



ГРУППА  
ВСЕМИРНОГО  
БАНКА

# Республика Беларусь

## Особое внимание: Совершенствование распределения кредитных ресурсов

28 апреля 2016 года

- *Программы директивного кредитования привели к формированию существенных перекосов в распределении ресурсов, значительным фискальным издержкам и накоплению условных обязательств.*
- *Функциональный подход к сокращению директивного кредитования должен быть увязан с достижимыми планами реструктуризации государственных предприятий.*
- *Необходимо усовершенствовать механизмы планирования и оценки эффективности программ директивного кредитования для минимизации их искажающего влияния в будущем.*

### **Основные принципы программ государственного директивного кредитования**

Государственные программы директивного кредитования стали важным элементом экономической модели Беларуси, в которой доминирующую роль играет государство. В отличие от других стран, где использовалось льготное кредитование, включая Южную Корею, Индию и Китай, объемы и условия предоставления таких ресурсов в Республике Беларусь привели к формированию значительных перекосов в финансовой системе и распределении ресурсов в экономике. К сентябрю 2015 года доля директивных кредитов в кредитном портфеле банков превысила 40 процентов, что составляет около 18 процентов ВВП 2015 года. В 2015 году средняя процентная ставка по таким льготным кредитам составила лишь 9 процентов годовых, в то время как средняя ставка по кредитам, выданным на коммерческих условиях, находилась на уровне 34,1 процента. Учитывая то, что инфляция в 2015 году составила 13,5 процентов, процентные ставки по директивным кредитам были отрицательными в реальном выражении. Быстрый рост таких программ директивного кредитования начался в 2008 году. Кредиты обычно выделялись в рамках пятилетних планов развития отдельных отраслей и всей экономики на цели финансирования долгосрочных инвестиционных проектов в промышленности, сельском хозяйстве и инфраструктуре, а также на цели поддержки жилищного строительства. Часть кредитов выделялась для пополнения оборотных средств, особенно в сельском хозяйстве.

**Существует четыре основных вида государственной поддержки программ директивного кредитования, реализуемых коммерческими банками.** Во-первых, банк выделяет кредиты под процентную ставку ниже рыночной, а государство напрямую компенсирует банку разницу между субсидируемой и коммерческой ставкой. Во-вторых, государство предоставляет субсидию заемщику напрямую из бюджета для компенсации части процентной ставки по банковскому кредиту. В-третьих, центральные и местные органы управления выдают гарантии по кредитам, предоставленным государственным предприятиям как на условиях субсидирования, так и на коммерческой основе. В-четвертых, государство размещает в банке целевые депозиты, которые затем используются для предоставления кредитов под пониженные процентные ставки. Обычно такие депозиты размещаются для финансирования кредитов на строительство жилья. Некоторые из таких депозитов периодически используются для рекапитализации банков, чтобы обеспечить выполнение ими нормативов достаточности капитала.

**Коммерческие банки традиционно выступали в качестве основных агентов в рамках государственных программ директивного кредитования, хотя в последние годы растет роль Банка развития.** Ранее два крупнейших принадлежащих государству банка – «АСБ Беларусбанк» и «Белагропромбанк» – предоставляли львиную долю директивных кредитов. Помимо финансирования промышленности и сельского хозяйства, «АСБ Беларусбанк» выделяет кредиты на строительство жилья, а «Белагропромбанк» сосредотачивает внимание в основном на сельском хозяйстве. Однако постепенно усиливается роль, которую играет Банк развития Республики Беларусь (БРРБ). На 2016 год планируется, что доля БРРБ в директивном кредитовании достигнет практически 36 процентов, в то время как директивные кредиты, выделяемые «АСБ Беларусбанком» и «Белагропромбанком», соответственно могут составить 39 и 25 процентов. БРРБ основан в 2011 году как учреждение, находящееся полностью в государственной собственности и призванное выполнять две функции: поддержка экономического развития и экспорта и управление активами. Все размещаемые БРРБ облигации автоматически обеспечиваются государственными гарантиями. Кредиты БРРБ фактически представляют собой долгосрочные кредиты, направляемые на инфраструктурные проекты, поддержку экспорта и лизинг. Объем кредитов, выданных БРРБ, возрос (в долларовом эквиваленте) с 0,3 млрд. долл. США в 2012 году до 1 млрд. долл. США к октябрю 2015 года, что составило почти 60 процентов кредитного портфеля банка, в то время как остальная часть портфеля состоит из кредитов, переданных ему принадлежащими государству коммерческими банками.

