



Обзор государственных расходов в Республике Беларусь

Реформирование бюджетно-налоговой сферы в целях восстановления
устойчивого экономического роста

Часть 1



ВСЕМИРНЫЙ БАНК

Обзор государственных расходов в Республике Беларусь

**Реформирование бюджетно-налоговой сферы в целях восстановления
устойчивого экономического роста**

Часть 1

15 августа 2011 года

Департамент по управлению экономикой и борьбе с бедностью (ECSPE)
Регион Европы и Центральной Азии



ВСЕМИРНЫЙ БАНК

Вашингтон, Округ Колумбия

Денежные Единицы И Их Эквиваленты
 (по состоянию на 15 августа 2011 года)
 Денежная единица = белорусский рубль (BYR)
 1 доллар США = 5 028 белорусских рублей
Финансовый Год В Республике Беларусь
 1 января – 31 декабря

Аббревиатуры и Сокращения

PROST	Программный пакет для моделирования вариантов пенсионной реформы (Pension Reform Options Simulation Toolkit)	Минтруда	Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь
АПК	Агропромышленный комплекс	Минфин	Министерство финансов Республики Беларусь
БВФБ	Белорусская валютно-фондовая биржа	МФИ	Международные финансовые институты
Бел. руб.	Белорусский рубль	НАН	Национальная академия наук Беларуси
Белстат	Национальный статистический комитет Республики Беларусь	НБРБ	Национальный банк Республики Беларусь
ВВП	Валовый внутренний продукт	НДС	Налог на добавленную стоимость
ВНД	Валовой национальный доход	НИОКР	Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы
ВТО	Всемирная Торговая Организация	ОГР	Обзор государственных расходов
ГАСП	Государственная адресная социальная помощь	ООН	Организация Объединенных Наций
ГП	Государственные предприятия	ОЭСР	Организация Экономического Сотрудничества и Развития
ГРФП	Оценка государственных расходов и финансовой подотчетности	ПИИ	Прямые иностранные инвестиции
ЕС	Европейский Союз	ППС	Паритет покупательской способности
ЕЦА	Регион Европы и Центральной Азии	СНГ	Содружество Независимых Государств
ЖКХ	Жилищно-коммунальное хозяйство	СФС	Санитарные и фитосанитарные нормы
ЗЦР	Заем Всемирного банка на цели развития	ТС	Таможенный союз
ИПЦ	Индекс потребительских цен	Тыс. м ³	Тысяч кубических метров
ИЦП	Индекс цен производителей	ТЭЦ	Теплоэлектростанция
КГП	Кредитование в рамках государственных программ	УГФ	Управление государственными финансами
Минжилкомхоз	Министерство жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь	ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН
Минсельхозпрод	Министерство сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь	ФППСП	Фонд поддержки производителей сельскохозяйственной продукции
		ФСЗН	Фонд социальной защиты населения

Вице-президент:	Филипп Ле Уэру
Директор отдела Украины, Беларуси и Молдовы:	Мартин Райзер
Директор сектора:	Ивон Циката
Руководитель сектора:	Бену Бидани
Руководитель проекта:	Галина А. Винселетт
Со-руководитель проекта:	Себастьян Эккардт

Содержание

Выражение Благодарности	viii
Введение	ix
Краткое Содержание	x
Глава 1. Почему Беларуси необходима бюджетно-налоговая реформа?	1
А. Факторы макроэкономической уязвимости: Влияние на бюджетно-налоговую политику	2
В. Углубление структурных реформ: Последствия для бюджетно-налоговой политики	10
С. Вызовы в бюджетно-налоговой сфере	18
Глава 2. Сельское хозяйство: Ужесточение бюджетных ограничений	20
А. Институциональная структура сельскохозяйственного сектора	22
В. Расходы бюджета на поддержку сельскохозяйственного сектора	24
С. Структура расходов	27
D. Влияние бюджетной поддержки на эффективность работы сектора	33
E. Влияние международной торговой интеграции на реструктуризацию системы поддержки сельского хозяйства	37
F. Альтернативные варианты политики, их фискальные и социальные последствия	38
Глава 3. Энергетические услуги: Обеспечение финансовой устойчивости	43
А. Структура рынков энергоресурсов	44
В. Расходы бюджета на предоставление энергетических услуг	46
С. Влияние энергетических субсидий	51
D. Фискальные и социальные последствия планируемого реформирования энергетических тарифов	55
E. Альтернативные варианты политики, их фискальные и социальные последствия	60
Глава 4. Программы социальной помощи: Повышение адресной направленности	64
А. Расходы бюджета на программы социальной помощи: Динамика и состав	65
В. Эффективность расходов на программы социальной помощи	73
С. Точность адресной направленности расходов на социальную помощь	74
D. Альтернативные варианты политики, их фискальные и социальные последствия	78
Глава 5. Пенсионная система: Поддержание устойчивости	83
А. Динамика финансирования пенсионной системы в долгосрочной перспективе	84
В. Параметры пенсионной системы в настоящее время и сценарии реформ	87
С. Альтернативные варианты политики, их фискальные и социальные последствия	100
Библиография	104
Приложения	105

Перечень рисунков

Рисунок 0-1. Расходы бюджета в результате использования заниженных тарифов на энергию быстро увеличились	xv
Рисунок 0-2. Коэффициент демографической нагрузки* будет неуклонно увеличиваться... ...создавая дефицит в системе пенсионного обеспечения	xiix
Рисунок 0-3. Влияние на бюджет различных мер пенсионной реформы	xx
Рисунок 1-1. Субсидирование импорта энергоносителей из России сокращается	3
Рисунок 1-2. Улучшение условий торговли содействовало экономическому росту	3
Рисунок 1-3. Рост расходов при умеренном дефиците	5
Рисунок 1-4. В период кризиса в бюджете сформировались дисбалансы...	5
Рисунок 1-5. ...но состояние бюджета Беларуси было хорошим по сравнению с аналогичными странами региона	5
Рисунок 1-6. Экономический рост восстановился, но подвержен риску внешнего дисбаланса	6
Рисунок 1-7. Резкие скачки заработной платы в бюджетном секторе стимулировали рост внутреннего спроса	6
Рисунок 1-8. Дефицит счета текущих операций все в большей степени финансируется за счет привлечения заимствований... ...что усиливает нагрузку на бюджет в связи с расходами на обслуживание долга	7
Рисунок 1-9. Увеличение программ целевого кредитования и рекапитализация банков, ведущие к ухудшению состояния государственного бюджета	9
Рисунок 1-10. В Беларуси сохраняется высокий уровень государственных расходов...	12
Рисунок 1-11. ...что создает большую налоговую нагрузку	12
Рисунок 1-12. Высокие действующие ставки налогов в Беларуси	13
Рисунок 1-13. Структура расходов сектора органов государственного управления	15
Рисунок 1-14. Сохраняется высокий уровень государственной поддержки (% ВВП)	15
Рисунок 1-15. Оценки ГРФП по Беларуси и в среднем по региону ЕЦА*	17
Рисунок 2-1. Экспорт продовольственной продукции увеличился и в настоящее время положительным образом отражается на сальдо внешней торговли	22
Рисунок 2-2. В то время как расходы бюджета на сельское хозяйство остались на прежнем уровне, налоговые поступления от сельскохозяйственных предприятий снизились	24
Рисунок 2-3. ФППСП представляет собой наиболее крупный источник финансирования ежегодных бюджетных расходов на сельское хозяйство	26
Рисунок 2-4. Львиная доля расходов приходится на меры, относящиеся к «желтой корзине»	27
Рисунок 2-5. Среди мер «желтой корзины» лидируют субсидии на приобретение ресурсов (в % ВВП)	29
Рисунок 2-6. Меры «зеленой корзины» увеличились, но до сих пор остаются на низком уровне (в % ВВП)	31
Рисунок 2-7. Задолженность сельскохозяйственных предприятий резко растет (в текущих ценах, триллионов руб.)	32
Рисунок 2-8. Малые хозяйства имеют несоразмерные преимущества в получении сельскохозяйственных субсидий	33
Рисунок 2-9. Производительность труда и производительность капитала в сельском хозяйстве значительно ниже, чем в остальной части экономики	35
Рисунок 2-10. Окупаемость капиталовложений в сельском хозяйстве снизилась, несмотря на рост кредита	35
Рисунок 2-11. В то время как производственные издержки сельскохозяйственных предприятий растут, доходы не увеличиваются	36
Рисунок 2-12. Свыше половины хозяйств являются нерентабельными	36

Рисунок 2-13. Вступление в ВТО другого участника ТС может повлечь за собой ускоренное сокращение субсидий... ...что приведет к экономии бюджетных средств	38 38
Рисунок 3-1. Институциональная структура энергетического сектора в Беларуси	45
Рисунок 3-2. Беларусь импортирует природный газ по цене ниже европейской... ...но ценовая разница сокращается	46 46
Рисунок 3-3. Повышение тарифов для бытовых потребителей отставало от темпов роста производственных затрат	47
Рисунок 3-4. Уровень возмещения затрат за счет тарифов на оказание услуг бытовым потребителям резко снизился	48
Рисунок 3-5. Расходы бюджета на предоставление энергетических услуг по заниженным тарифам стремительно увеличивались	49
Рисунок 3-6. Затраты на энергоснабжение по заниженным тарифам финансируются за счет прямых бюджетных субсидий и перекрестного субсидирования	50
Рисунок 3-7. Энергетические субсидии способствовали удержанию расходов домохозяйств на коммунальные услуги на низком уровне... ...однако энергетические субсидии дают несоразмерные преимущества населению с более высокими доходами	52 52
Рисунок 3-8. Несбалансированная структура тарифов облагает скрытым налогом реальный сектор	53
Рисунок 3-9. Перекрестное субсидирование ограничивает чистую прибыль ГПО «Белэнерго»	54
Рисунок 3-10. Повышение стоимости топливных ресурсов вытесняет расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание и амортизационные отчисления	54
Рисунок 3-11. Инвестиционные потребности и планы энергетического сектора Сценарии динамики цен на природный газ	54 56
Рисунок 3-12. Необходимое повышение тарифов для бытовых потребителей является значительным, но при этом обеспечивает существенную экономию бюджетных средств	58
Рисунок 3-13. Повышение тарифов повлияет на показатели бедности	59
Рисунок 3-14. Моделирование воздействия повышения тарифов на разные категории населения	60
Рисунок 4-1. Беларусь перераспределяет более значительную долю ВВП через программы социальной помощи, чем большинство стран региона	66
Рисунок 4-2. Расходы на программы социальной помощи: Расходы на некоторые программы увеличились но на другие сократились	70
Рисунок 4-3. Удельный вес пособий на детей в общем объеме расходов на социальную помощь увеличился	70
Рисунок 4-4. Удельный вес программ, основанных на проверке нуждаемости, в общем объеме расходов на социальную помощь незначителен и является одним из самых низких в регионе	73
Рисунок 4-5. Программы социальной помощи обеспечивают позитивные результаты в социальной сфере Беларуси	73
Рисунок 4-6. Льготы не являются эффективным с точки зрения затрат способом преодоления бедности	74
Рисунок 4-7. Социальная помощь доходит до малообеспеченных, но точность адресной направленности может быть повышена	75
Рисунок 4-8. В целом, расходы на социальную помощь прогрессивны	76
Рисунок 4-9. Распределение пособий на детей	76
Рисунок 4-10. Адресная направленность льгот низкая	77
Рисунок 4-11. Распределение льгот по квинтильным группам домашних хозяйств в зависимости от потребления в расчете на человека в 2009 году	77

Рисунок 4-12. Льготы различаются по масштабу и точности адресной направленности	78
Рисунок 4-13. Социальные пособия являются значимой составляющей доходов наименее обеспеченных домашних хозяйств	78
Рисунок 5-1. Демографическая ситуация радикально изменится	84
Рисунок 5-2. Коэффициент демографической нагрузки будет неуклонно увеличиваться... ...изменяя соотношение плательщиков взносов и получателей пенсий	85
Рисунок 5-3. В пенсионной системе сформируется дефицит... ...на фоне снижения коэффициентов замещения	86
Рисунок 5-4. Пенсионный возраст является низким...	88
Рисунок 5-5. ...и многие пенсионеры продолжают работать	88
Рисунок 5-6. Сценарии реформы пенсионного возраста: Соотношение средней пенсии и средней заработной платы	90
Рисунок 5-7. Сценарии реформы пенсионного возраста: прогнозируемое сальдо бюджета пенсионной системы	90
Рисунок 5-8. Сценарии индексации пенсий: Средняя пенсия /средняя заработная плата	92
Рисунок 5-9. Сценарии индексации пенсий: Прогнозируемое сальдо бюджета пенсионной системы	92
Рисунок 5-10. Ставка взносов в пенсионный фонд в Беларуси является высокой по сравнению со странами региона	93
Рисунок 5-11. Сценарий пакета реформ: Средняя пенсия/средняя заработная плата	94
Рисунок 5-12. Сценарий пакета реформ: Прогнозируемое сальдо бюджета пенсионной системы	94
Рисунок 5-13. Перераспределение дохода в пенсионной системе	95
Рисунок 5-14. Условно-накопительные счета: Средняя пенсия/средняя заработная плата	99
Рисунок 5-15. Условно-накопительные счета: Сальдо бюджета пенсионной системы	99
Рисунок 5-16. Перераспределение дохода в системе условно-накопительных счетов	99
Рисунок 5-17. Влияние различных сценариев реформ на бюджет системы	100
Рисунок 5-18. Влияние различных вариантов реформ на средние коэффициенты замещения	101

Перечень вставок

Вставка 1-1. Проциклическая бюджетно-налоговая политика в Беларуси	4
Вставка 1-2. Виды квазифискальных операций	8
Вставка 1-3. Сильные и слабые стороны белорусской системы УГФ	17
Вставка 2-1. Классификация мер поддержки отечественных сельхозпроизводителей, принятая в ВТО	28
Вставка 2-2. Классификация мер поддержки сельского хозяйства в ТС	37
Вставка 3-1. Выставление счетов бытовым потребителям за услуги энергоснабжения	47
Вставка 3-2. Сценарии динамики цен на природный газ в 2011-2014 годах	56
Вставка 4-1. Пособия семьям в Республике Беларусь	69
Вставка 4-2. Пособия в рамках государственной адресной социальной помощи ГАСП	72
Вставка 5-1. Прогнозы PROST: Основные макроэкономические и демографические допущения	86
Вставка 5-2. Правила в отношении работающих пенсионеров в странах ЕС	89
Вставка 5-3. Опыт применения условно-накопительных счетов в некоторых странах	98

Перечень таблиц

Таблица 0-1. Варианты консолидации бюджета в % ВВП	xii
Таблица 0-2. Бюджетная поддержка сельского хозяйства в Беларуси	xiii
Таблица 1-1. Основные макроэкономические показатели, 2003-2010 годы	2
Таблица 1-2. Валовый внешний долг, по состоянию на 1 января 2011 года	7
Таблица 1-3. Структура налоговых доходов (в процентах от всех доходов)	12
Таблица 2-1. Финансовая поддержка сельского хозяйства в Беларуси	25
Таблица 2-2. Международное сопоставление бюджетной поддержки сельского хозяйства	26
Таблица 2-3. Рост урожайности нарастающим итогом, 2000-04 годы по сравнению с 2005-09 годами, в процентах	33
Таблица 2-4. Межстрановой сопоставительный анализ: показатели урожайности в сравнении с показателями внесения удобрений	34
Таблица 2-5. Фискальные и социальные последствия предлагаемых реформ	42
Таблица 3-1. Установленные Правительством Республики Беларусь целевые уровни тарифов для населения и бюджетные субсидии для компенсации перекрестного субсидирования	55
Таблица 3-2. Совокупный рост тарифов для бытовых потребителей, вытекающий из различных ценовых сценариев	57
Таблица 3-3. Фискальные и социальные последствия предлагаемых реформ	63
Таблица 4-1. Обзор программ социальной помощи и принципов их структурирования	67
Таблица 4-2. Влияние программ социальной помощи на уровень бедности и неравенства	74
Таблица 4-3. Прогнозируемые последствия отмены льгот	80
Таблица 4-4. Прогнозируемые последствия реформирования программы пособий на детей	81
Таблица 4-5. Фискальные и социальные последствия предлагаемых реформ	82
Таблица 5-1. Международное сравнение степени перераспределения в пенсионной системе	96
Таблица 5-2. Преимущества и недостатки системы условно-накопительных счетов	97
Таблица 5-3. Прогнозируемая экономия бюджетных средств в среднесрочной перспективе при различных сценариях пенсионной реформы (% ВВП)	101
Таблица 5-4. Фискальные и социальные последствия предлагаемых реформ	103

Выражение Благодарности

Данный отчет подготовлен группой экспертов из нескольких секторов под общим руководством Галины А. Винселетт и Себастьяна Эккарда (ECSPE). В состав группы вошли Марина Баканова, Светлана Будаговская, Мэриэм Ломайя, Руслан Пионтковский, Марина Сидоренко, Виктор Сулла (ECSPE), Матиас Грюнингер и Фелиция Прикоп (ECSS1), Пекка Салминен, Александр Шарабаров (ECSSD), Сергей Билецкий, Катерина Петрина и Аста Жвиниене (ECSHD). Анна Сокол и Кристофер С. Хамфри выступили редакторами русской и английской версии отчета соответственно. Лариса Гребенчук и Маурин Итепу обеспечили отличную поддержку на этапе подготовки отчета. Группа экспертов благодарна Photo.ByMedia.net за предоставленные фотографии для обложки отчета, а так же Ирине Олейник за рекомендации по оформлению и дизайну отчета.

Экспертную оценку отчета проводили Вольфганг Фенглер (ведущий экономист, AFTP2), Ивайло Изворски (ведущий экономист, EASPR) и Марайн Верховен (ведущий экономист, PRMPS). Работа экспертов осуществлялась под руководством и с учетом рекомендации Ивонн Циката, Бену Бидани, Билла Доротинского и Пабло Сааведра (ECSPE), а также Мартина Райзера (Директор отдела Украины, Беларуси и Молдовы, ECCU2). При составлении отчета также учтены комментарии коллег из Всемирного банка и МВФ, предоставленные в рамках внутренних презентаций и неформальных обсуждений.

Группа экспертов выражает благодарность Министерству финансов, Министерству по налогам и сборам, Министерству труда и социальной защиты, Министерству энергетики, Министерству жилищно-коммунального хозяйства, Министерству сельского хозяйства, Национальному статистическому комитету, Национальному банку и другим ведомствам за напряженную работу и помощь при подготовке данного отчета. Группа экспертов выражает особую благодарность первому заместителю Министра финансов Владимиру В. Амарину и начальнику главного управления бюджетной политики Максиму Л. Ермоловичу за общую координацию работы со стороны Правительства и за своевременное предоставление материалов, отзывов и комментариев.

Введение

В начале 2010 года Министерство финансов Республики Беларусь обратилось к Всемирному банку с просьбой предоставить рекомендации в отношении возможных вариантов проведения фискальных реформ по приоритетным направлениям бюджетной политики и их последовательности. В ответ на запрос Правительства была достигнута договоренность о проведении программного (двухэтапного) Обзора государственных расходов. В рамках первого этапа основное внимание уделялось формулированию: (i) общего описания структуры бюджета органов государственного управления и ключевых источников давления на бюджет; (ii) вариантов реформ (с учетом их влияния на бюджет) в области пенсионного обеспечения, социальной помощи, жилищно-коммунальных услуг и субсидирования сельскохозяйственного сектора. В данном отчете представлен анализ и рекомендации, выработанные по результатам первого этапа обзора. Вопросы, которые будут рассматриваться на втором этапе, будут определены в зависимости от осуществляемой программы реформ Правительства. Кроме того, на втором этапе варианты реформ будут сведены воедино и встроены в согласованную структуру макрофискальных параметров, при помощи которых могут быть оценены различные сценарии реализации.

Макроэкономическая среда значительно ухудшилась со времени первоначального обращения с просьбой о проведении настоящего обзора. Мягкая бюджетно-налоговая и денежно-кредитная политика, проводимая во второй половине 2010 года (накануне президентских выборов), усугубила уже существовавшие внешние дисбалансы и другие источники макроэкономической уязвимости. Нарастание проблем, обусловленных увеличением дефицита счета текущих операций, низким уровнем валютных резервов и неопределенностью в отношении внешнего финансирования, фактически привело к установлению системы множественных валютных курсов. Из-за отсутствия доверия множественность валютных курсов сохранилась даже после объявления Национальным банком Республики Беларусь в мае 2011 года об установлении нового целевого обменного курса. В настоящее время обсуждается план корректировки макроэкономической политики.

С учетом тенденций экономического развития за последние три года необходима программа корректировки макроэкономической политики в сочетании с программой структурных реформ, включающей значительный бюджетно-налоговый компонент. Несмотря на то, что корректировка обменного курса и внутреннего спроса помогут в краткосрочной перспективе, значительные внешние дисбалансы также требуют структурных преобразований экономики в среднесрочной перспективе. Программа структурных реформ будет направлена на (i) ужесточение бюджетных ограничений и реструктуризацию государственного сектора экономики; (ii) улучшение инвестиционного климата с целью создания благоприятных условий для привлечения ПИИ и увеличения частного сектора экономики; и (iii) сокращение масштаба государственного управления экономикой при одновременном укреплении системы социальной защиты. Эти три указанных направления охватывают значительную программу фискальных реформ. Таким образом, в ОГР предлагаются альтернативные варианты реформ с целью решения задач, связанных не только с консолидацией бюджета, но также и с необходимым углублением структурной трансформации экономики Беларуси. Рекомендации по мерам экономической политики заключаются в уменьшении зоны влияния государственного сектора и формировании эффективного государственного сектора в Беларуси при сокращении его размеров, что следует сопровождать надлежащими мерами по смягчению последствий для наиболее уязвимых групп населения.

Краткое Содержание

Потенциальные макроэкономические и структурные проблемы

Перед Беларусью стоят серьезные задачи в бюджетно-налоговой сфере, вытекающие из структурных характеристик экономической модели страны. Несмотря на то, что на протяжении большей части 2000-х годов дефицит бюджета удерживался на умеренном уровне, размер сектора органов государственного управления и масштаб его воздействия на экономику сдерживали развитие частного сектора. Экономическая модель Беларуси, предусматривающая ведущую роль государства и основанная на незавершенной реструктуризации сектора предприятий и широком перераспределении доходов, находит свое выражение в значительных расходах бюджета на различные трансферты и субсидии домашним хозяйствам и предприятиям. Несмотря на значительную консолидацию бюджета, предпринятую за последние три года, расходы сектора органов государственного управления в республике по-прежнему составляют около 44 процентов ВВП. Это на 3 процентных пункта больше, чем в среднем по региону и примерно на 5 процентных пунктов выше, чем в странах с аналогичным уровнем дохода на душу населения. Обусловленные этим размер и структура налоговой нагрузки снижают конкурентоспособность экономики. Широкое распространение получили квазифискальные операции, включая установление заниженных тарифов на коммунальные услуги для домашних хозяйств и целевое кредитование государственных предприятий. Целевое кредитование, размеры которого составили свыше 8 процентов ВВП в 2010 году, и растущие расходы на рекапитализацию государственных банков представляют собой угрозу целостности бюджетно-налоговой и общей макроэкономической ситуации в Беларуси.

В середине 2011 года, в условиях тяжелого кризиса обменного курса и платежного баланса, Правительству необходимо проводить строго упорядоченную стратегию макроэкономической корректировки в сочетании с надежной программой структурных реформ. Стимулирующая денежно-кредитная и бюджетно-налоговая политика способствовала экономическому росту в 2010 году, однако быстро растущий дефицит счета текущих операций привел к формированию значительной потребности во внешнем финансировании. Для восстановления внешнего баланса необходимо незамедлительно реализовать макроэкономическую корректировку в целях сдерживания внутреннего спроса за счет сочетания ужесточения денежно-кредитной политики, включая сокращение программ целевого кредитования, девальвации обменного курса и консолидации бюджета. Что касается бюджетно-налоговой политики, основная часть корректировки приходится на расходную часть, учитывая и без того высокую налоговую нагрузку в Беларуси. В краткосрочной перспективе ужесточение бюджетно-налоговой политики может быть достигнуто путем увеличения поступления налогов в номинальном выражении в результате роста инфляции, сокращения капитальных расходов, замораживания заработной платы в бюджетном секторе, сокращения расходов на государственные программы жилищного строительства и программы субсидирования предприятий сельскохозяйственного сектора.

Для решения текущих макроэкономических проблем, наряду с неизбежным сдерживанием расходов бюджета, необходимы более глубокие бюджетно-налоговые реформы, которые должны быть

направлены на устойчивое сокращение доли государственного сектора. Это потребует рационализации расходов, начиная с неэффективного субсидирования потребителей и производителей и решения будущих проблем с дисбалансами в пенсионной системе, связанных со старением населения, что позволит произвести устойчивое сокращение высокой налоговой нагрузки, которая ограничивает конкурентоспособность Беларуси. Эти реформы должны сопровождаться повышением адресной направленности системы социальной защиты для смягчения социальных последствий ускоренной реструктуризации экономики.

В данном программном Обзоре государственных расходов (ОГР) предлагаются варианты мер бюджетно-налоговой политики для одновременного решения задач консолидации бюджета и структурных проблем, в значительной мере связанных с бюджетно-налоговой политикой. Данная программная работа преследует три цели. Во-первых, она направлена на определение возможных вариантов экономии средств по отдельным направлениям бюджета с тем, чтобы способствовать макроэкономической корректировке и одновременно оказать содействие в реализации структурных реформ в экономике. Во-вторых, она дает количественную оценку влияния мер по рационализации расходов на бюджет. В-третьих, в ОГР используется новый подход на основе системного объединения анализа влияния предлагаемых реформ на перераспределение и их социальных последствий, особенно в части воздействия на наиболее уязвимые слои населения.¹ Анализ и рекомендуемые меры экономической политики в первой части программного ОГР сосредоточены на четырех направлениях: рационализация поддержки сельского хозяйства, достижение финансовой устойчивости энергетического сектора, повышении адресной направленности расходов на социальную помощь и содействие устойчивости пенсионной системы.

Ежегодная экономия бюджетных средств в результате реализации предложенных в данном докладе вариантов фискальных реформ в среднем оценивается в размере 3,9 процента ВВП на чистой основе в среднесрочный период. Для обеспечения такой экономии бюджетных средств в среднесрочном периоде (2012–2015 годы) структурное преобразование программы расходов необходимо начать с решения проблем неэффективного субсидирования потребителей и производителей в энергетике, сельском хозяйстве и других отраслях экономики, а также с осуществления параметрических изменений системы пенсионного обеспечения. Прогнозируется, что сокращение общего объема энергетических субсидий для домашних хозяйств в реальном выражении будет идти более умеренными темпами в 2011 году, так как для компенсации значительного воздействия обменного курса на цены импортируемых энергоносителей потребуются существенно увеличить тарифы. Тем не менее, в 2012 и 2013 годах темпы корректировки тарифов необходимо будет ускорить, одновременно расширяя систему адресной социальной помощи, чтобы оградить домашние хозяйства с низкими доходами от негативных последствий. Сокращение субсидирования сельскохозяйственных предприятий в 2011 году может быть умеренным в номинальном выражении, однако темпы такого сокращения необходимо будет повышать в 2012–2014 годах в целях обеспечения достаточного фискального пространства для снижения налогового бремени.

С учетом предусмотренных структурных изменений в программе расходов, воздействие данных реформ на бюджет будет выходить за рамки четырехлетнего расчетного периода. Запланированные пенсионные реформы будут способствовать переходу системы на устойчивый путь долгосрочного развития, смягчая последствия демографических изменений. Реформирование тарифов на коммунальные услуги и

¹ Следует отметить, что представленный здесь анализ социальных последствий не дает количественную оценку влияния макроэкономической корректировки, которая будет проводиться в стране в ближайшем будущем для стабилизации экономики.

Таблица 0-1. Варианты консолидации бюджета в % ВВП

	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
КРАТКОСРОЧНЫЕ МЕРЫ УЖЕСТОЧЕНИЯ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ*				
Экономия средств в результате ужесточения бюджетно-налоговой политики	-1,7%	-1,2%	-0,9%	-0,4%
Капитальные расходы	-1,0%	-0,5%	-0,5%	0,0%
Товары и услуги	-0,3%	-0,3%	0,0%	0,0%
Ограничение роста заработной платы в бюджетном секторе	-0,4%	-0,4%	-0,4%	-0,4%
Заработная плата	-0,3%	-0,3%	-0,4%	-0,3%
Взносы в Фонд социальной защиты населения	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
СТРУКТУРНАЯ КОРРЕКТИРОВКА ОТДЕЛЬНЫХ СТАТЕЙ РАСХОДОВ БЮДЖЕТА**				
Рационализация субсидирования сельского хозяйства (сокращение расходов на меры «желтой корзины» до 10 % валовой продукции сельского хозяйства)	-0,80%	-1,10%	-1,10%	-1,50%
Рационализация субсидирования сельского хозяйства (экономия средств по базовому сценарию, предусмотренному в рамках таможенного союза)	-0,30%	-0,50%	-0,60%	-1,10%
Рационализация субсидирования сельского хозяйства (экономия средств в рамках сценария ускоренного реформирования дополнительно к базовому сценарию)	-0,50%	-0,60%	-0,50%	-0,30%
Реформирование тарифов на коммунальные услуги (Базовый сценарий цен на импортируемый газ***)	-1,00%	-1,60%	-1,80%	-2,20%
Повышение тарифов ГПО «Белэнерго» на тепловую энергию для промышленных потребителей до уровня возмещения затрат	-0,06%	-0,10%	-0,11%	-0,14%
Отмена льготных тарифов на электроэнергию и газ, предоставляемых по решениям Минэкономики на несистемной основе.	-0,30%	-0,50%	-0,60%	-0,70%
Повышение тарифов на тепло-, электроэнергию и газ для бытовых потребителей до уровня возмещения затрат	-0,60%	-1,00%	-1,10%	-1,40%
Рационализация льгот в рамках системы социальной защиты	-0,40%	-0,40%	-0,40%	-0,40%
Отмена регрессивных льгот	-0,20%	-0,20%	-0,20%	-0,20%
Отмена прогрессивных льгот (дополнительная экономия средств)	-0,10%	-0,10%	-0,10%	-0,10%
Расширение масштабов адресной социальной помощи	0,80%	0,87%	0,89%	0,94%
Запланированное расширение для сокращения последствий корректировки	0,50	0,50	0,50	0,50
Для снижения последствий сокращения льгот	0,20%	0,20%	0,20%	0,20%
Для снижения воздействия реформирования тарифов на коммунальные услуги (для домашних хозяйств за чертой бедности)	0,10%	0,17%	0,19%	0,24%
Пакет пенсионных реформ (отмена возможности досрочного выхода на пенсию, увеличение пенсионного возраста, индексация цен, ставка взносов – 24 %)	-0,30%	-0,50%	-0,60%	-0,80%
ПОТЕНЦИАЛЬНАЯ ЭКОНОМИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ В РЕЗУЛЬТАТЕ ПРЕДЛОЖЕННЫХ РЕФОРМ	-3,37%	-3,90%	-3,95%	-4,34%

Источник: Расчеты экспертов Всемирного банка.

Примечания: *Предположения основываются на планах Правительства на среднесрочную перспективу: 1) Капитальные расходы и расходы на товары и услуги: краткосрочное сокращение в размере 1 процента ВВП в 2012 году, за которым последует возврат на уровень 2010 года к 2015 году. 2) Ограничение заработной платы: рост реальной заработной платы в соответствии с ростом ВВП.

**Меры в поддержку структурной корректировки расходов и оценка связанного с ними воздействия на бюджет основаны на выводах Глав 2-5 данного отчета.

***В качестве целевых уровней возмещения затрат за счет тарифов на энергетические услуги для домашних хозяйств используются показатели, утвержденные среднесрочными программами Правительства Республики Беларусь. Оценки влияния реформирования тарифов на коммунальные услуги на бюджет и социальную сферу в соответствии с различными сценариями изменения цен на газ представлены в Главе 3 настоящего отчета. Данные, представленные в таблице, соответствуют базовому сценарию, фактическая экономия может быть более значительной в случае более быстрого роста цен на газ.

рационализация субсидирования сельскохозяйственных предприятий, несмотря на некоторое увеличение давления на расходную часть в краткосрочной перспективе в связи с ростом цен на энергоносители, также приведут к восстановлению долгосрочной финансовой жизнеспособности этих секторов. В целом, такое реформирование расходной части бюджета позволит сократить размер государственного сектора, обеспечив устойчивое с точки зрения бюджета сокращение налоговой нагрузки при сохранении необходимого объема средств для осуществления государственных капитальных вложений и защиты уязвимых групп населения от негативных последствий кризиса. Общие результаты анализа и рекомендации по каждому из этих четырех направлений бюджета представлены ниже.

Рационализация поддержки сельского хозяйства

Нереформированное и неэффективно функционирующее сельское хозяйство Беларуси является бременем для государственного бюджета. Удельный вес сектора в ВВП составляет 8 процентов, при этом он получает до 5 процентов ВВП в виде государственной поддержки. На долю сельского хозяйства приходится значительный объем бюджетной поддержки, включая налоговые льготы и бюджетные расходы, что составляет 67 процентов сельскохозяйственного ВВП. Результаты такой широкомасштабной поддержки вызывают обеспокоенность: сектор является в значительной мере нерентабельным и характеризуется наличием предприятий со стремительно растущим уровнем задолженности, зачастую гарантированной государством, что обуславливает дополнительную необходимость в получении государственной поддержки (Таблица 0-2).

Таблица 0-2. Бюджетная поддержка сельского хозяйства в Беларуси

Общая бюджетная поддержка сельского хозяйства*, в процентах от:	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
ВВП	5,0	5,5	5,5	4,7	5,2
Валовой продукции сельского хозяйства	25,4	27,9	29,7	24,1	26,7
Сельскохозяйственного ВВП	63,8	69,5	73,7	59,1	66,7

Примечание: * Бюджетная поддержка включает расходы бюджета и налоговые льготы.

Источники: Белстат, Минфин, Минсельхозпрод, Институт системных исследований в АПК НАН Беларуси.

На долю сельскохозяйственных субсидий приходится самая значительная часть расходов, а расходы на общественные блага, не оказывающие искажающее воздействие, ограничены. Рост субсидий был обусловлен повышением цен на средства сельскохозяйственного производства, а также увеличением расходов на субсидирование процентов по кредитам и исполнение предъявленных гарантий, которые были выданы при целевом кредитовании сектора. В 2009–2010 годах капитальные расходы снизились до 5 процентов от совокупных расходов на сельское хозяйство по сравнению с максимальным значением, составившим почти 11 процентов. Согласно принятой в ВТО классификации поддержки сельскохозяйственного сектора, на долю мер из «желтой корзины» (меры государственной поддержки, оказывающие искажающее воздействие на рынок и в торговлю) приходится наибольший объем расходов, в то время как удельный вес рыночно-нейтральных мер из «зеленой корзины» остается на низком уровне.

Цель сельскохозяйственной политики заключается в поддержке производителей сельскохозяйственной продукции и защите потребителей за счет поддержания низких цен на продовольствие, однако принимаемые в настоящее время меры политики искажают стимулы для развития отрасли и подрывают ее финансовую жизнеспособность. Издержки сельскохозяйственного производства быстро возросли вследствие повышения цен на удобрения и прочие средства сельскохозяйственного производства, в то время как механизмы ценового регулирования и искусственно поддерживаемые на низком уровне закупочные цены вызвали снижение доходов хозяйств. Производительность труда и капитала в сельском хозяйстве намного ниже, чем в других отраслях экономики, а его рентабельность снижается, причем около половины сельскохозяйственных предприятий Беларуси являются нерентабельными. Государственная поддержка и льготные кредиты позволили избежать необходимой реструктуризации нерентабельных предприятий и привели к неэффективной работе сельскохозяйственных предприятий, их низкой производительности и тенденции к дальнейшему снижению этого показателя.

Программа реформирования сельского хозяйства требует реализации совокупности взаимосвязанных фискальных и структурных реформ по трем направлениям:

1. **Сокращение государственного контроля и регулирования сельскохозяйственной отрасли.** Структурные реформы позволили бы создать условия для постепенного отказа от государственного контроля и поддержки на протяжении цепочки создания добавленной стоимости в сельском хозяйстве, включая упразднение целевых показателей по объемам производства и обеспечению занятости, а также отмену регулирования заработной платы и цен (как на производимую продукцию, так и на производственные ресурсы), повышение управленческой свободы хозяйств и возможную приватизацию балансовых активов хозяйств.
2. **Расширение и диверсификация не оказывающих искажающего воздействия мер поддержки («зеленая корзина»).** Часть значительного объема расходов на меры «желтой корзины» следует перенаправить на цели реализации мер «зеленой корзины». Такие меры позволили бы укрепить конкурентоспособность сельского хозяйства республики в долгосрочной перспективе.
3. **Сокращение оказывающих искажающее воздействие субсидий («желтая корзина»).** Система предоставления постоянных субсидий для приобретения ключевых ресурсов для сельскохозяйственного производства, таких как удобрения и семена, искажает стимулы для производителей и может привести к использованию неэффективных технологий производства. Акцент может быть смещен на «умные рыночные» субсидии для продукции, которая обладает сравнительными преимуществами, чтобы после упразднения государственной поддержки предприятия сохранили устойчивость и конкурентоспособность.

Либерализация экономики и реструктуризация сельскохозяйственного сектора будут содействовать усилению экономического эффекта и сокращению потребности в государственной поддержке. Либерализация будет содействовать переходу трудовых ресурсов из сельского хозяйства в отрасли с более высокой отдачей, а также из сельской местности в города. Существующая дорогостоящая система поддержки сельского хозяйства была предназначена для поддержания занятости в отрасли. Сокращение поддержки/субсидий и либерализация отрасли неизбежно приведут к высвобождению трудовых ресурсов в сельском хозяйстве. Для минимизации социальных последствий реформирования данного сектора могут

использоваться денежная выплата на цели адаптации к изменениям, пакеты пенсионного обеспечения и профильная переподготовка кадров.

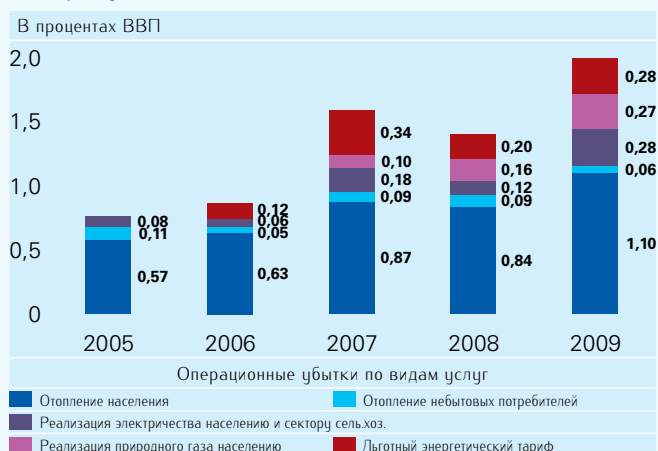
Обеспечение финансовой устойчивости энергетических услуг

Рост цен на энергоносители, импортируемые из России, оказывает серьезное воздействие на энергетический рынок. Около 97 процентов электроэнергии Беларуси производится на основе переработки природного газа на ТЭЦ. Хотя цена импортных поставок все еще ниже уровня европейских рыночных цен, цена импортируемого природного газа увеличилась более чем в три раза за последние пять лет.

Бюджетные расходы в результате заниженных энергетических тарифов составляют около 2 процентов ВВП.

Несмотря на повышение энергетических тарифов для бытовых потребителей в номинальном выражении, в реальном выражении они оставались неизменными с 2005 года, в то время как операционные убытки предприятий коммунального обслуживания увеличились до 1,7 процента ВВП в 2009 году. Услуги теплоснабжения для бытовых потребителей представляют собой крупнейший источник убытков, на долю которого приходится 1,1 процента ВВП, в то время как на теплоснабжение небытовых потребителей приходится еще 0,06 процента ВВП. Операционные убытки ГПО «Белэнерго» от продажи электроэнергии бытовым потребителям составили 0,28 процента ВВП. ГПО «Белтопгаз» несет убытки от продажи газа бытовым потребителям в размере 0,27 процента ВВП. Помимо этого, около 130 промышленных потребителей пользуются льготными тарифами на электричество, теплоснабжение и газ, что увеличивает общий объем энергетических субсидий на 0,28 процента ВВП.

Рисунок 0-1. Расходы бюджета в результате использования заниженных тарифов на энергию быстро увеличились



Источники: Минфин, Белэнерго, ЖКХ, расчеты экспертов Всемирного банка.

Энергетические субсидии финансируются посредством прямых бюджетных субсидий, а также—все в большей степени—посредством сложной системы перекрестного субсидирования за счет прибыли от продажи энергии небытовым потребителям. Явные бюджетные субсидии, выделяемые ЖКХ из средств местных бюджетов, покрывают лишь малую долю в размере 0,3 процента ВВП или приблизительно 15 процентов от совокупного объема государственного финансирования сектора. Львиная доля затрат предприятий коммунального обслуживания стала финансироваться за счет перекрестного субсидирования одних услуг и одних потребителей за счет других. Перекрестное субсидирование, в основном за счет прибыли от поставок электроэнергии и газа для небытовых потребителей, увеличилось в реальном выражении почти в два раза с 0,8 процента ВВП в 2005 году до 1,7 процента ВВП в 2009 году.

Энергетические субсидии являются неадресными и в значительной степени несправедливыми, снижают стимулы для повышения энергоэффективности и лишают сектор тех финансовых средств, которые необходимы для осуществления инвестиций в замену основных активов и текущих мероприятий по техническому обслуживанию. 30 процентов домашних хозяйств с самыми высокими доходами получают 45 процентов от общей суммы субсидий на коммунальные услуги, в то время как на долю 30 процентов хозяйств с наименьшей долей доходов приходится 15 процентов таких субсидий. Более того, низкие цены на энергетические услуги также искажают ценовые ориентиры для домашних хозяйств, что ведет к неэффективному энергопотреблению, в то время как перекрестное субсидирование бытовых потребителей за счет тарифов для небытовых потребителей является скрытым налогом на предпринимательский сектор, увеличивая и без того большую налоговую нагрузку.

С учетом роста энергетических издержек, Правительство планирует перейти к 2014 году к системе ценообразования на энергетические услуги на основе учета затрат и достичь экономии бюджетных средств в размере 1–2,6 процента ВВП в год². Для выхода на заявленные целевые показатели уровня возмещения затрат необходимо значительное повышение тарифов. Тарифы на теплоснабжение для бытовых потребителей предполагается повышать активнее всего: их рост составит от 112 до 256 процентов к 2014 году в зависимости от уровня цен на импортируемое топливо. Диапазон повышения тарифов на природный газ и электроэнергию нарастающим итогом (в реальном выражении) составит от 110 до 233 процентов и от 63 до 108 процентов соответственно. При отсутствии реального повышения тарифов для бытовых потребителей прогнозируемый объем бюджетного и перекрестного субсидирования на 2011–2014 годы составит от 1,9 до 3,9 процента ВВП в год в зависимости от уровня цен на природный газ.³

Результаты анализа подтверждают необходимость комплексного реформирования энергетической политики с целью снижения нагрузки на бюджет и формирования энергетического сектора, способного удовлетворить потребности страны. Согласно результатам анализа, возможные варианты реформ могут осуществляться по трем основным направлениям:

- 1. Реформирование тарифов с целью улучшения финансовой жизнеспособности оказываемых энергетических услуг и снижения нагрузки на бюджет вследствие заниженных тарифов.** Несмотря на то, что реформирование тарифной политики является весьма деликатным вопросом, опыт других стран показывает, что эти шаги могут быть политически целесообразными и эффективными с точки зрения бюджета в случае их осуществления в сочетании с компенсационными мерами, направленными на восстановление снизившейся покупательной способности, в особенности в случае малообеспеченных слоев населения, посредством оказания адресной социальной помощи (что рассмотрено ниже).
- 2. В тех случаях, когда тарифы установлены ниже уровня возмещения затрат, финансирование должно быть более прозрачным и запланированным в бюджете в виде прямого субсидирования цены для конечного потребителя.** Это позволит снизить фискальные риски и применить процедуру

2 В основе расчетов лежат четыре альтернативных сценария цен на газ: (i) прогнозные расчеты доклада «Глобальные экономические перспективы»; (ii) / (iii) сокращение/увеличение цен на 20 процентов по сравнению с (i); (iv) та же цена, что и цена на малосернистый мазут.

3 Для стимулирования эффективного потребления энергоресурсов и предотвращения существенного роста энергетических тарифов Правительство Беларуси также рассматривает возможность введения дифференцированных тарифов на газ, электроэнергию и водоснабжение. На момент подготовки проекта настоящего отчета подробная информация по данному предложению отсутствовала.

определения приоритетности затрат к ресурсам, предназначенным для удешевления энергетических тарифов, как это делается в отношении других конкурирующих программ расходов.

3. **Укрепление регуляторной среды энергетического сектора с целью создания более благоприятных условий для частных инвестиций и конкуренции.** Приоритетные реформы должны быть направлены на предоставление энергетическим компаниям возможности привлекать финансирование на коммерческих условиях и повышать свою эксплуатационную, управленческую и финансовую эффективность.

Повышение адресной направленности расходов на социальную помощь

В Республике Беларусь функционирует одна из наиболее масштабных систем социальной помощи в регионе, общий объем расходов на которую составляет 2,7 процента ВВП при охвате почти половины населения страны. В 2009 году расходы на различные социальные трансферты и программы поддержки доходов в республике составили 3,6 триллиона бел. руб. (3,1 миллиарда долларов США по обменному курсу с корректировкой на ППС). Этот уровень расходов примерно на 67 процентов выше среднего показателя по региону. На долю программ социальной помощи приходится свыше 6 процентов расходов консолидированного бюджета сектора органов государственного управления. Более 80 процентов этих расходов финансируются через Фонд социальной защиты населения (ФСЗН) Министерства труда и социальной защиты; остальная часть средств выделяется из государственного бюджета.

В программах социальной помощи преобладают категориальные трансферты, тогда как на долю программ, основанных на оценке нуждаемости, приходится незначительная часть расходов. Расходы на социальную помощь охватывают 14 основных программ с различными целями, ресурсным обеспечением и критериями назначения пособий. Наиболее масштабными программами в плане расходов являются различные пособия на детей и пособия по временной нетрудоспособности и лечению. Кроме того, действует около 32 категориальных льгот и субсидий, предоставляемых ветеранам войны, инвалидам и другим категориям граждан по оплате различных услуг, начиная от льгот по оплате проезда на общественном пассажирском транспорте и до льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг. Удельный вес программ, основанных на проверке нуждаемости для поддержки малообеспеченных семей, остается незначительным, составив лишь около 0,05 процента ВВП в 2009 году, что значительно ниже среднего показателя по региону. Критерии оценки нуждаемости используются при назначении помощи лишь в четырех из 14 программ.

Несмотря на то, что программы социальной помощи обеспечивают широкий охват малообеспеченного населения, их адресная направленность является низкой, поскольку пособиями, в особенности льготами, по-прежнему пользуются получатели, которые относятся к более высоким децильным группам распределения доходов. Программы социальной помощи в Беларуси имеют широкий охват среди наименее обеспеченных домашних хозяйств: 82 процента из 10 процентов наименее обеспеченных домашних хозяйств отмечают факт получения того или иного вида пособий. При этом, однако, свыше 38 процентов наиболее обеспеченных домашних хозяйств также получают определенные социальные пособия, что свидетельствует об утечке значительной части пособий получателям, которые не являются

малообеспеченными. Менее 10 процентов от общего объема расходов на социальную помощь доходят до населения, живущего за чертой бедности.

Адресная направленность льгот является низкой, и отчетливо прослеживается их утечка домашним хозяйствам, которые не являются малообеспеченными. Наиболее обеспеченные 20 процентов получают 20 процентов льгот, тогда как наименее обеспеченные 20 процентов получают лишь 27 процентов. Средний размер получаемого в виде льгот трансферта в расчете на человека в децилях лиц с более высокими доходами на 36 процентов выше, чем в квинтилях наименее обеспеченных. Адекватная адресная направленность присуща только субсидиям на школьное питание и льготам по оплате услуг детских дошкольных учреждений, которые обеспечивают охват групп населения с низкими доходами. Более масштабные программы, такие как льготы по проезду общественным пассажирским транспортом, санаторно-курортному лечению и обеспечению лекарственными средствами, носят регрессивный характер. В совокупности, на регрессивные программы приходится 61 процент расходов на льготы.

В целях повышения точности адресной направленности и снижения расходов на социальную помощь необходимо перераспределение средств от неадресных на адресные программы. Пакет следующих вариантов политики может помочь в достижении этой цели:

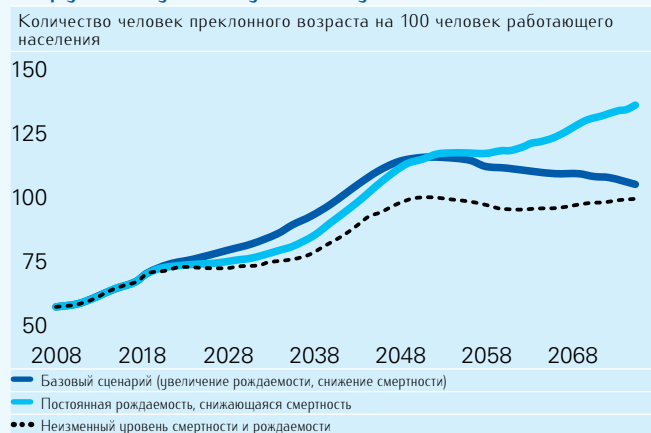
1. **Дальнейшая рационализация категориальных льгот.** Смещение акцента в программах льгот от категориального критерия к оценке нуждаемости обеспечит экономию бюджетных средств в объеме от 0,23 до 0,35 процента ВВП в зависимости от масштаба сокращений. Вначале могут быть сокращены регрессивные льготы при сохранении пособий с прогрессивным распределением.
2. **В целях смягчения негативных социальных последствий рационализации категориальных льгот и повышения тарифов на коммунальные услуги для наименее обеспеченных граждан можно расширить масштабы адресной социальной помощи.** Расходы на смягчение последствий первой меры составят менее 0,2 процента ВВП, а во втором случае их сумма будет равна от 0,3 до 0,7 процента ВВП.
3. **Расширение применения порогового значения дохода для пособий на детей, чтобы повысить эффективность поддержки населения с низкими доходами.** Средства в объеме 0,2 процента ВВП, сэкономленные за счет сокращения пособий более обеспеченным домашним хозяйствам, перераспределяются в пользу домашних хозяйств, получающих аналогичные пособия на детей, в самом низком квартиле распределения доходов. Прогнозируется, что предлагаемая реформа, являясь нейтральной для бюджета, позволит сократить бедность на 1 процентный пункт.

Поддержание устойчивости пенсионной системы

Старение населения будет увеличивать нагрузку на пенсионную систему Беларуси. Вследствие этого, согласно прогнозам, уже в 2014 году профицит бюджета пенсионного фонда сменится структурным дефицитом на фоне снижения коэффициентов замещения для будущих пенсионеров (Рисунок 0–2). Кроме

ухудшения демографической ситуации, присутствует необходимость сдерживания расходов пенсионной системы для обеспечения возможностей снижения ставок взносов и ослабления налоговой нагрузки на рабочую силу, что позволит повысить конкурентоспособность.

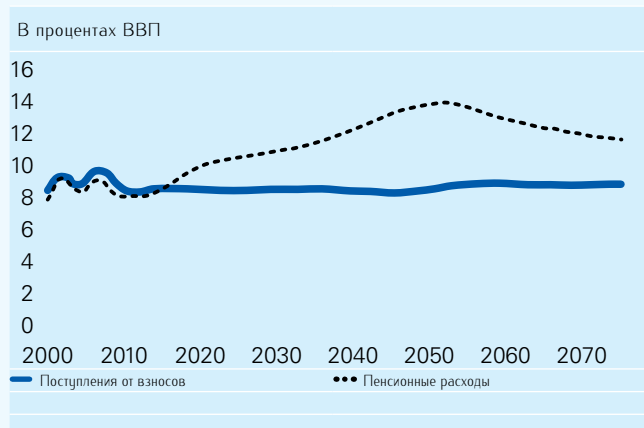
Рисунок 0–2. Коэффициент демографической нагрузки* будет неуклонно увеличиваться...



Источник: Прогнозы экспертов Всемирного банка

Примечание: Коэффициент замещения определяется как количество лиц пожилого возраста на каждые 100 человек трудоспособного возраста

...создавая дефицит в системе пенсионного обеспечения



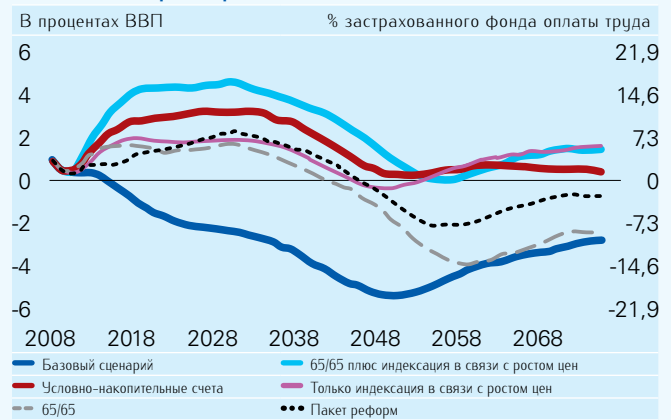
Пенсионная система Республики Беларусь является традиционной одноуровневой солидарной системой пенсионного обеспечения. К ключевым характеристикам системы относятся: низкий пенсионный возраст (55 лет для женщин и 60 лет для мужчин); дальнейшее участие многих пенсионеров на рынке труда, сравнительно мягкие требования для раннего выхода на пенсию, индексация пенсий в связи с ростом номинальной заработной платы, низкий уровень дифференциации пенсий и высокая ставка взносов на пенсионное страхование.

Основной задачей пенсионной системы в Беларуси является сохранение финансовой устойчивости в долгосрочной перспективе в контексте прогнозируемых демографических изменений при одновременном создании условий для финансово ответственного снижения ставок взносов. Конкретные меры по реформированию могут включать: (i) постепенное повышение пенсионного возраста до 65 лет для обоих полов; (ii) замена индексации пенсий в связи с ростом заработной платы на индексацию в связи с ростом цен; (iii) осуществление пакета реформ, призванных обеспечить возможности для финансово ответственного снижения ставок взносов⁴; и (iv) введение условно-накопительных пенсионных счетов для усиления взаимосвязи между индивидуальными размерами пенсий и взносов. Хотя объем экономии бюджетных средств, достигаемой посредством реализации четырех реформ, варьируется, вместе они дают значительный профицит пенсионного фонда, обеспечивая финансовые ресурсы для возможного снижения ставки взноса. В среднесрочной перспективе все варианты позволяют смягчить негативные последствия демографических изменений (Рисунок 0–3). Экономия средств (оценочная разница между базовым вариантом и сценарием реформ) в течение следующих десяти лет в среднем составит от 1,3 до

4 Пакет реформ, обсуждаемый в Главе 5, предусматривает следующие меры: i) отмена досрочного выхода на пенсию; ii) повышение пенсионного возраста на 6 месяцев в год для женщин и на 3 месяца в год для мужчин с доведением до 65 лет для обоих полов в 2030 году; iii) индексация пенсий на более высокий параметр: рост потребительских цен или рост номинальной заработной платы минус 3 процента; и iv) постепенное снижение ставки взноса на пенсионное страхование с 29 процентов в 2010 году до 24 процентов в 2015 году.

