,257	0,808	0,241	0,262
12	0,369	0,520	0,257	0,824	0,244	0,266
13	0,372	0,531	0,257	0,836	0,246	0,268
14	0,374	0,539	0,257	0,845	0,248	0,271
15	0,375	0,545	0,257	0,853	0,250	0,272
16	0,375	0,550	0,257	0,858	0,251	0,274
17	0,376	0,554	0,257	0,863	0,252	0,275
18	0,376	0,557	0,257	0,866	0,253	0,275
19	0,376	0,559	0,257	0,868	0,253	0,276
20	0,376	0,560	0,257	0,870	0,254	0,276
21	0,375	0,562	0,257	0,872	0,254	0,277
22	0,375	0,563	0,257	0,873	0,254	0,277
23	0,375	0,563	0,257	0,874	0,254	0,277
24	0,375	0,564	0,257	0,874	0,254	0,277

* Применяя обменные курсы параллельного рынка до октября 2000 года.

12. **С октября 2000 года обменный курс в значительной мере воздействовал на базовую инфляцию.** Хотя к векторной авторегрессии короткой выборки следует относиться осторожно, эти расчеты показывают, что более четверти шоков, вызванных обменным курсом, передается через базовую инфляцию.

13. **Разложение дисперсии также показывает значительное влияние изменений обменного курса на изменчивость инфляции.** В динамике инфляции по-прежнему преобладает инфляция предыдущих периодов, хотя изменения обменного курса по отношению к доллару играют важную роль, причем более важную, чем, например, в России.

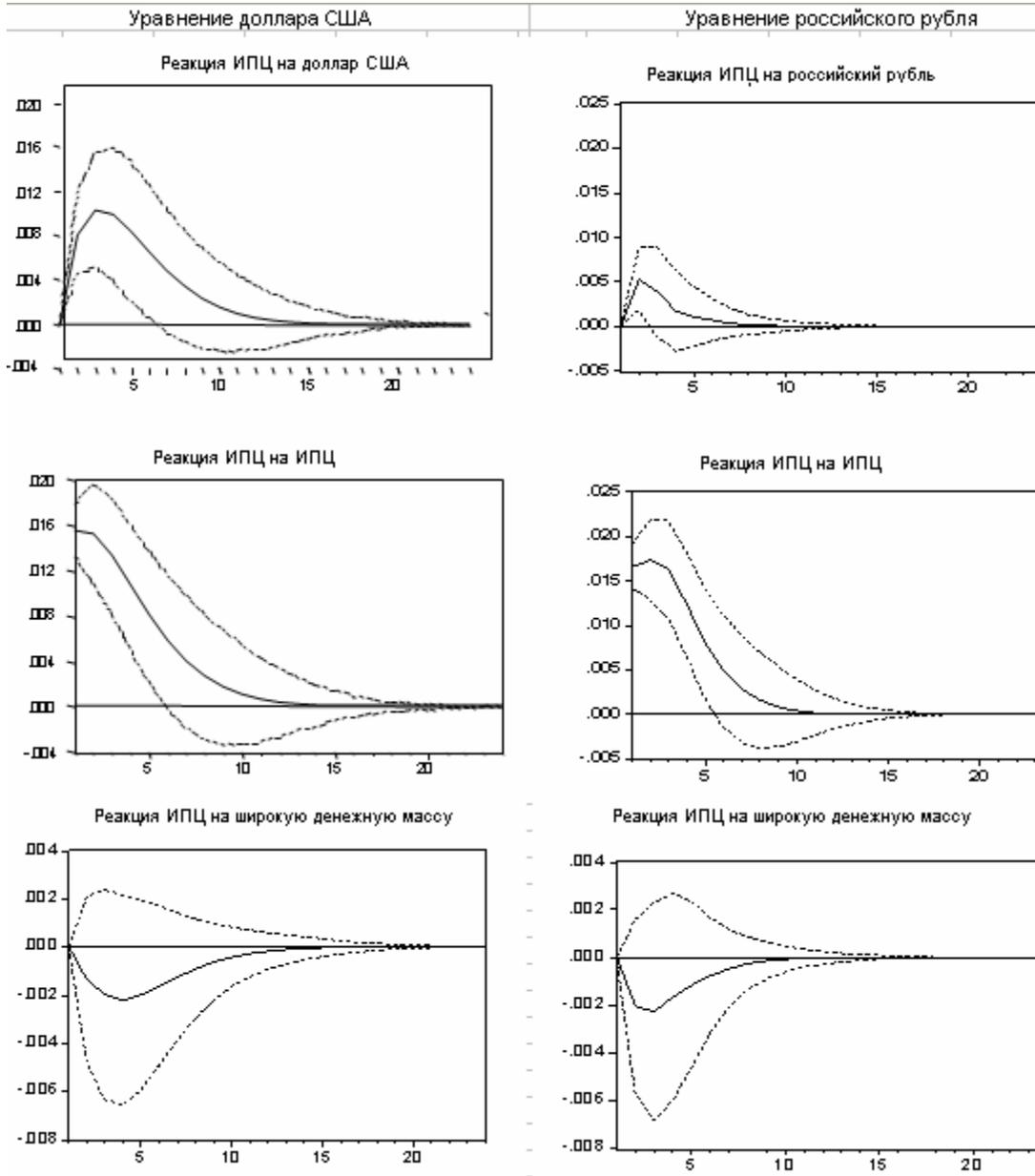
Д. Выводы

14. **Расчеты, представленные в настоящей главе, носят предварительный характер.** В частности, устойчивая макроэкономическая нестабильность, короткая выборка и использование обменных курсов параллельного рынка подсказывают, что к толкованию результатов следует подходить осторожно. За более близкий к настоящему период использование базовой инфляции для оценки коэффициентов

передачи воздействия обменного курса также дает основания считать результаты предварительными.

