

Беларусь: документ по отдельным вопросам

Настоящий документ по отдельным вопросам по Беларуси был подготовлен группой сотрудников Международного Валютного Фонда в качестве справочного документа для периодических консультаций с этим государством-членом. Он основан на информации, имевшейся на момент завершения его подготовки 17 февраля 2011 года. В документе изложены взгляды указанной группы сотрудников, которые не обязательно отражают точку зрения правительства Беларуси или Исполнительного совета МВФ.

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

Экземпляры данного доклада можно заказать по адресу:

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

Цена: 18,00 долл. США за экземпляр

**Международный Валютный Фонд
Вашингтон, округ Колумбия**

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ВАЛЮТНЫЙ ФОНД

РЕСПУБЛИКА БЕЛАРУСЬ

Отдельные вопросы

Подготовили Шуан Дин, Дмитрий Ковтун, Элиза Лис (все — ЕВР) и Лоренцо
Форни (ДБВ)

Утверждено Европейским департаментом

17 февраля 2011 года

Содержание	Стр.
I. Таргетирование инфляции в Беларуси — задачи и различные варианты	2
Литература.....	8
II. Инвестиции для роста — больше зданий или машин?.....	9
А. Что подсказывают нам научная литература и опыт стран?.....	9
В. Инвестиционная деятельность в Беларуси и ее экономические последствия	11
С. Рекомендации по экономической политике	17
Литература.....	19
III. Цели и масштабы государственных субсидий, предоставляемых населению	21
Литература.....	35
Рисунки	
II. 1. Показатели сектора строительства, 2001–2010 годы.....	14
II. 2. Показатели жилищного рынка в разных странах, 2009 годы	16
III. 1. Доля прямых субсидий по квинтилям дохода, 2009 год.....	25
III. 2. Доля косвенных субсидий по квинтилям дохода, 2009 год.....	26
III. 3. Влияние регулирования цен на распределение дохода по квинтилям дохода.	34
Вставки	
I. Развитие системы прогнозирования и анализа политики	7
Приложения	
1. Расчет распределения дохода в Беларуси.....	31
2. Оценка доли косвенных субсидий, полученных каждым домашним хозяйством.....	32
3. Альтернативный взгляд на субсидии.....	33

I. ТАРГЕТИРОВАНИЕ ИНФЛЯЦИИ В БЕЛАРУСИ — ЗАДАЧИ И РАЗЛИЧНЫЕ ВАРИАНТЫ¹

Ввиду стратегической направленности Беларуси к таргетированию инфляции как режиму, который придет на смену действующей денежно-кредитной политике, построенной на привязке обменного курса, возникает вопрос о том, какая подготовительная работа необходима для введения такого режима. В настоящей записке изложено описание основных составных элементов полного режима таргетирования инфляции, оценивается подготовленность Беларуси по каждому аспекту, и предлагаются возможные меры политики.

1. **Официальные органы Беларуси продвигаются в направлении к системе с гибким обменным курсом, опирающейся на режим таргетирования инфляции (ТИ), который может обеспечить значительные преимущества для экономики.** Официальная Программа социально-экономического развития на 2011–2015 годы («пятилетний план») предусматривает постепенный переход к более гибкому курсовому режиму, и НБРБ запросил техническую помощь в области моделирования для повышения степени готовности к ТИ. Гибкий валютный режим оградил бы экономику от внешних потрясений. Таргетирование инфляции, в свою очередь, вероятно, поможет экономике добиться снижения инфляции в долгосрочной перспективе, ослабить реакцию инфляции на шоки, укрепить независимость денежно-кредитной политики, повысить эффективность денежно-кредитной политики и добиться показателей фактической инфляции, более близких к целевым уровням (Mishkin and Schmidt-Hebbel, 2007).
2. **Для полномасштабного режима ТИ (ПРТИ) требуется ряд необходимых компонентов, которые можно считать компонентами осмотрительного макроэкономического управления.** Обзор международного опыта указывает на следующие основные элементы: (i) мандат центрального банка на выполнение четкого, публично объявленного целевого показателя инфляции в качестве главной цели денежно-кредитной политики; (ii) операционная независимость центрального банка; (iii) отсутствие доминирующей роли бюджета; (iv) прозрачность и подотчетность в проведении и оценке мер денежно-кредитной политики; (v) прочный финансовый сектор с хорошо налаженным регулированием и надзором; (vi) надежная методология прогнозирования инфляции и ее связи с другими макроэкономическими агрегатами, а также перспективная процедура включения прогнозов в меры политики и реагирования на отклонения от целевых показателей (Freedman and Otker-Robe, 2009, МВФ, 2007). Эти компоненты составляют часть ожиданий более общего плана — наличия рыночного механизма распределения ресурсов, осмотрительности

¹ Подготовил Дмитрий Ковтун.

официальных органов в общем макроэкономическом управлении и его согласованности с этим механизмом.

3. В какой степени Беларусь соответствует вышеизложенным требованиям?

Поскольку доминирующая доля экономики все еще находится под непосредственным контролем государства, и официальные органы опираются на элементы централизованного планирования в управлении экономикой, скромная роль рыночных механизмов в распределении ресурсов делает продвижение к ТИ нелегкой задачей.

В отношении конкретных компонентов можно отметить следующее:

- **Целевой показатель инфляции в качестве главной задачи денежно-кредитной политики.** В настоящее время существует неоднозначно действующее распределение ответственности за сдерживание инфляции между НБРБ и государственными ведомствами. Заявленной целью НБРБ является обеспечение стабильности белорусского рубля.
- **Операционная независимость.** Несмотря на шаги, сделанные на пути к усилению операционной независимости в рамках договоренности о кредите «стэнд-бай» с Фондом, маловероятно, что НБРБ мог бы отклониться от общего курса, заданного пятилетним планом, чтобы выполнять свою задачу в области инфляции. Некоторые аспекты деятельности НБРБ напоминают функции банка развития, преследующего социальные цели, поставленные правительством. Для режима ТИ, однако, необходимо, чтобы центральный банк мог действовать независимо, даже если ТИ включает непопулярное ужесточение денежно-кредитной политики.
- **Отсутствие доминирующей роли бюджета.** Это требование режима установления целевых показателей инфляции — ограничение или запрет на доступ правительства к кредиту центрального банка — вытекает из того факта, что если центральному банку придется финансировать дефицит бюджета, он не может контролировать свой баланс и, соответственно, вряд ли достигнет желаемого целевого уровня инфляции. В Беларуси есть признаки сильной доминирующей роли бюджета (или скорее «квазифискальной сферы»): НБРБ играет активную роль в поддержке кредитования в рамках государственных программ (КГП), предоставляя кредиты государственным банкам. В 2010 году объем кредитования на нерыночных условиях для финансирования КГП превысил объем стандартных рыночных операций с ликвидностью, ослабив механизм передачи воздействия денежно-кредитной политики.
- **Прозрачность и подотчетность.** НБРБ предоставляет достаточную информацию о своих рыночных операциях. Однако, непрозрачны его нестандартные операции, превышающие масштаб обычных инструментов поддержки ликвидности.

- ***Прочная финансовая система с хорошо налаженным регулированием и надзором, устойчивая при возможных шоках обменного курса и процентных ставок.*** Ввести режим ТИ в странах с уязвимыми финансовыми системами непросто, поскольку гибкость обменного курса и процентных ставок — основные отличительные признаки режима ТИ — была бы очень ограничена способностью финансовых организаций выдерживать шоки обменного курса и процентных ставок. Во многих странах прочность финансовой системы опирается на достаточную систему регулирования и надзора. В Беларуси система регулирования в целом достаточна. Однако вновь и вновь встает задача обеспечения выполнения пруденциальных нормативов в крупных государственных банках.
- ***Надежная методология прогнозирования инфляции и операционная процедура включения выводов модели в принятие решений.*** С 2005 года НБРБ добился значительного прогресса в построении системы прогнозирования и анализа политики (СПАП) (вставка 1). В принципе, имеющуюся СПАП можно использовать в начальной стадии применения ТИ, хотя желательно было бы заменить используемую в настоящее время «модель разрывов» полноценной моделью общего равновесия. При этом под вопросом остается степень способности НБРБ учитывать результаты модели в процессе принятия решений.

4. **Еще три дополнительных особенности могут помешать работе режима ТИ.** Во-первых, почти половина совокупного кредита банковской системы предоставляется в рамках кредитования по государственным программам, которое стимулируется субсидированием процентных ставок и финансируется государственными депозитами в коммерческих банках или кредитом НБРБ. Цель правительства, заключающаяся в развитии конкретных отраслей экономики путем направления кредитов в эти сектора, мешает обычному механизму передачи воздействия денежно-кредитной политики — связь между ставками интервенции и внутренним спросом ослабевает, затрудняя выполнение НБРБ целевого показателя инфляции с помощью своих инструментов процентных ставок. Во-вторых, финансовая система Беларуси характеризуется высокой степенью долларизации, что затрудняет достижение НБРБ целевого уровня инфляции при помощи его обычных инструментов через процентные ставки. Наконец, ввиду недостаточной глубины валютных рынков, даже относительно небольшие суммы спекулятивных потоков капитала могут сильно повлиять на рынок и курс национальной валюты.

5. **Какие меры необходимо принять Беларуси, которые позволили ли бы ей ввести систему ТИ?** Важнейшей приоритетной задачей является усиление роли рыночных сил в экономике и реформа макроэкономического управления в целях нормализации механизма передачи воздействия денежно-кредитной политики. Эти приоритеты относятся не только к НБРБ, а скорее к государственному сектору в целом — правительству следует приступить к задаче перехода от командно-

административного управления к рыночным инструментам экономической политики. Необходимо двигаться по нескольким направлениям:

- *Сделать стабильность цен главной целью денежно-кредитной политики.* Необходимо внести изменения в законодательство, которые позволят НБРБ сосредоточиться на стабильности цен вместо стабильности обменного курса.
- *Укрепить операционную независимость НБРБ.* НБРБ следует предоставить исключительные полномочия по проведению операций денежно-кредитной политики. Основные направления денежно-кредитной политики должны подготавливаться исключительно НБРБ, без необходимости достигать консенсуса с государственными ведомствами, НБРБ следует освободить от давления, требующего установления процентных ставок на низком уровне или предоставления крупных сумм кредита банковской системе.
- *Ограничить доминирующую роль «квазифискальной сферы», прекратив кредитование банков без обеспечения на цели финансирования КГП и ослабив влияние КГП на механизм воздействия денежно-кредитной политики.* Важно чтобы НБРБ не испытывал давления, требующего предоставления ресурсов для государственных программ на нерыночных условиях. В более общем плане КГП следует перевести в Банк развития. Эта мера освободит банки от нерыночного кредитования и, таким образом, повысит эффективность механизма воздействия денежно-кредитной политики. Кроме того, следует сокращать участие НБРБ в непрофильных видах деятельности.
- *Улучшить предоставление информации о денежно-кредитной политике.* Регулярное и открытое обоснование изменений в политике НБРБ обеспечит доверие хозяйствующих субъектов к денежно-кредитной политике. Необходимо повышать степень открытости и прозрачности денежно-кредитной политики и информировать общественность о направлениях денежно-кредитной политики и ходе ее реализации.
- *Продолжить работу по совершенствованию системы регулирования финансового сектора.* НБРБ следует укрепить свою независимость как органа надзора для обеспечения эффективности банковского регулирования. Другим важным шагом будет переход от текущего подхода к надзору, в основном ориентированного на контроль за соблюдением установленных нормативов, к комплексной системе надзора, основанной на оценке риска.
- *Продолжить совершенствование системы прогнозирования и анализа политики НБРБ и приступить к использованию информации, полученной на основе этой системы, в принятии решений.* НБРБ пошла бы на пользу техническая помощь в разработке модели общего равновесия для

прогнозирования инфляции. Еще важнее, чтобы НБРБ разработал процедуры включения результатов действующей СПАП в проведение операций денежно-кредитной политики.

