

**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>

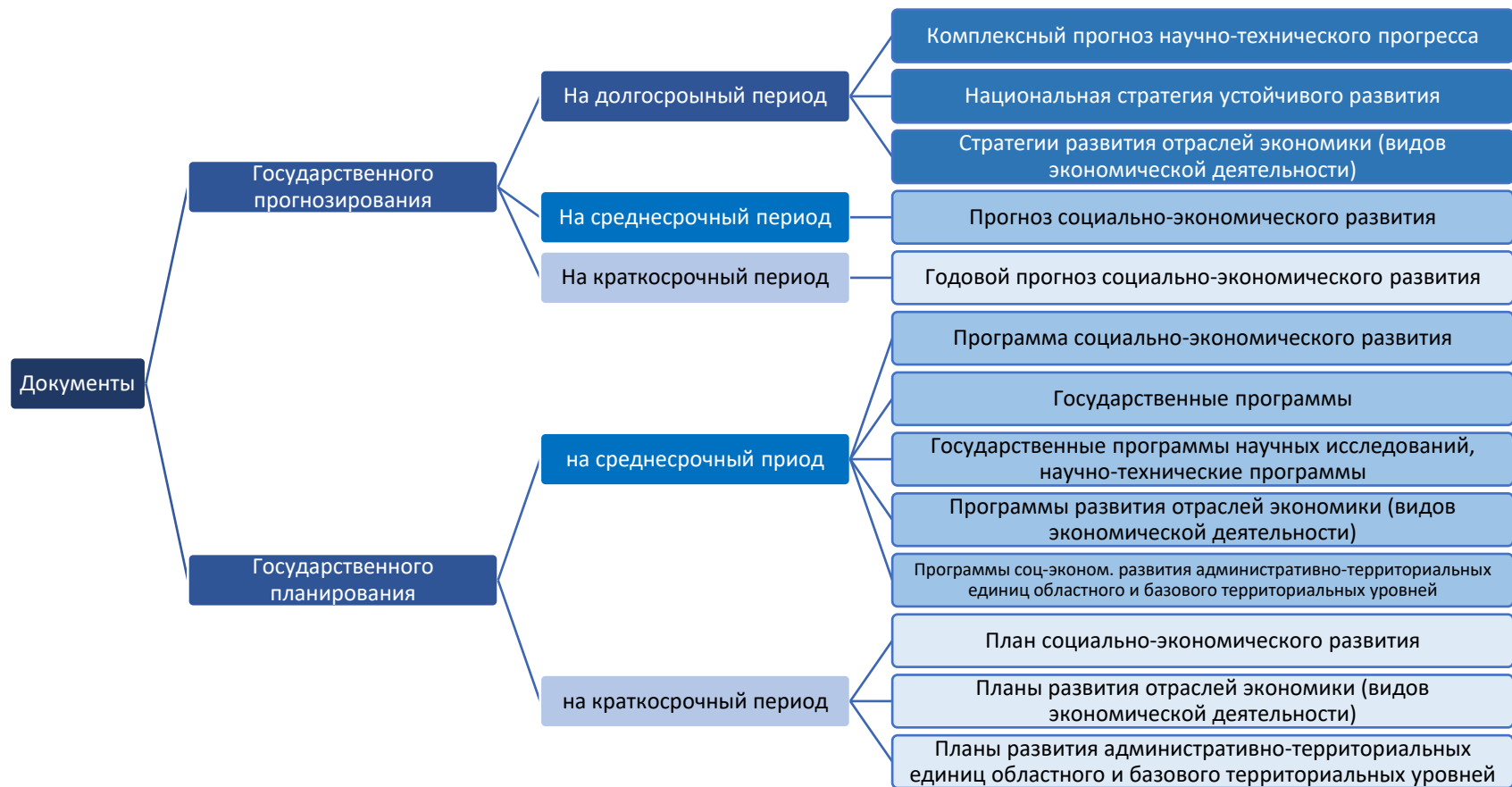


Рисунок 1 – Архитектура документов государственного прогнозирования и планирования по новой редакции Закона №157-З⁵

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 учет 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/

