



KEF-2016 «Реформы для вовлекающего роста»: основные выводы и рекомендации*

I. Тенденции в мировой экономике

1. **Глобальная экономика входит в новую фазу цикла, в которой начнется снижение доли активных потребителей при отсутствии новых источников роста.** Такой тезис представил *Андрей Мовчан*, руководитель экономической программы московского Центра Карнеги. В предыдущей фазе цикла важную роль в увеличении потребления играло снижение бедности и высокая рождаемость. Нынешний уровень бедности в мире относительно низкий, а рождаемость существенно снизилась и продолжает снижаться. Иными словами, прирост новых потребителей будет существенно замедляться, а с ним будет замедляться и экономический рост. При этом миграция (даже сейчас, когда речь идет о миграционном кризисе в ЕС) слишком незначительна, чтобы давать значимый прирост потребления в развитых странах. Все это происходит на фоне старения населения, которое является одним из важнейших среднесрочных вызовов для региона и для мировой экономики в целом. Еще одним важным вызовом является то, что в наиболее развитых и растущих экономиках мира население в трудоспособном возрасте начнет сокращаться при сохранении его роста в менее развитых странах, что создаст дополнительные диспаритеты и станет фактором замедления роста в глобальной экономике, отметил *Марек Домбровски*, старший научный сотрудник Bruegel (Брюссель, Бельгия).

2. **Монетарная политика в развитых странах не влияет на долгосрочный рост мировой экономики – более того, исчез даже ее краткосрочный стимулирующий эффект.** В ответ на увеличение предложения денег упала скорость их обращения и существенно выросли сбережения, которые некуда инвестировать. Поэтому стоимость заимствований упала до исторических минимумов – и избыточное предложение денег будет сохраняться. Это, однако, не означает, что будут расти доходы бюджета – избыток неинвестированных активов не является налоговой базой. Кроме того, несмотря на благоприятные условия для заимствования, использование долга для финансирования государственных инвестиций в основной капитал не является эффективным – они, как правило, не приносят желаемой отдачи, но создают бремя для бюджета и ведут к сокращению других важных расходов.

3. **Возведение торговых барьеров не сможет поддержать национальных производителей и обеспечить рост, но станет проблемой для тех стран, которые это практикуют, поскольку внутренние рынки стали тесными, а развитие внешней торговли и международных цепочек ценности сделало экономики слишком взаимозависимыми.** Одна из задач состоит в том, чтобы встроиться в эти цепочки в тех местах, где будет создаваться наибольшая добавленная стоимость – в новой фазе цикла это будут маркетинг и НИОКР. У маркетинга будет особая роль, поскольку будет расти конкуренция за активных потребителей.

*Подготовил Александр Чубрик, chubrik@research.by. Данный текст подготовлен на основе выступлений участников конференции «Реформы для вовлекающего роста», которая прошла в Минске 3-4 ноября 2016 г. в рамках Кастрьчніцкага эканамічнага форуму. Каждый из спикеров упоминается в тексте только однажды, даже если его выступление цитируется несколько раз.

Конференция KEF-2016 «Реформы для вовлекающего роста» проводилась в рамках проекта международной технической помощи NEAR-TS/2015/369-705, реализуемого Исследовательским центром ИПМ при поддержке Европейского Союза. Партнерами конференции были посольство Королевства Нидерландов, Агентство США по международному развитию, Фонд Конрада Аденауэра, Всемирный банк, Международный валютный фонд, Программа развития ООН, TUT.BY (генеральный информационный партнер), velcom, Бейкер Тилли Бел, Prokoriev Catering, Автоидея, анлайн-часопис «ДЭЯ».

4. **Поскольку после кризиса 2008 г. сравнительные преимущества изменились, то недостатки управления и интересы правящих кругов, которые не слишком мешали странам расти во время бума в глобальной экономике, внезапно стали связывающими ограничениями для восстановления роста.** Ханс Тиммер, главный экономист Всемирного банка в Европе и Центральной Азии, отметил, что в этих условиях первым устремлением политиков, фирм и домашних хозяйств был возврат в период бума до кризиса, но это оказалось невозможным, так как условия изменились коренным образом. По его мнению, политикам необходимо использовать новые возможности и содействовать появлению новых фирм. Примером страны, в которой институциональные улучшения и адаптация к изменениям внешней среды происходят постоянно, является Китай. Фактически, в этой стране создан социальный контракт, в рамках которого потребность в изменениях и стабильность сбалансированы, то есть импульс для реформ сохраняется.

