

**Анализ достижения целевых параметров
социально-экономического развития
Республики Беларусь: между мечтой и
реальностью**

Оглавление

| | |
|---|----|
| Введение | 3 |
| Система определения целевых параметров социально-экономического развития Республики Беларусь | 4 |
| Планируемые и фактически достигнутые параметры социально-экономического развития Республики Беларусь | 8 |
| Показатели социально-экономического развития Беларуси | 12 |
| Показатели республиканского бюджета | 20 |
| Оценка текущего состояния и перспектив планирования на макроуровне в Беларуси | 26 |
| Выводы | 28 |
| Список источников | 30 |

Введение

Цели развития экономики - важный ориентир для общества и бизнеса. Они влияют на ожидания и действия различных акторов в краткосрочной, среднесрочной и даже долгосрочной перспективе. Когда результаты серьезно не совпадают с планами, доверие экономических агентов к заявленным направлениям развития страны может падать.

Осенью 2023 года были обнародованы цели развития Республики Беларусь на 2024 год. Указ "О важнейших параметрах прогноза социально-экономического развития"¹ вместе с Законом о республиканском бюджете² стали традиционными инструментами определения целей экономической политики в краткосрочной перспективе. Первый документ, со своей стороны, фокусируется на небольшой группе показателей, имеющих индикативный характер, хотя часть из них фактически обладает "принудительным" характером в рамках командно-административной системы. С другой стороны, показатели Закона о республиканском бюджете носят обязательный характер.

В этой работе мы хотим оценить, во-первых, фактическую достижимость заявляемых целей по рассматриваемым нормативно-правовым документам, во-вторых, проанализировать состав параметров прогноза и его изменения от года к году, и, наконец, в-третьих, оценить роль подобного директивного механизма целеполагания в условиях Республики Беларусь и необходимость его трансформации.

¹ <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=P32300307>

² <https://pravo.by/document/?guid=3961&p0=H12300328>

Система определения целевых параметров социально-экономического развития Республики Беларусь

В настоящий момент происходит трансформация системы определения стратегических параметров социально-экономического развития Республики Беларусь. Закон №157-З, принятый еще в 1998 году под названием "О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь"³, уступает место новой редакции под названием "О государственном прогнозировании и государственном планировании"⁴. Новый закон вступил в силу с января 2024 года.

Обновленная версия закона устанавливает юридические и организационные основы государственного прогнозирования и планирования, а также определяет систему и порядок разработки соответствующих документов. Ключевым изменением в новой редакции стало систематизированное оформление нормативных актов и разграничение процессов прогнозирования и планирования. Согласно новому закону:

- государственное прогнозирование – это деятельность по формированию системы представлений о целях, приоритетах, направлениях, ожидаемых результатах и прогнозных параметрах социально-экономического развития с учетом вероятностного воздействия внешних и внутренних условий и иных факторов.
- государственное планирование – деятельность по определению целей, приоритетов, задач, показателей и параметров развития, а также комплекса механизмов, способов, инструментов и необходимых ресурсов, обеспечивающих достижение поставленных целей.
- прогноз – это система представлений о возможном сценарии (сценариях) развития.
- план или программа – это документ, формируемый на основе прогноза и содержащий комплекс мер по достижению поставленных целей.

Таким образом, программа и план находят свое место в обновленной архитектуре системы государственного планирования. Согласно последним изменениям, предусмотренным новой редакцией Закона "О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития", система документов государственного прогнозирования и планирования приобретает новый облик, как показано на Рисунке 1.

³ <https://economy.gov.by/uploads/files/macro-prognoz/H123.pdf>

⁴ <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=H12300279>

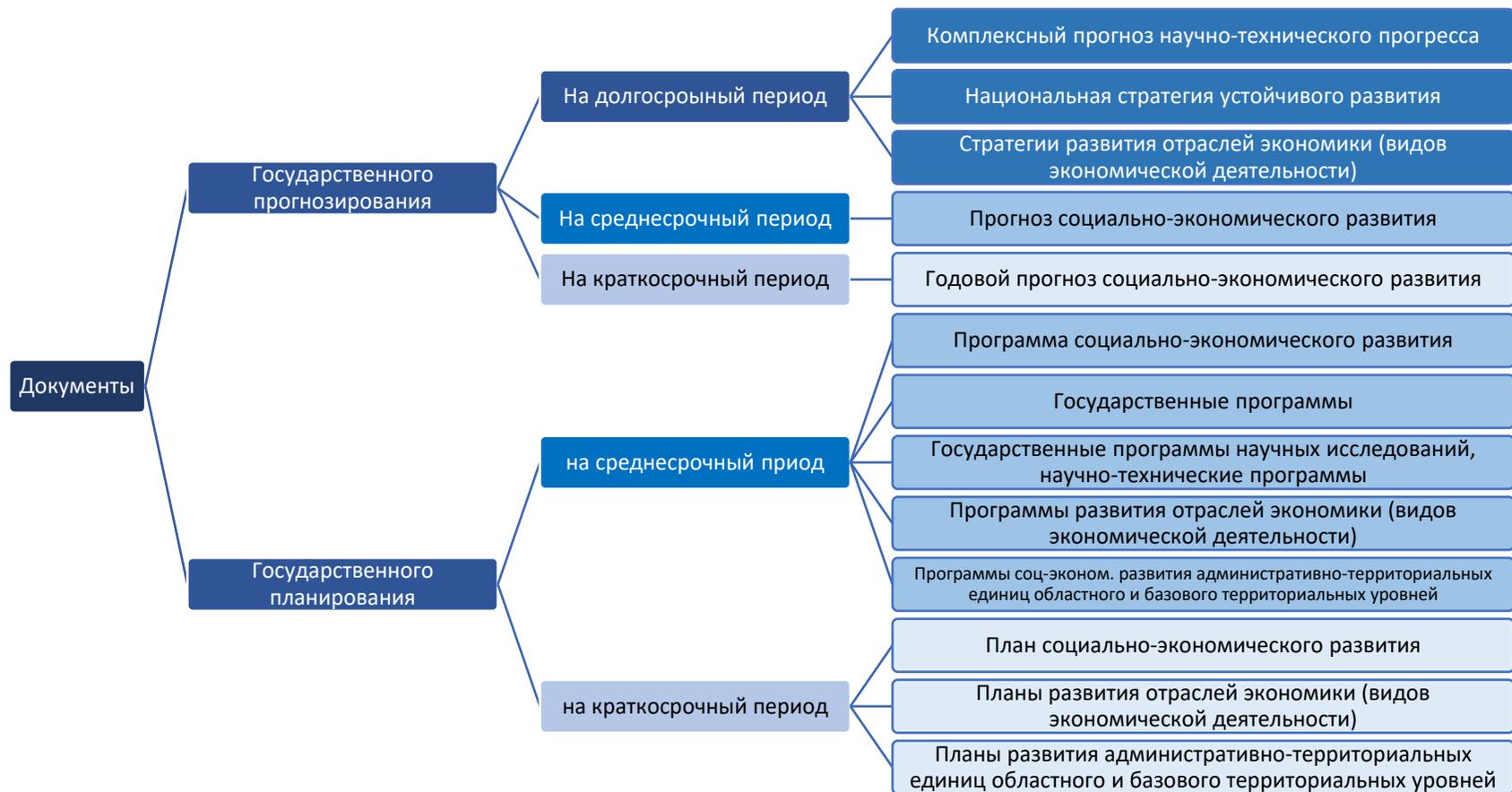


Рисунок 1 – Архитектура документов государственного прогнозирования и планирования по новой редакции Закона №157-З⁵

⁵ Источник: Разработка автора на основе проекта Закона Республики Беларусь «Об изменении закона Республики Беларусь «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь»

В отличие от предыдущей версии, новый Закон вносит следующие изменения:

- Вводится комплексный прогноз научно-технического прогресса Республики Беларусь, ежегодные планы развития административно-территориальных единиц областного и базового уровней, а также государственные программы в систему документов прогнозирования и планирования.
- Происходит перераспределение полномочий по утверждению программы социально-экономического развития на пятилетний период от Президента Республики Беларусь Всебеларусскому народному собранию.
- Вводится формирование прогнозных показателей на «скользящей» основе, что призвано обеспечить их уточнение с учетом текущей ситуации и своевременную реакцию на актуальные вызовы для повышения устойчивости экономики в целом.
- Уточняется терминология в сфере планирования и прогнозирования.