15. **Тем не менее эти результаты указывают на значительное воздействие обменного курса в Беларуси.** Так расчеты показывают влияние долларизации на инфляцию в Беларуси. Несмотря на крепкие экономические связи с Россией, на инфляции сильнее сказывается обменный курс по отношению к доллару, а не к рублю, что можно принять во внимание при проведении в Беларуси курсовой политики.

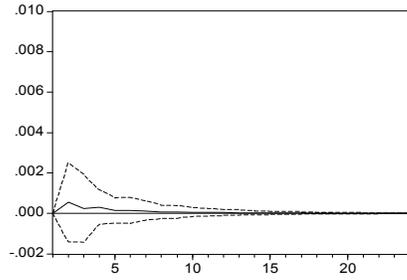
**ИПЦ: реакция на инновации с одним стандартным отклонением
Чолески +/- две средние квадратические ошибки**



**Базовая инфляция: реакция на инновации с одним стандартным отклонением
Чолески +/- две средние квадратические ошибки**

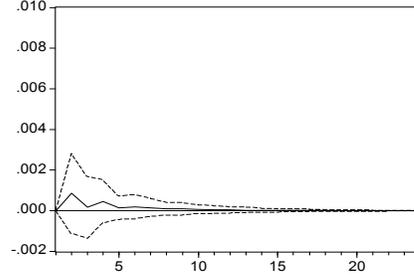
Уравнение доллара США

Реакция базовой инфляции на доллар США

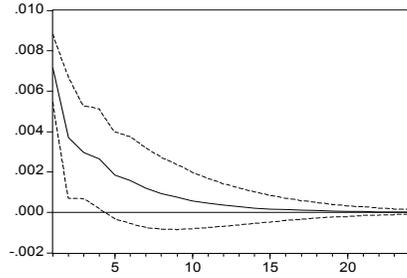


Уравнение российского рубля

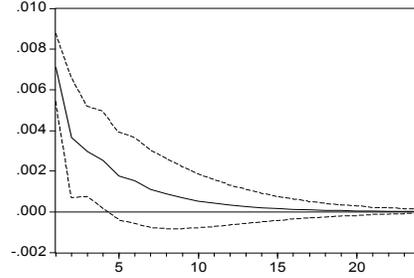
Реакция базовой инфляции на российский рубль



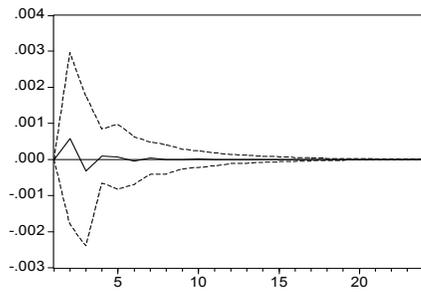
Реакция базовой инфляции на базовую инфляцию



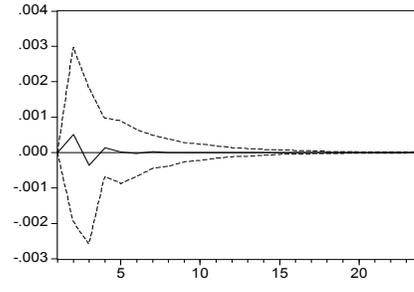
Реакция базовой инфляции на базовую инфляцию



Реакция базовой инфляции на широкую денежную массу



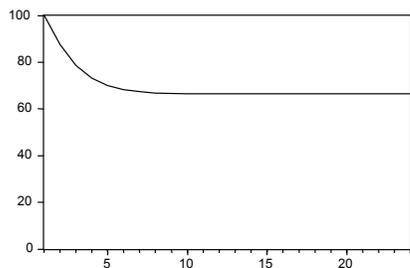
Реакция базовой инфляции на широкую денежную массу



Разложение дисперсий

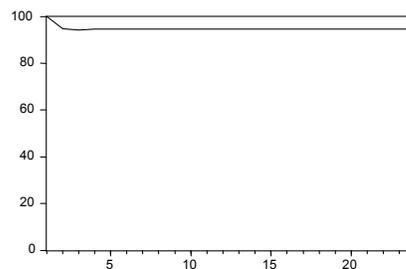
Уравнение доллара США

Процентная дисперсия ИПЦ, вызванная ИПЦ

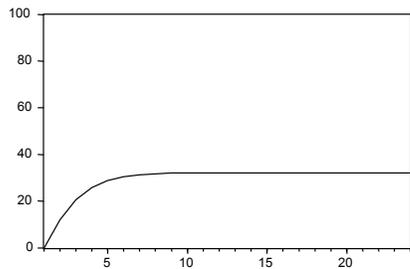


Уравнение российского рубля

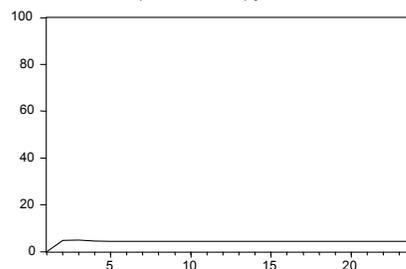
Процентная дисперсия ИПЦ, вызванная ИПЦ



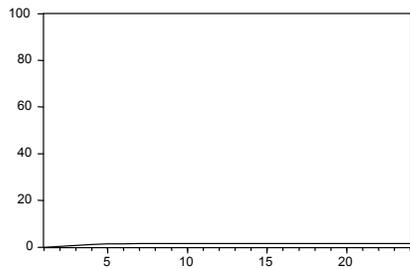
Процентная дисперсия ИПЦ, вызванная долларом США