- *Развитие валютных рынков и финансовых рынков в целом.* НБРБ мог бы стимулировать развитие валютного рынка, допустив большую гибкость обменного курса путем расширения фактического коридора его колебаний, сокращения своей роли на рынке посредством ограничения своей функции маркет-мейкера. В более общем плане официальным органам следует устранить препятствия для развития небанковских финансовых организаций.

6. В то время как некоторые из основных элементов по существу являются предпосылками успешного введения режима ТИ, другие можно разработать (или доработать) на ранних этапах применения ТИ. В перечень необходимых предпосылок входят: (i) приоритетность целевого показателя инфляции как задачи денежно-кредитной политики, (ii) операционная независимость центрального банка, (iii) отсутствие доминирующей роли бюджета (Freedman and Otker-Robe, 2007). Другие основные элементы, такие как продвинутое модели для прогнозирования инфляции, прозрачность и подотчетность центрального банка и развитие финансовой системы, можно завершить после принятия ТИ. В случае принятия валютного режима с плавающим курсом на относительно раннем этапе основа денежно-кредитной политики может включать «переходный» режим в продвижении к внедрению основных элементов ПРТИ². При этом следует избегать преждевременного объявления ТИ до тех пор, пока не будет обеспечен минимальный набор предпосылок ввиду важности сохранения доверия к новому режиму.

7. Следует отметить, что многие из этих мер следует принять независимо от выбора основы денежно-кредитной политики. Укрепление независимости НБРБ, ограничение доминирующей роли бюджета в финансовой системе, совершенствование предоставления информации о денежно-кредитной политике, развитие и углубление финансовых рынков являются шагами на пути к модернизации управления экономикой в целом. Эти меры принесут пользу при любом денежно-кредитном режиме и потому не должны считаться «издержками» на введение таргетирования инфляции.

² В работе Stone (2003) рассматриваются задачи применения «облегченной системы таргетирования инфляции» — режима, в котором центральные банки объявляют целевые показатели инфляции, но не в состоянии придерживаться их как главной цели политики.

Вставка. Развитие системы прогнозирования и анализа политики.

С 2005 года НБРБ неуклонно продвигается вперед в сфере развития системы прогнозирования и анализа политики (СПАП). В эту систему входит набор аналитических инструментов, а также институциональные механизмы, позволяющие НБРБ оценивать текущее состояние экономики, анализировать механизмы передачи воздействия денежно-кредитной политики, составлять регулярные прогнозы (ежеквартально) и официально представлять их членам Правления НБРБ.

За последние годы СПАП НБРБ была построена на полуструктурной динамической модели, впервые примененной на практике в 2007 году. Модель разбивает наблюдаемые макроэкономические переменные на равновесные тренды и расхождения (или разрывы) при помощи метода фильтра Кальмана, а затем использует набор уравнений поведения для составления квартальных среднесрочных прогнозов (Демиденко (2008) дает описание модели НБРБ, а в работе Berg et al. (2006) приводится общее описание подхода). Параметры модели откалиброваны. При последнем расширении модели добавлены уравнения, характеризующие внешний сектор. Персонал НБРБ указал, что в принципе моделью можно пользоваться как «вводной» частью СПАП, необходимой для таргетирования инфляции, но в свете ее серьезных технических ограничений необходим более продвинутый инструмент моделирования.

В целях преодоления ограничений используемой в настоящее время модели НБРБ предпринял шаги к построению полностью структурной модели динамического общего равновесия (ДОР) в 2009 году. Такая модель исходит из микрооснов и, самое главное, позволяет моделировать нелинейные зависимости между макроэкономическими переменными. Однако НБРБ необходима дополнительная техническая помощь в разработке этой модели.

ЛИТЕРАТУРА

Berg, Andrew, 2006, “Practical Model-Based Monetary Policy Analysis—A How-To Guide”, (Основанный на использовании модели практический подход к анализу денежно-кредитной политики: руководство), IMF Working Paper (Рабочий документ МВФ) WP/06/81.

Демиденко, М.В., 2008 год, «Модель для среднесрочного прогнозирования и планирования денежно-кредитной политики», «Банковский вестник», № 31, стр. 41-48.

IMF, 2007. *Moving to Greater Exchange Rate Flexibility: Operational Aspects Based on Lessons from Detailed Country Experiences* (Переход к более гибкому обменному курсу: операционные аспекты на основе детального опыта стран). IMF Occasional Paper (Документ неперiodической серии МВФ) 256.

Freedman, Charles and Inci Otter-Robe, 2010, *Important Elements for Inflation Targeting for Emerging Economies* (Важные элементы установления целевых показателей инфляции для стран с формирующимся рынком), IMF Working Paper (Рабочий документ МВФ) WP/10/113.

Freedman, Charles and Inci Otter-Robe, 2009, *Country Experiences with the Introduction and Implementation of Inflation Targeting* (Опыт введения странами таргетирования инфляции и его применения), IMF Working Paper (рабочий документ МВФ) WP/09/161.

Mishkin, Frederic and Klaus Schmidt-Hebbel, 2007, *Does Inflation Targeting Make a Difference* (Приносит ли пользу установление целевых показателей инфляции?) NBER Working Paper No. 12876 (рабочий документ Национального бюро экономических исследований) (январь).

Stone, Mark, 2003, *Inflation Targeting Lite* (Облегченное таргетирование инфляции). IMF Working Paper (Рабочий документ МВФ) WP/03/12.

II. ИНВЕСТИЦИИ ДЛЯ РОСТА — БОЛЬШЕ ЗДАНИЙ ИЛИ МАШИН?³

Беларусь добилась высоких темпов экономического роста в десятилетие, предшествовавшее недавнему мировому финансовому кризису, главным образом за счет быстрого накопления основных фондов в результате высокого коэффициента инвестиций к ВВП (МВФ, 2010). При этом последние данные показывают, что в инвестициях страны сложился перекос в пользу строительно-монтажных работ в основном в результате государственных программ жилищного строительства, и рост инвестиций в машины и оборудование (в последующем — машины) стал отрицательным в 2009 году. В период после кризиса ожидается сокращение доступа к внешнему финансированию для внутренних инвестиций и повышение его стоимости, и стране придется более эффективно вкладывать средства для укрепления потенциала экономического роста. В работе рассматривается, какие инвестиции повышают темпы роста на основе исследований опыта других стран, дается обзор структуры капиталовложений Беларуси в последнее время в контексте государственных программ жилищного строительства, а также анализируются последствия для экономики и рекомендуются меры экономической политики, направленные на достижение сбалансированного роста инвестиций в машины и сооружения.

A. Что подсказывают нам научная литература и опыт стран?

1. **Большой объем литературы посвящен взаимосвязи между инвестициями и экономическим ростом.** В кейнсианских и посткейнсианских моделях инвестиции играли решающую роль и как компонент совокупного спроса, и как инструмент для создания производственных мощностей на стороне предложения. Однако такие неоклассические экономисты, как Солоу (1956), пришли к заключению, согласно которому инвестиции оказывали временное, но не постоянное воздействие на рост, и большинство различий в темпах роста объясняется не различиями в измеряемых инвестициях, а общей факторной производительностью (ОФП). В теории эндогенного роста, разработанной после середины 1980-х годов, накопление капитала, особенно инвестиции в машины, воплощающие технологические инновации, считаются важнейшими определяющими факторами долгосрочного экономического роста (Romer, 1986).
2. **Некоторые недавние исследования роли различных компонентов инвестиций пришли к заключению, что инвестиции в машины повышают темпы роста в большей степени, чем какие-либо другие инвестиции.**

³ Подготовили Шуан Дин и Дмитрий Ковтун.

- De Long и Summers (1991 и 1993) обнаружили следующее: 1) наличие четкой, тесной и устойчивой статистической зависимости между инвестициями в машины и ростом производительности в странах выборки: в 1960-1985 годы дополнительные инвестиции в машины в размере одного процента ВВП были связаны с повышением темпов роста ВВП на 0,3 процентного пункта в год; 2) рост производительности в значительно большей степени объяснялся инвестициями в машины, чем другими компонентами инвестиций, и эта связь была причинно-следственной, т.е. рост инвестиций в машины повышал темпы экономического роста⁴; 3) высокими темпами инвестиций в машины можно почти полностью объяснить незаурядные показатели экономического роста Японии, и развивающиеся страны пользовались выгодами технологий, воплощенных в машинах, не в меньшей степени, чем более богатые страны.
- Автор работы Gutiérrez (2005) установил, что инвестиции в машины были важным определяющим фактором роста ВВП на душу населения в Латинской Америке в 1960–2002 годы, тогда как роль инвестиций в сооружения была незначительной.
- Авторы работы Jalilian и Odedokun (2000) обнаружили, что отношение инвестиций в машины к ВВП положительно влияет на экономический рост и отношение инвестиций в жилье к ВВП, по всей видимости, никак не влияет на рост.

3. **Считается, что инвестиции в машины повышают темпы роста благодаря своему технологическому содержанию.** Инвестиции в машины считались инструментом приобретения и передачи технологических усовершенствований, они подчеркивались как важный двигатель роста производительности. Авторы работы Greenwood *et al.* (1997), например, обнаружили значительную положительную корреляцию между воплощенным научно-техническим прогрессом и инвестициями в машины. Регрессии в работе De Long and Summers (1993) показывают, что увеличение доли инвестиций в машины в ВВП на один процентный пункт связано с ростом ОФП приблизительно на 0,2 процентных пункта в год. Строительство сооружений, с другой стороны, менее активно содействует экономическому росту в силу более низкого потенциала передачи технологий, воплощенных в строительстве, через производственный процесс. Кроме того, продукция строительного сектора в основном относится к невнешнеторговому сектору и менее развита в технологическом отношении.

⁴ Они также считали, что предыдущие исследования проводились на ненадлежащем уровне агрегирования и сосредоточивались на общем накоплении капитала, которое обычно недооценивало потенциальный вклад инвестиций в экономический рост.

4. **При этом есть данные, согласно которым инвестиции в сооружения могут ускорить рост в краткосрочной перспективе.** По расчетам Zandi (2008) государственные расходы на инфраструктуру имели годовой бюджетный мультипликатор, равный 1,6⁵. По этой причине инвестиции в сооружения в большей степени бывают в состоянии «вытянуть» экономику из рецессии.

