



**CASE Belarus**  
**Discussion Papers**

# 30 ЛЕТ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ: ПЯТЬ КЛЮЧЕВЫХ УРОКОВ ДЛЯ БЕЛАРУСИ

Серж Навродский, Александр Олехнович, Изабела Стычыньска,  
Кшиштоф Гловацки, Ярослав Ненеман, Павел Свяневич, Анджей  
Рачко, Катерина Каруньска<sup>1</sup>

## РЕЗЮМЕ

Белорусская экономика находилась в состоянии стагнации в 2011 – 2015 годах после 15 лет высоких среднегодовых темпов роста. В 2015 году белорусская экономика впала в рецессию, первую с 1996 года, и пережила как циклические, так и структурные спады. С 2015 года правительство Беларуси и Национальный банк Республики Беларусь предоставляют экономическим реформам шанс благодаря постепенным, но в то же время постоянным действиям, направленным на поддержание макроэкономической стабильности и экономической либерализации. Похоже, что в 2015–2018 гг. руководство страны провело больше преобразований, чем в предыдущие 24 года, начиная с 1991 г. Поскольку относительный уровень благосостояния в Беларуси в настоящее время составляет 64% от среднего показателя в странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ), Беларуси необходимо создать более прочный фундамент устойчивого роста за счет ускорения осуществления институциональных преобразований, прежде всего за счет ликвидации существующих административных механизмов неэффективного распределения ресурсов.

Основываясь на опыте экономических преобразований в странах ЦВЕ, мы выделили пять уроков для текущих экономических реформ Беларуси, с которыми страна все еще сталкивается сегодня: сохранение макроэкономической стабильности, реструктуризация и совершенствование управления государственных предприятий, развитие финансового рынка, повышение эффективности налогообложения и более глубокая фискальная децентрализация.

<sup>1</sup> Серж Навродский – президент CASE Belarus, Александр Олехнович - вице-президент CASE Belarus, Изабела Стижинска - президент CASE, Кшиштоф Гловацки – экономист CASE, Ярослав Ненеман – бывший заместитель министра финансов Польши, Павел Свяневич – профессор Варшавского университета, Анджей Рачко – бывший министр финансов и член Совета директоров Национального банка Польши, Катерина Каруньска – экономист CASE.

## ВВЕДЕНИЕ

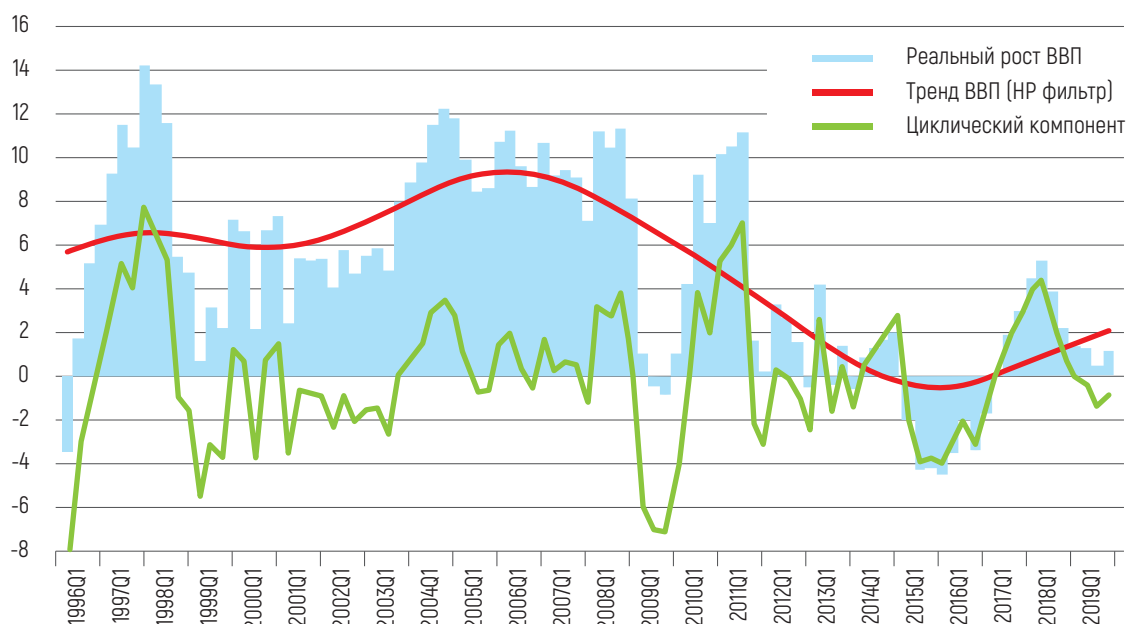
Опыт стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) может быть очень полезен для Беларуси в данный момент. Сегодня, спустя 30 лет после начала экономических преобразований, уровень относительного благосостояния во всех постсоциалистических странах Центральной и Восточной Европы выше, чем в так называемые времена социализма. Несмотря на то, что страны ЦВЕ не являются полностью однородной группой, они имеют общий опыт экономических преобразований. Сегодня очевидно, что страны, которые начали реформы раньше и действовали последовательно и быстро, достигли наибольших успехов. Непрерывное развитие институциональной среды и структурной конкурентоспособности являются ключевыми элементами экономического перехода в ЦВЕ для обеспечения сближения с экономиками Западной Европы. Польша была пионером экономических преобразований, начатых в 1989 г., и достигла одного из лучших экономических и социальных результатов среди почти 30 постсоциалистических стран. Институциональная составляющая польских экономических реформ является наиболее долгосрочной по своей природе, как с точки зрения ее реализации, так и ее последствий, все еще продолжающихся в настоящее время.

## 1. ОСОБЕННОСТИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ БЕЛАРУСИ В 2014-2019 ГОДАХ И НЕОБХОДИМОСТЬ ДАЛЬНЕЙШИХ РЕФОРМ

После экономического кризиса 2014 г. власти Беларуси изменили макроэкономическую стратегию и поддержали дальнейшие экономические преобразования. Фактически, руководство в 2015–2018 гг. провело больше преобразований, чем в предыдущие 24 года, начиная с 1991 г. Среди ключевых изменений были таргетирование денежной базы (МВФ, 2018 г.), сокращение мягких бюджетных ограничений (Крук, 2019 г.), сокращение чрезмерной занятости в госпредприятиях (ГП) и ограничение роста номинальной заработной платы в пределах производительности в ГП (Чубрик, 2019 г.).

В результате экономический рост в Беларуси снизился и оставался на уровне 2-3% в год в 2017-2019 гг. Белорусская экономика находилась в состоянии стагнации в 2011 – 2015 гг. после 15 лет высоких среднегодовых темпов роста. В 2015 г., после четырех лет стагнации, белорусская экономика впала в рецессию, первую с 1996 г., и пережила как циклические, так и структурные спады. (Рис. 1). В связи с увеличением циклического компонента в 2010-2011, 2014 и 2017-2018 гг. Беларусь вернулась к реальным темпам роста с 2017 г. (+ 2,5%). Тот факт, что экономика Беларуси впервые столкнулась как с циклическими, так и со структурными спадами одновременно, свидетельствует о том, что характер кризиса декабря 2014 г. был более фундаментальным и отличался от тех, с которыми сталкивались ранее.

