

# Беларусь, реформы 3.0: время выйти из переходного периода

Комментарий 05/2015

15 июля 2015 г.

Александр Чубрик\*

Если история движется по спирали, то Беларуси снова нужно решить, какой ее виток выбрать: «ремонт» старой модели или переход к новому пути развития. По видимому, население склоняется ко второму варианту: недавние опросы выявили, что более 80% жителей страны считают, что Беларусь нуждается в реформах<sup>1</sup>. Неблагоприятная внешняя среда подталкивает к более решительным мерам экономической политики: противостоять внешним и внутренним вызовам и ограничениям можно уже только собственными силами. Национальный банк Беларуси ужесточил монетарную политику, перешел к режиму управляемого плавания валютного курса и намерен добиваться дедолларизации экономики. Рынки и домохозяйства, похоже, поверили в серьезность этих намерений (по крайней мере, на время). Однако значительная часть экономики, в том числе большая доля банковской системы, находится в государственной собственности, и реструктуризация этого сектора идет слишком медленно.

Власти начали переговоры с международными финансовыми организациями (МФО) по отдельным элементам дорожной карты структурных реформ. Учитывая сложность экономической ситуации и связанные с этим вызовы, дорожная карта должна основываться на комплексном подходе. На повестке дня стоят далеко идущие и сложные политические решения, подобные тем, через которые намного раньше принимали другие постсоциалистические страны. До настоящего времени было две волны реформ: 1991–1997 гг. (Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Словакия, Словения, Хорватия и Эстония) и 1999–2005 гг. (Албания, Армения, Болгария, Грузия, Кыргызстан, Македония и Румыния). Россия продемонстрировала смешанные результаты, однако показатели перехода оценивают ее прогресс довольно высоко<sup>2</sup>. Нынешняя, третья волна реформ «подхватила» Казахстан и Украину. Беларусь может присоединиться к этой группе реформаторов, внедрив пакет «Реформы 3.0».

\* Автор выражает признательность за ценные комментарии Кириллу Гайдуку (Всемирный банк), Виктору Мунтяну (ПРООН), Глебу Шимановичу и Марии Шаппо (Исследовательский центр ИПМ).

<sup>1</sup> По [данным](#) национального опроса, проведенного в марте-апреле 2015 г. в рамках проекта «Реформум» Белорусского института стратегических исследований.

<sup>2</sup> На основе среднего значения [показателей перехода ЕБРР](#): реформы рассматривались как достаточно продвинутые, если



Исследовательский  
Центр ИПМ

ул. Захарова 50 Б, 220088, г. Минск, Беларусь

тел./факс: +375 (17) 210 0105

веб-сайт: <http://research.by/>

e-mail: [research@research.by](mailto:research@research.by)

## Наследие: история «устранения ошибок и повышения устойчивости»

В 1990-е гг. у Беларуси были многообещающие стартовые условия: сложная структура промышленности и НИОКР делала БССР крупнейшим экспортером в СССР (после России, экспортировавшей энергоносители) за пределы стран Совета по экономической взаимопомощи. Целый ряд ученых и инженеров смогли воспользоваться этим наследием, создав уникальные для Беларуси высокотехнологичные частные компании, зачастую ориентированные на экспорт<sup>3</sup> (Daneyko and Golenchenko, 2013). Как и другие страны региона, в начале 1990-х гг. Беларусь предприняла ряд шагов в направлении построения институтов рыночной экономики. Возник частный сектор: некоторые фирмы выжили и стали успешными компаниями. Однако белорусские власти приняли решение бороться с адаптационным спадом через восстановление, а не разрушение существовавшей структуры экономики. Вместо сокращения субсидий и приватизации банков, для нужд государственных предприятий была воссоздана система мягких бюджетных ограничений. Условия хозяйствования сместились в пользу государственных предприятий, подавляя развитие частного сектора. В результате Беларусь стала «двойственной экономикой», в которой «отстающий в развитии сектор контролируемых государством и зачастую убыточных предприятий сосуществует с жизнеспособным сектором относительно эффективных, конкурентоспособных фирм» (Bonatti and Haiduk, 2010).