5. **Улучшение жилищных условий считается побочным продуктом экономического роста.** Многие исследователи считали инвестиции в жилье социальными расходами, которые можно откладывать до поздних этапов социального развития. Некоторые экономисты утверждали, что субсидирование инвестиций в жилье ведет к серьезным недостаткам в распределении капитала (Mills, 1987). Некоторые страны, такие как Китай и Южная Корея, на ранних этапах своего развития считали жилищное строительство отраслью с более низкой доходностью по сравнению с обрабатывающей промышленностью и инфраструктурой и не поощряли инвестиции в жилищное строительство (Shen and Liu, 2004; Kim, 2004).

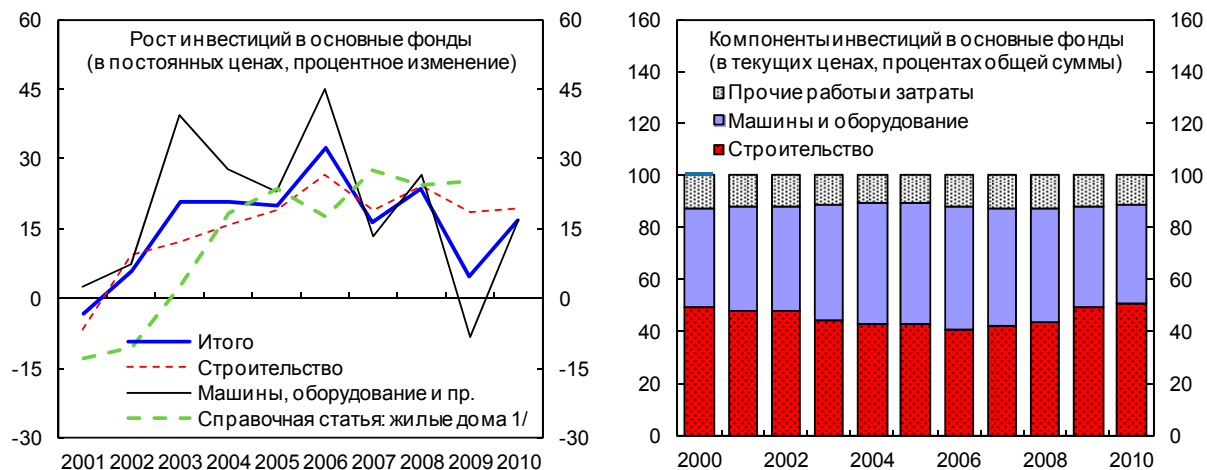
В. Инвестиционная деятельность в Беларуси и ее экономические последствия

6. **Инвестиции были основной движущей силой экономики в десятилетие, предшествовавшее недавнему глобальному кризису** (МВФ, 2010). Данные, полученные методом производственной функции, показывают, что Беларусь добилась средних темпов экономического роста в 2001–2008 годы на уровне 8,3 процента, из которых на рост основных фондов, опирающийся на высокую долю инвестиций в ВВП, приходилось приблизительно 70 процентов. Рост инвестиций за этот период стал возможным благодаря имевшемуся в изобилии внешнему финансированию и субсидиям на энергоресурсы от России.

7. **В последнее время наметилась тенденция вытеснения инвестиций в машины инвестициями в сооружения.** До 2006 года инвестиции в машины росли более высокими темпами, чем инвестиции в сооружения, но с 2007 года сложился перекося в пользу инвестиций в сооружения, и в 2009 году впервые за последние годы инвестиции в машины сократились в реальном выражении. В результате удельный вес строительно-монтажных работ в совокупных инвестициях в основные фонды повысился приблизительно на 10 процентных пунктов — в значительной степени отражая растущую долю жилых домов — и сопровождался снижением доли инвестиций в машины⁶.

⁵ Бюджетный мультипликатор — отношение изменения в объеме производства к экзогенному изменению в дефиците бюджета по отношению к их соответствующим базисным значениям.

⁶ Хорошо известно, что инвестиции в инфраструктуру могут содействовать долгосрочному росту, позволяя более эффективно использовать традиционные производственные ресурсы и повышая, таким образом, совокупную факторную производительность. Однако дезагрегированные данные по инвестициям в сооружения отсутствуют.



Источники: Национальный статистический комитет; оценки и расчеты персонала МВФ.

1/ Включая не только строительно-монтажные работы, но и соответствующие машины и оборудование.

8. **Инвестиции, связанные со строительством, быстро росли благодаря государственной программе жилищного строительства.** Развитие строительного сектора и, в частности жилищного строительства, было одним из приоритетов Программы социально-экономического развития на 2006–2010 годы («пятилетнего плана»). На период с 2005 по 2009 год официальные органы намечали рост жилищного строительства на 11–12 процентов и установили еще более высокий целевой показатель на 2010 год, предполагавший рост в размере приблизительно 20 процентов (рис. 1). Жилье, скорее всего, останется одной из первоочередных задач в 2011–2015 годы, поскольку проект пятилетнего плана на этот период предусматривает увеличение на 60 процентов общего объема строительства по сравнению с планом на 2006–2010 годы. Так что государственная программа жилищного строительства не сводится к краткосрочным мерам в ответ на сдерживающее экономический рост влияние мирового финансового кризиса, а является целью правительства, заключающейся в доведении жилищных условий граждан до европейских стандартов с использованием всех источников финансирования.

9. **Правительство в значительной степени контролирует как предложение, так и спрос в секторе жилья.**

- На стороне предложения доминирующую роль в строительстве играют государственные компании, и отрасль, по всей видимости, строго придерживалась общих целевых показателей — в 2006–2009 годы фактические результаты находились в диапазоне 1,5 процента от целевых показателей. Цены на квартиры на первичном рынке, охваченном государственной программой жилищного строительства, косвенно регулируются при помощи потолков нормы прибыли.

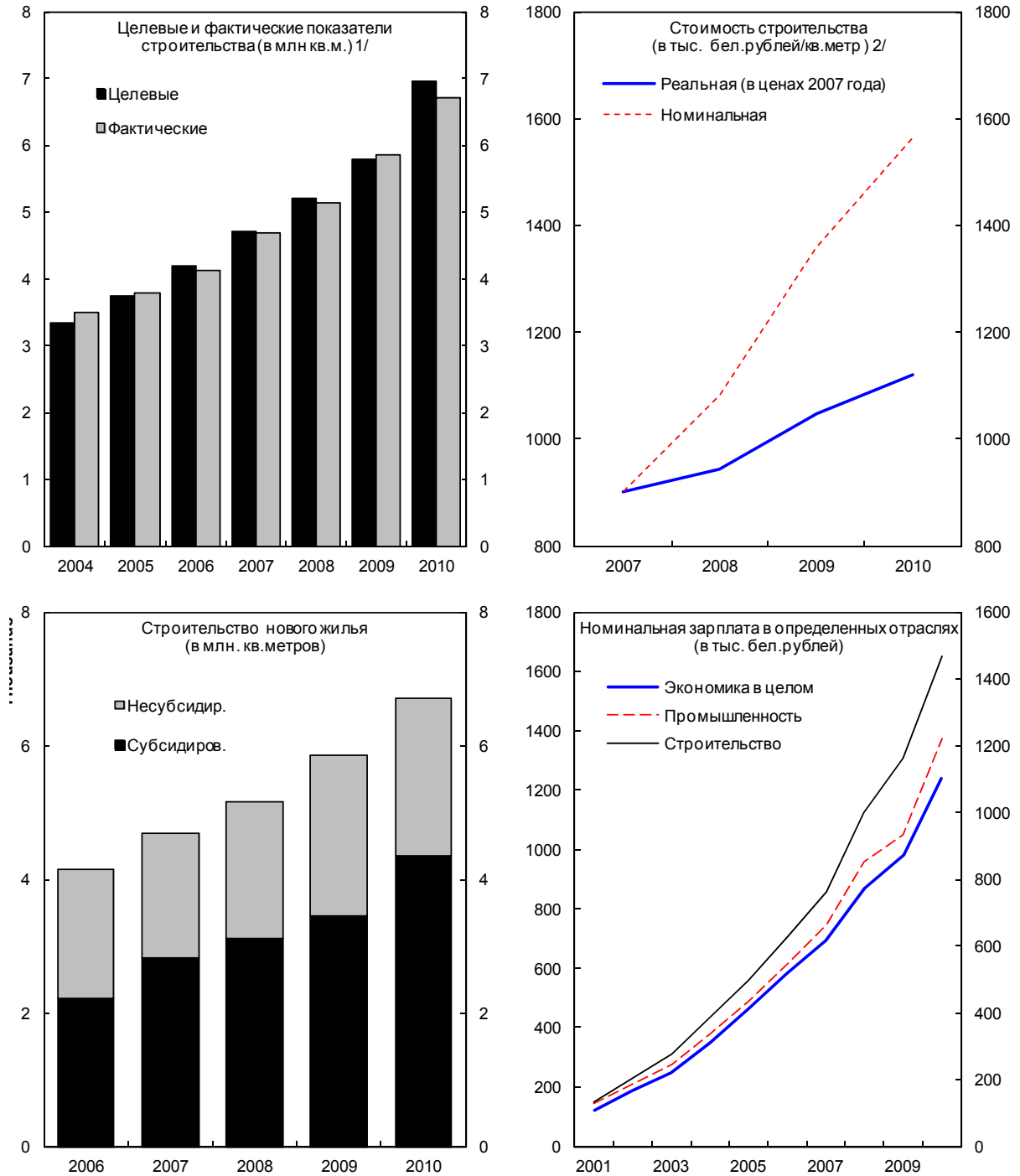
- На стороне спроса правительство влияет на финансирование жилья при помощи различных субсидий, призванных облегчить доступ к жилью. В 2006–2009 годы почти 60 процентов нового жилья приобрели домашние хозяйства с помощью какого-либо вида субсидий, и эта доля возросла до почти двух третей в 2010 году. Поддержка предоставляется главным образом в виде субсидирования процентов по жилищным ссудам, тогда как определенные группы домашних хозяйств имеют доступ к грантам⁷.

10. Избыток инвестиций в жилищное строительство имеет краткосрочные и долгосрочные последствия.

- Жилищное строительство относится к трудоемким отраслям и потому помогает создавать рабочие места. В то же время строительство повышает спрос на товары и услуги, произведенные отраслями, которые поставляют для него вводимые ресурсы или пользуются его продукцией в качестве таких ресурсов. Учитывая высокое значение их мультипликатора, инвестиции в жилье могут очень действенно поддерживать рост в краткосрочной перспективе. В то же время опыт Беларуси показывает, что избыточный внутренний спрос, созданный инвестициями в жилье, может привести к ухудшению торгового баланса, несмотря на то, что доля импорта в самом строительстве считается низкой.

⁷ Более подробно схемы субсидий представлены в работе Организации Объединенных Наций (2008).

Рисунок 1. Беларусь. Показатели строительства, 2001–2010 годы



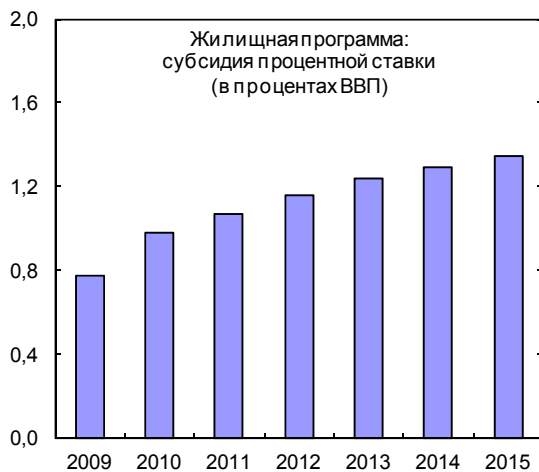
Источники: Белстат и расчеты персонала МВФ.