Рис. 1. Реальный рост ВВП Беларуси в 1996-2019 гг. и его составляющие, %, кв./кв.

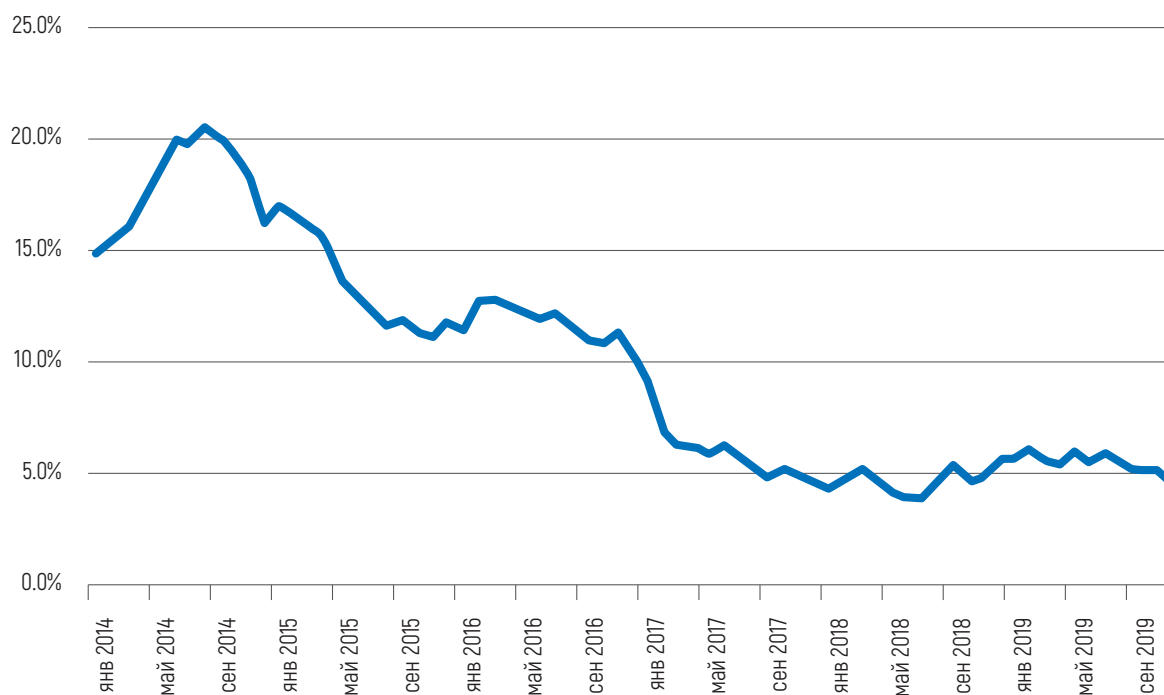


Источник: собственные расчеты, основанные на данных Национального статистического комитета РБ

**Рецессия 2014-2015 гг. потребовала от правительства использовать различные наборы инструментов стимулирования роста после 2015 г., иногда противоречащие друг другу.** Преодоление структурной рецессии побудило провести ряд структурных (институциональных) реформ в 2015-2016 гг., в основном либерализацию (упрощение административной и нормативной бизнес-среды; см., например, Крук, 2019 г.) и макроэкономическую стабилизацию как результат ужесточения денежно-кредитной политики (Национальный Банк Республики Беларусь (НБРБ) ввел монетарное таргетирование в 2015 г. в рамках стратегии внедрения инфляционного таргетирования; базовая процентная ставка НБРБ выросла с 20 до 25% в начале 2015 г.). Борьба с циклическим спадом включала стимулирование внутреннего спроса в 2017–2018 гг., поддерживаемая увеличением сбережений и инвестиций (Крук, 2019 г.).

**Экономический рост в 2017-2019 гг. был в основном вызван внутренним спросом (более всего, потреблением), в то время как чистый экспорт отрицательно сказался на ВВП.** В течение всего периода восстановления роста начиная с 2017 г., потребление домашних хозяйств стимулировало рост ВВП при меньшем вкладе валового накопления основного капитала (ИПМ, 2019 г.). Однако из-за высокой чувствительности спроса на импорт к росту внутреннего спроса в Беларуси чистый экспорт показал отрицательную динамику в 2017–2019 гг. в отличие от 2015–2016 гг. (Крук, 2019 г.). Рост спроса также способствовал ускорению инфляции в конце 2018 – начале 2019 гг. (Рис. 2)

**Рис. 2. Индекс потребительских цен в Беларуси в 2014-2019 гг., %, г./г**



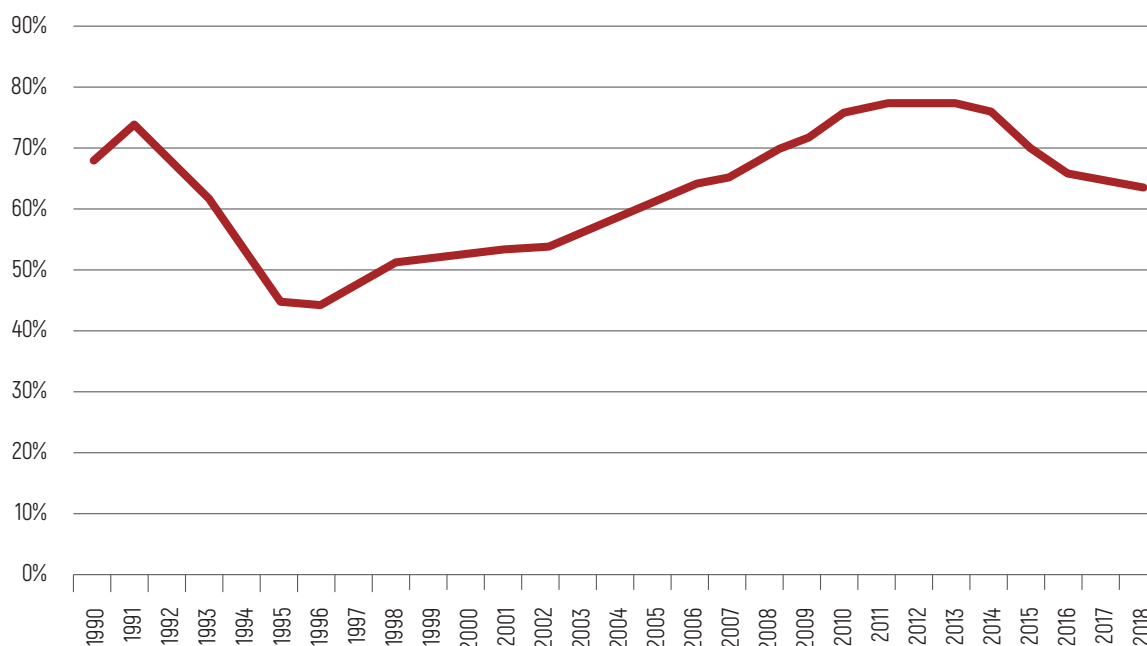
Источник: собственные расчеты, основанные на данных Национального статистического комитета РБ.

