

**БЕЛАРУСЬ.**  
**ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ**  
**ГОСУДАРСТВЕННЫМИ РЕСУРСАМИ**

**ГЛАВА I. ВВЕДЕНИЕ**

1.1 **История вопроса.** После обретения в 1991 г. независимости Беларусь унаследовала один из самых высоких уровней жизни и один из самых лучших основных капиталов среди бывших республик Советского Союза. В то же время экономика республики в значительной степени зависела от связей с другими регионами бывшего СССР, откуда она получала 90% энергоносителей и 70% сырья. Кроме того, туда же практически полностью экспортировалась белорусская продукция. В результате Беларусь оказалась уязвимой к разрыву хозяйственных связей между бывшими республиками СССР начала 90-х гг.

1.2 Несмотря на некоторые начальные шаги по реформированию, в начале 90-х гг. резко снизился ВВП, а инфляция в 1995 г. превысила 700%. С 1994 г. Правительство вновь избранного Президента Лукашенко начало проводить новую экономическую политику, направленную на административную мобилизацию ресурсов для восстановления производственных связей и обеспечения более жесткой дисциплины при сохранении подавляющей части экономики в руках государства. Начиная с 1996 г., экономический рост становится положительным, однако уровень инфляции по-прежнему высок (см. таблицу 1.1).

**Таблица 1.1: Основные экономические показатели**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Прирост реального ВВП (%)	-10,4	2,8	11,4	8,4	3,4	5,8	4,7	4,7
ИПЦ (в среднем за период, %)	709,3	52,7	63,9	72,9	293,7	168,6	61,1	42,6
Валовое накопление основного капитала (% ВВП)	24,7	21,1	25,2	25,9	26,3	25,2	22,7	21,2
Прямые иностранные инвестиции (млн.долл.США)	14,7	105	349,5	201	443,2	119	95,5	227,4
Текущий счет платежного баланса (% ВВП)	-4,4	-3,6	-6,1	-6,7	-1,6	-2,6	-2,3	-2,0
Реальный эффективный валютный курс (1995=100)	100,0	102,5	82,9	96,4	96,5	96,5	102,5	103,2
Распространенность бедности (по национальному определению)	38,4	38,6	32,1	33,0	46,7	41,9	28,9	30,5

*Источники: Министерство статистики и анализа, Национальный банк, расчеты экспертов Банка.*

1.3 Путь перехода к рыночной экономике в Беларуси отличается от пути, избранного многими другими странами региона. Несмотря на то, что со временем некоторые меры административного контроля, включая регулирование валютного курса и ряда цен, были отменены, степень регулирования экономики остается очень высокой, а сама она находится преимущественно под контролем государства. Судя по всему, ни в промышленности, ни в сельском хозяйстве не проведено какой-либо значительной реструктуризации. Несмотря на принятие нового Инвестиционного кодекса, прямые иностранные инвестиции находятся на довольно низком уровне. В новом Банковском кодексе, принятом в июле 2000 г., ужесточается механизм пруденциального регулирования, хотя банки, в основном, остаются в собственности государства и обязаны по распоряжению Правительства предоставлять целевые кредиты национальной экономике.

1.4 В 1999 г. был заключен Договор о создании союзного государства, который оформил глубокие экономические связи Беларуси с Россией. В результате Беларусь получила значительные экономические выгоды, включая огромные субсидии на энергоносители и открытую границу,

обеспечивающую легкий доступ к российским рынкам. Недавно обе стороны договорились о транспортировке белорусских товаров на территории России по внутренним транспортным тарифам. Беларусь и Россия объявили своей общей целью создание монетарного союза и достижение потенциально более глубокой интеграции. Однако такая интеграция может иметь серьезные последствия для фискальной политики (см. вставку 1.1).

**Вставка 1.1: Последствия создания союза России и Беларуси для реформирования государственных расходов**

**Перспективы экономического и политического объединения России и Беларуси не ясны.** После подписания в 1999 г. Союзного договора процесс движения к монетарному объединению ускорился в 2002 г. с подписанием *«Совместного плана действий по введению единой валюты в Союзном государстве»* (СПД). Этим планом предусмотрено проведение ряда макроэкономических и структурных реформ, включая унификацию налогового и таможенного законодательства, бюджетные процедуры (в том числе Бюджетный кодекс, соответствующий российской модели) и, конечно же, создание монетарного союза. В целях поддержки интеграционного процесса Центральный банк России (ЦБР) предоставил Национальному банку Республики Беларусь кредит в размере 4,5 миллиарда рублей, обусловленный необходимостью действовать в соответствии с монетарной программой, подобной программе МВФ. Министерство финансов Российской Федерации также предоставило бюджетную кредитную линию в размере 100 миллионов долларов США, также обусловленную необходимостью проведения реформ. Однако политические события второй половины 2002 г. затрудняют возможность определения третьими сторонами дальнейших шагов в этом процессе.