**Широкое использование государственных программ директивного кредитования привело к формированию перекосов в работе финансовой системы, фактически разделив ее на субсидируемую и несубсидируемую составляющие.** Такое деление отражает аналогичное деление в реальном секторе. Одна часть финансовой системы обеспечивает кредитными ресурсами государственные предприятия (ГП) под отрицательные в реальном выражении процентные ставки, в то время как другая часть предлагает чрезмерно высокие в реальном выражении процентные ставки не пользующимся льготами заемщикам, которые, как правило, относятся к частному сектору. Это не предвещает ничего хорошего экономике в целом, поскольку, несмотря на наличие доступа к льготным кредитным ресурсам, ГП на систематической основе демонстрируют более низкие результаты в сравнении с частными предприятиями. В Страновом экономическом меморандуме для Республики Беларусь за 2012 год показано, что за период 2005–2010 годов уровень производительности негосударственных предприятий превысил соответствующий уровень производительности ГП на 40 процентов. В определенных случаях накопление основных фондов государственными предприятиями-получателями поддержки привело к непродуктивному чрезмерному накоплению капитала, поскольку они не смогли обеспечить рост доходов и производительности. В то же время более высокие процентные ставки препятствовали инвестициям в частном секторе и вели к снижению потенциала частных предприятий для расширения производства и создания рабочих мест.

**Система мониторинга и учета эффективности директивного кредитования развита плохо.** Несмотря на широкий масштаб директивного кредитования в экономике, не существовало единой системы учета таких кредитов. Отсутствие подобной системы затрудняет разработку плана поэтапной ликвидации директивного кредитования с четкими сроками реализации мероприятий. Это также осложняет принятие решений о предоставлении финансирования в рамках государственных программ и снижает способность государства осуществлять базовый финансовый мониторинг и оценку эффективности бенефициаров. В результате этого отсутствует достаточный государственный контроль и отчетность по таким программам, а также регулярная последующая оценка их действенности и эффективности.

**Важнее всего то, что государственные программы директивного кредитования создают квазифискальные риски в связи с формированием значительных условных обязательств правительства.** Центральные и местные органы управления выдают гарантии по ряду директивных кредитов, предоставляемых банками для ГП. В 2014 году сумма предъявленных к исполнению гарантий центральных и местных органов управления семи регионов составила 0,7 процента ВВП. В 2015 году, по гарантиям центральных и всего лишь трех региональных органов управления (Брестской, Гомельской и Витебской области – в соответствии с имеющимися отчетами об исполнении бюджета) уже достигли 0,5 процента ВВП. Хотя не все льготные кредиты обеспечены гарантиями, риски для бюджета присутствуют всегда в связи с тем, что государство может оказать финансовую поддержку несостоятельным заемщикам на основе индивидуального подхода, причем эти риски еще выше в случае, когда гарантии по кредитам предоставляются неэффективным, хотя и «валообразующим» заемщикам. Продолжающийся экономический спад и рост уровня необслуживаемых кредитов (НОК) уже вынуждают Правительство принимать от коммерческих банков некоторые из наиболее проблемных активов. Учитывая ограничения, установленные для государственного долга, это может стать лишь временным решением.

## Управление переходом к более эффективному распределению ресурсов

**Предпринятые в последнее время меры политики, направленные на ужесточение условий предоставления новых директивных кредитов, отражают намерение Правительства постепенно сокращать директивное кредитование.** Программа мер Правительства и Национального банка, нацеленная на снижение инфляции в 2016 году, предполагает сокращение пакета государственных программ директивного кредитования на 2016–2017 годы. Кроме того, принят Указ Президента (Указ № 106), который предусматривает переход от нынешнего индивидуального к «программно-целевому» подходу. Такой подход предполагает отбор бенефициаров на конкурсной основе и включает положения о прозрачности и равном отношении и к государственным, и к частным субъектам. Система директивного кредитования также будет перестроена таким образом, чтобы усилить роль БРРБ, сделав данное учреждение единственным агентом при работе со всеми новыми финансируемыми за счет государственных средств долгосрочными инвестиционными кредитами.

