

ГЛАВА II: УКРЕПЛЕНИЕ ФИСКАЛЬНОЙ УСТОЙЧИВОСТИ

2.1 На первый взгляд агрегированные бюджетные показатели Беларуси производят впечатление фискальной стабильности. В последние годы республике удавалось удерживать дефицит общего бюджета¹ (на кассовой основе) на уровне менее 2% ВВП, в то время как долговые обязательства и обязательства по обслуживанию долга находились на довольно низком уровне. Однако эти показатели дают далеко не полное представление о всей картине и скрывают серьезные риски для фискальной позиции Правительства и макроэкономической стабильности в целом. Некоторые из этих рисков стали более очевидными в 2002 г., когда сочетание возросшего финансового напряжения, ощущаемого многими белорусскими компаниями, административного повышения заработной платы и сокращения объема субсидий на энергоносители отрицательно сказалось на ликвидности Правительства, вызвав необходимость внесения существенных фискальных корректировок. Другие риски обусловлены множественными внебюджетными и квази-фискальными расходами Правительства, которые могут являться причиной искажений в экономике и инфляционного давления. Настоящая глава начинается с краткого обзора агрегированных фискальных показателей с целью оценки общей степени фискальной стабильности в Беларуси. Определены проблемы и риски, угрожающие фискальной устойчивости в краткосрочной и более длительной перспективе. Вероятнее всего, понадобится сокращение общего (открытого и скрытого) объема государственных расходов для того, чтобы обеспечить не только надежность фискальной позиции, но и устойчивый рост и конкурентоспособность белорусской экономики в целом.

Общий бюджет

2.2 В таблице 2.1 представлены основные данные о расходах, доходах и дефиците общего бюджета с 1999 г. по 2003 г. (проект). Доходы общего бюджета находились на довольно стабильном уровне: 46-47% ВВП. Дефицит, рассчитываемый по кассовому методу, сохраняется на низком уровне: от 0,1% ВВП в 2000 г. до 1,9% ВВП в 2002 г. и прогнозируется в размере 1,1% ВВП в 2003 г. Если рассматривать дефицит, рассчитываемый по методу начисления, то в 2001 г. он составлял до 3,1% ВВП, а в 2002 г. - около 2,0% ВВП. Основная часть финансирования дефицита осуществлялась за счет внутренних источников (таблица 2.1). Чистое внешнее финансирование и доходы от приватизации составляли относительно небольшую величину до декабря 2002 г., когда произошла продажа принадлежащих Правительству акций компании «Славнефть».

2.3 Даже если сосредоточить внимание только на явном бюджете, приведенном в таблице 2.1, общий уровень государственных расходов в Беларуси довольно высок по международным стандартам. Это видно из рисунка 2.1, на котором представлены расходы общего бюджета в процентном отношении к ВВП и валовой национальной доход на душу населения в 1999 г. для различных стран. Среди стран с переходной экономикой Беларусь имеет относительно высокий уровень государственных расходов, сравнимый с уровнем в Венгрии и значительно больший, чем у других стран со сравнимым доходом на душу населения. В 1999 г. эти расходы были примерно на 10% процентных пунктов выше, чем в соседних России и Украине. А если учесть, что в последних странах обслуживание долга осуществляется в значительных масштабах, то разница в уровнях первичных расходов становится еще большей.

¹ Общий бюджет включает консолидированный республиканский и местный бюджеты, а также Фонд социальной защиты, но не включает государственные предприятия, квази-фискальные финансы и иные условные обязательства.

Рисунок 2.1: Общие расходы в процентном отношении к ВВП, и валовой национальный доход (ВНД) на душу населения (по ППС), 1999 г.

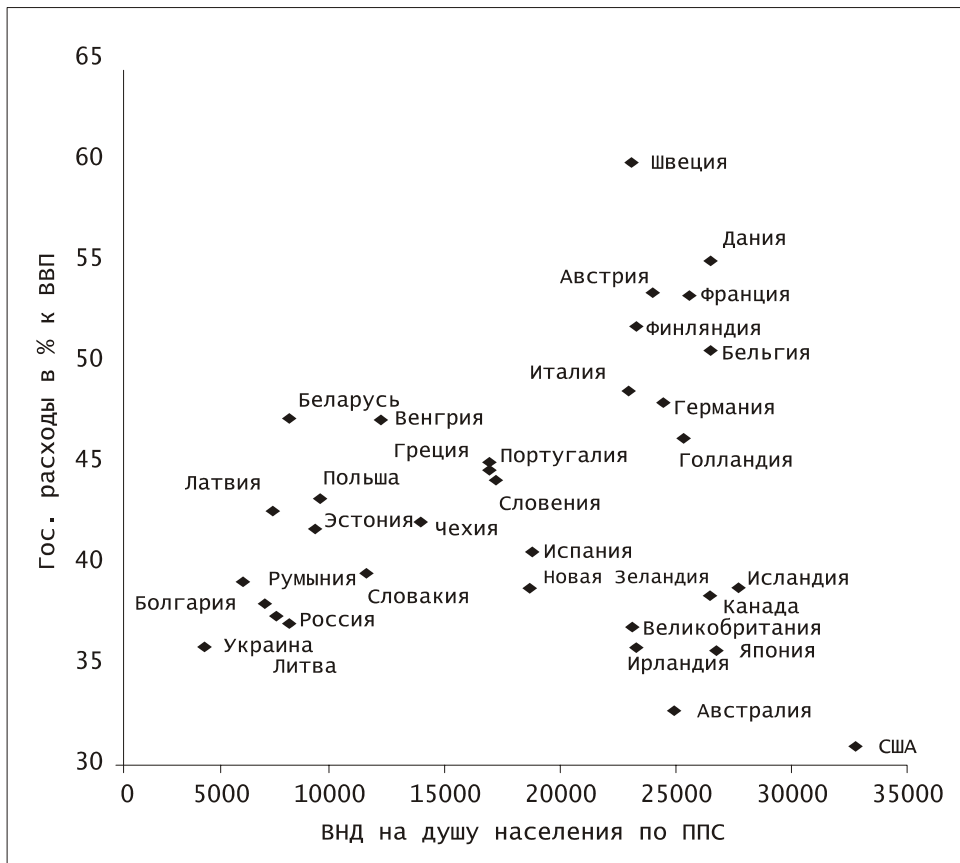


Таблица 2.1: Фискальные показатели, 1999-2003 гг.

	1999 Факт	2000 Факт	2001 Факт	2002 Уточн. бюджет	2003 Проект
<i>(В миллиардах рублей)</i>					
1. Государственный (республиканский и местный) бюджет					
Доходы	1052	3173	5735	8209	10603
Расходы (по кассовому методу)	1143	3236	6023	8681	10945
в т. ч.: трансферты в ФСЗ	8	8	5	80	143
Расходы (по методу начисления 1/)	...	...	6237	8706	10945
Баланс (по кассовому методу)	-90	-63	-289	-472	-373
Баланс (по методу начисления 1/)	...	...	-502	-497	-373
2. Фонд социальной защиты					
Доходы	326	1010	1984	3065	4403
в т.ч.: трансферты из респ. бюджета	8	8	5	80	143
Расходы	297	962	2021	3071	4434
Баланс (по кассовому методу)	29	48	-37	-6	-31
3. Общий бюджет					
Доходы	1370	4175	7714	11194	14863
Расходы (по кассовому методу)	1432	4190	8039	11673	15236
Расходы (по методу начисления 1/)	...	...	8252	11698	15236
Баланс (по кассовому методу)	-62	-15	-326	-479	-373
Баланс (по методу начисления 1/)	...	...	-539	-504	-373
Статистические расхождения	3	58	-30	35	0
4. Финансирование (по кассовому методу), в т.ч.					
Приватизация	3	8	12	427	119
Внешнее финансирование, чистое	-9	-50	-20	29	41
Внутреннее финансирование, чистое	71	115	303	58	213
<i>(в процентах к ВВП)</i>					
1. Государственный (республиканский и местный) бюджет					
Доходы	34,8	34,7	33,4	32,2	32,2
Расходы (по кассовому методу)	37,8	35,4	35,1	34,0	33,3
в т. ч.: трансферты в ФСЗ	0,3	0,1	0,0	0,3	0,4
Расходы (по методу начисления 1/)	...	...	36,3	34,1	33,3
Баланс (по кассовому методу)	0,0	0,0	-1,7	-1,9	-1,0
Баланс (по методу начисления 1/)	...	...	-2,9	-1,9	-1,0
2. Фонд социальной защиты					
Доходы	10,8	11,1	11,6	12,0	13,4
в т.ч.: трансферты из респ. бюджета	0,3	0,1	0,0	0,3	0,4
Расходы	9,8	10,5	11,8	12,0	13,5
Баланс (по кассовому методу)	1,0	0,5	-0,2	0,0	-0,1
3. Общий бюджет					
Доходы	45,6	45,7	44,9	43,9	45,2
Расходы (по кассовому методу)	47,3	45,8	46,8	45,7	46,3
Расходы (по методу начисления 1/)	...	...	48,1	45,8	46,3
Баланс (по кассовому методу)	-1,7	-0,1	-1,9	-1,9	-1,1
Баланс (по методу начисления 1/)	...	...	-3,1	-2,0	-1,1
Статистические расхождения	-0,1	-0,7	-0,2	0,1	0,0
4. Финансирование (по кассовому методу), в т.ч.					
Приватизация	1,8	0,8	1,7	2,0	1,1
Внешнее финансирование, чистое	-0,1	-0,5	0,1	0,1	0,1
Внутреннее финансирование, чистое	1,8	1,3	1,5	0,2	0,6
Справочно:					
Первичный баланс (% ВВП)	-1,4	0,7	-1,2	-1,3	-0,6
ВВП (триллионов рублей)	3,0	9,1	17,2	25,5	32,9
Изменения в задолженности	0,0	0,8	1,2	0,1	0,0
Сумма задолженности	0,1	1,1	1,8	1,3	1,5

Источники: Министерство финансов, расчеты экспертов МВФ и Всемирного банка.