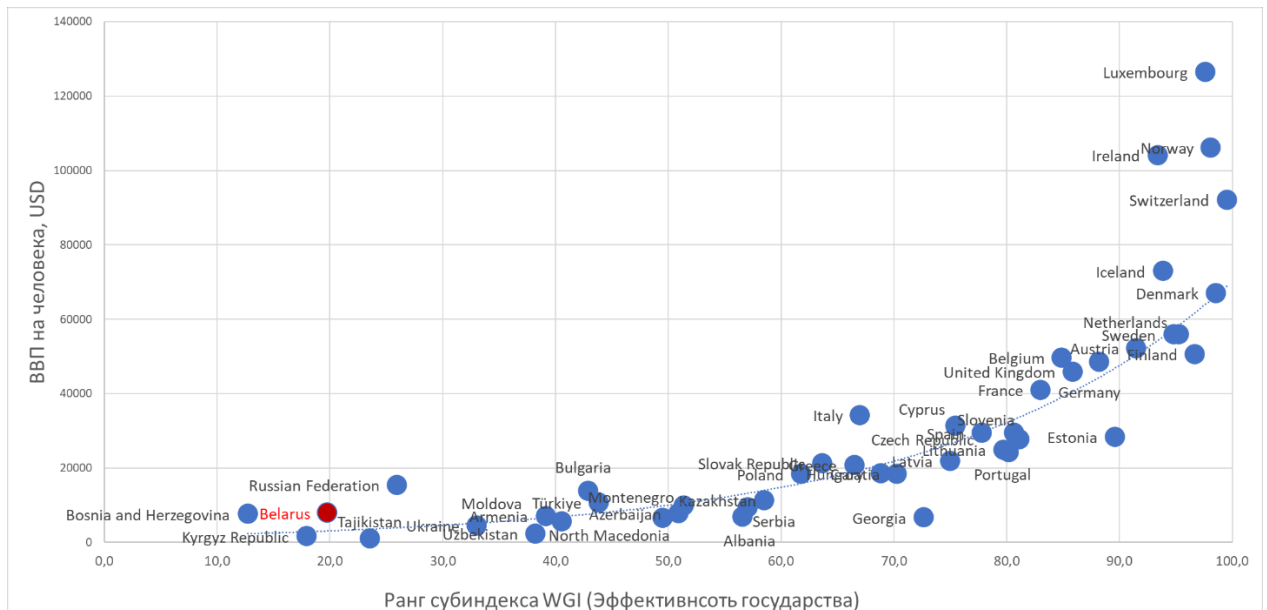


Рисунок 2 –Взаимосвязь уровня ВВП на душу населения и качества государственного управления^{14 15}