5. **Китай, обеспечивавший более четверти прироста мирового ВВП, будет по-прежнему оказывать важное влияние на мировую экономику, при этом от подхода к «перебалансировке» будет зависеть, каким будет это влияние.** Глава Исследовательского центра Банка Финляндии BOFIT Икка Корхонен отметил, что постепенное переключение с инвестиций на потребление будет благоприятным для мировой экономики, а резкое ограничение роста инвестиций негативно отразится на экономиках стран – основных торговых партнерах Китая вследствие падения спроса на промежуточные и инвестиционные товары. Сложность медленной перебалансировки в том, что за годы быстрого накопления капитала производственные мощности в Китае чрезмерно выросли, в результате чего степень их загрузки заметно снизилась. Это создает основания для более быстрого ограничения производственных инвестиций.

6. **Перспективы роста в России остаются нерадужными: даже для достижения роста в 2% в год нужно обеспечить рост накопления капитала и общефакторной производительности (чтобы их вклад в прирост ВВП оставался на уровне около 1.2 и 0.8 процентного пункта соответственно).** Главный экономист и член правления российского Внешэкономбанка Андрей Клепач привел эти оценки и показал, что фактические данные за 2015–2016 гг. продемонстрировали вклад накопления капитала примерно на таком же уровне, но при падающей производительности. Более того, в 2013–2014 гг. рост производительности был примерно вдвое медленнее, чем это необходимо для обеспечения 2%-ного роста ВВП. Наконец, удельный вес инвестиций в ВВП никогда не удавалось поднять до 25%, а без этого не удастся добиться даже 2%-ного долгосрочного роста. Поэтому без изменений инвестиционного климата (то есть структурных реформ) рост в России будет очень медленным. Мягкая монетарная политика не поможет восстановить рост – она просто приведет к накоплению избыточной ликвидности, которая не будет инвестироваться. Проблема усугубляется тем, что добыча нефти находится на пределе и скоро начнет сокращаться (причем в десятилетней перспективе она может сократиться наполовину) – а, не имея нефтяных доходов, Россия не сможет поддерживать рост в ненефтяных отраслях за счет стимулирования внутреннего спроса. Фактически, Россия сделала ставку на те факторы роста, которые утратили свою актуальность в новой фазе цикла (реиндустриализация, развитие сельского хозяйства, упор на государственные инвестиции и т.д.).

7. **Сильная зависимость Беларуси от одного крупнейшего партнера – России – делает экономику страны крайне уязвимой к шокам в экономике такого партнера, поэтому диверсификация внешней торговли жизненно необходима.** Рынок ЕС является крупнейшим рынком для белорусских товаров, возможности экспорта которых чувствительны к расстоянию. Поэтому Беларуси важно повышать открытость во взаимной торговле с ЕС, пусть даже заключение с ЕС Соглашения о глубокой и всесторонней свободной торговле (DCFTA) не выглядит реалистичным. Для Беларуси естественная ниша – транзит между ЕС и Россией, и

важно использовать эту нишу как можно более полно и создавать конкурентные преимущества по сравнению с обоими партнерами. При этом конкуренция с ЕС начинается с налогового режима, а конкуренция с Россией – с создания привлекательности Беларуси с точки зрения условий жизни и работы. Израиль, еще одна страна с малой открытой экономикой, похожая по некоторым характеристикам на Беларусь, сумела сфокусироваться на естественных преимуществах и построить конкурентную экономику с развитым фондовым рынком и сектором услуг, в которой важнейшая роль уделяется инвестициям в человеческий капитал и взаимодействию IT, науки, образования и здравоохранения.

II. Общие рекомендации для Беларуси

8. Инвестиции в здравоохранение, образование и науку создают «благоприятный цикл», поскольку обеспечивают, с одной стороны, среду для генерирования новых знаний и бизнес-идей (переход к «инновациям как образу жизни»), с другой – высокое качество рабочей силы как фактора производства. Иными словами, вовлекающий характер роста можно обеспечить, фокусируясь на развитии человека. Роль государства состоит в том, чтобы обеспечивать вовлекающий характер роста, но не только через поощрение инвестиций в человеческий капитал, но и через обеспечение доступного финансирования и комфортного инвестиционного климата. В частности, *Паул Ван Ооствейн*, временный поверенный Королевства Нидерландов в Беларуси, выделил ряд факторов, которые сделали Нидерланды привлекательными для иностранных инвесторов: (а) высокообразованное население (при этом большинство граждан владеют иностранными языками), (б) развитая инфраструктура, (в) прозрачность и предсказуемость законодательства, (г) развитая среда для продвижения инноваций и (д) верховенство закона, то есть наличие четких и понятных процедур защиты прав собственности.