1/ С учётом изменений в задолженности

2.4 Общие доходы также относительно высоки – в среднем больше 45% ВВП за последние три года. Как видно из таблицы 2.2, крупнейшими источниками доходов в Беларуси являются косвенные

налоги – несколько больше 40% доходов поступает от налогов на товары и услуги и около 27% от НДС. Третьим по значимости источником – около 17% общих доходов – выступают отчисления в целевые бюджетные фонды. К ним относятся как республиканские бюджетные фонды (республиканский фонд поддержки производителей сельскохозяйственной продукции, продовольствия и аграрной науки, государственный фонд содействия занятости, республиканский дорожный фонд, республиканский фонд охраны природы и республиканский фонд «Энергосбережение»), так и местные бюджетные фонды (дорожный фонд, фонд охраны природы, фонд поддержки дошкольных детских учреждений и жилищный фонд). Прямые налоги составляют значительно меньшую часть общих доходов – немного меньше 10% приходится на подоходный налог и столько же на налог на прибыль.

Таблица 2.2: Доходы общего бюджета, 1999 – 2003 гг.
(тысяч рублей и процент общих доходов)

	1999	1999	2000	2000	2001	2001	2002	2002	2003	2003
		%		%		%	Предв. данные	%	Бюджет (проект)	%
ДОХОДЫ, ИСКЛЮЧАЯ ПРИВАТИЗАЦИЮ	1 052 385	100	3 173 237	100	5 734 597	100,0	8 208 756	100,0	10 602 544	100,0
ДОХОДЫ, ВКЛЮЧАЯ ПРИВАТИЗАЦИЮ	1 054 904		3 181 031		5 747 089		8 636 109		10 631 422	
ТЕКУЩИЕ ДОХОДЫ	865 390	82,2	2 545 401	80,2	4 613 623	80,5	6 646 333	81,0	8 812 982	83,1
ТЕКУЩИЕ НАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ	805 456	76,5	2 433 567	76,7	4 389 113	76,5	6 263 381	76,3	8 379 442	79,0
Прямые налоги на доходы и прибыль	235 749	22,4	716 609	22,6	1 315 857	22,9	1 684 505	20,5	2 405 639	22,7
Личный подоходный налог	89 288	8,5	277 110	8,7	534 233	9,3	773 057	9,4	1 078 475	10,2
Налог на прибыль	141 694	13,5	395 083	12,5	636 850	11,1	643 339	7,8	985 336	9,3
Корпоративный подоходный налог	4 205	0,4	44 416	1,4	94 200	1,6	136 839	1,7	203 980	1,9
Прочие налоги на доходы и прибыль	0	0,0	0	0,0	50 574	0,9	131 269	1,6	137 848	1,3
Налоги на фонд заработной платы	47 232	4,5	73 092	2,3	154 542	2,7	220 359	2,7	325 761	3,1
Налоги на товары и услуги	424 418	40,3	1 336 009	42,1	2 283 822	39,8	3 311 709	40,3	4 509 454	42,5
НДС	261 992	24,9	817 837	25,8	1 446 701	25,2	2 165 127	26,4	3 167 997	29,9
Акцизы	99 687	9,5	253 873	8,0	442 005	7,7	592 029	7,2	828 307	7,8
Налог на собственность	18 051	1,7	93 200	2,9	237 377	4,1	390 477	4,8	337 383	3,2
Таможенные пошлины	58 011	5,5	141 797	4,5	299 983	5,2	523 591	6,4	641 050	6,0
Прочие налоги, сборы и пошлины	21 996	2,1	72 860	2,3	97 533	1,7	132 741	1,6	160 155	1,5
ТЕКУЩИЕ НЕНАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	59 934	5,7	111 834	3,5	224 510	3,9	382 952	4,7	433 540	4,1
ДОХОДЫ ЦЕЛЕВЫХ БЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ	176 350	16,8	589 874	18,6	1 033 051	18,0	1 470 156	17,9	1 768 207	16,7

Источники: Министерство финансов, расчеты экспертов МВФ и Всемирного банка.

2.5 Начиная с 1999 г., доля основных налогов в общих доходах претерпела некоторые изменения. Наиболее значительным является снижение удельного веса налога на прибыль с 13,5% общих доходов в 1999 г. до 7,8% в 2002 г. Доля акцизов также сократилась с 9,5% общих доходов в 1999 г. до 7,2% в 2002 г. Неналоговые доходы упали с 5,7% общих доходов в 1999 г. до 4,7% в 2002 г. И наоборот, поступления от налогов на товары и услуги увеличились примерно на 1,5 процентных пункта между 1999 г. и 2002 г., так же как доходы целевых бюджетных фондов и налог на собственность. Некоторые риски, присущие этим меняющимся структурам, рассмотрены ниже.

2.6 Дефицит наличности финансировался главным образом за счет кредитов Национального банка по процентным ставкам гораздо ниже рыночных. В сочетании с другими существенными внебюджетными (квази-фискальными) расходами, направляемыми через банковский сектор (см. ниже), индуцированная денежная экспансия поддерживала инфляцию на постоянно высоком уровне. Этот уровень способствовал также снижению реальной стоимости государственного долга.

2.7 Как видно из рисунка 2.2, общий уровень задолженности Беларуси в процентном отношении к ВВП резко сократился с 1994 г. и остается относительно низким – немногим более 10%. По состоянию на конец 2001 г. общая внутренняя задолженность в процентном отношении к ВВП составляла 4,5%. Чуть больше половины этой задолженности официально приходится на долг Национальному банку Республики Беларусь. Вторая половина состоит из краткосрочных ценных бумаг и простых векселей. Внешний долг в 2001 г. сократился до 7,1% ВВП. Контроль за внешними заимствованиями государственного сектора в широком его определении, включая контроль за предоставлением государственных гарантий по внешней задолженности предприятий (см. ниже),

способствовал поддержанию официального внешнего государственного долга на относительно низком уровне по отношению к ВВП и государственным доходам.

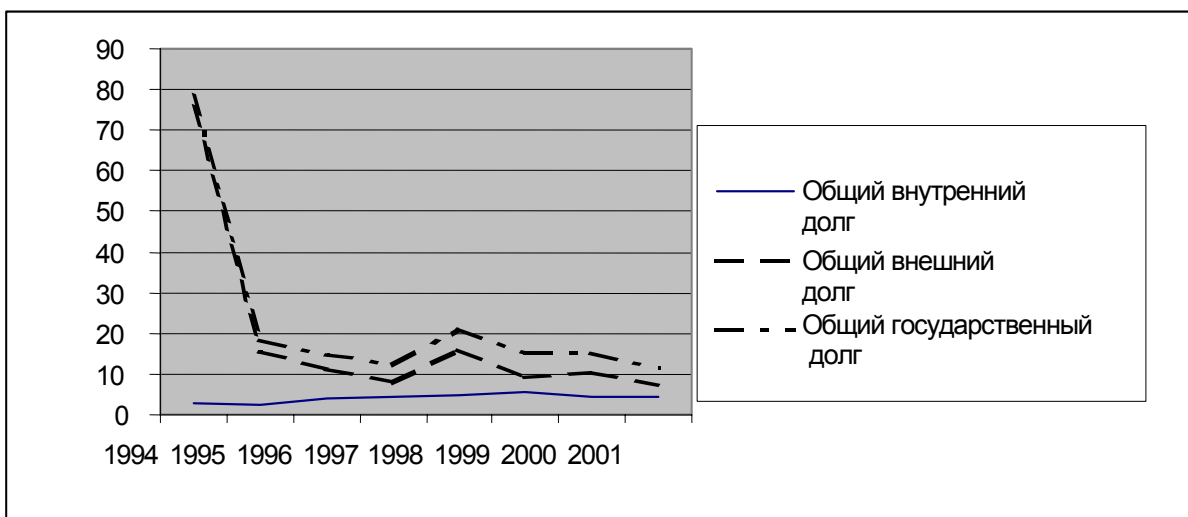
2.8 Таким образом, относительно низкие официально регистрируемые дефициты бюджета в течение нескольких последних лет способствовали тому, что требования по финансированию и расходы на обслуживание государственного долга поддерживались на выполнимом уровне. В то же время финансирование дефицита, наряду с квази-фискальной деятельностью банковского сектора, способствовало поддержанию постоянно высокого уровня инфляции.

Внебюджетные фонды, квази-фискальная деятельность и условные обязательства

2.9 Представленный выше краткий обзор фискальной ситуации охватывает официальный (открытый, или явный) общий бюджет, однако, в то же время имеет место множество других важных видов деятельности, включающих, по крайней мере, скрытые (неявные) финансовые обязательства Правительства. Следовательно, общий бюджет может дать лишь частичное представление о фискальной ситуации. Поскольку имеются лишь ограниченные данные, очень трудно представить полную картину, однако даже использование имеющейся дополнительной информации может оказаться полезным для понимания общего фискального баланса и его устойчивости.

2.10 *Внебюджетные фонды.* В последние годы Беларусь добилась определенных успехов во включении внебюджетных фондов в бюджет. В 1998 г. пять ранее внебюджетных фондов были включены в него в качестве целевых бюджетных фондов. Тем не менее, множество видов деятельности по-прежнему остаются за пределами официального бюджета.

Рисунок 2.2: Внутренний и внешний долг (в % к ВВП)



Источник: МВФ.

Вставка 2.1: Сеньораж и доход от инфляционного налога в Беларуси

Поскольку доступ к иностранному финансированию ограничен, местный финансовый сектор развит слабо, а приватизационные продажи также весьма ограничены, в финансировании своих дефицитов Правительство зависело от Национального банка. Наряду с кредитами Национального банка, предоставляемыми для финансирования дефицита и внебюджетного финансирования, оно использовало прибыль Национального банка для увеличения фискальных доходов и рекапитализации государственных коммерческих банков.

Объем прямых трансфертов прибыли Национального банка в бюджет был относительно небольшим (в среднем 0,2% ВВП в 1998-2002 гг.), отчасти вследствие того, что Национальный банк вынужден был взять на себя ответственность за рекапитализацию государственных коммерческих банков (т.е. оплатить то, что должно представлять собой фискальные расходы). Кроме того, вследствие слабости внешних нетто-активов, прибыль Национального банка от размещения избыточных резервов была минимальной.

