

Что нужно для укрепления макроэкономической стабильности в Беларуси?

Дмитрий Крук, 2023

BEROC Policy Brief

Данная работа посвящена изучению системы обеспечения макроэкономической стабильности в Беларуси. Систематизация глубинных интервью пула экспертов позволяет идентифицировать ее сильные и слабые характеристики, и сформулировать рекомендации по ее упрочению.

Экспертные оценки позволяют заключить, что система обеспечения макроэкономической стабильности в Беларуси достаточно слаба. Страна в должной мере не защищена от угроз рецессий, безработицы, ценовой и финансовой дестабилизации. Главными причинами этого являются слабости институционального дизайна экономической политики; чрезмерная роль правительства в экономике, что подавляет конкуренцию и развитие частного сектора; раздутый и неэффективный сектор госпредприятий; системные диспропорции на рынке труда; слабая диверсификация внешнеэкономической деятельности. Приоритетные направления действий по упрочению макроэкономической стабильности ассоциируются с разрешением указанных проблем. В работе приведены расширенные рекомендации по действиям в рамках указанных приоритетов. Сформулированная повестка реформ для упрочения макроэкономической стабильности в Беларуси демонстрирует комплементарность с повесткой реформ, нацеленных на усиление потенциала долгосрочного роста в стране.

1. Введение

Обеспечение макроэкономической стабильности, как правило, рассматривается экономической теорией как вторая по важности задача функционирования национальной экономики, вслед за задачей обеспечения долгосрочного и устойчивого экономического роста. Но, порой способность экономики обеспечивать макроэкономическую стабильность выходит за рамки контекста долгосрочного роста и рассматривается как ценность сама по себе. В этом случае она перестает быть инструментом содействия долгосрочному росту, становясь конечной целью.

Логика ответа на вопрос о том, как обеспечить макростабильность может существенно различаться. На решение этой задачи можно смотреть с позиции здесь и сейчас. В этом случае она сводится к подбору наилучшего сочетания из доступных инструментов экономической политики. С позиции же долгосрочного периода, обеспечение макроэкономической стабильности ассоциируется с купированием (насколько это возможно) источников внешних и внутренних шоков для национальной экономики, каналов распространения этих шоков внутри нее, а также с улучшением институционального дизайна стабилизационной политики. При втором подходе к проблеме обеспечения макроэкономической стабильности возможно возникновение противоречий с соображениями долгосрочного роста.

Для Беларуси вопрос о мерах по укреплению макроэкономической стабильности важен по нескольким причинам. Во-первых, с точки зрения содействия экономическому росту и в контексте комплементарности ему. Поддержание макростабильности является необходимым условием для формирования и использования потенциала экономического роста. Однако для Беларуси весьма противоречивы даже оценки состояния макроэкономической стабильности в предыдущие периоды. Если же мы перефокусируемся на качественные характеристики с акцентом на возможность обеспечивать макроэкономическую стабильность в будущем, то ситуация выглядит и вовсе безрадостно. Отсюда вопрос о том, как укрепить макроэкономическую стабильность в Беларуси становится актуальным в контексте содействия экономическому росту для любого из сценариев будущего Беларуси.

Во-вторых, уязвимость макростабильности в Беларуси и широкие рамки неопределенности будущего обуславливают высокую вероятность ситуации, когда соображения экономического роста будут отложены в сторону до лучших времен, а вопрос обеспечения макроэкономической стабильности станет центральным в повестке дня Беларуси.

Например, такая ситуация весьма вероятна в случае демократического транзита в Беларуси и вызванного им «отключения» Россией механизмов неконвенциональной поддержки. Схожим образом ситуация может обстоять и в случае, если такие механизмы будут «отключены» по каким-либо другим причинам, не связанным с внутрибеларусской политической повесткой (например, при экономической турбулентности в России).

В-третьих, для Беларуси важно выявить наличие или отсутствие противоречий в повестке реформ с позиции долгосрочного роста, с одной стороны, и макроэкономической стабильности, с другой стороны. В Беларуси распространено оправдание архаичных практик и институциональных рудиментов тем, что они помогают избегать рецессий или смягчать их. Например, в период ковида нынешние экономические власти часто преподносили директивное поддержание выпуска в секторе госпредприятий как своеобразное ноу-хау, которое помогло смягчить рецессию 2020 г. А в 2022 г. схожая стабилизирующая роль порой приписывается специфическим связям с Россией. Подразумевается, что доступ к дешевым энергоносителям и преференциальный доступ на российский рынок стали механизмами сглаживания рецессии, обусловленной причастностью белорусских властей к российскому вторжению в Украину и введенными за это санкциями. Отсюда в белорусском дискурсе становится распространенным соображение о том, что те или иные элементы институционального дизайна могут быть оправданы своим благотворным воздействием на макроэкономическую стабильность, даже если они ослабляют потенциал долгосрочного роста. Общепринятый взгляд на такое возможное противоречие предполагает, что безусловный приоритет должен отдаваться соображениям долгосрочного экономического роста.