9. Предсказуемые и прозрачные «правила игры», которые являются основой «комфортного» инвестиционного климата, помогает обеспечить, в частности, членство в ВТО. Как отметила глава представительства Европейского Союза в Беларуси *Андреа Викторин*, для ЕС важна устойчивость и безопасность транзита через Беларусь и понятные условия осуществления международной торговли. Здесь поможет членство в ВТО; в рамках ВТО действуют «механизмы принуждения», которые помогут обеспечить стабильность административных процедур в самой Беларуси. При этом, как отметила *Элизабет Хафнер*, второй помощник Торгового представителя США в России и Евразии, важно добиваться прямого членства в ВТО, а не вступления в эту организацию в составе торгового блока (ЕАЭС). Во-первых, в ЕАЭС доминируют интересы России. Во-вторых, российский рынок из всех стран ЕАЭС наиболее привлекателен для инвесторов, поскольку существует много изъятий во взаимной торговле и политических аспектов, которые делают инвестиции в другие страны с намерением дальнейших поставок внутри ЕАЭС (на российский рынок) слишком рискованными.

10. В неблагоприятных внешних условиях принятие решений в области социально-экономической политики в Беларуси основывается на выборе между минимизацией негативных последствий в краткосрочном периоде и мерами, которые могут иметь тяжелые краткосрочные последствия, но важны для долгосрочного развития. Поэтому, как отметил заместитель Главы Администрации Президента Беларуси *Николай Снопков*, при разработке социально-экономической политики чрезвычайно важно учитывать поведенческие аспекты – тогда удастся максимально быстро преодолеть негативные краткосрочные последствия трансформации экономики и свести к минимуму внутренний конфликт при принятии политических решений. При этом опыт стран региона свидетельствует в пользу быстрых и комплексных реформ: как отметил в своем выступлении *Бас Баккер*, старший постоянный представитель МВФ в регионе Центральной Европы и Юго-Восточной Азии, Польша, которая провела быстрые (но продуманные) реформы, добилась намного больших результатов, чем,

например, Украина, для которой были характерны медленные и зачастую непоследовательные реформы.

11. Для обеспечения наибольшей эффективности реформ и вовлекающего характера роста важно быть максимально специфичным в определении уязвимых групп и формулировке мер с учетом особенностей страны. Например, в Китае при разработке планов по реформированию «проблемные зоны» выделяются заранее и заранее прорабатываются меры по преодолению возможных негативных последствий. *Бен Слэй*, старший советник Регионального центра ПРООН для стран Европы и СНГ, отметил, что международные финансовые институты (МФИ), в том числе ЮНИДО, готовы предоставить необходимую техническую поддержку. Для постановки задач и мониторинга их выполнения Беларусь может использовать систему целей, задач и показателей в области устойчивого развития. Как стране со средним уровнем дохода, ей важно обратить внимание на следующие сферы: (а) экономическая устойчивость – подъем по глобальным цепочкам стоимости для избегания ловушки среднего дохода и опора на внутреннее финансирование развития за счет сокращения доли теневой экономики и сокращения субсидирования ископаемых видов топлива; (б) социальная устойчивость – универсализация социальной защиты, доступность базовых услуг для социально уязвимых групп, существование минимальных норм социальной защиты; (в) экологическая устойчивость – энергетическая эффективность, возобновляемые источники, адаптация к внешним изменениям. Как отметил Постоянный Представитель ООН в Беларуси *Санака Самарасинха*, важно понимать, что все эти аспекты взаимосвязаны, и без учета этой взаимосвязи невозможно говорить ни об устойчивом развитии, ни о вовлекающем экономическом росте. О важности комплексного подхода к устойчивому развитию говорила и *Екатерина Паниклова*, заместитель постоянного представителя ПРООН в Беларуси, делая акцент на снижении неравенства между регионами. Здесь ключевыми мерами являются развитие местного самоуправления, снижение централизации бюджета и активное вовлечение гражданского общества в решение проблем на местном уровне.

12. Международным финансовым институтам следует поддержать намерения белорусских экономических властей по реформированию экономики, сделав особый акцент на таких реформах, которые помогут повысить производительность и которые при этом будет тяжело обратить вспять. В результате таких преобразований возникнут их сторонники (собственники, квалифицированные наемные работники и др.), которые будут противостоять любым попыткам свертывания реформ. *Марк Аллен*, старший научный сотрудник Центра социально-экономических исследований CASE (Варшава, Польша), в качестве примеров таких преобразований приводит распределение муниципальной и избыточной государственной собственности, а также приватизацию и коммерциализацию сельскохозяйственной земли, которая позволила бы собственникам в сельском хозяйстве более эффективно инвестировать в их хозяйства, придав им уверенности в том, что именно они получают выгоды от возросшей производительности либо понесут потери от бездействия. Действия, направленные на допущение гибкого использования этих ресурсов и развитие рынков факторов производства, придали бы больше смысла собственности и способствовали бы тому, чтобы реформы было сложнее обратить вспять.