1/ Целевые показатели на 2004 и 2005 годы получены как средние значения заданного целевого коридора.

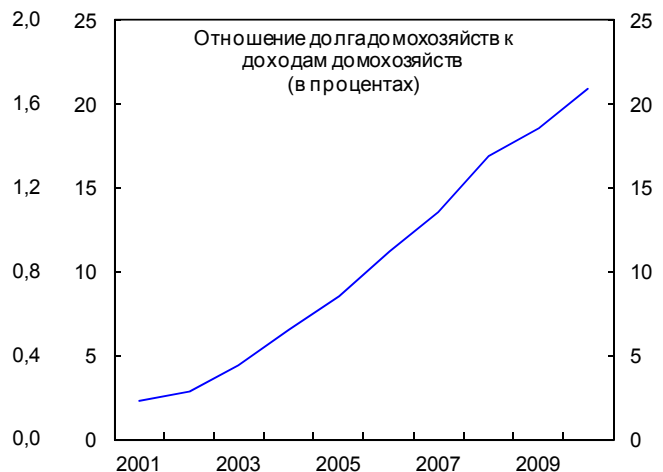
2/ Представлена средней стоимостью строительства для домохозяйств, стоящих в очереди.

- В более долгосрочной перспективе, с учетом опыта других стран, избыточные инвестиции в жилищное строительство в ущерб инвестициям в машины и инфраструктуру, вероятно, помешают внедрению новой технологии и снизят рост производительности, воспрепятствуют усилиям правительства по развитию ориентированных на экспорт секторов и ослабят долгосрочный потенциал развития страны.

11. **Расширение государственной жилищной программы также создает факторы уязвимости бюджета, правда при незначительном риске обвала рынка недвижимости.** Непомерная зависимость жилищного сектора от государственных субсидий создает значительный объем долгосрочных требований к бюджету и ослабляет стимулы к развитию рыночного финансирования жилья. Приблизительная оценка субсидий процентных ставок, основанная на вероятной траектории непогашенных субсидируемых кредитов на жилье, выданных для выполнения целевых показателей строительства, указанных в проекте программы на 2011–2015 годы, показывает, что эти субсидии могут составить 1,3 процента ВВП в среднесрочной перспективе. Несмотря на значительные субсидии сектора жилья, маловероятен обвал рынка недвижимости типа наблюдавшегося во многих рыночных экономиках, поскольку показатели доступности, а также отношение долга домохозяйств к доходу представляются приемлемыми (рис. 2). В то же время быстрый рост отношения задолженности домохозяйств к доходам вызывает беспокойство, поскольку снижение цен на жилье может сильнее сказаться на экономике, если это соотношение еще возрастет.

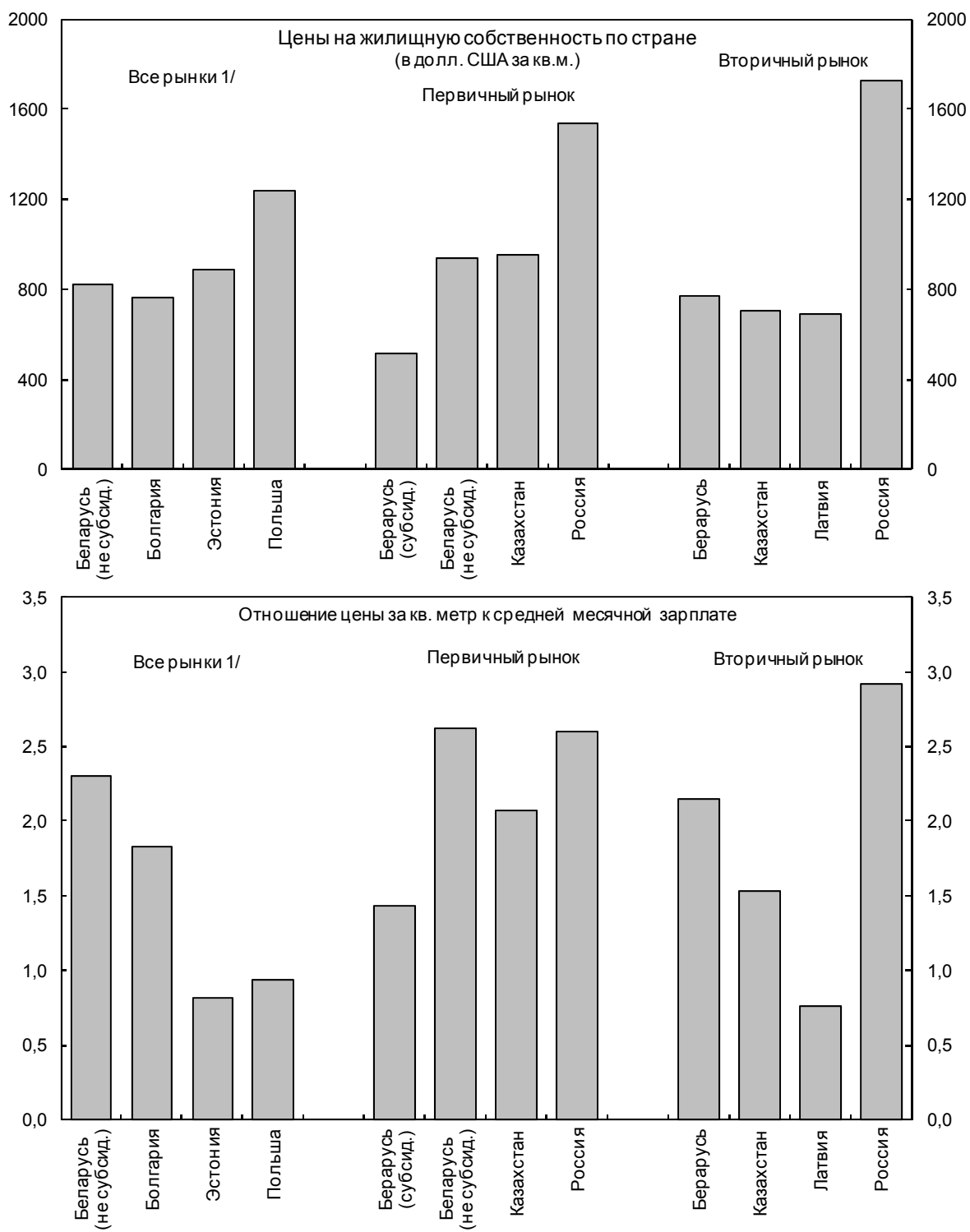


Источник: оценки персонала МВФ.



Источники: Белстат; Бюллетень банковской статистики НБРБ.

Рисунок 2. Беларусь. Показатели жилищного рынка в разных странах, 2009 год



Источники: Национальное кадастровое агентство Беларуси; власти страны; БМР; Naver; оценки персонала МВФ.

1/ Значения для Польши за 2008 год.

С. Рекомендации по экономической политике

12. **Необходимость во внешнеэкономической корректировке и ограничения внешнего финансирования говорят о том, что рост в будущем должен будет в большей степени опираться на рост производительности и в меньшей степени на инвестиции.** Дефицит счета текущих операций Беларуси ухудшился до оценочного уровня равного 16 процентам ВВП в 2010 году, и в 2011 году не ожидается его значительное улучшение, что является симптомом модели роста, опирающейся на внешние ресурсы для финансирования внутренних инвестиций. В период после кризиса ожидается сокращение доступа к внешнему финансированию и повышение его стоимости, а субсидии на энергоресурсы от России постепенно отменяются. Новые реалии требуют от Беларуси найти пути повышения производительности для поддержания роста экономики и стимулирования экспорта, с тем чтобы сократить внешние дисбалансы.

13. **Ввиду значения инвестиций в машины для модернизации технологии и повышения производительности, Беларуси необходимо создать условия для смещения соотношения между инвестициями в пользу машин.** Авторы работы De Long и Summers (1993) полагали, что политика увеличения инвестиций в машины сверх уровня, считающегося невмешательством (т.е. снижение реальной относительной цены машин ниже той, которую можно считать их стоимостью при невмешательстве) может значительно повысить темпы экономического роста. Инвестиции в машины, особенно во внешнеторговых секторах, могут также содействовать экспорту и сократить торговые дефициты в более долгосрочной перспективе. При этом для обеспечения эффективности инвестиций в машины они должны направляться на продуктивные цели, и политика по поддержке инвестиций в машины должна соответствовать рынку, а не заменять его. Таким образом, следует использовать рыночные механизмы, чтобы направлять капитал на проекты, приносящие высокие доходы.

14. **Налоговая политика может играть важную роль в содействии увеличению инвестиций в машины.** Правительству рекомендуется упростить налогообложение доходов предприятий, с тем чтобы налог на прибыль взимался по конкурентной по международным меркам ставке, в сочетании с благоприятным режимом инвестиций, включая более либеральные положения об амортизационных отчислениях в целях приведения правил амортизации в соответствие с международными стандартами в отношении экономического срока эксплуатации активов.

15. **Еще важнее сокращение масштабов государственной программы жилищного строительства до устойчивого уровня.** Этого можно достигнуть при помощи: (i) сокращения использования количественных целевых показателей в жилищном строительстве, (ii) сокращения размеров субсидий, предоставляемых в рамках жилищной программы, (iii) усиления роли рыночных сил в финансировании жилья и в строительной отрасли.

16. **Темпы сокращения государственной программы жилищного строительства необходимо тщательно продумать, с тем чтобы свести к минимуму возможные отрицательные последствия.** Следует учесть следующие факторы:

- **Резкое сокращение инвестиций в жилье может привести к значительному снижению экономической активности.** Свертывание государственной программы жилищного строительства значительно сократит объем строительства, поскольку строительство на субсидированном рынке связано с наличием государственной поддержки. Экономика пострадает от мультипликативного эффекта сокращения объема строительства, что приведет к быстрому замедлению темпов роста в краткосрочной перспективе. Уменьшение размера сектора строительства приведет к избыточному предложению рабочих-строителей, которое не сразу будет поглощено другими секторами.
- **Резкое сокращение программы жилищного строительства может также сказаться на ценах на недвижимость, балансах домашних хозяйств и качестве активов банков, хотя сегментация рынков недвижимого имущества, вероятно, ограничит это воздействие.** Поскольку цены на квартиры в субсидированной части первичного рынка основаны на себестоимости строительства и в квартирах в основном проживают их владельцы, сокращение жилищной программы может не вызвать снижения цен, особенно потому что и спрос, и предложение на этом рынке, вероятно, снизятся. Избыточные мощности строительных компаний могут оказать давление на цены квартир в «коммерческом» сегменте первичного рынка и, в свою очередь, повлиять на вторичный рынок. Цены на недвижимость в этом сегменте могут снизиться, ухудшив балансы состоятельных домашних хозяйств, хотя это будет сдерживаться небольшим размером вторичного рынка. Совокупное воздействие на качество банковских активов может быть ограниченным, поскольку платежная дисциплина неукоснительно соблюдается. Это, однако, может измениться, если культура кредита значительно ухудшится.