Процентная дисперсия ИПЦ, вызванная российским рублем



Процентная дисперсия ИПЦ, вызванная широкой денежной массой



Процентная дисперсия ИПЦ, вызванная широкой денежной массой

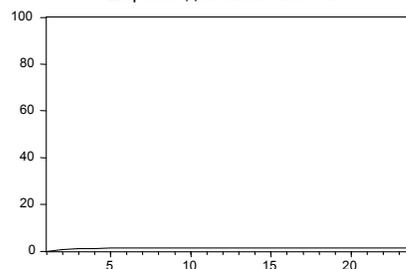


Таблица 3. Оценки векторной авторегрессии для доллара США

Выборка(корректир.): 1996:02 2003:09
 Включенные наблюдения: 92 после корректировки конечных точек
 Средние квадратические ошибки приведены в (), а t-статистика — в []

	ИПЦ	Доллар США	Шир. ден. масса
ИПЦ (-1)	0,837759 (0,11547) [7,25503]	1,010219 (0,68267) [1,47980]	0,459336 (0,21771) [2,10987]
ИПЦ(-2)	-0,096044 (0,10176) [-0,94383]	-0,650414 (0,60160) [-1,08115]	-0,052600 (0,19185) [-0,27417]
Доллар США (-1)	0,092912 (0,01926) [4,82351]	0,346756 (0,11388) [3,04498]	-0,004178 (0,03632) [-0,11505]
Доллар США(-2)	0,009064 (0,02250) [0,40283]	0,031938 (0,13302) [0,24009]	0,011259 (0,04242) [0,26540]
Широкая денежная масса(-1)	-0,047421 (0,06042) [-0,78489]	-0,544244 (0,35718) [-1,52371]	-0,142379 (0,11391) [-1,24995]
Широкая денежная масса(-2)	0,014140 (0,03898) [0,36277]	-0,017178 (0,23044) [-0,07454]	0,015558 (0,07349) [0,21170]
С	0,005632 (0,00370) [1,52234]	0,043464 (0,02187) [1,98716]	0,042178 (0,00698) [6,04670]
Заработная плата	0,060810 (0,03012) [2,01868]	0,091044 (0,17809) [0,51123]	0,038874 (0,05679) [0,68448]
Товары	0,030472 (0,03810) [0,79983]	0,069328 (0,22524) [0,30780]	0,138989 (0,07183) [1,93497]
R-в квадрате	0,866146	0,234657	0,303034
Корр. R-в квадрате	0,853244	0,160889	0,235856
Сумма остатков в квадрате	0,020045	0,700608	0,071253
Уравнение ср.кв.ошибки	0,015541	0,091875	0,029300
F-статистика	67,13454	3,181006	4,510947
Логар. вероятность	257,3089	93,82703	198,9698
Критерии информации Akaike	-5,398020	-1,844066	-4,129779
Критерии Schwarz	-5,151323	-1,597369	-3,883082
Средняя зависимая	0,051068	0,056027	0,058451
Зависимая от средн. откл.	0,040567	0,100297	0,033518
Опред.остаточная ковариация		1,52E-09	
Логар. вероятность (с поправкой на степени свободы)		542,5294	
Критерии информации Akaike		-11,20716	
Критерии Schwarz		-10,46707	

Таблица 4. Оценки векторной авторегрессии для российского рубля

Выборка(корректир.): 1996:02 2003:09
 Включенные наблюдения: 92 после корректировки конечных точек
 Средние квадратические ошибки приведены в (), а t-статистика — в []

	ИПЦ	Р.руб.	Шир. ден. масса
ИПЦ (-1)	1,104610 (0,10491) [10,5288]	1,597873 (0,44306) [3,60642]	0,450076 (0,18548) [2,42650]
ИПЦ (-2)	-0,280239 (0,10500) [-2,66885]	-1,474649 (0,44345) [-3,32543]	-0,038606 (0,18564) [-0,20796]
Р.руб. (-1)	0,080141 (0,02415) [3,31887]	-0,074921 (0,10198) [-0,73470]	0,001862 (0,04269) [0,04362]
Р.руб. (-2)	-0,023125 (0,02571) [-0,89958]	-0,277869 (0,10856) [-2,55949]	0,024323 (0,04545) [0,53517]
Широкая денежная масса (-1)	-0,071837 (0,06409) [-1,12094]	-0,180983 (0,27065) [-0,66871]	-0,141902 (0,11330) [-1,25241]
Широкая денежная масса (-2)	0,004008 (0,04147) [0,09666]	0,149759 (0,17512) [0,85520]	0,013278 (0,07331) [0,18112]
С	0,005740 (0,00398) [1,44114]	0,032281 (0,01682) [1,91915]	0,041648 (0,00704) [5,91462]
Заработная плата	0,083382 (0,03238) [2,57475]	0,195743 (0,13676) [1,43124]	0,036344 (0,05725) [0,63477]
Товары	0,014593 (0,03941) [0,37026]	-0,054568 (0,16644) [-0,32785]	0,139471 (0,06968) [2,00162]
R-в квадрате	0,848167	0,180104	0,304806
Корр. R-в квадрате	0,833533	0,101078	0,237799
Сумма остатков в квадрате	0,022738	0,405525	0,071072
Уравнение ср.кв.ошибки	0,016551	0,069899	0,029262
F-статистика	57,95686	2,279041	4,548890
Логар. вероятность	251,5118	118,9783	199,0869
Критерии информации Akaike	-5,271995	-2,390833	-4,132325
Критерии Schwarz	-5,025298	-2,144136	-3,885628
Средняя зависимая	0,051068	0,035621	0,058451
Зависимая от средн. откл.	0,040567	0,073724	0,033518
Опред.остаточная ковариация		1,07E-09	
Логар. вероятность (с поправкой на степени свободы)		558,4860	
Критерии информации Akaike		-11,55404	
Критерии Schwarz		-10,81395	

Справочная литература

Belaisch, Agnes (2003), "Exchange Rate Pass-Through in Brazil," Working paper No. 03/141, Washington DC: International Monetary Fund.