**Для создания более прочного фундамента для устойчивого роста, белорусским властям нужно ускорить осуществление институциональных преобразований, в первую очередь путем устранения существующих административных механизмов неэффективного распределения ресурсов.** Существуют четкие различия в правилах игры для двух секторов белорусской экономики: государственного и частного. Государственный сектор экономики (негласно) обеспечивает занятость, а также масштабы производства, бюджет и внешнеторговые потоки (см., например, Dobrinsky et al., 2016 или IMF, 2018). Частный сектор экономики Беларуси в настоящее время рассматривается властями в основном как драйвер роста (см, например, Крук, 2019 г.). Критерии эффективности, конкурентоспособности и возможности для роста должны быть дополнительно унифицированы для обоих секторов наряду с введением жестких бюджетных ограничений для государственных предприятий и государственных банков для обеспечения более устойчивого экономического роста в Беларуси. Опыт стран Центральной и Восточной Европы может быть очень полезен для Беларуси в данный момент.

## 2. ОПЫТ СТРАН ЦВЕ: ОСНОВНЫЕ ДОСТИЖЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ

**Отставание Беларуси от стран ЦВЕ в настоящее время увеличивается. С 2012 г. наблюдается тенденция к снижению ВВП на душу населения (рассчитанного по паритету покупательской способности, ППС) по сравнению со странами ЦВЕ.** Несмотря на рост ВВП в Беларуси в 2017-2018 гг., уровень относительного благосостояния в Беларуси по сравнению со странами ЦВЕ продолжал снижаться, хотя и более медленными темпами. Всего в 2013-2018 гг. Беларусь потеряла около 15 процентных пунктов относительно относительного благосостояния в странах ЦВЕ (Рис. 3).

**Рис. 3. ВВП Беларуси на душу населения (ППС, в постоянных ценах 2011 г. в USD) в 1990-2018 гг. в среднем от стран ЦЕБ (Центральная Европа и Балтия).**



Источник: собственные расчеты, основанные на данных базы данных World Development Indicators

**Несмотря на то, что страны ЦВЕ не являются полностью однородной группой, они имеют общий опыт экономических преобразований.** Опираясь на необходимость обуздания высокой инфляции и отсутствие основ рыночной экономики в начале

1990-х годов, преобразование подталкивалось комбинацией (1) программ макроэкономической стабилизации, (2) созданием хорошо функционирующих институциональных структур, (3) устранением контроля над ценами и значительным сокращением государственных субсидий, (4) реструктуризацией и приватизацией государственных предприятий, и (5) либерализацией внешней торговли и финансового сектора (Matyska, Potocka, and Samecki, 2019). Более поздние этапы преобразований и все еще продолжающийся в настоящий момент процесс сближения с западноевропейскими экономиками основаны на развитии структурной конкурентоспособности и надлежащей институциональной среды (Grela, et al., 2017).

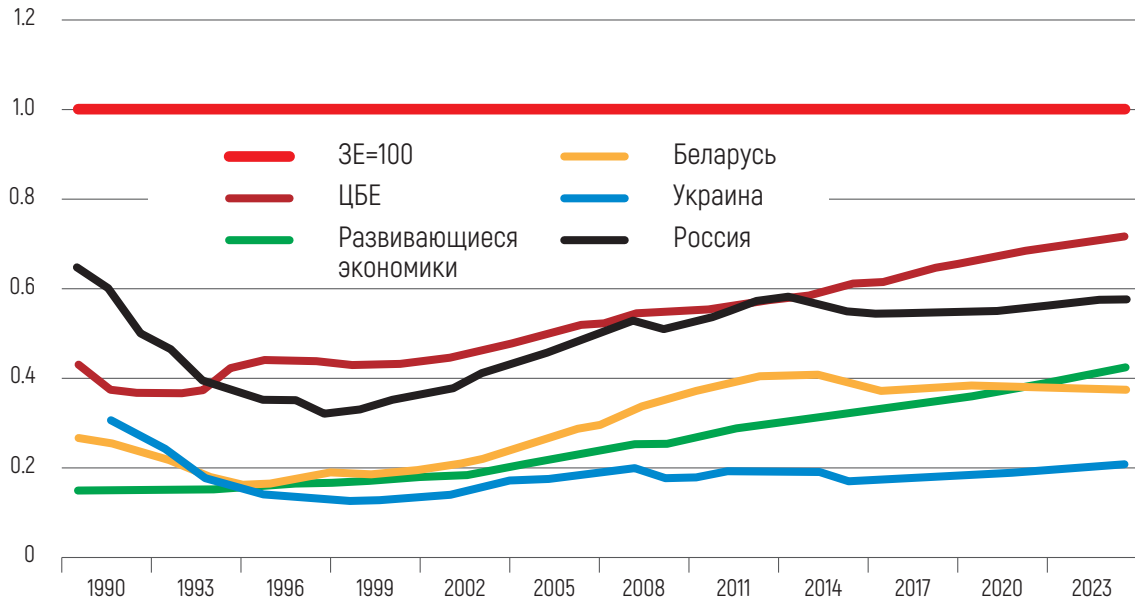
**В результате начального этапа реформ уровень инфляции в странах ЦВЕ значительно снизился, в среднем примерно 100% в 1990 г. до менее 10% в 1998 г. В то же время приток иностранных инвестиций, вызванный реформами, стал причиной дефицита счета текущих операций в ЦВЕ до примерно 2007-2008 гг.** Несмотря на то, что странам ЦВЕ удалось сократить отставание от уровня развития западных стран, постоянный дефицит счета текущих операций увеличил уровень внешней задолженности стран ЦВЕ и повысил их уязвимость к внешним потрясениям. Как следствие, страны ЦВЕ (за исключением Польши) оказались в числе наиболее сильно пострадавших от кризиса 2008 г. со средним снижением ВВП примерно на 14% в 2009 г. (Matyska, Potocka, and Samecki, 2019).

**Полная конвергенция с западноевропейскими странами пока еще не достигнута, но можно утверждать, что экономические преобразования в ЦВЕ дали положительные результаты по сравнению с другими развивающимися странами, включая большинство экономик бывшего Советского Союза<sup>2</sup>.** В частности, как показано на рис. 4, реформы привели к значительному и постоянному улучшению благосостояния, при этом разрыв между странами ЦВЕ и Западной Европы<sup>3</sup> в среднем ВВП на душу населения сократился примерно на 30 процентных пунктов в период между 1990 и 2020 гг. В то же время технологические и организационные изменения, вызванные структурными реформами и улучшением управления государственными предприятиями (ГП), привели к значительному росту производительности труда во всех странах ЦВЕ (Рис. 5), что является важнейшим компонентом долгосрочной конкурентоспособности и конвергенции.