3,4 процента ВВП в год. Увеличение пенсионного возраста до 65 лет как для мужчин, так и для женщин в сочетании с индексацией пенсий на уровень инфляции обеспечит наиболее значительную экономию средств, следующим по значимости экономии средств является введение условно-накопительных счетов.

Рисунок 0-3. Влияние на бюджет различных мер пенсионной реформы



Источник: Расчеты экспертов Всемирного банка.

Глава 1.

Почему Беларуси необходима бюджетно-налоговая реформа?

Беларусь сталкивается с серьезными проблемами в бюджетно-налоговой сфере, что обусловлено структурными характеристиками ее экономической модели. Хотя в течение большей части 2000-х годов Правительство сохраняло практически сбалансированный бюджет, осуществляемые им квази-фискальные операции ставят под угрозу целостность бюджетно-налоговой политики в стране. Государственный сектор принимает активное участие в экономике, что делается за счет целевого кредитования в рамках государственных программ (КГП), больших объемов государственных инвестиций, значительных субсидий и трансфертов при высокой налоговой нагрузке. Влияние экономической модели Беларуси, основанной на ведущей роли государства при незавершенной реструктуризации сектора предприятий и широком перераспределении доходов, проявляется в значительных расходах бюджета на различные формы государственной поддержки. Только за последние пять лет сумма целевого кредитования в рамках государственных программ, увеличиваясь в геометрической прогрессии, выросла с 3 процентов ВВП в 2005 году до почти 25 процентов ВВП в 2010 году. Трансферты в рамках программ Фонда социальной защиты населения и других программ социального обеспечения (которые в 2010 году составили более 14 процентов ВВП) в сочетании с резким увеличением номинальной заработной платы в бюджетном секторе продолжают поглощать значительный объем бюджетных средств. Масштабное участие государства в экономике по-прежнему смягчает бюджетные ограничения для субъектов хозяйствования и задерживает проведение реструктуризации энергетического, сельскохозяйственного и других секторов экономики.

В середине 2011 года в условиях ухудшения макроэкономической ситуации и экономической модели, которая основана на ведущей роли государства, возникла настоятельная потребность в рационализации бюджетно-налоговой политики. Мягкая денежно-кредитная и бюджетно-налоговая политика стимулировала экономический рост в 2010 году. Быстрый рост дефицита счета текущих операций обусловил возникновение значительной потребности во внешнем финансировании. Учитывая ухудшение политических отношений с Европой и США после президентских выборов в конце 2010 года, для сохранения доверия внешних инвесторов потребуются незамедлительно осуществить макроэкономическую корректировку, основанную на ужесточении бюджетно-налоговой и денежно-кредитной

политики, а также на усилении гибкости обменного курса. В контексте данных дисбалансов внешнее финансирование государственного бюджета сократилось, в связи с чем требуется значительное снижение расходов и существенное ужесточение кредитной политики для сдерживания внутреннего спроса. При этом рационализация государственных расходов может стать важным структурным элементом, дополняющим краткосрочное ужесточение бюджетно-налоговой политики в целях содействия макроэкономической корректировке. Рационализация расходов, начиная с неэффективного субсидирования потребителей и производителей и решения будущих проблем с дисбалансами в пенсионной системе, связанных со старением населения, позволит произвести устойчивое сокращение высокой налоговой нагрузки, которая ограничивает конкурентоспособность Беларуси.

А. Факторы макроэкономической уязвимости: Влияние на бюджетно-налоговую политику

Заниженная стоимость импортируемых из России энергоносителей и благоприятная внешняя среда содействовали сохранению относительной макроэкономической и финансовой стабильности в Беларуси до 2008 года. Заниженная стоимость импортируемых из России энергоносителей и улучшение условий торговли были основными факторами экономического роста в Беларуси, обеспечившими прирост ВВП в реальном выражении в среднем на 8,3 процента в год за период 2001–2008 годов (Таблица 1-1). За период 2001–2008 годов расчетный среднегодовой объем российской субсидии, связанной с поставками нефти и газа, составил 14,5 процента ВВП Беларуси. В сочетании с резким ростом цен на экспортируемые нефтепродукты субсидирование энергоносителей оказало значительное влияние на улучшение условий

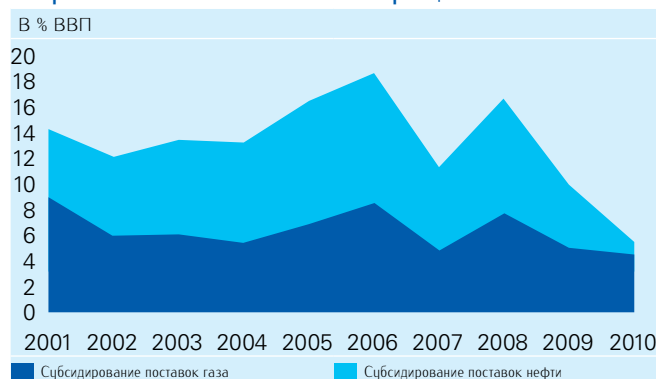
Таблица 1-1. Основные макроэкономические показатели, 2003–2010 годы

	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Реальный ВВП (изменение в процентах)	7,0	11,4	9,4	10,0	8,6	10,2	0,2	7,6
ИПЦ, на конец периода (изменение в процентах)	25,4	14,4	8,0	6,6	12,1	13,3	10,1	9,9
Условия торговли (изменение в процентах)	0,0	2,2	12,3	3,8	-2,5	11,0	-11,1	1,9
Сальдо счета текущих операций (в процентах ВВП)	-2,4	-5,2	1,4	-3,9	-6,7	-8,7	-13,1	-15,5
Валютные резервы (в месяцах импорта товаров и услуг)	0,5	0,5	0,9	0,7	1,6	0,9	2,0	1,2
Чистые ПИИ (в млрд. долл. США)	0,2	0,2	0,3	0,4	1,8	2,1	1,8	1,3
Сальдо бюджета сектора органов государственного управления (в процентах ВВП)	-1,4	0,0	-0,7	1,4	-0,6	0,0	-0,7	-1,8
Государственный и гарантированный государством долг (в процентах ВВП)	10,4	8,9	8,3	8,8	11,6	13,7	22,3	23,5
в т.ч.: Внутренний	5,9	5,7	5,7	6,5	6,4	6,8	5,8	5,7
Внешний	4,5	3,2	2,6	2,3	5,2	6,9	16,5	17,8
<i>Справочно:</i>								
Номинальный ВВП (в млрд. долл. США)	17,8	23,1	30,2	37,0	45,3	60,8	49,2	54,6
ВНД на душу населения (долл. США, по методу Атласа)	1 610	2 160	2 760	3 470	4 240	5 380	5 560	5 560

Источники: Национальная статистика, МВФ, Всемирный банк.

торговли, составившее 34 процента нарастающим итогом за период с 2000 по 2008 годы, что, в свою очередь, стимулировало рост экономики высокими темпами в течение этого периода.

Рисунок 1-1. Субсидирование импорта энергоносителей из России сокращается



Источники: Минфин, оценки экспертов Всемирного банка.

Рисунок 1-2. Улучшение условий торговли содействовало экономическому росту



Источники: Минфин, оценки экспертов Всемирного банка.

Что касается бюджетно-налоговой сферы, хорошие показатели экономического развития в период до 2008 года обеспечивали интенсивный рост доходов, за счет которых финансировался проциклический рост расходов. В период с 2003 по 2008 годы среднегодовой рост расходов консолидированного бюджета сектора органов государственного управления на душу населения составлял 11,3 процента в реальном выражении, что превышало темпы роста объемов производства на душу населения за тот же период (9,9 процента). Расходы консолидированного бюджета сектора органов государственного управления увеличились с 46 процентов ВВП в 2004 году до 49,6 процента ВВП в 2008 году, в то время как доходы выросли за счет высоких темпов экономического роста с 46 процентов ВВП до 51 процента ВВП за тот же период. Движущими факторами роста расходов были субсидии и трансферты, а также капитальные расходы и направленная на стимулирование роста политика доходов в части заработной платы в бюджетном секторе и социальных трансфертов. Умеренный дефицит бюджета, рассчитанный кассовым методом, скрывал проциклическое ухудшение состояния бюджета. В то время как основной бюджет был практически сбалансирован, Беларусь вошла в мировой финансовый кризис со структурным дефицитом, который оценивался в размере 3,4 процента ВВП в 2008 году (Вставка 1-1).

Мировой финансовый кризис оказывал на Беларусь воздействие через каналы резкого падения цен и спроса на экспорт со стороны торговых партнеров, причем экспорт снизился на 35 процентов в 2009 году, и сокращения субсидирования импортируемых из России энергоносителей. Рост резко замедлился до 0,2 процента в 2009 году. Финансовые ограничения на мировых рынках капитала сузили доступ к источникам внешнего заимствования для финансирования растущего дефицита счета текущих операций. Столкнувшись с кризисом платежного баланса, Беларусь обратилась за поддержкой к МВФ (срок действия программы закончился в марте 2010 года) и провела макроэкономическую корректировку за счет сочетания (пусть и умеренного) изменения обменного курса в начале программы и жесткой бюджетно-налоговой политики.

Консолидация бюджета сыграла ключевую роль при макроэкономической корректировке в 2009 году, но структурные проблемы в бюджетно-налоговой сфере остались нерешенными. Замедление

Вставка 1-1. Проциклическая бюджетно-налоговая политика в Беларуси

Скорректированное на цикличность сальдо отражает лежащее в его основе состояние бюджета, устраняя влияние циклических факторов. Мы сделали статическую оценку постоянного тренда и циклической составляющей ВВП, применив фильтр Ходрика-Прескотта к годовым данным ВВП за 1995–2010 годы, продлив при этом ряд данных за счет прогнозов на период до 2015 года, чтобы сократить перекося, связанный с концом ряда. Скорректированные на цикличность доходы рассчитаны на основе фактических налоговых доходов, скорректированных на отношение потенциального объема выпуска к фактическому выпуску и оценку эластичности доходов (1.7). Мы исходим из предположения о том, что расходы неэластичны, учитывая негибкость рынка труда и отсутствие полноценных пособий по безработице и иных автоматических стабилизаторов в расходной части бюджета Беларуси.

Хотя сальдо бюджета Беларуси на кассовой основе сохраняется на умеренном уровне, скорректированное на цикличность сальдо начало ухудшаться до кризиса, отражая проциклический характер политики. Похоже, что после ускорения роста начиная с 2004 года ВВП превышал потенциальный уровень в период с 2006 по 2008 годы (см. рисунок слева). Хотя в течение этого периода Правительство сохраняло кассовый дефицит на умеренном уровне, номинальные показатели бюджета маскировали лежащее в основе этого ослабление состояния бюджета. Основной бюджет был почти сбалансирован, однако лежащий в его основе структурный дефицит (учитывая большой положительный разрыв между фактическим и потенциальным объемом производства) увеличился до 3,4 процента потенциального ВВП в 2008 году, что усилило перегрев экономики. Это стало результатом резкого увеличения расходов, финансируемых за счет интенсивного роста доходов в период перед кризисом. Размер лежащего в основе структурного дефицита сократился в 2009 году, что стало отражением значительного проциклического сокращения расходов в тот момент, когда начался кризис, а разрыв между фактическим и потенциальным объемом производства стал отрицательным. Структурное сальдо стало вновь ослабляться в 2010 году вследствие смягчения бюджетно-налоговой политики в контексте начинающегося восстановления экономического роста (см. рисунок справа).

Скорректированное на цикличность сальдо бюджета Беларуси начало ухудшаться до начала мирового финансового кризиса 2008 года

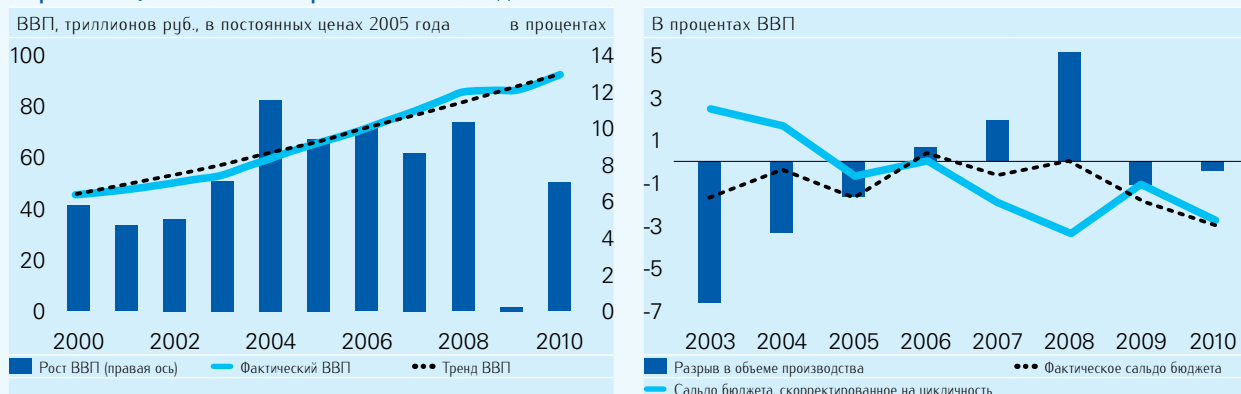
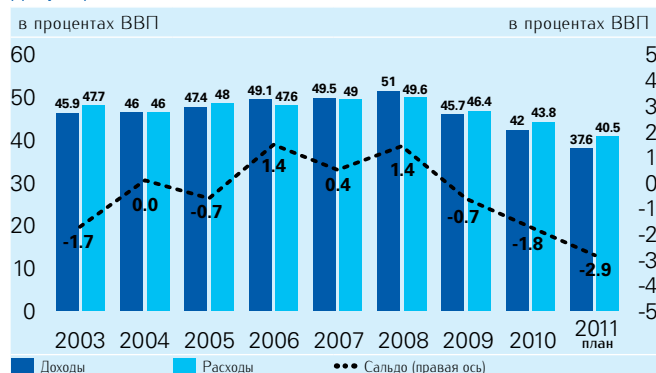
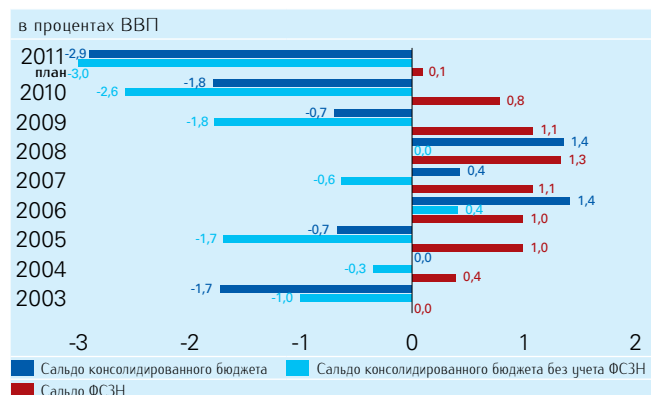


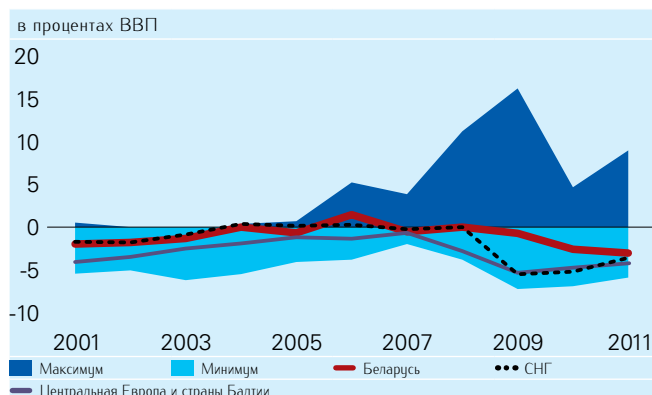
Рисунок 1-3. Рост расходов при умеренном дефиците

Источники: Минфин, ФСЗН, база данных Всемирного банка по региону ЕЦА, оценки экспертов Всемирного банка.

менее 1 процента ВВП (Рисунок 1-4). В отличие от аналогичных стран региона, в период мирового финансового кризиса Беларусь сумела обойтись без большого дефицита бюджета (Рисунок 1-5). Однако сохранялась зависимость экономики от внешних факторов, в том числе и от спроса на экспорт в регионе (со стороны стран СНГ, особенно России), импорта энергоносителей из России и колебаний условий торговли, связанных с экспортом нефтепродуктов и удобрений. Поскольку Россия начала постепенно переходить к рыночному ценообразованию во внешней торговле энергоносителями с Беларусью, цены на импортируемые республикой нефть и газ резко возросли. В результате этого в 2009 году условия торговли ухудшились более чем на 11 процентов год к году, что привело к увеличению дефицита внешней торговли и счета текущих операций.

Рисунок 1-4. В период кризиса в бюджете сформировались дисбалансы...

Источники: Минфин, ФСЗН, база данных Всемирного банка по региону ЕЦА, оценки сотрудников Всемирного банка.

Рисунок 1-5. ...но состояние бюджета Беларуси было хорошим по сравнению с аналогичными странами региона

Источники: Минфин, ФСЗН, база данных Всемирного банка по региону ЕЦА, оценки сотрудников Всемирного банка.

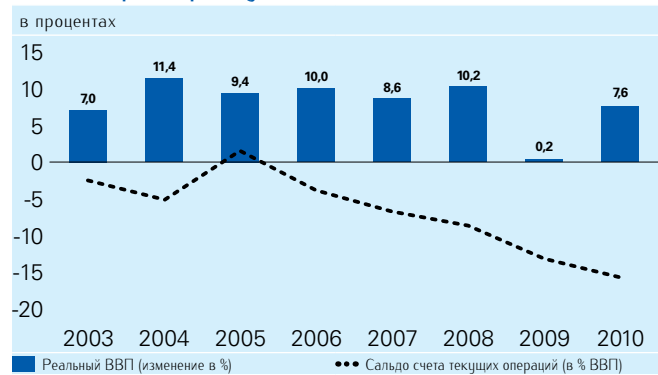
В 2010 году темпы роста вновь резко повысились, составив 7,6 процента, причем первоначально этому содействовало восстановление спроса на экспорт, а затем усилилось влияние внутреннего спроса (Рисунок 1-6). После резкого сокращения объемов промышленного производства в 2009 году темпы его роста повысились до 11,3 процента, что стало отражением восстановления роста экономики

основных экспортных рынков, прежде всего — России. Однако во втором полугодии 2010 года повысился внутренний спрос, который стимулировался за счет экспансионистской бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политики, а также за счет роста кредитования (в том числе и КГП) накануне выборов президента в декабре 2010 года. Это отразилось в увеличении темпов роста валовых инвестиций в основные фонды на 15,1 процента, в то время как направленная на стимулирование спроса политика доходов привела к росту потребления домашних хозяйств на 10,3 процента.

Экспансионистская бюджетно-налоговая политика накануне выборов президента в 2010 году также содействовала восстановлению экономического роста в краткосрочном периоде. Хотя в 4 квартале 2010 года в связи с применением новых механизмов в рамках Таможенного союза доходы оказались выше, чем ожидалось, дефицит консолидированного бюджета за 2010 год вырос и вместо запланированных 1,5 процента ВВП составил 2,6 процента ВВП. Рост дефицита бюджета был связан со следующими факторами: (i) недополучение доходов в связи с изменившимися с января 2010 года условиями поставок импортируемой из России нефти (1,9 процента ВВП); (ii) увеличение поддержки сельского хозяйства в связи с неблагоприятными погодными условиями, сложившимися летом 2010 года (0,3 процента ВВП); (iii) повышение заработной платы и пенсий в размерах, превышающих предусмотренные в бюджете на 2010 год параметры (0,9 процента ВВП) (Рисунок 1-7); и (iv) рекапитализация трех крупнейших основных государственных банков (1,3 процента ВВП) и расходы на исполнение предъявленных к оплате государственных гарантий (выданных как центральными, так и местными органами управления) по банковским кредитам (0,6 процента ВВП). Увеличение годовых расходов на рекапитализацию банков вызывает особую озабоченность, так как они, по сути, являются компенсацией убытков банков, возникших в связи с кредитной политикой Правительства. После сокращения расходов на рекапитализацию банков с 2,4 процента ВВП в 2008 году до менее 0,04 процента ВВП в 2009 году, эти расходы вновь резко выросли до 1,3 процента ВВП в 2010 году.

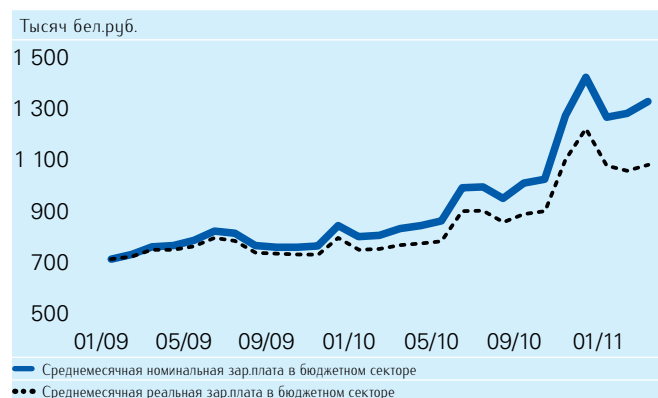
Восстановление экономического роста в 2010 году также сопровождалось ростом инфляции и резким усилением внешних дисбалансов. Во втором полугодии 2010 года инфляция повысилась, а в январе-мае 2011 года в результате девальвации валюты, повышения цен на продукты питания и тарифов на коммунальные услуги она далее возросла и составила 18 процентов (по сравнению с аналогичным

Рисунок 1-6. Экономический рост восстановился, но подвержен риску внешнего дисбаланса



Источники: Белстат, оценки экспертов Всемирного банка.

Рисунок 1-7. Резкие скачки заработной платы в бюджетном секторе стимулировали рост внутреннего спроса



Источники: Белстат, оценки экспертов Всемирного банка.

периодом предыдущего года). Инфляционное давление со стороны цен производителей также было велико: рост ИЦП за январь–май 2011 года составил почти 25 процентов (по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года). Что касается внешнеэкономического сектора, дефицит счета текущих операций вырос почти до 16 процентов ВВП в 2010 году. Дефицит внешней торговли увеличился, несмотря на восстановление спроса на экспорт; импорт резко возрос во втором полугодии 2010 года под влиянием растущего внутреннего спроса.

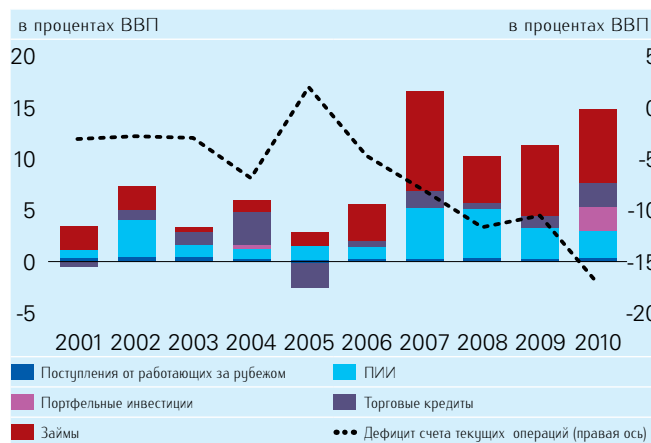
Финансирование дефицита текущего счета осуществлялось за счет значительных внешних заимствований, что привело к увеличению внешнего долга более чем вдвое за последние два года. Слабость внешней позиции Беларуси усугубляется в связи со структурой финансирования счета текущих операций, которая в значительной степени опирается на привлечение внешних заимствований при низком и далее снижающемся уровне валютных резервов (Рисунок 1–8). Приток ПИИ является незначительным (2,4 процента ВВП в 2010 году). В августе 2010 года Правительство успешно разместило дебютный выпуск еврооблигаций на сумму 1 миллиард долларов США, за чем последовали дополнительные выпуски в размере 250 миллионов долларов США в декабре 2010 года и 800 миллионов долларов США в январе 2011 года. Рост заимствований в сочетании с замедлением темпов экономического роста,

Таблица 1–2. Валовый внешний долг, по состоянию на 1 января 2011 года

	млн. долл. США	% ВВП
Валовый внешний долг	28 512	52,2
Всего долгосрочный	15 719	28,8
Сектор органов госуправления	10 058	28
Органы денежно-кредитного регулирования	588	1,1
Банки	3 059	5,6
Прочие сектора	2 013	3,7
Всего краткосрочный	12 794	23,4
Органы денежно-кредитного регулирования	1 267	2,3
Банки	2 693	4,9
Прочие сектор	8 020	14,7
Межфирменные кредиты	814	1,5
<i>Справочно:</i>		
Валютные резервы, в % от краткосрочного долга	39,3	

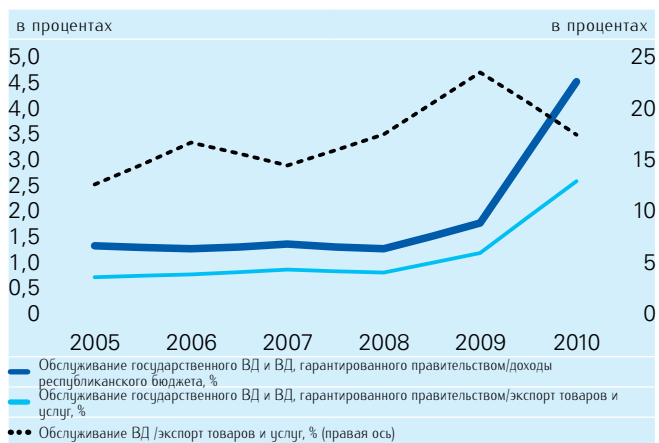
Источники: Расчеты экспертов Всемирного банка на основе официальных данных.

Рисунок 1–8. Дефицит счета текущих операций все в большей степени финансируется за счет привлечения заимствований...



Источники: НБРБ, Белстат, расчеты экспертов Всемирного банка.

...что усиливает нагрузку на бюджет в связи с расходами на обслуживание долга



увеличением дефицита бюджета и девальвацией белорусского рубля привел к тому, что сумма валового внешнего долга достигла 52,2 процента ВВП в 2010 году (Таблица 1–2), 18 процентов из которых составляет внешний государственный и гарантированный государством долг. За последние два года отношение расходов на обслуживание государственного и гарантированного государством долга к доходам республиканского бюджета выросло более чем в 3,5 раза, а обслуживание этого долга усиливает давление на и без того напряженный государственный бюджет (Рисунок 1–8).

Вставка 1–2. Виды квазифискальных операций

Операции, относящиеся к финансовой системе

- Субсидируемое кредитование
- Обязательные резервы, проценты по которым начисляются по сниженной ставке
- Верхние пределы для кредитов
- Операции по оказанию экстренной финансовой помощи

Операции, относящиеся к валютной системе и системе внешней торговли

- Множественные обменные курсы
- Импортные депозиты
- Депозиты по операциям приобретения иностранных активов
- Гарантии обменного курса
- Субсидированное страхование валютного риска
- Нетарифные барьеры

Операции, относящиеся к сектору коммерческих предприятий

- Установление цен ниже рыночных
- Предоставление некоммерческих услуг (например, социальных услуг)
- Ценообразование, исходящее из целей обеспечения доходов бюджета
- Оплата поставщикам по ценам выше рыночных

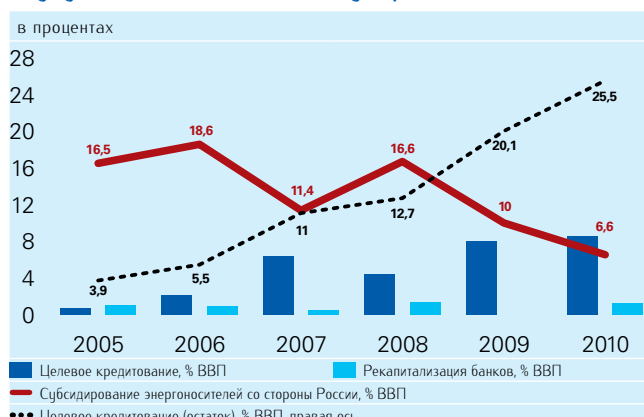
Источник: Руководство МВФ по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, 2007 г.

Низкий явный дефицит бюджета в Беларуси дает лишь частичное представление об общем состоянии бюджета и фискальных рисках. Для оценки истинного размера общего сальдо бюджета и его устойчивости необходимо принять во внимание ряд важных видов операций, таких как налоговые расходы, квази-фискальные операции и условные обязательства. Хотя подробный анализ этих операций является предметом следующего этапа программного ОГР, в данной главе содержится некоторая общая информация о направлениях и возможных масштабах таких операций.

В Беларуси масштабы такого вида квазифискальной деятельности, как программы государственного целевого кредитования, велики и продолжают расти. Такое кредитование осуществляется через государственные коммерческие банки, а заемщики по этим программам платят более низкие, чем

рыночные (межбанковские), процентные ставки. В отличие от компенсации потерь банков в связи с разницей между рыночной процентной ставкой и компенсируемой ставкой, субсидирование процентной ставки отражается в бюджете. Более того, КГП зачастую осуществляется под гарантии центральных и местных органов управления. В 2009–2010 годах, когда усиление бюджетных ограничений вынудило Правительство в большей степени полагаться на квази-фискальные ресурсы коммерческих банков, КГП увеличивалось в среднем примерно на 60 процентов в год (Рисунок 1–9). К концу 2010 года свыше 60 процентов всех выдаваемых банками кредитов в Беларуси были связаны с КГП. Около 70 процентов всего целевого кредитования направлено на поддержку коммерческих и инвестиционных проектов сектора предприятий, в то время как остальная часть представляет собой финансирование строительства нового жилья и, тем самым, преимущественно приносит пользу домашним хозяйствам. В 2010 году финансируемое за счет внебюджетных источников КГП (потоки на валовой основе) составило 8,5 процента ВВП, в то время как сумма задолженности по кредитам, выданным в рамках государственных программ, резко возросла с 4 процентов ВВП в 2005 году до 25,5 процента ВВП в 2010 году.

Рисунок 1–9. Увеличение программ целевого кредитования и рекапитализация банков, ведущие к ухудшению состояния государственного бюджета



Источник: Расчеты экспертов Всемирного банка на основе официальных данных.

КГП не только ведет к росту внешних дисбалансов, но и оказывает искажающее воздействие на распределение капитала в экономике. Быстрый рост кредитования увеличил внутренний спрос, ослабив необходимые меры по сокращению внешних дисбалансов. Озабоченность вызывают не только расходы, связанные с этими программами, но и качество кредитов, а также стабильность банковского сектора в будущем в условиях весьма ограниченной самостоятельности банков в принятии независимых решений о кредитовании. Высокий процент неисполнения обязательств заемщиками по кредитам, выданным в рамках программ целевого кредитования, указывает на низкую эффективность распределения кредитных ресурсов. Просроченная задолженность предприятий (преимущественно ГП) перед коммерческими банками резко возросла за период с 2006 года и составила свыше 15 процентов ВВП по состоянию на конец 2010 года. Более того, в Беларуси отсутствует четкое различие между государственным и гарантированным государством долгом и долгом государственных предприятий (ГП), что размывает разницу между явными и условными обязательствами.

В начале 2011 года макроэкономические показатели резко ухудшились после кредитной и фискальной экспансии 2010 года. По мере нарастания в начале 2011 года давления, обусловленного ослаблением макроэкономической политики, Национальный банк Республики Беларусь (НБРБ) отметил снижение своих валютных резервов до вызывающего опасения уровня и осуществил ряд административных мер. Первоначально НБРБ опирался на ужесточение денежно-кредитной политики и

введение ограничения на валютном рынке, чтобы оживить падающее предложение иностранной валюты.⁵ Действенность этих мер оказалась ограниченной, что привело к утрате конвертируемости белорусского рубля по счету текущих операций и установлению режима множественных обменных курсов (включая официальный курс, внебиржевой курс в обменных пунктах, межбанковский и курс черного рынка, хотя в настоящее время осуществляется значительное давление на обменные пункты и межбанковский рынок с тем, чтобы они проводили операции по официальному курсу).⁶ Множественность курсов сохраняется даже после объявления НБРБ о новом целевом показателе обменного курса белорусского рубля, который был девальвирован с 3 155 бел. руб. до 4 930 бел. руб. за доллар США.

В условиях, когда требуется значительная макроэкономическая корректировка, государственные финансы республики испытывают колоссальное давление, что делает необходимым проведение структурных реформ и дальнейшее сокращение расходов бюджета. К ключевым элементам программы макроэкономической стабилизации будут относиться значительное ужесточение денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики, а также унификация обменных курсов на уровне, соответствующем ожидаемому притоку внешнего финансирования. В то же время усилилась актуальность дальнейшей реализации и углубления структурных реформ. Поскольку большие объемы фискальных и квазифискальных операций являются отражением экономической модели, в которой ведущую роль играет государство, изменения в бюджетно-налоговой политике должны сопровождаться структурными экономическими реформами, нацеленными на укрепление конкурентоспособности и долгосрочных перспектив экономического роста. Однако время, имеющееся для реализации этих мер политики, заметно сократилось.

В. Углубление структурных реформ: Последствия для бюджетно-налоговой политики

При интенсификации структурных реформ в 2009 году ставилась цель переориентировать экономику на использование модели, в которой частный сектор играет более значительную роль. Правительство начало постепенно сокращать административные ограничения. Общие предельные индексы ежемесячного повышения цен были ликвидированы, а административный ценовой контроль и ограничение розничных торговых надбавок были отменены (за исключением ограниченного круга товаров), что являлось ключевыми мерами политики, поддержанными в 2009 году в рамках займа Всемирного банка на цели развития (ЗЦР). Правительство также заявило о намерении прекратить практику установления количественных целевых экономических показателей, в том числе и показателей объемов производства и занятости, начав с компаний, которые не получают государственной финансовой поддержки и в которых государству не

5 Первая мера предполагала повышение ставки рефинансирования и иных учетных ставок, а также нормативов отчислений в фонд обязательных резервов. Вторая включала в себя следующее: (i) временный запрет на приобретение резидентами иностранной валюты на внутреннем рынке для финансирования инвестиционного импорта в размере, превышающем 50 000 евро; (ii) прекращение поддержки банков в иностранной валюте для удовлетворения спроса на валюту со стороны граждан; (iii) введение перечня приоритетных видов импорта, в соответствии с которым иностранная валюта будет распределяться на Белорусской валютно-фондовой бирже (БВФБ), причем в качестве приоритетных были определены платежи по поставкам медикаментов, энергоносителей и платежи по внешним займам; и (iv) допущение отклонения обменного курса на внебиржевом рынке от официального в пределах коридора +/-10 процентов (по сравнению с ранее действовавшим ограничением в пределах +/- 2 процентов). Коридор колебаний официального курса остался неизменным (+/-8 процентов по отношению к центральному паритету), и в 1 квартале 2011 года допускались отклонения курса белорусского рубля к корзине валют от центрального паритета в размере около 6,2 процента.

6 В своем заявлении от 31 марта НБРБ объявил мораторий на введение любых дополнительных мер, одновременно признав временное отсутствие конвертируемости белорусского рубля по счету текущих операций.

принадлежит контрольный пакет акций. Такая переориентация имеет серьезные последствия для бюджета в плане объема и структуры как расходов, так и доходов бюджета.

В Беларуси размер государственного сектора остается значительным по сравнению с другими странами со средними доходами и переходной экономикой. В ответ на кризис 2008 года Правительство предприняло серьезные шаги по консолидации бюджета, чтобы обеспечить макроэкономическую стабилизацию и сократить растущие внешние дисбалансы. В 2010 году отношение расходов консолидированного бюджета сектора органов государственного управления к ВВП сократилось более чем на 5,8 процентного пункта ВВП по сравнению с 2008 годом. Тем не менее, Беларусь по-прежнему перераспределяет около 43,8 процента ВВП через бюджеты центральных и местных органов управления и бюджет Фонда социальной защиты населения (Рисунок 1-10). Это на 3 процентных пункта больше, чем в среднем по региону и на 4,7 процентного пункта выше расчетного значения, соответствующего доходу на душу населения в республике.

Сформировавшиеся в результате этого размер и структура налоговой нагрузки ослабляют конкурентоспособность экономики и способность Правительства реализовать свою цель, заключающуюся в обеспечении устойчивых и высоких темпов экономического роста. В настоящее время отношение налогов, включая взносы в ФСЗН, к ВВП находится на уровне 39,6 процента, что значительно ниже среднего докризисного уровня, который составлял 44 процента (2004–2008 годы), но все же это самый высокий показатель среди стран региона с формирующимися рынками (Рисунок 1-11). Такая высокая общая налоговая нагрузка, высокие предельные ставки прямых налогов (включая налог на прибыль и прочие сборы) и сложная система налоговых льгот препятствуют росту инвестиций (включая ПИИ) и повышению конкурентоспособности.

Сокращение налоговой нагрузки и упрощение налоговой системы

Налоговая система Беларуси основывается на налогах на потребление и налогах на доходы, которые в 2010 году соответственно составили 47,1 и 24,2 процента доходов консолидированного бюджета сектора органов государственного управления (Таблица 1-3). Стандартная ставка НДС составляет 20 процентов, а ставка налога на прибыль – 24 процента. Подоходный налог с физических лиц взимается по единой ставке 12 процентов (или 15 процентов в случае самозанятых) с дохода от заработной платы, прибыли самозанятых и дохода с капитала, получаемого физическими лицами. Кроме того, взносы на социальное страхование, на долю которых приходится 33,6 процента доходов консолидированного бюджета сектора органов государственного управления, уплачиваются с заработной платы в размере 29 процентов (1 процент – работником и 28 процентов – нанимателем), а в случае доходов индивидуальных предпринимателей – по ставке 35 процентов.

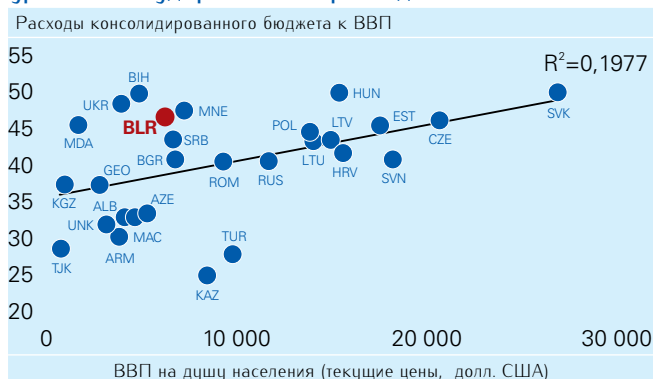
За период с 2005 года Беларусь достигла значительного прогресса в упрощении своей налоговой системы (Приложение 1.3). Были отменены основные оказывающие искажающее воздействие и неэффективные налоги, такие как оборотные налоги, местный налог с продаж товаров и услуг (при наличии общереспубликанского НДС) и местный сбор на развитие территорий в размере 3 процентов от

Таблица 1-3. Структура налоговых доходов (в процентах от всех доходов)								
Удельный вес, в %	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.*
Всего доходы	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Налоговые доходы	94,2	95,3	93,0	93,2	91,7	88,4	92,0	90,9
Налог на доходы предприятий и физических лиц	21,2	21,0	21,2	20,3	21,9	20,6	24,2	23,3
в т.ч.:								
Подоходный налог	8,4	8,0	8,6	8,4	8,2	9,2	11,0	11,0
Налог на прибыль	9,7	10,1	10,8	10,4	11,7	9,9	11,4	11,7
Налог на доходы предприятий	1,4	1,4	0,6	0,4	0,8	0,5	0,6	0,6
Сбор на развитие территорий	1,7	1,4	1,2	1,1	1,1	1,0	1,2	отменен
Налог на собственность	5,7	4,9	4,4	4,1	3,9	3,5	3,8	3,6
Налоги на товары и услуги	38,4	47,3	50,8	45,8	40,1	42,6	47,1	47,6
в т.ч.:								
НДС	22,9	25,2	25,4	23,6	22,3	25,9	33,3	34,3
Акцизы	6,7	5,8	9,7	8,3	7,6	7,8	8,9	9,6
Налог на доходы от внешнеэкономической деятельности	6,6	7,2	7,1	17,1	20,8	17,1	11,8	13,0
Прочие налоги и сборы	1,7	12,6	7,2	5,9	4,9	4,6	5,0	3,4
Неналоговые доходы	5,8	4,7	7,0	6,5	8,1	11,4	7,8	8,8
Безвозвратные трансферты	0,0	0,0	0,0	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3
Доходы ФСЗН	32,5	31,6	32,0	30,7	28,4	34,6	40,3	37,1
<i>Справочно:</i>								
ВВП, трлн. бел. руб.	50,0	65,1	79,3	97,2	128,8	137,4	163,0	200,0
Налоговая нагрузка, %	42,2	45,7	45,8	46,8	47,6	41,8	39,6	35,7

Источник: Минфин.

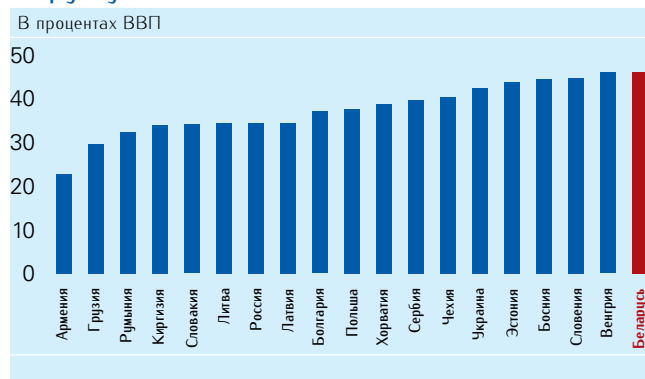
*Запланировано в бюджете.

Рисунок 1-10. В Беларуси сохраняется высокий уровень государственных расходов...



Источники: Статистика государственных финансов МВФ, Показатели мирового развития, расчеты экспертов Всемирного банка.

Рисунок 1-11. ...что создает большую налоговую нагрузку



чистой прибыли предприятий. Кроме того, как и в других странах региона, была введена плоская шкала подоходного налога с физических лиц, действующая ставка которого равна 12 процентам. Кульминацией

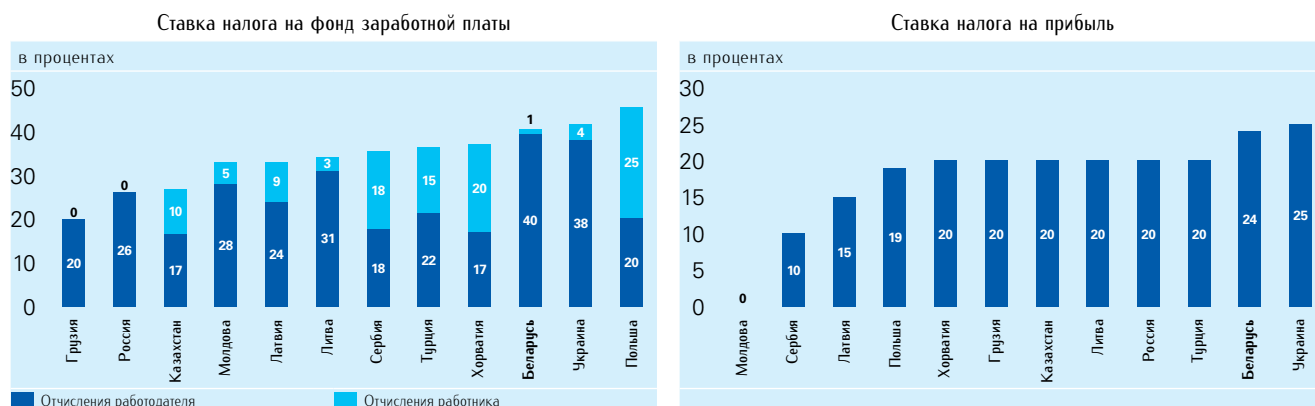
этих реформ стало принятие нового Налогового кодекса в 2009 году (который вступил в силу с 1 января 2010 года), в результате чего ранее действовавшее налоговое законодательство, которое состояло из многочисленных законов, указов и декретов Президента, постановлений и инструкций Правительства, было объединено в рамках одного документа, что стало важным шагом в усилении прозрачности и предсказуемости налогового законодательства.

Тем не менее, налоговая система по-прежнему характеризуется высокой степенью сложности, многочисленными налоговыми льготами и фрагментарностью налоговой базы. Например, существует более 10 различных видов налогов на доходы, включая подоходный налог с физических лиц, налог на прибыль, единый налог с сельхозпроизводителей и упрощенный режим налогообложения организаций, удовлетворяющих определенным критериям. Ставки некоторых налогов, в частности налога на прибыль, варьируются в зависимости от сектора и/или социальной значимости предприятий. В отношении отдельных предприятий или целых отраслей действуют многочисленные налоговые льготы, отсрочки, рассрочки и списание задолженности по налогам (например в случае сельхозпроизводителей), в то время как по подоходному налогу с физических лиц к вычету также принимается большое количество расходов. Пониженная ставка НДС (10 процентов) действует в отношении основных продуктов питания, ряда товаров для детей и других товаров и услуг. Жилищно-коммунальные услуги и медикаменты НДС не облагаются. Все это приводит к сужению налоговой базы и может привести к неэффективному распределению ресурсов в экономике.

Значимость налогообложения потребления возросла, особенно после повышения ставки НДС на 2 процентных пункта в 2010 году. Несмотря на многочисленные льготы, доходы от НДС в настоящее время являются первостепенным источником налоговых доходов. Текущая ставка НДС в размере 20 процентов совпадает с уровнем ставок большинства аналогичных стран.

Налоговая нагрузка на сектор предприятий, особенно налогообложение прибыли, остается высокой. Доходы от налога на прибыль составляют около 10 процентов налоговых доходов, что выше, чем в большинстве соседних стран (Рисунок 1-12). Действующие в Беларуси ставки налогов выше, чем в большинстве стран региона, что негативно влияет на конкурентоспособность. Например, стандартная действующая ставка налога на прибыль составляет 24 процента. До 2011 года действовал дополнительный местный сбор на развитие территорий, который взимался с той же базы за минусом налога на прибыль, таким образом, повышая ставку налога на прибыль до 26,3 процента.

Рисунок 1-12. Высокие действующие ставки налогов в Беларуси



Источник: Различные страновые отчеты.

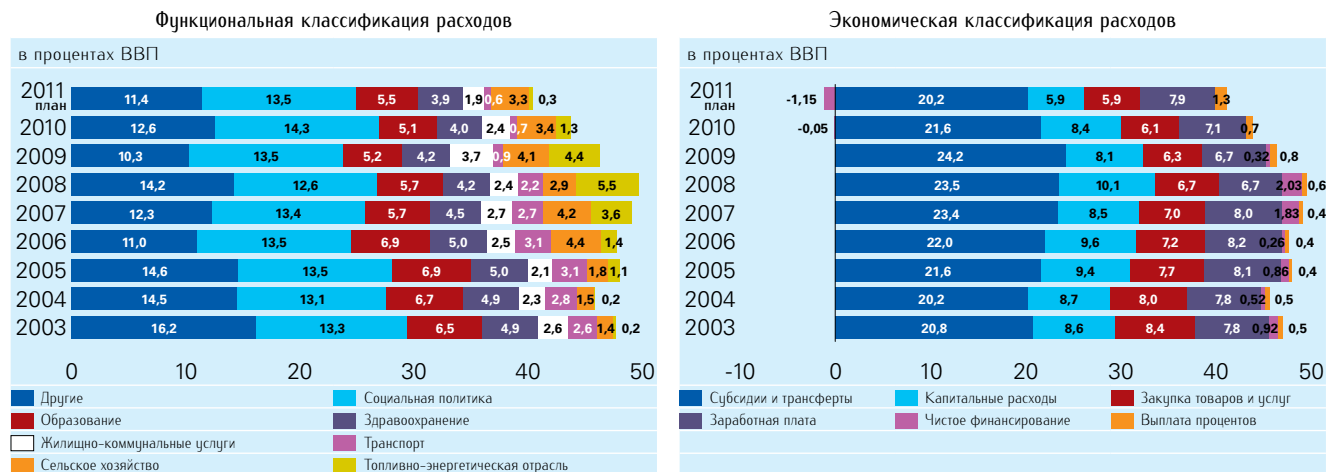
Кроме того, в ряде отраслей предприятия уплачивают обязательные отчисления в различные инновационные фонды, что представляет собой в высокой степени неблагоприятную для инвестиций практику налогообложения, оказывающую искажающее воздействие. ГП и предприятия смешанной государственно-частной формы собственности уплачивают обязательные отчисления в 26 общереспубликанских и семь региональных инновационных фондов для финансирования расходов на научно-исследовательские разработки предприятий. Частные компании также уплачивают отчисления в инновационные фонды, но на добровольной основе. Ставки отчислений варьируется от 0,25 процента до 19 процентов себестоимости продукции и услуг этих компаний. Ставки отчислений отличаются в зависимости от предприятий и определяются фондом, к которому относится каждое предприятие. В 2009 году суммарные поступления в инновационные фонды составили около 1,3 процента ВВП. На долю трех крупнейших инновационных фондов приходится свыше 60 процентов доходов от отчислений, а управляют этими фондами Министерство энергетики, Министерство архитектуры и строительства и Министерство связи.

Налогообложение труда также является значительным. В то время как поступления от подоходного налога с физических лиц ниже, чем в других странах, общее налогообложение труда является значительным в связи с высокой ставкой взносов на социальное страхование, которые, по сути, уплачиваются с той же самой налоговой базы. Взятые вместе, максимальные предельные ставки налогов на фонд оплаты труда достигают величины свыше 40 процентов. Постепенное и неуклонное повышение пенсий в связи с их индексацией на рост заработной платы не позволяет понизить высокие предельные ставки налогов на фонд оплаты труда, что создает отрицательные стимулы для предпринимателей и формирует заинтересованность в неполном раскрытии доходов.

Высокое налогообложение труда и капитала негативно сказывается на росте. Дальнейшие налоговые реформы следует нацелить на отмену оставшихся налоговых льгот и искажений при акценте на снижении действующих ставок по основным прямым налогам, таким как налог на прибыль и налоги на фонд оплаты труда.

Изменение структуры расходов

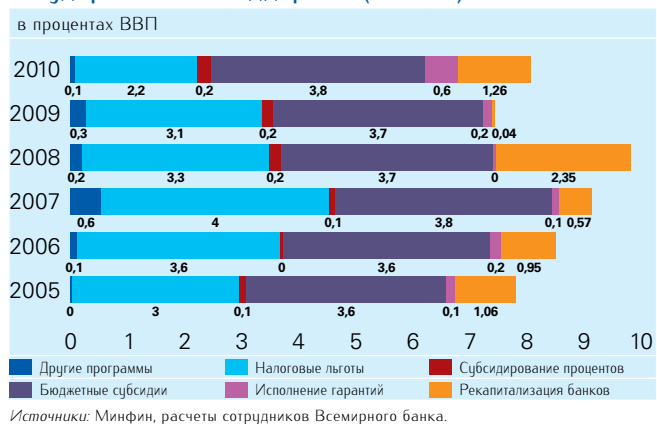
Размер и состав расходов является отражением экономической модели Беларуси, которая предусматривает ведущую роль государства и основана на незавершенной реструктуризации сектора предприятий и широком перераспределении доходов. Это проявляется в значительных расходах бюджета на различные виды государственной поддержки, что смягчает бюджетные ограничения и ведет к отсрочке реструктуризации энергетического, сельскохозяйственного и иных секторов экономики (Рисунок 1-13). Государственные инвестиции (10,1 процента ВВП в 2008 году) были основной составляющей валового накопления капитала. Трансферты в рамках ФСЗН и других программ социальной помощи (14 процентов ВВП в 2010 году) в сочетании с резким повышением номинальной заработной платы в бюджетном секторе привели к широкому распределению улучшений условий торговли, обеспечивая низкий уровень бедности и неравенства, но при этом стимулируя внутреннее потребление и поглощая значительные объемы бюджетных средств в предкризисные годы.

Рисунок 1-13. Структура расходов сектора органов государственного управления

Расходы бюджета на государственную поддержку сектора предприятий неуклонно росли, начиная с 2004 года. Общий объем расходов на государственную поддержку

увеличился с 7,6 процента ВВП в 2004 году до 10,4 процента ВВП в 2008 году, что было преимущественно вызвано ростом субсидий (с 3 до 4,3 процента ВВП за это период) (Рисунок 1-14).⁷ Общая сумма государственной поддержки, включая налоговые льготы, сократилась в 2009 году в период мирового кризиса, но оставалась при этом на высоком уровне, составив практически 9 процентов ВВП. Более того, сокращение прямого финансирования поддержки ГП из бюджета в 2009 году сопровождалось расширением программ целевого кредитования, когда непосредственные затраты были переложены с бюджета на банковскую систему. Помимо больших расходов бюджета, действующая система искажает условия ведения бизнеса и снижает конкуренцию. Все предприятия работают в условиях высокого уровня налогообложения, в то время как государственная поддержка распределяется неравномерно и произвольно. По данным, которые содержатся в базе данных Министерства экономики (Минэкономики), свыше 3 000 предприятий ежегодно пользуются государственной поддержкой. Экономическая система, характеризующаяся более низким уровнем действующих налогов, меньшим количеством налоговых льгот и субсидий, лучше соответствовала бы интересам реструктуризации предприятий и роста производительности в более долгосрочной перспективе.

Свыше 10 процентов общих бюджетных ассигнований представляют собой расходы на сельское хозяйство, которые в 2003-2010 годах в среднем составляли 2,6 процента ВВП. Однако совокупные расходы на сельское хозяйство значительно выше, поскольку данный сектор остается основным получателем

Рисунок 1-14. Сохраняется высокий уровень государственной поддержки (% ВВП)

Свыше 10 процентов общих бюджетных ассигнований представляют собой расходы на сельское хозяйство, которые в 2003-2010 годах в среднем составляли 2,6 процента ВВП. Однако совокупные расходы на сельское хозяйство значительно выше, поскольку данный сектор остается основным получателем

7 См. также: Всемирный банк (2010).

государственной поддержки за счет налоговых льгот. Большинство программ государственной помощи в Беларуси выгодны сельхозпроизводителям, которые работают в условиях ряда отраслевых налоговых льгот и пониженной налоговой нагрузки в дополнение к масштабным явным бюджетным субсидиям. Общий объем государственной поддержки сельского хозяйства, включая бюджетные, внебюджетные ресурсы и налоговые льготы оценивается в размере свыше 5 процентов ВВП.

На долю жилищно-коммунального хозяйства также приходится значительная часть средств бюджета и перекрестного субсидирования. Государственные расходы на жилищно-коммунальное хозяйство, включая электроэнергию, сбор мусора, содержание жилого фонда и т.д., выросли за последние десять лет и составили свыше 3 процентов ВВП в 2010 году. Рост расходов в энергетическом секторе был вызван повышением цен на импортируемые из России газ и нефть, и такая напряженность будет сохраняться, если Россия продолжит сокращение субсидирования поставок энергоресурсов. Помимо прямых бюджетных субсидий, в энергетическом секторе также присутствует значительное перекрестное субсидирование, которое продолжает усиливаться. Пониженные цены на газ, электроэнергию и тепло, поставляемые населению, компенсируются путем перекрестного субсидирования за счет прибыли от поставок газа, тепла и электроэнергии остальным потребителям, причем сумма такого перекрестного субсидирования составляет 1,7 процента ВВП.