13. Белорусские власти сформулировали ключевые направления реформ в «Основных положениях Программы социально-экономического развития на 2016–2020 гг.», и теперь ключевой задачей является их операционализация. Первый заместитель Министра экономики Беларуси *Александр Заборовский* отметил, что важнейшей задачей является выход из *L*-образной кривой роста, то есть длительной стагнации, которая прогнозируется исходя из предположения об инерционности экономической политики. Возврат к старой «модели роста», к

которому призывают некоторые эксперты в Беларуси и регионе, может иметь катастрофические последствия для экономики – поэтому важно, чтобы решение о том, *как* реформировать экономику, было принято как можно скорее (этот тезис поддержала научный директор Исследовательского центра ИПМ *Ирина Точицкая*). Таким образом, задача правительства состоит в том, чтобы увеличить темпы роста потенциального ВВП, что согласуется с рекомендациями МФИ. Основные усилия следует сосредоточить на эффективном управлении государственной собственностью в условиях ограниченности бюджетных ресурсов и обязательств по сокращению директивного кредитования.

14. Чтобы реформы были эффективными, необходимо привести систему государственного управления и принятия решений в области социально-экономической политики в соответствие с новой моделью экономики, в которой рыночным механизмам будет отведена ключевая роль. Во-первых, следует определить сферы ответственности государства, и перестать выходить за эти сферы. Бюджетные ресурсы ограничены как никогда, и от того, куда они будут направляться, зависит долгосрочное развитие страны. Во-вторых, требуется децентрализация принятия решений по ключевым направлениям реформ и четкое распределение полномочий между высшими должностными лицами, органами государственного управления и подчиненными организациями. Структура органов государственного управления должна быть приведена в соответствие с новой структурой принятия решений. В-третьих, необходимо заложить основы реформы судебной системы. Государству критически важно вернуть доверие бизнеса и инвесторов, а это невозможно без гарантий прав собственности и верховенства закона, которое может обеспечить эффективная и независимая судебная система. *Кирилл Рудый*, бывший помощник Президента Беларуси по экономическим вопросам, привел статистику, согласно которой количество административных дел по экономическим статьям за 2015 г. выросло с 9 до 13 тыс., а взыскания накладывались по 9 из 10 дел, попавших в суд, при этом обжалования таких действий, как правило, не дают результата: в 2015 г. из 112 обжалований решений таможи удовлетворены только 6, из 78 исков против налоговой – тоже только 6.

III. Реформирование сектора государственных предприятий

15. Реформирование государственных предприятий необходимо для адаптации к «новой реальности»: из-за изменений в глобальной экономике структурные реформы необходимо проводить периодически, диагностику – постоянно. В частности, в Китае задачей реформы государственных предприятий было повышение их конкурентоспособности, улучшение способности более гибко реагировать на изменения во внешней и внутренней среде, а также усиление ориентации на глобальные рынки. Как отметил *Карлис Смитс*, главный экономист Всемирного банка по Беларуси и Украине, когда внешняя или внутренняя среда меняется, то противоречивые цели, которые ставят перед собой госпредприятия, не позволяют им эффективно адаптироваться к меняющимся экономическим условиям. Таким образом, на самом первом этапе реформы важно провести диагностику государственных предприятий и классифицировать их в соответствии с целями, которые ставятся перед ними государством: (1) те, которые работают на коммерческих рынках – их целью является получение максимально высокой прибыли для государства-собственника; (2) те, которые выполняют социально-значимые проекты – их целью может быть интернализация положительных внешних эффектов и контроль над естественными монополиями, то есть применительно к ним государство выступает как агент, способствующий экономическому развитию.

16. Эффективное управление и надзор над государственными предприятиями важны для минимизации фискальных рисков. *Брайан Олден*, заместитель начальника отдела государственного финансового управления МВФ, указал на наличие целого ряда фискальных рисков ненадлежащего надзора и недостаточно эффективного управления государственными

предприятиями, как прямых (меньшие дивиденды и большие субсидии), так и условных (предоставленные государством гарантии, в том числе скрытые, зависимость финансового положения от директивных кредитов, потребности в рекапитализации и др.). Важным условием для эффективного управления является внедрение высоких стандартов прозрачности и раскрытия информации, которые позволяют решить проблему асимметричной информации и обеспечивают эффективный надзор заинтересованными сторонами. Основным пользователем раскрываемой государственными предприятиями информации являются законодательные органы, так как они представляют интересы собственников (то есть широкой общественности). Также следует осуществлять подготовку отчета о фискальных рисках, который включал бы их количественную оценку и вероятность реализации, а также включать в бюджетную документацию стратегии по минимизации фискальных рисков. Для этого важно развивать потенциал экономических министерств по выявлению и оценке фискальных рисков с использованием специализированных инструментов анализа.