В Законах о бюджете на 2001-2003 гг. были четко определены показатели финансирования дефицита бюджета Правительства Национальным банком, которые постоянно превышались, когда отсутствовали поступления из других источников финансирования дефицита бюджета. В 2001 г. Национальный банк эмитировал деньги в объеме, эквивалентном 1,2% ВВП, для финансирования дефицита Правительства. В соответствии с первоначальным вариантом Закона о бюджете на 2002 г., Национальный банк был обязан предоставить Правительству 152 миллиарда рублей в качестве целевого финансирования с низкой процентной ставкой. В результате внесенных в сентябре 2002 г. в проект Закона о бюджете дополнений и изменений эта сумма увеличилась еще на 30 миллиардов рублей, составив в конечном итоге 183 миллиарда рублей (0,7% ВВП 2002 г.), которые были предназначены для целевого финансирования Национальным банком дефицита в 2002 г. И хотя постепенно сокращалось использование печатного станка Национального Банка для финансирования дефицита и снижения реальной стоимости непогашенного долга Правительства, в 2003 г. в соответствии с только что подписанным Президентом и направленным в Парламент бюджетом на 2003 г., Национальный банк обязан дополнительно выделить 152 миллиарда рублей (0,5% ВВП) для финансирования прогнозируемого дефицита в 2003 г. (Эти средства предназначены для жилищного строительства). Поскольку ожидается, что валютная позиция Национального банка будет по-прежнему очень слабой, а остальные его активы включают требования к Правительству и слабым банкам с низким процентом, прогнозируемые в 2003 г. поступления Правительству от прибыли Национального банка – 10 миллиардов рублей – ожидаются меньше в номинальном выражении, чем прогнозируемые на конец 2002 г. 15,5 миллиардов рублей.

Денежная эмиссия, связанная с финансированием Правительства и (по крайней мере, скрыто) экономики Национальным банком, способствовала росту уровня и нестабильности инфляции, что отрицательно сказалось на благосостоянии населения и удерживало денежный спрос на низком уровне. В 1998-2000 гг. субъекты хозяйствования в Беларуси держали в различных компонентах *широких денег* средства, эквивалентные лишь 22% ВВП, а в 2001-2002 гг. этот показатель снизился до 16%. В то же время *депозиты в иностранной валюте* составляли свыше 50% широких денег и от 70 до 80% всех *срочных, сберегательных и валютных вкладов*. Если к широким деньгам присовокупить наличные сбережения в иностранной валюте (по оценкам, они составляют около 2 миллиардов долларов США, или 3,8 триллиона рублей по курсу на сегодняшний день), то становится ясно, что национальная валюта, возможно, составляет менее 25% всей денежной массы в Беларуси, а наличность и вклады в иностранной валюте – свыше 90% всех сбережений. Очень низкий спрос на национальную валюту будет способствовать тому, что даже незначительная денежная эмиссия Национального банка для финансирования дефицита окажет серьезное влияние на инфляцию.

По оценкам, инфляционный налог, рассчитываемый как снижение реальной стоимости базовых денег вследствие инфляции, в 1998-2001 гг. составлял 3,6% ВВП. «Поступления» от этого налога в 1998 г. составили 5,1% ВВП, а затем постепенно снизились до 2,5% ВВП в 2001 г.

2.11 К оставшимся крупнейшим внебюджетным видам деятельности относятся инновационные фонды, находящиеся в ведении отдельных министерств и других государственных органов. Их существование предусмотрено статьей 41 Закона о бюджете на 2002 г. Они финансируются за счет сбора из расчета 0,25% от стоимости товаров, работ и услуг юридических лиц (государственных предприятий и других субъектов хозяйствования, имеющих собственный источник дохода), подчиняющихся Правительству Республики Беларусь. Совету Министров Республики Беларусь предоставлено право устанавливать для некоторых республиканских органов и других государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь, повышенные нормы отчислений в инновационные фонды. Инновационные налоги, особенно их различные ставки по предприятиям, искажают картину распределения ресурсов и структуру конечных результатов. В 2001 г. доходы инновационных фондов составили 2,0% ВВП. Расходы находились примерно на этом же уровне (таблица 2.3).

Таблица 2.3: Доходы и расходы инновационных фондов (тысяч рублей)

	1999*		2000		2001	
	Доходы	Расходы	Доходы	Расходы	Доходы	Расходы
Министерство промышленности	8 405,50	8 382,80	24 445,00	24 391,00	42 181,70	41 981,30
Министерство архитектуры и строительства	250,1	241,9	4 397,00	4 233,00	11 985,10	11 854,20
Министерство связи	5 582,00	5 595,00	15 359,00	15 398,00	36 195,00	36 178,00
Министерство транспорта и коммуникаций	967,7	596,4	1 859,00	1 203,00	3 571,00	1 678,00
Министерство жилищно-коммунального хозяйства	23,6	20	77	62	165	133
Министерство торговли	10,9	8,8	36,8	34	63	51,9
Концерны						
Беллегпром	199,7	167,8	2 551,30	2 418,70	3 441,00	3 295,40
Белбиофарм	130,2	128,5	701	685	1 938,90	1 928,00
Беллесбумпром	651,6	603,6	668,9	660,6	889,3	841,3
Белместпром	25,9	23	165,2	159,9	427,9	417,9
Белнефтехим	1 251,50	1 068,00	11 605,90	10 373,70	45 371,00	43 096,00
Белэнерго	26 165,70	24 151,70	63 417,70	56 760,20	95 383,60	89 270,40
Белтопгаз	12 252,40	8 765,30	29 479,20	31 825,40	47 570,30	47 448,00
Белкоопсоюз	1 606,00	1 609,10	4 376,20	4 368,40	7 199,30	7 140,40
Белресурсы	17,6	5,7	37,9	7	71,1	34,8
Государственное предприятие						
Белтрансгаз**	-	-	-	-	22 149,90	20 911,70
Государственный комитет по авиации	719,8	681,3	1 290,00	1 097,00	5 129,00	3 173,00
Белорусская железная дорога	794	568,7	12 792,00	11 246,00	30 898,00	29 609,00
Государственное объединение Белбыт**	-	-	-	-	84,3	83,5
Белавтодор министерства транспорта и коммуникаций	14,6	12,7	22,2	10,9	65,9	62,7
Итого	59 069	52 630	173 281	164 934	354 780	339 189
Справочно: ВВП	3 026 064	3 026 064	9 133 776	9 133 776	17 173 230	17 173 230

Источник: Министерство экономики.

2.12 Правительство ежегодно составляет специальный документ, регулирующий порядок получения и выплаты средств инновационными фондами. Эти фонды играют особо важную роль в финансировании капитальных вложений. Бюджетные организации рассматривают их независимое существование от бюджета как способ поддержания минимального уровня инвестиций, поскольку капитальные расходы, как правило, являются одной из статей, в первую очередь подлежащих секвестированию в случае нехватки наличности. Это помогает понять, почему, несмотря на то, что Министерство финансов настаивает на ликвидации инновационных фондов и включении соответствующей доли ресурсов в бюджет, они продолжают свое существование. Это предложение вызывает мощное противодействие со стороны отраслевых министерств и государственных организаций.

2.13 Другие внебюджетные статьи включают средства подчиненных бюджетных учреждений, получаемые за счет различных сборов с пользователей и других видов поступлений за счет населения. В соответствии с Постановлением Совета Министров, регулирующим платные услуги, которые бюджетные учреждения могут оказывать, они имеют право получать «собственный доход» и аккумулировать его. До 40% этих средств может быть использовано на повышение зарплаты, а также на другие виды расходов. По данным исследования, проведенного Департаментом по фискальным делам МВФ, общий размер такого «собственного дохода» в 2001 г. был эквивалентен 6% общих государственных расходов. Из таблицы 2.4 видно, что для некоторых министерств, прежде всего, Министерства образования и Министерства лесного хозяйства, «собственный доход» представляет собой важный источник поступлений. В 2002 г. собственный доход министерств, указанных ниже, составлял 0,7% ВВП. Согласно некоторым источникам, вне официального бюджета существует также значительный «Президентский фонд», хотя Правительство опровергает его наличие и его размер определить невозможно.

Таблица 2.4: Внебюджетные доходы учреждений, подведомственных некоторым учреждениям первого уровня, 2002 г. (млн. рублей и %)

Министерство/ Учреждение	Финансирование из бюджета	Внебюджетный доход	Внебюджетное/ бюджетное финансирование (%)
Комитет по науке и технике	5 010,4	332,7	6,2
Министерство образования	159 979,2	132 942,4	45,4
Министерство здравоохранения	198 562,0	19 282,8	8,9
Министерство лесного хозяйства	71 042,3	24 060,2	25,3

Источник: Министерство финансов.

2.14 *Квази-фискальная деятельность.* Те виды деятельности, которые осуществляются по требованию Правительства, но не оплачиваются напрямую из бюджета, часто называются квази-фискальными операциями. В концептуальном плане они, строго говоря, относятся к категории государственных расходов и зачастую сопряжены с общественными издержками, превышающими эквивалентные бюджетные расходы. Некоторые виды деятельности регулярно осуществляются Правительством вне бюджета, и они должны быть включены в обстоятельный анализ с тем, чтобы получить более четкую картину истинной фискальной роли Правительства в экономике.

2.15 В Беларуси коммунальные службы, государственные предприятия и коммерческие банки регулярно берут на себя обязательства, связанные со скрытыми расходами государства. Так, например, белорусским банкам регулярно «рекомендуется» предоставлять льготные кредиты приоритетным отраслям и проектам (главным образом, это сельское хозяйство и жилищное строительство). В ряде случаев Национальный банк Республики Беларусь осуществлял рекапитализацию находящихся в бедственном положении банков за счет своих средств, оплачивая тем самым то, что обычно является фискальным обязательством Правительства. Общая квази-фискальная стоимость дешевого кредитования сельского хозяйства в 1999 г. оценивалась в 2,3% ВВП, а кредитов на строительство жилья в этом же году – 0,5% ВВП.

2.16 Квази-фискальные операции могут проводиться под различным прикрытием. Например, в 2002 г. Правительство Беларуси обратилось к распределителям нефти с просьбой о выделении топлива на посевную кампанию. Кроме того, промышленные и сельскохозяйственные предприятия продолжают финансировать значительную часть социальных активов (жилье, коммунальные услуги, школы), унаследованных от советской эпохи, за которые, строго говоря, должны отвечать местные органы власти (таблица 2.5). При проведении периодических «субботников» (рабочие субботы), объявляемых Правительством, местные власти получают на один день практически бесплатную рабочую силу для уборки парков и выполнения других мелких заданий. Различные социальные расходы, которые предприятия несут в соответствии с каким-то «мандатом», выданным Правительством, оцениваются примерно в 2,0 – 3,0% ВВП.