На долю государственных расходов на социальную политику в среднем приходилось 13,3 процента ВВП в 2003–2007 годах, что отражает особенность экономической модели Беларуси, заключающуюся в щедром перераспределении. Эти расходы лишь немного сократились в период кризиса 2008 года и вновь возросли в 2009–2010 годах. В 2010 году расходы на социальную политику достигли 14,3 процента совокупных государственных расходов. В будущем в результате старения населения сформируется тенденция к росту расходов на пенсионное обеспечение, что приведет к структурному дефициту бюджета Фонда социальной защиты населения.

Структура бюджета также отражает экономическую модель Беларуси:

- **Субсидии и трансферты являются самой большой составляющей расходов, на долю которой в среднем приходилось 22 процента совокупных расходов в 2003–2011 годах.** Свыше 12 процентов этих расходов представляют собой трансферты в рамках ФСЗН и иных программ социальной защиты; остальные практически равномерно распределены между субсидированием потребителей и субсидированием производителей.
- **Большие объемы капитальных расходов (в среднем свыше 9 процентов ВВП в год в период 2003–2008 годов) внесли серьезный вклад в экономический рост.** Тем не менее, капитальные расходы больше всего пострадали в период экономического спада и бюджетной консолидации. В бюджете на 2011 год предусматривается дальнейшее сокращение капитальных расходов до уровня менее 7 процентов ВВП.
- **Проциклическая политика заработной платы обеспечила ее рост параллельно с ростом экономики в период до 2008 года.** Хотя в 2009 году наблюдалось некоторое сдерживание заработной платы, тенденция ее роста сохранилась в 2010 году, когда повышение заработной платы и пенсий в общей сумме составило 50 процентов нарастающим итогом за год, включая повышение на 30 процентов с 1

ноября 2010 года. Влияние этой меры будет сказываться и на бюджете 2011 года, когда расходы на заработную плату в процентах ВВП возрастут почти до 8 процентов, т.е. до докризисного уровня.

- **Чистое кредитование также росло и в общей сумме составило около 2 процентов ВВП в 2007–2008 годах в дополнение к и без того большим объемам КГП.** Чистое кредитование сократилось в период послекризисной консолидации бюджета.

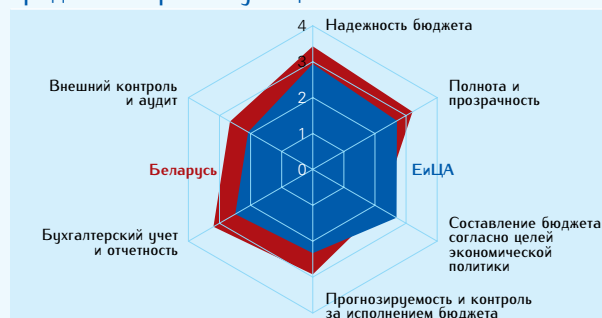
Вставка 1-3. Сильные и слабые стороны белорусской системы УГФ

Общая оценка. По результатам оценки ГРФП 2009 года был сделан вывод о том, что в Беларуси имеется эффективно функционирующая система управления бюджетом и фискальными вопросами. Более того, Правительство начало реализацию ряда реформ, направленных на повышение эффективности государственных финансов, включая введение программного планирования бюджета, перевод большинства внебюджетных фондов в бюджет и повышение качества расходов на государственные капитальные вложения. Однако в системе УГФ сохраняется ряд слабых мест, особенно в части стратегического распределения ресурсов, прозрачности государственных расходов и подотчетности.

Оценки. По 28 показателям Беларусь получила 10 оценок «А», 8 – «В», 7 – «С» и 3 – «D». Беларусь получила сравнительно хорошие оценки по показателям реалистичности бюджета, его полноты, классификации, упорядоченности бюджетного процесса, регистрации налогоплательщиков и сбору налогов, а также по многим аспектам исполнения бюджета. Хотя оценки по показателям составления бюджета в соответствии с целями политики или стратегическими целями не были очень высоки, надежная система контроля обеспечивает высокую степень соблюдения требований действующей нормативно-правовой базы. Несмотря на значительный прогресс в части реалистичности, прозрачности бюджета и неотраженных в отчетности квази-бюджетных операций, доступ общественности к ключевой информации о бюджете, обязанностях и обязательствах налогоплательщиков, государственных закупках, учете и управлении кассовыми остатками, а также о качестве и своевременности финансовой отчетности, общая картина носит смешанный характер, и предстоит реализовать еще целый ряд усовершенствований. Самыми сложными направлениями являются многолетнее планирование бюджета, определение межбюджетных трансфертов на основе формулы, а также внутренний и внешний аудит.

Сопоставительный анализ показателей Беларуси и средних показателей по региону ЕЦА. Оценки Беларуси выше средних по региону ЕЦА по пяти из шести аспектов ГРФП (Рисунок 1-15). Что касается составления бюджета в соответствии с целями политики, показатели Беларуси были не столь хорошие, что преимущественно является отражением того факта, что другие страны региона раньше начали внедрять среднесрочные структуры расходов и дальше продвинулись в этом направлении.

Рисунок 1-15. Оценки ГРФП по Беларуси и в среднем по региону ЕЦА*



* Сравнение основано на отчетах ГРФП по 14 странам региона ЕЦА.

Источники: Всемирный банк (2009а). Беларусь: Государственные расходы и финансовая подотчетность (ГРФП). Оценка эффективности управления государственными финансами, апрель 2009 года, Доклад № 48239 – ВУ; доклады ГРФП для 14 стран региона ЕЦА (www.pefa.org).

В Беларуси действует надежная система управления государственными финансами (УГФ), которая хорошо приспособлена для реализации предлагаемых корректировок расходов. В Беларуси имеется эффективно функционирующая система управления фискальными вопросами и бюджетом, которая позволяет Правительству финансировать и исполнять бюджет, обеспечивая государственными услугами все слои населения при поддержании макрофискальной дисциплины и при значительной консолидации бюджета, предпринятой в 2009 году. В течение последних десяти лет Правительство начало реализацию ряда реформ, нацеленных на повышение эффективности государственных финансов, в том числе и за счет внедрения программного планирования бюджета, включения большинства внебюджетных фондов в бюджет и повышения качества расходов на государственные капитальные вложения. По ряду аспектов УГФ Беларусь демонстрирует хорошие результаты по сравнению с аналогичными странами региона (Вставка 1-3).

С. Вызовы в бюджетно-налоговой сфере

В настоящее время в условиях нестабильной макроэкономической среды Беларусь испытывает давление на бюджет, которое связано с необходимостью одновременно бороться с серьезными макроэкономическими дисбалансами и углублять структурные реформы. В краткосрочной перспективе в рамках экономической политики необходимо будет адекватным образом решать проблемы ряда рисков, которые усиливают сложность задач бюджетно-налоговой политики Беларуси:

- **Восстановление доверия к национальной валюте.** При резком росте спроса на иностранную валюту в начале 2011 года чистые международные резервы упали в связи с попыткой поддержать обменный курс. Если не будут предприняты шаги по корректировке обменного курса и ужесточению денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики, множественность курсов будет сохраняться, возрастет потребность в привлечении внешнего финансирования, и усилится макроэкономическая уязвимость.
- **Возможность привлечения внешнего финансирования стала в высокой степени неопределенной после выборов.** Охлаждение политических отношений с Европой и США после президентских выборов в конце 2010 года усилило риски для инвесторов.
- **Конкретные риски связаны с перспективами роста ключевых торговых партнеров (в основном – России) и мировыми ценами на удобрения и нефтепродукты.** Если внешний спрос не восстановится, продолжится рост дефицита счета текущих операций. Его финансирование, по-видимому, будет по-прежнему опираться на быстрый рост долга, в том числе и государственного долга. В связи с расходами на обслуживание долга сократится объем средств бюджета, доступных в настоящее время для финансирования щедрых государственных программ, включая КГП.

Необходимо незамедлительно начать макроэкономическую корректировку для обеспечения внешней стабильности, особенно учитывая опасно низкий уровень резервов и быстрое ослабление обменного курса. Для такой корректировки необходимо одновременное ужесточение бюджетно-налоговой и денежно-

кредитной политики для сдерживания внутреннего спроса, включая сокращение КГП, а также унификацию и гибкость обменного курса. Что касается бюджета, основная часть корректировки будет обеспечиваться за счет расходов, учитывая и без того высокую налоговую нагрузку. Фискальная корректировка должна опираться на сокращение всех расходов (субсидий и трансфертов, капитальных расходов и расходов на товары и услуги), а также на ускоренное повышение тарифов на коммунальные услуги до уровня полного возмещения затрат.

Сжатие дискреционных расходов в краткосрочный период поможет уменьшить сложившиеся макроэкономические дисбалансы. Правительство уточнило свой целевой показатель дефицита государственного бюджета на 2011 год (без ФСЗН), снизив его с первоначально запланированных 2,9 процента ВВП до 1,5 процента ВВП. Это сокращение будет обеспечено за счет следующих мер:

- i. увеличение поступления налогов в номинальном выражении в результате роста инфляции и в меньшей степени – в результате изменения политики, включая повышение ставок акцизов (около 1 процента ВВП),
- ii. сокращение капитальных расходов (около 1 процента ВВП) за счет отсрочки капитальных вложений в строительство дорог и по другим направлениям (стратегические инвестиции, например в повышение энергоэффективности, будут защищены); и
- iii. увеличение расходов на социальную помощь для смягчения негативного влияния корректировки на уязвимые домашние хозяйства (около 0,5 процента ВВП).

Кроме того, в целях углубления корректировки бюджета следует рассмотреть возможности сдерживания заработной платы в бюджетном секторе и сокращения государственных программ строительства жилья и приобретения сельскохозяйственной техники.

В среднесрочной перспективе необходимо будет осуществлять структурную корректировку расходов, начиная с подготовки бюджета на 2012 год. Для сокращения общего размера государственного сектора и формирования фискального пространства для снижения налогов устойчивым с точки зрения бюджета образом, а также для государственных капитальных вложений и защиты уязвимых групп от негативных последствий кризиса необходимо постепенно рационализировать неэффективные субсидии в энергетическом секторе, сельском хозяйстве и иных отраслях экономики.

Для решения проблемы этих вызовов потребуется быстро реализовать всесторонние фискальные реформы, охватывающие структуру как расходов, так и доходов. В рамках данного Обзора государственных расходов представлен анализ и рекомендации в поддержку корректировки государственных расходов, которая охватывает ключевые сферы бюджета. Сельское хозяйство и энергетический сектор поглощают большой объем субсидий, который продолжает увеличиваться (Главы 2 и 3). Дальнейшие реформы, направленные на усиление адресности расходов на социальную помощь, имеют критически важное значение для эффективного смягчения негативного влияния структурных реформ, включая предлагаемое сокращение субсидирования потребителей, на наиболее уязвимые слои при одновременном сдерживании расходов на эти программы (Глава 4). И, наконец, чтобы обеспечить устойчивость ФСЗН в долгосрочной перспективе, необходимы пенсионные реформы (Глава 5).

Глава 2.

Сельское хозяйство: Ужесточение бюджетных ограничений

Нереформированное и неэффективно функционирующее сельское хозяйство Беларуси является бременем для государственного бюджета. Удельный вес сектора в ВВП составляет 8 процентов, при этом он получает до 5 процентов ВВП в виде государственной поддержки. На долю сельского хозяйства приходится значительный объем бюджетной поддержки, включая налоговые льготы и бюджетные расходы, что составляет 67 процентов сельскохозяйственного ВВП. Результаты такой широкомасштабной поддержки вызывают обеспокоенность: сектор является в значительной мере нерентабельным и характеризуется наличием предприятий со стремительно растущим уровнем задолженности, зачастую гарантированной государством, что обуславливает дополнительную необходимость в получении государственной поддержки.

Сельское хозяйство в Беларуси характеризуется высокой степенью государственного регулирования, включая регулирование цен и активное участие государства на протяжении всей цепочки создания стоимости, где доминирующую роль играют крупные государственные сельскохозяйственные предприятия. Государство устанавливает целевые производственные показатели, обеспечивает поставку средств производства для сельского хозяйства по субсидируемым ценам, контролирует заработную плату и закупает большую часть продукции сельского хозяйства по регулируемым закупочным ценам. Основная часть государственной поддержки для сельского хозяйства предоставляется в виде субсидий, выделяемых главным образом неэффективно работающим предприятиям на приобретение средств производства, таких как удобрения и пестициды, а также в виде увеличивающихся субсидий на компенсацию потерь банков. Лишь малая доля поддержки направляется на оказание государственных услуг для сельского хозяйства.

Главная цель сельскохозяйственной политики в Беларуси заключается в поддержке производителей сельскохозяйственной продукции и защите потребителей за счет поддержания низких цен на продовольствие, однако наблюдающееся в настоящее время вмешательство государства искажает стимулы и подрывает финансовую жизнеспособность сектора. Издержки

сельскохозяйственного производства быстро возросли вследствие повышения цен на удобрения и прочие средства сельскохозяйственного производства, в то время как механизмы ценового регулирования и искусственно поддерживаемые на низком уровне закупочные цены вызвали снижение доходов хозяйств. Производительность труда и капитала в сельском хозяйстве намного ниже, чем в других отраслях экономики, а его рентабельность снижается, причем около половины сельскохозяйственных предприятий Беларуси являются нерентабельными. Государственная поддержка и льготные кредиты позволили избежать необходимой реструктуризации нерентабельных предприятий и привели к неэффективной работе сельскохозяйственных предприятий, их низкой производительности и тенденции к дальнейшему снижению этого показателя.

Для повышения конкурентоспособности сельскохозяйственного сектора и возможности дальнейшей внешнеторговой интеграции необходима переориентация существующей отраслевой политики.

Помимо этого, искажающее воздействие на производство и торговлю может стать проблемой при ведении переговоров о вступлении Беларуси в ВТО, а также любых двусторонних/многосторонних переговоров по вопросам торговли в будущем, что подвергнет риску перспективы роста экспорта страны и замедлит ее торговую интеграцию. Реформирование отраслевой политики могло бы обеспечить устойчивый рост сельского хозяйства в долгосрочной перспективе за счет усиления акцента на производительности и рыночной конкурентоспособности, в результате чего сократился бы объем и повысилась бы прозрачность и эффективность комплекса мер поддержки сектора. Такой подход предполагает изменения как политики регулирования, так и бюджетно-налоговой политики, включая меры по трем направлениям: (i) либерализация цен как на ресурсы для сельскохозяйственного производства, так и на сельскохозяйственную продукцию и сокращение государственного вмешательства в принятие управленческих решений сельскохозяйственными предприятиями; (ii) перераспределение и последующее сокращение искажающих субсидий, относящихся к «желтой корзине»; и (iii) расширения использования и диверсификация не оказывающих искажающее воздействие мер «зеленой корзины».⁸

Либерализация экономики и реструктуризация сельскохозяйственного сектора будут содействовать усилению экономического эффекта и сокращению потребности в государственной поддержке.⁹

Либерализация будет содействовать переходу трудовых ресурсов из сельского хозяйства в отрасли с более высокой отдачей, а также из сельской местности в города. Существующая дорогостоящая система поддержки сельского хозяйства была предназначена для поддержания занятости в отрасли. Реформирование системы, влекущее за собой сокращение поддержки/субсидий, и либерализация отрасли неизбежно приведут к высвобождению трудовых ресурсов в сельском хозяйстве. Для минимизации социальных последствий реформирования данного сектора могут использоваться денежные выплаты на цели адаптации к изменениям, пакеты пенсионного обеспечения и профильная переподготовка кадров.

8 Описание мер, входящих в состав «желтой» и «зеленой корзины», представлено ниже во вставке 2.1.

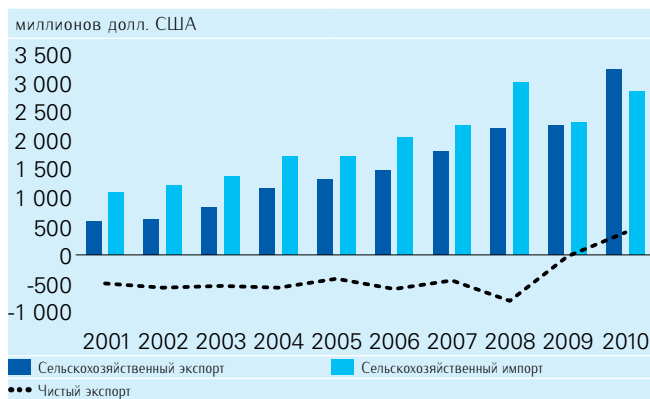
9 Структурные проблемы сельскохозяйственного сектора будут более подробно рассмотрены в следующем Страновом экономическом меморандуме для Республики Беларусь.

А. Институциональная структура сельскохозяйственного сектора

Сельское хозяйство, на долю которого приходится около 8 процентов объемов производства и почти 10 процентов занятости, по-прежнему играет важную роль в белорусской экономике, но не является основным движущим фактором экономического роста. Начиная с 2000 года сектор развивался стабильно, и его совокупный рост составил почти 40 процентов. Тем не менее, в сравнении с общим ростом ВВП на 50 процентов за аналогичный период (2000–2009 годы) рост сельского хозяйства характеризовался более медленными темпами и более высокой неустойчивостью. Пищевая и перерабатывающая промышленность производит приблизительно 4–4,5 процента ВВП, а ее среднегодовые темпы роста составляют 7,8 процента.

Возрастает значимость сельского хозяйства и переработки сельскохозяйственной продукции для внешней торговли Беларуси. За период 2001–2008 годов доля экспорта сельскохозяйственной продукции в среднем составила 7,9 процента общего объема белорусского экспорта. Доля экспорта сельскохозяйственной продукции выросла до 10,7 процента в 2009 году и почти до 13 процентов в 2010 году. В течение этого периода Беларусь превратилась из чистого импортера в чистого экспортера продовольственных товаров (Рисунок 2-1). Положительное сальдо внешней торговли сельскохозяйственной продукцией составило почти 1,9 миллиарда долларов США или 0,7 процента ВВП. Однако рост экспорта сельскохозяйственной продукции был на две трети обусловлен ценовым фактором, который в перспективе может оказаться неустойчивым. Наблюдавшийся в последнее время рост цен на продовольствие (условия внешней торговли

Рисунок 2-1. Экспорт продовольственной продукции увеличился и в настоящее время положительно образом отражается на сальдо внешней торговли



Источник: Расчеты экспертов Всемирного банка на основании данных Белстата.
Примечание: *НС 1–24.

сельскохозяйственной продукцией улучшились на 9,6 процента в 2010 году) был выгоден для Беларуси, однако при этом усилилась уязвимость республики по отношению к волатильности цен на продукты питания. Высокая степень концентрации экспорта продовольственной продукции также усиливает риски. Основной страной назначения для белорусского экспорта агропродовольственной продукции является Россия, удельный вес которой в общем объеме экспорта сельскохозяйственной продукции составил 88 процентов в 2010 году. Удельный вес России в особенности велик по наиболее важной категории экспорта—молочной продукции (свыше 90 процентов в 2010 году)—и приближается к 100 процентам в части экспорта мясной продукции.

В структуре сельского хозяйства Беларуси преобладают крупные государственные сельскохозяйственные предприятия. Около 88 процентов от общей площади сельскохозяйственных угодий обрабатываются более чем 1 600 государственными сельскохозяйственными предприятиями, средний размер которых составляет 4 700 гектаров, и на долю которых приходится около 70 процентов валовой продукции сельского хозяйства. На долю частных (крестьянских) фермерских хозяйств в Беларуси приходится лишь

1,2 процента сельскохозяйственных угодий. Всего существует приблизительно 2 000 таких фермерских хозяйств, средний размер которых составляет около 50 гектаров. Остальная часть сельскохозяйственных угодий (11,2 процента) принадлежит более чем одному миллиону личных подсобных хозяйств, средний размер которых немногим менее одного гектара. Крупные товарные хозяйства специализируются на производстве капиталоемкой продукции, такой как зерновые культуры, сахарная свекла и продукция животноводства, в то время как личные подсобные хозяйства специализируются на производстве трудоемких культур, таких как картофель, овощи и фрукты.

Сельскохозяйственный сектор характеризуется высокой степенью государственного регулирования, включая регулирование цен и активное участие государства на протяжении всей цепочки создания стоимости. Несмотря на достигнутый за последние несколько лет прогресс в области либерализации цен,¹⁰ цены на сельскохозяйственную продукцию и продовольственные товары, относящиеся к социально значимым категориям, до сих пор в значительной степени регулируются государством посредством установления фиксированных цен, предельных цен и максимальных торговых надбавок.¹¹ Что касается закупочных цен, государство устанавливает цены на продукцию, сдаваемую государству через государственные заготовительные организации, которые закупают основную часть всей сельскохозяйственной продукции в Беларуси. В отношении всех закупок за рамками государственной заготовительной сети устанавливаются рассчитанные по утвержденной государством формуле «рекомендуемые» цены, которые должны быть согласованы между продавцами и покупателями, а затем должны быть представлены и согласованы с местными комитетами по сельскому хозяйству. Государство также устанавливает целевые производственные показатели, обеспечивает поставку средств производства для сельского хозяйства по субсидируемым ценам и контролирует заработную плату. Определяя цели использования ресурсов, выбирая и закупая средства производства по своему усмотрению, обеспечивая ими производителей по льготным ценам и т.д., государство осуществляет жесткий контроль, значительно сокращая управленческую свободу хозяйств.

В то время как действующая отраслевая политика и нормативно-правовая база Беларуси направлены на поддержку производителей сельскохозяйственной продукции и защиту потребителей посредством поддержания цен на продовольствие на низком уровне, они искажают стимулы и подрывают финансовую жизнеспособность сектора. Механизмы ценового регулирования искажают рыночные сигналы, что отрицательно сказывается на стимулах для производителей и приводит к неэффективному распределению ресурсов внутри сектора. В частности, поскольку в последние годы себестоимость производства росла вследствие повышения цен на удобрения и прочие средства сельскохозяйственного производства, механизмы ценового регулирования и искусственно поддерживаемые на низком уровне закупочные цены привели к снижению доходов хозяйств. Несмотря на то, что это позволило смягчить влияние роста себестоимости на цены на продукты питания, это переложило бремя расходов на остальную часть экономики за счет предоставляемых сельскохозяйственному сектору субсидий, кредитов и налоговых льгот.

10 Либерализация включала в себя сокращение перечня социально значимых товаров и создание исчерпывающего ограниченного перечня товаров с регулируемой торговой надбавкой. Указ Президента № 72 от 25 февраля 2011 года предусматривает дальнейшую либерализацию цен посредством: (i) отмены права установления обязательных предельных индексов ежемесячного повышения цен решениями Правительства; (ii) сокращения перечня товаров и услуг, цены (тарифы) на которые регулируются государством; и (iii) отмены обязательного обоснования калькуляции цен на товары и услуги (за исключением товаров и услуг, цены (тарифы) на которые регулируются государством). Тем не менее, перечень регулируемых цен остается достаточно большим, а либерализация в наименьшей степени коснулась цен на сельскохозяйственную продукцию и продовольственные товары.

11 В перечень социально значимых товаров вошли следующие виды продовольственных товаров: мука (для хлебопечения), хлеб и хлебобулочные изделия (за исключением сдобных булочных изделий, бараночных и сухарных изделий, пирогов, пирожков, пончиков); молоко (за исключением молока стерилизованного, топленого, козьего), кефир, сметана, творог, молочные смеси, мясные консервы для детского питания; мясо (говядина и свинина); сахар и заменители сахара для больных сахарным диабетом; свежие картофель и плодоовощная продукция (с учетом последних изменений и дополнений постановления Правительства Республики Беларусь № 752 от 8 июня 2009 года).

В. Расходы бюджета на поддержку сельскохозяйственного сектора

Расходы бюджета на сельское хозяйство являются значительными и составляют 7,9 процента от общих государственных расходов в Беларуси и приблизительно половину сельскохозяйственного ВВП. В реальном выражении расходы на сельское хозяйство увеличились на 50 процентов за период с 2005 по 2009 годы. В 2009 году государственные расходы на сельское хозяйство составили около 4 процентов ВВП, но в процентах от объема сельскохозяйственного ВВП их размер поражает—53 процента (Рисунок 2-2, левая часть). Сельское хозяйство получает наибольший объем бюджетной поддержки по сравнению со всеми остальными отраслями экономики, поглощая до 40 процентов бюджетных ресурсов, предназначенных для национальной экономики.

Рисунок 2-2. В то время как расходы бюджета на сельское хозяйство остались на прежнем уровне, налоговые поступления от сельскохозяйственных предприятий снизились



Источники: Белстат, Минфин, Институт системных исследований в АПК НАН Беларуси.

Примечание: Налоговые поступления, за исключением налогов на фонд оплаты труда работников сельскохозяйственного сектора.

В то время как объем бюджетной поддержки возрастал, налоговые поступления снижались, что увеличивало объем получаемых сектором чистых трансфертов. За последние пять лет государственные субсидии/трансферты, направляемые в сельскохозяйственный сектор, увеличились в абсолютном выражении, но налоговые поступления (за исключением налогов на фонд оплаты труда) остались неизменными, в результате чего было отмечено их снижение в реальном выражении (Рисунок 2-2, правая сторона). Сумма налогов и сборов, уплачиваемых хозяйствами в бюджет преимущественно в режиме льготного налогообложения для сельскохозяйственных предприятий (что описано ниже), снизилась до 2,4 процента сельскохозяйственного ВВП из-за отсутствия роста доходов сельскохозяйственных предприятий. Следовательно, чистые трансферты, перечисляемые сельскохозяйственным предприятиям из государственного бюджета, являются достаточно значительными и демонстрируют тенденцию к росту, составляя 49 процентов сельскохозяйственного ВВП (2009 год). Объем полученных сектором чистых трансфертов в четыре раза превышает сумму чистой прибыли, заработанной сектором в 2009 году, в то время как в 2005 году это превышение составляло 2,6 раза (см. Приложение 2.1).

Помимо значительных ежегодных бюджетных ассигнований, сектор пользуется преимуществами сниженной налоговой нагрузки благодаря упрощенному режиму налогообложения на чрезвычайно льготных условиях. В 2000 году Правительство ввело единый налог для сельхозпроизводителей, который

уплачивается по единой ставке 2 процента от валового оборота и заменяет все налоги на производителей сельскохозяйственной продукции кроме НДС и взносов в ФСЗН и инновационный фонд. Помимо этого, производители сельскохозяйственной продукции пользуются определенными льготами, уплачивая НДС по ставке 10 процентов (по сравнению со стандартной ставкой 20 процентов) и взносы в ФСЗН—по ставке 30 процентов (по сравнению со стандартной ставкой 34 процента).¹² Несмотря на то, что схема уплаты единого налога не является обязательной, большинство производителей в Беларуси (97 процентов по состоянию на 2009 год) выбрали эту схему, а остальные уплачивают стандартные налоги (налог на прибыль; налог на доходы, налог на недвижимость и ряд местных налогов).

В результате налоговых льгот для сельского хозяйства бюджет недополучает доходы в размере около 1 процента ВВП (см. Приложение 2.2). По оценке эти налоговые льготы составляют около 60 процентов от общей суммы налоговых платежей, которые были бы произведены, если бы применялись стандартные условия налогообложения.¹³ Ориентировочная сумма ежегодных налоговых льгот для сельского хозяйства увеличивает бюджетную поддержку приблизительно на одну треть, в связи с чем общий объем финансовой поддержки сельского хозяйства возрастает до 7 104 миллиардов бел. руб. в 2009 году, что составляет свыше 5 процентов ВВП и 67 процентов сельскохозяйственного ВВП (Таблица 2-1).

Таблица 2-1. Финансовая поддержка сельского хозяйства в Беларуси

	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Совокупная финансовая поддержка сельского хозяйства* (млрд. бел. руб.)	3 263	4 334	5 370	6 046	7 104
Расходы бюджета на сельское хозяйство (млрд. бел. руб.)	2 416	3 369	4 277	4 678	5 680
Налоговые льготы для сельского хозяйства (млрд. бел. руб.)	847	965	1 092	1 369	1 423
Бюджетные расходы на сельское хозяйство в процентах к:					
Совокупным бюджетным расходам	7,7	9,0	9,0	7,3	8,9
ВВП	3,7	4,3	4,4	3,6	4,2
Валовой продукции сельского хозяйства	18,8	21,7	23,6	18,7	21,4
Сельскохозяйственному ВВП	47,2	54,0	58,7	45,8	53,4
Чистой прибыли в сельском хозяйстве	315	357	428	259	462
Совокупная финансовая поддержка сельского хозяйства в процентах к:					
ВВП	5,0	5,5	5,5	4,7	5,2
Валовой продукции сельского хозяйства	25,4	27,9	29,7	24,1	26,7
Сельскохозяйственному ВВП	63,8	69,5	73,7	59,1	66,7
Чистой прибыли в сельском хозяйстве	426	459	538	335	577

Примечание: * Финансовая поддержка включает бюджетные расходы и налоговые льготы.

Источники: Белстат, Минфин, Минсельхозпрод, Институт системных исследований в АПК НАН Беларуси.

Если сравнивать с другими странами мира, уровень бюджетной поддержки сельского хозяйства в Беларуси значительно выше (Таблица 2-2). Например, уровень трансфертов для сельского хозяйства в процентах ВВП в странах ЕС-27, а также в США и России, где степень субсидирования экономики высока,

12 Институт системных исследований в АПК НАН Беларуси.

13 При стандартном режиме налогообложения уплачиваются следующие налоги: налог на прибыль (24 процента), налог на недвижимость (1 процент), НДС (20 процентов), местные налоги (максимум 3 процента), отчисления в ФППСП (1 процент), отчисления в инновационный фонд (0,25 процента), отчисления в ФСЗН (34 процента). Более подробные сведения приведены в Таблице 1 в Приложении.

в четыре–пять раз ниже, чем в Беларуси. Удельный вес таких трансфертов, выраженный в процентах от добавленной стоимости в сельскохозяйственном секторе, составляет приблизительно 10 процентов в России, 30 процентов в Украине и 49 процентов в странах ЕС-27, что ниже показателя Беларуси, равного почти 60 процентам. Трансферты для сельского хозяйства в Беларуси из расчета на гектар сельскохозяйственных угодий (232 доллара США на гектар¹⁴ в 2009 году) ниже лишь размера трансфертов в ЕС-27 (556 долларов США на гектар), но выше размера трансфертов для сельского хозяйства на гектар во всех остальных странах, взятых для сопоставительного анализа.¹⁵

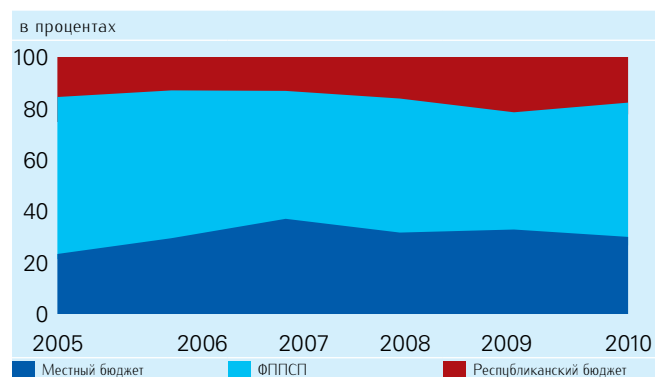
Таблица 2-2. Международное сопоставление бюджетной поддержки сельского хозяйства

	Добавленная стоимость с/х продукции, в % ВВП	Бюджетная поддержка сельского хозяйства, в % ВВП	Бюджетная поддержка, в % добавленной стоимости с/х продукции	Бюджетная поддержка из расчета на га с/х угодий, долларов США/га
Беларусь	7,78	4,15	67	232
Австралия	2,41	0,32	13	6
Канада	2,20	0,52	24	102
ЕС-27	1,23	0,60	49	556
США	1,08	0,46	42	214
Украина	7,55	2,25	30	46
Россия	4,76	0,45	10	18

Источники: Всемирный банк (2009-6), Минсельхозпрод и Институт системных исследований в АПК НАН Беларуси.

В настоящее время бюджетные ассигнования сельхозпроизводителям выделяются за счет трех источников: республиканского бюджета, фонда поддержки производителей сельскохозяйственной продукции (ФППСП) и местных бюджетов (Рисунок 2-3). ФППСП представляет собой наиболее крупный источник финансирования ежегодных бюджетных расходов на сельское хозяйство, удельный вес которого в среднем составил свыше 50 процентов совокупного объема расходов за период 2005–2010 годов. Доля расходов местных бюджетов составила в среднем около одной трети совокупного объема расходов на сельское хозяйство за аналогичный период, а остальные расходы были произведены за счет общереспубликанского бюджета.

Рисунок 2-3. ФППСП представляет собой наиболее крупный источник финансирования ежегодных бюджетных расходов на сельское хозяйство



¹⁴ Институт системных исследований в АПК НАН Беларуси.

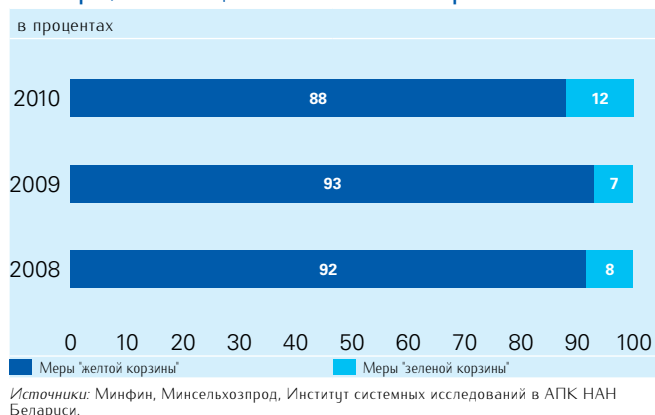
¹⁵ Трансферты для сельского хозяйства из расчета на гектар сельскохозяйственных угодий в: России (18 долларов США/га), Украине (46 долларов США /га), Австралии (6 долларов США/га) и США (214 долларов США /га). По Беларуси приведены данные за 2009 год, а по другим странам – за 2007 год.

С. Структура расходов

Структура расходов на сельское хозяйство отражает сельскохозяйственную политику, основанную на активном участии государства, когда на долю субсидий приходится самая значительная часть расходов, а расходы на общественные блага, не оказывающие искажающее воздействие, ограничены. Субсидии представляют собой наиболее значительную категорию расходов на сельское хозяйство. Рост субсидий был обусловлен повышением цен на средства сельскохозяйственного производства, а также увеличением расходов на субсидирование процентов по кредитам и исполнение

предъявленных гарантий, которые были выданы при целевом кредитовании сектора. В 2009–2010 годах капитальные расходы снизились до 5 процентов от совокупных расходов на сельское хозяйство, в то время как в предшествующие годы они достигали уровня почти 11 процентов (Рисунок 2–4). Согласно принятой в ВТО классификации поддержки сельскохозяйственного сектора, на долю мер из «желтой корзины» (меры государственной поддержки, оказывающие искажающее воздействие на рынок и в торговлю) приходится наибольший объем расходов, в то время как удельный вес рыночно-нейтральных мер из «зеленой корзины» увеличивается, но до сих пор остается на низком уровне (Вставка 2-1 и Рисунок 2-4).

Рисунок 2-4. Львиная доля расходов приходится на меры, относящиеся к «желтой корзине»



Наибольшая доля расходов приходится на меры, относящиеся к «желтой корзине»

Поддержка сельского хозяйства в значительной степени основывается на мерах «желтой корзины», оказывающих искажающее воздействие на сельскохозяйственные рынки и торговлю и подлежащих сокращению в соответствии с обязательствами в рамках ВТО. В Беларуси существует пять основных категорий мер поддержки «желтой корзины», доля которых за период 2008–2010 годов в среднем составила 86 процентов совокупных затрат на сельское хозяйство и около 40 процентов сельскохозяйственного ВВП (Рисунок 2-4):¹⁶

- 1. Субсидирование процентных ставок, исполнение гарантий и оказание финансовой помощи:** Данная категория является наиболее обширной и быстрорастущей; в 2010 году ее удельный вес составил свыше 42 процентов мер «желтой корзины», что соотносится с увеличением объема КГП (описано в Главе 1) и ростом затрат на исполнение гарантий и финансовую помощь как из республиканского бюджета, так и из местных бюджетов.

¹⁶ Подробный перечень приведен в Приложении 2.3.

Вставка 2-1. Классификация мер поддержки отечественных сельхозпроизводителей, принятая в ВТО

«Желтая корзина»: Все меры поддержки отечественных производителей, оказывающие искажающее воздействие на производство и торговлю (за некоторым исключением), относятся к «желтой корзине», которая, согласно определению, данному в Статье 6 Соглашения по сельскому хозяйству, включает все меры поддержки отечественных производителей, за исключением отнесенных к «синей» или «зеленой корзине». К ним относятся меры ценовой поддержки и субсидии, непосредственно связанные с объемами производства. ВТО допускает минимальный уровень мер поддержки «желтой корзины»: 5 процентов сельскохозяйственного производства для развитых стран и 10 процентов – для развивающихся стран.

«Синяя корзина»: Включает меры из «желтой корзины», действующие на условиях, которые направлены на сокращение искажающего воздействия. Любая мера поддержки, как правило относящаяся к «желтой корзине», перемещается в «синюю корзину», если для получения данной поддержки фермеры также обязаны ограничить производство. В настоящее время предельных ограничений субсидий из «синей корзины» не установлено.

«Зеленая корзина»: Субсидии, относящиеся к «зеленой корзине», определены в Приложении 2 к Соглашению по сельскому хозяйству; они не должны оказывать искажающее воздействие на торговлю, или, в крайнем случае, такое воздействие должно быть минимальным (пункт 1). Такая поддержка должна предоставляться через финансируемые правительством государственные программы (не за счет установления более высоких цен для потребителей) и не должна предполагать ценовую поддержку производителей. Как правило, такие программы не направлены на конкретные виды продукции и предусматривают прямую поддержку доходов производителей сельхозпродукции, не связанную с текущим объемом производства или ценами. К ним также относятся экологические программы и программы регионального развития. По субсидиям, относящимся к «зеленой корзине», предельных ограничений не установлено, если они соответствуют критериям отраслевой политики, установленным в Приложении 2.

Источник: http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agric_e.htm

2. **Субсидии на приобретение средств производства для сельского хозяйства:** Эти субсидии предоставляются на приобретение таких производственных ресурсов, как удобрения и пестициды, семена и топливо, включая задолженность по данным ресурсам. В 2010 году данные субсидии составили 28 процентов общего объема мер «желтой корзины». В отличие от других стран с переходной экономикой, в Беларуси государство принимает непосредственное участие в управлении сельскохозяйственными предприятиями, определяя цели использования ресурсов, выбирая и закупая средства производства, обеспечивая ими производителей по льготным ценам и т.д., что значительно сокращает управленческую свободу хозяйств. Выплаты хозяйствам основаны на централизованно устанавливаемых нормативах использования ресурсов, причем приблизительно половина выплат распределяется пропорционально площади земельных угодий, а вторая половина—пропорционально объему производимой продукции.¹⁷ Соответствующие доли трех источников финансирования (собственные доходы хозяйств, государственные трансферты/субсидии и льготные кредиты под гарантии

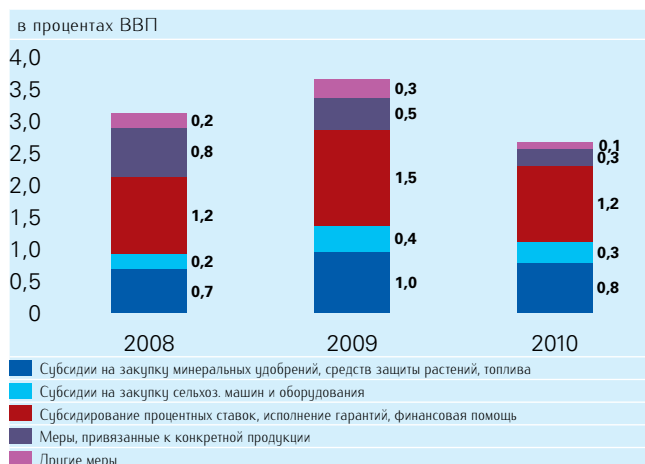
¹⁷ См. Серова, 2009.

государства) также устанавливаются централизованно и варьируются в зависимости от вида средств производства.¹⁸

3. **Субсидирование лизинга сельскохозяйственной техники:** В 2010 году удельный вес данной крупной категории субсидий составил почти 12 процентов общего объема расходов на меры «желтой корзины». Государственная программа лизинга сельскохозяйственной техники реализуется на протяжении многих лет и способствовала замене основной части парка сельскохозяйственной техники в стране.

4. **Меры, ориентированные на конкретные виды продукции:** К данной категории относятся субсидии, предназначенные для поддержки производства сельскохозяйственных культур (таких как зерновые культуры и льноволокно) и продукции животноводства. Начиная с 2008 года удельный вес данной субсидии сократился с более 23 процентов до 9 процентов от общего объема субсидирования. Это явилось следствием принятого в 2009 году решения о снижении государственных закупочных цен на сельскохозяйственную продукцию и сокращении некоторых программ в рамках Государственной программы возрождения и развития села на 2005–2010 годы. Ценовая поддержка сохранилась, главным образом, для стимулирования производства льноволокна, а также для стимулирования домашних хозяйств в сельской местности продавать некоторую часть своей продукции государственным перерабатывающим предприятиям.

Рисунок 2-5. Среди мер «желтой корзины» лидируют субсидии на приобретение ресурсов (в % ВВП)



Источник: Институт системных исследований в АПК НАН Беларуси и Минсельхозпрод

Субсидии, которые выделяются для погашения неисполненных обязательств по банковским кредитам, быстро увеличивались, что является тревожным сигналом ухудшающегося финансового положения сектора. Резкое увеличение кредитования сельскохозяйственных производителей, которое во многих случаях обеспечивается гарантиями в рамках КГП, привело к росту субсидий в связи с тем, что государство осуществляет платежи, погашая задолженность хозяйств. Это не только поднимает вопрос морального риска и стимулов при распределении кредитов внутри сектора и в экономике в целом, но также ведет и к формированию существенных условных обязательств. Быстрое увеличение объема субсидий, предназначенных для компенсации потерь банков, свидетельствует о том, что льготные заимствования в сочетании с прочими инструментами, такими как финансируемые из бюджета государственные гарантии и списание задолженности, являются не только дорогостоящими, но и чрезвычайно неустойчивыми мерами поддержки. Снижение рентабельности и рост задолженности сельскохозяйственных предприятий, более

¹⁸ Например, на 2010 год Правительство спланировало, что 40 процентов стоимости минеральных удобрений и пестицидов будет оплачиваться за счет средств сельскохозяйственных предприятий, 30 процентов – из средств местных бюджетов, и 30 процентов – из средств ФППСП. Топливо, поставляемое хозяйствам в 2010 году, должно полностью оплачиваться за счет средств предприятий, возможно, с использованием краткосрочных льготных банковских кредитов. Источник: Постановление Совета Министров № 1699 от 26 декабря 2009 года.

подробно рассмотренные ниже, являются репрезентативными показателями данной тенденции.

Субсидии на приобретение удобрений и пестицидов, а также на компенсацию потерь банков привели к росту расходов на государственную поддержку сельскохозяйственного сектора. Внушительный рост данных категорий субсидий является отражением комплекса факторов, в основе которых лежит увеличивающийся разрыв между искусственно поддерживаемыми ценами на производственные ресурсы для сельского хозяйства (удобрения и пестициды, а также банковские кредиты) и рыночными ценами на производственные ресурсы в отсутствие государственного вмешательства в работу сельскохозяйственных рынков. Помимо фактора «ценовой разницы», неограниченное субсидирование средств производства, как правило, стимулирует чрезмерное потребление производственных ресурсов. Например, за последние пять лет, применение минеральных удобрений практически удвоилось (со 113 кг/га в 2004 году до 205 кг/га в 2009 году), что, однако, не обеспечило пропорциональный рост урожайности.

Поддержка в приобретении сельскохозяйственной техники также представляет собой значительную статью расходов, которую следует проанализировать на предмет оценки альтернативных вариантов ее продолжения, сворачивания или ускоренного завершения. К данной категории относится субсидирование лизинга сельскохозяйственной техники, выплаты задолженности по банковским кредитам на приобретение техники и компенсация потерь банков, связанных с льготным кредитованием. Государственная программа лизинга сельскохозяйственной техники реализуется на протяжении многих лет и способствовала замене основной части парка сельскохозяйственной техники в стране. В настоящее время было бы своевременным провести оценку программы на предмет эффективности затрат с учетом бюджетных и экономических издержек в сопоставлении с уровнем эксплуатационной готовности техники в секторе. Программы, направленные на решение проблем нехватки особо важных активов, должны иметь четко обозначенный срок реализации и завершаться незамедлительно по достижении намеченной цели.

Применение мер «зеленой корзины» расширилось, но до сих пор остается на низком уровне и нуждается в диверсификации

За последние годы применение в Беларуси мер поддержки из «зеленой корзины» увеличилось, но до сих пор остается на низком уровне (Рисунок 2-6). Меры «зеленой корзины» все в большей степени признаются наиболее эффективным способом поддержки устойчивого роста сельского хозяйства.¹⁹ Меры «зеленой корзины» обеспечивают долгосрочную поддержку сельского хозяйства, не оказывая искажающего воздействия на торговлю и не создавая конфликтов с торговыми партнерами. Более того, меры «зеленой корзины» обеспечивают механизм для инвестиций в ноу-хау, технологии, управленческие навыки и инфраструктуру, которые необходимы сельскому хозяйству Беларуси для обеспечения конкурентоспособности на мировом рынке. В 2010 году меры поддержки из «зеленой корзины» увеличились на одну треть по сравнению с предыдущими годами, а их удельный вес вырос с 7-8 процентов от общего

¹⁹ Мировая тенденция в сельскохозяйственной политике заключается в расширении использования мер «зеленой корзины» в связи с очевидной затратностью и неэффективностью оказывающих искажающее воздействие мер «желтой корзины». Если взять все страны мира, удельный вес мер «зеленой корзины» в поддержке в рамках «желтой» и «зеленой корзины», взятых вместе, вырос с 50 процентов в середине 1990-х годов примерно до 70 процентов в 2003 году. В случае стран ЕС эта доля выросла с менее 30 процентов почти до 50 процентов. Источник: Всемирный банк (2009_6).

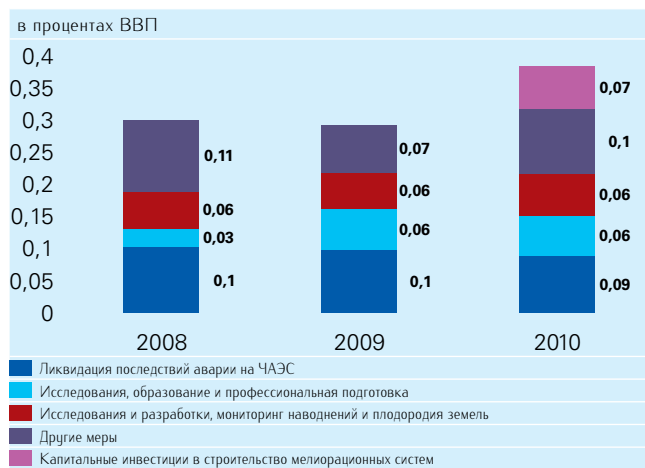
объема бюджетной поддержки сельского хозяйства в предыдущие годы до 12 процентов в 2010 году. Это увеличение было обусловлено добавлением новой статьи расходов— капитальные инвестиции в строительство систем осушения, а также увеличением объема ассигнований на исследования и образование в области сельского хозяйства и ассигнований бюджетным организациям (детальная разбивка расходов на сельское хозяйство приведена в Приложении 2.4).

Структура мер «зеленой корзины» отличается низким уровнем разнообразия и ограниченным набором базовых государственных услуг, направленных на поддержание конкурентоспособности сектора. Основными

элементами поддержки являются меры по мелиорации земель, направленные на ликвидацию последствий аварии на Чернобыльской АЭС (22 процента в 2010 году), исследования, образование и подготовку кадров в области сельского хозяйства (16 процентов), прочие мероприятия НИОКР и меры противогололедной защиты (17 процентов) и финансирование бюджетных организаций (18 процентов) (Рисунок 2-6). К прочим категориям относится компенсация потерь урожая в 2008 году (15 процентов) и капитальные инвестиции в строительство систем осушения в 2010 году (17 процентов).²⁰

Все большее признание получает тот факт, что обеспечение общественными благами, относящимися к категории «зеленой корзины», является оптимальным способом содействия устойчивому развитию сельского хозяйства. Упразднение мер «желтой корзины» может идти медленными темпами в связи с тем, что субсидии обеспечивают мягкие бюджетные ограничения для сельхозпроизводителей. Однако опыт Беларуси показывает, что прямое и косвенное субсидирование сельского хозяйства не обязательно ведет к повышению производительности и эффективности; напротив, продолжается сокращение сектора наряду с ростом удельного веса убыточных хозяйств. Аналогичная ситуация складывалась во многих странах ЕС, где несмотря на затратные меры по поддержке рыночных цен, которые использовались на протяжении многих десятилетий, сельское хозяйство оставалось в значительной степени неэффективным и зависящим от постоянной поддержки. На сегодняшний день основные страны-экспортеры сельскохозяйственной продукции (такие как Австралия, Канада, ЕС и США) безвозвратно перешли к мерам «зеленой корзины», стимулом для чего послужили необходимость сокращения расходов бюджета на сельское хозяйство и требования ВТО. Помимо этого, меры «зеленой корзины» являются идеальным механизмом для привлечения ноу-хау, технологий, управленческих знаний и инвестиций в инфраструктуру, включая инфраструктуру обеспечения качества. Такого рода государственные услуги могли бы принести существенную пользу белорусским сельхозпроизводителям за счет стимулирования роста их конкурентоспособности на мировом рынке.

Рисунок 2-6. Меры «зеленой корзины» увеличились, но до сих пор остаются на низком уровне (в % ВВП)

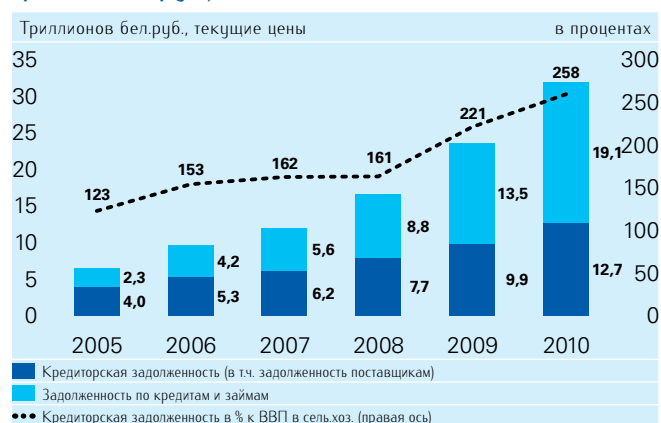


²⁰ Полный перечень мер поддержки из «зеленой корзины» приведен в Таблице 3 в Приложении.

Увеличение задолженности сельскохозяйственных предприятий несет в себе дополнительные риски для бюджета

Рост бюджетной поддержки сопровождается накоплением обязательств сельскохозяйственных предприятий, которые на данный момент составляют свыше 250 процентов сельскохозяйственного ВВП, что представляет собой увеличивающийся риск для бюджета. За последние пять лет долговые обязательства сельскохозяйственных предприятий увеличились более чем в пять раз и составляют почти 32 триллиона бел. руб. Совокупная задолженность включает два основных элемента: (i) задолженность перед поставщиками; и (ii) задолженность по кредитам и займам. За период 2005–2010 годов задолженность по кредитам и займам увеличилась на 400 процентов, что главным образом происходило в рамках КГП, рассмотренного в Главе 1 (Рисунок 2-7). Такие льготные кредиты смягчали последствия сокращения доходов хозяйств, но в будущем они могут привести к росту потребности в субсидиях. Как говорилось в предыдущем разделе, компенсация потерь вследствие неуплаты задолженности по кредитам представляет собой растущую статью расходов, а при нынешнем значительном уровне обязательств сектора существует вероятность того, что эти обязательства окажутся неустойчивыми и, в конечном итоге, будут переложены на бюджет. Текущая практика погашения задолженности сельскохозяйственных предприятий за счет государственных средств привела к ситуации, при которой предприятия с неудовлетворительными производственными показателями постоянно поглощают более значительный объем государственной поддержки (необходимой для покрытия возрастающей задолженности и просроченных платежей), чем эффективно работающие предприятия.

Рисунок 2-7. Задолженность сельскохозяйственных предприятий резко растет (в текущих ценах, триллионов руб.)



Источник: Белстат.

Субсидии выгодны преимущественно более мелким хозяйствам²¹

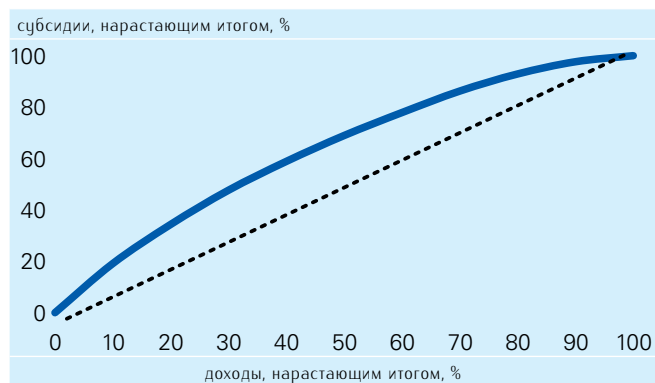
Распределение субсидий между сельскохозяйственными предприятиями в Беларуси является более равномерным, чем в странах ЕС. За период с 2003 по 2007 годы 50 процентов товарных хозяйств в Беларуси получили от 18 до 23 процентов от общего объема выделенной для сельскохозяйственного сектора бюджетной поддержки, а остальные 50 процентов хозяйств, соответственно, получили от 77 до 82 процентов. Хотя это распределение характеризуется неравномерностью, ее степень не столь высока в

²¹ В связи с отсутствием доступа к обновленной базе данных о сельскохозяйственных предприятиях Беларуси, данный раздел подготовлен на основе анализа, представленного в аналитической записке Всемирного банка (Всемирный банк (2009_б)), охватывающей период до 2007 года. При условии, что цели Правительства и инструменты государственной поддержки сельского хозяйства с тех пор не изменились, есть все основания полагать, что ситуация, описанная по состоянию на 2003–2007 годы, осталась практически неизменной в 2008–2010 годах.

сравнении с соотношением «20/80», которое зачастую приводится при описании субсидирования хозяйств в странах ЕС (20 процентов хозяйств получают примерно 80 процентов субсидий), или в сравнении с соотношением «7/75», которое описывает бюджетную поддержку производителей продукции животноводства в Украине.²²

Основными льготами при распределении субсидий пользуются хозяйства с более низкими доходами. Согласно данным о распределении субсидий нарастающим итогом по сравнению с доходами хозяйств нарастающим итогом, более мелкие хозяйства, дающие 20 процентов доходов, вместе получают около 35 процентов всех субсидий (Рисунок 2-8). На другом конце шкалы распределения субсидий находятся 28 крупнейших хозяйств, или 2 процента хозяйств, которые дают 20 процентов доходов, получая лишь около 7 процентов всех субсидий.

Рисунок 2-8. Малые хозяйства имеют несоразмерные преимущества в получении сельскохозяйственных субсидий



Источник: Всемирный банк (2009_б).