Эти изменения, согласно законодателям, направлены на гармонизацию процессов прогнозирования и планирования в Республике Беларусь с системой стратегического планирования Российской Федерации. По их мнению, это обеспечит соответствие законодательств двух стран и учтет интеграционные процессы в рамках Союзного государства. Формирование единых принципов функционирования экономик двух государств, по мнению авторов закона, призвано обеспечить их эффективное взаимодействие в рамках Союзного государства. Вместе с тем сближение законодательства Беларуси и России — это, по сути, адаптация исключительно белорусских норм под новые реалии жизни и экономического развития, подстройка под актуальные макропараметры российских прогнозов.

Кроме того, новая редакция закона предусматривает, что при изменении макроэкономической ситуации утвержденные параметры прогноза могут быть скорректированы. Таким образом, в Беларуси впредь будет формироваться ежегодный прогноз на «скользящей» основе на трехлетний период, что позволит более гибко реагировать на изменения в экономической обстановке.

Помимо этих стратегических документов, значительную роль играют акты, устанавливающие ключевые параметры экономической политики. Среди них выделяются Указ Президента, определяющий целевые показатели денежно-кредитной политики Республики Беларусь на предстоящий год⁶, а также Постановление Правления

⁶ <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=P32300308>

Национального банка⁷, где заложены основные направления денежно-кредитной политики на тот же период. Эти документы становятся ориентирами при разработке Проекта республиканского бюджета на следующий год.

Кроме того, в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса⁸, Министерство финансов с 2017 года⁹ вырабатывает Основные направления бюджетно-финансовой и налоговой политики Республики Беларусь на предстоящий финансовый год и плановый период. Однако на данный момент последняя доступная для общественности версия этого документа датируется периодом 2021-2023 годов¹⁰.

⁷ <https://pravo.by/novosti/obshchestvenno-politicheskie-i-v-oblasti-prava/2023/october/75721/>

⁸ http://etalonline.by/?type=text®num=hk0800412#load_text_none_1_

⁹ https://www.minfin.gov.by/upload/bp/act/kodex_311217_84z.pdf

¹⁰ https://www.minfin.gov.by/ru/budgetary_policy/directiontaxpolitic/

Планируемые и фактически достигнутые параметры социально-экономического развития Республики Беларусь

Многообразие нормативно-правовых документов, которые регулируют прогнозирование и планирование социально-экономического развития Беларуси, ставит вопросы об обоснованности разрабатываемых макропараметров и об уровне точности прогнозных оценок.

В работах многих белорусских экономистов^{11 12} отмечается проблема низкого качества официальных прогнозных документов. Это выражается, например, в неудовлетворительном качестве обоснования предпосылок развития экономики и общества, игнорировании очевидных макроэкономических трендов, существенных расхождениях прогноза и факта. В качестве объяснений высокой погрешности прогнозных параметров приводятся аргументы, связанные с проблемами кадрового обеспечения, ростом сложности объекта прогнозирования и усложнением условий внешней макроэкономической среды, дискуссионным выбором экономико-математических моделей прогнозирования и высокой неопределенности мировой экономики в целом.

В качестве одной из причин невысокого качества разработки прогнозных документов в Беларуси называют также избыточное государственное регулирование и прямое вмешательство в работу рыночных механизмов. В результате декларируемая цель повышения конкурентоспособности и эффективности экономики не соответствует методам управления ею¹³. Отмечается, что Беларусь, несмотря на высокий уровень государственного регулирования экономики, имеет низкие показатели качества государственного управления – см. рисунок 2.

¹¹ Злотников Л., Акулич В. Прогнозирование экономики: от описательной к предписывающей аналитике // Банковский вестник. 2018. № 9. С. 28-38

¹² Рудый К.В. Прогнозирование социально-экономического развития Республики Беларусь: проблемы и решения // Экономический бюллетень НИЭИ Минэкономики Республики Беларусь. 2014. № 1. С. 15-18.

¹³ https://www.beroc.org/publications/working_papers/chto-nuzhno-dlya-ukrepleniya-makroekonomicheskoy-stabilnosti-v-belarusi/

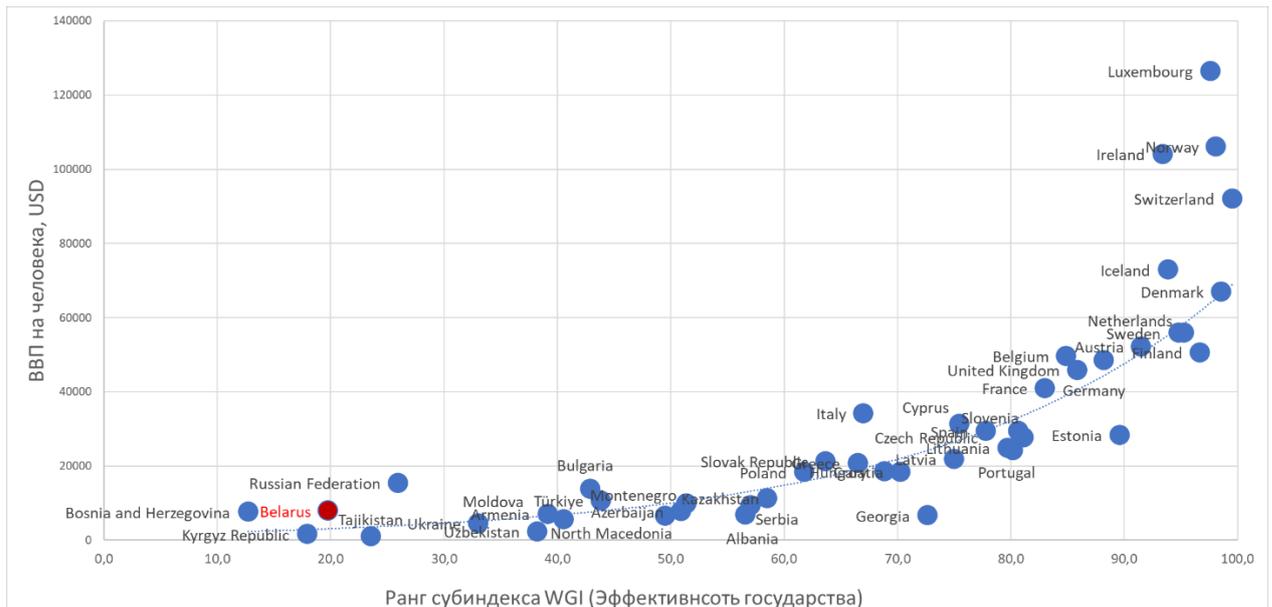


Рисунок 2 –Взаимосвязь уровня ВВП на душу населения и качества государственного управления^{14 15}

Если обратиться к данным о точности прогнозов в странах региона, то можно увидеть, что в странах ЕС точность прогнозов демонстрирует удовлетворительные результаты, которые вместе с тем не сильно отличаются от результатов прогнозов других международных организаций¹⁶. Результаты комплексной оценки Еврокомиссии точности экономических прогнозов, оцениваемые по трем ключевым переменным – росту ВВП, инфляции потребительских цен и балансу бюджета сектора государственного управления – на двух горизонтах прогнозирования (в текущем году и на год вперед) на период 2000-2017 годов (см. Рисунок 3), показали низкие значения ошибок. Авторы оценки отмечают возможности для улучшения. Так, прогнозы по выбранному набору показателей склонны к повторяющимся ошибкам, что в некоторой степени связано с чрезмерно консервативной оценкой динамики экономического цикла стран ЕС и в меньшей степени с ошибками в технических предположениях.