17. Важнейшей задачей является разграничение роли государства как собственника и как регулятора: задача собственника – максимизировать прибыль от своих активов, регулятора – создать равные условия для всех экономических агентов, которые не вели бы к неэффективному использованию ресурсов за счет создания преференций для отдельных групп предприятий. В Китае эта задача решалась через (а) переход от операционного управления к управлению активами, (б) привлечение к управлению государственными активами специализированных компаний-операторов, (в) оптимизацию распределения государственного капитала с учетом стратегических национальных интересов; (г) диверсификацию структуры собственности; (д) готовность к закрытию нежизнеспособных государственных предприятий (при формировании системы поддержки высвобождаемых работников); (е) консолидацию управления государственным капиталом в рамках единой управленческой структуры, а в перспективе – в руках специализированной компании по управлению инвестициями и акционерным капиталом. Для этих мер был установлен критерий эффективности: повышение к 2020 г. доли прибыли государственных предприятий в поступлениях бюджета до 30% и перераспределение части капитала государственных предприятий в пользу фонда социального страхования. Поскольку в Беларуси государственный сектор слишком большой, чтобы государство-собственник могло эффективно управлять и контролировать все предприятия, ему следует сосредоточиться на предприятиях, создающих наибольшие фискальные риски, но которые при этом являются потенциально прибыльными.

18. Корпоративное управление и «активная собственность» помогают обеспечить создание стоимости при эффективном использовании капитала, приемлемом уровне финансового риска и предсказуемости уровня отдачи на капитал, либо обеспечить выполнение социальных задач с как можно меньшими издержками. Согласно данным, приведенным *Кристофером Онайджином*, старшим советником группы по кредитам и гарантиям Шведского агентства по международному развитию, в Швеции всего 49 государственных предприятий, из которых у 23-х есть «особое социальное задание». Все они являются крупными компаниями, доминирующими в соответствующих секторах, и обеспечивают хороший уровень отдачи на капитал. Их деятельность является прозрачной (полугодовые и годовые отчеты). Корпоративное управление на государственных предприятиях регулируется шведским кодексом корпоративного управления. Профильные министерства назначают членов правления (профессиональный состав правления), при этом примерно 1/6 от всех членов правления госпредприятий меняется ежегодно. Представители министерства входят в состав правления на каждом государственном предприятии. Их задача обеспечить взаимодействие с председателем правления и отстаивать интересы государства как собственника. Кроме того, у каждого холдинга есть инвестиционный менеджер – компания, которая предоставляет холдингу услуги

в области консалтинга, аналитики, коммуникаций и т.п., а также участвует в назначении в состав правления. Государство как собственник устанавливает для государственных предприятий финансовые цели – размер прибыли и дивидендов (которые не должны подрывать устойчивость работы предприятия) либо критерии эффективного выполнения «особого социального задания», дает рекомендации по уровню заработной платы и размеру премий/бонусов. Это довольно сложная задача, поскольку, с одной стороны, затрагивает мотивацию, с другой – эффективность. Еще одна сложность состоит в непредвзятом назначении членов советов директоров – важно максимально снизить политическое влияние на этот процесс. Кроме того, как показывает опыт некоторых стран региона, государственные компании обслуживают интересы политических клиентов, а не общества.

19. Для Беларуси внедрение лучших практик корпоративного управления является важным в среднесрочном периоде, но на первом этапе нужны быстрые решения, которые помогли бы оздоровить сектор государственных предприятий. По мнению главы белорусского представительства Всемирного банка *Ян Чул Кима*, необходимо, во-первых, установить новые количественные критерии оценки деятельности государственных предприятий – перейти от объемных показателей к критериям оценки эффективности, основанных на финансовых результатах деятельности компаний. Во-вторых, первичная диагностика крупнейших государственных предприятий показала, что некоторые из них могли бы демонстрировать хорошие результаты деятельности, если бы не высокое бремя долгов, накопленных в период технической модернизации. Одним из возможных решений проблемы является обусловленная реструктуризация долга. На первом этапе такая процедура может применяться к наиболее жизнеспособным предприятиям, которые способны быстро восстановиться и начать генерировать поступления в бюджет и достаточные для расчета по долгам денежные потоки. Для них обязательными условиями должны стать реформа корпоративного управления (четкое разделение функций государства как собственника и регулятора), смена/переквалификация менеджмента (в том числе в направлении таких базовых навыков как знание иностранных языков), продажа непрофильных активов и другие действия согласно индивидуальному плану реструктуризации предприятия, выполнением которого будет обусловлено предоставление отсрочки (рассрочки) по долгу/обслуживанию долга. По мере притока ресурсов от этих предприятий правительство может переходить к реформе менее эффективных компаний (исходя из оценки, проведенной на первом этапе). Кроме того, следует выводить с рынка наименее жизнеспособные компании, обеспечив надлежащие механизмы вовлечения их работников в экономическую активность.