**Действующими планами предусматривается быстрое продвижение к системе фиксированной привязки белорусского рубля и последующей «рублизации».** Национальный банк Республики Беларусь уже проводит по отношению к рублю политику «ползущей привязки валютного курса» (хотя монетарная политика фактически ориентирована на доллар). В соответствии с СПД, белорусский рубль в 2004 г. должен быть привязан к российскому рублю, который намечено ввести в Беларуси с 1 января 2005 г. Судя по всему, Национальный банк Республики Беларусь и ЦБР не достигли договоренности относительно административных процедур проведения монетарной политики в новой рублевой зоне, а также относительно того, следует ли вводить новую «союзную валюту» в 2008 г.

**Международный опыт долларизации свидетельствует о том, что жесткая привязка и рублизация будут иметь серьезные последствия для фискальной политики и потребуют проведения в кратчайшие сроки структурных реформ в Беларуси<sup>1</sup>.** Как в самое последнее время подтвердил опыт Аргентины, привязанный (фиксированный) валютный курс не может существовать долгое время при жесткой фискальной политике. В Беларуси, где, во избежание социальных потрясений, процесс перехода к рыночной экономике осуществляется постепенно, фискальная политика всегда традиционно была крайне жесткой, ей соответствовала монетарная политика, согласующаяся с высоким уровнем инфляции. Если белорусский рубль будет привязан к российскому, то Беларусь будет вынуждена ввести, в более или менее короткие сроки, монетарную политику, соответствующую уровню инфляции в России, который, по оценкам, в 2003 г. будет равен примерно 12%. Поэтому переход от 30-40%-ного уровня к существенно более низкому уровню потребует проведения гораздо более жесткой фискальной политики в Беларуси.

**Так, например, придется прекратить прямое финансирование Национальным банком Республики Беларусь бюджетного дефицита.** Все кредиты Национального банка Правительству надо будет ограничить финансированием от случая к случаю, вытекающим из операций на открытом рынке, осуществляемых исключительно на вторичном рынке по рыночным процентным ставкам. В результате, придется сократить объем средств, выделяемых на программу жилищного строительства (целевого получателя этих средств в настоящее время), и финансировать ее из незарезервированных источников.

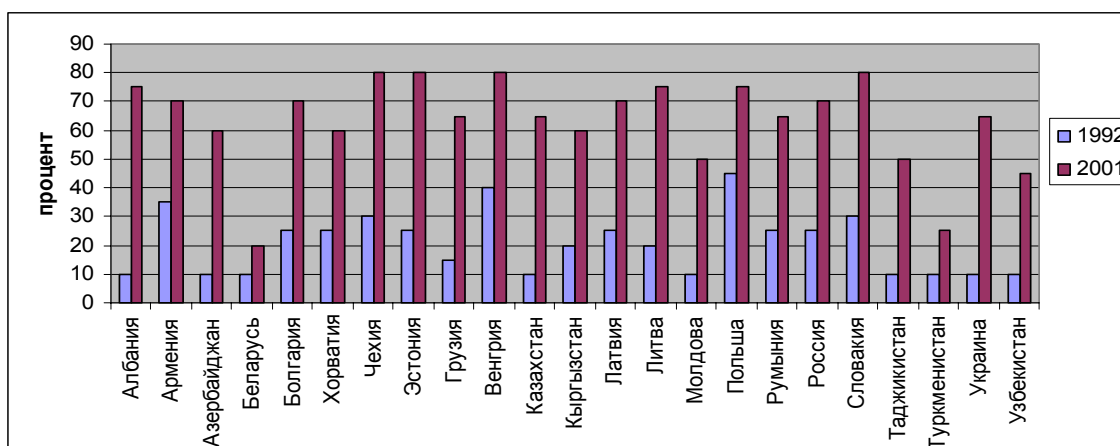
**Если вопрос создания валютного союза рассматривается всерьез (и даже если это не так), то авторы настоящего документа надеются, что для руководства страны Обзор окажется своевременным и полезным.** Для привлечения инвестиций и быстрого экономического роста Беларуси необходимо иметь низкий уровень инфляции. Однако если жесткая привязка или рублизация неизбежны, надо будет в кратчайшие сроки довести уровень государственных расходов до уровня, соответствующего значительно более низкому уровню инфляции. Для того, чтобы добиться и высоких темпов роста и низкого уровня инфляции, Беларусь должна пересмотреть роль государства в экономике (передав многие виды деятельности, осуществляемые в настоящее время Правительством, частному сектору) и повысить эффективность государственных расходов. Именно это и является целью настоящего Обзора государственных расходов.