¹⁴ <https://databank.worldbank.org/metadataglossary/worldwide-governance-indicators/series/GE.EST>

¹⁵ Источник: Разработка автора на основе [18]

¹⁶ https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2020-07/dp128_en_0.pdf

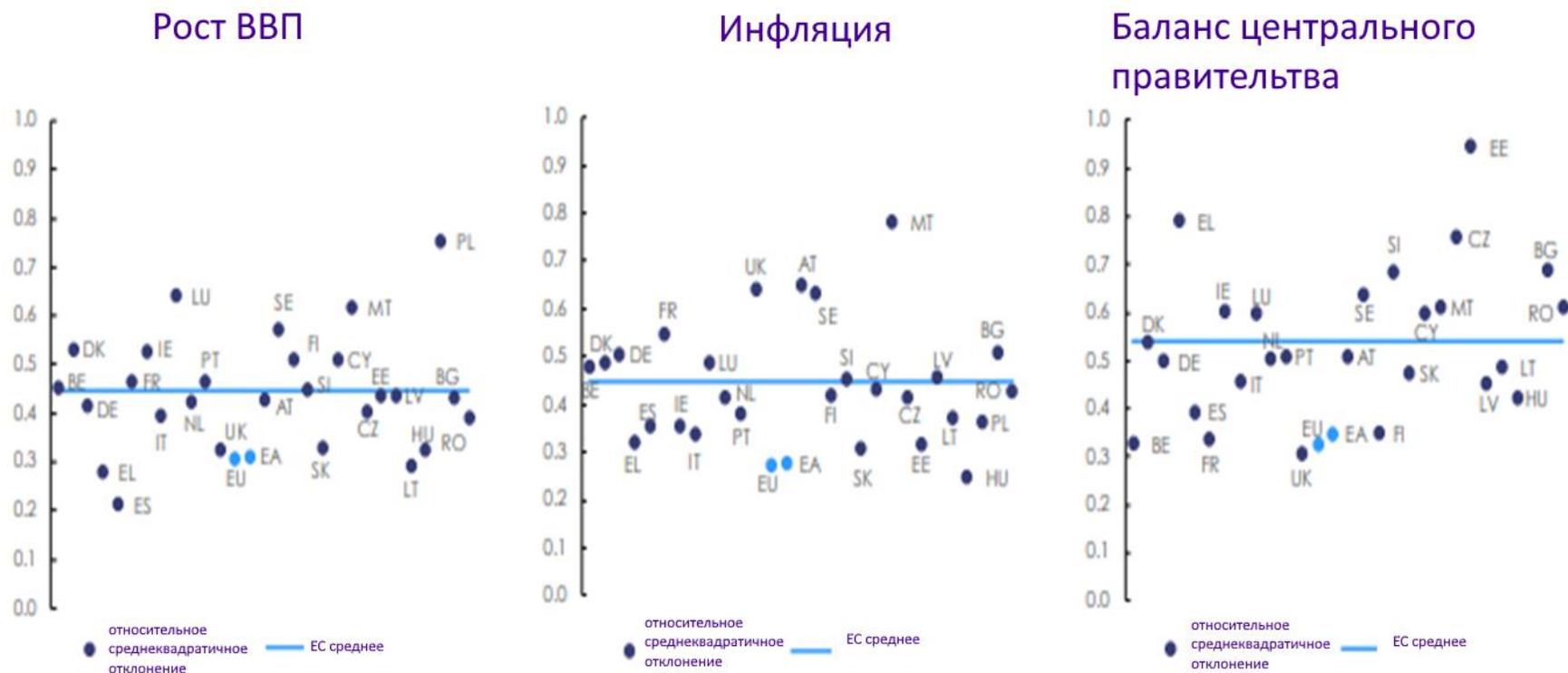


Рисунок 3 – Ошибки прогноза с поправкой на волатильность в 2000–2017 гг. для стран ЕС¹⁷ ¹⁸

¹⁷ Источник: Разработка автора на основе [18]

¹⁸ Прогнозные ошибки (forecast errors) - это разница между фактическими значениями и значениями, предсказанными или спрогнозированными моделью или методом прогнозирования.

Точность прогнозов, по оценкам данных по странам Европы, относительно государственного бюджета, как правило, ниже (см. Рисунок 4). Это является следствием как ошибок, заложенных в оценке макроэкономических перспектив экономики¹⁹, на которых базируются данные расчеты, так и политического влияния, если политики будут искать оправдания для более высоких расходов или хотят показывать более процветающее положение экономики²⁰. В общем случае данные предпосылки, накладываясь друг на друга, приводят к более низкой точности прогнозирования бюджетных параметров.

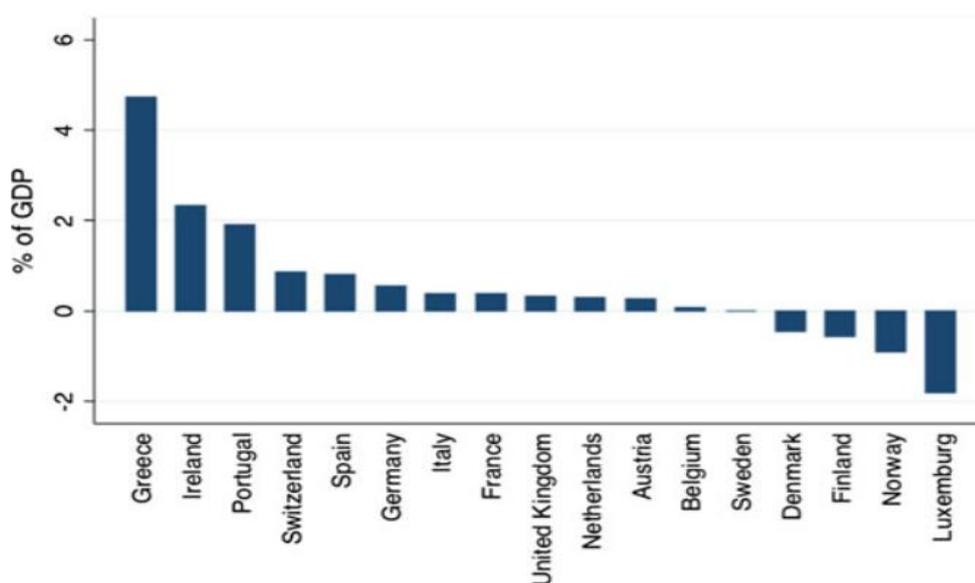


Рисунок 4 – Средние ошибки бюджетного прогноза на 1 год вперед²¹

Оценки по странам Европы показывают, что, хотя ошибки бюджетного прогнозирования были особенно большими после мирового финансового кризиса, начавшегося в 2008 году, бюджетные балансы, как правило, были чрезмерно оптимистичны и до него. При этом оптимизм увеличивается с увеличением горизонта прогноза.

¹⁹ Frankel, Jeffrey & Schreger, Jesse. (2012). Over-optimistic Official Forecasts in the Eurozone and Fiscal Rules. Review of World Economics. 149. 10.1007/s10290-013-0150-9.

https://www.researchgate.net/publication/254435331_Over-optimistic_Official_Forecasts_in_the_Eurozone_and_Fiscal_Rules

²⁰ <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/jbnst-2020-0054/html?lang=en>

²¹ https://www.researchgate.net/publication/254435331_Over-optimistic_Official_Forecasts_in_the_Eurozone_and_Fiscal_Rules

Показатели социально-экономического развития Беларуси

Если обратиться к тому, как обстоят дела с прогнозированием социально-экономического развития и бюджетных параметров в Беларуси, то здесь мы обнаружим качественно иную картину. Разработка прогнозов социально-экономического развития и программ социально-экономического развития в Беларуси осуществляется с целью достижения экономического роста, высокой занятости, стабильности цен и внешнеэкономического равновесия. Этот процесс включает в себя широкий круг республиканских органов государственного управления, а также местных исполнительных и распорядительных органов, поскольку результаты государственных прогнозов используются при принятии решений в области социально-экономической политики.