20. Одним из решений может стать изменение подхода к холдингам: необходимо предоставить подразделениям холдингов большую свободу в осуществлении самостоятельной коммерческой деятельности. Это поможет выявить неэффективные направления в составе холдингов, снизить нагрузку на наиболее прибыльные направления и повысить эффективность государственных компаний (в то же время в Беларуси, как отметил *Павел Васьковский*, руководитель направления по работе с проблемной задолженностью Банка развития, управляющим компаниям холдингов даны полномочия «в части определения порядка ведения централизованных закупок, распределения сырья, материалов и комплектующих, продажи готовой продукции, организации маркетинговой, логистической и иной деятельности»). Наконец, поскольку негативный опыт приватизации 1990-х гг. в России и Украины заставляет относиться к приватизации с осторожностью, можно сосредоточиться на создании совместных предприятий, обеспечив четкие и прозрачные гарантии для инвесторов и сформировав благоприятную среду для повышения мобильности рабочей силы (в том числе и через развитие высшего, среднего специального и профессионального обучения, основанного на спросе). Кроме того, по мнению *Алексея Яковлева*, генерального директора ОАО «Белшина», частный сектор в Беларуси еще не настолько развит, чтобы проводить быструю приватизацию, поэтому необходимо

«точечно» оценивать ситуацию на каждом предприятии и принимать решение о том, какие реформы нужны в каждом случае. Учитывать национальные интересы при внедрении международных стандартов управления государственной собственностью призвал и директор главного управления по санации и банкротству Министерства экономики Беларуси *Александр Мирониченко*.

IV. Вызовы и решения для рынка труда

21. Повышение пособия по безработице для всех категорий безработных до уровня прожиточного минимума сроком на шесть месяцев и четкий план по замене срочных трудовых контрактов бессрочными позволили бы, с одной стороны, обеспечить защищенность работников, наиболее уязвимых к риску безработицы, с другой – создали бы у компаний дополнительные стимулы по повышению эффективности использования рабочей силы. Основным инструментом адаптации предприятий к кризису стало снижение заработной платы, что позволило не допустить резкого увеличения безработицы. Такой вывод на основе российских данных сделала *Анна Лукьянова*, старший научный сотрудник Центра трудовых исследований, доцент кафедры экономики труда и народонаселения Высшей школы экономики (Россия). Это привело к переносу издержек адаптации к кризису на большую часть населения, а не на узкую группу безработных. Легкость, с которой наниматели могут снижать зарплату, сдерживает реструктуризацию предприятий и, соответственно, консервирует неэффективное распределение ресурсов и является одним из факторов сохранения низкой конкурентоспособности. В Беларуси снижение заработной платы также стало одним из механизмов адаптации к кризису, однако сокращение занятых также использовалось довольно широко. Легкость увольнений обусловлена наличием системы срочных контрактов, которые снижают издержки компании, связанные с увольнением, но практически лишают работников защиты в случае тяжелого положения на предприятии.

22. Целью политики содействия занятости должен быть уровень фактической безработицы, а не зарегистрированной, как сейчас, чтобы обеспечить должную социальную защиту безработных и корректно спланировать требуемый объем финансирования мер по содействию занятости и выплате пособия по безработице. Фактическая безработица в настоящее время примерно в 6–8 раз выше зарегистрированной, а крайне низкое пособие по безработице (около 20% прожиточного минимума) получает менее 10% от безработных (в соответствии с определением МОТ). Это делает уволенных работников и их семьи подверженными высокому риску бедности. Однако реструктуризация государственных предприятий, вероятно, не приведет к резкому росту безработицы. По результатам кадровой диагностики, которые представил начальник управления политики занятости Министерства труда и социальной защиты *Олег Токун*, избыточная занятость в Беларуси в январе-сентябре 2016 г. составляла 5.4% от списочной численности организаций, на которых была выявлена избыточная занятость – а таких было выявлено менее 20% от общего числа обследованных организаций. Таким образом, избыточная численность, *согласно официальным оценкам*, не является серьезной проблемой, и ее высвобождение не приведет к существенному увеличению нагрузки на бюджет.