По этой причине предпочтение отдается постепенному прекращению государственной программы жилищного строительства и связанных с ней субсидий и скорейшему проведению мероприятий по развитию рыночного ипотечного кредита. Этот подход позволит избежать резких колебаний в строительной деятельности, предоставит достаточно времени строительным компаниям для корректировки их мощностей и поглощения другими отраслями избыточной рабочей силы из строительной отрасли. При этом следует отметить, что потребность в макроэкономической корректировке может ускорить необходимые изменения. Развитию рыночного финансирования можно содействовать, устранив две стоящие в настоящее время проблемы: (i) трудности в обеспечении соблюдения прав кредиторов на имущество в случае неплатежей и (ii) отсутствие вторичного рынка для ипотек. Первая задача должна решаться в первую очередь, поскольку эти трудности создают перекосы — в этом плане приветствуются недавние шаги,

сделанные официальными органами для решения этой задачи путем пересмотра Жилищного кодекса.

Литература

De Long, B., and Summers, L., 1991, Equipment Investment and Economic Growth (Инвестиции в оборудование и экономический рост), *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106, No. 2, pp. 445-502.

_____, 1993, How Strongly Do Developing Economies Benefit From Equipment Investment? (В какой степени идут на пользу развивающимся странам инвестиции в оборудование?), *Journal of Monetary Economics* No. 32, pp. 395-415.

Greenwood, J., Hercowitz, Z. and Krusell, P., 1997, Long-Run Implications of Investment-Specific Technological Change (Долгосрочные последствия специфического для инвестиций технического прогресса), *American Economic Review*, Vol. 87, No. 3, pp. 342-362.

Gutiérrez, M., 2005, Economic Growth in Latin America: the Role of Investment and Other Growth Sources (Экономический рост в Латинской Америке. Роль инвестиций и других источников роста), UN CEPAL, SERIE Macroeconomía del desarrollo, No. 36.

МВФ, 2010 год, Источники роста в последнее время и перспективы будущего роста, «Республика Беларусь — документ по отдельным вопросам», Доклад МВФ по стране № 10/16.

Jalilian H., and Odedokun, M., 2000, Equipment and Non-Equipment Private Investment: A Generalized Solow Model (Частные инвестиции в машины и другие частные инвестиции. Обобщенная модель Солоу), *Applied Economics*, 32, pp. 289-296.

Kim, K.H., 2004, Housing and the Korean Economy (Жилье и экономика Кореи), *Journal of Housing Economics*, 13: 321-341.

Mills E., 1987, Dividing Up the Investment Pie: Have We Overinvested in Housing? (Раздел «пирога инвестиций»: не избыточны ли инвестиции в жилье?) *Business Review/Federal Reserve Bank of Philadelphia*, March/April 1987.

Solow, R., 1956, A Contribution to the Theory of Economic Growth (Вклад в теорию экономического роста), *Quarterly Journal of Economics* No. 70, February.

Romer, P., 1986, Increasing Returns and Long Run Growth (Растущая доходность и долгосрочный рост), *Journal of Political Economy*, XCIV, October, pp. 1002-37.

Shen Y. and Liu H.Y., 2004, The Relationship between Housing Investment and GDP in China (Связь между инвестициями в жилье и ВВП в Китае), Journal of Tsinghua University Science and Technology (in Chinese), Vol. 9.

Организация Объединенных Наций, 2008 год, Национальные обзоры жилищного сектора. Беларусь. Имеется в электронной форме по адресу:

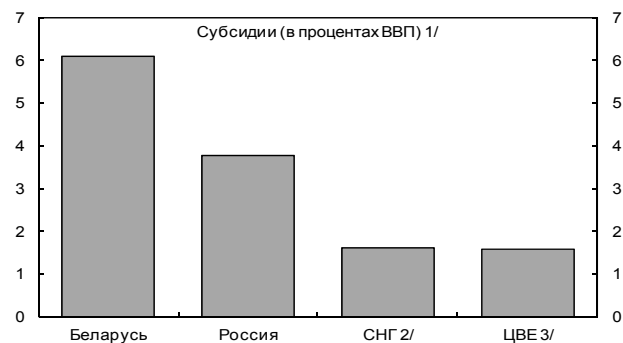
<http://www.unecce.org/hlm/prgm/cph/countries/belarus/welcome.htm>

Zandi, 2008, Testimony before the U.S. House Committee on Small Business (Показания в Комитете Палаты представителей США по малому бизнесу), 24 июля 2008 года.

III. ЦЕЛИ И МАСШТАБЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СУБСИДИЙ, ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫХ НАСЕЛЕНИЮ¹

Беларусь выделяет государственные средства на субсидии в чрезвычайно большом объеме при наличии больших резервов для их сокращения и одновременного обеспечения защиты малоимущих и семей с низкими доходами. Субсидии применяются для поддержания дохода семей, субсидирования стоимости жилья и коммунальных услуг, транспорта и продовольствия. Они используются для поддержки конкретных отраслей производства, таких как сельское хозяйство и строительство. При этом адресность некоторых из этих программ недостаточна и потому они обычно дорого обходятся бюджету, поскольку предоставляют поддержку по всему диапазону распределения доходов. В настоящей работе используется Обследование домашних хозяйств Беларуси 2009 года и бюджетная информация для демонстрации того, что значительная доля субсидий обычно достается домашним хозяйствам с более высокими доходами. Утверждается, что можно добиться значительной экономии средств за счет улучшения адресности этих программ.

1. **Беларусь тратит на государственные субсидии приблизительно 14 процентов ВВП.** Субсидии предоставляются в виде прямых трансфертов (семьям, имеющим детей, специальным группам и в виде стипендий) или косвенных трансфертов, когда цена определенных товаров и услуг удерживается на желательном низком уровне с помощью бюджетных средств. К примерам последних относятся субсидируемые коммунальные услуги и общественный транспорт, субсидируемые кредиты на покупку и строительство жилья, пониженные ставки НДС на питание и льготы на коммунальные услуги и жилищное строительство. Косвенные субсидии также включают поддержку конкретных секторов экономики, в частности, строительства и сельского хозяйства. Уровень субсидий в Беларуси выше, чем в сопоставимых странах (см. рисунок). Для сопоставимости на рисунке использовано определение субсидий, ограничивающееся прямыми трансфертами предприятиям, так что для Беларуси показан уровень ниже цифр, приведенных в тексте.



Источники: МВФ, "Статистика государственных финансов"; МВФ, «Международная финансовая статистика»; и расчеты персонала МВФ.
 1/ Субсидии жилищного строительства, часть сельскохозяйственных субсидий и налоговых льгот (приблизительно 6 процентов ВВП для Беларуси) не включены в это определение субсидий.
 2/ В СНГ входят Армения, Молдова, Кыргызская Респ., Украина, Россия.
 3/ В ЦВЕ входят Босния и Герцеговина, Болгария, Хорватия, Чешская Республика, Эстония, Венгрия, Латвия, Литва, Македония, Польша, Сербия, Словацкая Республика, Турция.

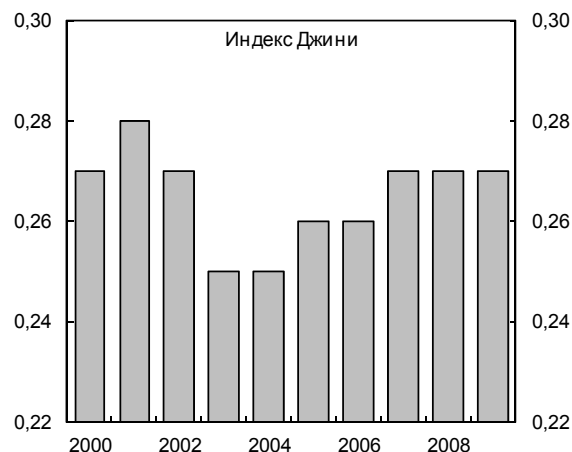
¹ Подготовили Лоренцо Форни и Элиза Лис.

Стоимость основных программ субсидий, 2009 год
(в процентах ВВП)

Основные программы субсидий	
Коммунальные услуги	1,4
Транспорт	0,4
Жилищное строительство	2,5
Субсидии сельскому хозяйству	3,7
Налоговые льготы	2,1
Налог на добавленную стоимость	0,6
Снижение ставки НДС на продукты питания	0,1
Освобождения по коммунальным услугам	0,1
Освобождения по жилищному строительству	0,4
Освобождения социальных взносов и пособий	0,8
Освоб. от налога на прибыль для модерниз.	0,4
Налоговый вычет по НДС	0,1
Другие искл. налоговые льготы	0,3
Прочие	4,2
Итого	14,2

Источники: официальные органы Беларуси и оценки персонала МВФ.

2. Неравенство доходов незначительно по международным стандартам, но оно не уменьшилось за последние несколько лет. При его измерении на основе коэффициента Джини (широко используемого показателя неравенства), показатель неравенства в Беларуси ниже по сравнению с другими сопоставимыми странами, что достигнуто главным образом благодаря высоким темпам роста ВВП до 2009 года и политике перераспределения доходов, проводимой государством². Из-за склонности официальных органов к предоставлению значительной бюджетной поддержки семьям и предприятиям, расходы на субсидии быстро росли в последние несколько лет (с 9 процентов ВВП в 2005 до приблизительно 12 процентов в 2009 году³). В то время как число людей, живущих в бедности, за этот период сократилось наполовину, это в основном отражало высокие



Источники: Национальный статистический совет Беларуси и оценки персонала МВФ.

² Имеющиеся данные за 2007 год показывают коэффициент Джини на уровне 0,44 для России, 0,31 для Казахстана и 0,28 для Украины.

³ Непосредственно финансируемые из бюджета субсидии составляют приблизительно 12 процентов ВВП. Объем внебюджетных субсидий оценивается на уровне 2 процентов ВВП. Они включают субсидированные кредиты предприятиям, направляемые Национальным банком Республики Беларусь (НБРБ) через государственные банки, регулируемые цены на большой набор товаров и услуг, которые значительно ниже рыночных цен, налоговые стимулы и другие схемы перекрестного субсидирования.

темпы роста. Кроме того, неравномерность в распределении доходов не уменьшилась (см. рисунок) и приблизительно 5 процентов населения все еще находятся за чертой бедности.

3. Настоящая работа основана на Обследовании домашних хозяйств Беларуси за 2009 год и бюджетной информации в оценке влияния субсидий на бедность и распределение доходов. Обследование содержит информацию на уровне домашних хозяйств об источниках дохода (включая прямые субсидии) и расходах на потребление. На основе этой информации в работе оцениваются прямые и косвенные субсидии, полученные каждым домохозяйством, и влияние различных программ на распределение доходов (см. подробные сведения в приложениях 1 и 2).