Согласно действующему законодательству²², порядок и сроки разработки годового прогноза социально-экономического развития согласовываются с порядком и сроками разработки бюджета Республики Беларусь. Этот годовой прогноз является основой для составления проектов республиканских и местных бюджетов, а также разработки основных направлений денежно-кредитной политики.

Итогом данного процесса становится утверждение указом важнейших параметров прогноза социально-экономического развития на краткосрочную перспективу и целевых показателей денежно-кредитной политики республики на предстоящий год. Этот указ представляет собой документ, устанавливающий не только целевые направления развития экономики, но и обосновывающий, хотя и в общем виде, данное целеполагание. Например, указ на 2024 год²³ устанавливает четыре ключевых параметра прогноза социально-экономического развития, таких как темп роста ВВП, реальные доходы населения, инвестиции в основной капитал и объем экспорта товаров и услуг. Кроме того, документ устанавливает пороговые значения инфляции для Национального банка Беларуси.

Общая структура документа о важнейших параметрах прогноза социально-экономического развития сохраняет свою основную форму, однако при ближайшем рассмотрении аналогичных документов за последние два десятилетия можно выделить несколько существенных отличий (см. Рисунок 5).

²² <https://economy.gov.by/uploads/files/Zakon-o-GIP.pdf>

²³ См. [1]

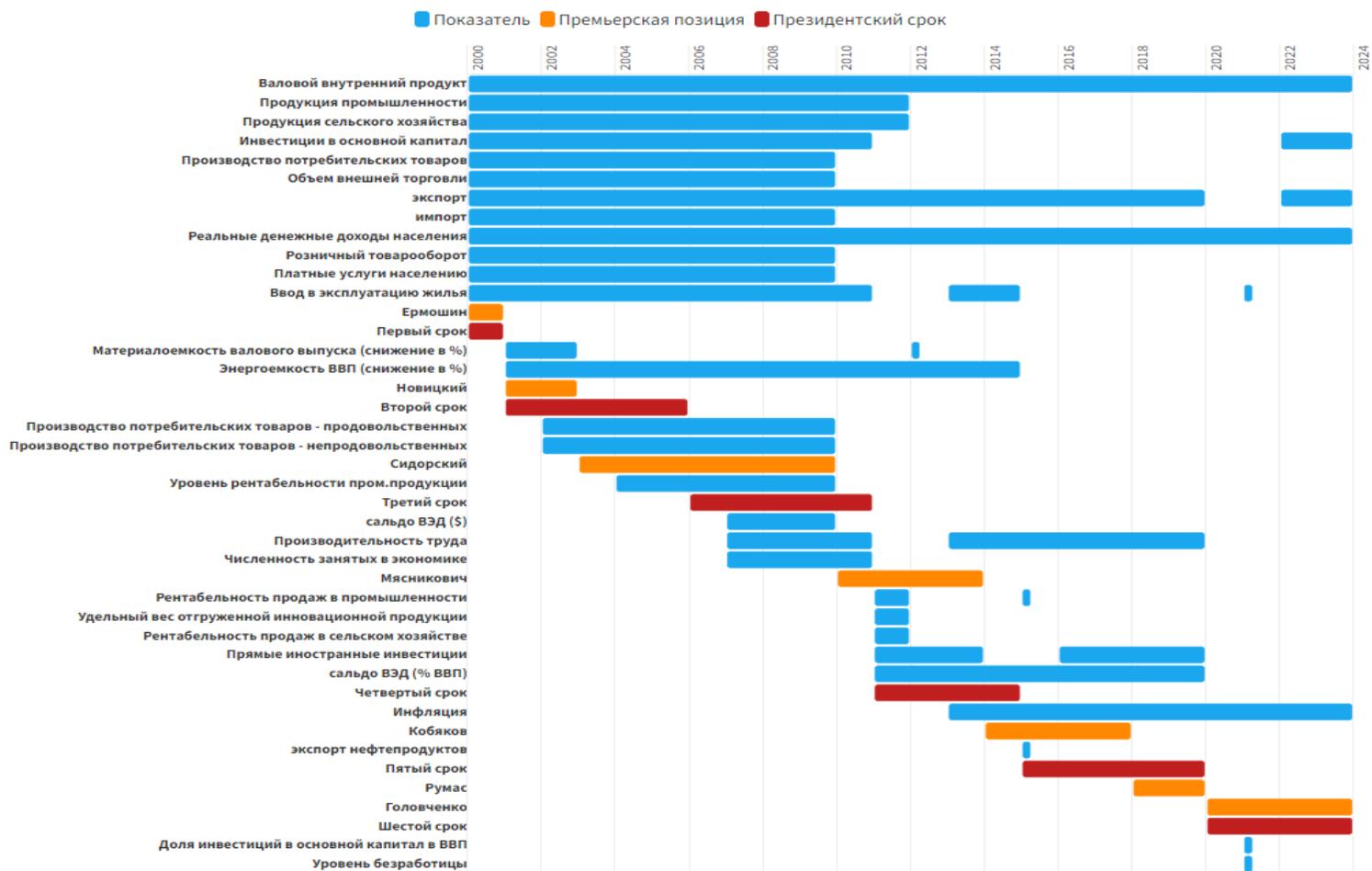


Рисунок 5 – Сводная таблица определения важнейших параметров прогноза социально-экономического развития Беларуси с 2000 года²⁴

^{24 24} Источник: Разработка автора на основе [3], [4] и аналогичных документов

С 2000 года определение важнейших параметров прогноза социально-экономического развития Республики Беларусь было воплощено в форме указов Президента. Названия этих указов могли меняться незначительно, но их суть всегда оставалась неизменной – поставить целевые ориентиры для экономики. Однако, проведенный анализ выявил ряд существенных различий между подобными документами. Эти отличия касаются таких характеристик как:

- количество параметров-прогнозов социально-экономического развития,
- характер прогнозных величин,
- точность прогнозных величин,
- реалистичность достижения целевых параметров.

Изучая документы, устанавливающие параметры прогноза социально-экономического развития Беларуси за последние два с половиной десятка лет, можно заметить, что количество параметров прогноза имеет тенденцию к сокращению. Например, актуальные документы на 2024 год устанавливают всего четыре ключевых параметра и дополнительно выделяют пятый по инфляции. В 2015 году ключевых показателей было 10, а в 2010 году - 19.

Также меняется подход к установлению целевых показателей. Если ранее часто устанавливались натуральные величины, такие как объемы экспорта, импорта, ввод жилья или численность занятых, то со временем их начали заменять относительные показатели темпов роста. В последние три года указ о важнейших параметрах прогноза социально-экономического развития содержит только относительные целевые показатели.

За последние два десятилетия наблюдается эволюция подходов к установлению прогнозных величин для развития экономики. Если ранее большинство параметров имели интервальный характер, то со временем эти интервалы сокращались, а затем точные целевые величины постепенно вытесняли интервальные параметры.

С 2000 года лишь два параметра социально-экономического развития постоянно присутствуют в числе ключевых - рост валового внутреннего продукта и динамика реальных доходов населения. Другие показатели с разной периодичностью могут временно входить в число важных параметров прогноза социально-экономического развития, а затем исчезать.