Billmeier, Andreas, and Leo Bonato (2002), "Exchange Rate Pass-Through and Monetary Policy in Croatia," Working paper No. 02/109, Washington DC: International Monetary Fund.

Gueorguiev, Nikolay (2003), "Exchange Rate Pass-Through in Romania," Working paper No.03/130, Washington DC: International Monetary Fund.

Leig, Daniel and Rossi, Marco (2002), "Exchange Rate Pass-Through in Turkey," Working paper No. 02/204, Washington DC: International Monetary Fund.

Stavrev, Emil (2003): "The Pass-Through from the Nominal Exchange Rate to Inflation," Chapter II of Russian Federation: Selected Issues, IMF Country Document No. 03/146, Washington DC: International Monetary Fund

IV. РЕФОРМА БАНКОВСКОГО СЕКТОРА²⁴

1. **Уязвимость банковского сектора — серьезная и, возможно, приобретающая все большее значение проблема в Беларуси.** К основным вопросам относятся высокий уровень долларизации и качество активов, которые вполне могут оказаться неблагоприятными в результате нескольких лет целевого кредитования. Валютный союз с Россией, если он будет учрежден в соответствии с согласованным графиком (в январе 2005 года), только усилит уязвимость системы, поскольку он потребует ужесточения макроэкономической политики, усиления конкуренции в финансовом секторе и ограничения способности Национального банка Беларуси (НББ) выступать в роли кредитора последней инстанции (КПИ) или лишения его такой возможности²⁵.

2. **Власти приняли некоторые важные меры по реформированию банковского сектора, но этот процесс необходимо ускорить.** В 2002 и 2003 годах они стремились повысить обязательный коэффициент собственного капитала и усовершенствовать банковский надзор. При этом также важно было бы отменить целевые кредиты, ужесточить пруденциальные нормативы и создать равные условия для государственных и негосударственных банков. Нежизнеспособные банки следует закрыть как можно скорее, тогда как от жизнеспособных, но не имеющих достаточного капитала банков следует потребовать представления планов реструктуризации, которые внушали бы доверие. Хотя первоочередной должна стать реструктуризация операций, призванная предотвратить новые убытки, финансовая реструктуризация может оказаться неизбежной. Следует также принять меры по улучшению обстановки деятельности банков. На конец 2004 года намечено проведение ФСАП; между тем в настоящей главе производится оценка приоритетных направлений реформы банковского сектора. В разделе А приводится описание сложившегося к настоящему времени состояния банковской системы, в разделе В подводятся итоги нескольких недавних попыток провести реформу системы и, в заключение, в разделе С вносятся предварительные предложения о программе более комплексной реформы.

А. Положение в настоящее время

3. **Банковский сектор все еще относительно неразвит и отличается высокой степенью концентрации.** Соотношения М2/ВВП и кредит экономике/ВВП в Беларуси значительно отстают от продвинутых стран с переходной экономикой, тогда как спрэд между ссудной и депозитной ставками и коэффициент долларизации выше (таблица 1). На шесть крупнейших банков, пять из которых в основном остаются под контролем государства, приходится 85 процентов активов и 87 процентов всего капитала

²⁴ Подготовлено Этибаром Джафаровым.

²⁵ См. Gulde and others (2004).

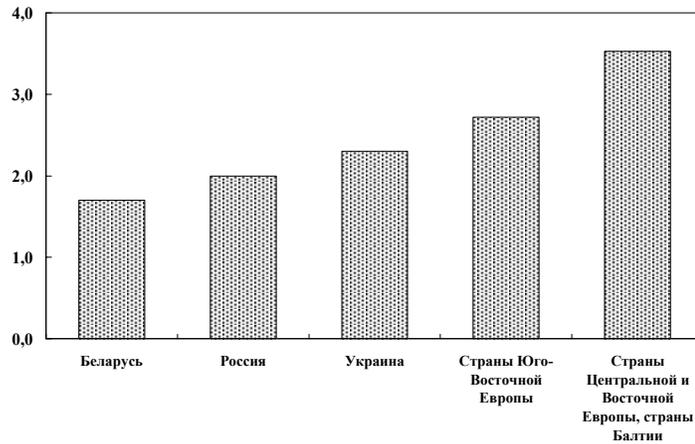
банковской системы (таблица 2)²⁶. Остальная часть сектора состоит из многочисленных мелких учреждений.

4. В корне проблем в банковском секторе лежит государственное вмешательство в оперативную деятельность как предприятий, так и банков.