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

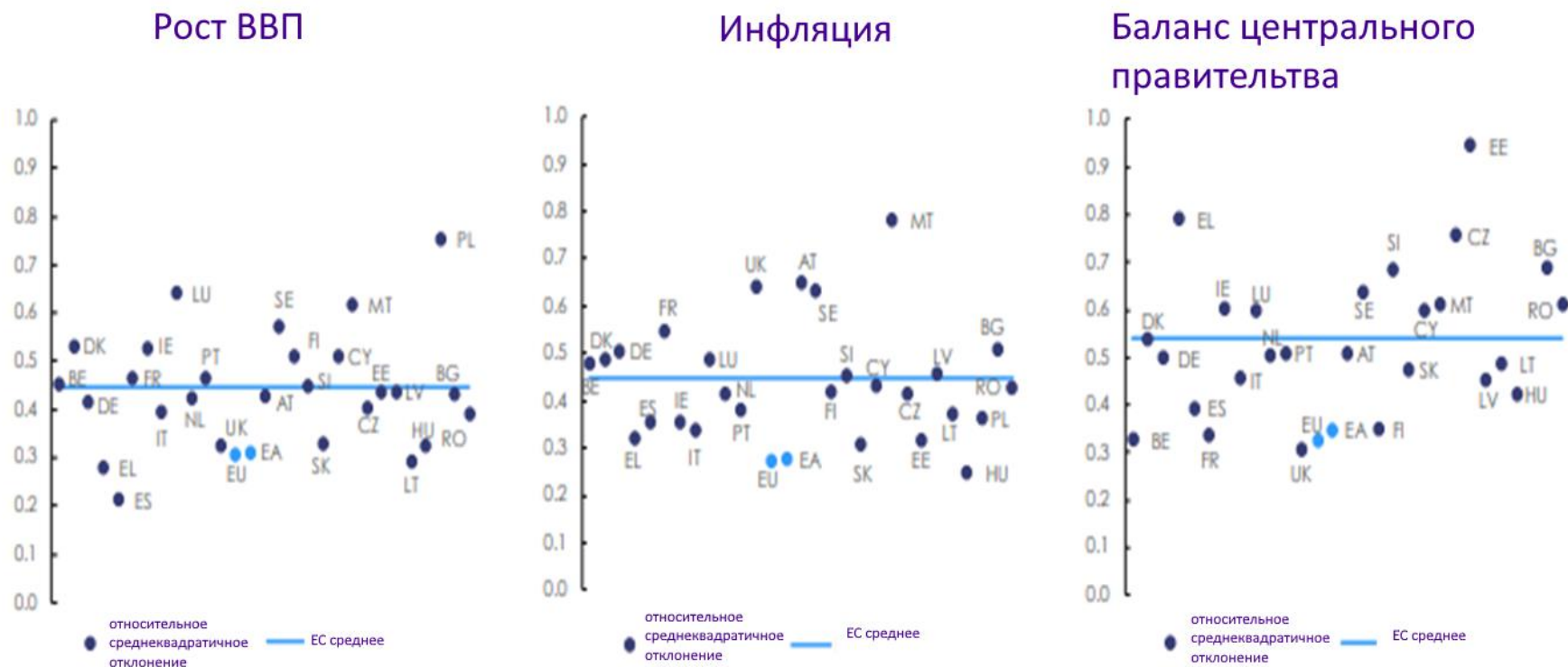


Рисунок 3 – Ошибки прогноза с поправкой на волатильность в 2000–2017 гг. для стран ЕС^{17 18}

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.

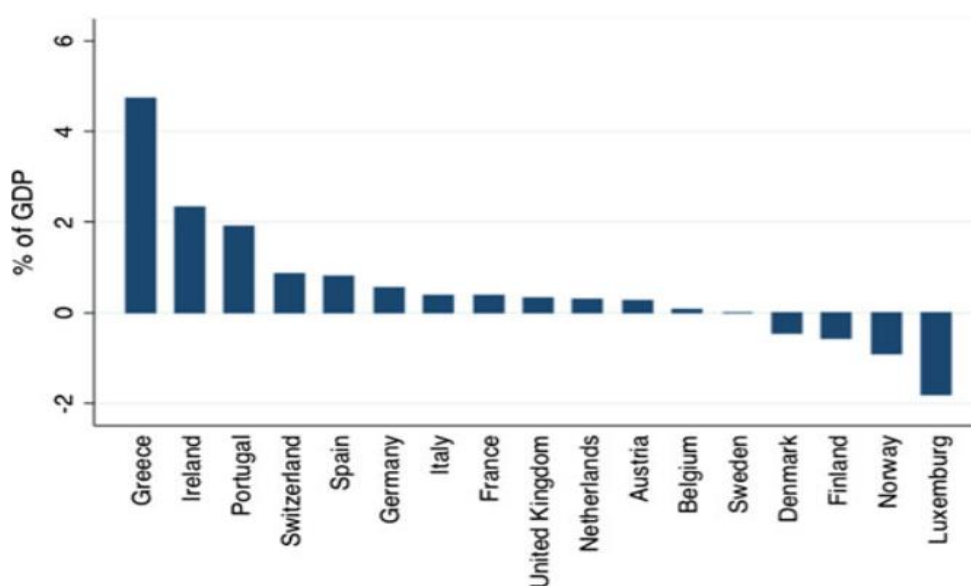


Рисунок 4 – Средние ошибки бюджетного прогноза на 1 год вперед²¹

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]