Таблица 2.5: Состав социальных расходов предприятий 1/

	1998		1999		2000		2001	
	млн. руб.	% от общ.	млн. руб.	% от общ.	млн. руб.	% от общ.	млн. руб.	% от общ.
Расходы на социальное развитие	12 491	100	74 583	100	201 893	100	357 608	100
Строительство сооружений	3 435	27,4998	29 121	39,0	62 577	31,0	82 724	23,1
Содержание сооружений здравоохранение, спорт и социальное обеспечение	8 161	65,335041	41 982	56,3	128 410	63,6	253 870	71,0
образование	1 813	14,51445	9 881	13,2	31 323	15,5	64 720	18,1
Культура	2 016	16,139621	11 563	15,5	36 737	18,2	67 602	18,9
жилищно-коммунальное хозяйство	322	2,5778561	1 711	2,3	6 429	3,2	13 947	3,9
включая ведомственное жильё	4 010	32,103114	18 827	25,2	53 921	26,7	107 601	30,1
Проведение мероприятий здравоохранение и спорт	2 681	21,463454	14 450	19,4	41 112	20,4	83 245	23,3
образование и культура	895	7,1651589	3 480	4,7	10 906	5,4	21 014	5,9
	634	5,0756545	1 469	2,0	4 768	2,4	8 574	2,4
	261	2,0895044	2 011	2,7	6 138	3,0	12 440	3,5
Расходы на социальное развитие в % к ВВП	1,8		2,5		2,2		2,1	

Источник: Министерство статистики и анализа Республики Беларусь.

1/ Исключая банки и небольшие негосударственные организации и с учетом деноминации 2000 г.

2.17 До 2000 г. использование множественных валютных курсов обеспечивало проведение квази-фискальных мероприятий, дававших дешевую иностранную валюту и импортные товары отдельным предприятиям и организациям. К счастью, Правительство сумело покончить с этой практикой, унифицировав впоследствии валютный курс.

2.18 *Другие субсидии.* Важное значение также имеют такие внебюджетные статьи как различные виды неявных субсидий на импорт, потребительские субсидии и субсидии производителям. Неявные субсидии предоставляются Россией в виде низких цен на импортируемый Беларусью природный газ. В 2001 г. Россия поставляла Беларуси природный газ по более низким ценам, чем в другие страны СНГ, в среднем 31 доллар США за 1000 кубических метров, что составляет примерно треть его стоимости на мировом рынке (около 103 долларов США за 1000 кубических метров). При годовом импорте природного газа в 2001 г., равном примерно 17,3 миллиарда кубических метров, общий объем субсидий на газ в конечном итоге может составить около 10% ВВП. Часть его получает энергетическая компания Беларуси, поскольку она распределяет газ по более высокой стоимости, чем приобретает его.

2.19 Несмотря на некоторый прогресс в либерализации и повышении регулируемых цен, отдельные ценовые субсидии по-прежнему играют важную роль в Беларуси. Что касается потребительских товаров, то в 2001 г. регулированию по-прежнему подвергались три основные категории товаров и услуг: социально значимые товары, перечень товаров, подпадающих под «министерское регулирование цен» и товары, производимые 25-ю стратегическими предприятиями.

2.20 Правительство добилось определенного успеха в сокращении прямого и перекрестного субсидирования коммунальных услуг, однако их уровень по-прежнему остается высоким по сравнению с другими странами с переходной экономикой. В январе-декабре 2002 г. тарифами на коммунальные услуги покрывалось 37,1% затрат по их оказанию в зимний период и 31,1% - летом. С учетом тарифов на газ и электричество в 2002 г. возмещение населением затрат на коммунальные услуги достигло 39,6% в зимний период и 36,4% - летом. Эти субсидии предоставляются в основном за счет перекрестного субсидирования, т.е. взимания с промышленных потребителей платы по повышенным тарифам. По оценкам властей (представленным МВФ), перекрестные субсидии в энергетической отрасли в 1998 г. составили 24,6 триллиона неденоминированных рублей (3,6% ВВП), в 1999 г. – 114 триллиона (3,9% ВВП), в 2000 г. – 279 миллиардов деноминированных рублей (3,1% ВВП) и около 3% ВВП в 2001 г.

2.21 Отдельные налоговые льготы и льготный таможенный режим являются для Правительства упущенным доходом и поэтому их также можно концептуально рассматривать как вид квази-фискальных расходов. В 2000 г. налоговые льготы, предоставленные на основании отдельных решений Президента, составили около 1% ВВП, при этом таможенные пошлины равнялись 0,2% ВВП, а освобождения по НДС – до 0,1% ВВП. Эти специальные освобождения не включают более обширные привилегии, закрепленные законодательством, которые, по оценке, составляют 2-3% ВВП.

2.22 Еще одним видом квази-фискальной деятельности, наряду с ценовыми субсидиями и освобождениями, является ослабление платежной дисциплины для отдельных субъектов хозяйствования. Внутренняя задолженность по платежам за энергоносители на конец 2001 г. достигла, по оценкам, 14,2% ВВП, а за первые 9 месяцев 2002 г. она выросла до 17,3%. В конце 2002 г. показатель задолженности снизился до 13,4% ВВП. Около половины задолженности за энергоносители приходится на природный газ. Крупнейшими должниками являются промышленные предприятия, за ними следуют жилищно-коммунальные службы и сельскохозяйственные производители. Накопление внутренней задолженности привело также к увеличению внешнего долга за энергоносители, несмотря на низкую стоимость импортируемых энергоносителей. По состоянию на 1 октября 2002 г., эта задолженность достигла 493,3 миллиарда рублей или 2,7% ВВП (322 миллиарда рублей или 1,3% ВВП в конце 2002 г.). Российский газовый монополист – Газпром – намерен ужесточить платежную дисциплину в ближайшие годы.

2.23 **Условные обязательства.** Наряду с явными и неявными расходами, рассмотренными выше, бюджет Беларуси также подвержен действию ряда условных обязательств. Условные обязательства существуют в тех случаях, когда Правительство должно выполнить свой долг при наступлении определенного события. В правой части таблицы 2.6 показаны различные виды условных обязательств. Так, например, Правительство предоставляет различные гарантии с целью поддержки как банков, так и делового сектора – если какой-то субъект хозяйствования окажется не в состоянии выполнить свои обязательства, то в этом случае должно вмешаться государство. В более широком плане, Правительство стоит перед необходимостью выполнения существенного условного обязательства, если банковская система не выполняет своих обязательств. Ниже рассматриваются некоторые такие условные обязательства, а также связанные с ними риски.

2.24 Фискальная ситуация, представленная выше, свидетельствует о том, что, в то время как официальные данные говорят о том, что в Беларуси низкий уровень дефицита и довольно низкие коэффициенты задолженности, действительное фискальное положение гораздо серьезнее. Если внимательно посмотреть на те статьи, которые остаются за пределами бюджета, на размеры квази-фискального дефицита и на степень условных обязательств, то станет ясно, что Беларусь нуждается в существенной фискальной корректировке. И в самом деле, хотя расходы общего бюджета в 2001-2002 гг. составили немногим менее половины ВВП, изложенные выше соображения говорят о том, что их уровень значительно выше.

Таблица 2.6: Таблица фискальных рисков Правительства

Источники обязательств	Прямые обязательства (обязательства независимо от события)	Условные обязательства (обязательства, зависящие от наступления определенного события)
<p>Явные</p> <p>Обязательство Правительства в соответствии с законом или договором</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Государственный долг (полученные Правительством кредиты и выпущенные им ценные бумаги) - Состав расходов (недискреционные расходы) - Расходы, юридически обязательные в долгосрочной перспективе 	<ul style="list-style-type: none"> - Государственные гарантии для негосударственных заимствований местными органами власти, государственным и частным секторами и другие обязательства - Всеобъемлющие государственные гарантии для различных видов кредитов (ипотечных кредитов, студенческих кредитов, сельскохозяйственных кредитов, кредитов малому бизнесу) - Торговые и курсовые гарантии Правительства - Государственные гарантии по частным инвестициям - Системы государственного страхования (страхование депозитов, доход от частных пенсионных фондов, страхование урожая, страхование от наводнения)
<p>Скрытые</p> <p>Моральное обязательство Правительства, отражающее давление со стороны общественности и заинтересованных кругов</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Будущие государственные пенсии (в отличие от пенсий государственных служащих)^a - Системы социального обеспечения^a - Финансирование здравоохранения в будущем^a - Периодические расходы, связанные с проектами государственного инвестирования, в будущем <p>(^a В данном контексте, если оказание этих услуг не предусмотрено законом, они подпадают под разряд прямых скрытых обязательств. В противном случае они являются прямыми явными обязательствами)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Неуплата местными органами власти, государственным/ частным субъектом хозяйствования негарантированного долга или невыполнение ими своих обязательств - Банкротство банка (поддержка сверх государственного страхования, если таковая вообще оказывается) - Погашение обязательств приватизируемыми субъектами хозяйствования - Банкротство негарантированного пенсионного фонда, фонда содействия занятости или фонда социального обеспечения - Возможная отрицательная чистая стоимость компании и (или) невыполнение центральным банком своих обязательств (валютные контракты, защита валюты, платежный баланс) - Другие обращения за помощью - Восстановление окружающей среды, оказание помощи при стихийных бедствиях, финансирование военных нужд

Источник: Polackova (1998 г.). Цит. по: H.Polackova Brix and A.Schick, *Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk*, World Bank, 2002, p.23.