Приблизительно 80 процентов ВВП производится на государственных предприятиях. В банковском секторе в конце 2003 года доля правительства составляла 79

процентов капитала банковской системы и доля НББ — 3 процента. Кроме того, в течение нескольких лет правительство использовало банковскую систему для стимулирования экономического роста в конкретных секторах и финансирования квазибюджетной деятельности²⁷. Четыре крупнейших БГК в основном обслуживают конкретные сектора и нередко вынуждены предоставлять кредиты без надлежащей оценки риска и соответствующей премии за риск. В 2004 году, например, правительство «рекомендовало» шести крупнейшим банкам предоставить кредиты на конкретные инвестиционные проекты на сумму, превысившую 3 процента от ВВП²⁸. Кроме того, власти оказывают сильное влияние на решения о процентных ставках коммерческих банков, «рекомендуя» депозитные и ссудные ставки. Очень часто банки вынуждены реструктурировать предоставленные ранее ссуды, что обычно связано с выдачей новых правительственных гарантий²⁹. В результате БГК обычно находятся в

Индекс ЕБРР реформы банковского сектора в 2003 году



²⁶ К ним относятся четыре банка, контролируемых государством (БГК)—Беларусьбанк, Белагропромбанк, Белпромстройбанк и Белинвестбанк — а также Белвнешэкономбанк (в котором доля государственного сектора не достигает 50 процентов капитала) и Приорбанк (филиал австрийского банка Raiffeisen). Только эти банки «уполномочены» на выполнение государственных программ.

²⁷ Беларусь обещала отменить целевые кредиты в своей программе 2001 года, контролировавшейся (персоналом) МВФ, но целевые кредиты возобновились в 2002 году, когда банки были вынуждены реструктурировать просроченные ссуды предприятий пищевой промышленности и финансировать выплату задолженности по заработной плате и энергии. Эта практика продолжалась в 2003–2004 годах.

²⁸ См. Постановление правительства №152 от 11 февраля 2004 года (<http://pravo.by/webnpa/text.asp?RN=c20400152>).

²⁹ Последняя такая инициатива позволяет инвесторам, вложившим средства в убыточные фермы, отсрочить погашение долгов этих предприятий банкам на три года. См. Указ Президента № 138 от 19 марта 2004 года (<http://pravo.by/webnpa/text.asp?RN=P30400138>).

худшем финансовом положении по сравнению с другими коммерческими банками (таблица 2).

5. **В свою очередь БГК в целом защищены от конкуренции.** БГК не всегда соблюдают пруденциальные нормативы. Кроме того, они без труда получают доступ к ресурсам центрального банка и правительства и часто пользуются правительственными гарантиями на предоставляемые ими ссуды. БГК пользуются государственным страхованием вкладов физических лиц, тогда как другие банки не имеют доступа к этому механизму³⁰. Кроме того, правительство регулярно пополняет в значительном объеме капитал Беларусьбанка и Белагропромбанка³¹.

³⁰ На все вклады населения в Беларусьбанке и Белагропромбанке распространяются неограниченные правительственные гарантии, тогда как в других уполномоченных банках неограниченные правительственные гарантии распространяются на валютные депозиты населения и ограниченные гарантии — на депозиты населения в национальной валюте. Беларусьбанк и Белагропромбанк не платят взносов.

³¹ Большинство таких вливаний капитала производилось при капитализации правительством своих требований к банкам (возникших при предоставлении банкам прямых кредитов НББ бюджету на финансирование жилищного строительства).

Таблица 1. Показатели финансового посредничества для Беларуси и избранных стран, 1999–2002 годы
(В процентах на конец периода, если не указано иное)

	2000	2001	2002	2003
Коэффициент монетизации (широкая денежная масса национальной валюты/ВВП)				
Беларусь	6,8	7,3	7,6	9,5
Россия	15,7	17,9	19,6	24,1
Украина	14,6	18,2	23,2	28,5
Страны Юго-Восточной Европы	...	...	...	...
Страны Центральной и Восточной Европы, страны Балтии	...	...	...	...
Коэффициент монетизации (широкая денежная масса в целом/ВВП)				
Беларусь	17,2	15,2	15,0	17,1
Россия	21,4	23,7	26,2	29,8
Украина	19,0	22,4	28,7	36,1
Страны Юго-Восточной Европы	32,2	38,1	35,4	...
Страны Центральной и Восточной Европы, страны Балтии	45,5	48,1	49,3	...
Кредит экономике в процентах ВВП				
Беларусь 1/	16,5	14,9	15,7	17,8
Россия	13,1	16,7	18,7	22,3
Украина	12,4	14,5	19,4	27,1
Страны Юго-Восточной Европы 2/	17,5	18,3	19,2	...
Страны Центральной и Восточной Европы, страны Балтии 2/	29,9	30,1	31,4	...
Спрэд между ставками по 3-месячным депозитам в национальной валюте и ссудными ставками				
Беларусь	0,5	16,5	10,5	6,3
Россия	6,6	9,2	6,5	5,5
Украина	28,0	18,9	14,9	9,8
Страны Юго-Восточной Европы	13,3	12,6	10,7	...
Страны Центральной и Восточной Европы, страны Балтии	6,0	5,4	5,3	...
Коэффициент долларизации (валютные депозиты/широкая денежная масса в целом)				
Беларусь	59,8	52,0	49,0	44,2
Россия	26,9	24,5	25,4	18,9
Украина	23,2	18,9	19,3	21,0
Страны Юго-Восточной Европы	...	...	...	...
Страны Центральной и Восточной Европы, страны Балтии	...	...	...	...
Справочная статья:				
Доля активов государственных банков				
Беларусь	66,0	53,2	67,6	...
Россия	...	...	...	...
Украина	11,9	11,8	...	...
Страны Юго-Восточной Европы	45,3	38,8	29,9	...
Страны Центральной и Восточной Европы, страны Балтии	21,5	8,2	7,0	...

Источники: власти Беларуси; Доклад ЕБРР о процессе перехода (2003), De Nicolo and others (2003); оценки персонала МВФ.