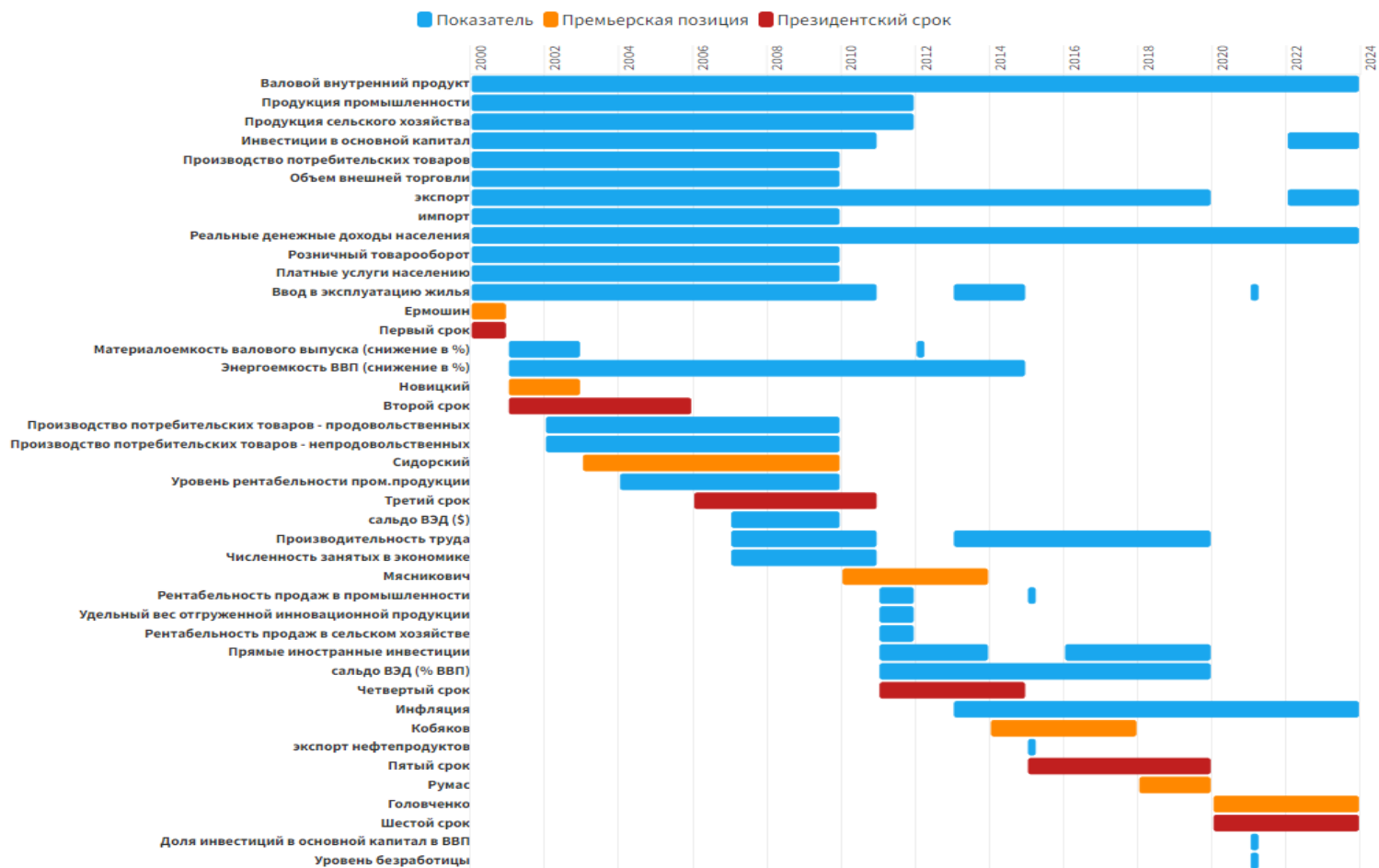


Рисунок 5 – Сводная таблица определения важнейших параметров прогноза социально-экономического развития Беларуси с 2000 года²⁴

^{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.