<sup>2</sup> Например, Беларусь, Украина и Россия

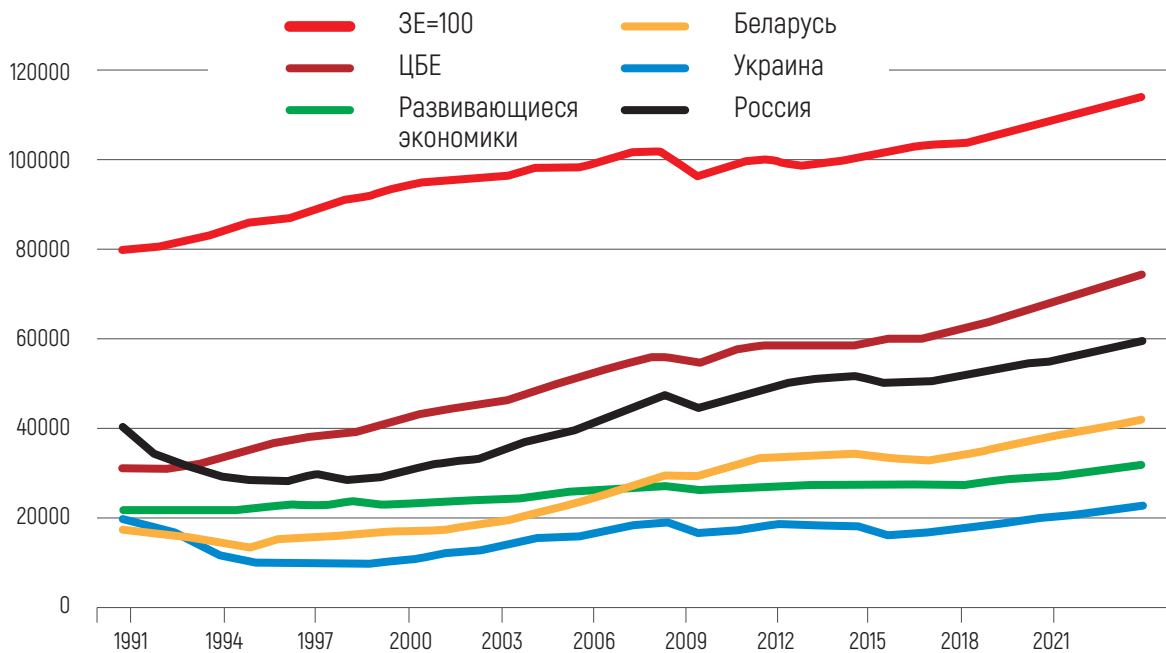
<sup>3</sup> Такие как: Австрия, Бельгия, Франция, Германия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Португалия, Испания

Рис. 4. ВВП на душу населения (ППС)



Источник: собственные расчеты, основанные на данных из IMF. World Economic Outlook Database.  
Примечание: ЗЭ=1

Рис. 5. Производительность на одного работника (ВВП, ППС)



Источник: ILO Statistics

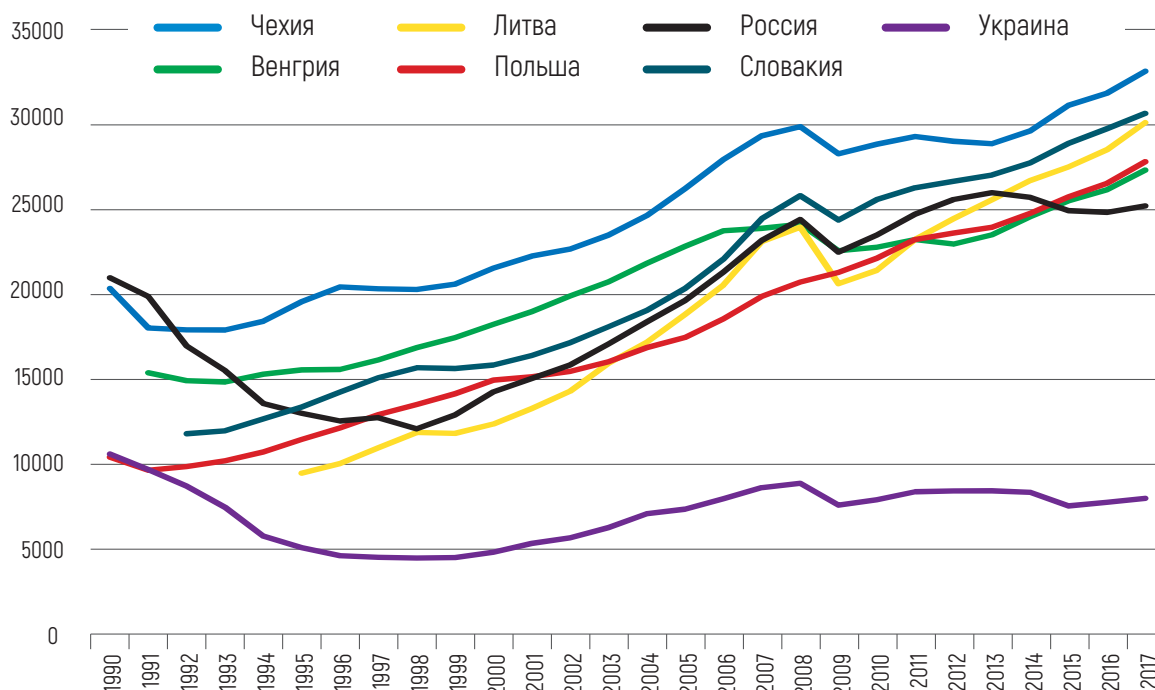


**В то время как вступление в ЕС в 2004 г. способствовало экономическим преобразованиям в странах ЦВЕ, ряд внутренних факторов имел решающее значение для относительного успеха экономической трансформации.** В частности, среди ключевых внутренних факторов, которые способствовали успеху преобразований, следует вспомнить: 1) решимость политических элит продолжать реформы, несмотря на их непопулярность и краткосрочные трудности, 2) быстрорастущий частный сектор, а также 3) значительные улучшения в качестве образования, особенно на уровне высшего образования.