**В рамках государственных программ директивного кредитования необходимо улучшить механизмы отбора проектов и урегулирования споров.** Общая система должна обеспечивать минимизацию убытков, связанных с неправильным отбором проектов. Любые новые инициативы в рамках директивного кредитования должны четко определять «провалы» или недостатки в работе рынков, которые предполагается устранить за счет такого директивного кредитования; измерять влияние; оценивать эффективность сокращения установленных недостатков работы рынков; и количественно определять влияние таких кредитов на бенефициаров. Также следует оценивать ключевые показатели эффективности даже тех проектов, в которых присутствуют значительные социальные составляющие. Для обеспечения прозрачности отбора бенефициаров в рамках государственных программ

директивного кредитования важно включить независимых членов (например, представителей частного сектора или гражданского общества) в состав конкурсных комиссий и сформировать заслуживающий доверия механизм урегулирования споров.

**Стратегия сокращения директивного кредитования должна быть амбициозной, но при этом следует реалистично устанавливать сроки и учитывать побочные эффекты для экономики в целом.** В любом случае сокращение директивного кредитования будет предполагать снижение объема новых кредитов для ГП, включая пролонгацию выданных ранее кредитов. Масштабы и (или) скорость сокращения будут влиять на уровень необслуживаемых кредитов, поскольку – особенно в условиях рецессии – будет расти число предприятий, которые окажутся не в состоянии обслуживать свои долги. Снижение объемов директивного кредитования вынудит предприятия либо обанкротиться, либо сокращать рабочие места, что окажет влияние на состояние портфелей коммерческих банков. В этой связи крайне важно произвести перспективный анализ, чтобы оценить ожидаемое влияние различных сценариев сокращения директивного кредитования на ГП и коммерческие банки, включая возможные издержки для бюджета, связанные с рекапитализацией банков и сокращением численности работников ГП.

**Сокращение директивного кредитования должно быть тесно увязано с планом по реструктуризации предприятий с четко установленными сроками исполнения.** На изменение объема выданных директивных кредитов в равной степени влияют текущая выборка средства, а также схемы реструктуризации задолженности и финансового оздоровления. В этой связи целевые показатели сокращения объемов директивных кредитов следует устанавливать при тщательном учете разницы между снижением, вызванным погашением/сокращением выборки средств, и снижением в результате различных видов реструктуризации задолженности. Предприятиям может быть предложено списание задолженности или замена долговых обязательств капиталом при наличии реалистичных и достижимых планов реструктуризации. Неясные и неустойчивые надежды на повышение эффективности работы, связанные с ожиданиями улучшения внешнеэкономической среды в будущем, не должны служить причиной реструктуризации задолженности. По мере ухода нежизнеспособных предприятий с рынка необходимо будет предпринимать меры по смягчению негативных социальных последствий, которые преимущественно связаны с ростом безработицы. К этим мерам относятся совершенствование механизмов поддержки безработных и оказания помощи в смене места работы. В долгосрочном периоде перемещение трудовых ресурсов с менее производительных на более производительные рабочие места позволит достичь устойчивого роста доходов.

Для контактов: Фарук Хан      Кирилл Гайдук      Алекс Панков      Йоханна Джегер  
[FKhan5@worldbank.org](mailto:FKhan5@worldbank.org)    [KHaiduk@worldbank.org](mailto:KHaiduk@worldbank.org)    [APankov@worldbank.org](mailto:APankov@worldbank.org)    [JJaeger@worldbank.org](mailto:JJaeger@worldbank.org)  
(+375 17) 359-19-50 • [www.worldbank.org/belarus](http://www.worldbank.org/belarus)