4. В анализе основное внимание уделяется субсидиям, которые рассматриваются в Обследовании домашних хозяйств. Включена приблизительно половина всех субсидий, на которые приходится примерно 8 процентов ВВП. В анализ не вошли субсидии (обычно освобождения от налогов и привилегии), направленные на производственную деятельность, поскольку они не рассматриваются в Обследовании домашних хозяйств. По этой причине в работе учтены три следующих группы субсидий:

- Прямые субсидии: пособия на детей, стипендии, льготы и другие субсидии⁴.
- Косвенные субсидии (субсидии поставщикам, снижение НДС, субсидированные кредиты на жилье): на коммунальные услуги, транспорт, жилищное строительство и питание.
- Сельскохозяйственные субсидии (в основном налоговые льготы и прямые субсидии): широкий спектр стимулов для сельскохозяйственных компаний и фермеров.

Мы считаем сельскохозяйственные субсидии отдельной категорией по двум причинам. Во-первых, в Обследовании домашних хозяйств не указываются суммы прямых субсидий, получаемые отдельными фермерами. По этой причине нам приходится относить прямые и косвенные субсидии к одной категории. Во-вторых, сельскохозяйственные косвенные субсидии, составляющие большую часть сельскохозяйственных субсидий, поддерживают производство, тогда как другие косвенные субсидии, рассматриваемые в настоящей работе, призваны снизить стоимость определенных товаров и услуг.

5. Прямые и косвенные субсидии непропорционально благоприятны для населения с более высокими доходами. Из прямых субсидий единственной программой, в которой большая доля расходов приходится на население с более низкими доходами, являются пособия на детей (рис. 1). Среди других рассмотренных программ стипендиями и другими пособиями чаще пользуются верхние квинтили по доходам, тогда

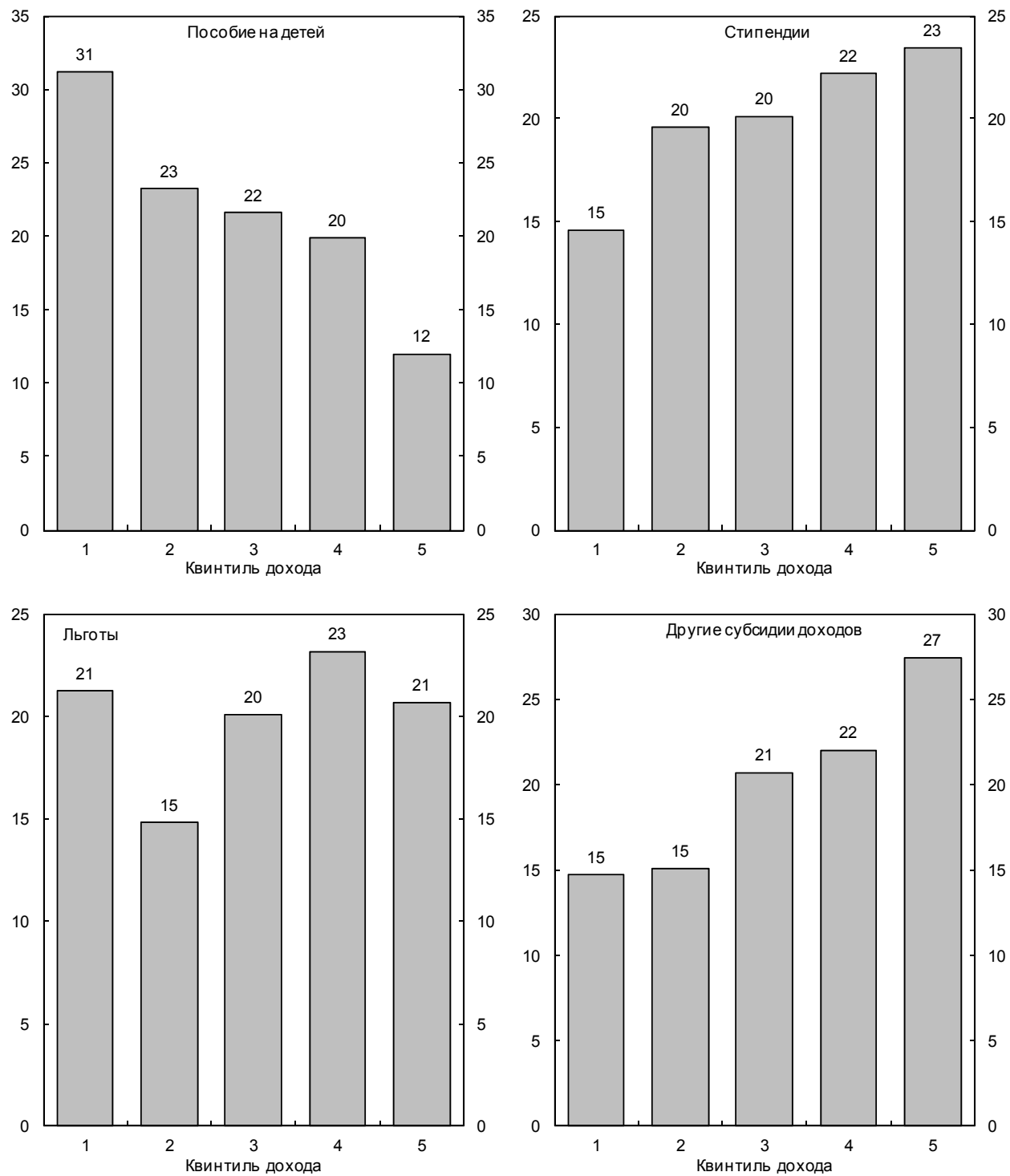
⁴ Указом Президента льготы предоставляются отдельным избранным категориям. Другие субсидии включают пособия по беременности и родам, пособия по уходу за детьми-инвалидами или престарелыми.

как льготы, как правило, почти одинаковы для всей шкалы распределения доходов. Косвенные субсидии снижают цену, которую население платит за единицу потребления. Более обеспеченные домохозяйства, которые обычно больше потребляют, извлекают непропорционально большую выгоду из этих программ⁵. Квинтиль с самыми высокими доходами получает от 26 до 32 процентов общей суммы субсидий на продовольствие, коммунальные услуги и транспорт, по сравнению с 11–14 процентами в случае нижнего квинтиля. Разница еще больше (43 по сравнению с 6 процентами) в случае субсидий на жилищное строительство (рис. 2), хотя результаты по этой статье все еще предварительные⁶. Субсидии на жилищное строительство распределялись на основе расходов на покупку и строительство жилья, данные о которых были собраны в ходе обследования. Данные не корректировались с учетом числа детей, несмотря на наличие жилищных программ, предназначенных для молодых и многодетных семей.

⁵ Этот результат подтверждает и изучение цен на продовольствие в Беларуси по сравнению с продовольственными ценами в Европейском союзе (см. приложение 3). Выясняется, что домохозяйства с высокими доходами обычно больше выигрывают от регулирования цен на продовольствие, чем бедные семьи.

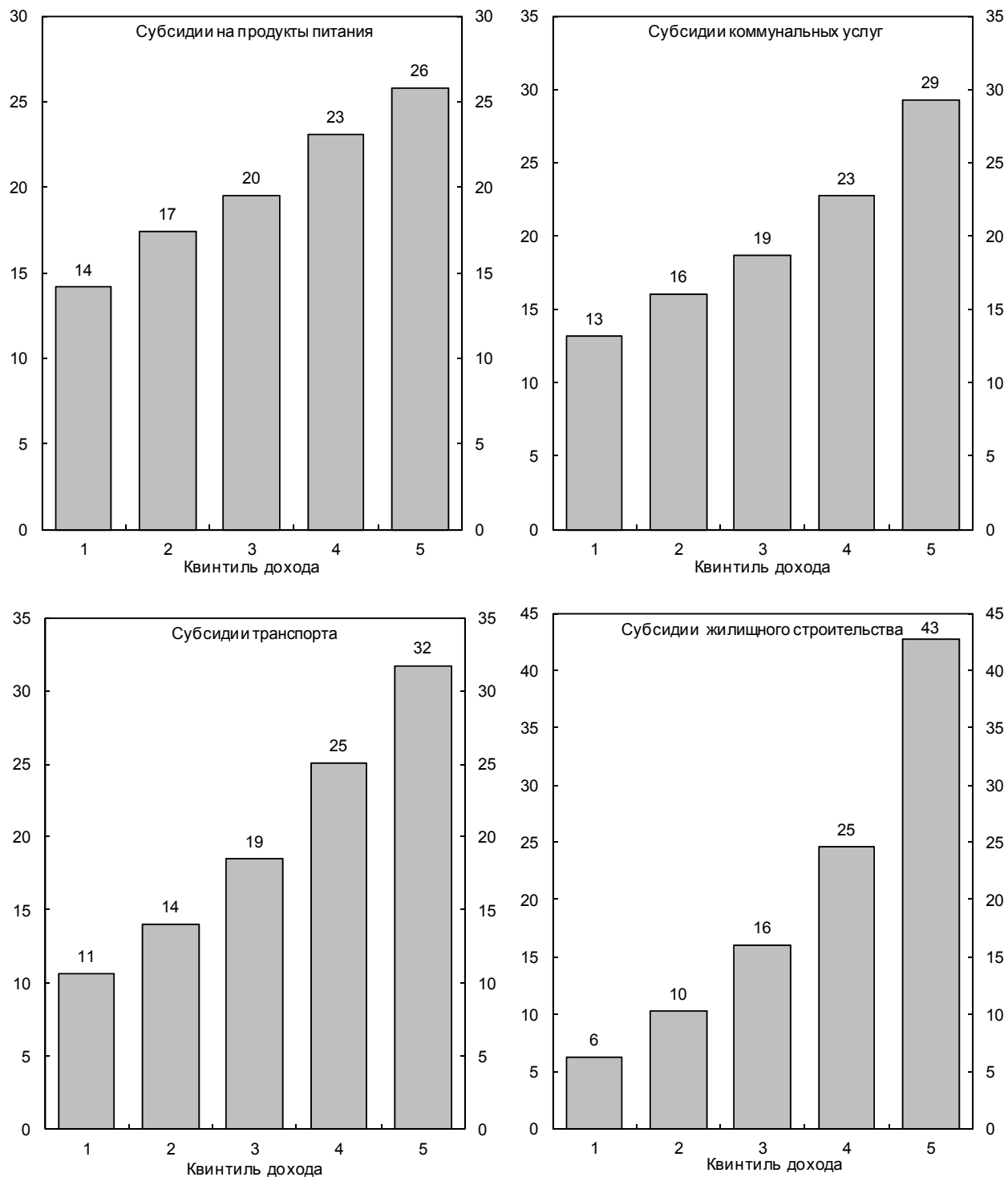
⁶ Субсидии на жилищное строительство включают субсидирование процентных ставок, квазибюджетное субсидирование процентных ставок, льготы для жилищного строительства и другие субсидии на жилищное строительство. Следует отметить, что работа, посвященная отдельным вопросам «Инвестиции для роста — больше зданий или машин» относится только к прямым субсидиям процентной ставки.