### 3. ПРИМЕР ПОЛЬШИ: КЛЮЧЕВЫЕ ДОСТИЖЕНИЯ

**Польша начала экономические реформы в 1989 г. как страна с плановой экономикой и авторитарической политической системой.** В течение четырех предшествующих десятилетий экономика под управлением бюрократии, а не рынка, пришла к значительным макроэкономическим дисбалансам: высокому дефициту бюджета (7,4%), большой внешней долг, чрезмерная занятость, давление на заработную плату, острый дефицит товаров и инфляция, которая вскоре перешла в гиперинфляцию (640%) (Balcerowicz, 1995). Начальная ситуация была хуже, чем в большинстве других коммунистических стран, ВВП на душу населения завис в нижней части контрольной группы в 1990 г. (Рис. 6)

**Рис. 6. ВВП на душу населения, ППС, в постоянных ценах 2011 г. в USD)**



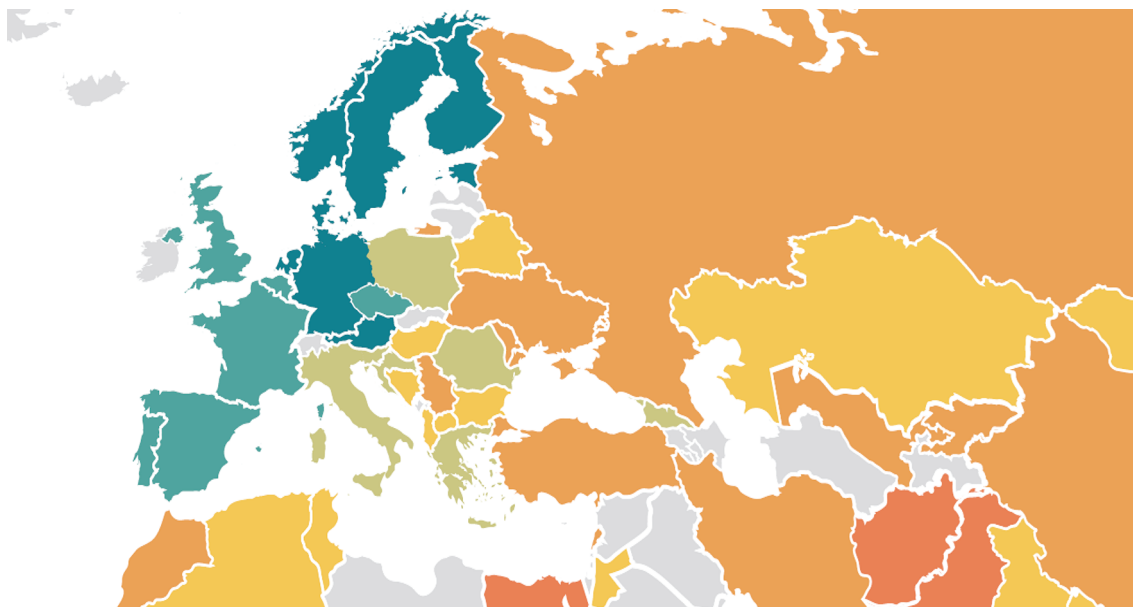
Источник: Мировой Банк (2019 г.)

**Восстановление экономики Польши было основано на глубоком и быстром реформировании и вскоре привело к тому, что ВВП на душу населения начал расти (Рис. 6).** Названные шоковой терапией, реформы состояли из трех направлений:

макроэкономической стабилизации, микроэкономической либерализации и институциональных преобразований. Макроэкономическая стабилизация, нацеленная на контролирование инфляции и восстановление устойчивости государственных финансов, осуществлялась путем ограничения денежной массы, введения контроля над заработной платой и отмены субсидий (например, на энергоносители). Цель микроэкономической либерализации состояла в том, чтобы заменить плановое принятие экономических решений набором экономических механизмов свободного рынка. Микроэкономическая либерализация включала введение свободы частного бизнеса, отказ от контроля цен, отказ от привилегированного положения ГП, либерализацию международной торговли, введение возможности обмена валют и создание благоприятных условий для иностранных инвестиций.

**Институциональная составляющая польских экономических реформ является наиболее долгосрочной, как с точки зрения времени на ее реализацию, так и ее позитивных последствий, которые все еще продолжают ощущаться в настоящее время.** Институциональные преобразования привели к восстановлению верховенства закона в качестве основополагающего принципа общественной жизни, включая экономическую деятельность. Верховенство закона, хотя и снижающееся в последнее время, проявилось в защите прав собственности, правовой определенности, разделении власти (включая систему сдержек и противовесов) и независимой судебной системы (Frye, 2001; World Justice Project, 2019 – Рис. 7).

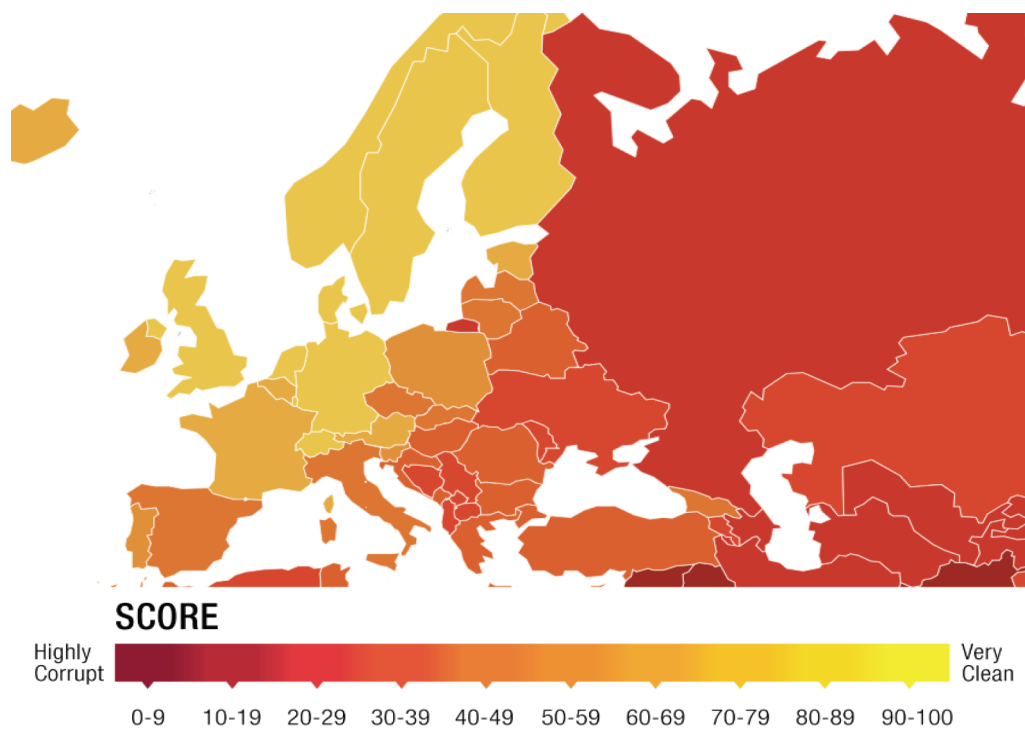
**Рис. 7. Индекс верховенства закона 2019 г. (Rule of Law Index)**



Источник: World Justice Project (2019)

Подобная образом, институциональная реформа привела к укреплению Центрального банка в качестве независимого института, принятию антимонопольного законодательства и развитию антикоррупционных механизмов (Рис. 8).