Низкие уровни дефицита и государственного долга не отражают ряд проблем

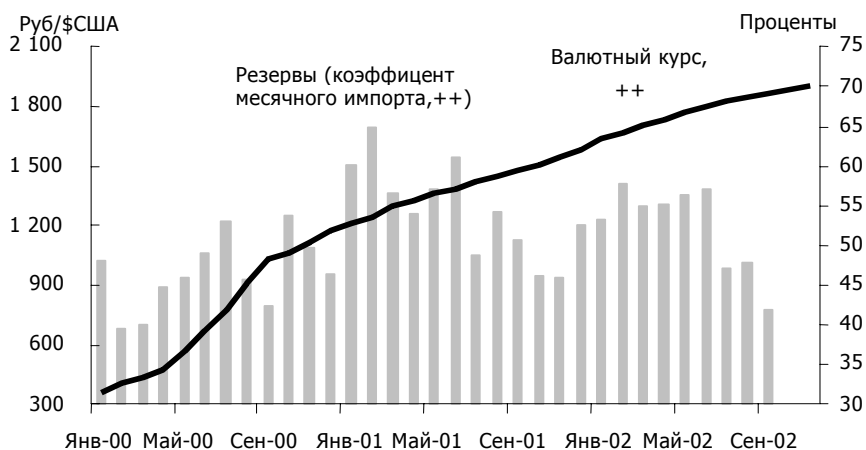
2.25 Политики могут получить лишь ограниченное утешение от приведенного выше низкого соотношения между государственным долгом и ВВП и между процентными платежами и доходами Правительства. В очень стабильном мире фискальное положение Правительства Беларуси может

показаться устойчивым, по крайней мере, в краткосрочной перспективе. Однако, поскольку экономика страны подвергается воздействию внутренних и внешних потрясений, происходящие в этом положении изменения могут оказаться неустойчивыми, что может привести к неплатежеспособности или неисполнению обязательств, несмотря на первоначальную стабильность и низкий уровень задолженности.

2.26 Что касается Беларуси, то низкие показатели государственного долга могут служить признаком хрупкого состояния экономики, равно как и разумного макроэкономического управления и финансовой силы². Несмотря на то, что абсолютный уровень государственного долга относительно ВВП низок, экономические издержки финансирования значительны³. Расходы на обслуживание долга непременно возрастут в краткосрочной перспективе, поскольку Правительство вынуждено платить высокий рыночный процент на внутреннем рынке долговых обязательств, а его доступ к инфляционному финансированию центрального банка ограничен.

2.27 Ликвидность государственного сектора находится на рискованно низком уровне, а ликвидность банковского сектора очень слаба. Правительство Республики Беларусь и Национальный банк Республики Беларусь располагают очень ограниченными ресурсами для того, чтобы противостоять финансовому давлению или неизбежному кризису. Международные резервы Национального банка крайне малы (они составляют всего лишь двух - трехнедельный запас импорта вместо необходимого абсолютного трехмесячного минимума (рисунок 2.3); сектор государственных предприятий неликвиден, поскольку не в состоянии реализовать свою продукцию, зачастую прибегает к бартеру и имеет задолженность по налогам. В результате крайней слабости и неликвидности балансов предприятий в еще большей степени возрастает опасность возникновения кризиса, так как это дестабилизирует доходы Правительства и подрывает его способность погашать свои долги.

Рисунок 2.3: Международные резервы и валютный курс



Источники: Национальный банк, МВФ.

² В действительности, введенный в стране предел внешнего государственного долга равен 2 миллиардам долларов США, что более чем в два раза превышает нынешнюю сумму внешней задолженности

³ В 2001 г. расходы на выплату процентов по государственному долгу составили 0,7% ВВП. Однако, поскольку Правительство не имеет доступа к внешнему финансированию, оно вынуждено было выплачивать (на нетто-основе) сумму, эквивалентную 0,1% ВВП. В первом полугодии 2002 г. Правительству пришлось выделить на погашение внешнего долга 0,4% ВВП, хотя в бюджете было запланировано получение в 2002 г. внешнего финансирования в размере 0,6% ВВП.

2.28 Объемы депозитов казначейства Министерства финансов в национальной и иностранной валюте резко снизились со 127 миллиардов рублей (80 миллионов долларов США) в конце 2001 г. до 84 миллиардов рублей (45,9 миллиона долларов США) по состоянию на 31 июля 2002 г. Сократились и находятся на крайне низком уровне, по международным стандартам, депозиты Правительства и его ведомств, а также бюджетных и внебюджетных фондов. Общая сумма депозитов Правительства в банковской системе покрывает менее чем двухнедельный объем его общих расходов, возросла задолженность по налогам и расходам, хотя зарплата бюджетникам и пенсии по-прежнему выплачиваются относительно вовремя. Резервы фонда социальной защиты сократились примерно с 82% месячных расходов в январе 2001 г. до 6% в апреле 2002 г., несмотря на массивное вливание в него средств в апреле – мае из бюджета Правительства⁴. Неудивительно, что Правительство вынуждено систематически накапливать задолженность по платежам за жилищно-коммунальные услуги, оказываемые государственным учреждениям (таблица 2.7). В последние месяцы выплата зарплаты учителям и пенсий также отставала от графика. Накопление задолженности по платежам может вызвать усиление давления в пользу взаимозачетов между этими долгами и задолженностью по налогам. До настоящего времени объем взаимозачетов был достаточно невелик - около 5% государственных расходов в течение большинства лет. Однако по мере ужесточения бюджетных ограничений (в том числе и после создания намеченного валютного союза с Россией) давление в пользу применения неттинга и взаимозачетов может усилиться. Исходя из опыта России, Украины и других стран СНГ, этого следует избегать⁵.

Таблица 2.7: Задолженность по государственным расходам (млрд. рублей)

	1-январь-02	1-апрель-02	1-август-02
Всего	312,6	407,2	404,4
в том числе:			
Правительство	129,9	120	120
Местные органы власти	182,7	287,2	284,4
в том числе:			
Платежи за товары и услуги	211,8	303,8	308,5
в том числе муниципальные услуги	114	187,8	185,4
Субсидии	34,7	37,6	39,4
Трансферты населению	32,1	39,9	21,9
Основной капитал	34	25,9	34,6

Источник: Министерство финансов.

2.29 Новое соглашение с российским поставщиком газа, Газпромом, грозит дальнейшим ухудшением состояния ликвидности. Если в прошлом свыше 90% всех платежей за российский газ осуществлялись в виде бартера, то теперь Газпром требует плату в денежной форме в качестве предварительного условия дальнейшей поставки значительного количества природного газа в Беларусь – 10,2 миллиарда кубических метров – по дотированным внутренним российским ценам в 2003 г.

2.30 Правительство Республики Беларусь и его финансовые учреждения имеют ограниченный доступ к международным финансовым рынкам. Даже доступ к внутренним источникам финансирования также достаточно ограничен. Кроме того, несмотря на то, что государственный долг

⁴ После того, как ФСЗ выбрал все свои депозиты, перенесенные с 2001 г., в апреле – мае он получил из государственного бюджета не только свои годовые ассигнования в полном объеме, но также и краткосрочный кредит.

⁵ Например, в России взаимозачеты подорвали налоговую базу федерального Правительства, способствуя тем самым кризису 1998 г.

Беларуси относительно невелик по отношению к ВВП, он характеризуется очень короткими сроками погашения. В этом отношении Беларусь является уязвимой по отношению к краткосрочным колебаниям финансовых рынков.

2.31 В то же время, дополнительные источники доходов также довольно ограничены. Как видно из вышесказанного, Правительство уже получает значительную часть национального дохода в виде налогов и сборов, поэтому трудно будет осуществить любое дальнейшее увеличение налоговых поступлений без риска осложнить положение дел в секторе предприятий и увеличить количество уклоняющихся от уплаты налогов среди населения и в нарождающемся частном секторе. Потенциальный источник получения дополнительных доходов от приватизации государственных предприятий ограничен, поскольку оценочная стоимость валовых активов в Беларуси, судя по всему, значительно снизилась за последнее десятилетие.

Проблемы фискальной устойчивости в среднесрочной перспективе

2.32 Сложное положение Правительства с ликвидностью в сочетании с нарастанием потенциальных требований к Правительству, которые в настоящее время не учитываются в официальном бюджете, свидетельствует о наличии серьезных рисков для фискального положения Правительства. Перспектива сокращения объема субсидий на энергоносители из России и необходимость расчетов за поставки российского газа денежными эквивалентами сулят дальнейшее ухудшение и без того сложной ситуации. Ожидается, что налоговые поступления Правительства возрастут в среднесрочной перспективе. С другой стороны, огромное бремя налогообложения и применение других регулирующих положений в отношении белорусских предприятий, очевидно, затрудняют их конкуренцию с предприятиями России, Украины и других стран с переходной экономикой, что в еще большей степени ведет к снижению прибылей, ликвидности и, соответственно, налоговых платежей. Что касается расходов, то, если допустить, что финансовые ограничения будут по-прежнему ограничивать дефицит, то обязательство Правительства выдерживать установленные показатели по заработной плате еще больше подорвет капитальные расходы и расходы на инфраструктуру. Как видно из таблицы 2.8, политика Правительства в области заработной платы будет по-прежнему способствовать сокращению государственных капиталовложений примерно с 10,7% ВВП в 1999 г. до 2,2% ВВП в 2008 г.⁶ Ряд других направлений представляет собой серьезные риски в среднесрочной перспективе.

2.33 *Снижающаяся рентабельность предприятий отрицательно сказывается на будущих поступлениях и чистой стоимости в государственном секторе.* Проводимая в настоящее время Правительством политика повышения реальной заработной платы – что предусмотрено пятилетним планом, принятым в 2001 г. (см. главу III), – даже если и компенсируется повышением тарифов на жилищно-коммунальные услуги и частичной либерализацией цен, может привести к макроэкономическому дисбалансу вследствие неверного определения последовательности принимаемых мер. Как правило, повышение производительности труда и фондоотдачи в результате реструктуризации микроэкономики и действия рыночных стимулов приводит к улучшению рентабельности предприятия, что, в свою очередь, позволяет повысить работникам заработную плату. Обратная последовательность может еще больше ухудшить рентабельность предприятий.

2.34 В последнее время рентабельность предприятий в Беларуси значительно снизилась (рисунок 2.4). В то время как Россия, Украина и другие страны с переходной экономикой продолжают улучшать климат для развития бизнеса и привлечения инвестиций, а объемы производства в этих странах набирают темпы, для многих белорусских предприятий выживание в конкурентной борьбе становится все труднее и труднее. Прибыль предприятий снизилась с более чем 30% ВВП 10 лет

⁶ Среднесрочные прогнозы в таблице 2.8 основаны на показателях общего бюджета и не учитывают множество внебюджетных и квази-фискальных видов деятельности, рассмотренных в предыдущей главе. В задачу настоящего исследования не входит среднесрочный анализ, который охватывал бы все виды внебюджетной и квази-фискальной деятельности. Важной рекомендацией Обзора является сбор систематической информации и подготовка базы для ее включения в бюджетные отчеты.