Д. Влияние бюджетной поддержки на эффективность работы сектора

Несмотря на масштабную бюджетную поддержку сельского хозяйства, показатели результативности сектора являются скромными и демонстрируют тенденцию к ухудшению. Низкий рост урожайности, значительное отставание показателей производительности труда и капитала в сельском хозяйстве от аналогичных показателей в остальных отраслях экономики, снижение рентабельности и быстрое увеличение задолженности сельхозпредприятий свидетельствуют о том, что существующая система поддержки сельского хозяйства не дает желаемого эффекта.

Производительность сельского хозяйства не улучшается. Урожайность, являющаяся частичным показателем производительности, за последнее десятилетие существенно увеличилась, но после 2005 года рост урожайности замедлился. Ряд данных за десятилетний период свидетельствует о том, что рост урожайности по всем основным категориям

Таблица 2-3. Рост урожайности нарастающим итогом, 2000–04 годы по сравнению с 2005–09 годами, в процентах

Продукт	2000–04 гг.	2005–09 гг.
Зерновые	47	16
Картофель	42	-2
Овощи	44	18
Сахарная свекла	34	24
Льноволокно	50	17
Молоко	33	24

Источник: Белстат.

²² Всемирный банк (2009).

сельскохозяйственных культур был значительно выше в первой половине последнего десятилетия, чем во второй, что указывает на отсутствие улучшения производительности и снижение предельной нормы прибыли (Таблица 2-3).

Урожайность в Беларуси ниже, чем в некоторых странах региона, несмотря на более высокие показатели внесения удобрений. Межстрановой сопоставительный анализ данных показывает, что показатель внесения удобрений в Беларуси в пять-шесть раз выше, чем в Украине и Румынии, но также выше, чем в Польше, Чехии и даже Германии (Таблица 2-4). Однако по показателям урожайности Беларусь значительно отстает от Германии по всем видам культур, а также от Польши и Чехии—по большинству культур. Это негативный результат, особенно в свете увеличения субсидий на производственные ресурсы, в частности на удобрения.

Таблица 2-4. Межстрановой сопоставительный анализ: показатели урожайности в сравнении с показателями внесения удобрений

	Внесение удобрений (кг/га), 2007 г.	Урожайность (т/га), средняя за 2005-09 гг.				
		Зерновые	Картофель	Овощи	Сах. свекла	Льноволокно
Беларусь	218	3 045	19 760	25 059	39 368	648
Украина	33	2 750	13 421	15 388	29 964	513
Румыния	45	2 830	14 068	13 946	31 683	2 500
Чехия	163	4 774	25 961	16 329	54 642	3 064
Германия	194	6 742	41 742	31 484	62 041	–
Польша	213	3 155	18 749	25 566	47 483	261

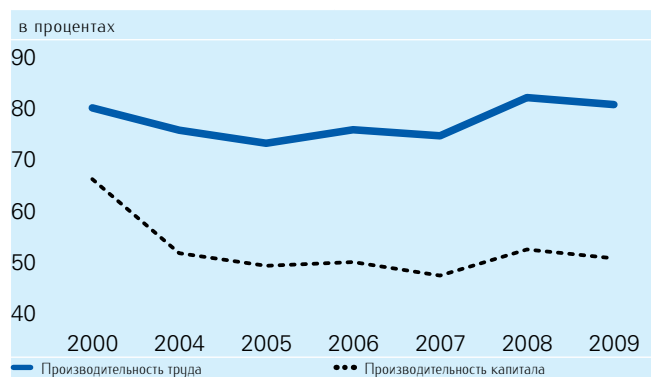
Источники: Временные ряды данных Всемирного банка по внесению удобрений/Платформа данных о развитии (DDP) и данные об урожайности сельскохозяйственных культур ФАО (FAOSTAT).

Как производительность труда, так и производительность основного капитала в сельском хозяйстве оставались ниже соответствующих показателей в остальной части экономики, что указывает на низкую эффективность государственных расходов и неправильное распределение ресурсов в экономике. В 2009 году производительность капитала в сельском хозяйстве составила лишь половину от уровня производительности в остальной части экономики, в то время как в 2000 году разрыв был меньше и составлял 35 процентов (Рисунок 2-9). Производительность капитала в остальной части экономики увеличивалась более быстрыми темпами, чем в сельском хозяйстве, невзирая на тот факт, что инвестиции в основной капитал в сельском хозяйстве росли быстрее, чем в остальной части экономики.²³ Несмотря на выделение значительных объемов капитала для сельского хозяйства, производительность труда в этом секторе постоянно отставала от остальных отраслей экономики приблизительно на 20 процентов. В результате этого также существенно возросла фондовооруженность труда в сельском хозяйстве (с 23 до 33 миллионов бел. руб. в пересчете на одного работающего), в то время как аналогичный показатель в остальной части экономики остался практически неизменным. В настоящее время фондовооруженность труда в сельском хозяйстве приблизительно на одну треть превышает аналогичный показатель по остальной части экономики (Приложение 2.5). Помимо этого, в течение последних десяти лет нормы окупаемости капиталовложений

23 Удельный вес инвестиций в основной капитал в сельском хозяйстве в совокупном объеме инвестиций в основной капитал увеличился с 6,8 процента в 2000 году до 18,2 процента в 2009 году.

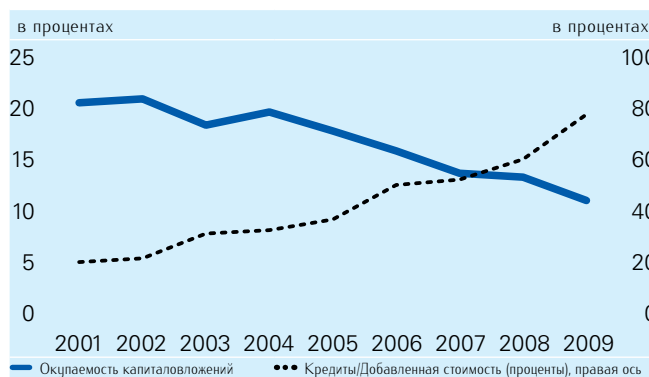
стремительно снижались, в то время как приток капитала в сектор увеличивался (Рисунок 2-10). Тот факт, что производительность капитала, инвестированного в сельское хозяйство, составляет лишь половину его производительности в других отраслях экономики, указывает на низкую эффективность государственных расходов и неправильное распределение ресурсов в экономике. Аналогичный объем ресурсов, вложенных в другие отрасли, обеспечил бы значительно более высокую отдачу.

Рисунок 2-9. Производительность труда и производительность капитала в сельском хозяйстве значительно ниже, чем в остальной части экономики



Источники: Белстат, расчеты экспертов Всемирного банка.

Рисунок 2-10. Окупаемость капиталовложений в сельском хозяйстве снизилась, несмотря на рост кредита



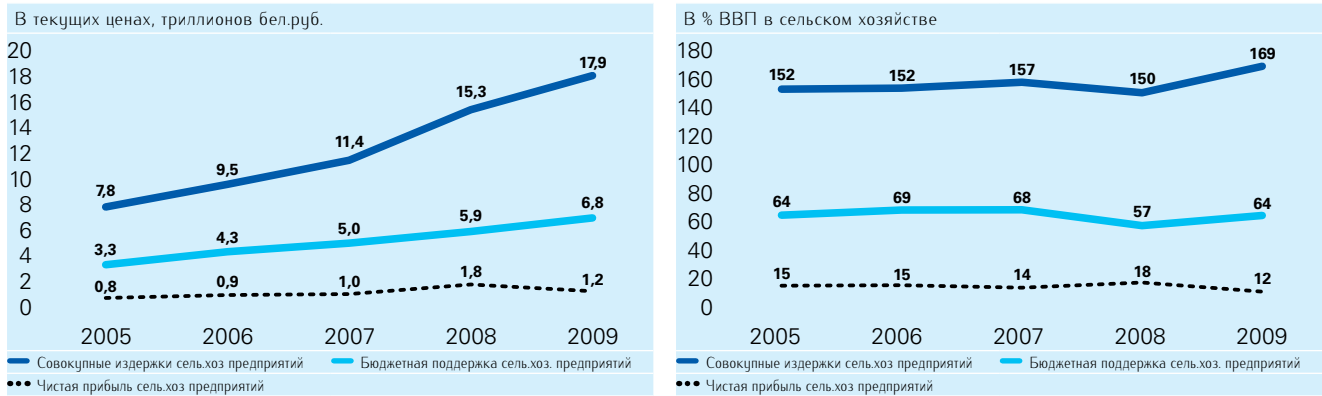
Источники: Белстат, расчеты экспертов Всемирного банка.

Рентабельность, мягкие бюджетные ограничения и реструктуризация сельскохозяйственных предприятий

За период 2005–2009 годов рентабельность сельскохозяйственных предприятий, в целом, сократилась с 8 до 4 процентов в связи с опережающими темпами роста издержек по сравнению с ростом доходов. Издержки хозяйств возросли на 55 процентов и в настоящее время превышают сельскохозяйственный ВВП на целых 70 процентов. Объем бюджетной поддержки сельского хозяйства, который за период 2005–2009 годов составил приблизительно от 50 до 60 процентов совокупных доходов хозяйств, увеличился примерно на 40 процентов. Доходы хозяйств ограничены в связи с проводимой политикой регулирования закупочных цен на сельскохозяйственную продукцию, что лишает производителей возможности извлечь выгоду от повышения цен на продовольственных рынках. В результате этого чистая прибыль в реальном выражении не увеличилась, а в процентах от сельскохозяйственного ВВП снизилась с 15 процентов в 2005 году до 12 процентов в 2009 году (Рисунок 2-11). Эти два фактора: (i) сдерживание цен на продукцию сельского хозяйства, которое препятствует росту доходов хозяйств, и (ii) увеличение цен на производственные ресурсы, что компенсируется за счет роста субсидий и кредитов, – играют ключевую роль в снижении устойчивости системы поддержки сельского хозяйства в Беларуси.

Мягкие бюджетные ограничения привели к отсрочке реструктуризации сельскохозяйственных предприятий и лежат в основе проблемы неудовлетворительной и ухудшающейся результативности их работы. Практически половина хозяйств Беларуси являются нерентабельными. В условиях существующей практики субсидирования хозяйств и погашения задолженности убыточных предприятий

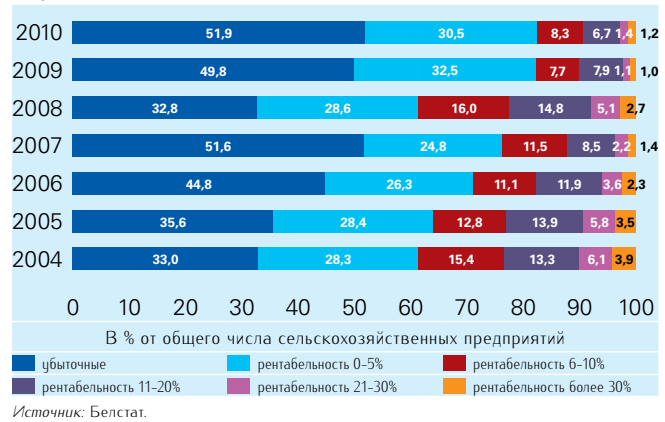
Рисунок 2-11. В то время как производственные издержки сельскохозяйственных предприятий растут, доходы не увеличиваются



Источники: Белстат; данные Института системных исследований в АПК НАН Беларуси о совокупной бюджетной поддержке сельского хозяйства.

за счет государственных средств, хозяйства не заинтересованы демонстрировать хорошие производственные показатели. Постоянная государственная поддержка и льготные кредиты позволили нерентабельным предприятиям сектора избежать необходимой реструктуризации. Несмотря на присоединение убыточных хозяйств к прибыльным, существует огромное количество хозяйств с неудовлетворительными показателями деятельности.²⁴ Такое проводимое государством слияние хозяйств позволило сократить средний удельный вес убыточных предприятий за последние десять лет с 42 процентов в 2000 году до 16 процентов в 2004 году и до ничтожно малых 2 процентов в 2009 году, тем самым замаскировав структурные проблемы сектора.²⁵ Количество нерентабельных предприятий возросло с 33 процентов от общего количества в 2004 году до 52 процентов в 2010 году (Рисунок 2-12). Количество низкорентабельных предприятий (от 0 до 5 процентов) также возросло за данный период, что привело к увеличению количества сельскохозяйственных предприятий с отрицательной или низкой рентабельностью с 61 до 82 процентов за шесть лет (2004–2010 годы). В 2010 году лишь 1,2 процента сельскохозяйственных предприятий имели уровень рентабельности свыше 30 процентов. Это не позволяет сельскохозяйственному сектору выявить и укрепить свои реальные конкурентные преимущества, снижает эффективность работы предприятий, тормозит рост доходов сельского хозяйства и, в конечном итоге, сдерживает рост сектора.

Рисунок 2-12. Свыше половины хозяйств являются нерентабельными



Источник: Белстат.

24 Убыточные предприятия – это предприятия с отрицательными показателями чистой прибыли, которая, в свою очередь, включает в себя четыре элемента: прибыль от реализации товаров и услуг, прибыль, складывающаяся в результате операционных и внереализационных доходов и расходов, а также налоги и отчисления от прибыли.

25 Общее число крупных хозяйств значительно сократилось за последние десять лет: 2 626 в 2000 году; 2 311 в 2004 году; и 1 745 в 2009 году.

Е. Влияние международной торговой интеграции на реструктуризацию системы поддержки сельского хозяйства

Для международной торговой интеграции потребуются существенно сократить меры поддержки из «желтой корзины». Недавно принятое (в январе 2011 года) соглашение в рамках Таможенного союза (ТС) о единых правилах государственной поддержки сельского хозяйства обязывает Беларусь жестко контролировать меры поддержки из «желтой корзины» и постепенно сокращать субсидирование закупок ресурсов и производства. В соглашении закреплены виды и уровень поддержки, которую трем странам-участницам — Беларуси, Казахстану и России — разрешается оказывать своему сельскохозяйственному сектору.

В соглашении ТС установлены конкретные целевые показатели по сокращению мер поддержки, оказывающих искажающее воздействие на торговлю. В отношении трех типов мер поддержки (Вставка 2–2) действуют следующие правила: (i) отсутствуют ограничения в отношении мер поддержки, не оказывающих искажающее воздействие на торговлю; (ii) запрещено применение мер, оказывающих существенное искажающее воздействие на торговлю; и (iii) меры поддержки, оказывающие искажающее воздействие на торговлю, не должны превышать 10 процентов валовой продукции сельского хозяйства. Несмотря на то, что Беларусь в настоящее время не использует оказывающие существенное искажающее воздействие на торговлю экспортные субсидии, общий объем субсидий, относящихся к категории искажающих торговлю, т.е. мер «желтой корзины», составил приблизительно 21 процент валовой продукции сельского хозяйства за период 2005–2009 годов, а в 2010 году, согласно предварительным расчетам, — 17–18 процентов. Для Беларуси установлен шестилетний переходный период, который позволит провести постепенное сокращение оказывающих искажающее воздействие на торговлю мер на 1 процентный пункт в год с выходом на 10 процентов в 2016 году.

Вставка 2–2. Классификация мер поддержки сельского хозяйства в ТС

- **Меры, не оказывающие искажающее воздействие на торговлю**, — это меры, которые, как правило, относятся к «зеленой корзине», включая большинство общих сельскохозяйственных услуг и прямых выплат производителям, не зависящих от объемов производства (включая помощь в адаптации к структурным изменениям).
- **Мерами, оказывающими существенное искажающее воздействие на торговлю**, считаются экспортные субсидии, связанные с производственными ресурсами для сельского хозяйства и объемами производства.
- **Меры, оказывающие искажающее воздействие на торговлю**, — это меры, которые не относятся ни к одной из вышеуказанных категорий.

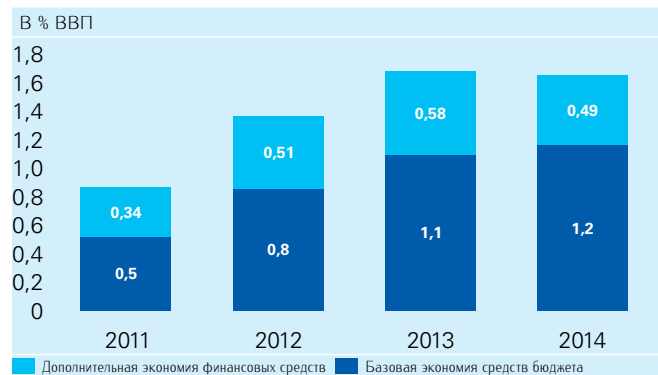
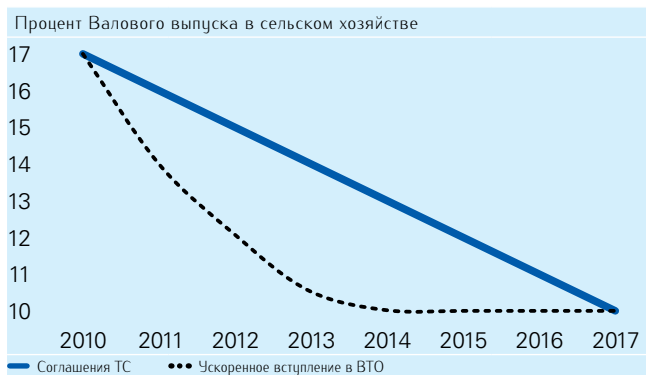
Источник: Соглашение о единых правилах государственной поддержки сельского хозяйства, принято 9 декабря 2010 года.

Процесс сокращения субсидирования, возможно, придется ускорить, если одна из стран-участниц ТС примет решение более стремительными темпами двигаться к вступлению в ВТО. В соглашении ТС оговорено, что в случае вступления одной из сторон в ВТО, предельные размеры субсидирования

будут устанавливаться исходя из обязательств в рамках ВТО. Объемы поддержки сельскохозяйственного сектора в России и Казахстане в пересчете на долю в ВВП находятся на более низком уровне, чем в Беларуси. Более того, структура экспорта России и Казахстана в меньшей степени зависит от сельского хозяйства. Следовательно, для этих стран вступление в ВТО может быть более быстрым и безболезненным в части сокращения субсидирования производственных ресурсов и объемов производства до требуемого уровня поддержки. В таком случае Беларусь будет вынуждена провести более радикальное сокращение субсидий и, возможно, перейти к выполнению требований ВТО в течение трех, а не семи лет (Рисунок 2-13, левая сторона).

Рисунок 2-13. Вступление в ВТО другого участника ТС может повлечь за собой ускоренное сокращение субсидий...

...что приведет к экономии бюджетных средств



Источник: Расчеты экспертов Всемирного банка.

Примечание: Экономия бюджетных средств оценивается в сравнении с базовым уровнем расходов, составляющим 17 процентов от валовой продукции сельского хозяйства.

Ускоренное сокращение субсидий оказало бы существенное благоприятное воздействие на процесс бюджетно-налоговой консолидации наряду с созданием более благоприятной среды для приватизации и модернизации сельского хозяйства. Ускоренное сокращение субсидий до целевых показателей ВТО к 2014 году привело бы к значительной экономии бюджетных средств в пределах 0,5 процента ВВП (Рисунок 2-13, правая сторона). Несмотря на необходимую корректировку, сельское хозяйство, пищевая и перерабатывающая промышленность в меньшей степени связаны с ключевыми производственными отраслями экономики. Это означает, что ускоренное ужесточение бюджетных ограничений в данном секторе не привело бы к резкому снижению объемов производства и уровня занятости. По аналогичной причине сельское хозяйство и пищевая промышленность весьма перспективны с точки зрения приватизации и ПИИ, что, в свою очередь, способствовало бы ускоренному сокращению субсидий при одновременном привлечении в сектор новых технологий и ноу-хау.

Г. Альтернативные варианты политики, их фискальные и социальные последствия

Высокий уровень бюджетных расходов в сочетании с низкой эффективностью и низкой устойчивостью действующей системы поддержки сельского хозяйства усиливают необходимость переориентации

существующей отраслевой политики. Потребность в реформировании подкрепляется соглашением в рамках ТС и потенциальными планами Беларуси по вступлению в ВТО в среднесрочной перспективе, а также возможным вступлением России в ВТО в краткосрочной перспективе.

Цель реформирования заключается в обеспечении устойчивого долгосрочного роста сельского хозяйства за счет усиления акцента на вопросах производительности и рыночной конкурентоспособности при сокращении объемов и повышении прозрачности и эффективности пакета мер поддержки сектора. Такая программа реформ должна основываться на изменениях как политики регулирования, так и бюджетно-налоговой политики. Предлагается подход, предусматривающий реализацию следующих взаимосвязанных мер по трем направлениям:

1. **Сокращение государственного контроля и регулирования.** Реформирование налогово-бюджетных аспектов системы поддержки сельского хозяйства невозможно осуществить в отрыве от тесно с ним связанных структурных реформ в данном секторе. Структурные реформы позволили бы создать условия для постепенного отказа от государственного контроля на протяжении цепочки создания добавленной стоимости в сельском хозяйстве, включая упразднение целевых показателей по объемам производства и обеспечению занятости, отмену регулирования заработной платы и цен (как на производимую продукцию, так и на производственные ресурсы), повышение управленческой свободы хозяйств и возможную приватизацию балансовых активов хозяйств.
 - **Либерализация цен как на ресурсы для сельскохозяйственного производства, так и на готовую продукцию.** Сокращение государственного контроля и регулирования сельского хозяйства в сочетании с последующим постепенным отказом от субсидирования ресурсов для сельскохозяйственного производства и объемов производства позволило бы сократить искажающее влияние на стимулы для сельскохозяйственных предприятий и укрепить их способность реагировать на сигналы рынка.
 - **Отказ государства от прямого управления сельскохозяйственными предприятиями.** Для того чтобы руководители сельскохозяйственных предприятий могли в полной мере воспользоваться либерализацией цен и рыночными сигналами, для них крайне важно иметь возможность и стимулы для принятия независимых решений относительно видов и объемов производимой продукции растениеводства/животноводства, объемов используемых ресурсов, применяемых технологий и т. д.
 - **Приватизация.** Несмотря на то, что более рыночно-ориентированное управление хозяйствами может быть внедрено независимо от конкретной формы собственности, с течением времени приватизация может стать целесообразным решением с учетом значительной стоимости накопленных сельскохозяйственными предприятиями активов.
2. **Расширение и диверсификация не оказывающих искажающего воздействия мер поддержки.** В Беларуси присутствуют значительные возможности для увеличения и диверсификации расходов на сельское хозяйство, относящихся к категории мер «зеленой корзины», за счет переориентации части большого объема ресурсов, используемых для финансирования мер «желтой корзины». Такие меры позволили бы укрепить конкурентоспособность сельского хозяйства республики в долгосрочной

перспективе за счет развития служб пропаганды сельскохозяйственных знаний и внедрения достижений, а также за счет совершенствования систем безопасности продуктов питания.

- **Анализ возможности оказания оперативной помощи на цели адаптации, чтобы нейтрализовать краткосрочные негативные последствия либерализации цен и сокращения субсидий, относящихся к категории «желтой корзины».** Компенсационная помощь на цели адаптации может предоставляться в виде выплат, не связанных с объемами производства и направленных на сокращение перекосов в сфере производства. В соответствии с новым соглашением в рамках ТС, такого рода выплаты не подлежат ограничениям при условии, что они не оказывают искажающего воздействия на торговлю. Однако с учетом их временного характера (они предназначены для нейтрализации краткосрочных отрицательных последствий реформ для производителей сельскохозяйственной продукции) важно обеспечить их постепенное упразднение с течением времени.
 - **Укрепление служб пропаганды сельскохозяйственных знаний и внедрения достижений.** Для производства сельскохозяйственной и продовольственной продукции для внутреннего рынка, что предполагает конкуренцию с импортной продукцией, а также для экспортных рынков с чрезвычайно жесткими требованиями (включая российский рынок с постоянно возрастающим уровнем конкуренции) требуется множество новых знаний и навыков. В этом могут оказаться полезны консультационные службы.
 - **Модернизация системы безопасности пищевых продуктов в Беларуси.** Для сохранения доступа к доходным сегментам рынка в странах СНГ, а также сохранения и расширения доступа к новым рынкам экспорта, главным образом в странах ЕС, требуется реформировать системы обеспечения качества, безопасности пищевых продуктов и здоровья животных и растений. Вступление в ВТО также подразумевает переход от действующей системы безопасности пищевых продуктов и обеспечения качества к системам ВТО, основанным на стандартах СФС, которые, по всей вероятности, станут определяющими для рынков СНГ после завершения процесса вступления России в ВТО. Ввиду ожидаемых изменений Беларуси необходимо разработать стратегию и план мероприятий, исходя из своих мощностей, географического положения, потенциальных рынков и рисков для здоровья. Поскольку Беларусь является небольшой страной с простым набором экспортной продукции, в республике следует избирательно внедрять международные стандарты для продукции с экспортным потенциалом. Важную роль в данном переходном процессе будут играть консультационные службы по сельскохозяйственным вопросам, занимающиеся повышением уровня знаний и разъяснительной работой среди производителей, а также, возможно, среди работников пищевой и перерабатывающей промышленности и потребителей.
3. **Сокращение оказывающих искажающее воздействие субсидий «желтой корзины».** Данные мероприятия должны быть тесно связаны и осуществляться на основании информации, полученной в результате реформ в рамках программы либерализации.
- **Сокращение субсидирования процентных ставок для сельскохозяйственных предприятий и ужесточение условий доступа к кредитам для хозяйств.** В части компенсации потерь банков за счет средств бюджета был отмечен впечатляющий рост с 77 триллионов бел. руб. в 2005

году до 1 018 триллионов бел. руб. в 2010 году, что делает ее одной из наиболее затратных мер поддержки.

- **Постепенное упразднение поддержки в обеспечении сельскохозяйственной техникой является еще одним потенциальным направлением сокращения затрат.** Программы, направленные на решение проблем нехватки особо важных активов, должны иметь четко обозначенный срок реализации и завершаться незамедлительно по достижении намеченной цели. В связи с этим своевременно было бы провести оценку программы лизинга сельскохозяйственной техники на предмет эффективности затрат с учетом расходов бюджета и текущего уровня обеспеченности сектора техникой.
- **Замена постоянных субсидий на закупку производственных ресурсов «умными» субсидиями.** Система предоставления постоянных субсидий для приобретения ключевых ресурсов для сельскохозяйственного производства, таких как удобрения и семена, искажает стимулы для производителей и может привести к использованию неэффективных технологий производства. Ее следует постепенно упразднить при одновременном переходе к более рыночно-ориентированной отраслевой политике. Акцент может быть смещен на «умные рыночные» субсидии для продукции, которая обладает выраженными сравнительными преимуществами, чтобы после упразднения государственной поддержки предприятия сохранили устойчивость и конкурентоспособность. Могут быть рассмотрены следующие меры: (i) субсидирование (в течение определенного ограниченного периода времени) внедрения новых технологий сельскохозяйственного производства (связанных с семенами, саженцами и породами сельскохозяйственных животных); и/или (ii) субсидирование капиталовложений в рыночную инфраструктуру, необходимую для создания эффективных и конкурентоспособных цепочек создания добавленной стоимости. Последнее может включать в себя цепочку создания стоимости свежей плодоовощной продукции, для которой требуется широкий спектр современных комплексов (охладителей для полевых условий, холодильных хранилищ, перерабатывающих предприятий, холодильного транспорта и т. д.) или иные цепочки создания стоимости, ориентированные на конкретные продукты, обладающие выраженными сравнительными производственными преимуществами.

Предполагается, что реализация предлагаемых реформ положительно скажется на бюджете и позволит сформировать меньший по объему, но в целом более прозрачный и эффективный пакет мер поддержки сельского хозяйства. В среднесрочной и долгосрочной перспективе результатом рационализации поддержки сельского хозяйства мог бы стать меньший по объему, но в целом более устойчивый пакет мер поддержки, включающий меры «зеленой корзины», характеризующиеся более высокой адресной направленностью, в сочетании с урезанными и более эффективными мерами «желтой корзины» (Таблица 2-5). Помимо этого, ускоренное сокращение мер «желтой корзины» до целевых показателей ВТО привело бы к значительной экономии средств в пределах 0,5 процента ВВП в год на протяжении предстоящих семи лет. Объем не связанной с объемами производства помощи в адаптации к изменениям, которая будет предоставляться с целью минимизации последствий сокращения субсидий для сельскохозяйственных предприятий, будет меньше объема сокращаемых субсидий, в связи с чем предполагается, что влияние на бюджет будет положительным на чистой основе.

Существует вероятность того, что социальные последствия предлагаемых реформ на первоначальном этапе могут быть отрицательными, но с течением времени они станут положительными. Либерализация цен в сочетании с сокращением/отменой ряда субсидий и ужесточением бюджетных ограничений для предприятий, скорее всего, будет иметь отрицательные социальные последствия в краткосрочной перспективе. Однако данные последствия могут быть минимизированы посредством предоставления производителям прямой помощи в адаптации к изменениям и оказания новых государственных услуг в сельском хозяйстве, которые будут действовать как сглаживающие факторы при переходе к рыночно-ориентированному сельскому хозяйству. Предполагается, что с течением времени, по мере того как предприятия научатся работать в условиях действия рыночных сил и сокращения государственного контроля и регулирования, социальные последствия в средне- и долгосрочный период станут положительными. Ожидается, что положительный социальный эффект будет достигнут за счет обеспечения большей свободы в принятии решений на уровне хозяйств в сочетании с государственной поддержкой в виде оказания услуг, относящихся к категории «общественных благ» (в рамках мер поддержки из «зеленой корзины»), и «умных рыночных» субсидий (в рамках мер поддержки из «желтой корзины»). Вместе с тем, социальные последствия возможной реструктуризации предприятий с низкими производственными показателями могут быть минимизированы посредством компенсационных мер (выплаты, не связанные с производством, пакеты пенсионного обеспечения) и профильной подготовки кадров.

Таблица 2-5. Фискальные и социальные последствия предлагаемых реформ

Предлагаемые реформы	Влияние на бюджет	Социальные последствия
Сокращение государственного контроля и регулирования в сельском хозяйстве		
Либерализация цен на ресурсы для сельскохозяйственного производства и готовую продукцию	Нейтральное	Повышение цен на продукты питания может оказать шоковое воздействие на потребителей, относящихся к менее обеспеченным категориям населения
Усиление степени управленческой свободы хозяйств	Нейтральное	Нейтральные
Приватизация	Положительные доходы от приватизации	Приватизация и реструктуризация могут привести к сокращению рабочих мест в некоторых хозяйствах
Расширение и диверсификация мер «зеленой корзины»		
Развитие служб пропаганды сельскохозяйственных знаний и внедрения достижений и консультационных служб	Умеренные издержки	Нейтральные
Модернизация систем управления качеством, безопасностью продуктов питания и здоровьем животных и растений	Нейтральное/Умеренные издержки	Нейтральные/положительные
Помощь в адаптации к структурным изменениям (выплаты, не связанные с объемами производства, программы сокращения производства, программы содействия регионам, программы переподготовки) с целью нейтрализации неблагоприятного воздействия реформ (1) и (3)	Издержки переходного периода	Помощь в адаптации к изменениям позволила бы минимизировать отрицательное воздействие на уровень занятости в сельской местности в связи с реструктуризацией хозяйств
Ускоренное сокращение субсидий, относящихся к категории «желтой корзины»		
	Год 1: 0,38 процента ВВП Год 2: 0,57 процента ВВП Год 3: 0,51 процента ВВП	Нейтральные

Глава 3.

Энергетические услуги: Обеспечение финансовой устойчивости

Энергетический сектор Беларуси характеризуется высоким удельным весом государственной собственности, высокой степенью вертикальной интеграции, регулируемые тарифами, ростом операционных убытков и перекрестным субсидированием. Несмотря на то, что низкие тарифы позволяют удерживать расходы домохозяйств на коммунальные услуги в Беларуси на уровне менее 10 процентов их доходов, что намного ниже, чем в большинстве стран региона, это подорвало финансовую жизнеспособность и устойчивость сектора, особенно с учетом роста стоимости энергоресурсов, обусловленного прекращением импорта газа из России по заниженной цене. Рост финансовых убытков предприятий коммунального обслуживания компенсируется за счет сложной и непрозрачной системы прямых субсидий и перекрестного субсидирования бытовых потребителей за счет тарифов для небытовых потребителей, а также перекрестного субсидирования одних видов энергетических услуг за счет других.

Энергетический сектор получает бюджетные ресурсы, в совокупности составляющие около 2 процентов ВВП в год. Энергетические субсидии, увеличивая бюджетные расходы, являются неадресными и в значительной степени несправедливыми, поскольку они дают несоразмерные преимущества населению с более высокими доходами, имеющему лучший доступ к энергетическим услугам и потребляющему больше энергии на душу населения. Помимо этого, в результате постоянного занижения цен поставщики энергии лишались тех финансовых средств, которые необходимы для осуществления инвестиций в замену основных активов и текущих мероприятий по техническому обслуживанию, тем самым снижая эффективность и надежность энергоснабжения. Низкие цены на энергетические услуги также искажают ценовые ориентиры для домашних хозяйств, что ведет к неэффективному энергопотреблению, в то время как перекрестное субсидирование бытовых потребителей за счет тарифов для небытовых потребителей является скрытым налогом на промышленный и предпринимательский сектор, увеличивая и без того большую налоговую нагрузку. В ответ на увеличение нагрузки на бюджет Правительство Беларуси приняло амбициозный план по постепенному повышению

тарифов на природный газ, теплоснабжение и электроэнергию для бытовых потребителей с тем, чтобы выйти на уровень полного возмещения затрат к 2013 и 2014 годам.

В данной главе делается акцент на необходимости реформировать тарифную политику с целью повышения рентабельности оказываемых энергетических услуг и сокращения бюджетной нагрузки, обусловленной заниженными тарифами. Однако такие меры должны сопровождаться укреплением системы адресной социальной помощи, чтобы нейтрализовать неблагоприятное воздействие на домохозяйства с низкими доходами, а также финансовой и технической помощью для повышения эффективности конечного использования энергии с целью смягчения негативных социальных последствий (рассмотрено в Главе 4).

А. Структура рынков энергоресурсов

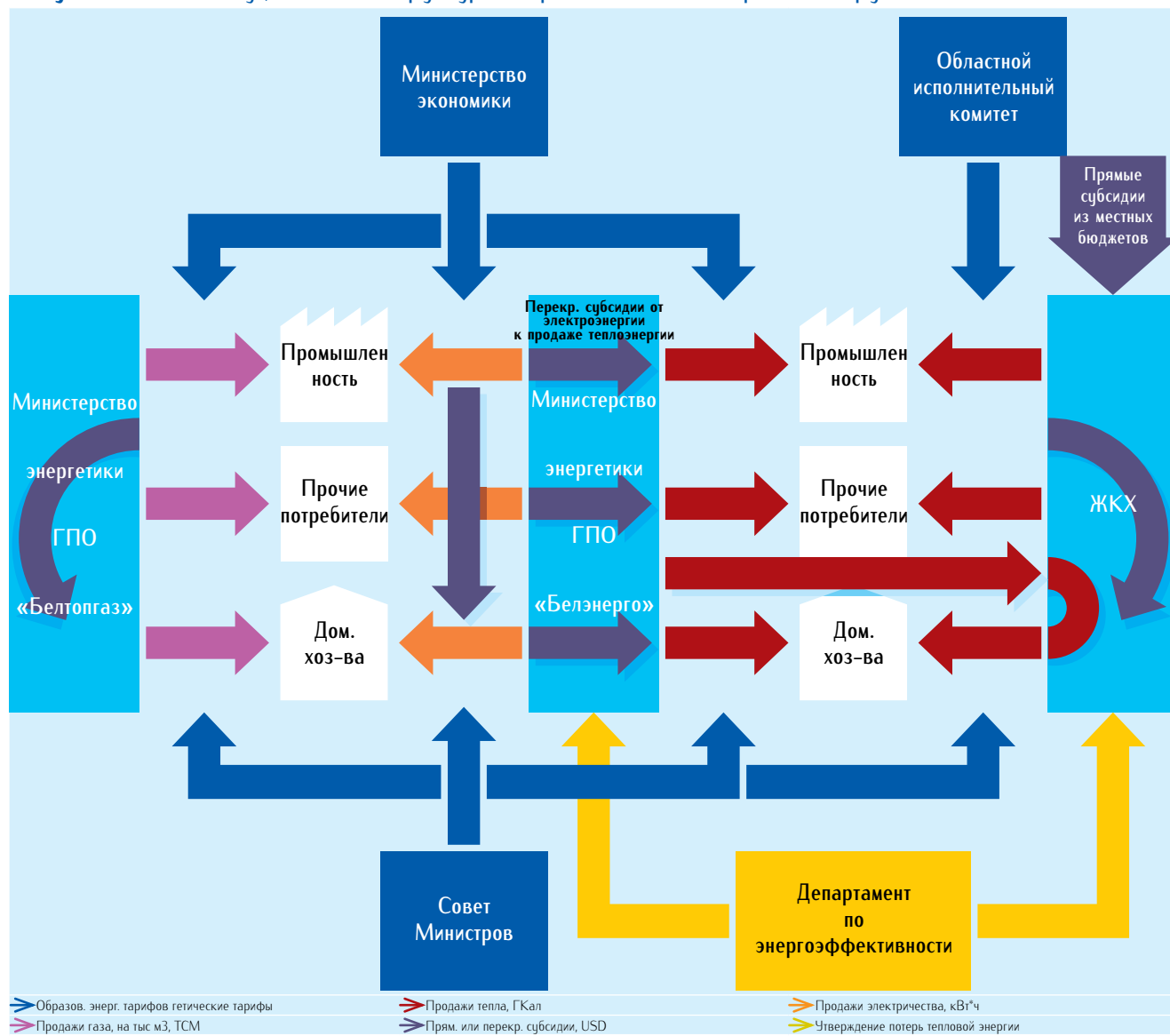
Доминирующее положение на рынке выработки, передачи и распределения энергии в Беларуси занимают государственные предприятия. В работе рынков тепло- и электроснабжения участвуют два ключевых субъекта: ГПО «Белэнерго» и ЖКХ. Оба представляет собой государственные вертикально интегрированные монополии, оказывающие услуги бытовым, промышленным и прочим потребителям. Основная деятельность ГПО «Белэнерго» охватывает выработку, передачу и распределение электрической и тепловой энергии, а также сбыт электричества и тепла, главным образом, в больших городах, таких как Минск и областные центры. К основным видам услуг, предоставляемых ЖКХ, относятся теплоснабжение, газоснабжение, централизованное водоснабжение, водоотведение и водоочистка. ЖКХ занимается выработкой, передачей, распределением и сбытом тепловой энергии через свои дочерние компании, расположенные в крупных и малых городах (где нет предприятий ГПО «Белэнерго»). На долю независимых энергетических компаний приходится менее 1 процента рынка энергоресурсов, что свидетельствует о низкой доле участия частного сектора на этом рынке в Беларуси в сравнении с международными стандартами и его потенциальными возможностями. На рынке природного газа присутствуют два основных субъекта: ОАО «Белтрансгаз», отвечающее за эксплуатацию комплексов по транспортировке и хранению природного газа, и ГПО «Белтопгаз», отвечающее за распределение и сбыт природного газа.

Рынок энергоресурсов остается в высокой степени регулируемым, но при этом в Беларуси не существует независимого органа регулирования энергетики. В настоящее время регулирование энергетического сектора, включая регулирование тарифов,²⁶ осуществляет Минэкономики для ГПО «Белэнерго» и ГПО «Белтопгаз»²⁷ (за исключением продажи энергии домашним хозяйствам) и областные исполнительные комитеты для ЖКХ (за исключением продажи энергии домашним хозяйствам) (Рисунок 3-1). Тарифы на энергетические услуги, реализуемые домашним хозяйствам (тепло-, электроэнергия и природный газ), устанавливаются Советом Министров. Основным определяющим фактором в тарифообразовании

²⁶ Тарифообразование осуществляется по принципу «издержки плюс норма прибыли». В теории данный метод предполагает сложение прямых издержек, косвенных издержек и постоянных издержек, связанных с производством и продажей энергетических услуг, в пересчете на единицу услуг и некоторой нормы прибыли. Однако если брать полное возмещение затрат, данная норма прибыли была отрицательной ввиду существующей практики установления заниженных тарифов на энергетические услуги.

²⁷ ГПО «Белэнерго» производит расчет «деклараций об уровне тарифов», которые должны быть утверждены областными исполнительными комитетами, а затем – Министерством экономики.

Рисунок 3-1. Институциональная структура энергетического сектора в Беларуси



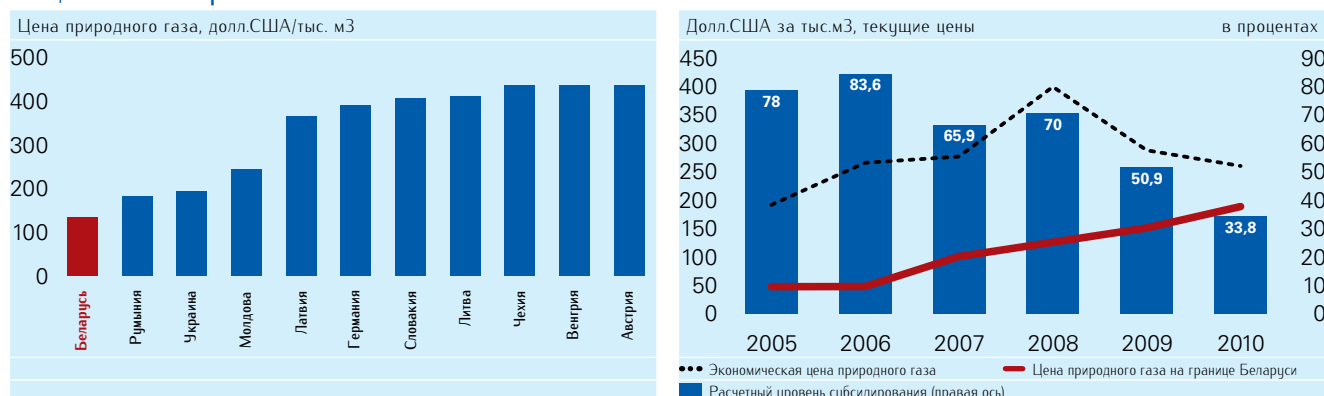
Источники: Всемирный банк, Минэкономики, Минэнерго, Минжилкомхоз и Департамент по энергоэффективности.

является годовой рост доходов домашних хозяйств, и, по существу, рост энергетических тарифов для домашних хозяйств не может превышать относительный рост их доходов. Помимо этого, Совет Министров, Минэкономики и областные исполнительные комитеты, а также Департамент по энергоэффективности принимают косвенное участие в тарифообразовании при утверждении нормативов технических потерь тепловой энергии.

В. Расходы бюджета на предоставление энергетических услуг

Рост цен на энергоносители, импортируемые из России, оказывает серьезное воздействие на энергетический рынок. Структура энергетики в значительной степени зависит от природного газа. Около 97 процентов электроэнергии Беларуси производится на основе переработки природного газа на ТЭЦ.²⁸ Природный газ импортируется главным образом из России; ежегодный объем поставок составляет почти 18–19 тысяч кубических метров (тыс. м³). Хотя цена импортных поставок все еще ниже уровня европейских рыночных цен, стремление России ввести рыночные цены на энергоносители, экспортируемые в страны СНГ, привело к постепенной ликвидации ценовой разницы (Рисунок 3–2).²⁹ Номинальная цена природного газа на границе увеличилась более чем в три раза за последние пять лет и в первом квартале 2011 года составила приблизительно 240 долларов США за тыс. м³. Размер скрытого субсидирования белорусской экономики за счет поставок энергоносителей по заниженным ценам³⁰ сократился с примерно 9 процентов ВВП в 2005 году до 4,6 процента ВВП в 2009 году, что оказало существенное влияние на все отрасли экономики.

Рисунок 3–2. Беларусь импортирует природный газ ...но ценовая разница сокращается по цене ниже европейской...



Источники: Международное энергетическое агентство, расчеты экспертов Всемирного банка.

Несмотря на рост в номинальном выражении, энергетические тарифы для бытовых потребителей остались неизменными в реальном выражении с 2005 года и отстают от возрастающей себестоимости.

Затраты на производство энергии существенно увеличились, что было обусловлено повышением цены франко-граница на природный газ, наиболее важный из потребляемых энергоресурсов. Несмотря на ежегодное повышение тарифов в номинальном выражении, тарифы для бытовых потребителей остались относительно неизменными в реальном выражении и не соответствовали темпам роста затрат. С другой стороны, в период 2005–2009 годов тарифы для небытовых потребителей постепенно увеличивались

28 Международное энергетическое агентство.

29 В соответствии с контрактом, подписанным между Беларусью и Россией в декабре 2006 года, стоимость российского природного газа для Беларуси к 2011 году должна выйти на европейский рыночный уровень, хотя поставки российского газа в Беларусь освобождены от экспортной пошлины. С тех пор цены на газ были предметом ежегодных переговоров между Россией и Беларусью. Последняя цена на газ на первый квартал 2011 года была согласована на уровне около 240 долларов США за тысячу кубометров.

30 Экономическая цена природного газа на границе определялась для Беларуси на основании средневропейской цены природного газа франко-граница за вычетом всех издержек с учетом экономической стоимости транспортировки газа (при полной окупаемости затрат). Вследствие этого, скрытая субсидия была рассчитана как произведение разности между экономической и фактической ценой природного газа франко-граница, умноженной на объем природного газа, потребляемого Беларусью.

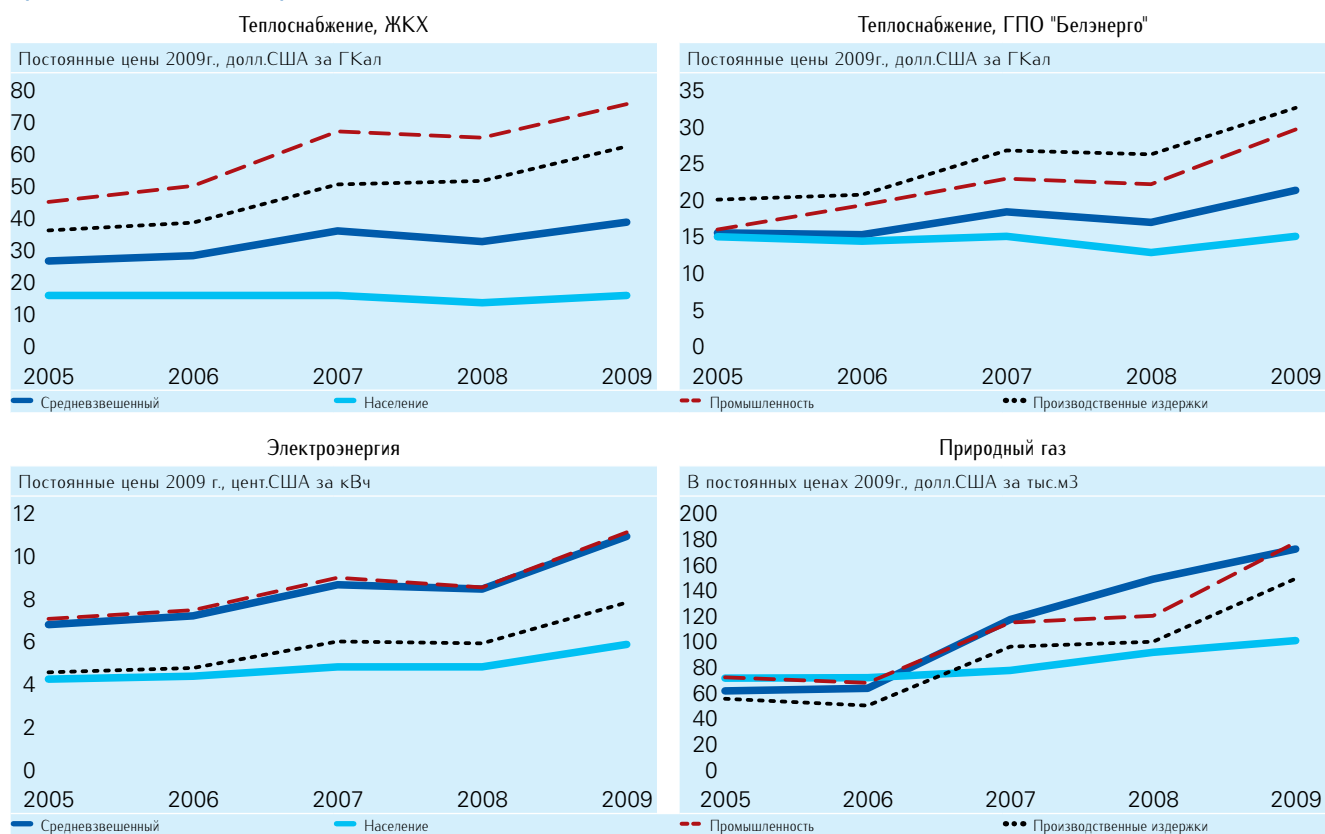
примерно в соответствии с ростом себестоимости и в целом покрывают эксплуатационные издержки (за исключением услуг теплоснабжения, предоставляемых ГПО «Белэнерго»).

Вставка 3-1. Выставление счетов бытовым потребителям за услуги энергоснабжения

Теплоснабжение. В Беларуси существует одноставочный тариф на теплоснабжение для бытовых потребителей (например, бел. руб./Гкал). Общедомовые счетчики учета тепловой энергии установлены практически во всех жилых зданиях, и домашние хозяйства получают счета в зависимости от количества потребленного тепла. В случае многоквартирных домов общее количество тепловой энергии, потребленной в здании, распределяется между квартирами в зависимости от их площади. В связи с конфигурацией инфраструктуры центрального теплоснабжения в Беларуси, большинство потребителей не имеет возможности индивидуально регулировать собственное теплотребление. Регулирование осуществляется поставщиком тепловой энергии с учетом температуры окружающей среды.

Электроснабжение. В Беларуси действует одноставочный тариф на электрическую энергию для бытовых потребителей (например, бел. руб./кВт*ч). Практически все домашние хозяйства оснащены индивидуальными приборами учета электроэнергии. Счета выставляются в зависимости от количества потребленного электричества.

Рисунок 3-3. Повышение тарифов для бытовых потребителей отставало от темпов роста производственных затрат



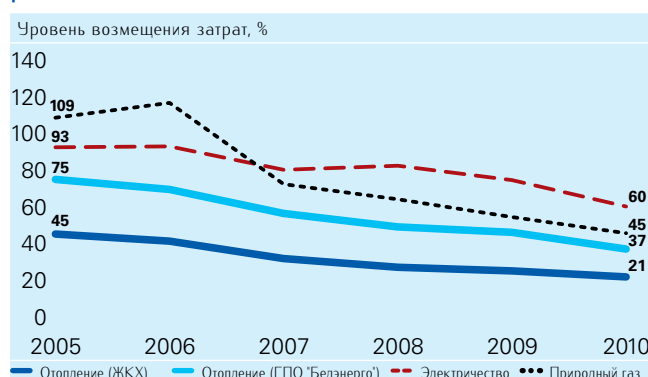
Источники: Министерство энергетики, Минжилкомхоз.

Тарифы на теплоснабжение, электричество и газ, установленные для небытовых потребителей, превышают уровень окупаемости затрат. За исключением реализации тепловой энергии небытовым потребителям ГПО «Белэнерго», тарифы для большинства небытовых потребителей превышают уровень окупаемости затрат, а повышение тарифов на электричество и газ для данной группы потребителей отражало рост себестоимости производства этих услуг (Рисунок 3-3).

Нежелание переносить повышение производственных затрат на бытовых потребителей привело к снижению уровня возмещения затрат за счет тарифов на теплоснабжение, газ и электричество для бытовых потребителей (Рисунок 3-4):

- **Теплоснабжение.** В системе центрального теплоснабжения отмечается наиболее низкий коэффициент возмещения затрат. Тарифы на теплоснабжение для бытовых потребителей не увеличились в реальном выражении с 2005 года, несмотря на практически двукратное увеличение в реальном выражении затрат на теплоснабжение в случае ЖКХ и рост затрат ГПО «Белэнерго» в 1,6 раза. В связи с этим коэффициенты возмещения затрат в системе центрального теплоснабжения снизились с примерно 75 процентов (2005 год) до приблизительно 36,8 процента (2010 год) в случае ГПО «Белэнерго» и с приблизительно 45 процентов (2005 год) до около 21 процента (2010 год) в случае ЖКХ. Хотя разницы между тарифами на теплоснабжение для бытовых потребителей нет, производственные затраты ГПО «Белэнерго» приблизительно в два раза меньше соответствующих затрат ЖКХ. Эта существенная разница отчасти объясняется экономией за счет масштаба производства и использованием теплоэлектростанций с высоким коэффициентом полезного действия в структуре ГПО «Белэнерго». Помимо этого, высокая степень износа основных активов ЖКХ приводит к снижению коэффициента полезного действия при производстве теплоэнергии и большим теплотерям в сети передачи и распределения теплоэнергии (17–20 процентов в сравнении с 10–12 процентами в ГПО «Белэнерго»).

Рисунок 3-4. Уровень возмещения затрат за счет тарифов на оказание услуг бытовым потребителям резко снизился



Источники: Министерство энергетики, Минжилкомхоз.

- **Электроснабжение.** Несмотря на то, что снабжение электроэнергией небытовых потребителей является рентабельным, нарастают убытки, связанные с обслуживанием населения.³¹ За период 2005–2009 годов затраты на поставку электроэнергии увеличились в 1,7 раза в реальном выражении. В то время как

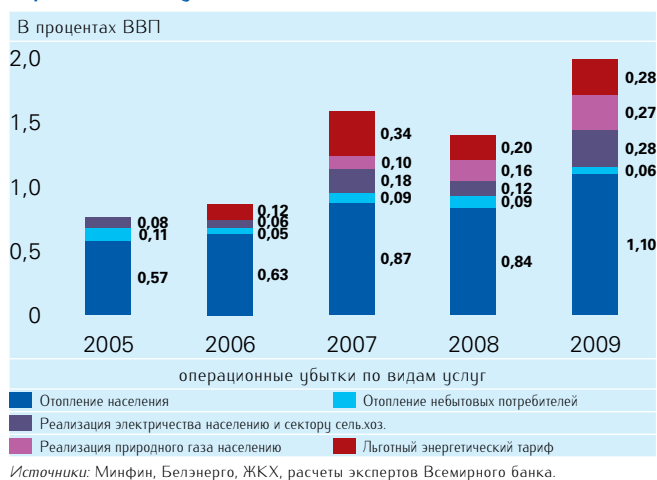
³¹ Уровень возмещения финансовых затрат рассчитывается ГПО «Белэнерго» по методу распределения затрат между «разными видами источников энергоснабжения» (в Беларуси данный метод также называется «экономическим» методом), который предполагает что на конденсационной электростанции (имеющей более низкий общий коэффициент полезного действия по сравнению с теплоэлектростанцией) вырабатывается такое же количество электроэнергии, что и на теплоэлектростанции. Тем самым, в соответствии с данным методом распределения затрат, преимущества совместной выработки тепло- и электроэнергии относятся на счет тепловой энергии. Таким образом, в отличие от метода распределения затрат между разными видами энергии (или «физического» метода), доля эксплуатационных расходов и капитальных затрат, относящихся на счет тепловой энергии, ниже при расчете по «экономическому» методу. Результатом применения «экономического» метода является перекрестное субсидирование тепловой энергии за счет электрической. Совокупные затраты на производство тепловой энергии включают стоимость топлива, транспортные расходы, затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание, заработную плату, амортизацию и отчисления в инновационный фонд.