**Рис. 8. Индекс восприятия коррупции в 2018 г.**



Источник: Transparency International (2019)

## 4. КЛЮЧЕВЫЕ УРОКИ ДЛЯ БЕЛАРУСИ

Основываясь на опыте экономических преобразований в странах ЦВЕ, мы выделяем пять уроков для текущих экономических реформ, с которыми Беларусь все еще сталкивается сегодня: сохранение макроэкономической стабильности, реструктуризация и совершенствование управления государственных предприятий, развитие финансового рынка, повышение эффективности налогообложения и более глубокая фискальная децентрализация.

### УРОК 1. СОХРАНЕНИЕ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТАБИЛЬНОСТИ

Для обеспечения стабильности и устойчивости экономического роста в Беларуси необходимо укрепить макропруденциальные механизмы, и, что еще более важно, неэффективные механизмы административного распределения ресурсов должны уступить место более рыночным подходам.

**Макропруденциальные механизмы должны создать широкую дорогу для улучшения с точки зрения согласованного среднесрочного планирования и фискальных правил.** Для решения этих проблем фискальные правила должны быть скоординированы как на республиканском, так и на местном уровнях управления для обеспечения согласованности. Более того, должна быть введена граница долговой нагрузки, установленная на достаточно безопасном, но в то же время реалистичном уровне. В Польше, например, отношение долга к ВВП на уровне 60% закреплено в Конституции<sup>4</sup>, запрещающее центральным и местным органам власти брать кредиты или предоставлять гарантии выше этой суммы. И даже более, Закон о государственных финансах устанавливает долговые пороги в 55% и 60%, которые, если нарушены, запускают компенсационные меры, такие как запрет на повышение заработной платы или индексацию пенсий и обязательство подготовить корректирующий план (Głowacki and Poniatowski, 2017).

**Для рационализации расходной части бюджета щедрые субсидии предприятиям и домашним хозяйствам должны быть сокращены.** Они не только являются огромным бременем для государственного бюджета, но субсидии предприятиям (независимо от того, выделяются ли они непосредственно государственными органами или в форме перекрестных субсидий от более-менее прибыльных организаций, агентств, банков и т. д.) также оказывают искажающий эффект на конкуренцию и, тем самым, снижают производительность экономики.

<sup>4</sup> Статья 216, пункт 5.

**Иностранное заимствование, открывая дополнительные возможности для потребления и позволяя импортировать технологии, могут показаться выгодными в краткосрочной перспективе, но являются рискованными в долгосрочной перспективе.** В Польше рост потребления и инвестиций 1970-х годов, финансируемый за счет внешнего долга, привел к глубокому макроэкономическому дисбалансу десятилетия спустя, став фактором, способствующим падению коммунистического правительства. Вредные последствия внешнего долга также начинают оказывать давление на белорусскую экономику, поэтому любые будущие заимствования за рубежом должны быть тщательно обдуманы.

**Из-за разгоняющего инфляцию эффекта, рост заработной платы, превышающий рост производительности труда, является значительным фактором риска для макроэкономической стабильности.** Такой рост в основном обусловлен централизованно запланированными целевыми показателями заработной платы, которые, будучи неадекватным механизмом сопоставления роста заработной платы с ростом производительности труда, должны постепенно прекратить свое существование. В Польше контроль за заработной платой в начале 1990-х годов осуществлялся с помощью временного налога, получившего название *porówek*<sup>5</sup>, который первоначально применялся ко всем предприятиям, а затем исключительно к госпредприятиям.

**Наконец, как показывает экономическая теория и подтверждает опыт стран ЦВЕ, макроэкономическая стабилизация тесно связана с продолжающейся микроэкономической либерализацией.** Без максимизации эффекта от последней белорусская экономика будет продолжать потреблять больше, чем она может произвести, негативно влияя на бюджет или рискуя вызвать социальное недовольство в случае внешних сокращений. По этой причине правящим кругам Беларуси рекомендуется устранить контроль цен и предоставить равные возможности для всех участников рынка, как для частного, так и для государственного сегментов белорусской экономики.

## **УРОК 2. ПРОДОЛЖИТЬ РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ**

Пока государственные предприятия продолжают служить одним из основных инструментов реализации широкой социально-экономической политики в Беларуси, их зависимость от государственной поддержки создает фискальное давление и оказывает негативное влияние на долгосрочное развитие. Как показывает деятельность белорусских ГП в машиностроительном секторе, продолжающаяся государственная поддержка неэффективных компаний значительно ограничивает потенциал организационной и технологической инновационности, негативно влияя на долгосрочную конкурентоспособность и устойчивость всей экономики (Favaro et al., 2012). В этом свете, как подтверждает

<sup>5</sup> Инструмент официально назывался «налог на чрезмерные выплаты заработной платы» (*podatek od ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń*).

опыт стран ЦВЕ, несмотря на кратковременные трудности и различные побочные эффекты, требуется комплексная реструктуризация для преобразования неэффективных ГП в самодостаточные предприятия и создания условий, при которых конкуренция, регулируемая рыночными силами, может свободно работать (Richmond et al., 2019).

**Прежде всего, правила игры для государственных и частных предприятий должны быть уравнены, включая субсидирование, доступ к капиталу и отношение со стороны властей.** Поскольку белорусские ГП постоянно проигрывают частным предприятиям (IMF, 2017), продолжающаяся государственная поддержка, которую они получают, приводит к нерациональному распределению ресурсов и должна быть отменена. Вместо того, чтобы продолжать пользоваться гарантией деятельности вне независимости от результатов, ГП должны при необходимости подвергаться процедуре банкротства, и, в конце концов, должно быть принято антимонопольное законодательство, обеспечивающее равные условия в экономике.

**Реструктуризация ГП должна быть сфокусирована на укреплении корпоративного управления через четкое разделение между собственностью и управлением для повышения эффективности и прозрачности ГП.** Реструктуризация должна предусматривать: (1) четкое разграничение коммерческих и некоммерческих (например, социальных, культурных) целей ГП; (2) вывод из эксплуатации ненужных производственных активов (инфраструктура и оборудование) и непроизводственных активов (базы отдыха, медицинские центры, детские сады); и (3) сокращение избыточного распределения капитала. Более того, для устранения структурных недостатков операционной среды ГП необходимо создать единый государственный надзор за активами ГП и усилить наблюдательные советы, оценку фискальных рисков и необходимость подотчетности руководящих органов.

Для компенсации потенциальных недостатков и социальных последствий (главным образом сокращение рабочих мест) реструктуризации, этот процесс должен быть тесно скоординирован с широкими общими структурными реформами в Беларуси, в том числе, среди прочего, развитие финансового сектора, совершенствование учета и бухгалтерской отчетности, правовой и институциональной среды, профессионального образования, а также поддержку частного сектора и предпринимательства.