назад до 10-11% в 2001 г. и продолжала стремительно снижаться в первом квартале 2002 г. Запасы готовой товарной продукции увеличились с более чем 50% производства в конце 2000 г. до почти 70% в первом квартале 2002 г. (рисунок 2.5); количество убыточных предприятий возросло с 34% в четвертом квартале 2001 г. и до невероятных 44,1% в первом квартале 2002 г., в то время рентабельность производства в масштабах экономики сократилась до 5,1% в январе 2002 г., а затем в первом квартале 2002 г. несколько увеличилась до 7,4%, т.е. имело место ее снижение по сравнению с 9,8% в соответствующем периоде 2001 г. и 15,2% в 1999 г. В 2001 г. убытки составили 2,2% ВВП.

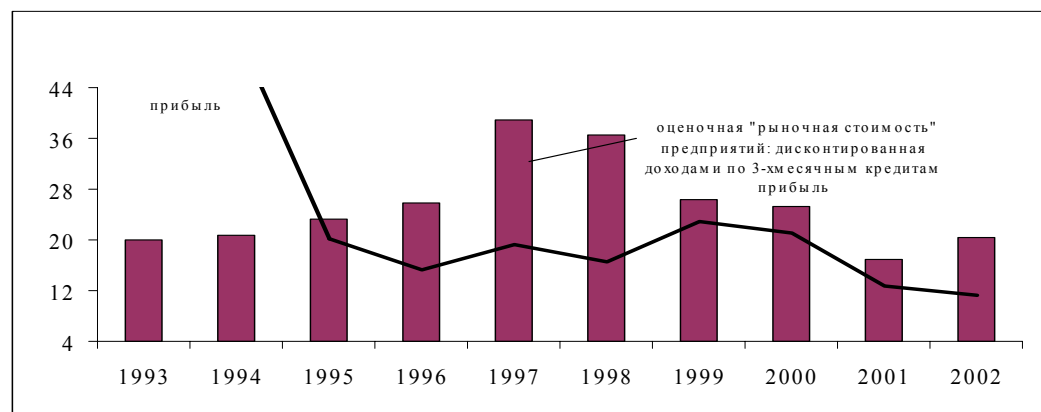
Таблица 2.8: Беларусь: фискальные показатели и прогноз на 1999 – 2008 гг.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	Факт	Факт	Факт	Предв.	Оценка	Среднесрочный прогноз				
<i>(в процентах к ВВП)</i>										
1. Государственный (республиканский и местный) бюджет										
Доходы	34,8	34,7	33,4	32,2	32,4	32,1	31,8	31,5	31,2	30,9
Расходы (по кассовому методу)	37,8	35,4	35,1	34,0	33,3	32,3	32,1	31,9	31,6	31,3
в т. ч.: трансферты в ФСЗ	0,3	0,1	0,0	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Расходы (по методу начисления 1/)	...	...	36,3	34,1	35,7	35,3	35,0	34,6	34,3	34,0
Баланс (по кассовому методу)	0,0	0,0	-1,7	-1,9	-0,9	-0,2	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4
Баланс (по методу начисления 1/)	...	...	-2,9	-1,9	-3,2	-3,2	-3,2	-3,2	-3,1	-3,1
2. Фонд социальной защиты										
Доходы	10,8	11,1	11,6	12,0	12,0	11,8	11,7	11,6	11,5	11,4
в т. ч.: трансферты из респ. бюджета	0,3	0,1	0,0	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Расходы	9,8	10,5	11,8	12,0	12,8	12,6	12,5	12,4	12,3	12,1
Баланс (по кассовому методу)	1,0	0,5	-0,2	0,0	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8
3. Общий бюджет										
Доходы	45,6	45,7	44,9	43,9	44,0	43,5	43,1	42,7	42,3	41,9
Расходы (по кассовому методу)	47,3	45,8	46,8	45,7	45,6	44,5	44,2	43,9	43,5	43,0
	46,6	45,0	46,1	45,1	45,2	44,1	43,8	43,6	43,2	42,7
	7,3	7,6	7,4	...	6,0	6,3	6,5	6,5	6,5	6,5
	10,7	8,3	6,5	...	3,3	2,7	2,4	2,4	2,3	2,2
Расходы (по методу начисления 1/)	...	...	48,1	45,8	48,0	47,5	47,1	46,6	46,2	45,7
Баланс (по кассовому методу)	-1,7	-0,1	-1,9	-1,9	-1,7	-0,9	-1,1	-1,2	-1,2	-1,2
Баланс (по методу начисления 1/)	...	...	-3,1	-2,0	-4,0	-4,0	-4,0	-3,9	-3,9	-3,8
Статистические расходы	-0,1	-0,7	-0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4. Финансирование (по кассовому методу), в т.ч.										
Приватизация	1,8	0,8	1,7	2,0	1,7	0,9	1,1	1,2	1,2	1,2
Внешнее финансирование, чистое	0,1	0,1	0,1	1,7	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4
Внешнее финансирование, чистое	-0,1	-0,5	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Внутреннее финансирование, чистое	1,8	1,3	1,5	0,2	1,3	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6
Справочно:										
Изменения в задолженности	0,0	0,8	1,2	0,1	2,4	3,1	2,9	2,8	2,7	2,7
ВВП (триллионов рублей)	3,0	9,1	17,2	25,2	34,1	41,4	46,9	51,2	54,5	57,6
Прирост реального ВВП (%)	3,4	5,9	4,7	4,7	3,5	2,5	1,5	2,0	2,0	2,0
Среднегодовой ИПУ	294,0	168,9	61,3	42,5	29,2	18,3	11,8	6,9	4,5	3,5
Сумма задолженности	0,1	1,1	1,8	1,3	4,2	3,1	5,6	7,9	10,1	12,3

Источники: Министерство финансов, Фонд социальной защиты, оценки экспертов МВФ.

1) С учетом изменений в задолженности.

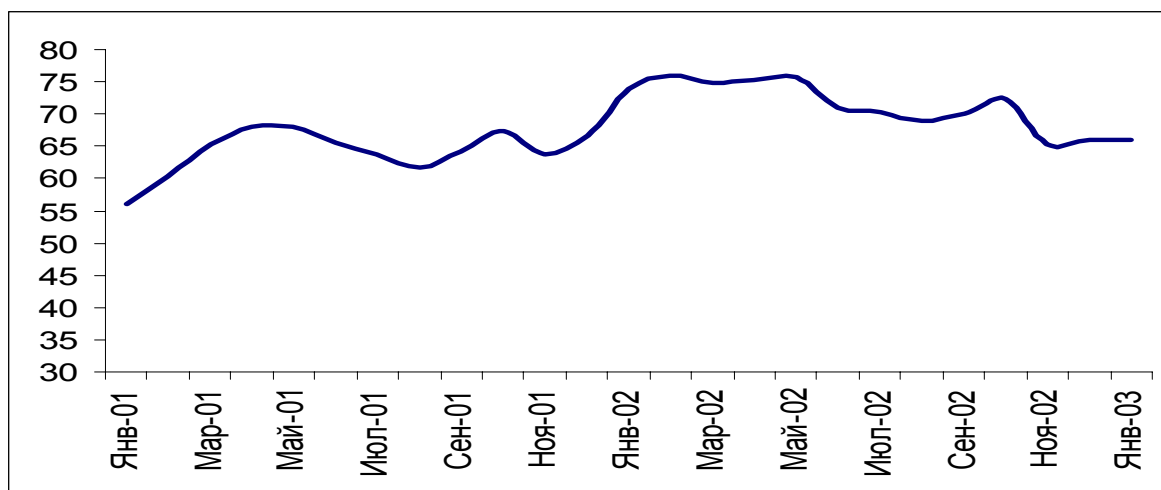
Рисунок 2.4: Прибыль предприятий и «рыночная» стоимость (% ВВП)



Источники: Министерство статистики и анализа, оценки экспертов МВФ.

Рисунок 2.5: Запасы готовой товарной продукции

(в % к ежемесячному производству промышленной продукции)



Источники: Министерство статистики и анализа, оценки экспертов МВФ.

2.35 Кроме того, физический износ основных фондов предприятий достиг 60%, при этом основные производственные фонды морально устарели и являются неконкурентоспособными на международных рынках. Рыночные реформы, имеющие целью повышение экономической эффективности на уровне предприятий, неизбежно приведут к росту убыточных предприятий по мере отмены субсидий и введения более жестких бюджетных ограничений.

2.36 *Задолженность предприятий увеличивается.* Хотя общий государственный долг в процентном отношении к ВВП остается на относительно низком уровне, финансовое положение государственного сектора в широком его определении является слабым и быстро ухудшается. Государственные предприятия Беларуси не только становятся все менее и менее рентабельными и не только все большее их количество фактически теряет средства, но и быстро уменьшается их чистая балансовая стоимость. Согласно официальной статистике, по состоянию на 1 апреля 2002 г. общая задолженность белорусских предприятий оценивалась в 9,4 триллиона рублей, или около 50% ВВП. Из этой суммы почти половина - 4,5 триллиона рублей – была просрочена, причем 67% на срок 3 месяца и более. По состоянию на 1 апреля 2002 г. внешняя задолженность белорусских предприятий составила 1,49 триллиона рублей, или около 7,5% ВВП, по сравнению с 1,39 триллиона рублей на 1 января 2002 г., из которых 847 миллиардов рублей – задолженность перед российскими компаниями. Чистая кредиторская задолженность перед нерезидентами (разница между обязательствами и требованиями к нерезидентам) составила 811,9 миллиарда рублей, или около 4% ВВП. Стремительный рост задолженности, особенно в категории «просроченная», вызывает серьезную озабоченность, прежде всего, в связи с очень низким уровнем международных резервов.