тарифы на электроэнергию для небытовых потребителей увеличивались параллельно с повышением себестоимости производства, тарифы для бытовых потребителей повышались с опозданием и возросли приблизительно лишь в 1,2 раза. Коэффициенты возмещения затрат снизились с 93 процентов в 2005 году до 60 процентов в 2010 году.

- **Газ.** Коэффициенты окупаемости затрат на поставку газа домашним хозяйствам, где в 2005 году отмечалось достижение положительной нормы операционной прибыли, стремительно снизились до 45,3 процента в 2010 году. За последние пять лет затраты на поставку природного газа увеличились более, чем в три раза. Темпы повышения тарифов для небытовых потребителей соответствовали этому резкому росту, однако тарифы для бытовых потребителей повышались более медленными темпами, что привело к выраженному снижению возмещения затрат.

Энергоснабжение бытовых потребителей по заниженным тарифам представляет собой растущую нагрузку на бюджет, которая в 2009 году составляла приблизительно 1,7 процента ВВП. В связи со снижением уровня возмещения затрат, совокупные операционные убытки предприятий коммунального обслуживания в реальном выражении увеличились более чем в два раза с 0,76 процента ВВП в 2005 году до 1,7 процента ВВП в 2009 году, составив почти 0,84 миллиарда долларов США в 2009 году в пересчете по обменному курсу на конец 2010 года (Рисунок 3–5). Услуги теплоснабжения для бытовых потребителей представляют собой крупнейший источник убытков, на долю которого приходится 1,1 процента ВВП (2009 год), в то время как на теплоснабжение небытовых потребителей приходится еще 0,06 процента ВВП (2009 год). Удельный вес убытков ЖКХ от продажи теплоты бытовым потребителям составляет 0,47 процента ВВП, а удельный вес убытков ГПО «Белэнерго» – 0,67 процента ВВП. В 2009 году операционные убытки ГПО «Белэнерго» от продажи электроэнергии бытовым потребителям составили 0,3 процента ВВП. ГПО «Белтопгаз» несет убытки от продажи газа бытовым потребителям в размере 0,27 процента ВВП (2009 год).

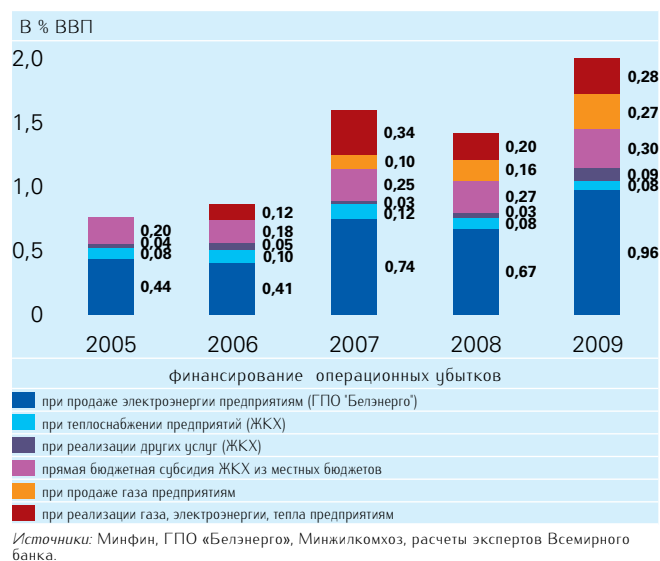
Рисунок 3–5. Расходы бюджета на предоставление энергетических услуг по заниженным тарифам стремительно увеличивались



Помимо этого, некоторые пользующиеся льготами промышленные потребители получают субсидии в размере приблизительно 0,3 процента ВВП (2009 год) в виде продажи энергии по льготным тарифам. Около 130 промышленных потребителей пользуются льготными тарифами на электричество, теплоснабжение и газ, установленными ниже уровня возмещения затрат в соответствии с решениями Минэкономики на несистемной основе. Помимо этого, 106 небытовых потребителей получили отсрочку уплаты задолженности за услуги энергоснабжения в 2009 году, которая составляет 0,01 процента ВВП в размере общей стоимости субсидированных энергоресурсов.

Затраты на поставки энергии по заниженным тарифам составляют 2 процента ВВП и финансируются посредством прямых бюджетных субсидий, а также – все в большей степени – посредством сложной системы перекрестного субсидирования за счет прибыли от продажи энергии небытовым потребителям. Явные бюджетные субсидии, выделяемые ЖКХ из средств местных бюджетов, покрывают лишь малую долю в размере 0,3 процента ВВП или приблизительно 15 процентов от совокупного объема государственного финансирования сектора. В то время как бюджетные субсидии увеличились в реальном выражении приблизительно на 60 процентов для покрытия растущих операционных убытков, львиная доля затрат стала финансироваться за счет перекрестного субсидирования одних услуг и одних потребителей за счет других.³² Перекрестное субсидирование увеличилось в реальном выражении почти в три раза с 0,6 процента ВВП в 2005 году до 1,7 процента ВВП в 2009 году (Рисунок 3–6).

Рисунок 3–6. Затраты на энергоснабжение по заниженным тарифам финансируются за счет прямых бюджетных субсидий и перекрестного субсидирования



Прямое субсидирование ЖКХ за счет средств бюджета составляет лишь 0,3 процента ВВП, что представляет собой очень небольшую долю совокупных убытков от снабжения теплоэнергией бытовых потребителей. ЖКХ получает прямые бюджетные субсидии от местных органов управления на покрытие операционных убытков по ряду коммунальных услуг, включая теплоснабжение, горячее водоснабжение, вывоз мусора и техническое обслуживание жилого фонда. Объем субсидий для компенсации чистых финансовых убытков, понесенных в результате оказания ЖКХ услуг теплоснабжения домашним хозяйствам, в результате постепенного повышения на протяжении последних пяти лет достиг в 2009 году 0,3 процента ВВП. Несмотря на недавнее увеличение, предоставляемых ЖКХ субсидий хватало на компенсацию лишь около трех четвертей финансовых убытков от снабжения теплоэнергией населения; финансирование остальной части убытков осуществлялось посредством перекрестного субсидирования за счет небытовых потребителей теплоэнергии и прочих коммунальных услуг.

На долю перекрестного субсидирования приходится свыше 85 процентов от совокупного объема субсидирования сектора.

- **Перекрестное субсидирование одних видов услуг и категорий потребителей в структуре ЖКХ за счет других составляет приблизительно 0,2 процента ВВП.** ЖКХ использует перекрестное субсидирование для покрытия убытков от продажи теплоэнергии бытовым потребителям за счет

³² Перекрестное субсидирование представляет собой трансферты (за рамками государственного бюджета) от рентабельных сегментов рассматриваемой энергетической компании к убыточным.

небытовых потребителей тепловой энергии, а также за счет услуг, не связанных с теплоснабжением, после учета субсидий, предоставленных из средств местных бюджетов. В 2009 году перекрестное субсидирование бытовых потребителей тепловой энергии, поставленной ЖКХ, за счет небытовых потребителей этого вида энергии составило около 40 миллионов долларов США, в то время как объем дополнительного перекрестного субсидирования за счет иных услуг ЖКХ равнялся 45 миллионам долларов США.³³

- **Перекрестное субсидирование поставок электроэнергии ГПО «Белэнерго» за счет небытовых потребителей стремительно увеличивалось, составив приблизительно 1 процент ВВП в 2009 году.** В отличие от ЖКХ, ГПО «Белэнерго» не получает каких-либо бюджетных субсидий и полностью покрывает свои операционные убытки за счет перекрестного субсидирования. Перекрестное субсидирование бытовых потребителей электроэнергии осуществляется за счет небытовых (главным образом промышленных) потребителей, тарифы для которых превышают уровень окупаемости затрат.³⁴ За пять лет перекрестное субсидирование за счет небытовых потребителей увеличилось в реальном выражении более чем в два раза с 0,4 процента ВВП в 2005 году до приблизительно 1 процента ВВП (или 471 миллиона долларов США) в 2009 году.
- **Перекрестное субсидирование поставок газа ГПО «Белтопгаз» за счет небытовых потребителей в совокупности составляет 0,3 процента ВВП.** ГПО «Белтопгаз» покрывает свои операционные убытки от продажи газа бытовым потребителям за счет доходов от продажи газа небытовым потребителям. В то время как в 2005 году перекрестное субсидирование отсутствовало, оно стремительно возросло с 0,1 процента ВВП в 2007 году до 0,3 процента ВВП в 2009 году
- **Для покрытия убытков от реализации газа, электроэнергии и теплоэнергии по льготным тарифам, установленным для привилегированных небытовых потребителей, используется перекрестное субсидирование в размере 0,29 процента ВВП.** ГПО «Белтопгаз», ГПО «Белэнерго» и ЖКХ покрывают операционные убытки от продажи электроэнергии, теплоэнергии и газа привилегированным небытовым потребителям за счет прибыли, полученной от иных видов услуг.

С. Влияние энергетических субсидий

Масштабное использование энергетических субсидий имеет ряд негативных последствий. Помимо создания существенной и увеличивающейся нагрузки на бюджет, они искажают ценовые ориентиры для населения и ведут к неэффективному энергопотреблению, тем самым, увеличивая издержки отрасли и подрывая ее конкурентоспособность. Энергетические субсидии финансируются преимущественно за счет перекрестного субсидирования и, как правило, не охвачены процедурами приоритетного распределения

³³ Расчеты на основании данных, полученных от ЖКХ, показали, что с учетом поступлений от продаж тепловой энергии, а также прямых бюджетных субсидий от местных органов управления реализация теплоэнергии все равно приносит финансовые убытки на чистой основе. Предполагается, что эти чистые финансовые убытки покрываются за счет поступлений, полученных ЖКХ от услуг, не связанных с тепловой энергией.

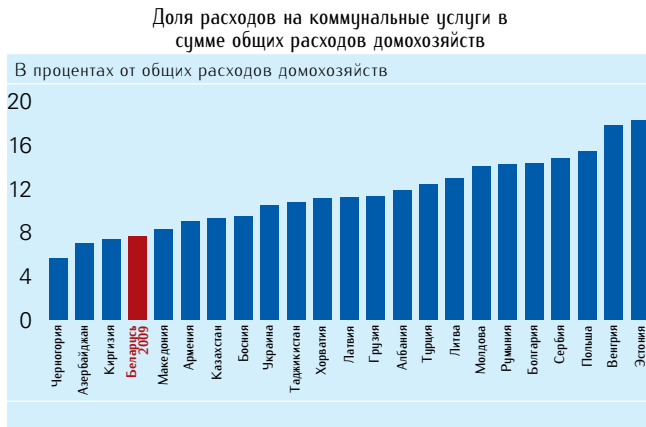
³⁴ Для большинства потребителей электроэнергии тариф установлен выше уровня окупаемости затрат, о ГПО «Белэнерго» (см. выше). Тарифы на электроэнергию устанавливались ниже уровня окупаемости затрат лишь для бытовых потребителей (непрерывно на протяжении 2005–2010 годов) и сельскохозяйственных потребителей (в 2005–2007 годах).

ресурсов и контроля над ними, которые действуют в системе бюджета. В связи с этим они ограждены от конкуренции со стороны других программ расходов. Они также облагают скрытым налогом реальный сектор, увеличивая и без того большую налоговую нагрузку и лишая при этом предприятия коммунального обслуживания тех финансовых средств, которые необходимы для осуществления инвестиций и текущих мероприятий по техническому обслуживанию.

Несмотря на то, что занижение тарифов обеспечило доступность энергетических услуг для домашних хозяйств, универсальные потребительские субсидии такого рода являются в высокой степени регрессивными. Расходы домохозяйств на коммунальные услуги в Беларуси находятся в числе наиболее низких в регионе Европы и Центральной Азии. В среднем, на коммунальные услуги приходится менее 7,5 процента от совокупного дохода белорусских домашних хозяйств, что являлось одним из наиболее низких показателей по региону в 2009 году (Рисунок 3-7, левая сторона). Расходы на отопление составляют 69 процентов от затрат домашних хозяйств на услуги энергоснабжения, на долю электроэнергии приходится 23 процента, а на газ – лишь 8 процентов. Однако менее обеспеченные домашние хозяйства тратят на услуги

Рисунок 3-7. Энергетические субсидии способствовали удержанию расходов домохозяйств на коммунальные услуги на низком уровне...

...однако энергетические субсидии дают несоразмерные преимущества населению с более высокими доходами



Источники: Обследование доходов и расходов домашних хозяйств за 2010 год, банк данных ЕЦА, расчеты экспертов Всемирного банка.

энергоснабжения более значительную долю своих доходов по сравнению с верхней децильной группой. В 2009 году расходы на энергетические услуги квинтильной группы наименее обеспеченных домохозяйств составили 10 процентов, в то время как расходы на услуги энергоснабжения наиболее состоятельных домохозяйств составили приблизительно 6 процентов (Рисунок 3-7, правая сторона). Учитывая данный характер распределения расходов на коммунальные услуги, менее обеспеченные домашние хозяйства являются более уязвимыми к изменениям цен на коммунальные услуги. Эта важная проблема должна быть принята во внимание при формировании тарифов на энергетические услуги, что более подробно будет проанализировано ниже.

Энергетические субсидии носят неадресный характер и дают несоразмерные преимущества населению с более высокими доходами. Энергетические субсидии являются в высокой степени регрессивными. Несмотря на то, что население с более высокими доходами, как правило, тратит меньшую долю своих доходов на коммунальные услуги, в абсолютном выражении их уровень энергопотребления выше

(в связи с тем, что население с более высокими доходами, как правило, проживает в больших по размеру жилых помещениях). В результате этого 30 процентов домашних хозяйств с самыми высокими доходами получают 45 процентов всего объема субсидирования коммунальных услуг, а на долю 30 процентов самых нуждающихся домашних хозяйств приходится только 15 процентов. Городское население получает 82 процента субсидий, при этом доля Минска среди регионов является наиболее высокой. Трудоустроенное население, пенсионеры и небольшие семьи получают основную часть субсидий, в то время как на долю нуждающихся больших семей и прочих групп населения, находящихся в нижней части шкалы распределения доходов, приходится менее значительная часть субсидий.

В то же время перекрестное субсидирование бытовых потребителей за счет небытовых увеличивает и без того большую налоговую нагрузку на сектор предприятий. В связи с перекрестным субсидированием приблизительно 1,4 процента ВВП поступает от небытовых потребителей электроэнергии, тепловой энергии и газа бытовым потребителям. Это ложится на прямые затраты сектора предприятий, особенно предприятий в энергоемких отраслях, что подрывает их конкурентоспособность. За последние пять лет тарифы на электроэнергию для небытовых потребителей возросли в реальном выражении на 60 процентов, опережая рост ВВП. В результате этого структура тарифов в Беларуси является одной из наиболее несбалансированных в регионе. Соотношение тарифов на электроэнергию и газ для промышленных предприятий и для домашних хозяйств остается выше 1,0, несмотря на более высокие затраты на обслуживание домашних хозяйств (Рисунок 3–8).

Рисунок 3–8. Несбалансированная структура тарифов облагает скрытым налогом реальный сектор

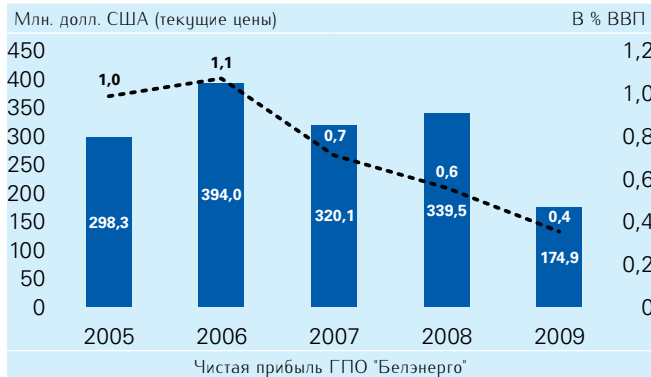


Источник: Региональная ассоциация органов регулирования энергетики.

Занижение тарифов подорвало финансовое положение предприятий коммунального обслуживания, ограничив их возможности в части покрытия расходов на капиталовложения и текущее техническое обслуживание. Высокие коэффициенты доходности поставщиков коммунальных услуг в период действия низких цен на газ (до 2007 года) позволяли им финансировать инвестиции практически исключительно за счет выручки. За период 2006–2009 годов ГПО «Белэнерго» инвестировало приблизительно 2,15 миллиарда долларов США в модернизацию основных активов. Это позволило снизить коэффициент износа основных активов с 60,7 процента в 2005 году до 51,2 процента в 2009 году.³⁵ Однако в результате снижения промышленного потребления электроэнергии в 2009 году (которое являлось основным источником доходов для ГПО «Белэнерго») и возросшей необходимости финансировать перекрестное субсидирование бытовых

³⁵ См. Министерство энергетики, Государственная программа развития белорусской энергетической системы на 2011–2015 годы.

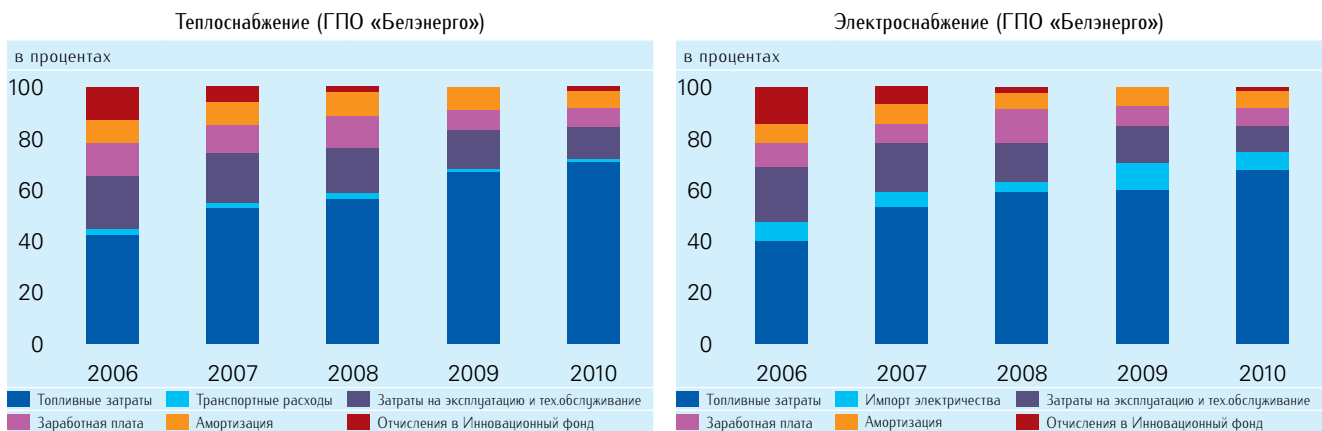
Рисунок 3-9. Перекрестное субсидирование ограничивает чистую прибыль ГПО «Белэнерго»



Источник: ГПО «Белэнерго».

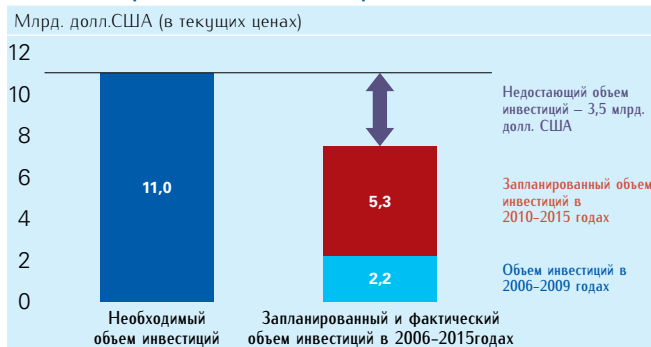
потребителей, чистая финансовая прибыль ГПО «Белэнерго» резко сократилась с 396 миллионов долларов США в 2006 году до 174,9 миллиона долларов США в 2009 году (в номинальном выражении) или с 1,1 процента ВВП до менее 0,4 процента ВВП (Рисунок 3-9). Помимо этого, отчисления в инновационный фонд, операционные расходы, расходы на техническое обслуживание и амортизационные отчисления, которые делаются с целью возмещения амортизационных расходов и затрат на финансирование инвестиций, были вытеснены возросшей стоимостью топливных ресурсов (Рисунок 3-10).

Рисунок 3-10. Повышение стоимости топливных ресурсов вытесняет расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание и амортизационные отчисления



Источники: ГПО «Белэнерго», ЖХХ, расчеты экспертов Всемирного банка.

Рисунок 3-11. Инвестиционные потребности и планы энергетического сектора



Источники: Министерство энергетики, расчеты экспертов Всемирного банка.

Подобное ухудшение финансового положения далее усугубляется в связи с наблюдающейся нехваткой инвестиций в энергетическом секторе. Прошлые и планируемые объемы инвестиций в тепло- и электроэнергетическом секторе (ГПО «Белэнерго») не соответствуют расчетному уровню потребностей в инвестициях (по состоянию на 2005 год) для целей реконструкции и модернизации. Согласно государственной энергетической стратегии, ежегодные потребности в инвестициях на период до 2015 года составляют около 1 миллиарда

долларов США, причем объем недостающих инвестиций оценивается в размере около 3,5 миллиарда долларов США (Рисунок 3-11).³⁶

Д. Фискальные и социальные последствия планируемого реформирования энергетических тарифов

Ввиду предполагаемого роста стоимости энергоресурсов в Беларуси хорошо понимают важность учета затрат в ценах на энергоснабжение. В целях восстановления финансовой жизнеспособности сектора в рамках Государственной программы развития белорусской энергетической системы на 2011–2015 годы, предложенной в августе 2010 года, предусматривается всестороннее реформирование тарифной политики, включая постепенную ликвидацию перекрестного субсидирования газоснабжения к 2013 году и тепло- и электроснабжения к 2014 году (Таблица 3-1). Если эти планы будут выполнены, данные реформы приведут к значительной экономии бюджетных средств, но для этого потребуются резко повысить тарифы, что ударит, прежде всего, по менее обеспеченным домохозяйствам. В настоящем разделе приведена оценка необходимого повышения тарифов, планируемой экономии бюджетных средств, а также связанных с предлагаемыми реформами социальных последствий в соответствии с различными сценариями динамики цен на газ (Вставка 3-2).³⁷

Таблица 3-1. Установленные Правительством Республики Беларусь целевые уровни тарифов для населения и бюджетные субсидии для компенсации перекрестного субсидирования

	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Уровень возмещения затрат за счет тарифов на природный газ (%)	62,9	80,7	100	100
Уровень возмещения затрат за счет тарифов на электроэнергию (%)	67,0	77,1	89,6	100
Уровень возмещения затрат за счет тарифов на теплоснабжение (%)	53,4	69,2	84,6	100
Перекрестное субсидирование (миллионов долларов США)	537	476	242	0

Источник: Министерство энергетики.

³⁶ Для целей данной главы модернизация определяется как замена устаревших основных активов без увеличения установленной мощности системы. Оценка необходимых инвестиций в модернизацию основных активов (инфраструктура электроснабжения и центрального теплоснабжения, ГПО «Белэнерго») проводилась по состоянию на 2005 год, исходя из предположения, что износ основных активов составил 60,7 процента. Были использованы международные цены на энергетическое оборудование (для тепловых котельных, теплоэлектростанций, распределительных сетей). Коэффициент возврата капитала, который оценивался с учетом 10-процентного коэффициента дисконтирования и исходя из предполагаемого 20-летнего срока эксплуатации инвестиций, составил 0,117. В отношении теплоэлектростанций применялся метод распределения затрат между разными видами энергии. Данные об инвестициях за прошлые периоды и планируемых инвестициях в модернизацию основных активов были предоставлены Министерством энергетики (См. Государственная программа развития белорусской энергетической системы на 2011–2015 годы).

³⁷ Оценка была составлена исходя из следующих допущений:

- Постоянные цены 2009 года в долларах США.
- Постоянная структура затрат на поставку тепло- и электроэнергии в 2011–2014 годах, заявленная ГПО «Белэнерго» и ЖКХ. Учитывая значительный износ основных активов, рекомендуется создать условия для адекватного возмещения капиталовложений, необходимых для замены активов, за счет собственной выручки (тарифов).
- Затраты на транспортировку и распределение при поставках природного газа составляют 40 долларов США за тыс. м³. Затраты на транспортировку составляют 10 долларов США за тыс. м³.
- Коэффициент полезного действия: 90 процентов при производстве теплоэнергии; 38 процентов при производстве электроэнергии на конденсатных электростанциях; 35 процентов при производстве электроэнергии на конденсатных теплоэлектростанциях; 73 процента при совместном производстве электроэнергии и теплоэнергии на теплоэлектростанциях, работающих в теплофикационном режиме.
- Затраты на транспортировку электроэнергии были приняты в размере 0,5 цента США/кВт*ч, а затраты на ее распределение – 1,0 цента США/кВт*ч.

Вставка 3–2. Сценарии динамики цен на природный газ в 2011–2014 годах

С целью оценки фискальных и социальных последствий предлагаемого реформирования тарифной политики рассматриваются четыре альтернативных сценария, основанные на различных исходных предположениях касательно цен на импортируемый природный газ:

Базовый сценарий: Прогноз среднеевропейских цен на природный газ взят из отчета Всемирного банка «Глобальные экономические прогнозы». Цена природного газа на границе определялась для Беларуси за вычетом всех издержек с учетом экономической стоимости транспортировки природного газа (при полной окупаемости затрат).

Оптимистичный сценарий: Снижение цен на природный газ на границе на 20 процентов в сравнении с базовым сценарием.

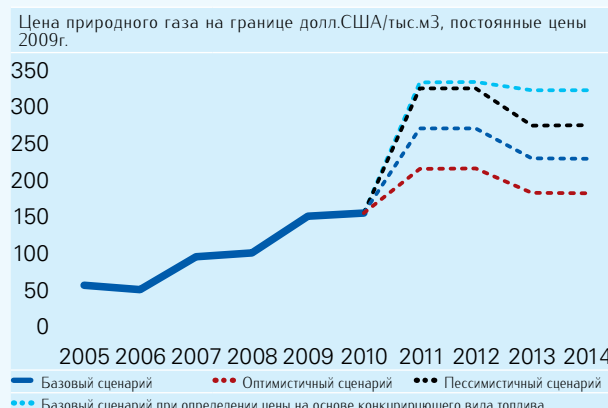
Пессимистичный сценарий: Повышение цен на природный газ на границе на 20 процентов в сравнении с базовым сценарием

Базовый сценарий при определении цены на основе цены конкурирующего вида топлива:

Прогноз средних цен на сырую нефть и относительные цены на малосернистый мазут (Роттердам, Голландия) за прошлые периоды взят из отчета Всемирного банка «Глобальные экономические прогнозы». Предполагалось, что цены на природный газ будут равны ценам на малосернистый мазут (в эквиваленте). Такой подход к ценообразованию использовался некоторыми поставщиками природного газа в ряде стран, где цены на природный газ формировались на основании цен на конкурирующие виды топлива. В условиях Беларуси как ТЭЦ, так и тепловые котельные могут работать на природном газе или малосернистом мазуте.

В соответствии со всеми сценариями изменения цен, ожидается, что цены на газ достигнут максимума в 2011 году и 2012 году, после чего начнут медленно снижаться, главным образом в связи с прогнозируемым снижением мировых цен на сырую нефть.

Сценарии динамики цен на природный газ



Источник: Расчеты экспертов Всемирного банка.

Девальвация обменного курса создает дополнительную стоимостную нагрузку на энергетический сектор, что усиливает потребность в корректировке тарифов, но при этом может предполагать необходимость плавной динамики корректировки до выхода на уровень полного возмещения затрат. В связи с тем, что энергетический сектор в значительной степени зависит от импорта природного газа, следствием девальвации обменного курса, является дальнейшее существенное снижение уровня возмещения затрат. В то же время, учитывая серьезность шоков для домашних хозяйств, вызванных девальвацией, ростом инфляции и снижением реальных доходов, пространство для корректировки тарифов в текущем году значительно сужается. Как показывают приведенные в следующих разделах оценки, которые основаны на официальном обменном курсе 3 050 бел. руб. за 1 доллар США, корректировки тарифов, вытекающие из заявленных целевых показателей уровней возмещения затрат, были сами по себе амбициозными, однако с учетом роста издержек вследствие девальвации обменного курса они становятся

социально неприемлемыми. Несмотря на то, что последние тенденции подтверждают актуальность цели по созданию структуры тарифных ставок, отражающих издержки, для достижения этой цели может потребоваться более четырех лет.

Для выхода на заявленные целевые показатели уровня возмещения затрат необходимо значительное повышение тарифов (Рисунок 3-12, верхние графики). Учитывая низкий исходный уровень возмещения затрат за счет тарифов на теплоснабжение для бытовых потребителей, эти тарифы предполагается повышать активнее всего: их рост составит от 112 до 256 процентов к 2014 году. Диапазон повышения тарифов на природный газ и электроэнергию нарастающим итогом составит от 110 до 233 процентов и от 63 до 108 процентов соответственно (Таблица 3-2). Все диапазоны даны в реальном выражении; повышение в номинальном выражении должно быть выше с учетом инфляции.

Таблица 3-2. Совокупный рост тарифов для бытовых потребителей, вытекающий из различных ценовых сценариев

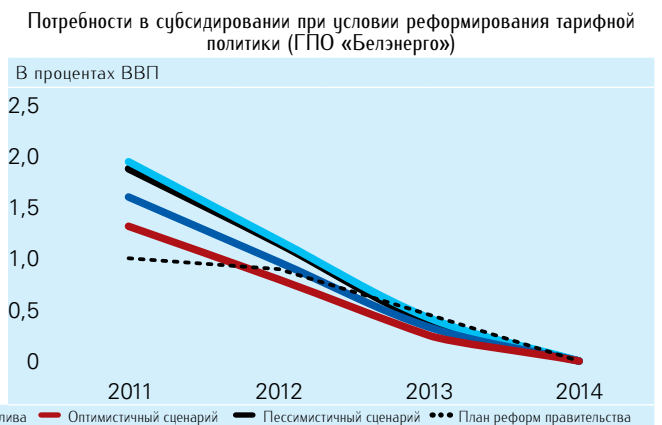
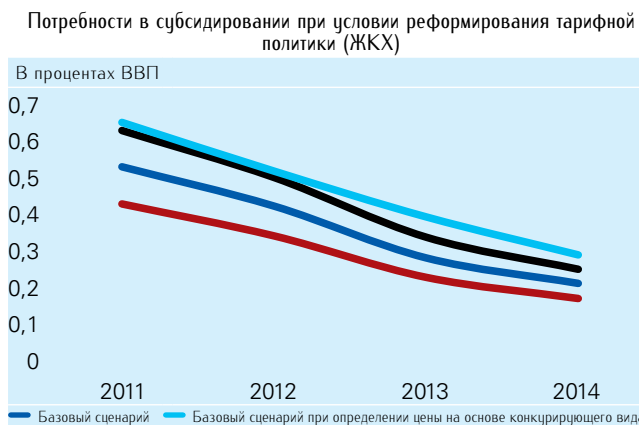
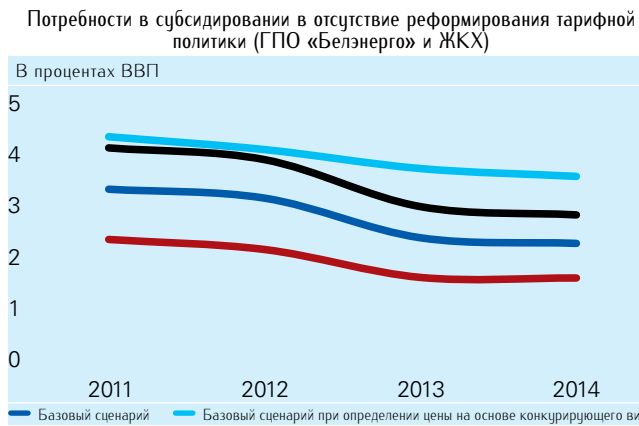
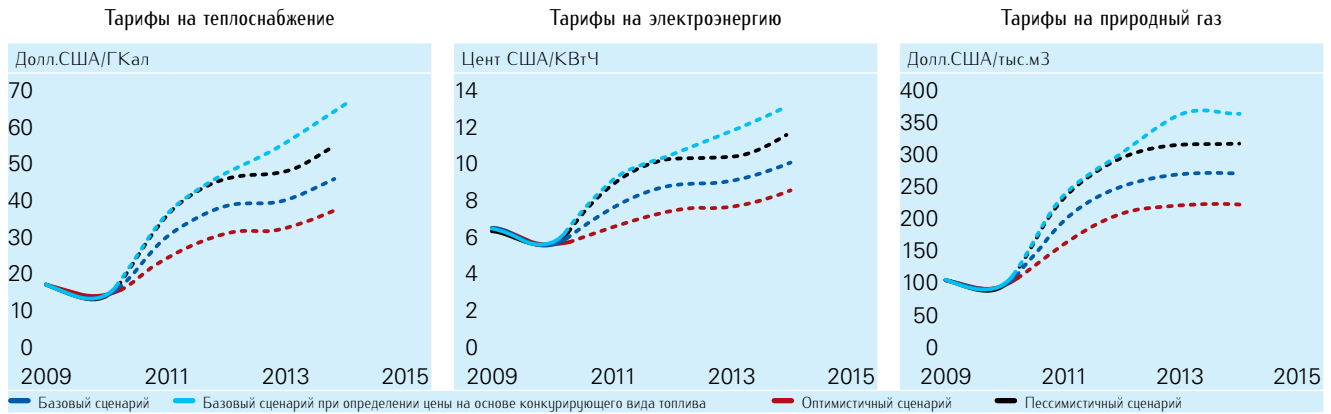
	Базовый сценарий	Базовый сценарий при определении цены на основе конкурирующего вида топлива	Оптимистичный сценарий	Пессимистичный сценарий
Тарифы на электроэнергию, в центах США/кВт*ч	63	108	39	86
Тарифы на теплоснабжение, в долларах США/ГКал	161	256	112	211
Природный газ, в долларах США/тыс. м3	152	233	110	194

Источник: Расчеты экспертов Всемирного банка.

Предлагаемое реформирование тарифной политики позволит сэкономить значительный объем бюджетных средств. В случае отсутствия реального повышения тарифов для бытовых потребителей, ориентировочный объем субсидий (как прямых бюджетных, так и перекрестных), необходимых для компенсации разницы между затратами на энергоснабжение и доходами от продажи энергии домашним хозяйствам, в 2011–2014 годах составит приблизительно 4,3–8,9 миллиарда долларов США (в постоянных ценах 2009 года) в зависимости от сценария динамики цен на природный газ, что будет эквивалентно 1,9–3,9 процента ВВП в год.³⁸ Ожидается, что пик потребностей в субсидировании придется на 2011 год и составит 2,2–4,3 процента ВВП, после чего они будут медленно снижаться (график слева в среднем ряду, Рисунок 3-12). В результате предлагаемого повышения тарифов потребности в субсидировании в течение этого периода резко снизятся и достигнут нулевого уровня для ГПО «Белэнерго» (после выхода на уровень полного возмещения затрат в 2014 году) и уровня 0,2–0,4 процента ВВП по системе ЖКХ (нижние графики, Рисунок 3-12). Это обеспечит среднегодовую экономию бюджетных средств в пределах 2,4–6 миллиардов долларов США или 1 и 2,6 процента ВВП. Экономия бюджетных средств быстро достигнет максимальных показателей в размере 1,4–3,3 процента ВВП к 2014 году (график справа в среднем ряду, Рисунок 3-12).

³⁸ У Правительства есть план по отмене перекрестного субсидирования для ГПО «Белэнерго» (Таблица 3-1); при этом, авторам не известно о таком плане для ЖКХ. Мы исходим из предположения, что корректировки тарифов, необходимые для выхода на полное возмещение затрат за счет тарифов для ГПО «Белэнерго», аналогичным образом распространяются на тарифы по системе ЖКХ.

Рисунок 3-12. Необходимое повышение тарифов для бытовых потребителей является значительным, но при этом обеспечивает существенную экономию бюджетных средств

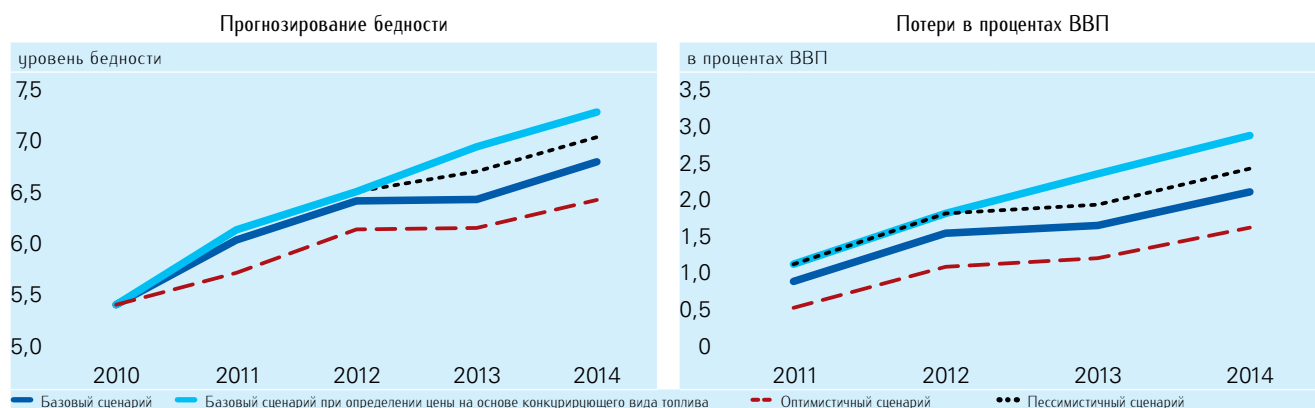


Источники: Расчеты экспертов Всемирного банка, ГПО «Белэнерго», ЖКХ, Минфин.

Примечание: Все прогнозы тарифов даны в долларах США в ценах 2009 года.

Хотя реформирование тарифной политики обеспечит существенную экономию бюджетных средств, оно скажется на благосостоянии домашних хозяйств, особенно малообеспеченных. Оценка распределения влияния вышеописанного повышения тарифов дана исходя из материальных потерь домохозяйств вследствие повышения тарифов.³⁹ Потери каждого домохозяйства оцениваются в виде функции от уровня соответствующего тарифа, удельного веса коммунальной услуги в совокупном энергопотреблении, предлагаемого повышения тарифа и эластичности потребления в зависимости от роста цен (Рисунок 3-13).

Рисунок 3-13. Повышение тарифов повлияет на показатели бедности



Источник: Расчеты экспертов Всемирного банка на основании данных Выборочного обследования доходов и расходов домашних хозяйств. Согласно оценкам базовый уровень бедности в 2009 году составлял 5,4. Сценарии основаны на эластичности потребления -0,285 для всех компонентов.

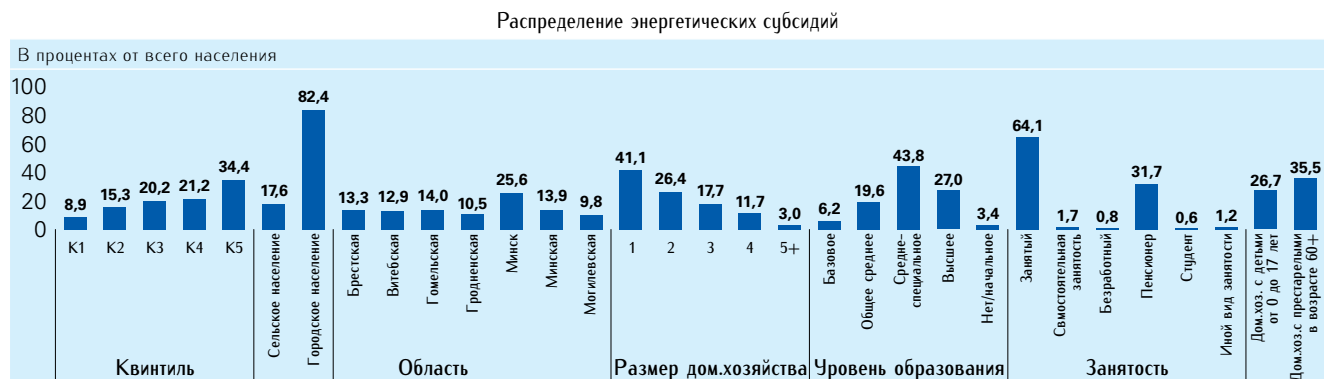
Повышение тарифов до уровня полного возмещения затрат в отсутствие мер компенсации за четыре года привело бы к повышению уровня бедности на 1,4–1,9 процентного пункта, исходя из принятого в Беларуси определения показателя черты бедности. В результате предлагаемой реформы, вплоть до 190 000 человек могли бы оказаться за чертой бедности, а еще 120 000 перешли бы в категорию умеренно малообеспеченных и уязвимых при условии сохранения прочих экономических параметров, включая уровень потребления домохозяйств, в неизменном виде. Общие материальные потери населения в результате предлагаемого повышения тарифов для бытовых потребителей составят от 2,1 до 2,9 процента ВВП, что является прямым отражением прогнозируемой экономии бюджетных средств вследствие повышения тарифов. Предполагается, что в результате предлагаемых реформ удельный вес расходов домохозяйств на энергетические услуги увеличится до 12,4 процента в 2013 году, что на сегодняшний день является средним показателем для региона Европы и Центральной Азии, и до 16 процентов в 2014 году (при выходе на полное возмещение затрат).

С учетом регрессивного принципа распределения энергетических субсидий, основная часть экономии бюджетных средств обеспечивается за счет отмены общих потребительских субсидий для среднего класса и состоятельных домашних хозяйств, которые могут платить по тарифам, позволяющим выйти на возмещение затрат. Несоразмерный объем энергетических субсидий предоставляется населению с более высокими доходами. Лишь 2 процента от общего объема субсидий поступают малообеспеченным домохозяйствам, в то время как 98 процентов поглощается домашними хозяйствами, находящимися выше черты бедности. Потеря доходов вследствие повышения тарифов, напротив, затронет преимущественно

39 Методика, использованная для оценки социальных последствий повышения тарифов, приведена в Приложении 3.2.

более обеспеченные домашние хозяйства и предположительно составит от 2 до 2,8 процента ВВП (Рисунок 3-14).

Рисунок 3-14. Моделирование воздействия повышения тарифов на разные категории населения



Источник: Расчеты экспертов Всемирного банка на основании данных Выборочного обследования доходов и расходов домашних хозяйств, 2009 год.

Несмотря на то, что совокупные потери доходов малообеспеченных домохозяйств относительно невелики, наименее обеспеченные домашние хозяйства являются особенно уязвимыми к негативным последствиям повышения тарифов. Малообеспеченные домохозяйства тратят существенную долю своих доходов на оплату коммунальных услуг, которая предположительно достигнет 18 процентов в рамках структуры тарифов, обеспечивающих возмещение затрат. Увеличение расходов на коммунальные услуги будет практически на 80 процентов обусловлено предлагаемым повышением тарифов на теплоснабжение. Это приведет к существенному снижению общего уровня благосостояния населения, и, следовательно, малообеспеченным семьям должна быть оказана поддержка с использованием механизмов системы социальной защиты с целью компенсации потери доходов вследствие повышения тарифов, как предусмотрено в государственной стратегии развития энергетической отрасли. Потери наименее обеспеченных 25 процентов населения по шкале распределения доходов составят от 0,2 до 0,5 процента ВВП. Другими словами, для того чтобы компенсировать потери, обусловленные предлагаемой реформой, 25 процентиям населения с наиболее низкими доходами, принимая во внимание эффективность белорусской системы социальной защиты, потребуются адресный трансферт для смягчения последствий повышения тарифов для нуждающихся в размере от 0,3 до 0,7 процента ВВП.

Е. Альтернативные варианты политики, их фискальные и социальные последствия

Реформирование энергетического сектора сохраняет высокую приоритетность для Правительства. Стремительный рост цен на энергоснабжение в сочетании с заниженными внутригосударственными ценами на энергетические услуги и структурой сектора, благоприятствующей крупным и в некоторых случаях убыточным государственным предприятиям (финансируемым посредством непрозрачной системы косвенного субсидирования) создает сложные условия для проведения реформ. Слабое инвестирование в сектор на протяжении длительного периода времени обусловило высокий уровень износа, результатом

которого является снижение эффективности и надежности энергоснабжения. Возрастает необходимость в проведении реформ, обусловленная бюджетно-налоговыми факторами, но резкое повышение цен является непопулярной мерой, реализация которой сопряжена с политическими сложностями. Однако применение таких мер необходимо для того, чтобы избежать роста финансовой задолженности и бюджетно-налогового кризиса и вернуть сектор на путь финансовой устойчивости и самодостаточности. С учетом данных ограничений Правительство движется по пути реализации структурных реформ. Из анализа, представленного в данной главе, вытекает ряд альтернативных вариантов политики.

Во-первых, результаты анализа подтверждают необходимость комплексного реформирования тарифной политики с целью улучшения коммерческой жизнеспособности оказываемых энергетических услуг и снижения нагрузки на бюджет вследствие заниженных тарифов. Несмотря на то, что реформирование тарифной политики является весьма деликатным вопросом, опыт других стран показывает, что эти шаги могут быть политически целесообразными и эффективными с точки зрения бюджета в случае их осуществления в сочетании с компенсационными мерами, направленными на восстановление снизившейся покупательной способности, в особенности в случае малообеспеченных слоев населения, посредством оказания адресной социальной помощи (что рассмотрено в Главе 4). Дополнительные варианты включают:

- Повышение тарифов ГПО «Белэнерго» на теплоснабжение для промышленных потребителей до уровня возмещения затрат. Экономия бюджетных средств в результате применения данной меры оценивается в размере около 0,06–0,1 процента ВВП.
- Постепенное упразднение льготных тарифов на электроэнергию и газ, устанавливаемых в соответствии со специальными решениями Минэкономики. Экономия бюджетных средств в результате применения данной меры оценивается в размере около 0,3 процента ВВП.
- Изучение возможности введения двухставочных тарифов на теплоснабжение и природный газ. Это позволяет сформировать более прозрачную структуру издержек, в особенности в отношении капитальных затрат, и, как правило, улучшает финансовую жизнеспособность энергетических компаний в долгосрочной перспективе.
- Изучение возможности введения прогрессивной тарифной шкалы на коммунальные услуги, которая не только имела бы положительный дистрибутивный эффект, но также способствовала бы повышению эффективности потребления этих услуг.⁴⁰
- Изучение возможности введения механизма тарифообразования с расчетом по формуле. Расчетная формула должна включать следующие элементы: 1) эксплуатационные расходы (которые должны автоматически корректироваться с учетом роста цен на производственные ресурсы), 2) амортизация (с учетом предельных издержек в долгосрочной перспективе⁴¹), 3) допустимый доход⁴² и 4)

⁴⁰ Для стимулирования эффективного потребления энергоресурсов и предотвращения существенного роста энергетических тарифов Правительство Беларуси также рассматривает возможность введения дифференцированных тарифов на газ, электроэнергию и водоснабжение. На момент подготовки проекта настоящего отчета подробная информация по данному предложению отсутствовала.

⁴¹ Амортизация = база активов / средний срок службы активов.

⁴² Допустимый доход = база активов * средневзвешенная стоимость капитала, необходимого для финансирования этих активов.

корректировочный коэффициент (который должен предусматривать возможность постепенного вывода тарифов на уровень возмещения затрат). Определение параметров должно быть прозрачным, чтобы обеспечить уровень доходов предприятий коммунального обслуживания, достаточный для покрытия расходов на оказание услуг. Необходимый уровень доходов должен обеспечивать приемлемую окупаемость инвестированного капитала и создавать стимулы для предприятий коммунального обслуживания осуществлять эксплуатацию и содержание своей сети и базы активов оптимальным с социальной точки зрения образом.

Во-вторых, в тех случаях, когда признается целесообразным установить тарифы ниже уровня возмещения затрат, финансирование должно быть более прозрачным и запланированным в бюджете в виде прямого субсидирования цены для конечного потребителя. Это позволит снизить фискальные риски и применить процедуру определения приоритетности затрат к ресурсам, предназначенным для удешевления энергетических тарифов, как это делается в отношении других конкурирующих программ расходов.

В-третьих, для дальнейшего прогресса потребуются укрепление регуляторной среды энергетического сектора с целью создания более благоприятных условий для частных инвестиций и конкуренции. Приоритетные реформы должны быть направлены на предоставление энергетическим компаниям возможности привлекать финансирование на коммерческих условиях и повышать свою эксплуатационную, управленческую и финансовую эффективность. Хотя в рамках существующей институциональной среды обеспечивается стабильность, в ней присутствуют факторы, сдерживающие развитие по данному аспекту. Более того, механизмы тарифообразования и законодательного регулирования характеризуются сложностью и отсутствием независимости, необходимой для обеспечения разумного регулирования. Вследствие этого доступ энергетических компаний к внешнему финансированию ограничен, и отсутствуют экономические стимулы для повышения производительности. Несмотря на то, что эти вопросы выходят за рамки тематики настоящего отчета, существует несколько альтернативных вариантов институциональных реформ, которые были рассмотрены в аналитической записке «Беларусь: поиск путей решения задач энергетического сектора», составленной Всемирным банком в 2006 году.

Воздействие предлагаемых реформ на бюджет может быть положительным и достаточно существенным в зависимости от динамики цены на импортируемый природный газ. Экономия бюджетных средств в результате предлагаемого повышения тарифов оценивается в размере 1,4–3,3 процента ВВП, в зависимости от года и сценария изменения цен на газ. Поскольку в соответствии с существующей практикой значительная доля субсидирования обеспечивается за счет перекрестных субсидий, такая экономия средств будет накапливаться главным образом в виде увеличения чистой прибыли ГПО «Белэнерго» (которая составит приблизительно 0,9–2,1 процента ВВП), необходимой для поддержания обоснованного уровня капиталовложений в эксплуатацию, техническое обслуживание и замену основных активов. В меньшей степени, экономия бюджетных средств местных органов управления может быть достигнута за счет сокращения потребностей в субсидировании ЖКХ в размере 0,5–1,2 процента ВВП.

Таблица 3–3. Фискальные и социальные последствия предлагаемых реформ

Рекомендации	Влияние на бюджет	Социальные последствия
Постепенная корректировка энергетических тарифов для бытовых потребителей в 2011–2014 годах до уровня возмещения затрат в соответствии с Государственной программой развития белорусской энергетической системы.	Совокупная экономия средств в пределах 1,4–3,3 процента ВВП в год в 2011–14 годах, в т.ч. 0,9–2,1 процента ВВП – за счет сокращения перекрестного субсидирования и 0,5–1,2 процента ВВП – за счет сокращения бюджетных субсидий	Повышение уровня бедности на 0,35 процента в год в отсутствие мер по смягчению негативного воздействия (см. ниже)
Внедрение действенных механизмов адресной социальной помощи для нуждающихся, а также финансовой и технической помощи для повышения эффективности конечного потребления и смягчения социальных последствий (что также рассмотрено в Главе 4).	Затраты в пределах 0,3–0,7 процента ВВП	Полное смягчение влияния на малообеспеченные слои населения
Повышение тарифов ГПО «Белэнерго» на теплоснабжение для небытовых потребителей до уровня полного возмещения затрат (данный показатель в настоящее время составляет около 93 процентов).	Экономия средств в пределах 0,06–0,1 процента ВВП	Нейтральные
Изучение возможности введения двухставочных тарифов на теплоснабжение и природный газ. Это позволяет сформировать более прозрачную структуру издержек, в особенности в отношении капитальных затрат, и, как правило, улучшает финансовую жизнеспособность энергетических компаний в долгосрочной перспективе.	Необходима дополнительная оценка	Нейтральные
Изучение возможности введения прогрессивной тарифной шкалы на электроэнергию, которая не только имела бы положительный дистрибутивный эффект, но также способствовала бы повышению эффективности потребления электроэнергии.	Необходима дополнительная оценка	Нейтральные
Постепенное упразднение льготных тарифов на электроэнергию и газ, устанавливаемых в соответствии с решениями Минэкономики на несистемной основе.	Экономия средств в размере около 0,3 процента ВВП	Нейтральные

Глава 4.

Программы социальной помощи: Повышение адресной направленности

В Республике Беларусь функционирует одна из наиболее масштабных систем социальной помощи в регионе, общий объем расходов на которую составляет 2,7 процента ВВП при охвате почти половины населения страны. Столь значительные ассигнования способствуют поддержанию низкого уровня бедности и неравенства в стране. Тем не менее, на финансирование действующей системы идет значительная часть средств бюджета, а в условиях напряженного состояния бюджета вопрос сдерживания отраслевых расходов, включая расходы на программы социальной помощи, сохраняет свою актуальность. В то же время надежная система социальной защиты необходима для сохранения значительных достижений в области социального развития в Беларуси, особенно с учетом возможного затяжного периода восстановления экономического роста и структурных реформ, которые, по-видимому, окажут негативное воздействие на наиболее уязвимые слои населения. В условиях, когда республика столкнулась одновременно со всеми этими сложностями, необходимо безотлагательно повышать эффективность системы.

Несмотря на то, что программы социальной помощи обеспечивают широкий охват малообеспеченного населения, их адресная направленность является низкой. Преимуществами системы, в особенности льготами, пользуются многие граждане, относящиеся к более высоким децилям распределения доходов. В результате этого лишь около 40 процентов социальной помощи поступает наименее обеспеченным 20 процентам населения. Адресная направленность ослабляется в связи с расходами на ряд льгот, предоставляемых ветеранам войны, инвалидам и другим категориям граждан. Эти льготы характеризуются неудовлетворительной адресной направленностью, а расходы на их финансирование в 2010 году оставались на уровне около 0,5 процента ВВП, несмотря на предпринимаемые в последние годы меры по рационализации таких программ. Удельный вес программ, основанных на проверке нуждаемости для поддержки малообеспеченных семей, увеличивается быстрыми темпами, однако остается незначительным, составив лишь около 0,05 процента ВВП в 2009 году. Несмотря на увеличение доли пособий, зависящих от уровня доходов, в общей

совокупности программ социальной помощи отмечается смещение от программ, предусматривающих оценку нуждаемости, в пользу программ категориальной помощи. Критерии оценки нуждаемости используются при назначении помощи лишь в четырех из 14 программ. Расходы на программы, основанные на проверке нуждаемости, снизились с 9,4 процента в общем объеме расходов сектора в 2005 году до 6,3 процента в 2009 году.

Для того чтобы повысить эффективность, по результатам анализа предложен ряд взаимосвязанных рекомендаций, направленных на сокращение пособий с неудовлетворительной адресной направленностью и переориентацию части сэкономленных средств на адресные программы. В перспективе необходимо дальнейшее перераспределение средств с неадресных на адресные программы в целях усиления эффекта и сокращения расходов на социальную помощь.