Кроме доступа к субсидиям, внутренние производители были защищены от конкуренции в рамках таможенного союза с Россией (созданного в 1995 г.). Как следствие, у них были низкие стимулы к повышению эффективности, и они начали терять свою долю даже на традиционных рынках в России (Всемирный банк, 2012; Чубрик, 2013). В 2007 г. Россия повысила цену на сырую нефть и природный газ, поставляемые Беларуси, что привело к уменьшению энергетических «субсидий» для белорусских предприятий. Давление со

это значение превышало 3.33 (шкала от 1 – плановая экономика до 4.33 – стандарты развитой промышленной экономики). Однако база данных ЕБРР заканчивается 2012-ым годом, поэтому сложно сказать, было ли повышение России в рейтинге устойчивым.

<sup>3</sup> Выступая на конференции [Кастрычніцкага экономического форума](#) в 2014 г. (KEF-2014), Ян Чул Ким, глава Представительства Всемирного банка в Беларуси, [отметил](#) высокий инженерно-промышленный потенциал Беларуси как важную основу для структурных реформ.

стороны издержек требовало изменения операционной среды для всех компаний, и власти упростили условия ведения бизнеса<sup>4</sup>, но одновременно с этим нарастили объем льготных кредитов в рамках государственных программ (Kruk and Haiduk, 2013). Либерализация условий ведения бизнеса способствовала росту частного сектора, в то время как расширение доступа к дешевым кредитам для государственных предприятий вело к увеличению импорта и дефицита текущего счета платежного баланса. В результате с 2009 по 2014 гг. Беларусь пережила три валютных кризиса.

Издержки замалчивания проблем росли, особенно в неблагоприятных внешних условиях, прежде всего, стагнации и последующей рецессии в России<sup>5</sup>. Кредитные и фискальные интервенции стали слишком затратными и еще несущими еще большие угрозы для макроэкономической ситуации. Внутренние структурные ограничения, включая принятые в прошлом неверные решения о распределении ресурсов, стали более очевидными, и власти приняли решение начать сокращение субсидирования государственных предприятий и установить верхний предел повышения зарплаты на уровне прироста производительности труда. В конечном итоге поддержание на плаву старой системы стало слишком дорогостоящим.

#### Новые «стартовые условия»

Спустя годы «устранения ошибок и повышения устойчивости», белорусская экономика существенно отличается от того, что собой представляли экономики «пионеров реформ» начала 1990-х гг. Во-первых, **приватизация стала намного более серьезной задачей, чем в начале переходного периода**. Большинство государственных предприятий (включая нефтеперерабатывающие флагманы), которые могли быть привлекательными для потенциальных инвесторов еще 5–10 лет назад, теперь воспринимаются скорее как бремя, нежели как актив. Приток прямых иностранных инвестиций остается незначительным, поскольку инвесторы выбирают соседние страны. И внутренние,

и внешние инвесторы предпочитают вложения в новые бизнесы участию в приватизации<sup>6</sup>. Во-вторых, **рабочая сила стала более мобильной, поскольку работники используют возможности, которые предлагает региональная интеграция**. В начале переходного периода все постсоветские страны были примерно в равной степени бедными, и адаптационная рецессия не приводила к большим потерям рабочей силы вследствие трудовой миграции. В настоящее время, напротив, любое значимое падение доходов может подтолкнуть наиболее квалифицированных и мобильных работников к тому, чтобы покинуть страну (см. Bobrova et al., 2012; Valetka, 2013).

Будучи медлительной в реформах, Беларусь тем самым обеспечила себе некоторые преимущества. Во-первых, **существует потенциал для значительного улучшения эффективности распределения факторов производства**, что дает возможность перейти к устойчивому росту. Во-вторых, есть немало примеров того, что **экономика Беларуси обладает потенциалом создания эффективных и инновационных бизнесов с высокой отдачей на инвестиции**. Белорусский частный сектор возник в неблагоприятной среде и впоследствии, когда власти начали улучшать условия ведения бизнеса, существенно вырос. В настоящее время в нем производится около 40% от ВВП страны<sup>7</sup>, и его расширение продолжается: 80% малых и средних частных компаний считают, что существующие барьеры скорее преодолимы и рассматривают их как стимул для поиска более эффективных бизнес-моделей и перспективных рынков<sup>8</sup>. Наконец, сектор микро- и малых предприятий, состоящий преимущественно из частных компаний, обладает потенциалом для вовлечения рабочей силы, высвобождающейся в секторе крупных предприятий по всей стране (Всемирный банк, 2015). Если принимать это во внимание, то негативные социальные последствия, которые, как правило, ассоциируются с реформами (хотя на самом деле являются последствиями прежних ошибок), выглядят не столь драматичными.