Рисунок 1. Беларусь. Доля прямых субсидий по квинтилям дохода, 2009 год



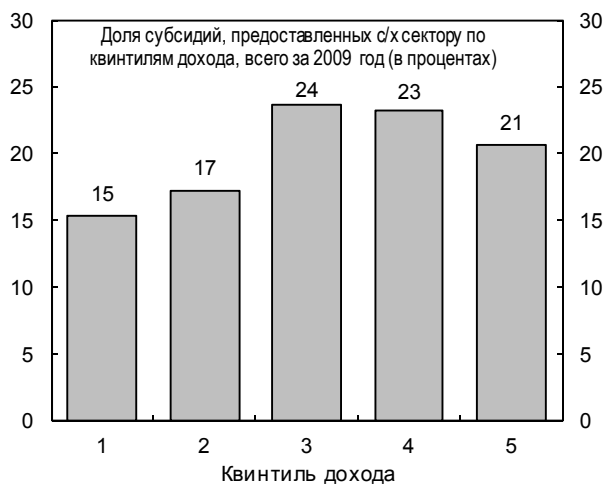
Источники: официальные органы Беларуси и оценки персонала МВФ.

Рисунок 2. Беларусь. Доля косвенных субсидий по квинтилям дохода, 2009 год
(в процентах)

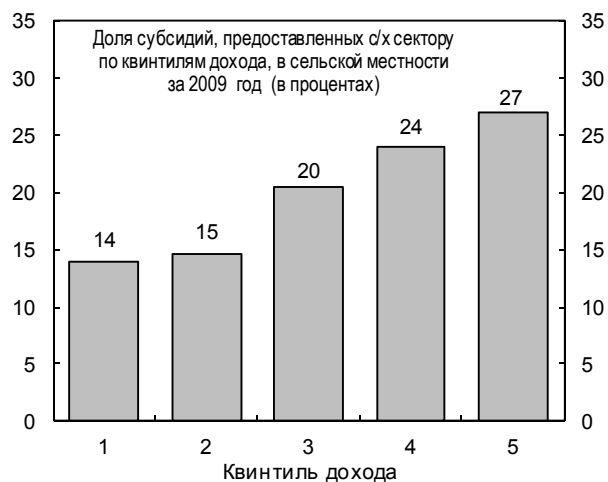


Источники: официальные органы Беларуси и оценки персонала МВФ.

6. От мощной поддержки сельскохозяйственного сектора также выигрывают главным образом домашние хозяйства с более высокими доходами. Предназначенные населению субсидии для сельского хозяйства составляют приблизительно 1,6 процента ВВП (еще 2,1 процента получают крупные хозяйства). Они принимают различные формы (в основном, прямые субсидии и налоговые льготы) и предоставляются республиканским бюджетом, местными органами управления и Фондом поддержки производителей сельскохозяйственной продукции и аграрной науки (ФПСАН). Субсидии в этой категории распределялись отдельным домашним хозяйствам на основе их сельскохозяйственной продукции и дохода. Три квинтиля с самыми высокими доходами получают почти 70 процентов субсидий, тогда как два нижних квинтиля получают приблизительно 30 процентов (см. рисунок, левая панель). При ограничении выборки домохозяйствами, проживающими в сельской местности, концентрация выгод в верхних квинтилях по доходам становится еще более очевидной (рисунок, правая панель)

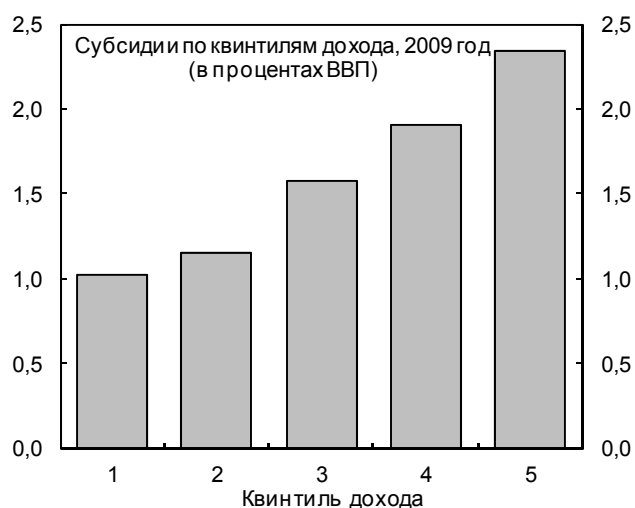


Источники: официальные органы Беларуси и оценки персонала МВФ.



Источники: официальные органы Беларуси и оценки персонала МВФ.

7. В целом ресурсы, получаемые населением с более высокими доходами, более чем в два раза превышают получаемые домохозяйствами с более низким уровнем доходов. Объединив все субсидии, рассматриваемые в данной работе, и распределив полученную сумму (в процентах ВВП) между различными квинтилями, мы получаем приведенный ниже рисунок. Поразительно, что верхний квинтиль получает приблизительно 2,4 процента ВВП в виде субсидий, тогда как нижний квинтиль — приблизительно 1 процент. При этом два верхних квинтиля

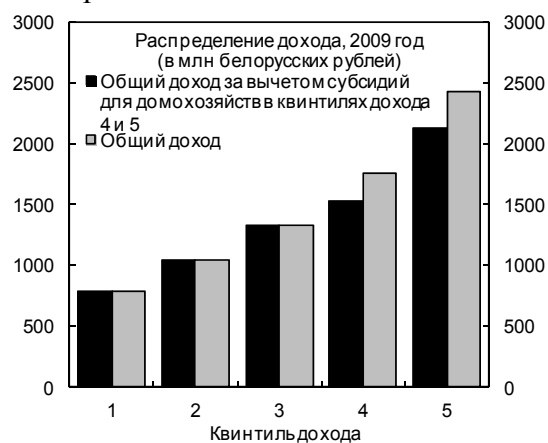


Источники: официальные органы Беларуси и оценки персонала МВФ.

получают больше, чем три нижних. Кроме того, этот результат не зависит от проживания населения в сельской или городской местности. Напротив, население с высокими доходами еще больше выигрывает при ограничении выборки домохозяйствами, приживающимися в сельской местности. Причина в том, что субсидии на продовольствие, коммунальные услуги, транспорт и жилищное строительство распределяются по одинаковым правилам в сельской и городской местности, но — как показано выше — степень концентрации сельскохозяйственных субсидий очень высока в группе домашних хозяйств с более высокими доходами в сельских районах.

8. Обследование домашних хозяйств относится к 2009 году, но какие-либо значимые реформы не проводились в 2010 году и не ожидаются в ближайшем будущем. Как показано в настоящей работе, наиболее актуальны программы для коммунальных услуг, жилищного строительства и поддержки сельского хозяйства. Что касается коммунальных услуг, официальные органы недавно повысили тарифы для населения приблизительно на 9 процентов. Они отметили, что, возможно, замедлят темпы реализации своего плана дальнейшего повышения тарифов до 60 процентов себестоимости к 2015 году из-за повышения цен на газ, поскольку самые дорогие коммунальные услуги связаны с отоплением. Сельскохозяйственные субсидии следует сократить приблизительно на 10 процентов в 2011 году после недавно заключенного соглашения в рамках недавно созданного Таможенного союза с Россией и Казахстаном. С другой стороны, расходы на программы жилищного строительства будут полностью зависеть от решений об объеме кредитования в рамках государственных программ. Другие программы менее значительны по суммам и охвату, и некоторые из них могут не нуждаться в реформах. Это возможно так в случае, например, программы стипендий, которая зависит от результатов, а не доходов, хотя некоторое беспокойство вызывает тот факт, что эти средства расходуются главным образом на домашние хозяйства верхнего процентиля.

9. Будущие реформы должны рассмотреть сокращение расходов на субсидии. Например, при отмене всех субсидий (рассматриваемых в данной работе), получаемых двумя квинтилями с самыми высокими доходами, распределение доходов улучшится приблизительно на 2 процентных пункта и бюджет сэкономит примерно 4,2 процента ВВП¹. Бедность можно будет полностью изжить, поскольку стоимость



Источники: официальные органы Беларуси и оценки персонала МВФ.

¹ Улучшение коэффициента Джини рассчитано на основе данных о доходах населения из Обследования домашних хозяйств.

повышения уровня жизни семей, находящихся за чертой бедности, до уровня выше этой черты составит всего лишь приблизительно 0,3 процента ВВП. На рисунке справа показано, каким образом изменится распределение доходов. В ниже приведенных таблицах более систематически показано влияние отмены субсидий всем квинтилям, кроме первого (столбец 1), всем квинтилям, кроме двух первых (столбец 2) и так далее, пока не останется только верхний квинтиль дохода (столбец 4)². Экономия средств составит от 2 до 7 процентов ВВП и коэффициент Джини улучшится на 0,6 –2 процентных пункта³.

Стоимость основных программ субсидий в разных сценариях
(в процентах ВВП)

Основные программы субсидий	Субсидии всем квинтилям	Субсидии квинтилю 1	Субсидии квинтилям 1 и 2	Субсидии квинтилям 1, 2 и 3	Субсидии квинтилям 1, 2, 3 и 4
Коммунальные услуги	1,45	0,19	0,42	0,70	1,03
Транспорт	0,35	0,04	0,08	0,15	0,24
Жилищное строительство	2,90	0,18	0,48	0,96	1,67
Сельскохозяйственный сектор	1,59	0,24	0,51	0,89	1,26
Снижение ставки НДС на продук*	0,10	0,01	0,03	0,05	0,07
Пособие на детей	0,60	0,18	0,32	0,46	0,59
Стипендии	0,10	0,01	0,03	0,05	0,07
Льготы	0,50	0,10	0,18	0,28	0,41
Другие субсидии	0,40	0,06	0,12	0,21	0,31
Итого	7,99	1,02	2,17	3,75	5,65

Источники: официальные органы Беларуси и оценки персонала МВФ.

Индекс Джини в разных сценариях (изменения в процентных пунктах) 1/

Субсидии квинтилю 1	Субсидии квинтилям 1 и 2	Субсидии квинтилям 1, 2 и 3	Субсидии квинтилям 1, 2, 3 и 4
-0,6	-1,5	-2,0	-1,6

Источники: официальные органы Беларуси и оценки персонала МВФ.

1/ Отрицательные значения указывают улучшение распределения доходов.

10. Анализ указывает на возможности пересмотра метода обеспечения адресности большинства этих программ. Вместо предоставления значительных косвенных льгот всему населению официальным органам следует рассмотреть возможность помощи семьям, нуждающихся в непосредственной экономической поддержке. Для этого

² В таблицах приводятся только субсидии населению. Они не включают субсидии и налоговые льготы, направленные на производственную деятельность.

³ Эти процедуры были составлены в простой форме, с тем чтобы избежать решений о выборе субсидий для сокращения, ввиду большого разнообразия программ и различных поставленных перед ними целей.

потребуется повысить процентные ставки по субсидируемым кредитам до рыночного уровня, поэтапно отменить субсидии топлива и повысить тарифы на коммунальные услуги и транспорт, чтобы приблизить их к уровню возмещения затрат, повысить цены на продовольствие, не достигающие уровня рыночных, и сделать льготные тарифы умеренными. Затем можно разрешить доступ к ставкам и ценам ниже рыночных, исходя из уровня доходов семей. Также можно ввести проверку нуждаемости для прямых трансфертов (таких как пособия на детей и другие трансферты). Это позволило бы достигнуть общей цели по сокращению бюджетных расходов на субсидии при одновременном усилении поддержки малоимущих и семей с низкими доходами⁴.

