

КАКИЕ РЕФОРМЫ НУЖНЫ БЕЛАРУСИ?

Павел Данейко, Дмитрий Крук, 2021

BEROC Policy Paper Series, PP no.108

Данная аналитическая записка посвящена обсуждению конфигурации реформ для Беларуси. Задачей данной работы является выделения ключевых сфер, подлежащих реформированию, и упорядочивание их в единой системе координат. Мы исходим из двух стартовых посылок. Первое, реформы в Беларуси назрели и являются практически неизбежными. Второе, не существует «правильного», технократического пути – содержания, последовательности, скорости – для проведения реформ. Опираясь на личностное знание группы экспертов, мы формулируем опорные положения для проведения реформ в Беларуси. Далее мы обращаемся к положениям теории экономического роста. Мы демонстрируем, что методы, механизмы и инструменты имплементации теоретических постулатов на практике могут существенно отличаться. После этого мы выходим за рамки экономического дискурса, и демонстрируем, что реформы на практике могут сталкиваться с многочисленными культурными, социальными, политическими ограничениями и барьерами. Поэтому к соображениям, сформулированным на основе критериев экономической теории, мы добавляем соображения, связанные с ценностными, культурными и социальными особенностями Беларуси.

На основе такого эклектичного подхода, мы определяем сферу охвата для предстоящих реформ в Беларуси. Мы формируем единую систему координат для реформ в различных сферах, выделяя их уровни в зависимости от функционального предназначения и глубины, а также упорядочивая во временном измерении. Данной работой мы хотим развить дискуссию об образе будущего Беларуси, также задать повестку и рамки для такой дискуссии.

Введение

Стагнация, в которой находится Беларусь в последние десять лет, привела к осознанию необходимости экономических реформ в стране. Сегодня большая часть общества представлена сторонниками таких реформ.

В отношении содержания и конфигурации реформ, логики их реализации ситуация менее очевидна. В Беларуси до сих пор вопросы институциональных реформ зачастую рассматриваются через призму дискурса 90-х. Это, во-первых, ведет к чрезмерно узкому пониманию их содержания. Например, в русле пресловутого набора мер под лейблом Вашингтонского консенсуса. Кроме того, это иногда рождает наивное представление о том, что спектр и содержание реформ – самоочевидны. А у немногочисленных сторонников консервации ситуации это порождает спекулятивный вопрос – а каких именно реформ вам не хватает – призванный дискредитировать сам факт назревших перемен.

Во-вторых, инерция мышления 90-х приводит к стереотипу о том, что неизбежным следствием реформ являются масштабные потери благосостояния. Поэтому возникает шаблонный вопрос: сколько денег нужно для проведения реформ? Этот стереотип перерастает в ожидание недовольства значительной части общества реформами. Отсюда возникает установка, что с реформами нужно спешить, проводя их оперативно в рамках открывшегося окна возможностей, которое неизбежно быстро закроется.

В данной аналитической записке мы формулируем новый подход к формированию образа будущего для страны. Мы постулируем, что институциональные реформы – это комплексная, многогранная задача, которая затрагивает многие социальные поля, а не только экономическую сферу. Реформы в каждой из сфер должны обладать значимой степенью автономности. Это отличает наш подход от экономического холизма, в рамках которого реформы рассматриваются как интегральный пакет, сформированный на основе безусловного приоритета экономических критериев по принципу сверху-вниз. Вместе с тем, реформы в отдельных сферах можно систематизировать и упорядочить в единой системе координат. Именно такую цель мы ставим перед собой в данной работе. Соответственно мы хотим выделить наиболее важные сферы в контексте образа будущего, сформулировать вопросы, ответы на которые должны будут предоставлены в процессе реформ. Выражаясь метафорично, мы хотим разделить социальное пространство на ячейки и выделить те из них, в которые должны будут быть внесены логические значения. В этом смысле наша задача достаточно амбициозна. Мы хотим задать новый дискурс в

обсуждении образа будущего для Беларуси, заменив, тем самым, устаревшие стереотипы и образцы.

В первой части данной работы мы обосновываем тезис о неизбежности реформ в Беларуси. Вторая часть работы посвящена сравнению контекста и логики реформ 1990-х – начала 2000 х гг. и современным условиям Беларуси. В третьей части мы приводим резюме выводов и постулатов, основанных на личностном знании привлеченных нами внешних экспертов. Опору на личностное знание в данном контексте мы считаем чрезвычайно важным. Оно позволяет скрепить воедино разные уровни и разные сферы повестки реформ, а также идентифицировать и попытаться обойти возможные барьеры. В четвертом разделе повестка реформ обсуждается с позиции теории экономического роста. Пятая часть посвящена учету ценностных, культурных, идеологических и политических аспектов в процессе реформ. В шестой части мы объединяем подходы к реформам с различных позиций и упорядочиваем отдельные сферы и проблемные вопросы повестки реформ в единой системе координат. В заключении приведены основные выводы.