<sup>1</sup> См. A.Berg and E.Borensztein, "The Pros and Cons of Full Dollarization", IMF Working Paper WP/00/50 (2000), находится: <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=3486.0>

1.5 Как отмечалось выше, одной из наиболее отличительных черт Беларуси является степень сохранения в руках государства экономической деятельности. Удельный вес занятых в частном секторе Беларуси составляет только около 11% от всех занятых в экономике. В большинстве других стран с переходной экономикой значительная часть деятельности переместилась из государственного сектора в частный (см. рисунок 1.1). Однако в Беларуси этого не произошло.

1.6 Такая значительная роль государства в экономической деятельности означает, что распределение государственных ресурсов имеет особо важное значение для достижения общих экономических результатов. Имевшие в последнее время тенденции, которые угрожали ликвидности и бюджетному балансу Правительства, говорят о незамедлительной необходимости обеспечения более рационального распределения государственных расходов. Экономический рост и снижение бедности будут в значительной степени определяться степенью эффективности использования государственных ресурсов в контексте общего снижения государственных расходов. В Стратегии сотрудничества Всемирного банка для Республики Беларусь на 2002-2004 гг. большое внимание уделяется необходимости обеспечения прозрачности и подотчетности в использовании государственных ресурсов. Настоящий документ представляет собой попытку разобраться в том, как используются государственные ресурсы в Беларуси.

**Рисунок 1.1: Доля частного сектора в ВВП в 1992 и 2001 гг.**



Источник: ЕБРР.

1.7 Три цели, к достижению которых должна стремиться любая бюджетная система, заключаются в следующем: (i) поддержание общей фискальной дисциплины, (ii) эффективное распределение ресурсов в соответствии с приоритетами Правительства, (iii) содействие эффективному использованию бюджетных средств. Эти три цели взаимосвязаны и дополняют друг друга. Без общей фискальной дисциплины невозможно добиться эффективного определения приоритетов и реализации. Укрепления внутренних систем управления с целью обеспечения эффективности нельзя добиться без жестких бюджетных ограничений. В то же время также маловероятно, чтобы фискальная дисциплина в условиях произвольного распределения ресурсов и неэффективной деятельности была устойчивой<sup>1</sup>. Таким образом, достижение этих целей служит основой как для оценки управления государственными ресурсами в Беларуси, так и для исчерпывающего понимания мер, необходимых для укрепления системы.

1.8 Исследование начинается в главе II с обзора финансового состояния Беларуси, где также выявляются нынешние, вызывающие беспокойство тенденции в экономике и государственных финансах, требующие снижения государственных расходов. Глава III посвящена распределению государственных ресурсов и последствиям распределительного процесса и самого распределения. В ней рассматриваются в определенной степени конкретные отраслевые вопросы без углубления в какую-либо конкретную отрасль. Цель главы – дать оценку системным вопросам при распределении ресурсов и определении для них приоритетов, которые могут помешать эффективному оказанию государственных услуг.

<sup>1</sup> См. Richard Allen and Daniel Tommasi, 2001, eds. *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*. Paris: OECD, p.19-20.

В главе IV рассматриваются институты, участвующие в бюджетном процессе и управлении, с целью определения способов повышения эффективности управления бюджетом. В ней использованы результаты работы, подготовленной для Оценки финансовой отчетности и финансовой дисциплины, а также отдельный, ранее подготовленный документ. Завершает исследование глава V. В ней дается набор рекомендаций, которые могут послужить основой для разработки плана действий, подлежащего согласованию с Правительством.