1/ Включая кредит государственным предприятиям.

2/ Только кредит частному сектору.

6. На банки действуют стимулы, поощряющие принятие чрезмерного риска и настраивающие против принятия мер по корректировке на ранних этапах.

Нажим со стороны правительства с целью обеспечить финансирование конкретных проектов, например, ослабляет стимул для банков к введению адекватных процедур оценки заявок на получение ссуд. Возможности вкладчиков по введению дисциплины в банках, с другой стороны, по всей видимости ограничены низким качеством системы бухгалтерского учета, страхования вкладов и отсутствием альтернативных инвестиционных инструментов. Ситуация усугубляется недостатком квалифицированных кадров в финансовом секторе.

7. Слабости бухгалтерского учета и правил предоставления информации, а также правовой основы мешают развитию системы. Частные инвесторы и вкладчики, а также органы банковского надзора нуждаются в своевременной, точной, комплексной и прозрачной информации о кредитоспособности банков для мониторинга за ними и принятия соответствующих решений по инвестициям и надзору³². Белорусские банки, однако, в основном скрывают свою слабую финансовую позицию при помощи неадекватного бухгалтерского учета и классификации активов, а активы редко указываются в балансах по рыночной стоимости. Нет надежной защиты прав собственности и кредиторов. Банки часто отвлекаются на необоснованные визиты налоговой полиции и других контрольных органов. Правовая система затрудняет начало процедуры банкротства и наложение ареста на обеспечение просроченных ссуд и на эти процедуры уходит много времени³³.

8. Банковская система подвергается значительным рискам, несмотря на хорошие показатели уязвимости, указанные в отчетности. Коэффициенты достаточности собственного капитала и ликвидности высоки, а удельный вес НС в общем объеме ссуд сравнительно невелик³⁴. Тем не менее основные проблемы, по всей видимости, заключаются в следующем.

- **Высшие должностные лица, включая президента Лукашенко, все больше беспокоятся по поводу НС.** В результате в середине 2003 года НББ издал инструкцию для банков по снижению удельного веса НС до 5 или менее процентов к концу 2003 года. На практике этот целевой показатель был выполнен, поскольку НС, по сообщениям, сократились до менее 4 процентов к концу 2003 года (с приблизительно 15 процентов от общего объема ссуд в середине 2002 года). Власти объясняют снижение этого показателя улучшением платежной дисциплины, но это произошло в значительной

³² Сами банки нуждаются в такой информации о своих клиентах.

³³ В 2003 году внесены изменения в закон о банкротстве, так что начать процедуру объявления банкротом стало еще труднее.

³⁴ См. врезку 1 в соответствующем докладе персонала в связи с консультацией по Статье IV за 2004 год.

степени в результате: 1) быстрого роста общей суммы ссуд; 2) пролонгации путем оформления нового кредита (неофициальной пролонгации ссуд); 3) выдачи правительственных гарантий, объем которых за 2003 год удвоился в номинальном выражении (таблица 2). Кроме того, слабые методы бухгалтерского учета и классификации активов также маскируют уязвимость системы.

- **Широко практикуется недостаточное создание резервов по НС;** в 2003 году, например, недостаточность резервов по НС составляла приблизительно 5 процентов всего капитала.
- **Присутствует риск несоответствия валют активов и пассивов,** поскольку экономика по-прежнему в высокой степени долларизована³⁵. Банки часто предоставляют кредиты в иностранной валюте заемщикам, имеющим ограниченные инвалютные доходы и не имеющим возможности хеджировать базовый валютный риск. Ситуация усугубляется тем фактом, что соотношение иностранных активов банковской системы к валютным депозитам невелико.
- **Прибыльность банковского сектора невысока,** при надлежащих резервах (на случай убытков по ссудам) (см. выше) в банковском секторе были бы зарегистрированы убыток в 2000–2002 годах и фактически нулевая прибыль в 2003 году.
- **Значительную часть банковского капитала финансировал НББ,** непосредственно или косвенно через бюджет. В 2003 году, например, НББ предоставил долгосрочные кредиты по низкой процентной ставке на сумму 155,6 млрд белорусских рублей (приблизительно ½ процента ВВП) правительству для рекапитализации коммерческих банков.
- **За исключением Приорбанка у белорусских банков, как правило, нет доступа к международным рынкам капитала.** Хотя этот фактор сдерживает рост соотношения между заемными и собственными средствами банков, это также означает, что банки не смогут заимствовать крупные суммы за границей в случае необходимости.

9. **Макроэкономическая ситуация не способствует развитию банковской системы.** Хотя власти Беларуси указывают в отчетности относительно высокие темпы роста ВВП, предприятия не вышли из тяжелого финансового положения. В Беларуси действует режим обменного курса со скользящей привязкой, несмотря на невысокий уровень ее международных резервов и все еще самые высокие темпы инфляции среди

³⁵ Нет значимых рынков инструментов хеджирования.

стран бывшего Советского Союза³⁶. Обменный курс рубля повышался в реальном выражении по отношению к доллару после сентября 2001 до конца 2002 года, что снизило конкурентоспособность белорусских товаров, но снижался в 2003 году по мере повышения курса рубля и евро по отношению к доллару США.

Административное повышение заработной платы и низкие темпы структурных реформ значительно ухудшили финансовое положение сектора корпораций, поставив, таким образом, под вопрос качество активов банковской системы. По этой причине следует осторожно относиться к высоким темпам роста кредита экономике. Кредит экономике возрос на 71 процент в реальном выражении в 2001–2003 годах, несмотря на тот факт, что не менее трети предприятий были убыточными³⁷. Кредит домохозяйствам также быстро увеличивался.