Что касается точности прогнозов валового внутреннего продукта, то можно выделить несколько ключевых тенденций:

- снижается точность прогнозных параметров после 2008 года, размер отклонения фактических показателей от плановых растёт;
- потенциала роста переоценивается; разрыв между фактическими данными и прогнозами после 2008 года носит чаще отрицательный характер;
- авторы отказываются от использования интервальных прогнозов для валового внутреннего продукта;
- в целом качество прогнозов после 2018 года ухудшается.

Эволюция качества прогнозирования валового внутреннего продукта (рисунки 6 и 7) является результатом радикальных изменений в экономической среде Беларуси, начиная с 2008 года. В 2007 году страна столкнулась с существенным повышением цен на импортируемый природный газ и изменением условий поставок российской нефти. Несмотря на внешний шок, вызванный изменениями в энергетическом секторе, официальные лица продолжали ожидать от экономики высоких темпов роста. Только к середине 2010-х годов планки прогнозов были снижены, приближаясь к реально достижимым значениям, что стало следствием реализации, пусть в ограниченном виде, реформ в экономике. Однако качество прогнозов вновь ухудшилось в последующие годы, особенно в период пандемии и социально-политического кризиса 2020 года, а также в связи с возвращением к практикам ручного регулирования экономики.



Рисунок 6 – Фактические и планируемые параметры валового внутреннего продукта²⁵



Рисунок 7 – Величина отклонения фактических от плановых параметров валового внутреннего продукта Беларуси²⁶

²⁵ Источник: Разработка автора на основе [3], [4] и аналогичных документов

²⁶ Источник: Разработка автора на основе [3], [4] и аналогичных документов

Качество достижения прочих показателей социально-экономического развития Беларуси, которые рассматривались правительством как ключевые, чаще всего оказывалось менее успешным по сравнению с достижением целей по ВВП (см. Рисунок 8). Например, в период с 2013 по 2019 годы прогнозные показатели инфляции в целом отражали тренд на снижение темпов роста цен, но, начиная с 2019 года, уже значительно расходились с фактической динамикой.

Параметры прогноза по реальным доходам населения и объему экспорта обладают высокой волатильностью, что приводит к редким случаям, когда прогнозы правительства точно отражают действительные сценарии. Что касается прогнозов по инвестициям в основной капитал, то ожидаемые значения с 2000 по 2011 год довольно часто соответствовали фактическим, что можно, однако, объяснить директивным кредитованием инвестиционных проектов. Однако с 2012 по 2021 год этот показатель перестал входить в число ключевых параметров социально-экономического развития страны. Ему на смену пришел параметр прямых иностранных инвестиций. Однако, после увеличения санкционного давления, цель по инвестициям в основной капитал вновь вошла в число ключевых.

В 2022 году планы по инвестициям значительно расходились с фактическими результатами. Возвращение этого показателя в число ключевых в 2023 и 2024 годах свидетельствует о пересмотре взглядов чиновников на инвестиционные потребности экономики. Однако, несмотря на амбициозный план роста инвестиций на 22% в 2023 году, реальный рост составил 14,8%. В контексте этого прогнозные параметры на 2024 год кажутся более реалистичными (+3,9%), в том числе в свете значительного отставания от ожидаемого роста в 2023 году.

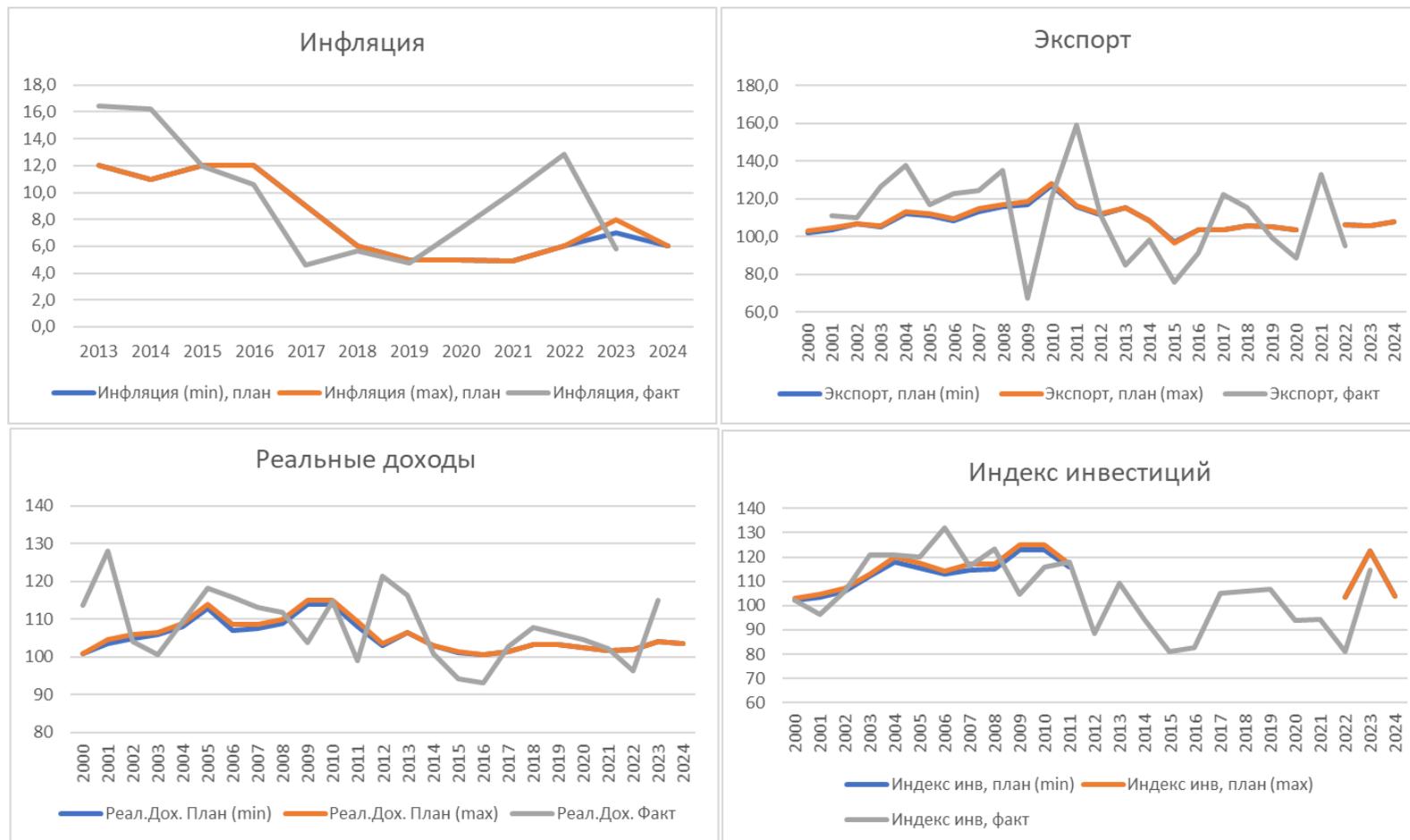


Рисунок 8 – Оценка достижения ключевых параметров прогноза социально-экономического развития Республики Беларусь²⁷

²⁷ Источник: Разработка автора на основе [3], [4] и аналогичных документов

Таким образом, анализ достижения ключевых параметров прогноза социально-экономического развития Республики Беларусь с 2000 года раскрывает серьезные трансформации в способе постановки целей прогнозирования и планирования экономической политики в стране.

С одной стороны, тенденция к замене директивных показателей индикативными становится всё более заметной, однако, несмотря на это, в значительной мере они сохраняют свой принудительный характер. Этот фактор в сочетании с привычным избыточным оптимизмом чиновников относительно будущего вносит заметные искажения в качественный характер прогностического инструмента, которым по сути должны быть целевые параметры развития страны. В результате этого их ценность как достоверного прогностического средства снижается. Кроме того, если экономические акторы заранее предполагают заведомую недостижимость заданных параметров, то такое прогнозирование как минимум не выполняет свою функцию ориентира, а в худшем случае – угнетает инвестиционную и инновационную активность.