### **УРОК 3. РАЗВИТИЕ ФИНАНСОВОГО РЫНКА**

Процесс перехода от плановой экономики к системе свободного рынка должен изменить роль и функционирование финансовой системы. Главной целью реформы является преобразование существующих банков в финансовые институты, которые могли бы ре-

гулировать экономические отношения с помощью денежных инструментов. Опыт ЦВЕ четко показывает, что с точки зрения финансового развития важна последовательность шагов и быстрое создание критической массы изменений для воплощения в жизнь более эффективной финансовой структуры.

**Во-первых, должны быть созданы четкие единые рыночные правила игры для банков и других финансовых учреждений.** В соответствии с рыночными правилами, советы директоров, нацеленные на получение прибыли, должны применять в отношении кредитного риска политику, соответствующую рыночным нормам. Юридическое принятие рыночных правил ускоряет конкуренцию в финансовом секторе и открывает двери для частных банков и небанковских учреждений.

**Во-вторых, политика пруденциального контроля за банковским и небанковским финансовыми секторами позволяет избежать банкротства банков и укрепляет стабильность финансового сектора.** Объединение финансового надзора в Польше и других странах ЦВЕ в единый надзорный орган позволило создать мощный и независимый институт, ограничивающий рискованные аппетиты банков и финансовых компаний. Например, польский Департамент финансового надзора является организацией, финансируемой государством, и выступает и в качестве «одного окна» и органом по контролю за всеми сегментами польского финансового рынка. Считается, что польские банки оставались относительно здоровыми во время самого последнего глобального банковского кризиса благодаря мониторингу и быстрому реагированию на меры банковской ликвидности в разгар общего замедления экономической активности.

**В-третьих, интернационализация стала важным этапом преобразования финансового сектора ЦВЕ.** Разрешение иностранному финансовому капиталу поглотить местные банки и открыть новые финансовые учреждения повысило банковские стандарты, добавило свежий капитал, научило современному управлению, увеличило количество новых финансовых продуктов и современных технологий. Хотя высшее руководство в основном «импортировалось» вместе с иностранным капиталом, большая часть персонала иностранных банков нанималась на местном рынке труда. В результате этот процесс привел к значительному улучшению качества банковской рабочей силы и оказал положительное влияние на отечественные банки.

#### **УРОК 4. ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ**

В странах ЦВЕ уровень налоговой нагрузки составляет 30-40% ВВП. То, как система налогов и расходов спроектирована и работает, имеет большое значение для экономического благосостояния. Общественное обсуждение налогообложения сложно, потому что



общественное понимание налогов ограничено, и политики склонны чрезмерно использовать налоги в политических целях. Ошибки в налоговой системе имеют долгосрочные последствия, так как их очень трудно исправить - те, кто от них выиграет, будут противостоять изменениям. Некоторым странам (например, Словакии в 2004 г.) удалось провести комплексную реформу налоговой системы и взносов социального обеспечения, но в общем целом для стран ЦВЕ характерны лишь частичные изменения в налогах.

**Не существует налоговой системы, которая бы подходила всем, но опыт показывает, что хорошая налоговая система должна основываться на простоте, стабильности и прозрачности.** В большинстве налоговых правил простота возможна и желательна. Если продукт, услуга или деятельность подходят под налоговые льготы, необходимо точно определить их, что непросто. Как говорится: «Хороший налог – это старый налог». Каждое изменение в налогообложении, каждый переход с одного режима на другой связан с высокими затратами, а также снижением эффективности. Важно, чтобы правила были максимально понятными для каждого гражданина и бизнеса. Прозрачность повышает чувство справедливости у людей и, таким образом, помогает улучшить налоговую этику.

**Среди налоговых теоретиков и практиков существует консенсус, что хорошая налоговая система должна основываться на знаниях и должна пытаться сочетать эффективность и справедливость.** «Миррлиз ревю» (Mirrlees Review, Mirrlees et al., 2011) определяет 3 основных принципа современного налогообложения. Они относятся к Великобритании, но все еще имеют большое значение для менее развитых стран, включая страны ЦВЕ и Беларусь (Gomułka, Neneman, Muck, 2017). Первый – это нейтральность. За некоторыми исключениями (алкоголь, сигареты, топливо) схожие виды деятельности должны облагаться схожими налогами. Это касается товаров, услуг, сбережений, инвестиций и т. д. Следует всегда помнить, что люди реагируют на стимулы и будут пытаться приспособить свое поведение к знакам, которые посылает им налоговая система. В случае подоходного налога это означает налогообложение доходов из всех источников по более низкой единой ставке, вместо более сложной системы с дифференцированными ставками для каждого источника дохода плюс налоговые расходы, такие как НИОКР или новые инвестиции. Нейтралитет имеет еще одно большое преимущество: он снижает затраты на соблюдение требований и значительно ограничивает феномен уклонения от уплаты налогов.

**Второй основной принцип современной системы налогообложения – это прогрессивность.** За этим стоит не наказание людей высокими налогами, а справедливое распределение налогового бремени, чтобы те, кто находятся в лучшем положении, несли более высокую налоговую нагрузку. Необходимо учитывать взаимосвязь налогов и взносов социального страхования. Прямые расходы являются более прозрачными и, как

правило, гораздо более эффективными, чем налоговые расходы (например, сниженные ставки НДС). Следуя этому принципу, лучше иметь единую ставку НДС и перераспределять его через подоходный налог и налог на имущество, а также через прямые социальные трансферты.

## УРОК 5. УГЛУБЛЕНИЕ ФИСКАЛЬНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

В научной литературе имеются доказательства того, что более финансово децентрализованное государство функционирует лучше, чем централизованное. Несколько исследований (также проведенных в Европе) демонстрируют положительную корреляцию между финансовой децентрализацией и ростом ВВП, уровнем удовлетворенности местных жителей и отрицательную корреляцию с индексом коррупции. Децентрализация поощряет три важные ценности: 1) демократию (наличие местной выборной власти ограничивает всевластие центральной власти, а местные юрисдикции служат «школами демократии» для граждан); 2) участие (намного больше людей принимают непосредственное участие в принятии решений по решению проблем на местном уровне, например, в качестве инициатив или через выдвижение депутатов местных исполнительных органов, но также и местные органы власти ближе к гражданам, позволяя им оказывать прямое влияние, проводить консультации и участвовать в выработке политического курса); 3) эффективность – этот аргумент может быть обоснован несколькими доводами: (а) решения принимаются ближе к моменту получения результата, что улучшает точную оценку их результатов, (б) решения могут быть лучше приспособлены к конкретным местным условиям и предпочтениям, (в) различные решения в разных местах позволяют тестировать инновационные принципы. Опыт экономических преобразований в странах ЦВЕ показывает, что хорошая система финансирования местных юрисдикций должна основываться на ряде правил, которые в совокупности составляют сильную децентрализованную фискальную систему.

**Распределение задач между уровнями власти должно следовать принципу субсидиарности** (верхний уровень решает задачи, которые слишком сложны для нижнего уровня; верхние уровни помогают нижним уровням при выполнении их задач). При этом следует учитывать территориальную структуру государства (например, если есть много очень небольших муниципалитетов, более сложные задачи, относящиеся к социальным вопросам, вряд ли могут быть децентрализованы, что возможно в случае более крупных местных юрисдикций).