11. Официальные органы указали на трудность точного измерения доходов домохозяйств, но это не новая проблема, которая уже решалась в других странах. В мире немало примеров социальных программ, в которых ресурсы распределяются при помощи Представительной проверки нуждаемости (РМТ)¹¹. РМТ выявляет основные социально-экономические характеристики (показатели), тесно связанные с экономическим благосостоянием домохозяйства и использует статистические методы для определения численного веса каждой характеристики. На основе этого анализа исчисляется балл для каждого домохозяйства, которое получает право на участие в программе, если этот балл оказывается ниже порогового значения (Coady et al, 2004)¹². Несмотря на несовершенство статистических представительных переменных уровня жизни домохозяйства, они многое сделают для направления ресурсов наиболее нуждающимся семьям вместо предоставления субсидий в равной степени всему населению, независимо от его экономического положения.

⁴ Недавно учрежденную Программу целевой социальной помощи можно дополнительно расширить, с тем чтобы увеличить поддержку домашним хозяйством в самом бедном квинтиле.

¹¹ К странам, применяющим РМТ, относятся латиноамериканские страны, такие как Чили, Колумбия и Мексика (Castaneda and Lindert, 2005).

¹² Показатели, показывающие, относится ли домохозяйство к числу бедных, обычно получены из обследований домашних хозяйств и включают следующие аспекты: 1) демографические характеристики домохозяйства и характеристики его главы (например, занятие и образование); 2) владение без труда проверяемыми активами; 3) размер и качество жилья, доступ к коммуникациям; 4) отдельные статьи расходов (например, одежда); 5) переменные местонахождения (например, сельская или городская местность).

Приложение 1 — Расчет распределения дохода в Беларуси

Обследование домашних хозяйств охватывает более 5000 домашних хозяйств, проживавших в городской и сельской местностях Беларуси в 2009 году. В обследовании домашних хозяйств приводится информация об источниках доходов домашних хозяйств, а также их расходах. Совокупный доход на уровне домашних хозяйств, полученный из обследования, скорректирован с учетом числа членов домашнего хозяйства при помощи схемы весовых коэффициентов (дети в возрасте до 18 лет считаются за половину) и эффекта масштаба (т.е. делением на число, которое меньше простой взвешенной суммы членов домашнего хозяйства). Так что душевой доход в домашнем хозяйстве получается делением совокупного дохода семьи на следующий член:

$$[1 + (\text{число взрослых} - 1 + \beta * \text{число детей})]^\alpha$$

где β равняется 0,5 и α равняется 0,75, отражая эффект масштаба (см. обоснование этого индекса в работе Deaton and Zaidi, 2002).

Затем распределение дохода рассчитывается на основе душевого дохода в семье.

Приложение 2 — Оценка доли косвенных субсидий, полученных каждым домашним хозяйством

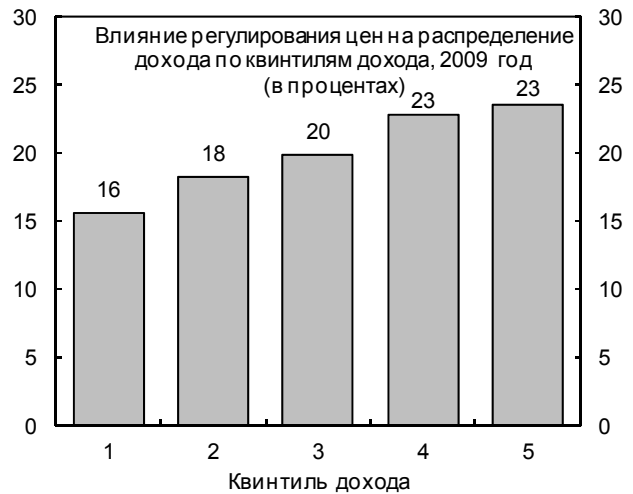
Сумма косвенных субсидий, предоставленных домашним хозяйствам в виде субсидированных цен на коммунальные услуги, транспорт, жилищное строительство и продовольствие, рассчитывается по следующим этапам:

1. Расчет суммы расходов экономики в целом на коммунальные услуги, транспорт, жилищное строительство и продовольствие умножением совокупного потребления в национальных счетах в 2009 году на долю конкретной статьи в совокупном потреблении согласно обследованию.
2. Исчисление нормы скрытой субсидии делением совокупных бюджетных расходов на поддержку коммунальных услуг, транспорта, жилищного строительства и продовольствие на совокупное потребление домашними хозяйствами по этой статье, полученное в пункте 1.
3. Умножение расходов домашнего хозяйства на коммунальные услуги, транспорт, жилищное строительство и продовольствие на конкретную норму скрытой субсидии для получения суммы субсидий, полученной по указанным статьям.

Допущение, принятое за основу, заключается в том, что субсидии прямо пропорциональны потреблению. То есть для рассматриваемой статьи (коммунальные услуги, транспорт, жилье и продовольствие) предполагается, что цена, уплачиваемая домашними хозяйствами, не зависит от доходов домашних хозяйств, и отсутствуют какие-либо квоты или потолки потребления.

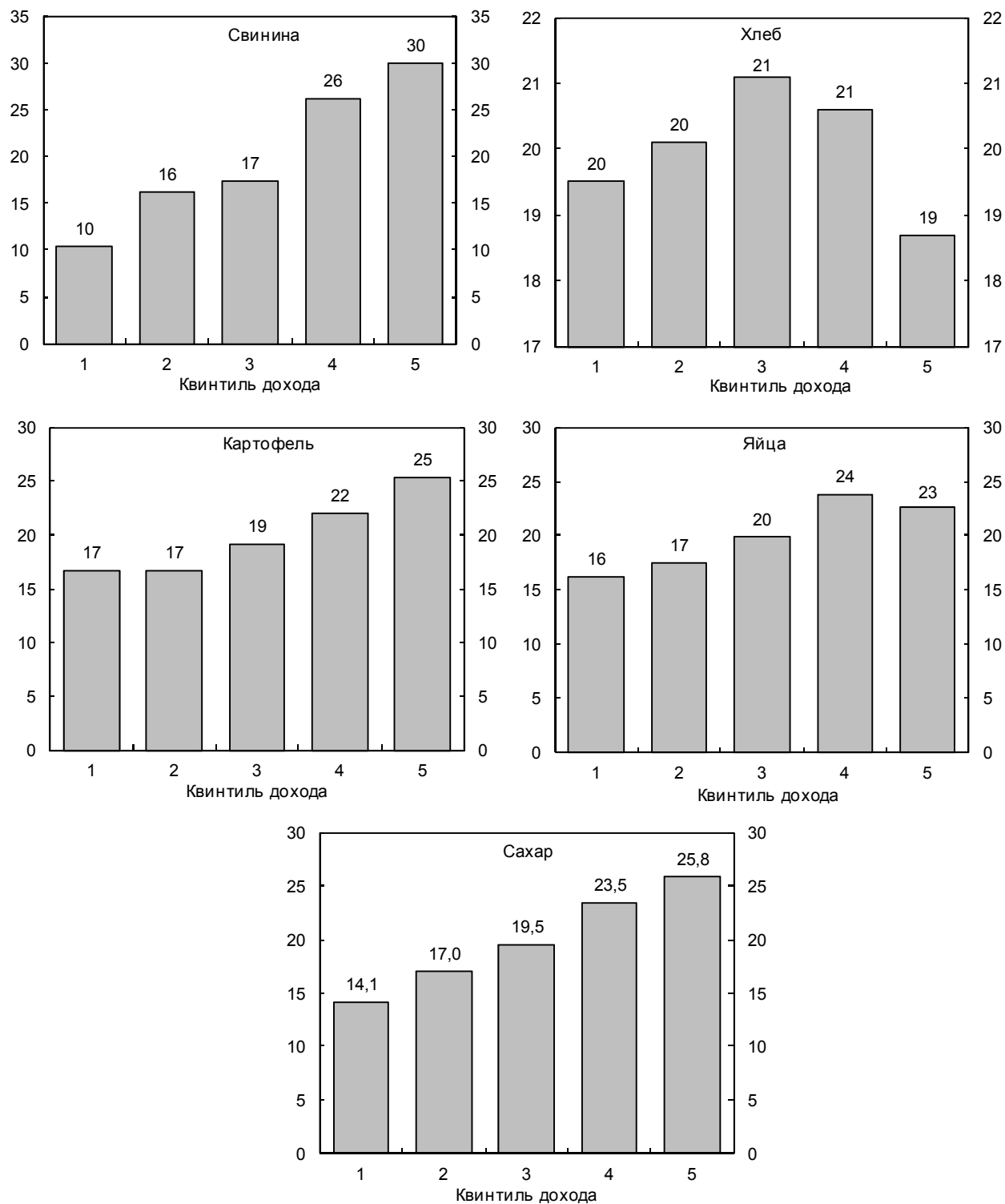
Приложение 3. Альтернативный взгляд на субсидии

Альтернативный подход к оценке влияния субсидий заключается в рассмотрении уровней цен в Беларуси по сравнению с другими странами. Вместо того чтобы полагаться на бюджетную информацию для оценки размера субсидий, компонент скрытых субсидий оценивался на основе разницы цен в наименованиях, входящих в ИПЦ Беларуси и европейский ИПЦ. Ввиду ограниченности данных это было возможно только для продовольственных товаров. В любом случае интерпретация последствий регулирования цен на продукты питания требует осторожности. Низкие цены на продовольствие отражают не только субсидии сельскохозяйственному сектору, пониженные ставки НДС на продовольствие и косвенные субсидии другим секторам, таким как машины и транспорт. На них также сказывается разница в производственных издержках, главным образом связанная с разницей в заработной плате. Поэтому разница в уровнях цен в Беларуси по отношению к Европейскому союзу отражает не только широкий спектр государственной поддержки экономики. Она все же сочтена скрытой льготой для домашних хозяйств, вытекающей из разницы в ценах на продовольственные товары по сравнению с уровнями, сложившимися в Европейском союзе, при допущении, что последние отражают цены, которые действовали бы в Беларуси без значительной поддержки со стороны государства. Расчетной скрытой льготой, вытекающей из более низких цен для доходов домашних хозяйств, в большей степени пользуются квинтили с более высокими доходами (см. на рисунке справа общее воздействие и на рисунке 3 воздействие отдельных важных товаров), подтверждая результаты, полученные в основном тексте для субсидий на продовольствие.



Источники: официальные органы Беларуси и оценки персонала МВФ.

Рисунок 3. Беларусь. Влияние регулирования цен на распределение дохода по квинтилям дохода, 2008 год (в процентах)



Источники: официальные органы Беларуси и оценки персонала МВФ.

ЛИТЕРАТУРА

Castaneda, T. and K. Lindert, 2005, “Designing and Implementing Household Targeting Systems: Lessons from Latin America and United States” (Разработка и внедрение систем адресности домашних хозяйств), Social Protection Discussion Paper Series No. 0526, Всемирный банк.

Coady, David, Margaret Grosh, and John Hoddinott, 2004, “Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience” (Адресность трансфертов в развивающихся странах. Обзор уроков и опыта), World Bank, Regional and Sectoral Studies, Всемирный банк.

Deaton, A. and S. Zaidi. (2002). “Guidelines for Constructing Consumption Aggregates For Welfare Analysis” (Рекомендации по построению общего потребления для анализа благосостояния), Living Standards Measurement Study (Исследование измерения уровня жизни), Working Paper No. 135.