Показатели республиканского бюджета

В теории бюджетная система строится на ряде ключевых принципов. В соответствии с положениями Бюджетного кодекса Беларуси²⁸, эти принципы включают в себя единство, полноту отражения доходов и расходов бюджетов, сбалансированность бюджетов, прозрачность и открытость, самостоятельность бюджетов, эффективное использование бюджетных средств, общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов, достоверность бюджетов, адресность и целевое назначение бюджетных средств, а также ответственность участников бюджетного процесса.

Однако на практике многие из этих принципов не всегда соблюдаются или выполняются в соответствии с особенностями функционирования белорусской модели экономики. Тем не менее, принцип формирования доходной и расходной частей бюджета, основанный на прогнозировании доходов в соответствии с оценкой работы экономики на предстоящий год и формировании расходов с учетом требований различных уровней бюджетной системы, сфер экономики и долгового бремени, в целом соблюдается (см. Таблица 1 и Рисунок 9). Именно этот принцип является ключевым фактором, определяющим многие аспекты качества бюджетного прогнозирования.

²⁸ https://etalonline.by/document/?regnum=hk0800412#load_text_none_1_

Таблица 1 – Утвержденные и исполненные параметры республиканского бюджета Республики Беларусь, млрд рублей²⁹

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|------|------|------|------|------|------|------|
| Доходы | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Утверждено | 6,1 | 13,2 | 18,3 | 25,5 | 30,6 | 38,2 | 54,9 | 35,5 | 33,6 | 92,8 | 121,7 | 128,6 | 156,7 | 18,1 | 18,2 | 20,5 | 23,7 | 24,4 | 23,3 | 27,8 |
| Исполнено | 6,1 | 14,3 | 21,3 | 28,7 | 36,2 | 49,1 | 46,8 | 30,3 | 54,2 | 95,2 | 105,8 | 128,2 | 167,2 | 17,8 | 19,8 | 24,4 | 24,3 | 23,7 | 27,9 | 28,6 |
| Расходы | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Утверждено | 6,6 | 13,9 | 19,2 | 26,6 | 32,0 | 40,3 | 57,7 | 38,2 | 39,6 | 92,8 | 121,7 | 128,6 | 141,0 | 16,3 | 16,7 | 19,8 | 22,0 | 25,4 | 27,4 | 30,7 |
| Исполнено | 6,7 | 14,3 | 21,4 | 27,5 | 35,9 | 48,1 | 46,3 | 34,3 | 52,0 | 95,9 | 108,1 | 122,8 | 152,1 | 16,8 | 17,0 | 19,7 | 21,1 | 25,9 | 28,9 | 32,6 |
| Профицит (+) / Дефицит (-) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Утверждено | -0,5 | -0,7 | -0,9 | -1,1 | -1,4 | -2,2 | -2,8 | -2,7 | -6,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 15,7 | 1,7 | 1,5 | 0,7 | 1,7 | -1,0 | -4,0 | -2,8 |
| Исполнено | -0,6 | -0,1 | -0,1 | 1,2 | 0,3 | 0,9 | 0,5 | -4,0 | 2,2 | -0,7 | -2,3 | 5,4 | 15,1 | 1,0 | 2,8 | 4,7 | 3,1 | -2,2 | -1,0 | -4,0 |

²⁹ Источник: Разработка автора на основе [3], [4] и аналогичных документов

Отклонение фактических от запланированных параметров республиканского бюджета

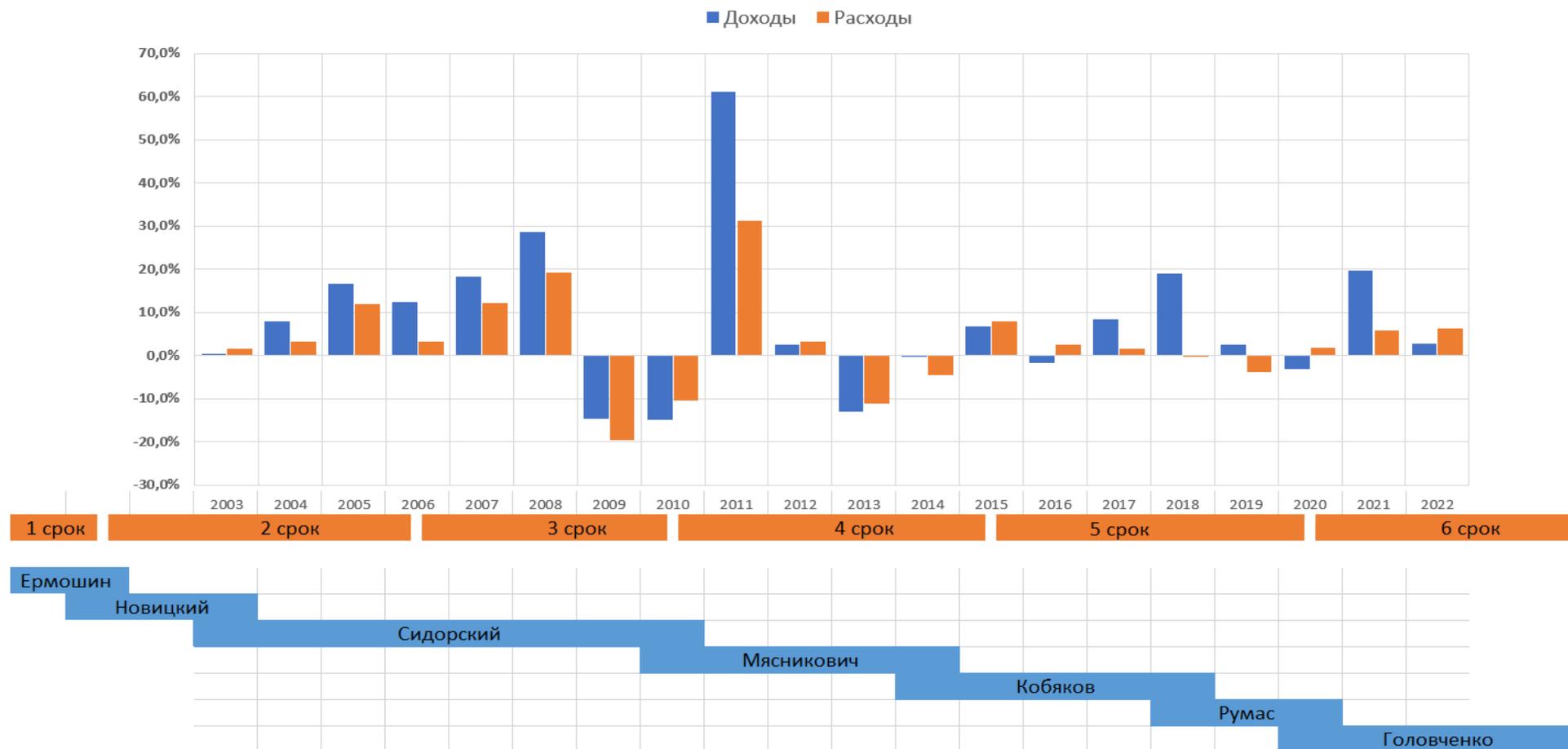


Рисунок 9 – Оценка достижения параметров доходов и расходов республиканского бюджета³⁰

³⁰ Источник: Разработка автора на основе [3], [4] и аналогичных документов

Анализ отчетов об исполнении республиканского бюджета предоставляет возможность оценить эффективность бюджетного планирования. До 2009 года как доходная, так и расходная части республиканского бюджета Беларуси стабильно превышали запланированные значения. Однако после 2009 года, когда экономика сталкивалась с адаптацией к росту цен на энергоносители, показатели время от времени стали недотягивать до плановых.