2.37 *Очевидно, в недалеком будущем Россия прекратит субсидирование энергоносителей.* Экономика Беларуси получала выгоды от значительных косвенных субсидий от России в виде относительно дешевых поставок газа и возможности оплачивать импорт из России и других стран СНГ непосредственно за счет своего экспорта через бартерные операции. Дешевые поставки газа и бартер несколько облегчили положение Правительства и позволили ему увеличить прямые и косвенные субсидии отечественным производителям и населению. Соглашения, подписанные с Россией летом 2002 г., предоставили временную передышку в виде низких цен на газ, т.к. Беларусь платит за поставляемый Газпромом газ (почти 2/3 импортируемого газа) по тарифам, действующим на территории России. Однако к концу 2002 г. напряжение в отношениях между обеими странами возросло, так как задолженность по платежам за природный газ продолжала увеличиваться. В соответствии с новыми договоренностями, Беларусь должна будет платить по более высоким тарифам за газ, потребленный сверх установленного Газпромом лимита (10,2 миллиарда кубических метров) в 2002 и 2003 гг. Более того, в качестве предварительного условия дальнейшего предоставления

субсидий Газпром требует оплачивать поставки газа в денежной форме, а также покончить с неплатежами. Постепенное повышение внутренних цен на газ в России автоматически затронет и Беларусь. Быстрый рост этих цен (если Беларусь должна будет платить 50 долларов США за 1000 кубических метров газа, что составляет около 50% стоимости в Западной Европе) потребует, по оценкам экспертов, выделения 3,6% ВВП в виде дополнительного финансирования платежного баланса. Полный отказ от регулирования, в результате чего внутренняя цена на газ составит около 100 долларов США за 1000 кубических метров, очевидно, вызовет обширный экономический кризис, т.к. Беларуси потребуются затратить свыше 10% ВВП (что более чем в три раза превышает сегодняшние затраты) на импорт газа.

2.38 *Уязвимость банковской системы может усилиться.* Быстро падающая конкурентоспособность корпоративного сектора находит полное отражение в банковском секторе Беларуси. Согласно официальным данным, сомнительные, просроченные и пролонгированные кредиты в банковском секторе в 2001 г. составили не менее 2% ВВП. Планируемая оптимизация методологии классификации банковских кредитов и реструктуризация предприятий могут значительно увеличить этот показатель. Если сомнительные, просроченные и пролонгированные банковские активы увеличатся в два или три раза (что вполне возможно после того, как экономика Беларуси станет открытой для конкурентной борьбы с Россией), рекапитализация банков ляжет серьезным бременем на государственные финансы в условиях высоких процентных ставок. Расходы на выплату процентов для погашения дополнительных заимствований на реструктуризацию банков неизбежно вытеснят другие государственные расходы, такие как социальные трансферты и инвестиции в инфраструктуру.

2.39 Большой удельный вес убыточных предприятий в Беларуси отрицательно сказывается на способности банков взимать долги, особенно после резкого снижения уровня инфляции в ответ на политику, ориентированную на экономическую стабилизацию, и после возможного введения в стране российского рубля. Перед белорусскими банками также стоит сложная задача по обеспечению надежных уровней покрытия активов по их обязательствам, номинированным в иностранной валюте.

2.40 *Маловероятно, что нынешний план действий Правительства улучшит положение надолго.* Для решения нарастающих в секторе предприятий проблем, угрожающих фискальной устойчивости в среднесрочной перспективе, Правительство разработало Программу по улучшению финансового положения нефинансового сектора предприятий⁷. И хотя в этом документе представлена здравая оценка основных препятствий на пути повышения конкурентоспособности предприятий, рентабельности и общего улучшения финансового положения, задачи и цели Программы свидетельствуют о том, что главной целью руководства страны является не столько улучшение финансового состояния сектора предприятий, сколько «улучшение финансово-экономических показателей предприятий». Поэтому большинство мер ориентировано на показатели. Так, например, власти добиваются улучшения финансово-экономических показателей главным образом с помощью краткосрочных, в основном, административных мер, таких как: (i) ликвидация сверхнормативных товарных излишков; (ii) снижение цен на энергоносители для отдельных предприятий с энергоемкими технологиями; (iii) расчет по просроченным обязательствам путем сочетания реструктуризации долга, взаимозачетов (в частности, между различными уровнями Правительства), предоставления новых кредитов для финансирования потребностей оборотного капитала и (iv) использование современных энерго- и ресурсосберегающих технологий и повышение дисциплины при использовании различных административных нормативов и положений в целях снижения производственных и маркетинговых издержек.

2.41 Как отмечается в Программе, власти рассчитывают на то, что в значительной степени улучшение показателей произойдет за счет снижения налогов и сборов, продажи избыточных товарных запасов (что станет возможным благодаря применению Постановления Совета Министров

⁷ Принята Советом Министров 15 апреля 2002 г.

№ 259 в целях упрочения положения белорусских предприятий на внутреннем рынке), реструктуризации долга и нового целевого кредитования со стороны банков.

2.42 К сожалению, в Программе ничего не сказано о том, как вдохнуть новую жизнь в «развитие предпринимательства» и поднять «низкий уровень финансового управления и маркетинга» или «административное ценовое регулирование» (хотя перечень товаров и услуг, на которые распространяется регулирование цен, в течение 2002-2003 гг. должен быть постепенно сокращен), несмотря на то, что все это определено в качестве основных причин «серьезного финансового положения предприятий» в первом разделе *Программы*.

Долгосрочная проблема с ближайшими последствиями: пенсионная система

2.43 Одним из направлений, на котором Правительство сталкивается с серьезной фискальной проблемой, является государственная пенсионная система. Пенсионная система в Беларуси финансируется из текущих доходов, а не из фондов. При этой системе пенсионные пособия нынешних пенсионеров выплачиваются за счет взносов на социальное страхование, взимаемых с сегодняшних работников. В прошлом, до того, как вступила в силу новая политика Правительства в области зарплаты, денежные средства в пенсионную систему поступали стабильно, а страховые поступления в пенсионный фонд частично использовались для выплаты иных пособий, не связанных с пенсиями, таких как семейные пособия. Однако, начиная с 2001 г., с финансами системы возникло напряжение. В результате резких повышений заработной платы административными методами в течение 2001 г. вырос размер пенсий, при этом сократились поступления от субъектов хозяйствования, снизилась рентабельность и способность предприятий вносить средства в пенсионный фонд. Поэтому к концу первого квартала 2002 г. Фонд социальной защиты исчерпал все накопления за предыдущие годы.

2.44 Как и в других странах региона, в основе проблем пенсионной системы Беларуси лежат ухудшающаяся демографическая ситуация, снижение численности рабочей силы, перегрузка пенсионной системы нестраховыми выплатами, задолженность корпоративного сектора по страховым взносам. В результате возникших в прошлом десятилетии демографических и экономических проблем количество работников на одного пенсионера сократилось примерно с 2,2 в 1990 г. до менее чем 1,7 в настоящее время. Однако в Беларуси острота проблемы значительно усугублена высокими обязательствами пенсионной системы в виде повышения размера пенсионных пособий в зависимости от уровня заработной платы и слабостью корпоративного сектора, страдающего от избыточной рабочей силы, защищенной административными гарантиями занятости и оплаты труда.

2.45 Несмотря на демографические факторы, средства ФСЗ могли бы находиться в гораздо лучшем состоянии, если бы не быстрое повышение размера пенсионных пособий по сравнению с доходами работников. Средний размер пенсии в Беларуси повысился с 32,5% средней заработной платы в 1994 г. до 42,8% в 2001 г. В 2002 г. этот показатель продолжает оставаться высоким (41,6%). К 2001 г. совокупные расходы на пенсии выросли до свыше 25% от совокупных расходов на заработную плату (см. рис. 2.6).

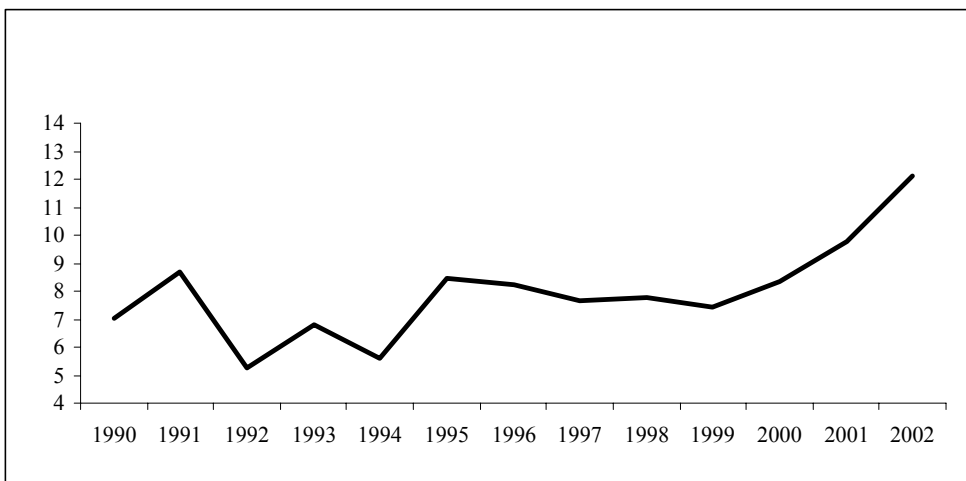
Рисунок 2.6: Фонд пенсионных выплат в процентном отношении к фонду заработной платы в экономике



Источники: Министерство статистики и анализа, расчеты экспертов МВФ.

2.46 Неудивительно, что сочетание демографических факторов и относительно устойчивого роста среднего размера пенсионных пособий явилось причиной возрастающей нагрузки на ФСЗ, государственные финансы и экономику. По оценкам, фонд пенсионных выплат увеличился с 18,1% расчетного фонда заработной платы в 1994 г. до 27% в первом квартале 2002 г. В процентном отношении к ВВП пенсионный фонд подскочил с 5,6% в 1994 г. до 12,1% в первом квартале 2002 г. (рисунок 2.7).

Рисунок 2.7: Фонд пенсионных выплат в процентном отношении к ВВП



Источники: Министерство статистики и анализа, расчеты экспертов МВФ.

2.47 Давление вышеуказанных факторов на ежедневное движение наличности ФСЗ полностью подтверждается быстрым сокращением его резервов в 2002 г. и появлением периодических задержек в выплате пенсий, о чем более подробно сказано во вставке 2.2.

Вставка 2.2: Финансы фонда социальной защиты в 2002-2003 гг.

Финансы фонда социальной защиты (ФСЗ) страдают вследствие увеличения размера пенсионных пособий и роста задолженности по страховым взносам в результате повышения в 2001 г. в административном порядке заработной платы. Фондом перенесено на первый квартал 2002 г. 46,7 миллиарда рублей сбережений предыдущих лет. По этим накопленным остаткам, размещенным на депозитах, ФСЗ получил в первом квартале в виде процентного дохода 2 миллиарда рублей. Однако к концу первого квартала в ФСЗ зарегистрирован отрицательный чистый объем наличности в размере 29,3 миллиарда рублей, поскольку за первые три месяца 2002 г. поток наличности ФСЗ оказался с дефицитом в 75,9 миллиардов рублей. Резервы ФСЗ составили 82% ежемесячных расходов по состоянию на 1 января 2001 г., 20% - на 1 января 2002 г. и всего 6% на 1 апреля 2002 г.