10. На банковском надзоре отрицательно сказываются слабые полномочия по устранению проблем, а также административное бремя управления ликвидацией банков-банкротов. Органы банковского надзора, по всей видимости, не имеют достаточных полномочий для того, чтобы добиться выполнения БГК пруденциальных нормативов. Беларусьбанк и Белагропромбанк, в частности, систематически нарушают резервные требования и не имеют достаточных резервов по НС. Кроме того, владение НББ крупными пакетами акций в нескольких банках (Белинвест, Поискбанк, Межторгбанк и Белвнешэкономбанк) создает коллизию интересов с ролью НББ как органа надзора. И наконец, на управление ликвидацией банков-банкротов отвлекаются и без того ограниченные ресурсы НББ.

11. Некоторые государственные должностные лица оказывают давление на государственные предприятия (ГП), добиваясь перевода их депозитов в БГК. Принятие этой меры в еще большей степени снизит эффективность выполнения банковской системой функций посредничества в операциях с капиталом. В настоящее время власти пока лишь изучают это предложение, но конкретные примеры показывают, что некоторые ГП начинают переводить свои депозиты из частных коммерческих банков в БГК.

В. Предыдущие реформы

12. Концептуальный документ по развитию банковской системы был принят в 2001 году. В нем содержатся несколько прогрессивных мер, но не хватает комплексного пакета реформы. Документ направлен на сокращение государственной собственности банков и открытие системы для иностранной конкуренции — две долгожданные меры. Но он не называет государственный контроль и квазибюджетную

³⁶ Коридор официально устанавливается по отношению к российскому рублю, но фактически власти пользуются установкой на доллар.

³⁷ В работе Cottarelli and others (2003) рассматриваются проблемы, связанные с кредитным бумом в Центральной и Восточной Европе.

роль системных банков как основную причину уязвимости банковской системы, утверждая, что «радикальные изменения в сфере собственности или структуры Беларусьбанка, Белагропромбанка и Белинвестбанка, в том числе продажа доли НББ в этих банках, не являются приоритетным вопросом реструктуризации системы».

13. **Власти пытаются консолидировать систему путем повышения требований к собственному капиталу.** В 2002 году введено единое требование к минимальному капиталу в размере 5 млн евро, заменившее преференциальное требование в размере 2 млн евро для банков с местным капиталом, и требование в размере 5 млн евро для банков с иностранным капиталом. Хотя повышение требования к минимальному капиталу следует приветствовать, поскольку оно усилило устойчивость системы в случае шоков, его сочетание с крупным вливанием капитала в БГК правительством на практике оказалось дискриминацией против мелких частных банков.

14. **Власти недавно приняли новую концептуальную записку о банковском надзоре,** подготовленную Управлением банковского надзора НББ. В документе, принятие которого стало шагом по правильному пути, подчеркивается значение строгого лицензирования и надлежащей оценки бизнес-планов как первых шагов для предотвращения будущих проблем банковской системы. Он также направлен на совершенствование самостоятельной оценки банков, отмену ограничения на частоту выездных инспекций, улучшение предоставления информации о владельцах банка, введение консолидированного банковского надзора и расширение полномочий по наложению штрафов и закрытию банков. В соответствии с этой концептуальной запиской власти уже провели самостоятельную оценку по принципам БМР и работают над полным внедрением этих принципов.

15. **НББ недавно изменил пруденциальные нормативы, с тем чтобы создать отрицательные стимулы для банков к кредитованию в иностранной валюте предприятий, не имеющих регулярных доходов в иностранной валюте.** Спрос на ссуды в иностранной валюте при этом не снижается, поскольку заимствование в иностранной валюте обходится значительно дешевле, чем заимствование в рублях.

16. **На макроэкономическом фронте НББ объявил, что начиная с 2004 года он прекратит (инфляционное) прямое финансирование дефицита бюджета,** которое в основном использовалось для финансирования жилья³⁸. Однако НББ весьма значительно увеличил свой кредит правительству в последние дни 2003 года, практически произведя «предоплату» своего вклада за 2004 год в жилищный сектор. Кроме того, власти перенесли бремя финансирования жилищного строительства на

³⁸ Отмена прямого финансирования НББ бюджета 2004 года была условием Совместного плана действий по созданию валютного союза с Россией на 2002 год.

коммерческие банки. В 2004 году, например, только Беларусьбанк предоставит с этой целью 500 млрд белорусских рублей³⁹.

С. Дальнейшие шаги

17. **Стабильные макроэкономические условия во многом способствовали бы ослаблению неопределенности и изменчивости в экономике, а также совершенствованию финансового посредничества⁴⁰.** Снижение инфляции до уровня, сопоставимого с соседними странами, также чрезвычайно важно для завоевания и сохранения доверия инвесторов, ключевой мерой которого является прекращение прямого финансирования НББ бюджета. Для этого потребуется сократить масштабы программы жилищного строительства и организовать ипотечное кредитование на рыночных условиях (а не путем переноса бюджетного бремени жилищной программы на банковский сектор).

18. **Прекращение целевых кредитов и создание равных условий должно быть первым шагом в реабилитации банковской системы.** Правительство должно перестать вмешиваться в оперативное управление банками, а от всех банков следует потребовать выполнения пруденциальных нормативов. Освобождения БГК от пруденциальных нормативов следует отменить и ввести единый режим для всех банков в плане защиты вкладов.