Постепенно, по мере адаптации к новым условиям, отклонения стали менее значительными и чаще проявлялись в сторону недооценки фактических значений исполнения доходной и расходной частей республиканского бюджета.

Рассматривая отдельно отклонения в доходной и расходной частях бюджета на примере данных за 2012 – 2022 годы, можно выделить ряд закономерностей – см. рисунки 10 и 11.



Рисунок 10 – Величина отклонения плана от факта доходной части республиканского бюджета Республики Беларусь, проценты³¹

³¹ Источник: Разработка автора на основе [2] и аналогичных документов с 2012 года

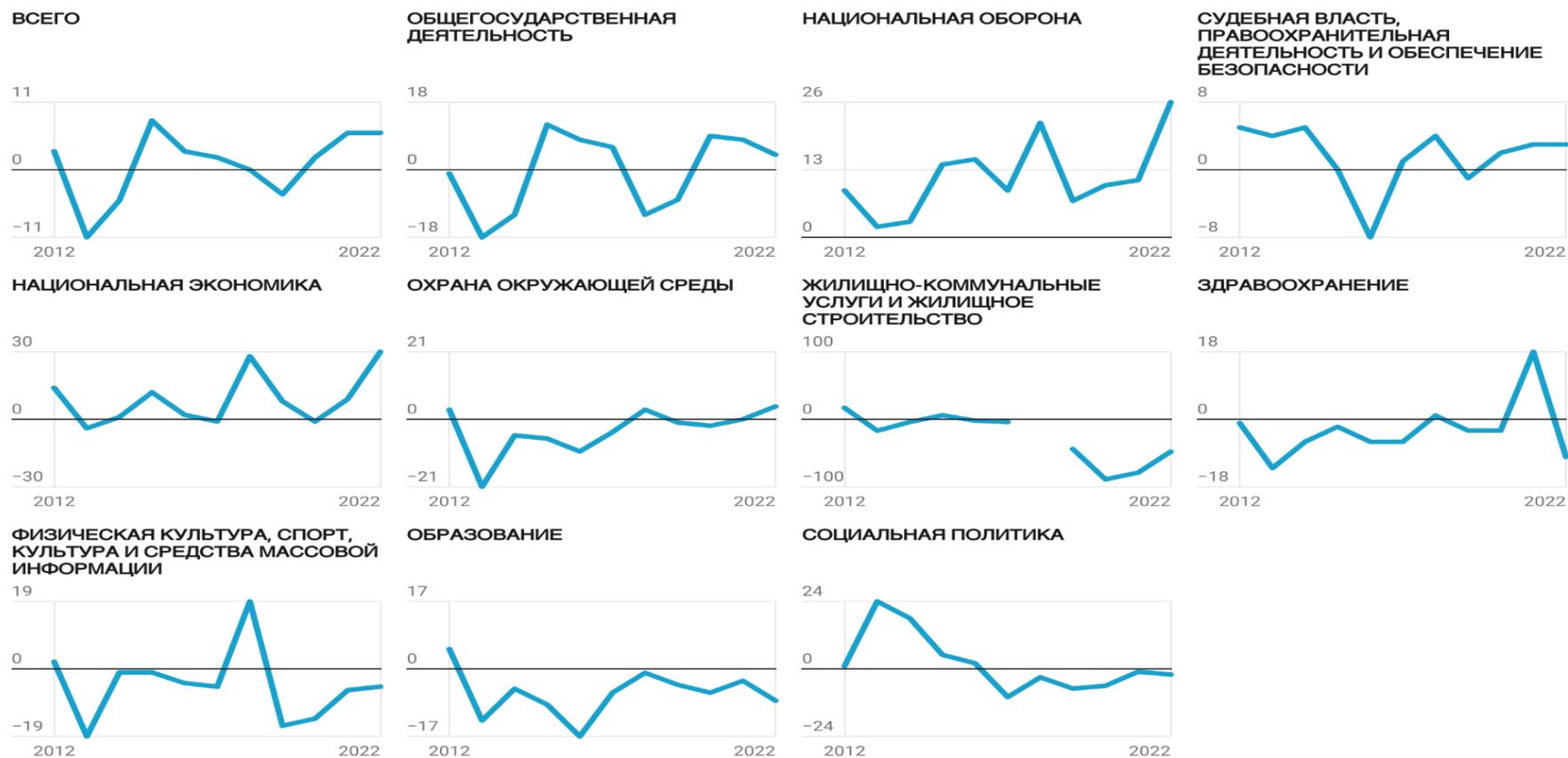


Рисунок 11 – Величина отклонений плана от факта расходной части республиканского бюджета Республики Беларусь, проценты³²

³² Источник: Разработка автора на основе [2] и аналогичных документов с 2012 года. Для повышения читаемости, не отображены данные по ЖКХ в 2016 году (+687%)

Наименьшие отклонения запланированных показателей доходов республиканского бюджета от фактически достигнутых параметров за последние десять лет присутствовали в планировании налоговых поступлений. Отклонения здесь колебались в диапазоне от минус 13% до плюс 19%, сохраняя относительную устойчивость. При этом отклонения в части неналоговых доходов колебались от минус 15% до плюс 63%, а в части безвозмездных поступлений от минус 83% до плюс 57%.

Расходы республиканского бюджета в течение рассматриваемого периода также демонстрировали существенные расхождения между планом и фактом. Наибольшие отклонения от плановых параметров отмечались в расходах на жилищно-коммунальную сферу, в то время как в судебной власти, правоохранительной деятельности и обеспечении безопасности была относительная стабильность.

Интересно отметить, что в социальных сферах, таких как здравоохранение, физическая культура и спорт, а также образование и социальная политика, фактические расходы чаще всего корректировались в сторону уменьшения по сравнению с первоначальными планами. В то время как в сферах национальной обороны, судебной власти, правоохранительной деятельности и обеспечения безопасности наблюдалась обратная тенденция, и расходы чаще увеличивались по сравнению с первоначальными показателями.

Анализ расхождений между плановыми и фактическими показателями исполнения республиканского бюджета и его сопоставление с президентскими электоральными циклами или с периодами пребывания различных фигур на посту премьер-министра не выявил значимых различий. Качество исполнения республиканского бюджета в большей степени зависит от общих макроэкономических и институциональных условий, определяющих функционирование национальной экономики. При благоприятных макроэкономических условиях удавалось существенно увеличивать доходную часть бюджета и в меньшей степени корректировать расходную часть. В неблагоприятных условиях происходила корректировка как доходной, так и расходной частей бюджета.

Оценка текущего состояния и перспектив планирования на макроуровне в Беларуси

Анализ достижения стратегических параметров социально-экономического развития Республики Беларусь выявляет несколько ключевых тенденций. Во-первых, можно отметить недостаточное качество стратегического планирования на макроуровне. Во-вторых, присутствует высокая изменчивость в определении целей, проявляющаяся в частых изменениях в числе и характере параметров, признанных важнейшими для белорусской экономики, а также в том, как они отражаются в нормативных актах.

Исполнение республиканского бюджета по доходам и расходам представляется более последовательным. Расхождение между запланированными и фактическими показателями в бюджетной практике, как правило, оказывается ниже, чем по большинству ключевых параметров социально-экономического развития Республики Беларусь.

Несмотря на социально-политический кризис 2020 года, стратегические подходы к определению ключевых параметров развития Беларуси остались без существенных изменений. Вместе с тем, несмотря на ухудшение макроэкономических условий, пересмотра стратегий установления целевых параметров не случилось. На фоне увеличения расхождений между плановыми и фактическими показателями можно предположить, что эффективность государственного управления в области макроэкономического прогнозирования будет и далее снижаться. Возможно, эта проблема частично обусловлена снижением кадрового потенциала государственной службы.