<sup>4</sup> По темпам изменения показателя удаленности от «передового рубежа», рассчитываемого Всемирным банком в рамках исследования *Doing Business*, в период с 2006 по 2014 гг. Беларусь оказалась в числе трех наиболее быстрых реформаторов в мире, см. World Bank, 2013. Впоследствии темпы реформирования снизились, но упрощение условий ведения бизнеса продолжилось.

<sup>5</sup> Люсио Винхас де Соуза, экономический советник Европейского центра политической стратегии при Европейской комиссии (бывший управляющий директор, главный экономист Moody's Investors Service), в своем [докладе](#) на KEF-2014 показал, что снижение российского ВВП на 1% дает более 0.6% снижения белорусского ВВП, главным образом через снижение экспорта.

<sup>6</sup> Эта точка зрения была представлена Павлом Данейко, генеральным директором Института приватизации и менеджмента, на KEF-2014: по его мнению, незначительный прогресс в приватизации способствовал возникновению в Беларуси «здорового» нового частного сектора, поскольку наиболее талантливые предприниматели не «заморозили» свой талант в

попытках реструктуризации бывших государственных предприятий, а инвестировали в новые бизнесы.

<sup>7</sup> Согласно оценкам Белорусского экономического исследовательско-образовательного центра (BEROC), доля частного сектора (100%-но частные компании, находящиеся как в белорусской, так и в иностранной собственности) в выпуске составляет 25%, в доходах домохозяйств – 29%, в занятости – 31% (см. Акулова, 2015). Согласно официальным данным, 48% валовой добавленной стоимости производится «негосударственными» компаниями (компании с долей государственной собственности меньше 100% рассматриваются как негосударственные), поэтому фактическая доля частного сектора в экономике может составлять около 40%.

<sup>8</sup> См. [результаты](#) национального опроса малых и средних частных предприятий, проведенного для Исследовательского центра ИПМ в рамках исследования «Возвращение Беларуси на путь вовлекающего роста: раскрытие потенциала частного сектора».

Беларусь не может вернуться на путь экономического роста, если не будут найдены и задействованы новые источники роста производительности<sup>9</sup>. Из этого следует, что неэффективные виды деятельности, зачастую осуществляемые субсидируемыми государственными предприятиями, должны сократиться в масштабах, оставляя больше пространства для эффективных участников рынка. Опросы показывают, что население приветствовало бы такие изменения, выразив поддержку структурным реформам<sup>10</sup>. **Условия для начала реформ стали более благоприятными из-за стечения целого ряда обстоятельств: внешних вызовов в сочетании с внутренними ограничениями, признания необходимости реформ экономическими властями<sup>11</sup>, а также в целом положительного их восприятия населением.**

Реализация «стандартного» пакета мер экономической политики, который среди прочего включает повышение гибкости рынков, либерализацию цен, реструктуризацию государственных предприятий, институциональную реформу, нацеленную на улучшение условий для развития частного предпринимательства, может стать эффективным инструментом только в том случае, если будет принят во внимание ряд специфических для белорусского контекста проблем. Во-первых, **существует проблема доверия**. В прошлом домохозяйствам и бизнесу было дано много обещаний: обеспечить стабильность валюты, защиту прав инвесторов – но время от времени они нарушались, поскольку краткосрочные выгоды брали верх над стратегическими приоритетами. Обратимость реформ стала «нормой» для Беларуси, поэтому критически важно инвестировать в создание доверия к новой программе структурных реформ и способствовать достижению консенсуса по поводу ее реализации.

Во-вторых, комплексность задач по реформированию экономики означает, что различные меры связаны между собой. **Полумеры уже не работают**. Реформа тарифов в жилищно-коммунальном хозяйстве должна сопровождаться демонополизацией сектора, повышением эффективности поставщиков услуг и прозрачности их издержек, а также поддерживаться компенсационными механизмами социальной защиты; реструктуризация государственных предприятий требует как минимум реформы финансового сектора, введения полноценной системы социальной защиты безработных, принятия разумных мер активной политики на рынке труда, пересмотра подходов к

приватизации, защиты прав собственности и т.п. Более того, новая структура экономики потребует административной реформы – и все эти аспекты должны быть «упакованы» таким образом, чтобы минимизировать риск того, что реформы будут повернуты вспять, и чтобы поддержать доверие к мерам, принимаемым правительством.