23. Разработка четких мер по интеграции в экономическую активность наиболее уязвимых групп населения, прежде всего, через реформирование системы содействия занятости, особенно актуальна. Может быть полезен опыт Китая, который фокусируется на сохранении рабочих мест вместо сохранения предприятий/отраслей, создав специальный «фонд промышленной реструктуризации». Предлагаемое к введению в Беларуси страхование по безработице на данном этапе не актуально и даже контрпродуктивно, поскольку задача стоит не в том, чтобы сохранить уровень потребления у увольняемых работников, а в том, чтобы избежать их длительного выпадения с рынка труда. *Катерина Борнукова*, академический директор

BEROC, выделила ряд уязвимых групп, требующих особого внимания (а) люди в предпенсионном возрасте (государство не компенсирует расходы на повышение квалификации у женщин старше 50 и мужчин старше 55 лет); (б) инвалиды (существуют очень ограниченные возможности трудоустройства и ограниченный доступ к образованию, а государство не создает достаточно стимулов для развития социального предпринимательства); (в) женщины (декретный отпуск приводит к довольно продолжительному выпадению из рынка труда и в конечном итоге к более низкой зарплате по сравнению с мужчинами и женщинами, не имеющими детей; более того, он не учитывается при исчислении стажа, необходимого для получения трудовой пенсии – учитывается только стаж, когда уплачиваются взносы в ФСЗН); (г) жители моногородов, депрессивных районов и сельской местности (проблемы низкой трудовой мобильности – здесь могут более активно использоваться гранты на переезд в другие населенные пункты, где удастся найти работу). Как резюмировал первый заместитель Министра финансов *Максим Ермолович*, в таких условиях задачами правительства являются, с одной стороны, обеспечение приемлемого уровня социальной защиты безработных, с другой – принятие мер по их как можно скорейшему возвращению к занятости. Должны развиваться все компоненты: социальная защита безработных, основанная на корректной оценке уровня безработицы, переподготовка, основанная на запросах рынка, и меры по повышению мобильности рабочей силы, при этом особый акцент должен быть сделан на реорганизуемые предприятия. *Роберт Райли*, поверенный в делах США в Беларуси, отметил, что важнейшей задачей является стимулирование развития малого и среднего бизнеса, который создает основную часть рабочих мест в наиболее развитых экономиках.

V. Развитие финансового рынка

24. **Переход на рыночные принципы функционирования банковского сектора является одним из условий восстановления кредитования как источника финансирования инвестиций.** При этом дальнейшее снижение инфляции и возврат доверия к национальной валюте (и соответствующее снижение долларизации) являются необходимыми предпосылками. На данном этапе с этим справляется механизм монетарного таргетирования, который по мере укрепления доверия к национальной валюте и восстановления экономики будет заменен таргетированием инфляции. Политика Национального банка, направленная на поддержание макроэкономической стабильности, и ее направления на среднесрочную перспективу, впервые за время сотрудничества с МВФ заслужила доверие у последнего – и ключевой задачей сейчас является оздоровление банковского сектора с целью недопущения банковского кризиса.

25. **Вывод плохих активов коммерческих банков в специализированное агентство может стать одной из важных мер по оздоровлению банковского сектора Беларуси.** По мнению *Дмитрия Сологуба*, заместителя председателя Правления Национального банка Украины, в Беларуси такой институт может сработать, поскольку речь идет об обязательствах государственных предприятий перед государственными банками и передаче требований по этим обязательствам государственному бюджету. Однако остается вопрос, будет ли работа вновь созданной компании более эффективной, чем работа коммерческих банков, у которых уже накоплен огромный опыт работы с проблемной задолженностью? Какие полномочия получит Агентство по управлению активами и сможет ли оно ими воспользоваться на практике? И что еще более важно, что сделает заемщиков, которые получают отсрочку платежа на год и снижение стоимости кредитов, настолько эффективными, что они начнут их возвращать долги теперь уже бюджету? От ответов на эти вопросы зависят среднесрочные перспективы экономики Беларуси, поскольку в случае, если данная мера не сработает, банковский кризис спустя несколько лет перерастет в бюджетный.

26. **Альтернативой может стать внесудебная финансовая реструктуризация, когда жизнеспособные, но закредитованные компании, договариваются с банками о реструктуризации долга, что позволит таким компаниям восстановиться и начать рассчитываться по долгам.** Такой подход начал использоваться в Украине. Согласно принятому там закону, реструктуризация инициируется по заявлению заемщика при отсутствии производства по делу о банкротстве или санации заемщика до начала дела о банкротстве. Реструктуризация по этому закону возможна, если участником процесса является как минимум один банк. Согласие на реструктуризацию должны дать банки, которым принадлежит не менее половины общей суммы финансовых требований к заемщику. От имени неплатежеспособных банков в данном процессе участвует фонд гарантирования вкладов, а весь процесс реструктуризации координируется специально созданными наблюдательным советом и секретариатом.