**Местные юрисдикции должны иметь источники дохода, адекватные их задачам. Большая часть местных доходов должна поступать из собственных источников, то есть таких, которые контролируются и собираются местными органами вла-**

**сти в течение неограниченного периода времени и которые связаны с местной экономикой (местная налоговая база).** Такое устройство имеет несколько положительных последствий: (а) это способствует подотчетности органов государственной власти перед местными жителями, (б) это способствует разумному уровню расходов (повышение местных налогов всегда политически сложно), (в) это позволяет сочетать местную финансовую политику с местными предпочтениями, (г) понижает давление на общий уровень государственных расходов (помогает устранить скрытые фискальные расходы), (д) это делает местные органы власти более заинтересованными в продвижение местной экономики.

**В то же время зависимость местных органов власти от местных доходов, вне зависимости от того, какие именно источники доходов образуют основу местных бюджетов, увеличивает неравенство между богатыми и бедными территориями.** Поэтому собственная система доходов должна сопровождаться переводами (грантами) в систему местного самоуправления, особенно выравнивающими грантами, поддерживающими местные юрисдикции с самой низкой налоговой базой. Система выравнивания должна учитывать не только уровень местной налоговой базы, но и разные потребности в расходах, связанных с различными социально-экономическими параметрами (например, плотность населения, возрастная структура и т.д.).

**Местные органы власти должны быть достаточно автономными в своих решениях о распределении расходов.** Большая часть трансфертов должна иметь характер грантов общего назначения, а не целевых (условных) трансфертов. Помимо ограничения автономии местных органов власти, использование целевых трансфертов как правило имеет политическую подоплеку.

**Финансовые доходы (продажа коммунальной собственности, займы у банков, выпуск местных облигаций) должны расходоваться не на текущие расходы, а только на инвестиционные проекты.** Правильное соотношение местной автономии и государственного надзора должно способствовать осмотрительной политике заимствований на местном уровне, позволяющей финансировать проекты развития, но предотвращающей чрезмерную задолженность.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

- ИПМ (2019) Макроэкономических прогнозов для Беларуси. Глобальный контекст и региональные риски. 24 апреля 2019 г.
- Крук, Д. (2019) «Белорусская экономика в середине 2019г.: итоги периода восстановительного роста», Belarusian Economic Research and Outreach Center, Policy Papers Series, PP no.69.
- Чубрик, А. (2019а) Цель–100. Зачем нам такой ВВП и причем здесь реформы, Медиазавтрак «Цель – 100. Зачем Беларуси такой ВВП и почему его нельзя напечатать».
- Balcerowicz, L. (1995). Socjalizm, kapitalizm, transformacja.
- Dobrinsky, R., Adarov, A., Bornukova, K., Havlik, P., Hunya, G., Kruk, D., and Pindyuk, O. (2016) 'The Belarus Economy: The Challenges of Stalled Reforms', The Vienna Institute for International Economic Studies, Research Report No. 413.
- Favaro, E., Smits, K. & Bakanova, M. (2012). Structural Challenges for SOEs in Belarus: A Case Study of the Machine Building Sector. Policy Research Working Paper; No. 6010. World Bank, Washington, DC. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/19871>
- Frye, T. (2001). Keeping Shop: The Value of the Rule of Law in Warsaw and Moscow.
- Głowacki, K. & Poniatowski, G. (2017). In-depth case study on the national implementation of coordinating mechanisms in Poland [in:] Begg, I. et al. (2017). Fiscal Rules and Other Rule-Based Mechanisms in Practice: Introduction to Case Studies of Four Member State. Access: [http://www.firstrun.eu/files/2017/04/D6.5\\_case\\_studies.pdf](http://www.firstrun.eu/files/2017/04/D6.5_case_studies.pdf)
- Gomułka St, Neneman J., Myck M. (2017), More for less: What tax system for Poland, mBank-CASE Seminar Proceedings No. 150/2017
- Grela, M., Majchrowska, A., Michałek, T., Mućk, J., Stażka-Gawrysiak, A., Tchorek, G. & Wagner, M. (2017). Is Central and Eastern Europe Converging Towards the EU-15?, NBP Working Papers 264, Narodowy Bank Polski, Economic Research Department, available at: [https://www.nbp.pl/publikacje/materialy\\_i\\_studia/264\\_en.pdf](https://www.nbp.pl/publikacje/materialy_i_studia/264_en.pdf)
- International Monetary Fund (2014). IMF Country Report No. 14/227. Republic Of Belarus. Selected Issues. July 2014

International Monetary Fund (2017). IMF Country Report No. 17/384. Republic Of Belarus. Selected Issues. December 2017

International Monetary Fund (2018) Republic of Belarus: Personnel report for 2018 consultations according to article IV. December 17, 2018.

Matyska, W., Potocka, M. & Samecki, P. (2019). 30 lat transformacji ekonomicznej w Europie Środkowej (30 Years of Transition in Central Europe), Natolin European Centre, Warsaw, available at: [http://www.natolin.edu.pl/pdf/zeszyty/Natolin\\_Zeszyty\\_63.pdf](http://www.natolin.edu.pl/pdf/zeszyty/Natolin_Zeszyty_63.pdf)

Mirrlees, J.; Adam, S.; Besley, T.; Blundell, R.; Bond, S.; Chote, R.; Gammie, M.; Johnson, P.; Myles, G.; Poterba, J. (2011) Tax by Design – The Mirrlees Review, Oxford University Press.

Richmond, C. J., Benedek, D., Cabezon, E, Cegar, B., Dohlman, P., Hassine, M., Jajko, B. Kopyrski, P., Markevych, M., Miniane, J.A., Parodi, F. J., Pula, G., Roaf, J., Song, M. K., Sviderskaya, M., Turk, R. & Weber, S. (2019). Reassessing the Role of State-Owned Enterprises in Central, Eastern and Southeastern Europe. IMF. Departmental Paper No.19/11. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2019/06/17/Reassessing-the-Role-of-State-Owned-Enterprises-in-Central-Eastern-and-Southeastern-Europe-46859>

Transparency International (2019). Corruption Perception Index 2018.

World Bank (2019). International Comparison Program database.

World Justice Project (2019). Rule of Law Index 2019.

**«30 лет экономических преобразований в Центральной и Восточной Европе: пять ключевых уроков для Беларуси»** доступно по лицензии Creative Commons «Attribution – Non-Commercial Use 4.0 International» (CC BY-NC 4.0). Некоторые права сохраняются за авторами и исполнителями проекта (CASE и CASE Беларусь). Публикация была создана в рамках проекта «30 лет экономических реформ в Польше: успехи и неудачи как пример для современной Беларуси». Любое использование контента разрешено при условии сохранения этой информации, включая информацию об используемой лицензии, правообладателях и проекте. Содержание лицензии доступно на сайте <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.pl>.