Цель данной работы – сформулировать ключевые направления реформ для упрочения макроэкономической стабильности в Беларуси, выявив слабые и сильные места в существующей системе ее обеспечения.

2. Концепт макроэкономической стабильности и проведение глубинных интервью на его основе

Концепт системы обеспечения макроэкономической стабильности, который служит исходной рамкой для данной работы представлен на рис. 1.

Рисунок 1. Концепт системы обеспечения макроэкономической стабильности



Он включает в себя «показатели на выходе» (метрики макроэкономической стабильности, ММЭС), перечень «входных» характеристик, а также блок стабилизационной политики. К характеристикам «на входе» относятся степень подверженности национальной экономики внешним шокам, а также внутренние особенности функционирования национальной экономики. Внешние шоки зачастую (особенно для малых открытых экономик) являются ключевым фактором, нарушающим макроэкономическую стабильность. С позиции «настройки» системы обеспечения макроэкономической стабильности на долгосрочном горизонте подверженностью им (в определенных рамках) можно управлять. Например, чем в большей мере внешнеэкономические связи страны – торговые, финансовые – диверсифицированы, как географически, так и с точки зрения содержательных характеристик (продуктовая корзина экспорта и импорта, номенклатура финансовых инструментов, виды валют и др.), тем больше вероятность, что внешние шоки будут заведомо ограничены в масштабах. Кроме того, на подверженность внешним шокам могут влиять также, например, особенности инфраструктуры, энергетики страны, и пр.

Внутренние особенности национальной экономики могут предопределять вероятность, механизмы и масштабы генерирования внутренних шоков, а также влиять на способность экономики быстро адаптироваться к влиянию внешних шоков. К таким особенностям могут относиться специфические паттерны реакций и поведения групп экономических агентов, наличие накопленных

диспропорций и пр. Например, высокая и устойчивая норма потребления в экономике, контрциклическое поведение финансовых посредников априори упрочивают макростабильность (т.е. повышают вероятность того, что она будет сохранена). В свою очередь, высокая степень риска и конъюнктурность в инвестиционных решениях фирм, сберегательном поведении домашних хозяйств, долговое бремя фирм и домашних хозяйств будут ослаблять макростабильность.

Ключевая роль в обеспечении макростабильности обычно отводится стабилизационной политике. «Входные» характеристики могут обусловить сравнительно небольшой масштаб и вероятность внешних и внутренних шоков, а также автоматическую способность экономики адаптироваться к ним. То есть они могут снизить вероятность и масштаб отклонения экономики от состояния макроэкономического равновесия. Но все равно такая вероятность в современных экономиках остается достаточно значимой. В еще большей мере снизить эту вероятность и минимизировать потери (через призму ММЭС) призвана стабилизационная политика. Она призвана обеспечить оптимальное в текущей ситуации состояние политики и генерацию с ее помощью желаемого импульса. На долгосрочном же горизонте важен, в первую очередь, институциональный дизайн стабилизационной политики. Чем лучше институциональный дизайн, тем шире и мощнее арсенал инструментов в распоряжении экономических властей для генерации нужных импульсов, и, соответственно, тем лучше они могут предотвращать/купировать макроэкономическую дестабилизацию.

Анализ системы обеспечения макроэкономической стабильности осуществляется посредством обработки и систематизации (по единому дереву категорий) глубинных интервью группы экспертов из 9 человек. Все 9 человек из данной группы имеют богатый опыт и высокие профессиональные компетенции в исследованиях и/или практической реализации макроэкономической политики в Беларуси¹.

Глубинные интервью со всеми экспертами проводились по единой анкете. Ее вопросы составлены таким образом, чтобы эксперты последовательно могли диагностировать сильные и слабые места в различных областях системы обеспечения

¹ На данный момент эксперты предпочли сохранить анонимность. По личной оценке автора работы, данная группа состоит из наиболее квалифицированных и компетентных белорусских экономистов в сфере экономической политики Беларуси.

макроэкономической стабильности, а затем резюмировать свое виденье в набор ключевых проблем и рекомендаций по их разрешению.