19. **Возможно потребуется дальнейшее ужесточение пруденциальных нормативов.** Несмотря на последние изменения пруденциальных нормативов, темпы роста кредита, особенно в иностранной валюте, все еще вызывают беспокойство. Отчуждение долевого участия НББ в коммерческих банках также устранило бы конфликт интересов между НББ как акционером и органом надзора в случае одних и тех же учреждений.

20. **При реабилитации отдельных банков следует придавать первоочередное значение реструктуризации крупнейших БГК,** поскольку они имеют решающее значение для стабильности системы. В то же время одна из важнейших задач заключается в выявлении убыточных банков, и решить ее труднее, чем может показаться, ввиду необходимости в достаточной информации о классификации активов и бухгалтерском учете. При решении этой задачи банки следует отнести к трем группам: 1) жизнеспособные и выполняющие нормативные требования;

³⁹ Беларусьбанк будет взимать 10 процентов по жилищным ссудам и получит компенсацию из бюджета за разницу между этой ставкой и ставкой рефинансирования плюс 3 процента.

⁴⁰ Хотя макроэкономическая стабильность важна для устойчивого долгосрочного роста, властям следует подготовить финансовые учреждения к трудностям в краткосрочной перспективе, вытекающим из жесткой политики.

2) нежизнеспособные и неплатежеспособные; 3) жизнеспособные, но не имеющие капитала в достаточном объеме.

21. **От всех жизнеспособных, но не имеющих достаточного капитала банков следует потребовать представления планов реструктуризации** с указанием методов, при помощи которых они намерены сохранить свою прибыльность и платежеспособность. Все неплатежеспособные и нежизнеспособные банки, с другой стороны, следует закрыть/санировать как можно скорее, чтобы положить конец их убыткам. Для предотвращения дальнейших убытков необходима в первую очередь операционная реструктуризация. Для этого необходимо расчленивть прибыльные и неприбыльные виды деятельности оставшихся банков с целью снижения расходов путем сокращения не приносящих прибыли отделений и штатов. Также возможно, что потребуются внести изменения в управление, деловую стратегию, набор предлагаемых продуктов и ценообразование. В других странах ключевые элементы операционной реструктуризации включали: внедрение новой технологии; расширение роли автоматизации; совершенствование бухгалтерского учета, стоимостной оценки активов, мер внутреннего контроля и аудита; введение надлежащих процедур рассмотрения заявок на получение ссуды, управления риском и обеспечения возврата кредита.

22. **Открытие системы для конкуренции способствовало бы операционной реструктуризации.** Необходимость соперничать с сильными конкурентами может оказать дисциплинирующее воздействие на более слабые банки, тогда как появление иностранных банков может повысить конкурентоспособность, ослабив господствующую позицию крупнейших банков. Кроме того, при соответствующих условиях (включая более благоприятную обстановку для ПИИ), появление иностранных банков может помочь в диверсификации экономики и снизить степень уязвимости.

23. **Реабилитация активов должна быть ключевым компонентом финансовой реструктуризации.** Оптимальная практика обычно включает учреждение отделения по обеспечению возврата долга в банках или создание специализированных компаний по управлению активами (КУП), которые могут быть как частными, так и государственными. Опыт других стран показывает, что решение проблем в каждом отдельном банке может помочь максимизировать ликвидационную стоимость неблагополучных активов, но ценой замедления общего прогресса. Централизованные КУП оказываются более эффективными, когда речь идет о более значительных активах, поскольку управление активами включает экономию при увеличении масштабов, а также ввиду дефицита квалифицированных кадров. При этом государственные централизованные КУП порой не имеют достаточных стимулов к максимизации ликвидационной стоимости и подвергаются политическому давлению.

24. **Для реструктуризации банков может потребоваться совершенствование среды деятельности банков.** Эффективность банковской системы значительно

повысится при применении международных стандартов бухгалтерского учета для банков и предприятий, обеспечении соблюдения и укрепления правил прозрачности, реформировании правовой системы с целью укрепления прав собственности и кредиторов, а также смягчения правил перехода заложенной недвижимости в собственность залогодержателя и банкротства, и проведении земельной реформы.

25. **И наконец, что важнее всего, банковская реформа должна опираться на операционную и финансовую реструктуризацию сектора корпораций.** Ведь из плохой работы сектора государственных предприятий, в котором не проведены реформы, в конечном итоге вытекает проблема безнадежного долга в банковском секторе. У банков никогда не будет возможности сделать правильный выбор в плане инвестиций, пока не будет решен вопрос реформ и приватизации сектора предприятий.

Справочная литература

Резолюция № 19 Национального банка Беларуси «Об утверждении развития и совершенствования банковского надзора в Республике Беларусь и плана мероприятий по внедрению международных стандартов банковского надзора», 31 января 2003 года (Концепция банковского надзора).

Указ Президента от 28 мая 2002 года № 274 «Об одобрении концепции развития банковской системы Республики Беларусь на 2001-2010 годы» (Концепция развития банковской системы).

Cottarelli, Carlo, Giovanni Dell'Araccia, Ivanna Vladkova-Hollar, 2003, "Early Birds, Late Risers, and Sleeping Beauties: Bank Credit Growth to the Private sector in Central and Eastern Europe and the Balkans, IMF Working Paper 03/213, November, 2003 (Washington, International Monetary Fund).

De Nikolo, Gianni, Sami Geadah, and Dmitriy Rozhkov (2003), "Financial Development in the CIS-7 Countries: Bridging the Great Divide," IMF Working Paper 03/205, October 2003 (Washington, International Monetary Fund).

Gulde, Anne-Marie, Etibar Jafarov, Vassili Prokopenko, 2004, "Costs and Benefits of a Currency Union Between Belarus and Russia," IMF Working Paper, *forthcoming*.