В условиях нарастающих макроэкономических дисбалансов неотложной задачей в управлении экономикой становится привлечение компетентных специалистов для разработки и реализации эффективных стратегий. Однако, наблюдается противоречие между заявленным властями стремлением к экономическому развитию и повышению ее эффективности за счет укрепления человеческого капитала, и фактической практикой широкомасштабных репрессий в обществе. Эти репрессии, помимо прочего, приводят к массовому оттоку высококвалифицированных специалистов из страны и к снижению интереса таких специалистов к работе в государственных структурах. Пока качество макроэкономического прогнозирования не улучшится, роль и важность определяемых чиновниками параметров развития экономики для бизнеса и общества будут продолжать уменьшаться.

Планы и прогнозы, выдвигаемые чиновниками, зачастую характеризуются умеренным оптимизмом, что является распространенным явлением как в демократических, так и в авторитарных политических системах. В демократических системах это связано со стремлением политиков продемонстрировать избирателям позитивную программу действий. Такой политический маркетинг требует подчеркивания ярких перспектив и возможностей, особенно в преддверии выборов. В авторитарных режимах, напротив, подобный оптимизм может свидетельствовать о политизации госслужбы – демонстрации высоких показателей «по приказу сверху» вне зависимости от расчетов. Известные еще по советскому времени «приписки» могут говорить также о стремлении чиновников угодить высшему руководству или же об их страхе перед возможным наказанием. Отсутствие в авторитарных системах механизмов подотчетности, характерных для демократических режимов, также оказывает негативное влияние, снижая и возможности проверить данные, и вероятность достижения предлагаемых планов и прогнозов.

Выводы

Слабое качество государственного макроэкономического прогнозирования в Беларуси представляет серьезную угрозу для экономики и общества. Неточные прогнозы, с одной стороны, могут привести к ошибочным решениям чиновников, которые опираются на них при формировании экономических стратегий и тактических действий. С другой стороны, неспособность прогнозов точно отражать экономическую реальность приносит бизнесу, независимо от формы собственности, риск принятия неправильных решений, увеличивая неопределенность.

Анализ достижения параметров прогноза социально-экономического развития показывает, что в Беларуси снижается точность постановки прогнозных параметров. Систематическая переоценка потенциала роста экономики становится особенно заметной после 2008 года на фоне радикальных изменений в деловой среде. Несмотря на изменения в энергетическом секторе, государственные органы сохраняли высокие ожидания от экономического роста. Вплоть до середины 2010-х годов они поддерживали амбициозные прогнозы, хотя затем начали снижать их до более реалистичных уровней. Точность этих прогнозов снова снизилась в последующие годы, особенно в контексте пандемии и социально-политического кризиса 2020 года, а также в свете возвращения к практике регулирования экономики через административные меры.

Исполнение параметров, заложенных в республиканский бюджет, также характеризуется существенными отклонениями от планов. До 2009 года как доходная, так и расходная части республиканского бюджета Беларуси стабильно превышали запланированные значения. С 2009 года реальные показатели стали периодически недотягивать до плановых и, по мере адаптации к новым условиям, чаще проявлялись в сторону недооценки фактических значений исполнения доходной и расходной частей республиканского бюджета.

Установление заведомо невыполнимых целей развития дополнительно усложняет ситуацию. Нереалистичные цели могут создать иллюзию прогресса и достижений, скрывая настоящие экономические трудности от общественности.

Совмещение неудачных макроэкономических прогнозов с нереалистичными целями развития лишь углубляет проблему. Возникает негативный эффект, когда несколько неблагоприятных факторов, действуя совместно, усиливают друг друга. Общий фон, включающий политические репрессии, ухудшение условий для бизнеса, военную

угрозу в регионе, дополнительно усугубляет положение дел. В результате общество, бизнес и зарубежные инвесторы сомневаются в экономических перспективах страны, что способствует нарастанию сложностей в белорусской экономике: оттоку кадров и капитала, финансовой нестабильности.

Список источников

1. Закон Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. № 157-З «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь» URL:<https://economy.gov.by/uploads/files/macro-prognoz/H123.pdf> (дата обращения: 08.11.2023).
2. Закон Республики Беларусь от 12.07.2023 N 279- З Об изменении Закона Республики Беларусь «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь» URL:
<https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=H12300279> (дата обращения: 08.11.2023).
3. Проект Закона Республики Беларусь «Об изменении закона Республики Беларусь «о государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь» URL: <https://sovrep.gov.by/ru/zakony-ru/view/proekt-zakona-respubliki-belarus-ob-izmenenii-zakona-respubliki-belarus-o-gosudarstvennom-prognozirovanii-i-592/> (дата обращения: 08.05.2023).
4. Брич, Л. Какие новые подходы появятся в госпрогнозировании в Беларуси URL: <https://www.belta.by/comments/view/kakie-novye-podhody-pojavjatsja-v-gosprognirovanii-v-belarusi-8492/> (дата обращения: 26.12.2023).
5. Прогноз и план разграничат, а закон унифицируют с российским URL: <https://neg.by/novosti/otkrytj/prognoz-i-plan-razgranichat-a-zakon-unifitsiruyut-s-rossiyskim/> (дата обращения: 15.02.2023).
6. Закон Республики Беларусь от 31.01.2017 «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Республики Беларусь» URL:
https://www.minfin.gov.by/upload/bp/act/kodex_311217_84z.pdf (дата обращения: 15.02.2023).
7. Основные направления бюджетно-финансовой и налоговой политики Республики Беларусь URL:
https://www.minfin.gov.by/ru/budgetary_policy/directiontaxpolitic/ (дата обращения: 15.06.2023).
8. Злотников Л., Акулич В. Прогнозирование экономики: от описательной к предписывающей аналитике // Банковский вестник. 2018. № 9. С. 28-38

9. Рудый К.В. Прогнозирование социально-экономического развития Республики Беларусь: проблемы и решения // Экономический бюллетень НИЭИ Минэкономики Республики Беларусь. 2014. № 1. С. 15-18.
10. Крук, Д. Что нужно для укрепления макроэкономической стабильности в Беларуси? URL: https://www.beroc.org/publications/working_papers/chto-nuzhno-dlya-ukrepleniya-makroekonomicheskoy-stabilnosti-v-belarusi/ (дата обращения: 07.11.2023).
11. Chabin, A. Are We More Accurate? Revisiting the European Commission's Macroeconomic Forecasts URL: https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2020-07/dp128_en_0.pdf (дата обращения: 07.11.2023).
12. Frankel, Jeffrey & Schreger, Jesse. (2012). Over-optimistic Official Forecasts in the Eurozone and Fiscal Rules. Review of World Economics. 149. 10.1007/s10290-013-0150-9. URL: https://www.researchgate.net/publication/254435331_Over-optimistic_Official_Forecasts_in_the_Eurozone_and_Fiscal_Rules (дата обращения: 07.11.2023).
13. Ademmer, Martin and Boysen-Hogrefe, Jens. "The Impact of Forecast Errors on Fiscal Planning and Debt Accumulation" Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, vol. 242, no. 2, 2022, pp. 171-190. <https://doi.org/10.1515/jbnst-2020-0054> URL: <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/jbnst-2020-0054/html?lang=en> (дата обращения: 07.11.2023).
14. Jeffrey A. Frankel, Harvard University Over-optimistic Official Forecasts in the Eurozone and Fiscal Rules URL: https://www.researchgate.net/publication/254435331_Over-optimistic_Official_Forecasts_in_the_Eurozone_and_Fiscal_Rules (дата обращения: 07.11.2023).
15. Бюджетный кодекс Республики Беларусь URL: https://etalonline.by/document/?regnum=hk0800412#load_text_none_1_ (дата обращения: 07.11.2023).
16. Акопов, П. После Херсона России предстоит ответить на проклятый вопрос своей истории URL: <https://ria.ru/20221110/kherson-1830400614.html> (дата обращения: 07.05.2023).