Категории-лидеры по популярности интерпретируются как экспертный прото-консенсус и коллективное виденье решения той или иной проблемы. Но, руководствуясь такой логикой, не сбрасываются со счетов и категории со скромными баллами популярности. Они могут рассматриваться как важные квалифицированные предложения и идеи, которые вопреки не столь высокой распространенности в экспертной среде сегодня, тем не менее, могут стать важными решениями по укреплению макроэкономической стабильности в будущем.

3. Слабые места системы обеспечения макростабильности в Беларуси

Результаты глубинных интервью экспертного пула складываются в следующий нарратив.

Система обеспечения макроэкономической стабильности в Беларуси достаточно слаба. В период 2017-2019 г. в ее качественных характеристиках, институциональном дизайне, а также демонстрируемых результатах имел место некоторый прогресс. Однако даже с его учетом, качественные и количественные характеристики макростабильности в Беларуси оставались и остаются на низком уровне. Способность нынешней системы поддерживать макроэкономическую стабильность в будущем весьма сомнительна.

Такая ситуация обусловлена целым перечнем «входных» изъянов и особенностей национальной экономики, а также слабостями институционального дизайна экономической политики.

«Входные» изъяны связаны с/обусловлены:

- слабой диверсификацией внешнеэкономической деятельности, чрезмерной и многогранной зависимостью от России
- раздутым и неэффективным сектором государственных предприятий, функционирующим в одной связке с сектором государственных банков
- слабостью частного сектора и конкуренции на фоне чрезмерной роли государства в экономике, что выражается в:
 - финансировании институциональных диспропорций за счет бюджета
 - практиках квазифискального финансирования
 - архаичных интервенциях (ценовое регулирование),
- недостаточной глубиной и эффективностью финансового рынка

- структурными диспропорциями рынка труда и миграцией
- укоренившимися негативными паттернами поведения
 - домашних хозяйств ввиду низкого уровня доверия
 - фирм ввиду структурного дефицита финансирования

Главными слабостями институционального дизайна экономической политики являются:

- Дискреционный, а порой и волюнтаристский характер экономической политики, подчиненный соображениям текущей политической конъюнктуры
 - противоречия в целях экономической политики
 - отсутствие/дефицит практик реализации политики на основе правил в монетарной и фискальной сферах
- Отсутствие операционной независимости Национального банка и монетарной политики
- Ограниченность поля для маневра в политике управления государственным долгом, на фоне усиления долгового бремени и нарастающих угроз в сфере госдолга

Слабости институционального дизайна экономической политики на фоне «плохих» входных характеристик и предрасположенности национальной экономики к избыточным колебаниям обуславливают высокую вероятность макроэкономической дестабилизации в будущем. Такая угроза актуальна для всех ключевых индикаторов макроэкономической стабильности. Ни один из них не имеет достаточной «встроенной» защиты. Подверженность выпуска колебаниям остается высокой, а степень превентивной защиты от рецессий низкой. Индикаторы безработицы, внешней и фискальной позиции, которые демонстрировали относительно благоприятные результаты в предыдущие несколько лет, имеют лишь малый задел прочности на будущее. Вероятность инфляционных всплесков и финансовой дестабилизации видится достаточно высокой.

Чтобы снизить предрасположенность экономики к шокам в будущем, снизить вероятность рецессий, ценовой и финансовой дестабилизации, национальной экономике требуются реформы.

4. Приоритетные направления реформ для упрочения макростабильности в Беларуси

Опираясь на экспертный нарратив, приоритетные направления реформ для упрочения макроэкономической стабильности можно конкретизировать следующим образом:

1. Усиление институционального дизайна экономической политики

- 1.1. Обеспечение независимости Национального банка и его монетарной политики
- 1.2. Реализация монетарной политики на основе правил, перестройка на режим таргетирования инфляции
- 1.3. Реализация фискальной политики на основе бюджетного правила (бюджетных правил) и среднесрочного планирования
- 1.4. Избавление бюджета от квазифискального обременения, ревизия расходов бюджета
- 1.5. Обеспечение максимальной прозрачности экономической политики

2. Отказ от практики повсеместных директивных интервенций, снижение роли экономических властей в экономике и развитие конкуренции

- 2.1. Отказ от практики широкого ценового регулирования
- 2.2. Отказ от многочисленных прямолинейных интервенций в функционирование рыночных механизмов
- 2.3. Устранение существующих барьеров для конкуренции и развития частного сектора