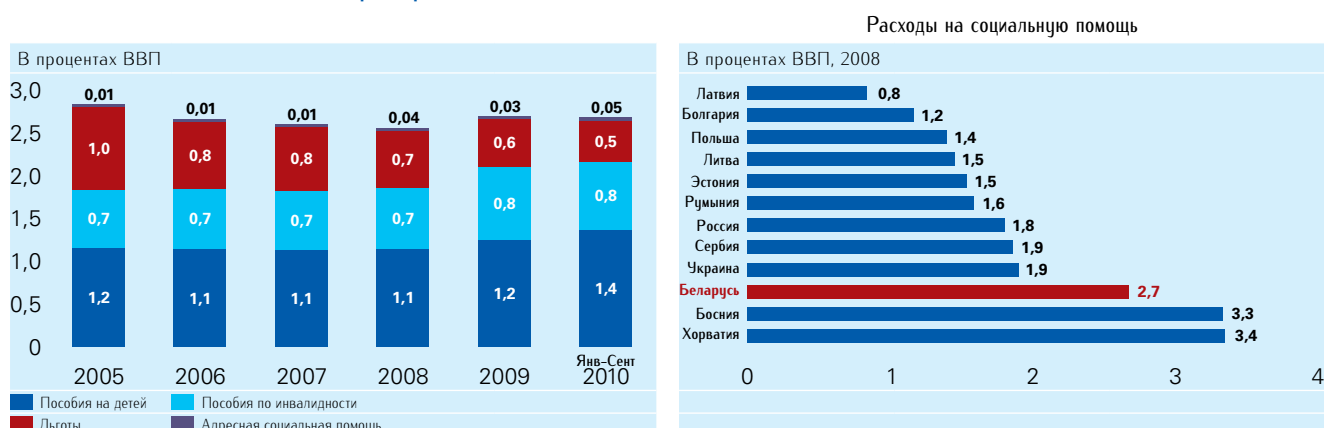
А. Расходы бюджета на программы социальной помощи: Динамика и состав

В Республике Беларусь функционирует хорошо развитая система социальной помощи, предусматривающая широкий спектр пособий, предоставляемых значительной части населения. Набор программ аналогичен программам стран ОЭСР с акцентом на пособия семьям, таких как пособия на детей и в связи с рождением ребенка, выплачиваемые без учета взносов пенсии и поддержка доходов инвалидов. Кроме того, в Беларуси действует масштабная система категориальных льгот ветеранам, лицам, пострадавшим в результате аварии на Чернобыльской АЭС, и некоторым категориям граждан по профессиональному признаку. Правительство начало осуществлять меры по рационализации категориальных пособий при одновременном введении программы адресной социальной помощи, предусматривающей поддержку домашних хозяйств, находящихся за чертой бедности.

При общем объеме расходов, равном 2,7 процента ВВП, Беларусь перераспределяет более значительную долю ВВП через систему социальной помощи, чем большинство стран региона. В 2009 году расходы на различные социальные трансферты и программы поддержки доходов в республике составили 3,6 триллиона бел. руб. (3,1 миллиарда долларов США по обменному курсу с корректировкой на ППС). Это примерно на 67 процентов (1 процентный пункт ВВП) выше среднего показателя по региону (Рисунок 4-1). Уровень расходов сопоставим со странами ОЭСР с высокими доходами, которые в среднем расходуют на эти цели 2,5 процента ВВП. На долю программ социальной помощи приходится около 6,2 процента, что выше, чем на транспорт (около 5 процентов), но ниже чем на здравоохранение (около 9 процентов) и образование (12 процентов). Более 80 процентов этих расходов финансируются через Фонд социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты; остальная часть средств выделяется из государственного бюджета.

В условиях высоких темпов экономического роста, расходы на социальную помощь увеличились на 27 процентов в реальном выражении в период 2005–2009 годов, но их удельный вес в ВВП и общих государственных расходах оставался стабильным. Причиной увеличения расходов стало повышение размера пособий в большинстве программ, поскольку Правительство перераспределяло результаты высоких

Рисунок 4-1. Беларусь перераспределяет более значительную долю ВВП через программы социальной помощи, чем большинство стран региона



Источники: Минфин, Минтруда, база данных по региону ЕЦА. Расчеты экспертов Всемирного банка.

темпов экономического роста посредством проциклической политики доходов и социальных трансфертов. При этом число получателей пособий значительно уменьшилось по ряду пособий на детей и льгот, что привело к некоторому сокращению расходов на эти программы, измеряемому относительно ВВП и общих государственных расходов (более подробно этот аспект рассматривается ниже).

Хотя уровень расходов на социальную помощь остается стабильным, их состав изменился. Средства расходуются на финансирование 14 основных программ с различными целями, ресурсным обеспечением и критериями назначения пособий (Таблица 4-1).⁴³ Наиболее масштабными программами в плане расходов являются различные пособия на детей (около 1,4 процента ВВП в 2010 году) и пособия по временной нетрудоспособности и лечению (0,8 процента ВВП в 2010 году). Кроме того, действует около 32 категориальных льгот (и субсидий), предоставляемых ветеранам войны, инвалидам и другим категориям граждан по оплате различных услуг, начиная от льгот по оплате проезда на общественном пассажирском транспорте и до льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг, на которые в совокупности приходилось 0,6 процента ВВП в 2010 году по сравнению с более высоким показателем в размере 1 процента в 2005 году. Удельный вес программ, основанных на проверке нуждаемости для поддержки малообеспеченных семей, увеличивается быстрыми темпами (на 26 процентов в реальном выражении в период 2005–2010 годов), однако остается незначительным, составив лишь около 0,05 процента ВВП в 2009 году.

Выплата пособий на детей остается наиболее значительной категорией расходов, на долю которой приходится почти половина расходов сектора; но при этом произошли изменения в распределении финансирования по различным пособиям на детей (Вставка 4-1). В 2009 году на детские пособия в совокупности было израсходовано 1,7 триллиона рублей (1,5 миллиарда долларов США по обменному курсу с корректировкой на ППС) или 46 процентов от общего объема расходов в секторе. Расходы остаются стабильными и увеличиваются соответственно росту ВВП.

⁴³ Большинство социальных пособий регулируется Законом № 3563-XII от 31 января 1995 года и/или Законом № 1898-XII от 30 октября 1992 года и финансируется через ФСЗН. Пособия в рамках государственной адресной социальной помощи (ГАСП) финансируются из государственного бюджета и регулируются Указом Президента № 458 от 14 сентября 2009 года и соответствующими постановлениями Правительства.

Таблица 4-1. Обзор программ социальной помощи и принципов их структурирования

Программа	ПП*	Критерии	Базовая формула	Выплаты	Сумма**	Другие корректировки
Категориальные программы						
Пособие по уходу за ребенком от 0 до 3 лет	Инд	Категориальный принцип	100 % * БПМ, если мать работает на условиях неполного рабочего времени; 50 % * БПМ если 1) мать работает на протяжении более половины месячной нормы рабочего времени; 2) ребенок в возрасте 1,5 года оформляется в учреждение, обеспечивающее получение дошкольного образования	Ежемесячно	193,800	Для одиноких матерей: 1) П + 75%*П до достижения ребенком 1,5 лет 2) П + 40%*П после достижения ребенком 1,5 лет
Пособие по уходу за ВИЧ-инфицированным ребенком в возрасте до 18 лет	Инд	Категориальный принцип	$P = 45 \% * \text{БПМ}$	Ежемесячно	98,984	Пособие выплачивается независимо от получения других видов пособий на детей
Пособие в связи с рождением ребенка	Инд	Категориальный принцип	5 * БПМ при рождении первого ребенка 7 *БПМ при рождении второго (третьего...) ребенка	Единовременно	1,591,820	
Пособие на приобретение товаров первой необходимости в случае рождения более одного ребенка	Инд	Категориальный принцип	2 * БПМ на каждого ребенка	Единовременно	497,000	
Пособие женщинам, ставшим на учет в государственных организациях здравоохранения до 12-недельного срока беременности	Инд	Категориальный принцип	БПМ	Единовременно	244,000	
Пособие по беременности и родам	Инд	Категориальный принцип, если распространяется страхование + определенным категориям женщин	100 % средней заработной платы; не более 3 * СМЗП	Единовременно	н/о	Пособие выплачивается за период с 30 недель беременности продолжительностью 126 дней (лицам, усыновившим ребенка – за период продолжительностью 70 календарных дней) Минимальный размер пособия – 50 % * БПМ
Пособие по уходу за больным ребенком в возрасте до 14 лет, а также по уходу за ребенком в возрасте до 3 лет и ребенком-инвалидом в возрасте до 18 лет в случае болезни матери либо другого лица, фактически осуществляющего уход за ребенком	Инд	Категориальный принцип	100 % средней заработной платы	В течение установленного периода	н/о	При осуществлении ухода за детьми в возрасте до 14 лет на дому – 14 дней; в случае госпитализации ребенка в возрасте до 5 лет – в течение всего периода; При осуществлении ухода за детьми возрасте 5–14 лет и ребенком-инвалидом – в течение периода, когда требуется дополнительный уход
Пособие при лечении и оздоровлении ребенка-инвалида в возрасте до 18 лет	Инд	Категориальный принцип	100 % средней заработной платы	В течение установленного периода	н/о	

Пособие по временной нетрудоспособности или при лечении и оздоровлении	Инд	Категориальный принцип, если распространяется страхование	80 % средней заработной платы за первые шесть дней, а затем – 100 % Не свыше 3 * СМЗП	В течение установленного периода	н/о	Пособие предоставляется на срок не более 120 дней одновременно или на срок 150 дней в повторных случаях в течение одного года
Пособие на оплату технических средств социальной реабилитации для детей-инвалидов в возрасте до 18 лет, а также детей, признанных инвалидами III группы	Инд	Категориальный принцип		Единовременно	н/о	Пособие предоставляется в денежной или натуральной формах; размер пособия определяется индивидуально в каждом конкретном случае
Денежная помощь на погребение	Инд	Категориальный принцип, если распространяется страхование	СМЗП за два предыдущих месяца	Единовременно	н/о	
Программы, основанные на проверке нуждаемости						
Ежемесячное социальное пособие (ГАСП)	С	СДД < БПМ	П = БПМ – СДД на каждого члена семьи	Ежемесячно	65 400	Пособие предоставляется на период до шести месяцев; в год период получения пособия не может превышать шесть месяцев; может предоставляться в натуральной форме
Единовременное социальное пособие нуждающимся семьям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации (ГАСП)	С	СДД < 150 %*БПМ	П = до 500 % БПМ	Единовременно	174 000	Пособие предоставляется один раз в 12 месяцев; может предоставляться в натуральной форме
Программы, основанные на смешанном подходе						
Пособие по уходу за ребенком от 3 до 16 (18) лет	Инд	Категориальный принцип 1) СДД < 60 % * БПМ 2) СДД < 80 % * БПМ	1) П = 30 % * БПМ 2) П = 15 % * БПМ	Ежемесячно	72 700	П + 40 % * П при уходе за ребенком одинокой матерью Пособие не предоставляется, если одинокая трудоспособная мать или трудоспособный отец не работает или получает пособие по безработице
Пособие по уходу за ребенком-инвалидом в возрасте до 18 лет	Инд	Категориальный принцип, при отсутствии других источников дохода	П = 65 % * БПМ	Ежемесячно	161 535	П + 40 % соответствующего пособия по уходу за ребенком (в возрасте до 3 лет/от 3 до 16 (18) лет)
Пособие по уходу за инвалидом I группы или пожилыми людьми в возрасте старше 80 лет	Инд	Категориальный принцип, при отсутствии других источников дохода	П = 65 % * БПМ П = 100 % * БПМ при уходе за двумя и более людьми	Ежемесячно	161 535	

Примечания: *Получатель помощи (ПП): С – семья; Инд – индивидуальный получатель; БПМ – бюджет прожиточного минимума или черта бедности; СМЗП – среднемесячная заработная плата; П – пособие; СДД – среднедушевой доход семьи, н/о – не определено.

Вставка 4-1. Пособия семьям в Республике Беларусь

Пособия семьям: Ежемесячное пособие по уходу за ребенком в возрасте до 3 лет назначается в размере 100 процентов величины бюджета прожиточного минимума в среднем на душу населения и выплачивается неработающим женщинам; в размере 50 процентов – лицам, вышедшим на работу на условиях, предусматривающих их занятость на протяжении более половины месячной нормы рабочего времени, а также при оформлении ребенка в учреждение, обеспечивающее получение дошкольного образования. Пособие на детей старше 3 лет назначается в размере 30 процентов величины бюджета прожиточного минимума в среднем на душу населения и выплачивается на каждого ребенка при условии, что средний совокупный доход на члена семьи не превышает 60 процентов утвержденного бюджета прожиточного минимума в среднем на душу населения в ценах сентября предшествующего года; в размере 50 процентов – при условии, что средний совокупный доход на члена семьи составляет от 61 до 80 процентов утвержденного бюджета прожиточного минимума в среднем на душу населения в ценах сентября предшествующего года.

Пособие по беременности и родам назначается работающим женщинам – в размере 100 процентов среднемесячного заработка; женщинам, обучающимся на дневной форме получения образования, – в размере 100 процентов стипендии; женщинам, зарегистрированным в качестве безработных, – в размере 100 процентов пособия по безработице. Минимальный размер пособия по беременности и родам в месяц устанавливается в размере 50 процентов величины бюджета прожиточного минимума в среднем на душу населения. Максимальный размер пособия составляет не более трехкратной величины средней заработной платы рабочих и служащих в республике в месяце, предшествующем каждому месяцу отпуска по беременности и родам. Продолжительность выплаты пособия составляет 126 календарных дней (в случае осложненных родов или рождения двух и более детей пособие по беременности и родам выплачивается за период продолжительностью 140 календарных дней). Лица, усыновившие (удочерившие) ребенка в возрасте до 3 месяцев, имеют право на пособие по беременности и родам, которое выплачивается за период продолжительностью 70 календарных дней со дня усыновления (удочерения).

Пособие женщинам, ставшим на учет в государственных организациях здравоохранения до 12-недельного срока беременности, выплачивается одновременно в размере величины бюджета прожиточного минимума в среднем на душу населения.

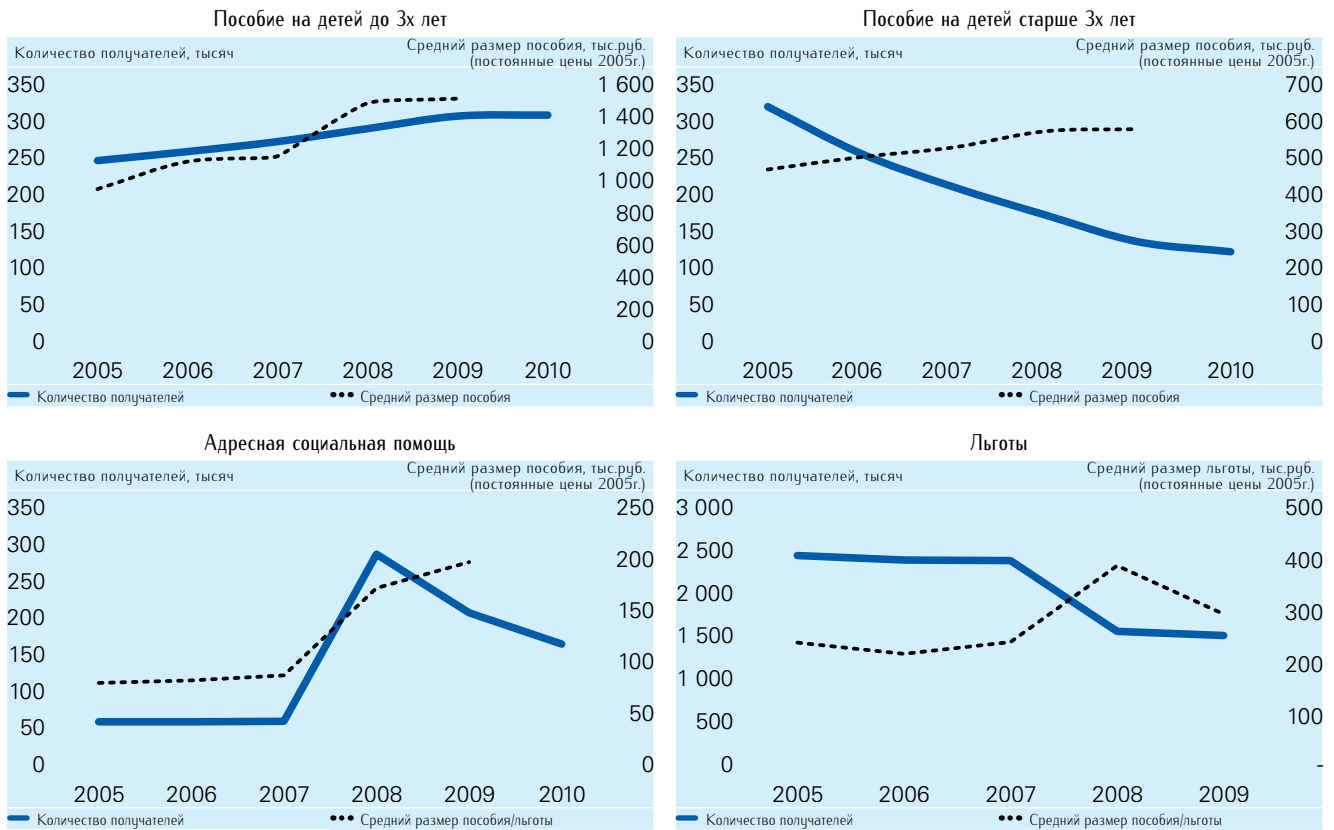
Пособие в связи с рождением ребенка назначается и выплачивается одновременно при рождении первого ребенка – в размере 500 процентов величины бюджета прожиточного минимума в среднем на душу населения; при рождении второго и последующих детей – в размере 700 процентов величины бюджета прожиточного минимума в среднем на душу населения. Надбавки к пособиям выплачиваются в случае рождения двух и более детей, а также многодетным семьям.

Пособие по уходу за больным ребенком в размере 100 процентов заработка родителя, фактически осуществляющего уход за ребенком, назначается при амбулаторном лечении и выплачивается за период, в течение которого ребенок нуждается в уходе, но не более чем за 14 календарных дней; при госпитализации ребенка – за весь период стационарного лечения.

Пособие по уходу за ребенком-инвалидом выплачивается ежемесячно в размере 65 процентов величины бюджета прожиточного минимума в среднем на душу населения.

Источник: <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2010-2011/europe/belarus.pdf>.

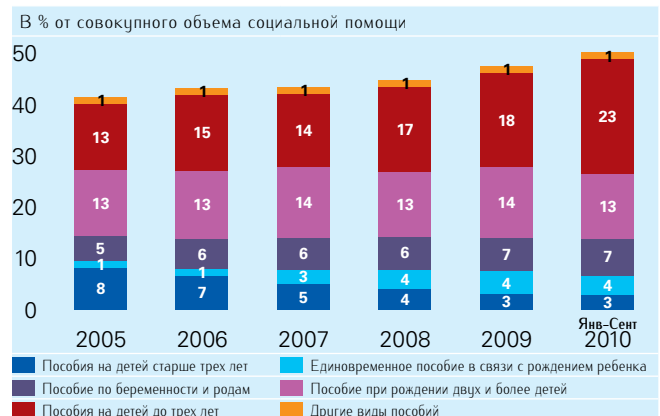
Рисунок 4-2. Расходы на программы социальной помощи: Расходы на некоторые программы увеличились но на другие сократились



Источники: Минтруда; расчеты экспертов Всемирного банка.

Хотя пособия на детей являются наиболее значительной категорией расходов, распределение изменилось в пользу пособий на детей в возрасте до 3 лет (Рисунок 4-3). Расходы на пособия на детей старше 3 лет неуклонно сокращаются. Несмотря на то, что средний размер пособия в рамках этой программы увеличивался наряду с другими пособиями социальной помощи, такое увеличение более чем компенсируется уменьшением численности получателей (Рисунок 4-2), поскольку в результате роста доходов больше семей имеют доходы, превышающие критерий нуждаемости по этим пособиям (80 процентов бюджета прожиточного минимума). За этот же период расходы на пособия на детей в возрасте до 3 лет возросли вследствие увеличения численности получателей и повышения среднего размера пособий.

Рисунок 4-3. Удельный вес пособий на детей в общем объеме расходов на социальную помощь увеличился



Источник: Минтруда.

Расходы на льготы резко сократились после внесения изменений в законодательство, предусматривающих отмену многих категориальных трансфертов, в результате чего уменьшилось число получателей льгот. В соответствии с Законом 2007 года «О государственных социальных льготах, правах и гарантиях для отдельных категорий граждан» № 239-З, отменено значительное число льгот.⁴⁴ До принятия данного закона, более 50 категорий граждан имели право на получение свыше 100 различных видов социальных пособий. В настоящее время действует 32 вида льгот, предоставляемых 27 категориям граждан. В результате этих изменений количество домашних хозяйств, пользующихся льготами, уменьшилось с 2,4 миллиона в 2007 году до примерно 1,5 миллионов в 2008 году. Эта мера в сочетании с более умеренным увеличением среднего размера пособий обеспечила значительную экономию бюджетных средств, что позволило снизить расходы на льготы с 1 процента ВВП в 2005 году до 0,5 процента ВВП в 2010 году.

Несмотря на предпринимаемые меры по рационализации категориальных трансфертов, эти трансферты сохраняют широкий охват почти половины населения и составляют 20 процентов расходов на социальную помощь. Некоторые из этих льгот, такие как преимущественное право на сохранение рабочего места, возможность обслуживания в медицинских учреждениях по месту последней работы, а также подгруппа прав на обслуживание вне очереди, являются достаточно условными. Однако, подгруппа льгот, связанных с приобретением определенных товаров и услуг, а также с освобождением от уплаты земельного налога или более высоким размером необлагаемого налогом дохода для семей с детьми, может быть количественно определена с точки зрения государственных расходов или недополученных налоговых поступлений. В 2009 году около 40 процентов домашних хозяйств отмечали факт получения льгот и субсидий, которые в среднем составили 35 600 бел. руб. (32 доллара США по обменному курсу с корректировкой на ППС) в расчете на домохозяйство в месяц. Наиболее часто упоминались льготы по проезду на общественном пассажирском транспорте, по обеспечению лекарственными средствами и медицинскими услугами и льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг. Как покажет приведенный ниже анализ, эти пособия характеризуются неудовлетворительной адресной направленностью, что подчеркивает наличие дополнительных возможностей рационализации для высвобождения финансовых ресурсов, которые могли бы расходоваться более эффективно, в том числе и на программы, обеспечивающие поддержку наиболее нуждающихся.

Расходы на программы, основанные на проверке нуждаемости для поддержки малообеспеченных семей, увеличиваются быстрыми темпами, однако остаются незначительными, составив лишь около 0,03 процента ВВП в 2009 году. Расходы на государственную адресную социальную помощь (ГАСП), предоставляемую на основе оценки нуждаемости (Вставка 4-2), увеличились в шесть раз в реальном выражении, поскольку расширился охват, а количество получателей значительно возросло с 57 000 человек в 2005 году до почти 206 000 человек в 2009 году. В 2006 году была упрощена процедура обращения за назначением пособия в результате введения системы «одного окна» по всем пособиям государственной адресной социальной помощи, что, наряду с повышением размера самого пособия, привело к стремительному росту количества получателей. Тем не менее, охват остается низким. Подсчитав количество всех домохозяйств, у которых доход на одного члена семьи ниже критерия нуждаемости,

⁴⁴ В соответствии с Законом отменены льготы для следующих категорий граждан: инвалиды III группы; лица, сопровождающие инвалидов ВОВ III группы и инвалидов войны, принимавших участие в военных действиях на территории других государств; граждане, незаконно репрессированные в период 1920–1980 годов и впоследствии реабилитированные; определенные категории военнослужащих; лица, направленные в Афганистан в период с декабря 1979 года до декабря 1989 года, уволенные в запас или выехавшие досрочно по уважительным причинам; члены семей, кроме родителей и детей лиц, погибших во время войны или военных действий.

составляющего 88 долларов США, мы приходим к выводу о том, что 480 000 человек (4,9 процента) могли бы получать пособия в рамках этой программы, что более чем в два раза превышает фактическое количество получателей ежемесячных социальных пособий ГАСП по данным официальной статистики. Общий объем расходов также остается низким, поскольку размер выплачиваемых пособий является относительно скромным, несмотря на недавние повышения.

Вставка 4–2. Пособия в рамках государственной адресной социальной помощи ГАСП

Система государственной адресной социальной помощи (ГАСП) была внедрена в 2001 году в целях улучшения положения или поддержки доходов малообеспеченных граждан. Изначально критерий нуждаемости был установлен на уровне 50 процентов величины бюджета прожиточного минимума (в январе 2001 года); затем (в октябре 2001 года) он был повышен до 60 процентов. В 2007 году данный критерий был установлен на уровне 100 процентов, обеспечив полный охват населения с доходами ниже черты бедности.

Пособия в рамках ГАСП финансируются из государственного бюджета и назначаются в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь № 458 и другими соответствующими постановлениями Правительства.

Государственная адресная социальная помощь населению предоставляется в виде:

- (1) ежемесячного социального пособия, назначаемого на период от одного до шести месяцев в течение года семьям при условии, что их совокупный доход из всех источников (и после получения всех социальных трансфертов) ниже величины бюджета прожиточного минимума.
- (2) единовременного социального пособия, назначаемого один раз в течение года семьям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации (полная нетрудоспособность кормильца по причине инвалидности, достижение 80-летнего возраста, неспособность к самообслуживанию в связи с болезнью, а также стихийные бедствия, катастрофы, пожары и другие обстоятельства).

Оба пособия в рамках ГАСП предоставляются в денежной и/или натуральной формах. В случае предоставления помощи в натуральной форме специалисты органа по труду, занятости и социальной защите приобретают для семей продукты питания, товары для детей, лекарственные средства, а также оплачивают жилищно-коммунальные услуги в случае, если государственная адресная социальная помощь используется получателем не по назначению и/или если родители не обеспечивают должный уход за детьми.

Несмотря на рост пособий, зависящих от уровня доходов, в совокупности программ произошло смещение от программ, основанных на проверке нуждаемости, к категориальным программам.

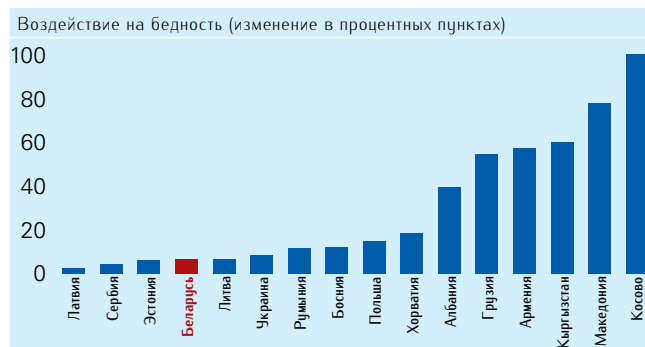
Удельный вес расходов на программы, предусматривающие оценку нуждаемости, снизился с 9,4 процента в общем объеме расходов сектора в 2005 году до лишь 6,3 процента в 2009 году. Критерии оценки нуждаемости используются при назначении помощи лишь в четырех из 14 программ, тогда как все остальные программы предусматривают категориальные трансферты. Такое смещение вызвано сокращением расходов на пособия на детей старше 3 лет, которые выплачиваются только семьям, в которых доход на члена семьи не превышает 80 процентов бюджета прожиточного минимума. На сегодняшний день удельный вес расходов на программы, предусматривающие проверку нуждаемости, является самым низким среди стран региона,

будучи значительно ниже среднего показателя по региону, который составляет 37 процентов в общем объеме расходов на социальную помощь (Рисунок 4-4).

Программой социально-экономического развития Республики Беларусь на 2011–2015 годы определены основные приоритеты в области социальной защиты на предстоящий период. Ключевым звеном поддержки малообеспеченных домашних хозяйств со стороны государства будут программы адресной социальной помощи. Программой предусмотрено формирование единой системы поддержки

путем включения в систему государственной адресной социальной помощи пособий на детей старше 3 лет и бесплатного обеспечения продуктами питания детей первых двух лет жизни, назначаемых с учетом доходов семьи, что упростит процедуру получения социальной помощи, повысит её доступность и значимость. Более того, в программе сделан акцент на усилении прозрачности, упрощении административных процедур и повышении эффективности расходования бюджетных средств.

Рисунок 4-4. Удельный вес программ, основанных на проверке нуждаемости, в общем объеме расходов на социальную помощь незначителен и является одним из самых низких в регионе

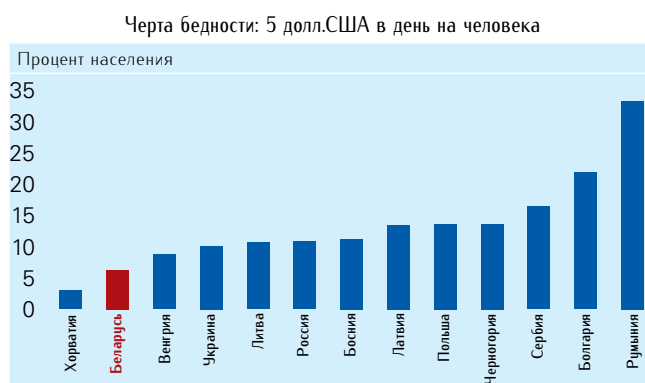


Источник: База данных по региону ЕЦА.

В. Эффективность расходов на программы социальной помощи

Расходы на социальную помощь способствуют поддержанию низкого уровня бедности и неравенства в стране. Исходя из того, что удельный вес населения, живущего за чертой бедности, составляет 4,9 процента при коэффициенте Джини в 0,24, Беларусь имеет один из самых низких уровней бедности и наиболее равномерное распределение доходов среди стран региона и с учетом сложившегося уровня доходов (Рисунок 4-5). Столь позитивные результаты в социальной сфере непосредственно связаны с расходами на социальную помощь. В отсутствие всех программ социальной помощи уровень бедности возрос бы с 4,9 процента примерно до 7,3 процента, тогда как коэффициент Джини увеличился бы почти до 0,26 (Таблица 4-2).

Рисунок 4-5. Программы социальной помощи обеспечивают позитивные результаты в социальной сфере Беларуси



Источник: База данных по региону ЕЦА.

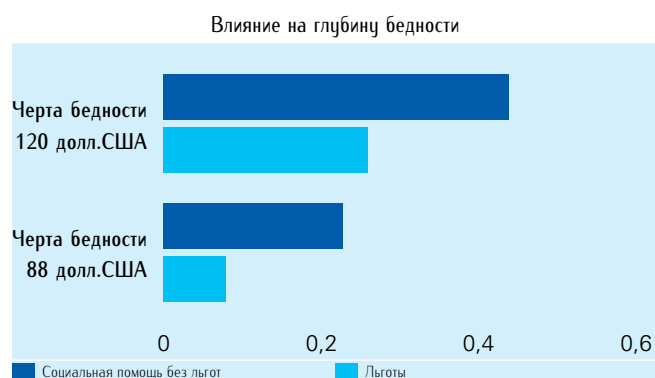
Таблица 4-2. Влияние программ социальной помощи на уровень бедности и неравенства

	Уровень бедности	Глубина бедности	Коэффициент Джини
Фактически	4,9 %	0,9 %	0,245
Без социальной помощи	7,3 %	2,2 %	0,259
Без пособий социальной помощи кроме льгот	6,9 %	1,9 %	0,256
Без льгот	5,4 %	1,1 %	0,248

Источники: Выборочное обследование доходов и расходов домашних хозяйств, 2009 год. Расчеты экспертов Всемирного банка.

Программы различаются по степени эффективности; при этом эффективность льгот, как правило, оказывается самой низкой. Анализ эффективности по видам программ показывает, что льготы оказывают наименьшее влияние на бедность и неравенство по сравнению с другими программами социальной помощи. Льготы позволяют снизить уровень бедности на 0,5 процентного пункта, тогда как программы социальной помощи – на 2 процентных пункта. Эти выводы подтверждаются анализом эффективности затрат (Рисунок 4-6), в рамках которого, исходя из черты бедности в 88 долларов США, мы рассчитали сокращение глубины бедности (в долларах США)⁴⁵,

достигнутое в расчете на каждый доллар, расходуемый на социальные пособия без учета административных издержек. Если исключить льготы, социальная помощь является более эффективной с точки зрения затрат, обеспечивая снижение глубины бедности почти на 0,23 доллара США в расчете на каждый доллар, расходуемый на программу. Это влияние сравнительно невелико ввиду достаточно низкой черты бедности. Если установить черту бедности в 120 долларов США, при которой 20 процентов населения относились бы к категории малообеспеченных, эффективность затрат составляла бы 0,44 и 0,26 доллара США по социальной помощи без льгот и с учетом льгот соответственно.

Рисунок 4-6. Льготы не являются эффективным с точки зрения затрат способом преодоления бедности

Источники: Выборочное обследование доходов и расходов домашних хозяйств, 2009 год. Расчеты экспертов Всемирного банка.

С. Точность адресной направленности расходов на социальную помощь

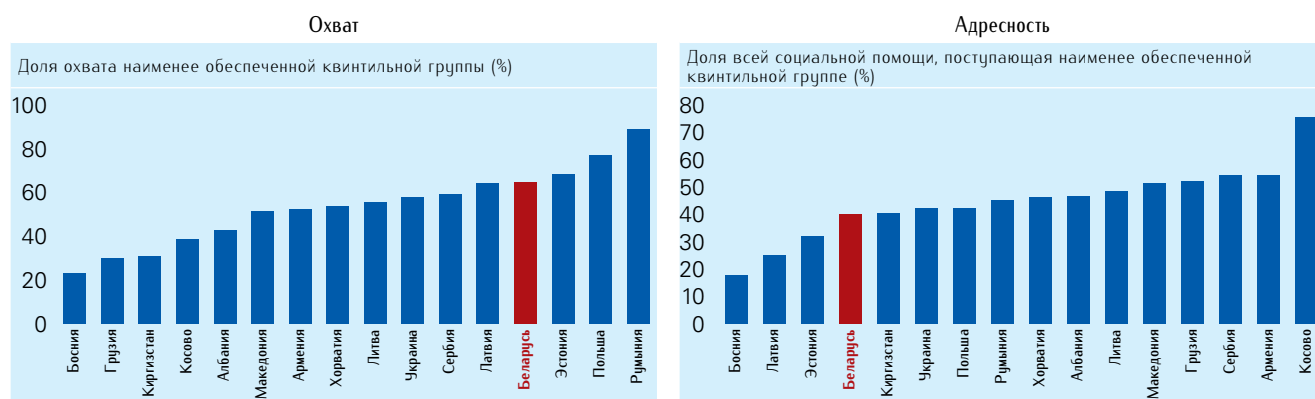
Программы социальной помощи характеризуются широким охватом: ими пользуются более половины населения. Согласно оценкам, 5,8 миллиона человек или 56,4 процента населения страны пользуются различными программами. Степень охвата значительно варьируется в зависимости от программы. Наиболее масштабный охват обеспечивают льготы, которыми, несмотря на уменьшение количества получателей в

⁴⁵ Глубина бедности измеряет среднее удаление малообеспеченных от черты бедности.

результате рационализации системы льгот в 2007 году, продолжают пользоваться 40 процентов населения. Семьи, воспитывающие детей, также являются многочисленной категорией получателей социальных пособий: свыше 700 000 семей получают пособия на детей. Кроме того, в 2009 году пособия получали более полумиллиона инвалидов, 6 процентов из которых составляют дети.росло число малообеспеченных семей, имеющих право на поддержку доходов в рамках ГАСП. В 2009 году из 200 000 получателей ГАСП 31,8 процента составляли неполные семьи с несовершеннолетними детьми; 28,6 процента – многодетные семьи, 21,5 процент – другие категории семей, воспитывающих детей. Начиная с 2008 года удельный вес семей, воспитывающих детей, в составе получателей ГАСП снижается, несмотря на рост количества получателей в абсолютном выражении за счет подачи заявлений о назначении помощи другими категориями семей и отдельно проживающими гражданами, в том числе пенсионерами и инвалидами.

Несмотря на то, что программы социальной помощи обеспечивают широкий охват малообеспеченного населения, их адресная направленность является низкой, поскольку этими программами, в особенности льготами, продолжают пользоваться многие из тех, кто относится к более высоким децилям распределения доходов. Программы социальной помощи в Беларуси имеют широкий охват среди наименее обеспеченных домашних хозяйств: 81,9 процента в случае 10 процентов наименее обеспеченных домашних хозяйств и 68,6 процента в случае 20 процентов наименее обеспеченных домашних хозяйств отмечают факт получения того или иного вида пособий.⁴⁶ Такой показатель является высоким в сопоставлении с другими странами региона (Рисунок 4–7, левая сторона). Тем не менее, 38,4 процента в группе наиболее обеспеченных домашних хозяйств также получают определенные социальные пособия. Среди домашних хозяйств, живущих за чертой бедности, 75 процентов получают пособия, что свидетельствует о том, что лишь около четверти малообеспеченных не охвачены существующими программами социальной помощи. Удивительно, что 93 процента домашних хозяйств, не являющихся малообеспеченными, получают тот или иной вид социальной помощи. Это указывает на то, что охват выше среди домашних хозяйств, не относящихся к малообеспеченным.

Рисунок 4–7. Социальная помощь доходит до малообеспеченных, но точность адресной направленности может быть повышена



Источник: База данных по региону ЕЦА

⁴⁶ Для такой оценки мы ранжировали выборку домашних хозяйств в Выборочном обследовании доходов и расходов домашних хозяйств за 2008 год по доходу в расчете на члена семьи за вычетом пособий, что позволяет определить приблизительный показатель дохода семьи до получения трансфертов. Затем мы разделили население на 10 равных децилей, в которых дециль 1 (D1) составляют наименее обеспеченные 10 процентов населения страны, а дециль 10 (D10) – наиболее обеспеченные 10 процентов населения.

Рисунок 4–8. В целом, расходы на социальную помощь прогрессивны



Источник: Выборочное обследование доходов и расходов домашних хозяйств, 2009 год. Расчеты экспертов Всемирного банка.

В результате этого значительная часть пособий поступает получателям, которые не являются малообеспеченными, что ослабляет адресную направленность. Расходы на социальную помощь прогрессивны (Рисунок 4–8): лишь около 27 процентов от общего объема расходов на социальную помощь доходят до наименее обеспеченных 10 процентов населения; примерно 40 процентов доходят до наименее обеспеченных 20 процентов. Менее 10 процентов от общего объема расходов на социальную помощь доходят до населения, живущего за чертой бедности. В результате, Беларусь занимает средние позиции среди стран региона по распределению социальной помощи (Рисунок 4–7, правая сторона).

Пособия на детей, на долю которых приходится наибольшая часть расходов, характеризуются высокой адресной направленностью. Хотя пособия на детей в возрасте до 3 лет не предусматривают оценку нуждаемости, их распределение также довольно прогрессивно ввиду того, что молодые семьи, как правило, располагают более низкими доходами. В данном случае на долю наименее обеспеченных 20 процентов по распределению доходов приходится 37 процентов пособий. Точность адресной направленности пособий на детей старше 3 лет, основывающихся на оценке нуждаемости, является еще более высокой: почти 60 процентов расходов в рамках этой программы доходят до наименее обеспеченных 20 процентов получателей (Рисунок 4–9).

Рисунок 4–9. Распределение пособий на детей



Источники: Выборочное обследование доходов и расходов домашних хозяйств, 2009 год. Расчеты экспертов Всемирного банка.



В результате низкой адресной направленности льгот значительной их частью пользуются домашние хозяйства, которые не являются малообеспеченными. Охват льготами в гораздо меньшей степени является прогрессивным: 34 процента наиболее обеспеченных 10 процентов населения пользуются тем или иным

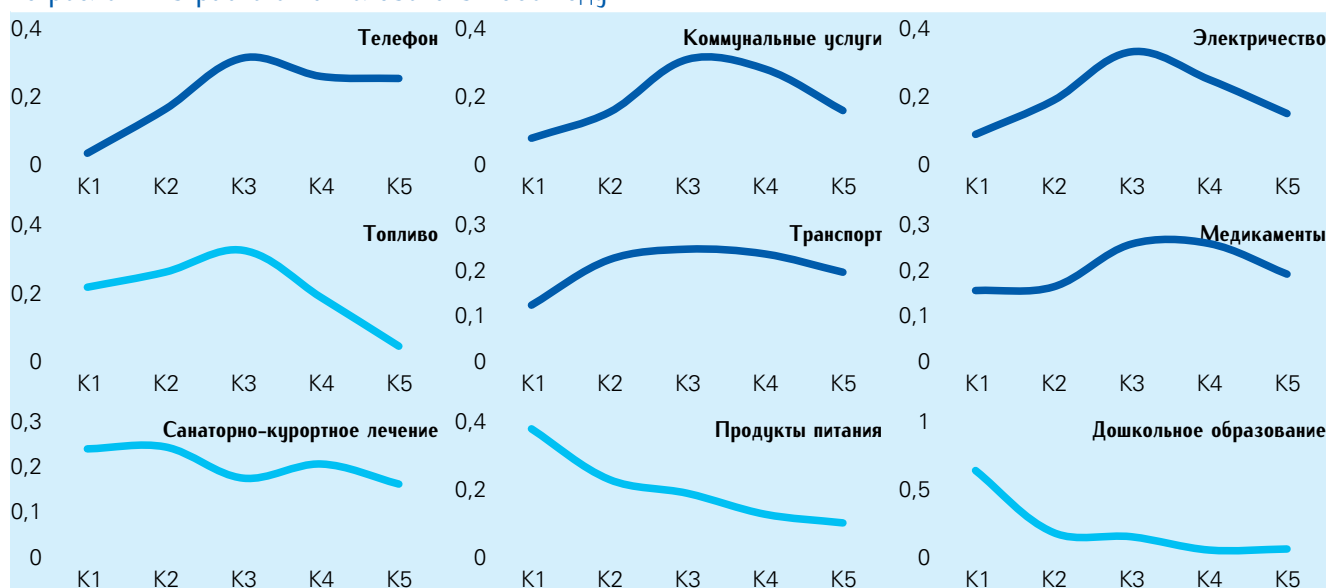
Рисунок 4-10. Адресная направленность льгот низкая

Источники: Выборочное обследование доходов и расходов домашних хозяйств, 2009 год. Расчеты экспертов Всемирного банка.

видом льгот. Низкая адресная направленность еще более явно прослеживается при анализе распределения льгот: наиболее обеспеченные 20 процентов получают 20 процентов льгот, тогда как наименее обеспеченные 20 процентов получают лишь 27 процентов льгот (Рисунок 4-10). Согласно данным Выборочного обследования доходов и расходов домашних хозяйств, средний размер получаемого в виде льгот трансферта в расчете на человека в децилях с более высокими доходами на 36 процентов выше, чем в квинтилях наименее обеспеченных.

Такая общая тенденция маскирует различия между разными видами льгот. Адекватная адресная направленность присуща только

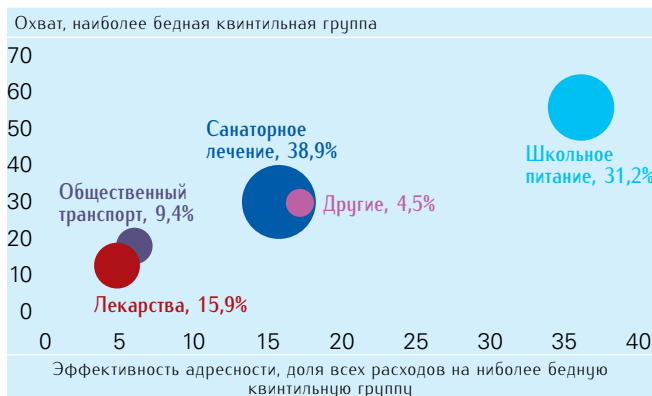
субсидиям на питание и льготам по оплате услуг детских дошкольных учреждений, которые обеспечивают охват групп населения с низкими доходами. Более высокая степень охвата наблюдается в сельских районах, среди больших семей и семей, воспитывающих детей. Однако, более масштабные программы, такие как льготы по проезду на общественном пассажирском транспорте, санаторно-курортному лечению и обеспечению лекарственными средствами, носят регрессивный характер (Рисунок 4-11 и Рисунок 4-12). Например, наиболее существенные с точки зрения финансирования льготы по санаторно-курортному лечению составляют почти 40 процентов в общем объеме расходов на льготы или 0,2 процента ВВП. Однако, судя по данным выборочного обследования доходов и расходов домашних хозяйств, менее 20 процентов этих расходов приходится на наименее обеспеченный квинтиль населения. Льготы по проезду

Рисунок 4-11. Распределение льгот по квинтильным группам домашних хозяйств в зависимости от потребления в расчете на человека в 2009 году

Источники: Выборочное обследование доходов и расходов домашних хозяйств, 2009 год. Расчеты экспертов Всемирного банка.

общественным пассажирским транспортом также являются регрессивными: 85 процентов пособий получают жители городов при охвате лишь около 19 процентов наименее обеспеченного квинтиля населения, на который приходится лишь около 6 процентов расходов. Наконец, льготное обеспечение лекарственными средствами является крайне регрессивной и масштабной программой, удельный вес которой составляет 16 процентов в общем объеме расходов на социальную помощь при низком охвате (12 процентов) и низкой адресной направленности (5 процентов). В совокупности, на регрессивные программы приходится 61 процент расходов на льготы.

Рисунок 4-12. Льготы различаются по масштабу и точности адресной направленности



Источники: Выборочное обследование доходов и расходов домашних хозяйств, 2009 год. Расчеты экспертов Всемирного банка.

Примечание: Размер шара соответствует масштабу программы как удельного веса в общем объеме расходов на льготы.

Рисунок 4-13. Социальные пособия являются значимой составляющей доходов наименее обеспеченных домашних хозяйств



Источники: Выборочное обследование доходов и расходов домашних хозяйств, 2009 год. Расчеты экспертов Всемирного банка.

Социальные трансферты играют важную роль в поддержке доходов наименее обеспеченных домашних хозяйств (Рисунок 4-13). Социальные пособия в среднем составляют 9,5 процента доходов наименее обеспеченных 10 процентов населения и лишь 0,7 процента наиболее обеспеченных 10 процентов. В группе семей, живущих за чертой бедности, социальные пособия составляют 12,4 процента дохода.

D. Альтернативные варианты политики, их фискальные и социальные последствия

Хотя программы социальной помощи являются ключевым фактором сокращения бедности и повышения равенства в Беларуси, расходы на их финансирование являются одними из самых высоких в регионе. Исходя из того, что в среднесрочной перспективе ожидается сохранение сложной бюджетно-налоговой ситуации, необходимость сдерживания отраслевых расходов, включая расходы на социальную сферу, будет сохраняться. В то же время, надежная система социальной защиты необходима для сохранения значительных успехов в области социального развития, достигнутых в Беларуси, особенно с учетом того, что процесс восстановления экономического роста может затянуться, а структурные реформы, вероятно, окажут негативное воздействие на наиболее уязвимые категории населения. В условиях, когда

республика столкнулась одновременно со всеми этими сложностями, необходимо безотлагательно повышать эффективность системы.

В последние годы Правительство Беларуси уже начало осуществлять важные шаги по рационализации программ социальной помощи. Наиболее важной мерой стала отмена многочисленных категориальных пособий с низкой адресной направленностью и незначительным влиянием на бедность, что позволило высвободить средства в объеме около 0,5 процентного пункта ВВП. Правительство одновременно внедрило программу помощи на основе оценки нуждаемости, которая призвана обеспечить поддержку домашних хозяйств, доходы которых ниже минимального критерия.

В контексте этих реформ существуют возможности для дальнейшего повышения точности адресной направленности социальной помощи, что позволит усилить эффект и сократить расходы. Далее приведен перечень взаимосвязанных рекомендаций на основе анализа, представленного в данной главе. Суть этих реформ заключается в сокращении пособий с низкой адресностью и частичном перераспределении сэкономленных средств в адресные программы. Предложенные меры позволят обеспечить чистую экономию средств в объеме около 0,1–0,15 процента ВВП; при этом негативные социальные последствия в виде увеличения глубины бедности будут нейтрализованы, поскольку недопоступление дохода у наименее обеспеченных децилей населения будет компенсироваться за счет расширения адресных программ. Если использовать адресную социальную помощь для смягчения негативных социальных последствий повышения тарифов на жилищно-коммунальные услуги, это создаст дополнительные бюджетные расходы в объеме 0,3–0,7 процента ВВП и приведет к совокупному увеличению расходов на социальную помощь на чистой основе. Однако такое увеличение будет более чем компенсироваться сокращением энергетических субсидий, что на чистой основе обеспечит экономию средств.

Рационализация категориальных льгот

Категориальные льготы могут быть рационализированы. Отмена, сокращение или, в крайнем случае, сохранение неадресных пособий неизменными в номинальном выражении обеспечит экономию бюджетных средств. Льготы для ветеранов ВОВ и войны в Афганистане, а также для лиц, пострадавших в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС, могут быть сохранены. Первоначально сокращения могут коснуться регрессивных льгот, тогда как пособия с более прогрессивным распределением могут быть сохранены.

Смещение акцента в программах льгот от категориального критерия к оценке нуждаемости обеспечит экономию бюджетных средств в объеме 0,23–0,35 процента ВВП в зависимости от масштаба сокращений. Таблица 4–3 отражает социальные и фискальные последствия двух предлагаемых мер: (i) полная отмена льгот и (ii) отмена льгот с низкой адресностью. В обоих случаях сохраняются льготы для ветеранов войны и лиц, пострадавших в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС.⁴⁷

47 Ветераны войны и лица, пострадавшие в результате катастрофы на ЧАЭС, составляют примерно 20 процентов бенефициаров по всем программам.

Таблица 4–3. Прогнозируемые последствия отмены льгот

	Воздействие на бедность (изменение в процентных пунктах)			Потери в % ВВП	
	Официальный уровень	Квартиль 1	Все население	Официальный уровень	Квартиль 1
Отмена всех льгот	0,41	1,13	0,35	0,02	0,09
Отмена льгот с низкой адресностью	0,16	0,66	0,23	0,01	0,04

Источники: Выборочное обследование доходов и расходов домашних хозяйств, 2009 год. Расчеты экспертов Всемирного банка.

- Что касается влияния полной отмены льгот на бедность, это приведет к увеличению бедности на 0,4 процентного пункта при официальной черте бедности и на 1,1 процентного пункта для населения в нижнем квинтиле доходов.** Потери дохода для всего населения прогнозируются на уровне 0,35 процента ВВП, тогда как прогнозируемая потеря дохода малообеспеченных и уязвимых групп составит менее 0,09 процента ВВП.
- Отмена только неэффективных программ с низкой адресностью приведет к потере дохода для всего населения в размере 0,23 процента ВВП, тогда как прогнозируемая потеря дохода малообеспеченных и уязвимых групп составит менее 0,04 процента ВВП.** Ожидается, что бедность увеличится на 0,16 процентного пункта при официальной черте бедности и на 0,66 процентного пункта среди первого квинтиля распределения доходов.

Расширение масштабов адресной социальной помощи

В целях смягчения социальных последствий сокращения льгот можно расширить масштабы адресной социальной помощи. Предлагаемое сокращение льгот повлияет на уровень потребления всех бенефициаров, включая лиц, живущих за чертой бедности. Для смягчения неблагоприятных социальных последствий таких реформ можно увеличить пособия в рамках адресной социальной помощи для компенсации негативного влияния на доходы домашних хозяйств в наименее обеспеченном квинтиле населения. Как уже отмечалось, отмена льгот повлечет потерю дохода в размере 0,09 процента ВВП среди населения, живущего за чертой бедности. Расчеты показывают, что, исходя из эффективности существующей программы социальной помощи, потребуется менее 0,2 процента ВВП для компенсации потерь доходов малообеспеченных граждан в результате предлагаемой отмены субсидий и льгот. В случае отмены только неэффективных программ с низкой адресностью потребуется половина этой суммы для компенсации потерь малообеспеченных и уязвимых групп населения.

Кроме того, негативные социальные последствия повышения тарифов на жилищно-коммунальные услуги, которое предлагается в Главе 3, могут быть смягчены посредством адресной социальной помощи. Повышение тарифов на жилищно-коммунальные услуги напрямую скажется на всех домохозяйствах в Беларуси, включая лиц, живущих за чертой бедности. Анализ социальных последствий таких реформ, представленный в Главе 3, показывает, что повышение тарифов до уровня полного возмещения затрат повлечет совокупные денежные потери домашних хозяйств в объеме около 2–3

процентов ВВП. Потери наименее обеспеченных 25 процентов населения оцениваются лишь в 0,2–0,5 процента ВВП, что объясняется крайне регрессивной природой субсидий на коммунальные услуги. Исходя из эффективности существующей программы социальной помощи, потребуются трансферты в объеме 0,3–0,7 процента ВВП для полной компенсации негативных социальных последствий повышения тарифов для наименее обеспеченной четверти населения. Это может быть достигнуто за счет пособий на оплату услуг теплоснабжения (фиксированная сумма), предоставляемых только тем домохозяйствам, доходы которых не превышают 1,5 величины ежемесячного социального пособия.⁴⁸

Расширение применения порогового значения дохода для пособий на детей

Адресная направленность пособий на детей может быть повышена за счет привязки пособий к доходам домашних хозяйств. Эффективность пособий на детей может быть повышена за счет увязки пособий с доходами и усиления роли этих уже действенных программ в сокращении бедности и поддержке малообеспеченного населения. Повышение адресности уменьшит утечку расходов на трансферты более обеспеченным группам населения, что позволит снизить расходы на программу.

Предлагаемая реформа предусматривает перераспределение пособий на детей от населения с доходами выше среднего по республике уровня к бенефициарам в самом низком квартиле распределения доходов. Весь объем средств, сэкономленных за счет сокращения пособий более обеспеченным домашним хозяйствам, перераспределяется домашним хозяйствам, получающим аналогичные пособия на детей, в самом низком квартиле распределения доходов. При моделировании учтен фактор утечки в предлагаемой программе; таким образом, пособия для обеспеченных групп не снизятся до нуля в результате перераспределения.⁴⁹ Предлагаемая реформа является нейтральной для бюджета, но бедность снизится на 1 процентный пункт, в результате чего почти 100 000 человек смогут преодолеть официальную черту бедности (Таблица 4–4). Сокращение бедности будет на 30 процентов выше в самом низком квинтиле распределения доходов по сравнению с официальным уровнем бедности. В целом, 0,2 процента ВВП будет перераспределено от более обеспеченных к менее обеспеченным группам населения.

Таблица 4–4. Прогнозируемые последствия реформирования программы пособий на детей

	Воздействие на бедность		Потери в % ВВП
	Официальный уровень	Квартиль 1	Всего
Перераспределение пособий на детей от 50 процентов населения с более высокими доходами к 25 процентам с низкими доходами	-1,01	-1,31	0,2

Источники: Выборочное обследование доходов и расходов домашних хозяйств, 2009 год. Расчеты экспертов Всемирного банка.

48 Аналогичная система в настоящее время действует в Румынии и внедряется в Молдове.

49 В моделирование включены следующие четыре программы: пособие в связи с рождением ребенка, пособие женщинам, ставшим на учет в государственных организациях здравоохранения до 12-недельного срока беременности, пособия по уходу за ребенком в возрасте до 3 лет и пособия на детей старше 3 лет. Мы не рассматривали связанные с детьми пенсии и пособия по уходу за больным ребенком и за ребенком-инвалидом.

В целом, результатом предлагаемых реформ станет незначительное увеличение бюджетных расходов на социальную помощь (главным образом для смягчения последствий повышения тарифов на жилищно-коммунальные услуги) при положительных результатах в плане сокращения бедности. Таблица 4-5 отражает социальные и фискальные последствия предлагаемых мер.