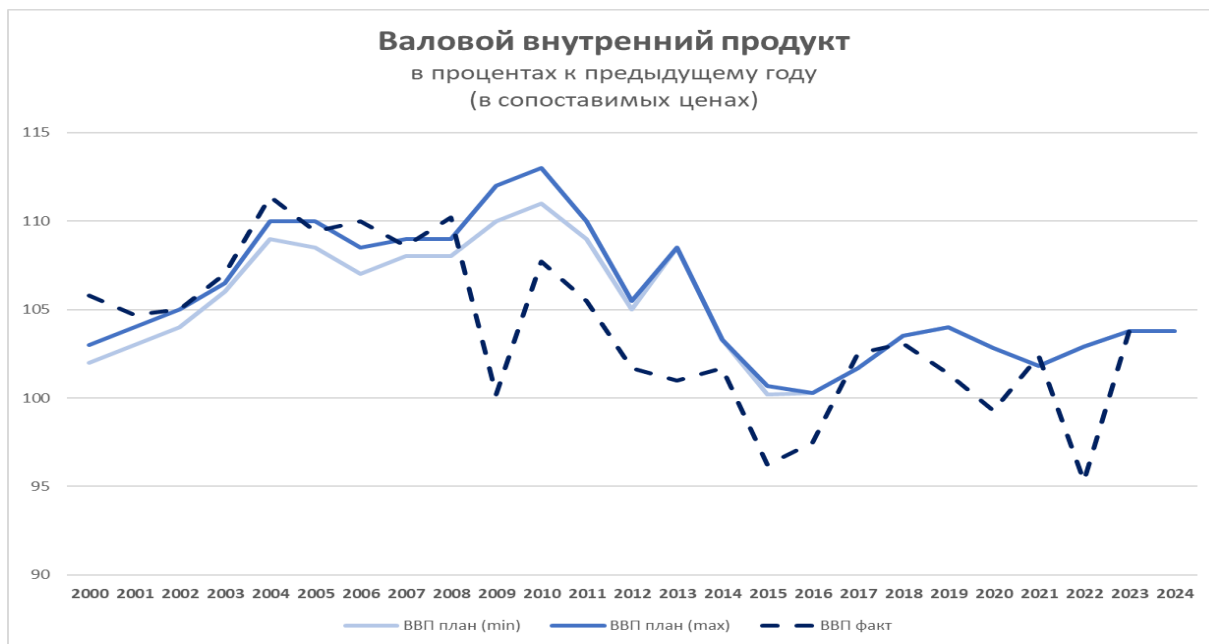


Рисунок 6 – Фактические и планируемые параметры валового внутреннего продукта²⁵



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.