3. Реформа сектора государственных предприятий

- 3.1. Углубленный аудит состояния госпредприятий, их сегментация, утверждение и реализация разноуровневых реформ в выявленных сегментах
- 3.2. Реформы в сфере стандартов корпоративного управления и менеджмента, отказ от практики директивных интервенций в их деятельность (в период углубленного аудита и в отношении тех предприятий, которые остаются в госсобственности на тот или иной период)
- 3.3. Реформы по изменению среды функционирования для госпредприятий, отказ от искусственных преимуществ в доступе к капиталу
- 3.4. Реформы в секторе государственных банков, их синхронизация и согласование с реформами госпредприятий

4. Реформы на рынке труда, направленные на смягчение системных диспропорций

- 4.1. Задействование автоматических стабилизаторов и других мер финансовой поддержки на случай безработицы: повышение пособия по безработице (до уровня бюджета прожиточного минимума), введение/расширение практик страхования от безработицы и др.
- 4.2. Активная политика на рынке труда, способствующая большей мобильности труда и эффективности занятости: программы переквалификации, усиление стимулов для занятости, содействие занятости через администрирование на рынке труда.
- 4.3. Предоставление стимулов для предотвращения миграции и возврата трудовых мигрантов.

5. Восстановление отношений с международными кредиторами и возврат к цивилизованным практикам долговых отношений

- 5.1. Оперативное и безусловное погашение обязательств перед международными финансовыми институтами
- 5.2. Реструктуризация долга в рамках плана реформ, путем переговоров и соглашений с международными финансовыми институтами и международными кредиторами

6. Географическая диверсификация внешнеэкономической деятельности

- 6.1. Усиление конкурентоспособности на основе развития частного сектора
- 6.2. Обеспечение базиса торговых соглашений, содействующего диверсификации

5. Выводы и инкорпорация в контекст институциональных реформ

Важной особенностью сформулированного экспертного нарратива является приоритезация слабостей институционального дизайна экономической политики. Практически все эксперты указывают на то, что наиболее явные и относительно просто устранимые изъяны в системе обеспечения макроэкономической стабильности кроются именно в этой сфере. В частности, дискреционный, а порой и откровенно волюнтаристский характер монетарной и фискальной политики, приводит к тому, что стабилизационная политика не только не сглаживает шоки должным образом, а зачастую сама становится источником шоков. Отсюда, достаточно очевидный, возможно даже банальный набор действий в этой сфере может обеспечить быструю и осязаемую отдачу для упрочения макростабильности. Упрощая, ключевой постулат, поддерживаемый практически всеми экспертами, можно сформулировать следующим образом: трансформация экономической политики в направлении общепринятых стандартов и принципов – наиболее важный шаг

для снижения вероятности рецессий, ценовой и финансовой дестабилизации в стране. Этот же постулат можно проиллюстрировать словами одного из экспертов: «задача в том, чтобы выдавливать элемент популизма и привносить элемент науки и собственно макроэкономической политики».

Сформулированные приоритеты упрочения макроэкономической стабильности имеют мало шансов на реализацию без изменения политического режима в стране. Преимущественно эксперты (в рамках глубинных интервью) формулировали свои оценки и рекомендации без учета политического контекста. Но сформулированные ими рекомендации наводят на вопрос о том, почему вопреки очевидной необходимости ремонта институционального дизайна экономической политики его не происходит. Этот вопрос, скорее, является риторическим. Для нынешних властей это неприемлемо по целому ряду соображений, в основном проистекающих из видения политической целесообразности. В еще меньшей степени для них видятся приемлемыми оставшиеся из сформулированных рекомендаций. Реализация любой из них в представлении нынешних властей может пошатнуть пока хоть как-то работающую политическую и экономическую конструкцию.

Потому приведенные приоритетные направления реформ для упрочения макроэкономической стабильности, хоть потенциально могут быть реализованы без привязки к политическому бэкграунду, в нашем случае, скорее, ассоциируются с ситуацией после демократического транзита. Очередность приведенных приоритетов может рассматриваться как последовательность действий, начинающаяся от достаточно очевидных, в некотором смысле простых мер с ожидаемым быстрым результатом, к менее очевидным решениям, с большим количеством опций и противоречий в реализации, и с большим сроком ожидаемой имплементации и отдачи.

«Хорошей новостью» можно считать тот факт, что повестка упрочения макроэкономической стабильности в Беларуси полностью согласуется и не вступает в противоречия с повесткой реформ, необходимых для усиления экономического роста. Практически все приведенные приоритеты для упрочения макроэкономической стабильности в Беларуси «коррелируют» или даже дублируют предлагаемые в публичном дискурсе шаги по содействию долгосрочному росту. Страна нуждается в реформах как по упрочению потенциала долгосрочного роста, так и макроэкономической стабильности. Повестка реформ в этих двух сферах комплементарна.