Таблица 4-5. Фискальные и социальные последствия предлагаемых реформ		
Рекомендации	Влияние на бюджет	Социальные последствия
<p>Дальнейшая рационализация категориальных льгот: Отмена или сокращение неадресных пособий для экономии бюджетных средств. Вначале предусматривается сокращение регрессивных льгот при сохранении пособий с прогрессивным распределением. Сохраняются льготы ветеранам ВОВ и войны в Афганистане, а также лицам, пострадавшим в результате катастрофы на ЧАЭС</p>	Экономия в объеме 0,23–0,3 процента ВВП	Увеличение доли лиц за чертой бедности на 0,16 процента
<p>Расширение применения порогового значения дохода для пособий на детей: Перераспределение пособий на детей от населения с доходами выше среднего по республике уровня к получателям в низком квинтиле распределения доходов в целях повышения адресной направленности и сокращения утечки пособий.</p>	Нейтральное	Снижение доли лиц за чертой бедности на 1 процент
<p>Расширение масштабов адресной социальной помощи: (i) Компенсация сокращения льгот за счет адресной социальной помощи. (ii) Компенсация повышения тарифов на жилищно-коммунальные услуги за счет адресной социальной помощи.</p>	Совокупные расходы в объеме 0,43–0,84 процента ВВП Расходы в объеме 0,13 и 0,14 процента ВВП Расходы в объеме 0,3–0,7 процента ВВП	Снижение доли лиц за чертой бедности на 0,16 процента

Глава 5.

Пенсионная система: Поддержание устойчивости

В течение последних десяти лет система пенсионного обеспечения в Республике Беларусь функционировала в условиях благоприятной демографической ситуации, но в настоящее время эти условия меняются. Благоприятная демографическая ситуация прошлых лет позволяла обеспечивать относительную сбалансированность бюджета пенсионной системы и высокий размер пенсий. Однако процесс старения населения означает, что система пенсионного обеспечения будет испытывать все больше финансовых затруднений. Соотношение работающих и пенсионеров уже начинает радикально меняться, и прогнозируется увеличение коэффициента демографической нагрузки (количества лиц пожилого возраста на каждые 100 человек трудоспособного возраста) в два раза с 57 в 2008 году до 115 в 2050 году при условии сохранения неизменного уровня рождаемости. Вследствие этих изменений прогнозируется ухудшение финансового положения пенсионной системы. Согласно прогнозам, уже в 2014 году пенсионный фонд начнет испытывать структурный дефицит, который будет неуклонно возрастать и достигнет 5 процентов ВВП через четыре десятилетия. Кроме того, коэффициенты замещения, которые сможет обеспечивать система, будут снижаться для будущих пенсионеров, в то время как ставки взносов будут сохраняться на существующем уровне, что ведет к увеличению издержек на рабочую силу и ослаблению конкурентоспособности экономики.

Основной задачей пенсионной системы является сохранение финансовой устойчивости в долгосрочной перспективе в контексте прогнозируемых демографических изменений при одновременном создании условий для финансово ответственного снижения ставок взносов. В данной главе рассматриваются возможные сценарии реформ. Во-первых, может быть повышен эффективный средний возраст выхода на пенсию. Это представляется реалистичным с социальной точки зрения, поскольку весьма значительное число лиц, вышедших на пенсию в достаточно молодом возрасте, особенно на условиях досрочного выхода на пенсию, продолжают оставаться активными участниками рынка труда. Во-вторых, для дальнейшего сокращения расходов и высвобождения финансовых средств для снижения ставки взноса, можно рассмотреть возможность изменения правил индексации пенсий с переходом от индексации в связи с ростом заработной платы к индексации в связи с инфляцией. В данной главе также рассмотрены положительные и негативные аспекты перехода от

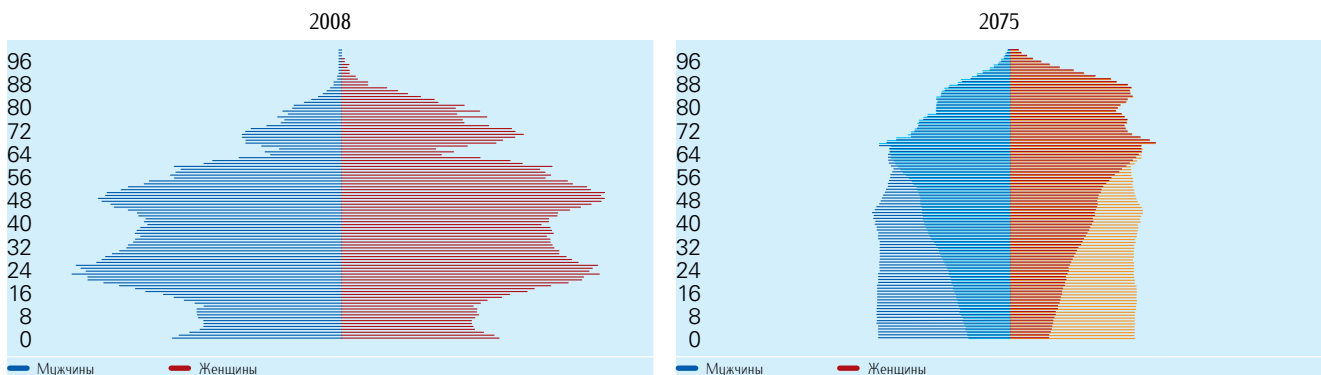
существующей пенсионной системы к системе условно-накопительных счетов, что позволит более тесно увязывать пенсии с уплаченными взносами.

А. Динамика финансирования пенсионной системы в долгосрочной перспективе

Финансовое положение пенсионной системы в Беларуси традиционно было сравнительно стабильным на фоне благоприятных демографических условий. На протяжении практического всего периода 2000-х годов Фонд социальной защиты населения (ФСЗН) имел небольшой профицит в объеме 0,5–1 процента ВВП. Ввиду низкого уровня рождаемости и высокого уровня смертности в когорте населения, родившегося в 1940–1946 годах, численность пенсионеров была очень незначительной при большом количестве плательщиков взносов. До 2008 года численность каждой новой когорты лиц в возрасте 22 лет была выше предыдущей, что неизменно увеличивало количество новых плательщиков взносов в пенсионную систему. В 2008 году ежемесячные взносы в ФСЗН уплачивали около 3,6 миллиона человек, не достигших пенсионного возраста. Кроме того, в стране насчитывалось 0,56 миллиона работающих (и уплачивающих взносы) лиц пенсионного возраста. С другой стороны, около 1,7 миллиона человек, вышедших на пенсию, получали трудовые пенсии в дополнение к 126 000 получателей пенсий в связи с потерей кормильца.

Однако в ближайшем будущем демографическая ситуация начнет резко меняться. Демографическая ситуация серьезно ухудшится в течение предстоящих 40 лет (Рисунок 5-1). Прогнозируется неуклонное увеличение коэффициента демографической нагрузки (количества лиц пожилого возраста на каждые 100 человек трудоспособного возраста) в два раза с 57 в 2008 году до 115 в 2050 году при условии сохранения неизменного уровня рождаемости. Прогнозируемое ухудшение демографической ситуации главным образом определяется численностью возрастных когорт, живущих в настоящее время. Даже если политика повышения рождаемости окажется успешной, это приведет к началу снижения демографической нагрузки не ранее, чем через четыре десятилетия, и коэффициент демографической нагрузки достигнет

Рисунок 5-1. Демографическая ситуация радикально изменится

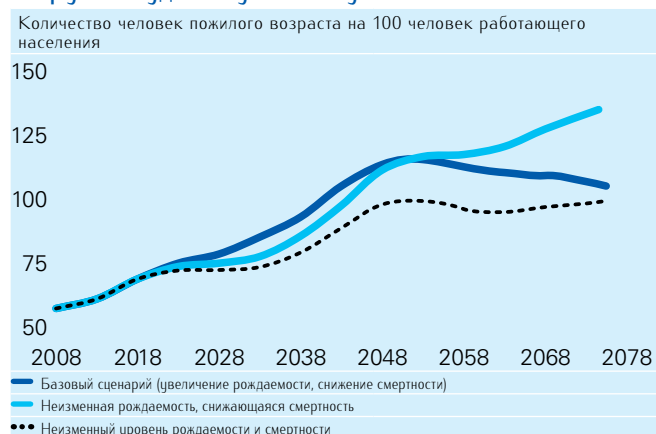


Источник: Прогнозы, составленные экспертами Всемирного банка с использованием Программного пакета для моделирования вариантов пенсионной реформы (Pension Reform Options Simulation Toolkit (PROST)).

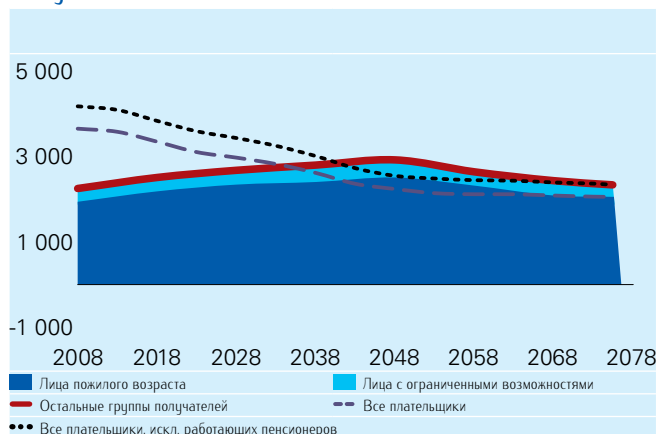
Примечание: В правой части рисунка показана прогнозируемая возрастная структура населения в 2075 году. Внешние участки диаграммы в правой части рисунка показывают постепенное увеличение рождаемости с 1,26 ребенка на женщину в последние годы до коэффициента замещения в 2,06 детей на женщину к концу горизонта моделирования, что позволит, в конечном итоге, стабилизировать численность населения Беларуси. На внутренних участках диаграммы показано, насколько может сократиться население Беларуси, если показатели рождаемости останутся на существующем уровне в период до 2075 года.

пикового уровня в 2050 году, когда его значение будет выше нынешнего показателя в два раза (Рисунок 5 2).

Рисунок 5-2. Коэффициент демографической нагрузки будет неуклонно увеличиваться...



...изменяя соотношение плательщиков взносов и получателей пенсий



Источник: Прогнозы, составленные экспертами Всемирного банка с использованием модели PROST.

Отражая процесс старения населения, соотношение получателей пенсий и плательщиков пенсионных взносов резко увеличится. Количество плательщиков взносов будет уменьшаться, тогда как численность пенсионеров начнет увеличиваться по мере того, как лица, родившиеся в период всплеска рождаемости в послевоенные годы (когорты 1950–1960-х годов), достигнут пенсионного возраста. В 2020 году численность когорты населения в возрасте 60 лет будет на 40 процентов выше, чем в 2008 году. При этом падение рождаемости, отмечаемое с 1980-х годов, означает уменьшение количества плательщиков взносов. К 2020 году численность когорты населения в возрасте 22 года составит половину нынешней численности.⁵⁰ Согласно прогнозам, количество получателей пенсий превысит количество плательщиков пенсионных взносов к 2033 году.

При отсутствии реформирования пенсионной системы, которое компенсировало бы влияние этих демографических тенденций, в бюджете ФСЗН сформируется структурный дефицит.⁵¹ Поступления взносов в пенсионную систему будут оставаться относительно стабильными на уровне около 8,5 процента ВВП, тогда как расходы начнут неумолимо расти в следующие несколько лет. Возможное изменение этой тенденции на прямо противоположную примерно в 2050 году будет зависеть от улучшения показателей рождаемости (см. далее). Ожидается, что при достижении пикового уровня финансовой нагрузки к 2050 году дефицит в пенсионной системе достигнет 5–6 процентов ВВП (Рисунок 5–3).

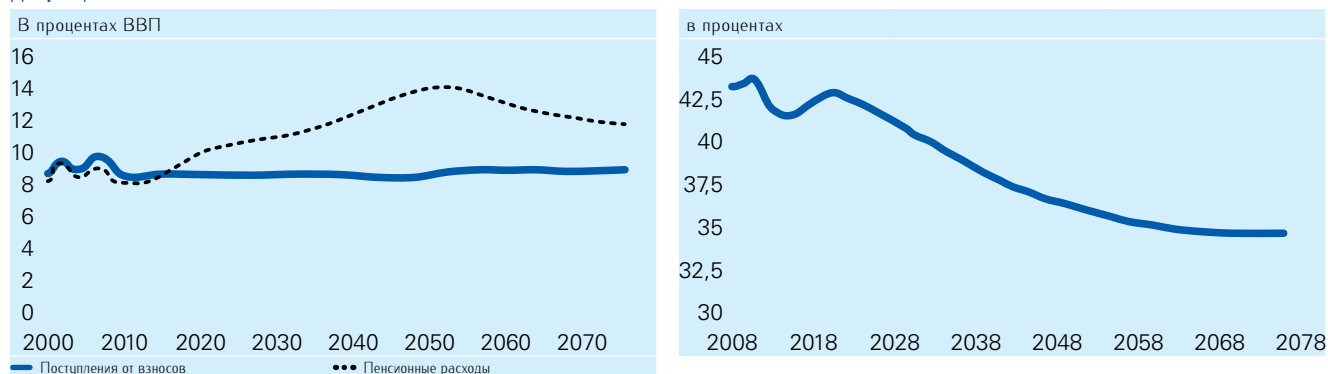
Кроме того, ожидается неуклонное снижение коэффициента замещения, который определяется как средняя пенсия, деленная на среднюю заработную плату. Средняя заработная плата включает выплаты социальных трансфертов, с которых не уплачиваются взносы на социальное страхование. К концу периода коэффициент замещения будет примерно на 10 процентов ниже. Согласно прогнозам, нестабильность макроэкономической ситуации последних лет частично скажется на коэффициенте замещения в течение

⁵⁰ В расчетах не учитывается эффект эмиграции, что еще больше может обострить проблему.

⁵¹ Исходя из допущения, что возраст выхода на пенсию в 55 лет для женщин и 60 лет мужчин останется неизменным в течение всего периода.

следующих десяти лет, тогда как продление периода оценки базы заработной платы приведет к снижению коэффициента замещения в среднесрочной и долгосрочной перспективе (Рисунок 5-3). Другим важным фактором, способствующим снижению среднего коэффициента замещения, является политика индексации минимального гарантированного уровня пенсии в связи с ростом цен. Это приведет к постепенному уменьшению минимальной пенсии относительно преобладающей средней заработной платы; при этом еще меньшая часть пенсионеров сможет получать гарантированную минимальную пенсию.

Рисунок 5-3. В пенсионной системе сформируется дефицит... ..на фоне снижения коэффициентов замещения



Источник: Прогнозы, составленные экспертами Всемирного банка с использованием модели PROST.

Вставка 5-1. Прогнозы PROST: Основные макроэкономические и демографические допущения

Прогнозы, представленные в данной главе, построены на макроэкономических допущениях о реальном росте ВВП и заработной платы. Допущения на более долгосрочный период предусматривают замедление темпов роста реальной заработной платы с 5 до 3,5 процента. Однако даже при таких относительно оптимистических темпах роста заработной платы, прирост ВВП не превысит 3,5 процента к концу периода за счет сокращения численности населения трудоспособного возраста. Темп роста ВВП является экзогенным фактором данной модели, поскольку соотношение фонда оплаты труда и ВВП сохраняется неизменным.

По базовому сценарию предполагается сокращение общей численности населения с 9,7 миллиона в 2008 году до примерно 7,3 миллиона человек к концу моделируемого периода. Одновременно прогнозируется снижение численности населения в возрастной группе от 15 лет до пенсионного возраста (55/60 лет) на 42 процента при ожидаемом увеличении численности лиц старше пенсионного возраста на 19 процентов. Предполагается постепенное увеличение рождаемости с 1,26 ребенка на женщину в последние годы до коэффициента замещения в 2,06 детей на женщину к концу горизонта моделирования, что позволит, в конечном итоге, стабилизировать численность населения Беларуси. Прогнозируемые уровни смертности в моделируемый период взяты из базы данных Всемирного банка по народонаселению и сопоставимы с демографическими допущениями, представленными в прогнозах ООН по народонаселению 2002 года. Согласно прогнозам, в моделируемый период ожидается сокращение смертности и увеличение вероятной продолжительности жизни возрастной группы 60 лет и старше для мужчин и женщин с 14 и 19 лет до 23 и 28 лет соответственно. В расчетах не учитывается фактор эмиграции.

Все прогнозы составлены с использованием модели PROST.

В. Параметры пенсионной системы в настоящее время и сценарии реформ

Пенсионная система Республики Беларусь является традиционной одноуровневой солидарной системой пенсионного обеспечения. Для системы характерны сравнительно низкий пенсионный возраст (55 лет для женщин и 60 лет для мужчин), индексация пенсий в связи с ростом заработной платы и формула расчета пенсии, которая выполняет функцию перераспределения при низком уровне дифференциации пенсий и слабой взаимосвязи между индивидуальными взносами и размером пенсий. Пенсии финансируются за счет налогов с фонда оплаты труда при ставке взноса в 29 процентов, которая высока по международным стандартам и значительно увеличивает издержки на рабочую силу, что ослабляет конкурентоспособность белорусской экономики.

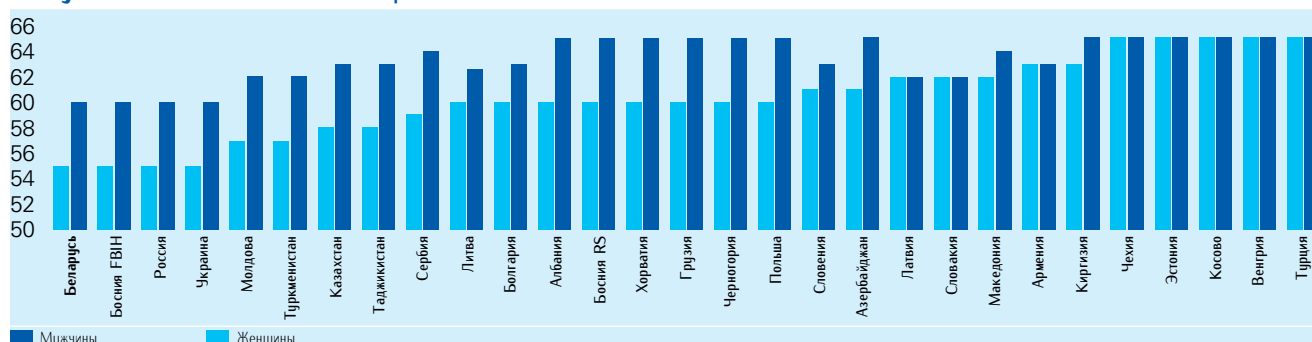
Пенсионный возраст является низким и мог бы быть повышен

На сегодняшний день пенсионный возраст в Беларуси является самым низким в регионе и существенно ниже традиционных 65 лет в странах ОЭСР. В Беларуси женщины выходят на пенсию в 55 лет, мужчины – в 60 лет, т.е. в гораздо более молодом возрасте, чем в большинстве стран региона (Рисунок 5–4). Пенсионный возраст не корректируется с учетом растущей продолжительности жизни, удлинняя период выплаты пенсий, что, наряду со снижением уровня рождаемости, становится основной причиной финансовой нагрузки на систему пенсионного обеспечения.⁵² Более того, пятилетнюю разницу в пенсионном возрасте для мужчин и женщин особенно сложно обосновать, учитывая тот факт, что продолжительность жизни для женщин в возрасте 55 лет составляет 23,5 года, тогда как для мужчин в возрасте 60 лет – лишь 14,5 лет. Кроме того, существующая система предусматривает относительно мягкие условия досрочного выхода на пенсию, что еще больше усиливает финансовую нагрузку. Лица, вышедшие на пенсию ранее установленного возраста, составляют 4,2 процента в общей численности пенсионеров, что значительно увеличивает расходы на пенсионное обеспечение.

Несмотря на щедрое пенсионное обеспечение, значительная доля пенсионеров в Беларуси продолжает работать. Как и в других странах, в Беларуси также действует ограничение величины дохода, состоящего одновременно из заработной платы и пенсии, но пороговое значение достаточно велико и составляет 130 процентов средней заработной платы, что стимулирует участие пенсионеров на рынке труда (см. Вставка 5–2, в которой приведено сопоставление со странами ЕС). В результате этого около половины мужчин и женщин, достигших пенсионного возраста (с разницей в пять лет согласно законодательно установленному пенсионному возрасту), продолжают работать и одновременно получают пенсию (Рисунок 5–5). В категории

⁵² Кроме того, в условиях изменения демографической ситуации и увеличения продолжительности жизни, во многих странах мира предпринимаются меры по дальнейшему повышению пенсионного возраста. Например, в США проведено поэтапное повышение стандартного пенсионного возраста в системе социального обеспечения с 65 до 66 лет в период 2002–2009 годов и предусмотрено дальнейшее повышение с 66 до 67 лет в период 2020–2027 годов. В 2006 году Великобритания объявила о поэтапном повышении законодательно установленного пенсионного возраста с 65 лет в 2024 году до 68 лет в 2046 году. В Германии поэтапно повышается пенсионный возраст с 65 лет в 2012 году до 66 лет в 2024 году, а затем – до 67 лет в 2029 году. В Дании повышается возрастной порог для получения государственных пенсий по возрасту с 65 лет в 2024 году до 67 лет в 2027 году. Более того, начиная с 2025 года возраст выхода на пенсию будет напрямую увязан с изменениями в ожидаемой продолжительности жизни в возрасте 60 лет. В Японии повышается возрастной порог получения части пенсии, увязанной с размером заработка, с 60 до 65 лет к 2025 году для мужчин и к 2030 году для женщин. Меры по повышению пенсионного возраста как для мужчин, так и для женщин, предпринимаются в Чешской Республике, Греции, Венгрии, Италии и Корее.

Рисунок 5-4. Пенсионный возраст является низким...



Источник: Всемирный банк, Минтруда.

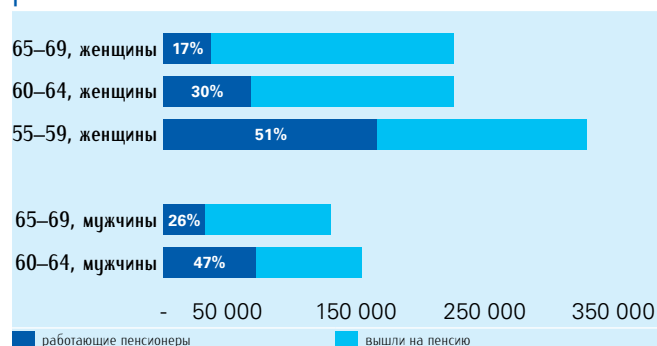
лиц, досрочно вышедших на пенсию, удельный вес продолжающих работать еще выше и составляет 71 процент, что демонстрирует неэффективность системы досрочного выхода на пенсию, которая должна обеспечивать охват лиц, которые являются нетрудоспособными или имеют плохое состояние здоровья. Это свидетельствует о том, что значительная часть лиц, имеющих право на получение пенсий, трудоспособны и могут найти работу.

С учетом низкого пенсионного возраста и высокого показателя участия пенсионеров на рынке труда, повышение законодательно установленного пенсионного возраста ослабит финансовую нагрузку на пенсионную систему и представляется осуществимым в социальном плане. Поскольку в республике установлен самый низкий пенсионный возраст среди стран региона, имеются возможности для увеличения срока пребывания граждан в составе рабочей силы. Поэтапное повышение пенсионного возраста позволит увеличить количество плательщиков взносов при одновременном уменьшении численности пенсионеров, а лица, имеющие права на получение пенсии, будут получать ее в течение менее продолжительного периода времени. Это увеличит поступления в пенсионную систему при одновременном сдерживании расходов, что улучшит сальдо бюджета пенсионного фонда. Для того чтобы продемонстрировать влияние на сальдо бюджета пенсионной системы, мы промоделировали два варианта повышения пенсионного возраста;⁵³ при этом оба варианта предусматривают незамедлительную отмену досрочного выхода на пенсию:

- **63/63, вначале для женщин:** пенсионный возраст для женщин повышается на 6 месяцев в год до тех пор, пока он не уравнивается с пенсионным возрастом мужчин (60 лет) в 2020 году, после чего пенсионный возраст повышается на 6 месяцев в год для мужчин и женщин с доведением до 63 лет в 2026 году.

⁵³ Оба варианта построены на допущении, что параметры заработка (средняя заработная плата в зависимости от возраста и пола) являются практически неизменными в возрасте 60–65 лет как для мужчин, так и для женщин, т.е. средняя заработная плата не увеличивается по мере того, как граждане продолжают работать до достижения повышенного пенсионного возраста. Однако удлинение используемых для расчета пенсии периодов, которые к 2029 году достигнут 35 лет, способствует уменьшению общей базы расчета пенсии.

Рисунок 5-5. ...и многие пенсионеры продолжают работать



Источники: Всемирный банк, Минтруда.

Примечание: Данные включают пенсионеров по возрасту и пенсионеров по инвалидности. Цифры, приведенные на графике, указывают процент работающих пенсионеров от общего количества пенсионеров.

Вставка 5–2. Правила в отношении работающих пенсионеров в странах ЕС

В большинстве стран ЕС в программах досрочного выхода на пенсию предусмотрен запрет или ограничение одновременного получения заработной платы и пенсии (см. нижеследующую таблицу). Исключения распространяются на пенсионеров с низким уровнем доходов. В большинстве стран ЕС досрочный выход на пенсию считается крайним вариантом для лиц, которые уже не в состоянии найти работу, тогда как в Беларуси досрочный выход на пенсию рассматривается как право, которое дает прошлая трудовая деятельность или особые заслуги перед обществом.

Хотя запрет или ограничения на одновременное получение дохода в виде заработной платы и пенсии лицами, которые досрочно вышли на пенсию, является рациональной пенсионной политикой, способствующей выходу на пенсию в законодательно установленном возрасте, некоторые страны даже предпринимают дополнительные меры в стремлении ограничить возможность одновременного получения заработной платы и пенсии лицами старше установленного пенсионного возраста. Очень немногие страны осуществляют такую политику, считая ее более приемлемой с политической точки зрения альтернативой повышению пенсионного возраста.

Однако результаты такой политики, особенно если она приобретает чрезмерные масштабы, могут быть неоднозначными. Например, в 2009 году в Латвии в целях сокращения расходов на выплату пенсий был принят закон, предусматривающий уменьшение размера пенсий для работающих пенсионеров на 70 процентов. В ответ на эту меру 50 процентов этой категории лиц немедленно ушли с рынка труда. В данном случае экономия средств за счет уменьшения размера пенсий для 50 процентов пенсионеров, которые приняли решение продолжить работать, по всей вероятности, уравновешивается потерей взносов на социальное страхование и поступлений от подоходного налога, уплачиваемых теми 50 процентами лиц, которые ушли с рынка труда. В целом, последствия для бюджета, скорее всего, были нейтральными, тогда как доходы затронутой категории населения существенно снизились.

Досрочный выход на пенсию		Выход на пенсию в установленном возрасте	
Допускается получение пенсии в полном объеме	Уменьшение размера пенсии (% уменьшения)	Допускается получение пенсии в полном объеме	Уменьшение размера пенсии (% уменьшения)
Болгария	Бельгия (до 100 процентов на основе оценки нуждаемости)	Болгария	Бельгия (до 100 процентов на основе оценки нуждаемости)
Франция	Дания (30 процентов на основе оценки нуждаемости)	Германия	Дания (30 процентов на основе оценки нуждаемости)
Италия	Германия (на основе оценки нуждаемости)	Эстония	Греция (70 процентов на основе оценки нуждаемости)
Нидерланды	Испания (размер пенсии уменьшается при работе на условиях полной занятости)	Франция	Испания (размер пенсии уменьшается при работе на условиях полной занятости)
Португалия	Кипр (облагается налогом на социальное страхование)	Ирландия	Латвия
Финляндия	Люксембург (50 процентов на основе оценки нуждаемости)	Италия	Словения (100 процентов на основе оценки нуждаемости)
Словакия	Эстония (100 процентов)	Кипр	
Швеция	Греция (100 процентов)	Литва	
Великобритания	Чешская Республика (100 процентов)	Люксембург	
	Ирландия (100 процентов)	Мальта	
	Латвия (100 процентов)	Нидерланды	
	Литва (100 процентов)	Австрия	
	Венгрия (100 процентов на основе оценки нуждаемости)	Польша	
	Мальта (100 процентов)	Португалия	
	Австрия (100 процентов на основе оценки нуждаемости)	Румыния	
	Румыния (100 процентов)	Финляндия	
	Словения (100 процентов на основе оценки нуждаемости)	Словакия	
		Швеция	
		Великобритания	

Источник: База данных EU MISSOC (Системы социальной защиты стран ЕС).

- **65/65, одновременно для мужчин и женщин:** пенсионный возраст повышается на 6 месяцев в год для женщин и на 3 месяца в год для мужчин с доведением до 65 лет для обоих полов в 2030 году.

Постепенное повышение пенсионного возраста ослабит нагрузку на бюджет фонда и создаст возможности для увеличения пенсий и – в меньшей степени – для снижения ставок взносов. В рамках существующей системы индексации пенсий и базы расчета пенсии (100 процентов по росту заработной платы) более продолжительный период трудовой деятельности в сочетании с уменьшением базы расчета пенсии обеспечивают повышение коэффициентов замещения для пенсий по возрасту к концу горизонта моделирования на 5–10 процентных пунктов (Рисунок 5–6). Вследствие этого увеличение коэффициентов замещения будет сопровождаться значительным улучшением сальдо бюджета системы (Рисунок 5–7). Эта реформа позволит стабилизировать и даже увеличить профицит пенсионной системы почти на три десятилетия и затем обеспечит финансовые возможности для некоторого снижения ставок пенсионных взносов. Однако при отсутствии изменения правил расчета пенсий финансовый эффект будет частично нивелироваться ростом пенсий, и в долгосрочной перспективе сальдо бюджета системы, вероятно, вернется к негативным значениям.

Рисунок 5–6. Сценарии реформы пенсионного возраста: Соотношение средней пенсии и средней заработной платы

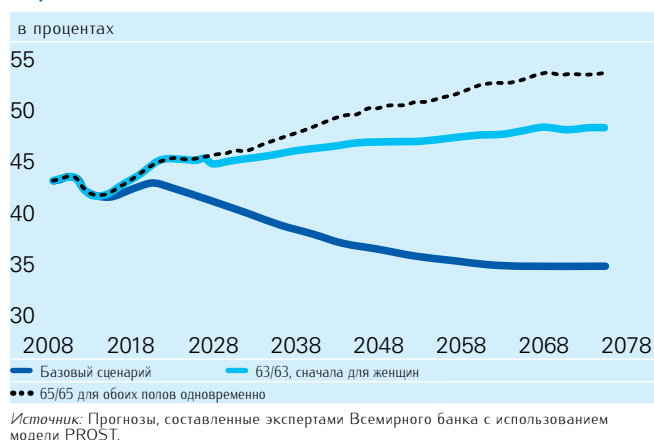
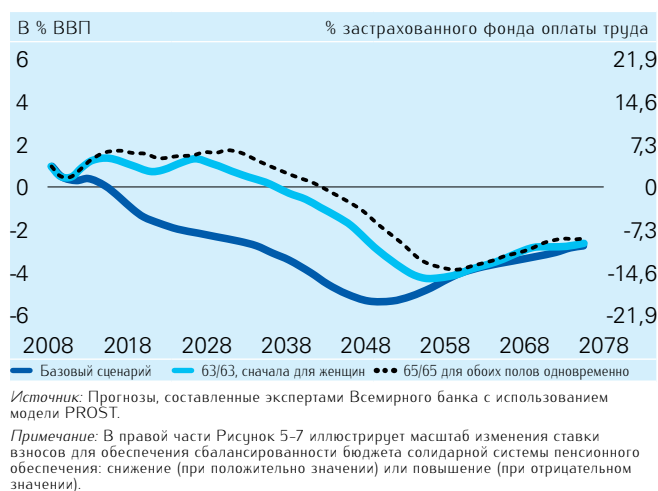


Рисунок 5–7. Сценарии реформы пенсионного возраста: прогнозируемое сальдо бюджета пенсионной системы



Повышение пенсионного возраста не должно привести к сужению возможностей трудоустройства для молодежи. Иногда приводятся доводы о том, что повышение пенсионного возраста приводит к сокращению возможностей трудоустройства для новых участников рынка труда и безработных. Было доказано, что этот довод, известный как «ошибочная оценка количества рабочих мест», является необоснованным.⁵⁴ Количество рабочих мест на рынке труда не является фиксированным. Во многих исследованиях показано, что увеличение удельного веса работников пожилого возраста не сокращает количество рабочих мест для когорты молодых работников, поскольку их опыт и навыки значительно различаются. Эти две группы

⁵⁴ Результаты недавнего эмпирического исследования влияния повышения пенсионного возраста на занятость молодежи, которое проводилось в 12 странах, представлены в работе: Gruber et al. 2009, Social Security Programs and Retirement Around the World: The Relationship to Youth Employment, NBER Working Paper 14647. Авторы не выявили фактов, свидетельствующих о том, что более высокий показатель участия лиц старшего возраста на рынке труда сужает возможности трудоустройства для молодых людей. Имеющиеся данные действительно свидетельствуют о том, что более высокий показатель участия лиц старшего возраста на рынке труда связан с более высокими показателями занятости молодых людей и более низким уровнем безработицы среди молодежи.

работников не заменяют друг друга. При создании новых предприятий часто требуются навыки как молодых, так и более старших работников, что позволяет им естественным образом дополнять друг друга и может повысить производительность экономики.

Индексация пенсий в связи с ростом заработной платы обеспечивает более высокий размер пенсий, но создает значительную нагрузку на расходную часть системы в будущем

В настоящее время пенсии индексируются в связи с ростом номинальной заработной платы, что привело к стремительному увеличению пенсий и расходов пенсионной системы за последние десять лет. В результате индексации в связи с ростом заработной платы пенсионеры в полной мере пользуются преимуществами роста реальных доходов и повышения уровня жизни, отмечаемых в последнее десятилетие, при сохранении стабильных коэффициентов замещения. Однако в дальнейшем индексация в связи с ростом заработной платы усилит нагрузку на расходную часть пенсионной системы в условиях, когда изменяющаяся демографическая ситуация уже создает угрозу для финансовой устойчивости пенсионной системы.

Изменение правил индексации пенсий может обеспечить значительную экономию средств при сохранении покупательной способности пенсий. Правила индексации пенсий призваны не допустить снижения покупательной способности пенсий. Стабильность этих правил имеет важное значение для нынешних и будущих пенсионеров, поскольку такая стабильность может существенно снизить неопределенность касательно будущих доходов и улучшить возможности долгосрочного планирования. Таким образом, существует явное преимущество автоматической индексации пенсий на основе отмечаемых макроэкономических показателей. Многие страны изменили правило индексации пенсий, увязав ее с инфляцией, а не с ростом заработной платы в целях сдерживания расходов на пенсионное обеспечение. Индексация на инфляцию помогает поддерживать реальную покупательную способность пенсий, но при этом отделяет выплачиваемые пенсии от роста реальных доходов. Переход на индексацию в связи с ростом цен является ключевой мерой пенсионной реформы во многих странах.

Для демонстрации влияния индексации в связи с ростом цен на сальдо бюджета системы и размер пенсий, мы еще раз смоделировали два различных сценария:

- **Индексация пенсий в связи с ростом цен:** выплачиваемые пенсии корректируются на инфляцию начиная с 2011 года.
- **Индексация пенсий в связи с ростом цен в сочетании с повышением пенсионного возраста:** выплачиваемые пенсии корректируются на инфляцию в сочетании с повышением пенсионного возраста для женщин и мужчин с доведением до 65 лет в 2030 году.

Оба варианта могут обеспечить устойчивый профицит, создавая возможности для снижения ставок взносов. В соответствии с обоими сценариями происходит сдерживание расходов на выплату пенсий,

что формирует устойчивый профицит пенсионного фонда, создавая возможности для соразмерного снижения ставок взносов (Рисунок 5-8 и Рисунок 5-9). Такой профицит является прямым результатом предполагаемых высоких темпов роста реальной заработной платы, что увеличивает объем взносов, тогда как уровень пенсий в реальном выражении остается неизменным.

Рисунок 5-8. Сценарии индексации пенсий: Средняя пенсия /средняя заработная плата

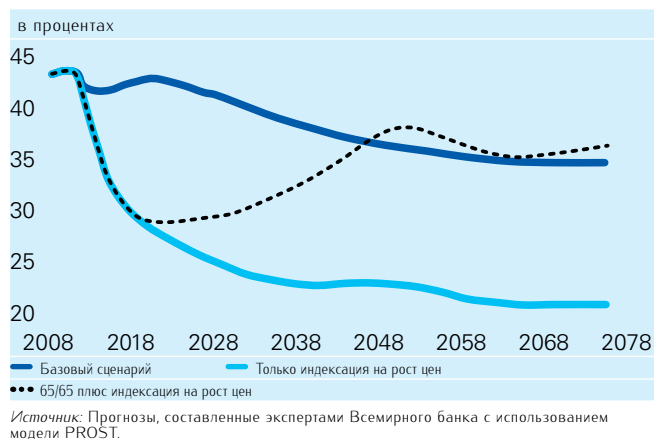
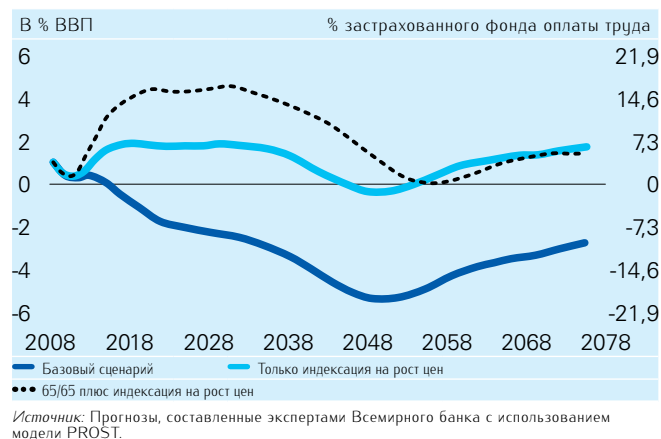


Рисунок 5-9. Сценарии индексации пенсий: Прогнозируемое сальдо бюджета пенсионной системы



Хотя переход на индексацию в связи с ростом цен без повышения пенсионного возраста позволяет стабилизировать пенсионную систему в финансовом плане, это ведет к значительному сокращению покупательной способности пенсий. Прогнозы показывают, что если индексация в связи с ростом цен применяется без изменения пенсионного возраста, то это создает профицит пенсионного фонда, но коэффициенты замещения снижаются примерно на 20 процентов. При существующем пенсионном возрасте период уплаты взносов является слишком коротким для накопления пенсионных прав, и расхождение между темпами роста заработной платы и темпами роста пенсий применяется в течение длительного периода нахождения на пенсии. Хотя индексация в связи с ростом цен будет поддерживать уровень пенсий в реальном выражении, их покупательная способность будет уменьшаться относительно превалирующей заработной платы, что может оказаться социально неприемлемым.

Индексация в связи с ростом цен в сочетании с изменением пенсионного возраста дает более сбалансированные результаты. Этот вариант обеспечивает высокий профицит в объеме до 4 процентов ВВП, и в долгосрочной перспективе коэффициенты замещения сопоставимы с коэффициентами по базовому сценарию ввиду более высокой средней базы расчета пенсии. Однако в краткосрочной перспективе, когда, согласно нашим допущениям, имеют место высокие темпы роста реальной заработной платы, коэффициенты замещения резко снижаются, поскольку рост заработной платы опережает рост пенсий.

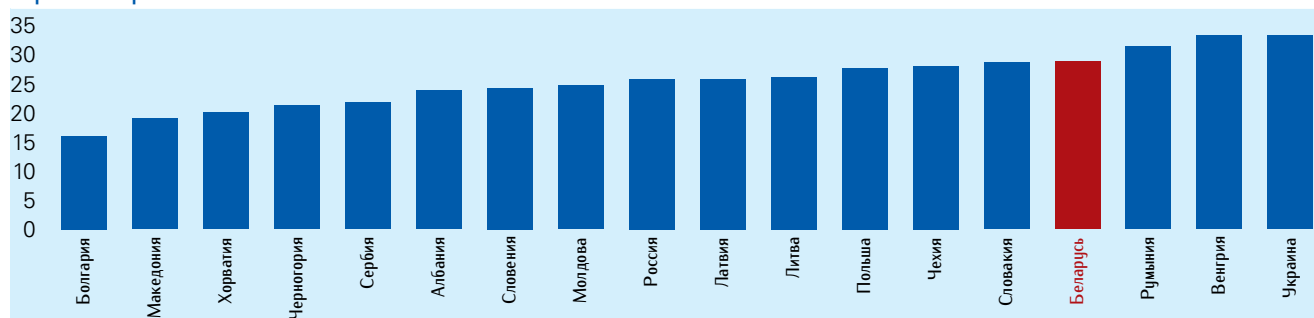
Ограничение разницы между ростом заработной платы и ростом пенсий в периоды быстрых темпов роста экономики и заработной платы усиливает эффективность пакета реформ. Недавний опыт стран Восточной Европы дает практические примеры того, как это можно сделать без возврата к старой практике индексации на основе отдельных решений. Например, новое пенсионное законодательство, принятое в Венгрии в 2009 году, предусматривает общую индексацию пенсий на рост цен при росте ВВП

менее 3 процентов и постепенное повышение параметра индексации до уровня 50 процентов инфляции + 50 процентов роста заработной платы при росте ВВП свыше 5 процентов. В Сербии также принят аналогичный закон, который вступит в силу в 2012 году. Согласно этому закону, пенсии индексируются на рост цен при росте ВВП менее 4 процентов, но при этом предусматривается дополнительное увеличение, равное росту ВВП минус 4 процента, при темпах роста ВВП свыше 4 процентов. Такие правила смешанной индексации обеспечивают пенсионерам возможность пользоваться преимуществами повышения уровня жизни в периоды быстрых темпов роста реальных доходов.

Целью реформ должно стать финансово устойчивое снижение ставок взносов

Щедрые пенсии финансируются за счет налогов с фонда оплаты труда при относительно высокой ставке взноса, составляющей 29 процентов. Ставка взноса взимается со страхового фонда оплаты труда для выплаты всех видов пенсий, включая пенсии по возрасту, по инвалидности и в связи с потерей кормильца. Среди стран с переходной экономикой, только в Румынии, Венгрии и Украине действует более высокая ставка взноса, чем в Беларуси, где она почти в два раза превышает аналогичный показатель в Болгарии (Рисунок 5-10). Таким образом, целью пенсионной реформы должно стать не только устранение формирующегося финансового дисбаланса, связанного с процессом старения населения, но также и создание условий для финансово ответственного снижения ставок взносов, чтобы уменьшить налоговую нагрузку на рабочую силу и повысить конкурентоспособность белорусской экономики.

Рисунок 5-10. Ставка взносов в пенсионный фонд в Беларуси является высокой по сравнению со странами региона



Источник: Всемирный банк.

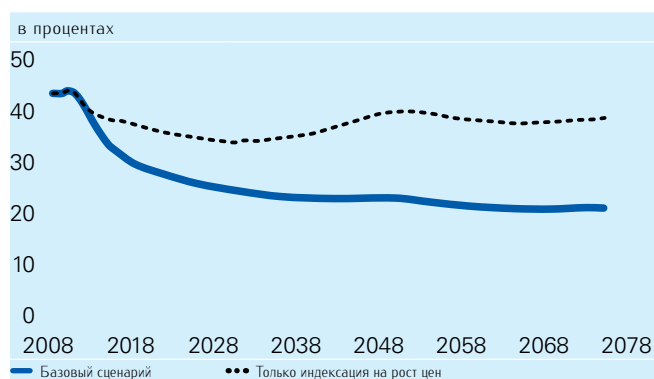
Мы рассчитали влияние реализации одного из возможных пакетов реформ, предусматривающего снижение ставки взноса при одновременном поддержании адекватного размера пенсий и сбалансированности бюджета пенсионного фонда. Пакет включает следующие меры:

- отмена досрочного выхода на пенсию;
- повышение пенсионного возраста на 6 месяцев в год для женщин и на 3 месяца в год для мужчин с доведением до 65 лет для обоих полов в 2030 году;

- индексация пенсий в связи с ростом более высокого из двух параметров: i) повышение потребительских цен или ii) увеличение номинальной заработной платы минус 3 процента; и
- постепенное снижение ставки взноса на пенсионное страхование с 29 процентов в 2010 году до 24 процентов в 2015 году.

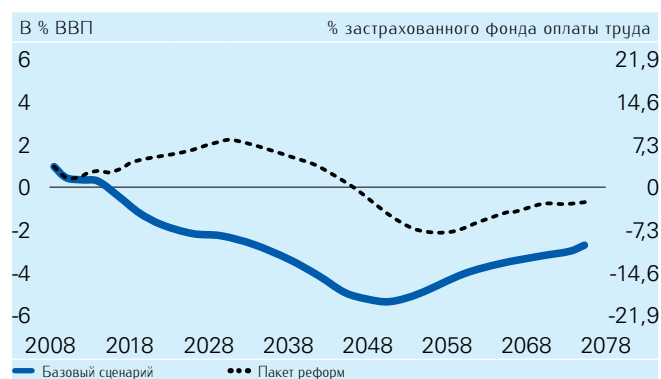
Эти реформы одновременно создадут финансовые возможности для снижения ставки взносов на социальное страхование при поддержании адекватных размеров пенсий и устойчивости пенсионной системы (Рисунок 5-11 и Рисунок 5-12). Цель обеспечения устойчивости достигается за счет отмены досрочного выхода на пенсию и постепенного повышения пенсионного возраста. При равенстве всех прочих факторов поступления от взносов возрастут при снижении расходов на выплату пенсий. Кроме того, индексация пенсий позволит поддерживать покупательную способность пенсионеров в долгосрочной перспективе при формировании устойчивого профицита, необходимого для снижения ставки взносов практически незамедлительно без существенного ухудшения сальдо бюджета системы.

Рисунок 5-11. Сценарий пакета реформ: Средняя пенсия/средняя заработная плата



Источник: Прогнозы, составленные экспертами Всемирного банка с использованием модели PROST.

Рисунок 5-12. Сценарий пакета реформ: Прогнозируемое сальдо бюджета пенсионной системы



Источник: Прогнозы, составленные экспертами Всемирного банка с использованием модели PROST.

Перераспределение через пенсионную систему способствовало равенству доходов, но нарушило связь между индивидуальными взносами и пенсиями

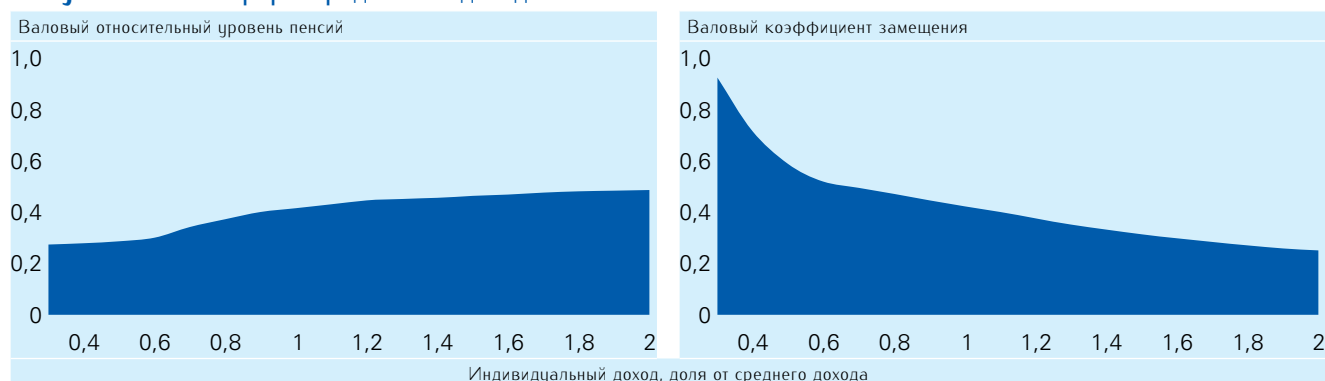
Формула расчета пенсий предполагает низкий уровень дифференциации их размера. Основными элементами формулы расчета пенсий по возрасту являются продолжительность трудового стажа и размер заработка за определенный базовый период. В 2010 году базовым периодом были последние 26 лет трудового стажа, из которых заработок в течение любых последовательных 16 лет используется для определения базы расчета пенсии. Продолжительность базового периода, а также используемый для расчета период увеличиваются ежегодно на один год, пока расчетный период не достигнет 35 лет в 2029 году. В формуле пенсии по возрасту за первые 25 лет стажа для мужчин и 20 лет стажа для женщин начисляется 55 процентов индивидуальной базы расчета пенсии. Пенсионерам по возрасту начисляется дополнительный 1 процент базы расчета пенсии за каждый год стажа свыше 25 лет для мужчин и 20 лет

для женщин до предельного уровня в 20 процентов базы расчета пенсии. Размер пенсии пропорционально сокращается для пенсионеров, имеющих меньшее количество лет трудового стажа, но для получения пенсии требуется не менее 5 лет стажа. Кроме того, пониженный размер пенсии не может быть меньше 50 процентов законодательно установленного минимального размера пенсии. И, наконец, полученные средние значения размера пенсий для лиц с более высоким заработком понижаются по возрастающей шкале для того, чтобы обеспечить равенство пенсий. В результате этого средняя база расчета пенсии снижается до примерно 2/3 средней заработной платы.

В результате, для пенсионной системы Беларуси характерна значительная степень перераспределения.

Например, человек, зарабатывающий 0,5 средней заработной платы, может ожидать, что его пенсия составит 0,3 средней заработной платы, тогда как работник, заработок которого в два раза превышает среднюю заработную плату, может ожидать, что его пенсия будет равняться 0,5 средней заработной платы (Рисунок 5-13, левая сторона). Пенсионеры с более низким доходом также имеют более высокие эффективные коэффициенты замещения по сравнению с теми, кто имеет более высокие доходы (Рисунок 5-13, правая сторона). Например, работники, получающие минимальную заработную плату, могут ожидать замещения 95 процентов дохода, который они имели до ухода на пенсию, тогда как работники, заработок которых в два раза превышает размер средней заработной платы, могут рассчитывать на коэффициент замещения, составляющий лишь 25 процентов.

Рисунок 5-13. Перераспределение дохода в пенсионной системе



Источник: Прогнозы, составленные экспертами Всемирного банка с использованием модели АРЕХ.

Примечание: Цифры приведены по лицам, имеющим полный трудовой стаж.

Степень перераспределения в пенсионной системе Беларуси контрастирует в сопоставлении с другими странами. Коэффициенты Джини (которые измеряют неравенство и имеют значение 1 для систем, которым присуща максимальная степень неравенства, и 0 для систем с полностью равными доходами) показывают, что в Беларуси степень равенства среди пенсионеров (Таблица 5-1, колонка 1) гораздо выше, чем степень равенства среди работающих (Таблица 5-1, колонка 3). Индекс прогрессивности имеет значение 100 для пенсионных систем с совершенно плоской шкалой пенсий и 0 для чисто страховых систем с отсутствием перераспределения. Оба параметра – коэффициент Джини и индекс прогрессивности – свидетельствуют о том, что степень перераспределения в пенсионной системе Беларуси сравнительно высока и значительно превышает средний показатель стран ОЭСР.

Таблица 5-1. Международное сравнение степени перераспределения в пенсионной системе

	Коэффициент Джини по пенсиям	Индекс прогрессивности	Коэффициент Джини по заработной плате
Швеция	26,4	-14,4 ⁵⁵	23,1
Венгрия	33,6	0	33,6
Италия	23,3	1,8	23,7
Польша	29,2	4,1	30,5
Нидерланды	24,3	5,7	25,7
Финляндия	22,6	5,9	24
Испания	25,7	17,1	31,1
Германия	19,8	24,7	26,3
Норвегия	13,6	38,1	22
Япония	14,3	46	26,4
США	16,1	50,8	32,7
Бельгия	10,2	52,6	21,6
Чешская Республика	8,8	65,5	25,5
Корея	10,2	65,5	29,6
Беларусь	11,2	67,5	34,5
Австралия	8,1	70,1	27,2
Великобритания	5,1	82,4	28,9
Ирландия	0	100	29,6
Новая Зеландия	0	100	27,7
18 стран ОЭСР	16,2	39,8	27,2

Источники: Pensions at a Glance 2009: Retirement-Income Systems in OECD Countries - OECD, 2009; и расчеты экспертов Всемирного банка для Республики Беларусь

За счет этих параметров перераспределения, пенсионная система обеспечивает гарантии дохода в пожилом возрасте и низкий уровень бедности. Пенсии являются щедрыми и достаточно равномерно распределены в Беларуси. В результате этого малообеспеченность среди пенсионеров в среднем ниже, чем среди других групп населения. Исходя из принятого в стране уровня бедности, около 4 процентов пенсионеров имеют доходы ниже черты бедности по сравнению с 6 процентами по всему населению. Тем не менее, ниши бедности существуют, и пенсионеры составляют около 25 процентов в категории малообеспеченного населения страны.

Однако формула расчета пенсии нарушает взаимосвязь между индивидуальными взносами и размером пенсий. В целях усиления взаимосвязи между взносами и размером пенсий в качестве еще одного варианта реформирования системы разработчики политики в Беларуси видят введение условно-накопительных счетов. Основные параметры условно-накопительных пенсионных счетов заключаются в следующем:

- **Формула расчета пенсии.** Размер пенсий, выплачиваемых в рамках условно-накопительной пенсионной системы, рассчитывается исходя из накопленных взносов работника в течение жизни плюс проценты. Условно-накопительный процент определяется, как правило, ростом доходов пенсионной системы или

55 Отрицательный индекс прогрессивности отражает регрессивный характер формулы расчета пенсий в Швеции, поскольку работники с низкими и высокими доходами получают более высокие эффективные коэффициенты замещения, чем работники со средним доходом.

страхового фонда оплаты труда. На момент выхода на пенсию «условный счет» обычно конвертируется в аннуитет, исходя из ожидаемой продолжительности жизни теперешних пенсионеров.

- **Механизм финансирования.** Как и в обычной солидарной системе, пенсии финансируются за счет взносов, уплачиваемых в настоящее время застрахованными работниками. Обычно рекомендуется иметь буферный фонд для управления профицитом и дефицитом, который возникает в случае несоответствия текущих расходов текущим доходам. Иногда может возникать необходимость в достаточно большом буферном фонде для того, чтобы он мог использоваться для финансирования продолжительных периодов дефицита в пенсионной системе. Такой механизм финансирования в корне отличается от системы накопительных счетов, в рамках которой индивидуальные взносы инвестируются в активы по выбору плательщика и впоследствии реализуются на момент выхода на пенсию.

Таблица 5-2 отражает основные преимущества и недостатки системы условно-накопительных счетов; во Вставке 5-3 представлен опыт ее реализации в международном контексте.