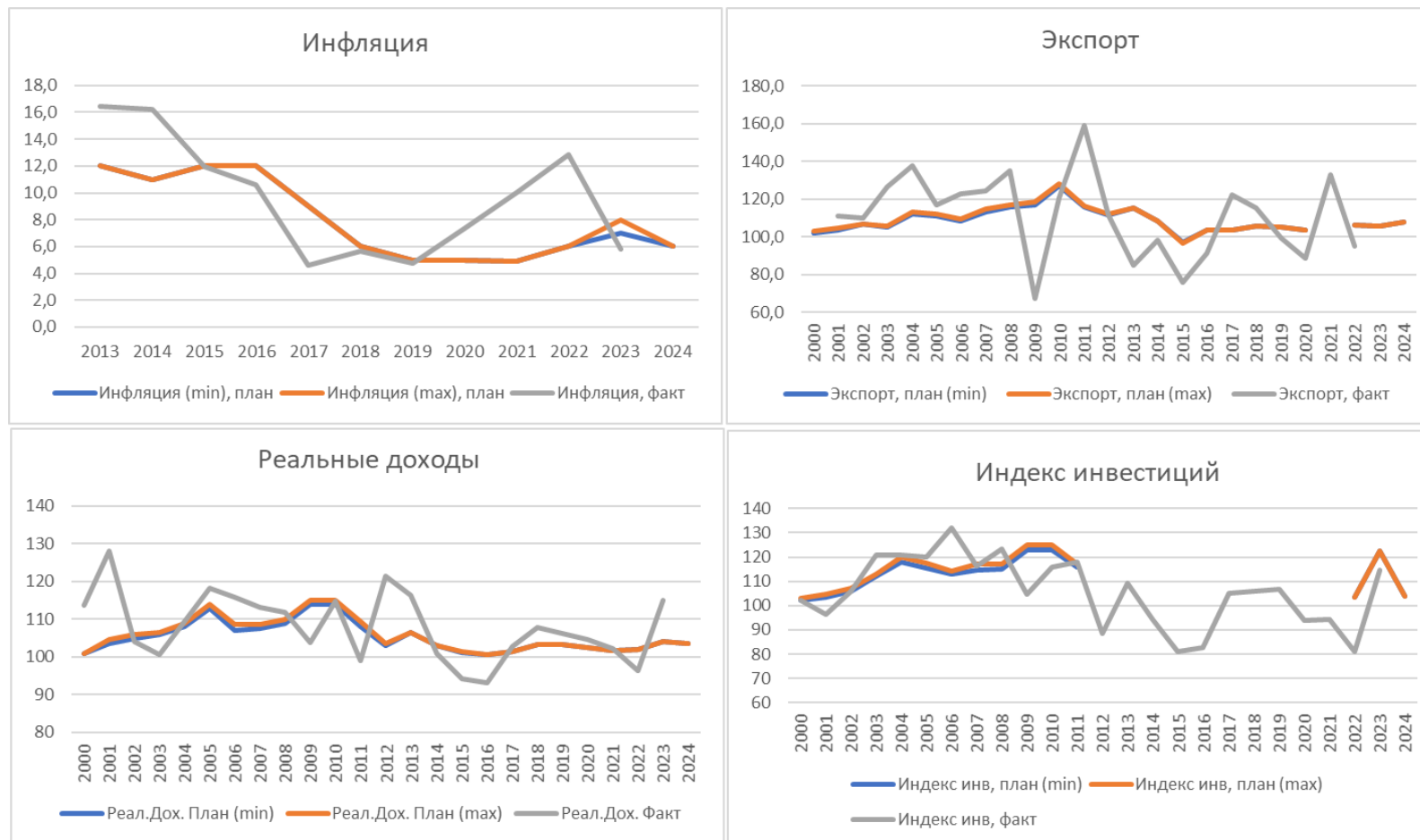


Рисунок 8 – Оценка достижения ключевых параметров прогноза социально-экономического развития Республики Беларусь²⁷

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

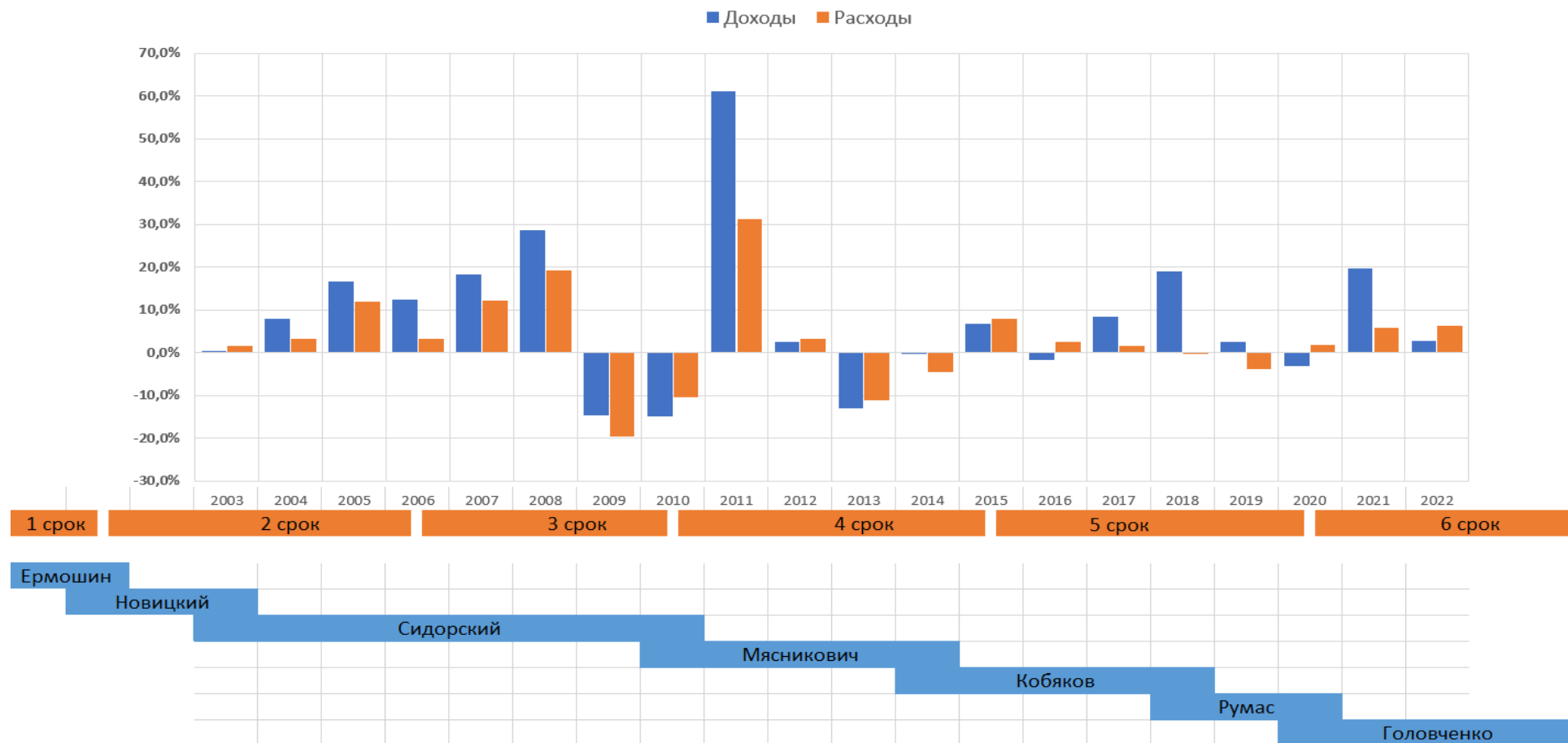


Рисунок 9 – Оценка достижения параметров доходов и расходов республиканского бюджета³⁰