ФСЗ сохранил способность выплачивать в 2002 г. пенсионные и другие пособия только благодаря двум чрезвычайным мерам: (1) срочному вливанию в размере 76,5 миллиарда рублей (66,5 миллиарда в виде трансфертов и 10 миллиардов в виде кредитов) из республиканского бюджета и (2) задержке, до 1 ноября, индексации пенсий.

Что касается доходной части, то по состоянию на 1 мая 2002 г. задолженность по взносам с социального налога увеличилась до 118,5 миллиарда рублей, или на 30 миллиардов рублей в течение первых четырех месяцев. Маловероятно, что после повышения в 2001 г. в административном порядке заработной платы корпоративный сектор сможет внести все требуемые от него по закону взносы, не прибегая к заимствованиям. Правительство предприняло попытку прийти на помощь ФСЗ, потребовав, чтобы размер всех кредитов предприятиям, предоставляемых банками для выплаты заработной платы работникам, был достаточным для покрытия соответствующих взносов на социальное обеспечение.

Что касается расходной части, то финансы ФСЗ были значительно истощены перерасчетом пенсий в феврале 2002 г., что привело к 20%-ному увеличению размера среднемесячной пенсии. В результате расходы возросли на 34 миллиарда рублей в месяц (и составили 374 миллиарда рублей в год.). В соответствии с положением об индексации, пенсионные пособия подлежали корректировке с учетом роста средней заработной платы после повышения номинальной заработной платы на 10%. Правительство было вынуждено изменить порядок индексаций пенсий по росту заработной платы за квартал (вместо величины на месяц); при расчете пенсии не учитывается фонд заработной платы, с которого не поступили страховые взносы в ФСЗ. В результате индексация пенсий по росту заработной платы была отложена до ноября 2002 г. Установлено, что перерасчет по этому основанию производится не реже одного раза в год. Индексация минимальных пенсий производится с учетом ИПЦ четыре раза в год.

Прогнозные оценки властей, касающиеся потоков ФСЗ в 2002 г., и их бюджетные планы на 2003 г. могут оказаться слишком радужными, по крайней мере, по следующим трем причинам:

1. Устойчивый рост доходов прогнозируется исходя из допущения, что большая доля фонда заработной платы в экономике (39% в 2001 г. по сравнению с 32% в 1997 г.) может быть сохранена и в 2002 - 2003 гг. В действительности же рост номинальной заработной платы в корпоративном секторе должен существенно снизиться, чтобы обеспечить положительную рентабельность.
2. Маловероятно, что работодатели смогут выплачивать социальные налоги на повышенную заработную плату в полном объеме. В результате снижения прибыльности предприятий дальнейшее увеличение задолженности по социальным налогам до конца 2002 г. и в 2003 г. становится неизбежностью.
3. Пенсионные расходы по-прежнему слишком сильно привязаны к росту средней заработной платы. Пенсии по-прежнему будут корректироваться в зависимости от роста заработной платы, но более сдержанно. Поэтому любое очередное повышение заработной платы вызовет увеличение размера пенсий, а это усугубит как проблему занятости, так и способность работодателей выплачивать налоги на заработную плату.

Трудно будет достигнуть дальнейшего прогресса в выполнении налоговых требований. Соотношение между доходами от социальных налогов и расчетными обязательствами по платежам (на основании средней занятости, компенсаций и 36%-ной налоговой ставки) уже возросло с 80% в 1998-1999 гг. до примерно 85% в 2001 г., и его, очевидно, трудно будет поддерживать на соответствующем уровне.

Власти с готовностью признают в своих прогнозах растущий разрыв в **2003 г.** между доходами и расходами. По прогнозам ФСЗ, для поддержания движения его денежной наличности потребуются перевести из республиканского бюджета 261,8 миллиардов рублей. В то же время прогнозы ФСЗ налоговых поступлений в 2003 г. выглядят весьма оптимистичными. Ожидается рост налоговых поступлений на 42% в номинальном выражении – довольно высокий показатель, даже если учесть оптимистический прогноз Правительства в отношении экономического роста (6%) и прогнозирование инфляции на уровне 18-25%. По прогнозам специалистов МВФ, дефицит ФСЗ в 2003 г. может составить 251 миллиард рублей (0,8% ВВП).

Рекомендации по борьбе с фискальными рисками

2.48 Если посмотреть на фискальную картину Беларуси в целом, то становится ясно, что ее экономика подвержена значительным фискальным рискам. Некоторые из них являются результатом недоучета тех видов деятельности, которые оказывают существенное влияние на функционирование Правительства и бюджет, но не включаются ни в какие официальные отчеты. Другие представляют собой значительные уязвимые места в экономике, которые, в конце концов, станут проблемой для Правительства. К ним относятся серьезная слабость сектора государственных предприятий, вероятность существенного сокращения субсидий на энергоносители из России, ухудшение состояния банковской системы и нарастающие проблемы в пенсионной системе.

2.49 В то время как устранение вышеуказанных уязвимых мест может потребовать значительных средств за пределами бюджета, для Правительства важно признать, что в основе проблем, определенных в настоящей главе, лежат большая роль государства в экономике и многочисленные квази-фискальные виды деятельности, осуществляемые им. Без решения вопроса относительно масштабов и характера деятельности государства (как явных, так и скрытых) маловероятно, что эти проблемы будут успешно разрешены. Вопрос, который следует рассмотреть здесь, заключается в следующем: какие можно предпринять меры, либо непосредственно касающиеся бюджета, либо оказывающие на него значительное влияние, для борьбы с рисками системы? К ним относятся:

2.50 *Обеспечение наличия полного объема информации обо всех фискальных рисках во всех элементах системы.* С фискальными рисками невозможно справиться, если у Правительства отсутствует структура и четкое представление о всей совокупности фискальных рисков. Для этого необходимо осуществить ряд мер:

- Расширить охват счетов Правительства, включив в них все виды деятельности Правительства. В них необходимо отразить деятельность силовых министерств, которая в настоящее время не включена в бюджет, инновационные фонды, «собственные фонды министерств» и квази-фискальные дефициты. Сегодня отчеты по многим статьям представляются в Министерство финансов или имеются в Национальном банке. Без их включения в бюджет невозможно получить полную картину фискальной ситуации и фискальных рисков.
- Льготы, предоставляемые с помощью налоговых освобождений и других разрешений, также должны быть включены в бюджет в виде приложения. Отслеживать все освобождения от налогов, предоставляемые Президентскими указами и декретами, и исключать их. Тщательно контролировать деятельность безналоговых зон и ограничивать их рост.
- Разработать всеобъемлющую структуру для мониторинга всех аспектов прямых и условных обязательств. К ним относятся долговые обязательства, долговые гарантии, другие виды гарантий и потенциальные издержки, связанные с косвенными обязательствами, такие как рекапитализация банковской системы.
- Разработать и опубликовать обстоятельный баланс Правительства, отражающий чистую стоимость активов Правительства, а также государственных предприятий.

2.51 *Правительство должно тщательно проанализировать свои принципы финансирования, кредитования и предоставления гарантий.*

- Начиная с 2003 финансового года, резко ограничить (а в идеальном варианте – прекратить) практику использования кредитов Национального банка для финансирования государственного дефицита, государственных программ (таких как программа жилищного строительства) и рекапитализации коммерческих банков.
- Прекратить всякое кредитование Правительства, номинированное в валютах иных, чем рубли.
- Проанализировать и прекратить практику предоставления государственных гарантий по кредитам предприятиям, особенно по кредитам в иностранной валюте.
- Прекратить практику дачи банкам указаний на предоставление кредитов предприятиям.

- Воздерживаться от всяких соглашений по неттингу/ взаимозачетам.

2.52 *Следует уже теперь предпринять меры с целью подготовки к сокращению субсидий:*

- Ускорить реализацию программы по ликвидации перекрестного субсидирования.
- Разработать единую методологию определения тарифов на коммунальные услуги (в частности, на газ, электричество и воду) для всех потребителей на уровне, соответствующем себестоимости и рыночным условиям. Прекратить нынешнюю практику предоставления избирательных ценовых скидок стратегически важным предприятиям для повышения их прибыльности.
- Провести международный аудит и разработать план реструктуризации Белтрансгаза и Белтопэнерго.

2.53 *Следует также предпринять меры по поддержке потенциально жизнеспособных предприятий:*

- Прекратить практику, в соответствии с которой предприятия обязаны предоставлять различные ресурсы (финансовые и в натуре) для ежегодных посевных кампаний и аналогичных мероприятий (о чем шла речь в п. 2.17).
- Повысить степень реализации процедур банкротства, добиваясь того, чтобы нежизнеспособные предприятия не мешали деятельности устойчивых в финансовом отношении предприятий и не соперничали с ними за выделяемые ресурсы.
- Ускорить приватизацию, устранить все препятствия на пути к приватизации, притоку инвестиций и иностранного капитала, такие, например, как «золотая акция».

2.54 *Осуществление пенсионной реформы также будет иметь важнейшее значение для фискальной устойчивости Беларуси:*

- Пересмотреть подходы к индексации пенсионных пособий в целях обеспечения их соответствия сложившемуся экономическому климату.
- Разработать программу мер, направленных на ограничение числа пенсионеров, ужесточив требования, предъявляемые к лицам, выходящим на пенсию, с тем, чтобы в средне- и долгосрочной перспективе восстановить равновесие государственной пенсионной системы.
- Прекратить использование средств пенсионной системы для выплат досрочных пенсий, связанных с безработицей и семейных пособий, связанных с бедностью, разработав отдельную систему поддержки безработных и малоимущих.

2.55 Все вышеизложенное представляет собой широкомасштабные меры, которые влияют на ряд важных направлений в экономике (предприятия, банковскую и пенсионную систему). Вполне возможно также, что их реализация потребует привлечения средств, которые должны быть учтены в общей программе расходов Правительства, а также изменений в составе расходов. В конечном итоге, для того, чтобы Правительство работало эффективно, оно должно управлять этими фискальными рисками, одновременно сокращая расходы и в максимально эффективной степени используя имеющиеся в его распоряжении ресурсы. В главах III и IV более подробно рассмотрены способы достижения этих целей.