Таблица 5-2. Преимущества и недостатки системы условно-накопительных счетов

Преимущества
<p>Мотивация для участия. Условно-накопительные схемы функционируют по аналогии с простым сберегательным счетом и являются гораздо более простыми для понимания, чем формулы многих традиционных солидарных систем. Как минимум теоретически, это должно усиливать мотивацию людей делать взносы в систему и откладывать выход на пенсию на более поздний срок. Однако опыт показывает, что эти стимулы не достаточны для существенного расширения охвата пенсионной системы или повышения реального возраста выхода на пенсию. Наиболее вероятно, что подобное отсутствие поведенческих изменений объясняется очень высокими личными учетными ставками, которые люди применяют в повседневных финансовых решениях.</p>
<p>Сокращение участия государства. При введении условно-накопительной системы государство лишается возможности влиять на размер пенсий и финансовое положение пенсионной системы. Два основных параметра условно-накопительной пенсионной системы – условная процентная ставка и факторы аннуитизации – определяются, как правило, исходя из отмечаемой статистики, а именно роста фонда оплаты труда и продолжительности жизни пожилых людей. Это можно рассматривать в качестве позитивной характеристики, учитывая то, насколько сложным с политической точки зрения является изменение пенсионных параметров, таких как пенсионный возраст, ставка взноса или формула расчета пенсии в традиционной солидарной системе.</p>
Недостатки
<p>Отсутствие перераспределения. Условно-накопительные счета функционируют как сберегательные счета, что сдерживает перераспределение средств за счет лиц с высокими доходами в пользу лиц с низкими доходами, хотя государство может делать четко определенные взносы на индивидуальные счета субсидируемых категорий работников. Без перераспределения есть вероятность, что для получателей с менее продолжительным трудовым стажем или более низкой заработной платой размер пенсий будет крайне низким, и может возникнуть необходимость использования дополнительных механизмов предотвращения бедности после выхода на пенсию.</p>
<p>Риск непостоянства. Условные процентные ставки могут испытывать значительные колебания, особенно в стремительно изменяющихся демографических, макроэкономических и институциональных условиях. Такое непостоянство может привести к формированию большой разницы между коэффициентами замещения двух поколений, родившихся с разницей в несколько лет. Такое непостоянство может возникнуть в результате резких или продолжительных шоков в уровнях рождаемости, изменений в степени формализации рынка труда, реальном возрасте выхода на пенсию, росте заработной платы, уровне инфляции и ставках пенсионных взносов на счета условно-накопительной системы.</p>
<p>Сложные правила перехода. Введение условно-накопительной системы требует тщательно продуманных механизмов перехода. Все ли теперешние работники будут «переведены» в новую систему? Если да, то какой должна быть справедливая и финансово устойчивая формула перевода? Если нет, какой должен быть установлен возраст отсека? Приведет ли выбранный возраст отсека к различиям в результатах для двух когорт, рожденных с разницей в один год?</p>

Вставка 5–3. Опыт применения условно-накопительных счетов в некоторых странах

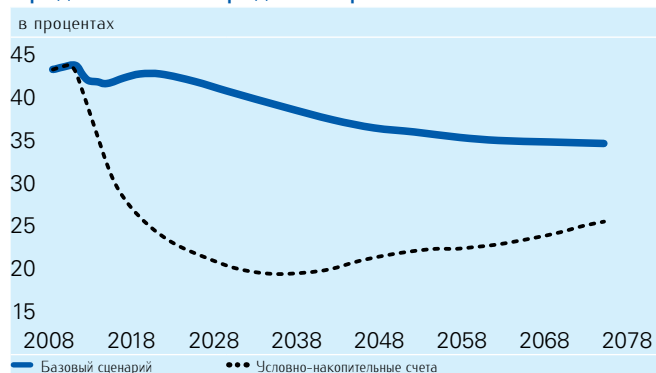
Латвия (условно-накопительная система действует с 1996 года). Реальная условная процентная ставка, привязанная к росту фонда оплаты труда, в среднем составляла 17 процентов в период 2005–2009 годов ввиду стремительной формализации экономики, повышения пенсионного возраста и высоких темпов роста заработной платы. В результате этого рост средней новой назначенной пенсии в 2005–2009 годах составил 69 процентов, тогда как реальная заработная плата за этот же период выросла на 28 процентов. Вместо создания буферного фонда за счет профицита 2005–2009 годов, большинство ресурсов было использовано на введение доплат к пенсиям и повышение размеров индексации пенсий, что частично делалось с целью смягчения эффекта непостоянства коэффициента замещения. Из-за финансового кризиса 2009 года возникли сложности с финансированием пенсионной системы, обремененной доплатами к новым пенсиям, и дефицит возник раньше, чем планировалось. В следующие три года прогнозируются негативные реальные условные процентные ставки при сохранении эффекта непостоянного коэффициента замещения.

Кыргызстан (условно-накопительная система действует с 1997 года). Концепция условно-накопительной системы была искажена при реализации, поскольку по прошлым взносам не выплачивались проценты, что привело к низким коэффициентам замещения и ослаблению стимулов для уплаты взносов. Это произошло частично ввиду слабого административного потенциала и отсутствия надежной системы документации. В системе используется произвольный механизм аннуитизации, не увязанный с отмечаемой продолжительностью жизни.

Россия (условно-накопительная система действует с 2002 года). Условная процентная ставка в России привязана к росту поступлений в условно-накопительную часть пенсионной системы. Поскольку ставка взноса была снижена, и увеличивающаяся доля пенсионных взносов была перенаправлена в накопительную часть пенсионной системы, приток поступлений в условно-накопительную схему замедлился относительно роста заработной платы. Результатом этого стали сравнительно низкие условные процентные ставки и, в конечном итоге, пенсии. Для исправления ситуации была повышена базовая пенсия с целью увеличения размера пенсии с 26 процентов до 40 процентов средней заработной платы в 2010 году. Столь большой компонент базовой пенсии полностью подорвал устойчивую связь между взносами и выплатами, в формировании которой заключалась задача внедрения условно-накопительной системы. Кроме того, прогнозируется, что без повышения пенсионного возраста или дальнейшего повышения базовой пенсии система будет обеспечивать крайне низкие коэффициенты замещения в будущем.

С точки зрения влияния на бюджет системы, привлекательной чертой системы условно-накопительных счетов является ее самобалансированность в долгосрочной перспективе по мере стабилизации макроэкономической и демографической ситуации. Согласно нашим допущениям, сбалансированность бюджета системы в Беларуси будет обеспечена примерно в 2048 году (Рисунок 5–15). Однако при отсутствии повышения пенсионного возраста это достигается ценой низких коэффициентов замещения, находящихся в диапазоне 20–25 процентов (Рисунок 5–14). В среднесрочной перспективе коэффициенты замещения могут быть улучшены путем корректировки механизма конвертации накопленных прав, но это все равно не сможет гарантировать сбалансированность бюджета пенсионной системы в течение следующих четырех десятилетий. Представляется привлекательным использовать прогнозируемый среднесрочный профицит для снижения ставок взносов, однако это может еще больше снизить коэффициенты замещения в долгосрочной перспективе.

Рисунок 5-14. Условно-накопительные счета: Средняя пенсия/средняя заработная плата

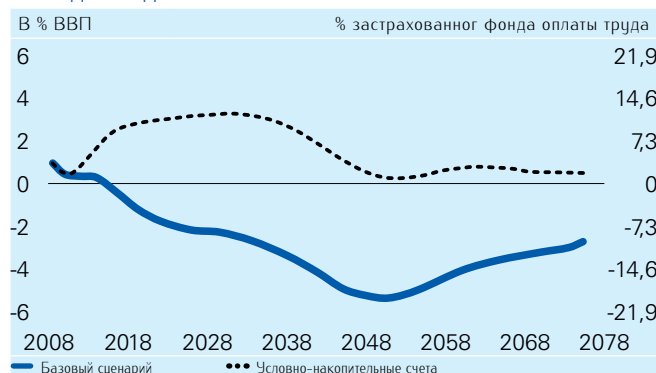


Источник: Прогнозы, составленные экспертами Всемирного банка с использованием модели PROST

Однако введение условно-накопительных счетов снизит коэффициенты замещения.

В системе условно-накопительных счетов сбалансированность фонда будет обеспечиваться за счет уменьшения обязательств по выплате пенсий с их привязкой к взносам, накопленным на момент выхода на пенсию. Хотя это обеспечивает сбалансированность бюджета пенсионного фонда, средний коэффициент замещения резко снижается до уровня менее 30 процентов в течение следующих двух десятилетий (Рисунок 5-14).

Рисунок 5-15. Условно-накопительные счета: Сальдо бюджета пенсионной системы



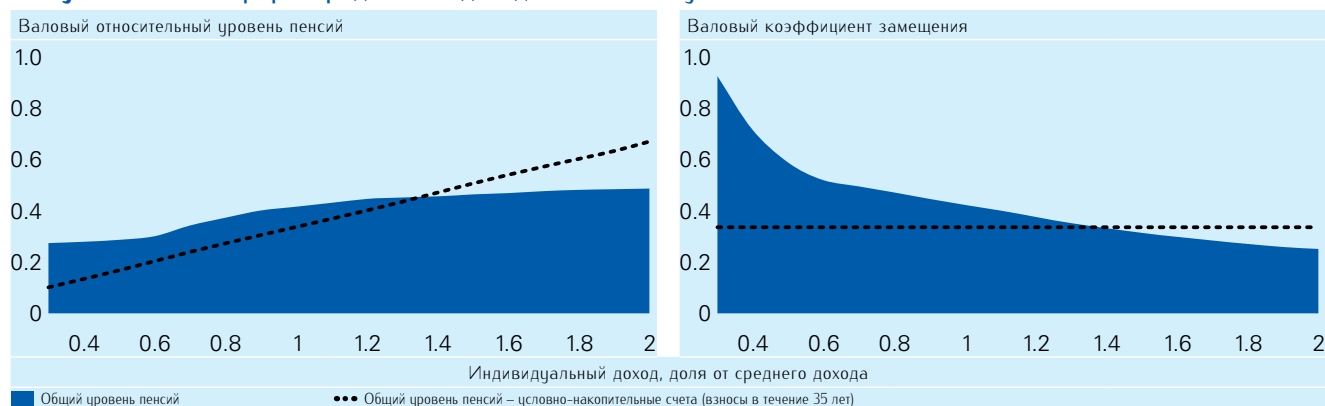
Источник: Прогнозы, составленные экспертами Всемирного банка с использованием модели PROST

Примечание: В представленных расчетах накопленные права конвертированы таким образом, что различия между пенсиями новых пенсионеров, ушедших на пенсию до и после реформы, сведены к минимуму. Кроме того, предполагается, что с момента начала реформы все пенсии индексируются в связи с ростом цен, поскольку в противном случае значительные пенсии, определенные актуарным способом, будут крайне низкими в долгосрочной перспективе.

Посредством увязки индивидуальных размеров пенсий с размером взносов условно-накопительная система также устраняет эффект перераспределения в пенсионной системе.

В дополнение к снижению среднего коэффициента замещения за счет увязки размера пенсий с индивидуальными взносами, условно-накопительная система также устраняет перераспределение, которое возникает в результате применения теперешней формулы расчета пенсий. При условно-накопительной системе размер пенсий будет отражать разницу в заработках, тогда как коэффициенты замещения будут одинаковы и не будут зависеть от уровней доходов (Рисунок 5-16). Введение условно-накопительной системы, таким образом, может повлечь негативные

Рисунок 5-16. Перераспределение дохода в системе условно-накопительных счетов



Источники: Минфин, Минтруда, База данных Всемирного банка по региону ЕЦА, расчеты экспертов Всемирного банка.

последствия для малообеспеченных пенсионеров и, вероятно, отрицательно скажется на уровне бедности среди пенсионеров.

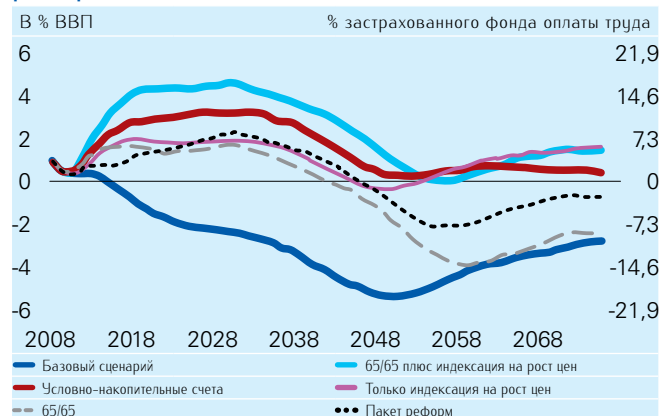
С. Альтернативные варианты политики, их фискальные и социальные последствия

Основной задачей пенсионной системы в Беларуси является обеспечение долговременной финансовой устойчивости в условиях прогнозируемых демографических изменений при одновременном создании возможностей для финансово ответственного снижения ставки взноса. В данной главе представлен перечень возможных сценариев реформ, которые могут повлиять на устойчивость пенсионного фонда в долгосрочной перспективе. Варианты реформирования предусматривают:

- Повышение пенсионного возраста.
- Замена индексации пенсий в связи с ростом заработной платы на индексацию в связи с ростом цен.
- Осуществление пакета параметрических реформ, призванных обеспечить возможности для финансово ответственного снижения ставок взносов, включая следующие меры: i) отмена досрочного выхода на пенсию; ii) повышение пенсионного возраста на 6 месяцев в год для женщин и на 3 месяца в год для мужчин с доведением до 65 лет для обоих полов в 2030 году; iii) индексация пенсий на более высокий параметр: рост потребительских цен или рост номинальной заработной платы минус 3 процента; и iv) постепенное снижение ставки взноса на пенсионное страхование с 29 процентов в 2010 году до 24 процентов в 2015 году.
- Введение условно-накопительных пенсионных счетов для усиления взаимосвязи между индивидуальными размерами пенсий и взносов.

Объем экономии бюджетных средств, обеспечиваемый посредством реализации различных вариантов реформ, значительно варьируется (Рисунок 5-17 и Таблица 5-3). В среднесрочной перспективе все варианты позволяют смягчить негативные последствия демографических изменений при существенном улучшении ситуации в сравнении с ожидаемым ухудшением состояния сальдо бюджета системы по базовому варианту. Фактически, все четыре варианта обеспечивают значительный профицит пенсионного фонда, создавая финансовые возможности для потенциального снижения ставки взноса. Прогнозируемая экономия

Рисунок 5-17. Влияние различных сценариев реформ на бюджет системы



Источник: Расчеты экспертов Всемирного банка.

средств (разница между базовым вариантом и сценарием реформ) в течение следующих десяти лет находится в диапазоне от 1,3 до 3,4 процента ВВП в среднем в год. Повышение пенсионного возраста до 65 лет как для мужчин, так и для женщин, в сочетании с индексацией пенсий на уровень инфляции обеспечит наиболее значительную экономию средств с последующим введением условно-накопительных счетов. Долгосрочные последствия этих вариантов действительно не совпадают. Наиболее значимым является то, что повышение пенсионного возраста при сохранении сбалансированности в среднесрочной перспективе, тем не менее, повлечет ухудшение сальдо бюджета системы в долгосрочной перспективе.

Таблица 5-3. Прогнозируемая экономия бюджетных средств в среднесрочной перспективе при различных сценариях пенсионной реформы (% ВВП)

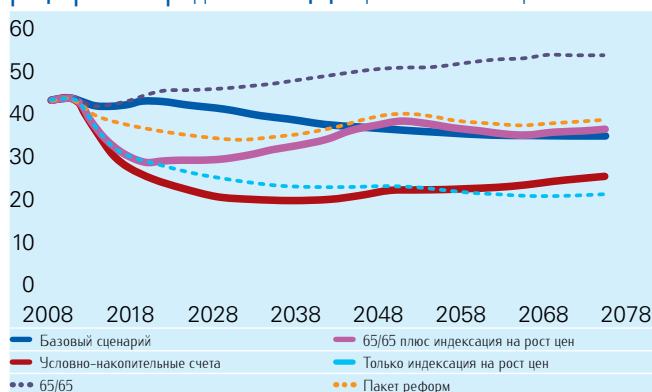
	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	В среднем за период
Пакет реформ	0,3 %	0,5 %	0,6 %	0,8 %	1,2 %	1,7 %	2,1 %	2,5 %	2,9 %	1,3 %
65/65, для обоих полов одновременно	0,7 %	1,0 %	1,4 %	1,7 %	2,0 %	2,3 %	2,6 %	2,8 %	2,9 %	1,8 %
Только индексация в связи с ростом цен	0,3 %	0,8 %	1,3 %	1,7 %	2,2 %	2,5 %	2,8 %	3,1 %	3,3 %	1,8 %
Введение условно-накопительных счетов	0,6 %	1,2 %	1,7 %	2,3 %	2,8 %	3,3 %	3,7 %	4,0 %	4,3 %	2,4 %
65/65 плюс индексация в связи с ростом цен	1,0 %	1,8 %	2,6 %	3,3 %	4,0 %	4,6 %	5,1 %	5,5 %	5,8 %	3,4 %

Источник: Прогнозы, составленные экспертами Всемирного банка.

Снижение ставки взноса будет посильным для бюджета только при условии реализации предложенных мер, призванных обеспечить экономию средств. Экономия средств за счет повышения пенсионного возраста и изменения правил индексации пенсий создаст возможности для снижения ставки взносов. Смоделированный пакет реформ предполагает снижение ставки взноса в пенсионную систему на 5 процентов. Соответствующее снижение поступлений будет более чем компенсироваться за счет продления периода уплаты взносов и сокращения периода нахождения на пенсии при меньших расходах на выплату пенсий за счет более позднего выхода на пенсию и более медленных темпов роста пенсий при индексации в связи с ростом цен. Даже при снижении ставки на 5 процентов прогнозируется сохранение профицита пенсионного фонда в течение следующих четырех десятилетий, и лишь впоследствии может возникнуть некоторый дефицит.

Влияние разных вариантов реформ на коэффициенты замещения также отличается. Изменение правил индексации и введение условно-накопительных счетов обеспечит сбалансированность пенсионного фонда, но уменьшит покупательную способность пенсий относительно доходов в виде заработной платы (Рисунок 5-18). Из представленных в данной главе вариантов только повышение пенсионного возраста положительно скажется

Рисунок 5-18. Влияние различных вариантов реформ на средние коэффициенты замещения



Источник: Расчеты экспертов Всемирного банка.

на коэффициентах замещения, обеспечив возможность их сохранения на теперешнем уровне при условии сочетания с другими вариантами реформ. Кроме того, если допустить более быстрые темпы роста пенсий в периоды высокого роста заработной платы, что смоделировано в рамках пакета реформ, разрыв между пенсиями и реальными доходами можно сдерживать, что повышает социальную и политическую приемлемость предложенных вариантов пенсионной реформы.

Следовательно, важно структурировать такой пакет пенсионной реформы, в котором будут сбалансированы цели финансовой устойчивости, сокращения ставки взносов и обеспечения адекватного размера пенсий. Хотя представленные варианты реформы являются лишь некоторыми из многих возможных сценариев, они показывают, что отмена досрочного выхода на пенсию и постепенное повышение пенсионного возраста позволят увеличить поступления взносов при сдерживании расходов на выплату пенсий. Кроме того, индексация пенсий (на рост номинальной заработной платы минус 3 процента в периоды высокого роста заработной платы и на уровень инфляции в противном случае) позволит поддерживать покупательную способность пенсионеров в долгосрочной перспективе при одновременном формировании неизменного профицита, необходимого для снижения ставки взноса практически незамедлительно без существенного ухудшения сальдо бюджета системы (Таблица 5-4).

Таблица 5-4. Фискальные и социальные последствия предлагаемых реформ

Рекомендации	Влияние на бюджет	Социальные последствия
Повышение пенсионного возраста	1-ый год 0,7 процента ВВП 2-ой год 1,0 процент ВВП 3-ий год 1,4 процента ВВП 10-ый год 2,9 процента ВВП	<i>Положительное влияние на коэффициенты замещения</i> 1-ый год 0 процентов 2-ой год 0 процентов 3-ий год 0 процентов 10-ый год 2 процента
Изменение принципа индексации пенсий		
Только индексация в связи с ростом цен	1-ый год 0,3 процента ВВП 2-ой год 0,8 процента ВВП 3-ий год 1,3 процента ВВП 10-ый год 3,3 процента ВВП	<i>Отрицательное влияние на коэффициенты замещения</i> 1-ый год -0,3 процента 2-ой год -1,8 процента 3-ий год -4,2 процента 10-ый год -14,5 процента
65/65 плюс индексация в связи с ростом цен	1-ый год 1,0 процент ВВП 2-ой год 1,8 процента ВВП 3-ий год 2,6 процента ВВП 10-ый год 5,8 процента ВВП	1-ый год -1 процент 2-ой год процентов 3-ий год -4,2 процента 10-ый год -14,5 процента
Пакет реформ	1-ый год 0,3 процента ВВП 2-ой год 0,5 процента ВВП 3-ий год 0,6 процента ВВП 10-ый год 2,9 процента ВВП	<i>Отрицательное влияние на коэффициенты замещения</i> В краткосрочной перспективе: -3,6 процентного пункта В долгосрочной перспективе: -0,8 процентного пункта
Введение условно-накопительных счетов	1-ый год 0,6 процента ВВП 2-ой год 1,2 процента ВВП 3-ий год 1,7 процента ВВП 10-ый год 4,3 процента ВВП	<i>Отрицательное влияние на коэффициенты замещения</i> В краткосрочной перспективе: -10,4 процентного пункта В долгосрочной перспективе: -14,6 процентного пункта Условно-накопительные счета устранят перераспределение в пенсионной системе, что отрицательно скажется на размере пенсий менее обеспеченных пенсионеров и окажет положительное влияние на более обеспеченных пенсионеров (при равенстве прочих факторов).

Библиография

- Всемирный банк (2005). Страновой экономический меморандум для Республики Беларусь: Окно возможностей для повышения конкурентоспособности и обеспечения устойчивых темпов экономического роста. Доклад № 32346–BY, ноябрь 2005 года.
- Всемирный банк (2009_а). Беларусь: Государственные расходы и финансовая подотчетность (ГРФП). Оценка эффективности управления государственными финансами. Доклад № 48239–BY, апрель 2009 года.
- Всемирный банк (2009_б). Беларусь: Производительность и конкурентоспособность сельского хозяйства. Влияние государственной поддержки и регулирования рынков. Доклад № 48335–BY, июнь 2009 года.
- Всемирный банк (2010). Беларусь: Показатели развития промышленности до и в период мирового кризиса. Аналитические записки по вопросам экономической политики Республики Беларусь: Записка № 1. Доклад № 54371–BY, июнь 2010 года.
- Закон Республики Беларусь от 30 октября 1992 года № 1898–XII.
- Закон Республики Беларусь от 31 января 1995 года № 3563–XII.
- Указ Президента Республики Беларусь от 14 сентября 2009 года № 458.
- Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 8 июня 2009 года № 752.
- Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 26 декабря 2009 года № 1699.
- Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 25 февраля 2011 года № 72.
- Правительство Республики Беларусь. (Министерство энергетики). 2010 год. Государственная программа развития белорусской энергетической системы на 2011–2015 годы.
- Серова, Е. 2009. Рамки сельскохозяйственной политики и государственная поддержка сельского хозяйства в Республике Беларусь. ФАО.
- Gruber et. al. 2009. Social Security Programs and Retirement Around the World: The Relationship to Youth Employment. NBER Working Paper No. 14647.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1.1. Показатели бюджета, 2005–2011 годы.

(в млрд. бел. руб.)	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г. план	Первый квартал 2011 г.
1. Государственный бюджет (республиканский и местные бюджеты)								
Доходы	23 420	29 007	36 726	51 054	46 741	48 765	55 832	13 129
Подходный налог	1 882	2 480	3 081	4 183	4 305	5 381	6 149	1 681
Налог на прибыль	2 377	3 141	3 837	5 993	4 608	5 580	6 549	2 223
НДС	5 909	7 365	8 670	11 399	12 083	16 226	19 138	3 493
Акцизы	1 368	2 826	3 046	3 901	3 637	4 350	5 371	900
Налог на недвижимость	1 149	1 268	1 519	2 005	1 627	1 850	2 005	583
Таможенные пошлины	1 682	2 069	6 281	10 613	7 970	5 776	7 264	1 988
Расходы (экономическая классификация)	23 821	28 765	37 240	50 922	49 201	52 971	62 489	12 818
Заработная плата рабочих и служащих	5 276	6 511	7 481	8 626	9 258	11 528	15 828	3 733
Взносы в Фонд социальной защиты населения	1 473	1 795	2 041	2 347	2 471	3 079	4 343	1 014
Товары и услуги	5 002	5 701	7 003	8 683	8 677	9 993	11 487	2 726
Проценты	229	293	387	742	1 069	1 111	2 990	465
Субсидии и трансферты	5 905	6 668	10 137	14 934	16 127	13 710	15 735	3 706
Капитальные расходы	5 377	7 595	9 579	12 980	11 162	13 631	13 314	1 513
Чистое кредитование	559	203	612	2 609	437	(81)	(2 623)	(339)
Сальдо государственного бюджета	(400)	242	(515)	132	(2 460)	(4 205)	(6 657)	312
2. Фонд социальной защиты населения								
Доходы	7 405	9 288	11 422	14 716	16 196	19 677	20 691	5 737
Расходы	6 735	8 491	10 386	12 996	14 694	18 377	20 494	5 259
Сальдо (на кассовой основе)	669	797	1 035	1 720	1 502	1 300	197	477
3. Бюджет сектора органов государственного управления								
Доходы	30 825	38 294	48 147	65 770	62 936	68 442	76 523	18 866
Расходы	30 556	37 256	47 627	63 918	63 895	71 348	82 983	18 077
Увеличенное сальдо бюджета сектора органов государственного управления	269	1 038	521	1 852	(958)	(2 905)	(6 460)	789
ВВП, млрд. бел. руб.	65 067	79 267	97 165	128 829	137 442	162 964	200 000	40 313

1. Государственный бюджет (республиканский и местные бюджеты)								
Доходы	36,0	36,6	37,8	39,6	34,0	29,9	27,9	32,6
Подходный налог	2,9	3,1	3,2	3,2	3,1	3,3	3,1	4,2
Налог на прибыль	3,7	4,0	3,9	4,7	3,4	3,4	3,3	5,5
НДС	9,1	9,3	8,9	8,8	8,8	10,0	9,6	8,7
Акцизы	2,1	3,6	3,1	3,0	2,6	2,7	2,7	2,2
Налог на недвижимость	1,8	1,6	1,6	1,6	1,2	1,1	1,0	1,4
Таможенные пошлины	2,6	2,6	6,5	8,2	5,8	3,5	3,6	4,9
Расходы (экономическая классификация)	36,6	36,3	38,3	39,5	35,8	32,5	31,2	31,8
Заработная плата рабочих и служащих	8,1	8,2	7,7	6,7	6,7	7,1	7,9	9,3
Взносы в Фонд социальной защиты населения	2,3	2,3	2,1	1,8	1,8	1,9	2,2	2,5
Товары и услуги	7,7	7,2	7,2	6,7	6,3	6,1	5,7	6,8
Проценты	0,4	0,4	0,4	0,6	0,8	0,7	1,5	1,2
Субсидии и трансферты	9,1	8,4	10,4	11,6	11,7	8,4	7,9	9,2
Капитальные расходы	8,3	9,6	9,9	10,1	8,1	8,4	6,7	3,8
Чистое кредитование	0,9	0,3	0,6	2,0	0,3	(0,05)	(1,3)	(0,8)
Сальдо государственного бюджета	(0,62)	0,30	(0,53)	0,10	(1,79)	(2,58)	(3,33)	0,77
2. Фонд социальной защиты населения								
Доходы	11,4	11,7	11,8	11,4	11,8	12,1	10,3	14,2
Расходы	10,4	10,7	10,7	10,1	10,7	11,3	10,2	13,0
Сальдо (на кассовой основе)	1,0	1,0	1,1	1,3	1,1	0,8	0,1	1,2
3. Бюджет сектора органов государственного управления								
Доходы	47,4	48,3	49,6	51,1	45,6	42,0	38,3	46,8
Расходы	47,0	47,0	49,0	49,6	46,5	43,8	41,5	44,8
Увеличенное сальдо бюджета сектора органов государственного управления	0,41	1,31	0,54	1,44	(0,70)	(1,78)	(3,23)	1,96
ВВП, млрд. бел. руб.	65 067	79 267	97 165	128 829	137 442	162 964	200 000	40 313

Источник: Минфин.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1.2. Основания для оказания государственной поддержки

Виды государственной поддержки*	Основания для оказания государственной поддержки
Отсрочка и (или) рассрочка уплаты налогов, сборов, таможенных платежей и пени	<ul style="list-style-type: none"> • угроза экономической несостоятельности (банкротства) в случае единовременной выплаты налога и пени; • задержка финансирования из бюджета, в том числе оплаты выполненного государственного заказа; • сезонный характер производства и (или) реализации товаров (работ, услуг); • в случае причинения ущерба в результате стихийного бедствия, технологической катастрофы или иных обстоятельств непреодолимой силы.
Налоговый кредит	<ul style="list-style-type: none"> • угроза экономической несостоятельности (банкротства) в случае единовременной выплаты налога и пени; • сезонный характер производства и (или) реализации товаров (работ, услуг)
Нормативное распределение выручки	<ul style="list-style-type: none"> • тяжелое финансовое положение плательщика
Финансовая помощь	<ul style="list-style-type: none"> • выполнение бюджетных программ, финансирование которых предусмотрено полностью или частично за счет средств республиканского бюджета; • приобретение технологического оборудования и запасных частей для реализации инвестиционных проектов, прошедших государственную комплексную экспертизу и имеющих положительное заключение; • проведение по решению Президента Республики Беларусь мероприятий, имеющих важное государственное значение; • достижение иных целей, установленных Президентом Республики Беларусь
Предоставление бюджетных займов и ссуд	<ul style="list-style-type: none"> • на цели создания сезонных (временных) запасов товарно-материальных ценностей, если производство и (или) реализация товаров (работ, услуг) носят сезонный характер; • на цели реализации инвестиционных проектов; • на прочие цели
Возмещение юридическим лицам части процентов за пользование банковскими кредитами	<p>В случае реализации:</p> <ul style="list-style-type: none"> • бюджетных программ, финансирование которых предусмотрено за счет средств республиканского бюджета; • инвестиционных проектов на условиях конкурсного размещения; • энергоэффективных проектов; • бизнес-планов развития юридического лица
Понижение цен (тарифов) на природный газ, электрическую и тепловую энергию, бензин и дизельное топливо	<ul style="list-style-type: none"> • угроза экономической несостоятельности (банкротства) потребителя в случае их приобретения по установленным в соответствии с законодательством ценам (тарифам)
Отсрочка и (или) рассрочка погашения задолженности за потребленные природный газ, электрическую и тепловую энергию	<ul style="list-style-type: none"> • угроза экономической несостоятельности (банкротства) потребителя в случае единовременного предъявления требования об оплате указанной задолженности

Источник: Минэкономики.

*Виды государственной поддержки установлены Указом Президента Республики Беларусь № 182 от 28 марта 2006 года.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1.3. Меры по снижению налоговой нагрузки и упрощению системы налогообложения в 2005–2011 годах.

Налог	Меры
2005 г.	
Чрезвычайный налог для ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС (из фонда оплаты труда)	Ставка снижена с 4 % до 3 %
Местные целевые сборы (транспортный сбор, сбор на развитие инфраструктуры) <i>(из прибыли)</i>	Ставка снижена с 5 % до 4 %
Два оборотных налога (целевой сбор в местные жилищно-инвестиционные фонды и целевой сбор на финансирование расходов, связанных с содержанием и ремонтом жилищного фонда)	Ставка снижена с 1,15 % до 0,9 %
2006 г.	
Два оборотных налога (целевой сбор в местные жилищно-инвестиционные фонды и целевой сбор на финансирование расходов, связанных с содержанием и ремонтом жилищного фонда)	Отменены
Налог на приобретение бензина и дизельного топлива (10 % надбавка к цене бензина и дизельного топлива)	Отменен
Налог на реализацию моторного масла (20 % от цены)	Отменен
Местные целевые сборы (транспортный сбор, сбор на развитие инфраструктуры) <i>(из прибыли)</i>	Ставка снижена с 4 % до 3 %
Налог на доходы банков (30 % доходов за вычетом расходов)	Отменен
Местный сбор с физических лиц, пересекающих государственную границу (не более 0,25 базовой величины)	Отменен
2007 г.	
Акциз на моторное масло	Ставки снижены в среднем в 2,27 раза
Чрезвычайный налог для ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС (3 % от фонда оплаты труда)	Отменен
Обязательный взнос в Государственный фонд занятости (1 % от фонда оплаты труда)	Отменен
Налог на дивиденды (15 %)	Отменен
Налог на доходы страховых организаций (30 % доходов минус расходы)	Отменен
Местный сбор за осуществление охоты и рыболовства (ставки устанавливались на основе умножения базовой величины на коэффициенты)	Отменен
2008 г.	
Особый налог на операции с ценными бумагами (40 % доходов минус расходы)	Ставка снижена с 40 % до 24 %
Сбор с пользователей автомобильных дорог (1 % выручки) <i>(оборотный налог)</i>	Отменен
Местные сборы с пользователей <i>(из прибыли)</i>	Отменены
<ul style="list-style-type: none"> • за осуществление торговли на территории соответствующей административно-территориальной единицы; • за осуществление строительства объектов на территории соответствующей административно-территориальной единицы; • за размещение наружной рекламы на иностранных языках, а также зарегистрированных товарных знаков на иностранных языках (ставки устанавливались на основе умножения базовой величины на коэффициенты)	
Взносы в фонд развития строительной науки (0,25 % оценочной величины расходов)	Отменены

2009 г.	
Налог на приобретение автотранспортных средств	Ставка снижена с 5 % до 3 %
Особый налог на операции с ценными бумагами (24 % доходов минус расходы)	Отменен
Упрощенная система налогообложения	Ставки снижены: <ul style="list-style-type: none"> • с 10 % до 8 % (без НДС); • с 8 % до 6 % (с НДС); • с 20 % до 15 % (валовый доход)
Местный налог с продаж	Единый налог на продажи местных и импортируемых товаров по ставке 5 % (ранее – 5 % и 15 % соответственно)
Местный налог на услуги	Ставка снижена с 10 % до 5 %
Подоходный налог	Переход на твердую ставку 12 % (ранее – прогрессивная шкала налогообложения с максимальной ставкой 30 %)
2010 г.	
Платежи в Фонд поддержки производителей сельскохозяйственной продукции, продовольствия и аграрной науки (<i>оборотный налог</i>)	Ставка снижена с 2 % до 1 %
Налог на приобретение автотранспортных средств (3 % цены автотранспортного средства)	Отменен
Местный налог с продаж (5 % от оборота по реализации)	Отменен
Местные сборы с пользователей за парковку (стоянку) в специально оборудованных местах (ставки устанавливались на основе умножения базовой величины на коэффициенты)	Отменены
Налог на добавленную стоимость	Ставка увеличена с 18 % до 20 % (с целью компенсации потери доходов в связи с отменой вышеперечисленных налогов)
2011 г.	
Платежи в Фонд поддержки производителей сельскохозяйственной продукции, продовольствия и аграрной науки (1 % от оборотов по реализации) (<i>оборотный налог</i>)	Отменены
Местный налог на развитие территорий (3 % прибыли) (<i>из прибыли</i>)	Отменен
Местный налог на услуги (5 % от оборота по реализации)	Отменен
Экологический налог	Отменены три платежа в составе налога <ul style="list-style-type: none"> • Сбор за переработку нефти • Сбор за транзит нефти • Сбор за производство и/или импорт товаров, содержащих 50 % и более неустойчивых органических веществ
Сбор за ввоз на территорию Республики Беларусь озоноразрушающих веществ	Включен в состав экологического налога
Сбор за выдачу разрешений на проезд транспортных средств Республики Беларусь по территории иностранных государств	Включен в состав государственной пошлины

Источники: Подборка данных, составленная экспертами Всемирного на основании информации Минфина, Минтруда, базы нормативно-правовых актов.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.1. Налоговые льготы, предоставленные сельскохозяйственному сектору (2009 год, в миллионах бел. руб.)

Налоги и обязательные платежи	Налоги и обязательные платежи ПРИ ОТСУТСТВИИ льготного статуса			Налоги и обязательные платежи ПРИ НАЛИЧИИ льготного статуса		Оценочный размер налоговых льгот
	Налоговая база	Ставка налога %	Сумма налога	Налоговая база	Ставка налога %	
Налог на прибыль	-52 946	24%	-	2 247		-2 247
Налог на недвижимость	48 453 638	1%	484 536	1 166		483 370
НДС	99 969 846	20%	883 554	-41 315	10%	924 869
Местные налоги	-52 946	max 3%	-	553		-553
Платежи в Фонд поддержки производителей сельскохозяйственной продукции, продовольствия и аграрной науки и Дорожный фонд	9 969 846	1%	99 698	1284		98 414
Инновационные фонды	9 943 710	0,25%	11454	11454	0,25	0
Единый налог для производителей сельскохозяйственной продукции				196 093	2%	-196 093
Платежи в Фонд социальной защиты населения	288 879	34%	982 219	866 664	30%	115 555
ИТОГО			2 461 461	1 038 146		1 423 315

Источник: Институт системных исследований в АПК НАН Беларуси.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.2. Недопоступление налоговых доходов от сельскохозяйственного сектора (2005–2009 годы, в миллионах бел. руб.)

Налоги/платежи	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	Доля в общей сумме в 2009 г., %
НДС	398 449	440 447	524 354	678 117	924 969	65%
Налог на недвижимость	272 229	336 964	394 810	428 958	483 370	34%
Платежи в Фонд поддержки производителей сельскохозяйственной продукции, продовольствия и аграрной науки и Дорожный фонд	136 133	163 644	198 728	178 305	98 414	7%
Платежи в Фонд социальной защиты населения	80 849	64 099	93 901	119 247	115 555	8%
Местные налоги и сборы		-1 149	-2 286	11 575	-553	0%
Налог на прибыль	-9 218	-4 915	-3 325	126 848	-2 247	0%
Единый налог для производителей сельскохозяйственной продукции	-76 940	-91 401	-113 964	-174 379	-196 093	-14%
Чрезвычайный налог и платежи в Государственный фонд занятости	45 924	56 923	-	-	-	-
ИТОГО	847 426	964 612	1 092 218	1 368 671	1 423 415	100%

Источники: Всемирный банк (2009_б) – данные за 2005–2007 годы; расчеты Института системных исследований в АПК НАН Беларуси – данные за 2008–2009 годы.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.3. Субсидии, полученные сельскохозяйственными предприятиями в Беларуси, и уплаченные ими налоги (млрд. бел. руб.)

	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Доходы сельскохозяйственных предприятий	5 634	6 324	7 338	10 133	11 173
Расходы сельскохозяйственных предприятий	6 646	8 058	9 421	13 193	14 365
Чистая прибыль сельскохозяйственных предприятий	765	944	999	1 806	1 230
в том числе от реализации товаров, работ и услуг	407	316	71	617	-22
Субсидии, полученные сельскохозяйственными предприятиями *	2 222	3 100	3 935	4 303	5 226
Налоги и сборы, уплаченные сельскохозяйственными предприятиями	227	228	226	267	261
Чистые субсидии, полученные сельскохозяйственными предприятиями **	1 995	2 872	3 709	4 036	4 965
<i>Справочно</i>					
Доля чистых субсидий в доходах сельскохозяйственных предприятий, %	35	45	51	40	44
Доля чистых субсидий в расходах сельскохозяйственных предприятий, %	30	36	39	31	35
Доля чистых субсидий в чистой прибыли сельскохозяйственных предприятий, %	261	304	371	224	404

Источники: Расчеты экспертов Всемирного банка на основании данных Минфина, Минсельхозпрода, Белстата и Института системных исследований в АПК НАН Беларуси.

* Оценено как разница между общими бюджетными расходами на сельское хозяйство и расходами на меры «зеленой корзины»

** Субсидии за вычетом налогов и сборов.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.4. Структура расходов бюджета на сельское хозяйство по классификации ВТО (млрд. бел. руб.)

Меры	2008 г.			2009 г.			2010 г.		
	Итого	Республ. бюджет	Местные бюджеты	Итого	Республ. бюджет	Местные бюджеты	Итого	Республ. бюджет	Местные бюджеты
А. Меры государственной поддержки – «зеленая корзина»	387,6	212,5	175,1	402,2	242,1	160,1	625,9	425,2	200,7
ассигнования на осуществление мероприятий по преодолению последствий аварии на ЧАЭС	129,8		129,8	133,8		133,8	143,9		143,9
капитальные вложения на строительство мелиоративных систем	0,0			0,0			106,0	106,0	
компенсация потерь от гибели посевов	60,7	60,7		21,3	21,3		10,0	10,0	
противоэпизоотические мероприятия	0,0			0,0			13,4	13,1	0,3
финансирование науки, образования, повышение квалификации кадров	38,2	38,2		86,6	86,6		102,5	100,1	2,4
создание информационных систем	3,6	3,6		2,5	2,5		8,3	8,3	
доплаты к заработной плате молодым специалистам	0,0			1,0	1,0		9,9	9,9	
проведение республиканских и областных соревнований в АПК	7,5	7,5		8,4	8,4		11,6	10,0	1,6
приобретение лабораторного оборудования для исследования животных, кормов и продуктов	0,0			3,0	3,0		7,8	7,8	
техническое переоснащение станций техобслуживания	0,0			0,0			16,7	16,7	
мероприятия по НИОКР, противопоаводковые мероприятия, мониторинг плодородия почв	75,9	75,9		80,1	80,1		105,4	83,2	22,2
другие (бюджетные организации, апробация посевов и др.), в том числе:	71,9	26,6	45,3	65,5	39,2	26,3	90,4	60,1	30,3
удешевление стоимости работ по измерению устройств выравнивания электропотенциалов	0,0			0,0			0,4		0,4
покрытие (возмещение) убытков ветсанутильзаводов	0,0			0,0			0,5		0,5
функционирование Гостехнадзора, ИВЦ и др.	0,0			0,0			0,4		0,4
содержание бюджетных организаций	0,0			0,0			85,6	56,6	29,0
расходы по проведению апробации посевов, агрохимическое обслуживание	0,0			0,0			3,5	3,5	

В. Меры государственной поддержки – «желтая корзина»	4 289,6	2 690,9	1 598,7	5 277,9	3 492,8	1 785,1	4 579,3	3 104,0	1 475,3
В1. Меры без привязки к конкретному сельскохозяйственному продукту	3 293,2	1 984,9	1 308,3	4 571,1	3 006,9	1 564,2	4 164,9	2 738,0	1 426,9
повышение плодородия почв (минеральные удобрения, средства защиты растений)	690,6	597,3	93,3	1 117,4	839,5	277,9	1 121,8	783,8	338,0
субсидии на возмещение сельскохозяйственным товаропроизводителям, организациям АПК и крестьянским (фермерским) хозяйствам, сельскохозяйственным потребительским кооперативам части затрат на уплату процентов по инвестиционным кредитам на срок от 2 до 10 лет	0,0			56,8		56,8	0,0		
увеличение уставных фондов агропромышленных предприятий, приобретение имущества, либо прав владения имуществом (доли в уставном капитале)	0,0			3,5	3,5		0,0		
капитальные вложения на реконструкцию и восстановление мелиоративных систем	268,0	268,0		254,6		254,6	234,5	234,5	
частичная или полная бюджетная компенсация стоимости материально-технических ресурсов, используемых в агропромышленном производстве, в том числе:	2 061,9	1 069,9	992,0	2 815,8	2 120,1	695,7	2 232,9	1 674,2	558,7
субсидии на дизельное топливо, использованное на проведение сезонных сельскохозяйственных работ	203,8	51,3	152,5	208,7	199,0	9,7	83,6		83,6
субсидии на удешевление и приобретение сельскохозяйственной техники и оборудования	318,0	318,0		560,2	560,2		542,4	526,0	16,4
субсидии на закладку и уход за многолетними насаждениями	0,0			0,0			20,5	16,2	4,3
субсидии на поддержку племенного животноводства (птицеводства)	0,0			0,0			29,9	19,3	10,6
другие субсидии на поддержку животноводства (строительство ферм, комплексов, птицефабрик)	0,0			0,0			88,5	34,5	54,0
прочие (компенсация процентов по кредитам банков, погашение кредитов под гарантии правительства и облисполкомов), в том числе:	1 540,1	700,6	839,5	2 046,9	1 360,9	686,0	1 468,0	1 078,2	389,8
компенсация процентов по кредитам банков	0,0			0,0			1 007,0	969,9	37,1

развитие сельскохозяйственной отрасли государственного природоохранного учреждения «Национальный парк "Беловежская пуща"»	0,0		0,0		14,2	14,2
возврат бюджетных ссуд, бюджетных займов	0,0		0,0		-12,1	-12,1
платежи Правительства Республики Беларусь в качестве гаранта по кредитам, выданным банками Республики Беларусь	0,0		0,0		15,0	15,0
удешевление стоимости определения качества кормов и проведения проб качества молока	0,0		0,0		1,7	1,7
погашение задолженности по кредитам, выданным организациям, уполномоченным на закупки сельскохозяйственной техники, и поставку ее производителям с/х продукции на условиях долгосрочной аренды (лизинга) – облагросервисы	0,0		0,0		216,9	68,2 148,7
приобретение и удешевление стоимости семян	0,0		0,0		59,2	23,0 36,2
ремонт и сезонное техническое обслуживание тракторов, комбайнов, зерноочистительно-сушильного оборудования, других с/х машин, узлов и агрегатов	0,0		0,0		51,1	51,1
приобретение других товарно-материальных ценностей	0,0		0,0		32,5	32,5
погашение кредитов на ремонт техники, ГСМ, СЗР, семена	0,0		0,0		82,5	82,5
прямые бюджетные выплаты производителям (надбавки на продукцию, закупаемую у населения, поддержка крестьянских (фермерских) хозяйств)	49,7	49,7	43,8	43,8	45,5	45,5
прочие (субсидии и компенсации областного бюджета), в том числе:	223,0	223,0	279,2	279,2	530,2	530,2
финансовая помощь	0,0		0,0		289,1	289,1
погашение задолженности по ссудам на ГСМ и молокоперерабатывающим организациям	0,0		0,0		176,1	176,1
реконструкция и текущий ремонт производственных объектов	0,0		0,0		35,0	35,0
удешевление стоимости комбикормов	0,0		0,0		30,0	30,0

В2. Меры с привязкой к конкретному сельскохозяйственному продукту:	996,4	706,0	290,4	706,8	485,9	220,9	414,4	366,0	48,4
субсидии на продукцию растениеводства – всего, из них:	622,3	608,8	13,5	554,6	335,2	219,4	388,3	341,7	46,6
зерновые и зернобобовые (комбайны, зернотока, строительство завода)	113,2	100,0	13,2	404,9	188,9	216,0	60,5	18,2	42,3
лен-долгунец	186,3	186,3		82,1	82,1		225,5	225,5	
картофель	31,0	31,0		1,3		1,3	4,3		4,3
прочие (сах. свекла, фитопрепараты, плодоводство, овощеводство)	291,8	291,5	0,3	66,3	64,2	2,1	98,0	98,0	
рыбу	15,8	15,8		3,7	3,7		10,6	10,6	
другие виды продукции животноводства	55,0	55,0		98,2	98,2		0,0		
другие субсидии на поддержку животноводства	289,2	13,8	275,4	19,6	19,6				
субсидии на поддержку производства семян элитных сортов	0,0			25,1	25,1				
прочие субсидии на продукцию растениеводства	14,1	12,6	1,5	5,6	4,1	1,5	15,5	13,7	1,8
ИТОГО ПОДДЕРЖКА (А+В)	4 677,2	2 903,4	1 773,8	5 680,1	3 734,9	1 945,2	5 205,2	3 529,2	1 676,0
«Зеленая корзина», %	8,3	7,3	9,9	7,1	6,5	8,2	12,0	12,0	12,0
«Желтая корзина», %	91,7	92,7	90,1	92,9	93,5	91,8	88,0	88,0	88,0

Источник: Минсельхозпрод и Институт системных исследований в АПК НАН Беларуси.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.5. Производительность труда и капитала в Беларуси: сельское хозяйство и другие отрасли экономики

	2000 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
ВВП, млрд. бел. руб. в ценах 2000 г.	9 134	11 969	13 094	14 403	15 642	17 237	17 272
Численность занятых, тыс. человек	4 441,0	4 316,3	4 403,0	4 457,5	4 505,0	4 594,4	4 625,7
Основной капитал, трлн. бел. руб. в ценах 2000 г.	86,6	90,1	91,9	94,2	95,7	98,6	100,5
Доля сельского хозяйства в ВВП, %	11,6	8,3	7,9	7,9	7,5	7,9	7,8
Доля занятых в сельском хозяйстве, %	14,1	10,7	10,5	10,2	9,8	9,5	9,5
Доля основных фондов сельского хозяйства, %	16,6	14,9	14,8	14,7	14,6	14,1	14,3
Производительность труда, млн. бел. руб. в ценах 2000 г. на 1 работника	1,69	2,15	2,24	2,50	2,66	3,12	3,07
Производительность труда в других отраслях экономики, млн. бел. руб. в ценах 2000 г. на 1 работника	2,12	2,85	3,06	3,31	3,56	3,82	3,80
Относительный уровень производительности труда в сельском хозяйстве, %	80	76	73	76	75	82	81
Производительность основного капитала в сельском хозяйстве, бел. руб.	0,074	0,074	0,076	0,082	0,084	0,098	0,094
Производительность основного капитала в других отраслях экономики, бел. руб.	0,112	0,143	0,154	0,165	0,177	0,187	0,185
Относительный уровень производительности основного капитала в сельском хозяйстве, %	66	52	49	50	47	52	51
Фондовооруженность в сельском хозяйстве, млн. бел. руб. в ценах 2000 г. на 1 работника сельского хозяйства	22,96	29,07	29,42	30,46	31,65	31,84	32,72
Фондовооруженность в других отраслях экономики, млн. бел. руб. в ценах 2000 г. на 1 работника	18,93	19,89	19,87	20,07	20,11	20,36	20,58

Источник: Расчеты экспертов Всемирного банка на основании данных Белстата.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3.1. Средняя величина тарифов на теплоснабжение (без НДС) и уровень возмещения затрат по категориям потребителей в номинальном выражении, доллары США/Гкал

Средний уровень тарифов на природный газ (без НДС) и уровень возмещения затрат по категориям потребителей в номинальном выражении, доллары США/тыс. м³

Категория потребителей	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г. (январь-август)
Жилые дома (домашние хозяйства)	61	67	81	116	99	95
	109%	116%	73%	64%	54%	45%
Промышленность	61	63	120	151	174	204
Средний тариф	61	63	117	148	168	195

*Средний уровень тарифов на электроэнергию (без НДС) и уровень возмещения затрат по категориям потребителей в номинальном выражении, центры США/кВт*ч*

Категория потребителей	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г. (январь-август)
Жилые дома (домашние хозяйства)	3,60	4,12	5,02	6,09	5,39	5,46
	93%	93%	80%	82%	74%	62%
Промышленность	5,98	7,01	9,36	10,78	10,19	11,68
	154%	158%	148%	145%	140%	133%
Бюджетные организации	4,70	5,56	8,03	10,29	9,83	10,93
	121%	125%	127%	138%	135%	125%
Непромышленные потребители	6,30	7,48	9,92	11,29	10,77	12,16
	163%	168%	157%	152%	148%	139%
Средний тариф	5,32	6,22	8,22	9,68	9,03	3,93
	137%	140%	130%	130%	124%	45%

Источники: Минэнерго, расчеты экспертов Всемирного банка.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3.2. Методика оценки социальных последствий повышения тарифов

Методика, применяемая для оценки воздействия на благосостояние населения повышения тарифов, была разработана Фрейдом и Валичем (Freud and Walich) в 1995 году. Она основана на работе «Повышение тарифов на энергию для домохозяйств в Польше: Кто выигрывает? Кто теряет? Исследование Всемирного банка по вопросам политики 1495» (Rising Households' energy prices in Poland: Who gains? Who loses? World Bank Policy Research Working Paper 1495).

Снижение уровня благосостояния для каждого домохозяйства рассчитывается по формуле:

$$\text{Потери} = Q_0(p_1 - p_0)(1 + e^*(p_1 - p_0)/2p_0),$$

где потери – денежное выражение потерь домашних хозяйств в результате повышения тарифов, Q – объем потребления, p – цена, e – эластичность спроса по цене. Индекс 0 обозначает период, предшествующий повышению цен, индекс 1 – период после изменения цен. Поскольку объем потребления коммунальных услуг домашними хозяйствами не доступен в базе данных Выборочного обследования доходов и расходов домашних хозяйств, потери рассчитываются на основании данных о расходах на коммунальные услуги (из Выборочного обследования доходов и расходов домашних хозяйств) и тарифов для бытовых потребителей следующим образом:

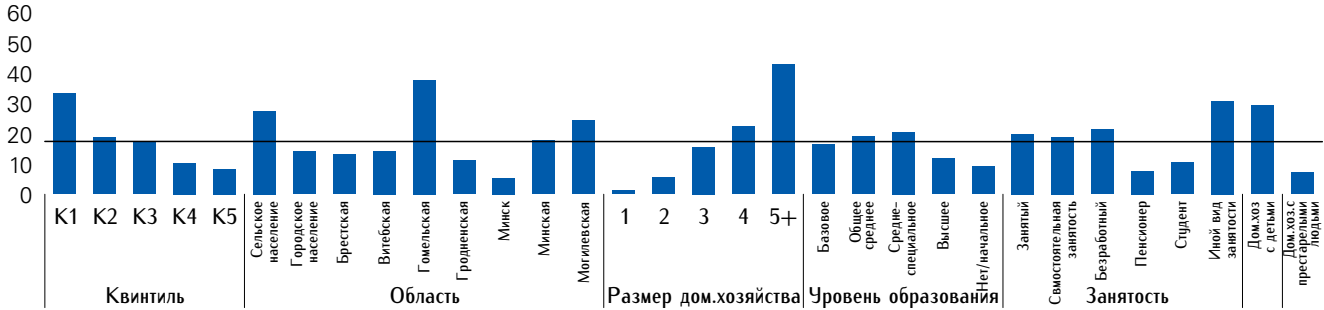
$$\text{Потери} = \text{EXP}_0[(p_1 - p_0)/p_0] * (1 + e^*(p_1 - p_0)/2p_0),$$

где EXP – расходы домашних хозяйств на анализируемый вид коммунальных услуг. В рамках анализа нами было использовано три различных уровня эластичности (e): 0, -0,4 и -0,285.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4.1. Охват пособиями отдельных групп домашних хозяйств в 2009 году

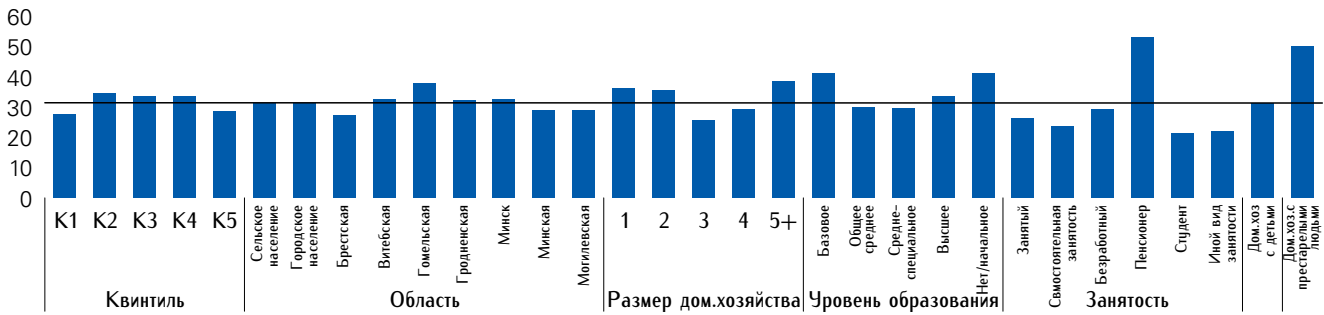
Льготы с высокой адресностью

в процентах



Льготы с низкой адресностью

в процентах



Источник: Выборочное обследование доходов и расходов домашних хозяйств, 2009 год.