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

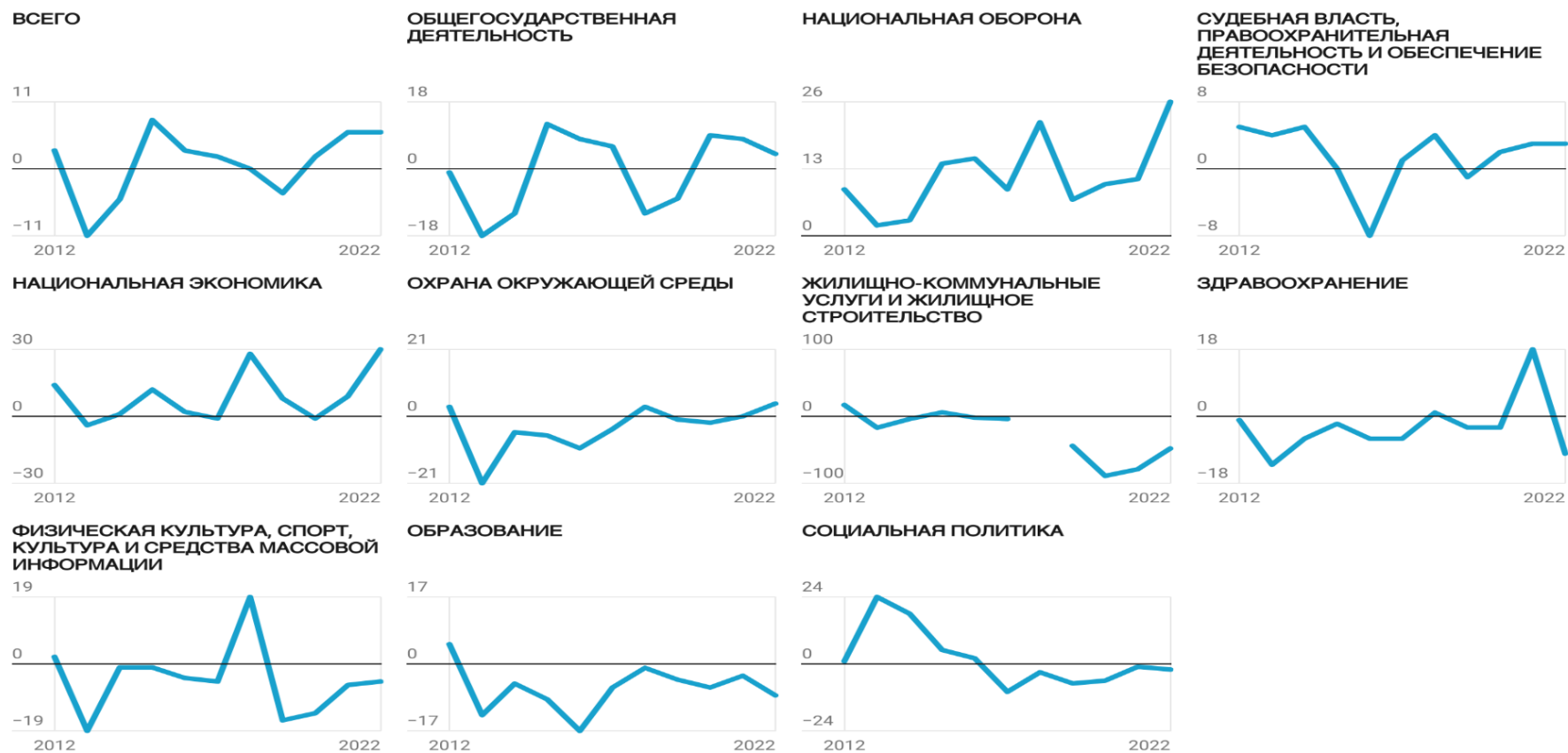


Рисунок 11 – Величина отклонений плана от факта расходной части республиканского бюджета Республики Беларусь, проценты³²

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/что-нужно-для-укрепления-макроэкономической-стабильности-в-беларуси/ (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).