В-третьих, **при проведении любых реформ есть выигравшие и проигравшие**. В Беларуси с ее давними традициями «социально-ориентированной» экономической политики негативные социальные эффекты являются важнейшей угрозой для необратимости реформ. Следовательно, пакет реформ должен быть разработан таким образом, чтобы поддержать проигравших и впоследствии превратить их в выигравших через вовлечение в экономическую деятельность посредством развития частного сектора и мер активной политики на рынке труда. Реформы должны содержать четкие послания для уязвимых групп и соответствовать этим посланиям.

Из этого следует, что **открытый диалог о программе реформ является фундаментальной предпосылкой их успешной реализации**: экономические агенты должны иметь достаточно четкие ожидания, в то время как последовательность в действиях правительства позволит им соотнести свои ожидания с реальностью. Кастрычніцкі экономический форум в 2015 г.<sup>12</sup> ставит целью организацию открытого обсуждения планов правительства по реформированию экономики между сторонами, влияющими на процесс принятия решений, и призвана внести вклад в достижение консенсуса и формирование доверия по отношению к программе структурных реформ для Беларуси.

*Точка зрения, представленная в публикации, отражает позицию авторов и может не совпадать с позицией организаций, которые они представляют.*

2015 © Исследовательский центр  
Института приватизации и менеджмента

Информация об авторе: <http://research.by/people/chubrik/>

<sup>9</sup> Согласно оценкам Исследовательского центра ИПМ, темпы прироста долгосрочного тренда реального ВВП постоянно снижаются, и в апреле 2015 г. составили 0.6% в годовом выражении.

<sup>10</sup> См. [результаты](#) национального опроса населения, организованного Независимым институтом социально-экономических и политических исследований в марте 2015 г.

<sup>11</sup> В своей недавней статье Кирилл Рудый, помощник президента Беларуси, обосновал необходимость быстрых и ком-

плексных структурных реформ для Беларуси, ссылаясь на неспособность существующих подходов справиться с вызовами, продиктованными неблагоприятной внешней средой, исчерпанием потенциала роста и увеличением доли частного сектора (см. Рудый, 2015).

<sup>12</sup> Проведение KEF-2015 «Экономика Беларуси: снова перед выбором» запланировано на 3–4 ноября в г. Минске. Больше информации доступно на [сайте KEF](#).

## Литература

- Акулова, М. (2015). [Роль частного сектора Беларуси: проблема подсчета](#), BEROС, *Policy Paper* PP 24.
- Всемирный банк (2012). [Экономическая трансформация для роста. Страновой экономический меморандум для Республики Беларусь](#), отчет 66614-BY.
- Всемирный банк (2015). Республика Беларусь: записка по вопросам регионального развития. Пространственное изменение структурных реформ, Группа Всемирного банка, Глобальная практика по макроэкономике и фискальному управлению, регион Европы и Центральной Азии, доклад ACS13961.
- Рудый, К. (2015). [Структурные экономические реформы: необходимость для Республики Беларусь и зарубежный опыт](#), *Белорусский экономический журнал*, 1(70), 30–41.
- Чубрик, А. (2013). [Внешние вызовы для Беларуси: российский рынок](#), Исследовательский центр ИПМ, *Комментарий* DP/13/02.
- Bobrova, A., Shakhotska, L., Shymanovich, G. (2012). [Social Impact of Emigration and Rural-Urban Migration in Central and Eastern Europe: Belarus country report](#), European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Bonatti, L., Haiduk, K. (2010). [Dualism and growth in transition economies: a two-sector model with efficient and subsidized enterprises](#), University of Trento, Department of Economics, *Discussion Paper* 15/2010.
- Daneyko, P., Golenchenko, P. (2013). Hidden Champions of Belarus. In: McKiernan, P., Purg. D. (eds.), *Hidden Champions in CEE and Turkey*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg.
- Kruk, D., Haiduk, K. (2013). [The outcome of directed lending in Belarus: Mitigating recession or dampening long-run growth?](#) BEROС, *Working Paper*, WP 022.
- Valetka, V. (2013). [Development and side effects of remittances in the CIS countries: The case of Belarus](#), CARIM-East, *Research Report* 2013/42.
- World Bank (2013). [Doing Business 2014. Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprises](#), International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.