27. **В условиях закредитованности предприятий и при нынешнем уровне проблемной задолженности развитие рынка ценных бумаг представляется одной из немногих возможностей финансирования инвестиций.** *Дмитрий Калечиц*, заместитель председателя Правления Национального банка Беларуси, отметил, что ключевыми направлениями развития рынка ценных бумаг в Беларуси являются переход к свободной купле-продаже акций, активное участие банков в акционерном капитале белорусских предприятий, развитие рынка корпоративных облигаций, привлечение иностранных инвестиций при помощи инструментов рынка ценных бумаг, а также формирование института коллективных инвесторов и трансформация Белорусской валютно-фондовой биржи в многопрофильный финансовый институт. В то же время *Гжегож Енджейчак*, профессор Варшавского университета и бывший заместитель министра приватизации Польши, указал на то, что создание национального фондового рынка является слишком большой «роскошью» – даже очень успешная среди постсоветских стран Варшавская фондовая биржа не может конкурировать с крупнейшими площадками, которые к тому же намного более гибко реагируют на современные технологические изменения. С одной стороны, возникает вопрос, как можно обеспечить предложение ценных бумаг при отсутствии приватизации. С другой стороны, локальные институциональные инвесторы не всегда могут обеспечить высокий спрос на ценные бумаги. Ключевые задачи в такой ситуации – создание однородной конкурентной среды для эмитентов и инвесторов, эффективные и безопасные операционные отделы для торговли ценными бумагами и эффективное регулирование, а также последующая интеграция с крупной международной площадкой.

Источники

Аллен, М. (2016). Беларусь и рекомендации МФИ, [комментарий](#) KEF DP/16/07.

Баккер, Б. (2016). Экономический прогноз для региона Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы, [презентация](#) KEF-2016.

Борнукова, К. (2016). Уязвимые группы на рынке труда Беларуси, [презентация](#) KEF-2016.

Васьковский, П. (2016). Роль банков в реструктуризации предприятий: снижение рисков и борьба с проблемной задолженностью, [презентация](#) KEF-2016.

[Видеоматериалы](#) конференции KEF-2016.

Енджейчак, Г. (2016). Развитие фондового рынка: опыт Польши, выводы для Беларуси, [презентация](#) KEF-2016.

Заборовский, А. (2016). Прогноз развития экономики Беларуси: влияние мер экономической политики, влияние внешних факторов, [презентация](#) KEF-2016.

Калечиц, Д. (2016). Развитие финансового рынка в Беларуси: задачи на среднесрочную перспективу, [презентация](#) KEF-2016.

- Ким, Я. Ч. (2016). Реформа сектора государственных предприятий: постановка проблемы, [презентация](#) KEF-2016.
- Клепач, А. (2016). Экономика России: перспективы восстановления, перспективы устойчивого роста, [презентация](#) KEF-2016.
- Корхонен, И. (2016). Китай и мировая экономика, [презентация](#) KEF-2016.
- Лукьянова, А. (2016). Адаптация рынков труда к рецессии: случай России, [презентация](#) KEF-2016.
- Мовчан, А. (2016). На пороге нового экономического цикла: как обречь себя на неудачу и как этого избежать, [презентация](#) KEF-2016.
- Олден, Б. (2016). Реформа сектора государственных предприятий: взгляд со стороны государственных финансов, [презентация](#) KEF-2016.
- Онайджин, К. (2016). Создание экономической и социальной ценности посредством реформы государственных предприятий, [презентация](#) KEF-2016.
- Рудый, К. (2016). Почему нам не нужны экономисты, [комментарий](#) KEF DP/16/06.
- Слэй, Б. (2016). Повестка дня 2030: Что цели устойчивого развития могут принести для таких стран, как Беларусь? [презентация](#) KEF-2016.
- Смитс, К. (2016). Реформа государственных предприятий в Китае: уроки для Беларуси, [презентация](#) KEF-2016.
- Сологуб, Д. (2016). Реструктуризация необслуживаемых кредитов: какие уроки можно извлечь из недавнего опыта Украины, [презентация](#) KEF-2016.
- Тиммер, Х. (2016). Реакция на нелегкое экономическое положение в Европе и Центральной Азии: новая повестка дня структурных реформ, [презентация](#) KEF-2016.
- Токун, О. (2016). Содействие занятости и социальная защита: повестка дня на среднесрочную перспективу, [презентация](#) KEF-2016.