1. РЕФОРМЫ В БЕЛАРУСИ ПРОИЗОЙДУТ И СЕЙЧАС ПОДХОДЯЩЕЕ ВРЕМЯ ВЫРАБОТАТЬ ФОРМАТ ИХ «ХОРОШЕГО» СЦЕНАРИЯ И ВИДЕНЬЕ БУДУЩЕГО

1.1. Институциональные реформы в Беларуси в обозримом будущем произойдут в том или ином виде. Нынешняя белорусская экономика не в состоянии генерировать достаточный темп экономического роста. Ползучие реформы и инерционное развитие уже ввели страну на стагнацию, обрекая на проседание уровня благосостояния по сравнению с соседними странами.

Потенциал устойчивого роста нынешней белорусской экономики не превышает 2%. Уже это обрекает страну в лучшем случае на стагнацию уровня относительного благосостояния по отношению со странами-соседями. После достижения пиковых уровней относительного благосостояния по отношению к странам ЦВЕ в 2012 г. (около 77% от среднего благосостояния по этим странам) сегодня страна находится на уровне около 63%. При росте до 2% этот уровень в лучшем случае удастся поддерживать, но скорее, даже в этом случае относительное благосостояние будет продолжать проседать .

Постковидные изменения в мире, влияние экономических санкций на Беларусь в еще большей мере ухудшают этот, и без того, неблагоприятный сценарий развития. Санкционное давление в

сочетании с шоками в мировой экономике может ввергнуть страну в долгосрочную депрессию.

Исходя из такого бэкграунда, мы полагаем, что в стране уже в ближайшем будущем неизбежны институциональные преобразования. Но они могут развиваться по разным сценариям.

Во-первых, это может быть осознанный путь реформ, поддерживаемый значительной частью общества и реализуемый от его имени легитимными властями страны.

Во-вторых, это сценарий вынужденных изменений, под диктовку извне. Будучи в стагнационной петле, власти все в большей мере будут вынуждены прибегать к спорадическим действиям по оживлению экономики. Едва ли не единственным ресурсом такого оживления (весьма вероятно слабого и транзитивного) могут быть новые сделки в рамках внешних договоров и союзов. Инкрементальные структурные изменения неизбежны в качестве побочного эффекта. Реформы, обусловленные движением по такому пути, могут ощутимо различаться по содержанию и последствиям. Но практически наверняка они не будут иметь должной внутренней легитимности, в значительной степени будут ориентированы на интересы узких групп, в том числе из-за пределов страны.

В-третьих, это может быть сценарий ползучих изменений, когда институциональные реформы «делают себя сами». Движущей силой такого сценария является миграция, вызванная проседанием уровня благосостояния по сравнению с соседними странами. Значимая миграция (особенно на фоне негативного демографического тренда) неизбежно будет приводить к перебоям на рынке труда, а также растущему дефициту ФСЗН. Это делает неизбежными изменения в пенсионной системе, в отдельных стандартах трудовых отношений и регулирования бизнеса. Они, в свою очередь, могут обуславливать новую порцию институциональных изменений. Реформы в рамках такого сценария, скорее, будут иметь вынужденный характер, будут ориентированы на латание образующихся брешей, не претендуя на осознанность и целеустремленность.

1.2. В Беларуси сложился широкий перечень условий для сценария осознанных реформ, поддерживаемых обществом. Этот сценарий обладает наибольшим потенциалом с точки зрения экономических и социальных перспектив, и мы позиционируем его как «хороший».

Необходимость экономических реформ поддерживается доминирующей частью населения, хоть и имеет место существенное разночтение в интерпретации содержания желаемых реформ (Урбан, 2019).

1.3. Результаты сценария реформ под давлением внешних обстоятельств и интересов трудно предсказать. Однако, с высокой вероятностью, такие реформы не будут обладать какой-либо внутренней легитимностью и будут чреваты социальной турбулентностью.

Перечень внешних обстоятельств, которые могут двигать тот или иной сценарий институциональных реформ, весьма широк. Сегодня наиболее очевидными видятся поступательные институциональные сдвиги, связанные с ЕАЭС и двусторонними отношениями с Россией. Механизмы ЕАЭС обусловили передачу на наднациональный уровень большей части инструментов торговой политики. В качестве своеобразного размена Беларусь получает облегченный доступ на большинство рынков стран ЕАЭС, а также преференциальные условия в торговле энергоносителями. В результате ограничивается подвижность институциональной среды и отраслевой структуры национальной экономики. Это не означает полную утрату соответствующей свободы маневра, однако задает определенный вектор развития.

Принятие дополнительных внешних обязательств, например, через двусторонние внешние договоры, может привести к тому, что вектор развития трансформируется в институциональную колею. Например, внешние стандарты могут быть распространены на гражданские правоотношения, налоговую и финансовую систему, макроэкономический менеджмент и др. Адаптация внешних институциональных норм (в зависимости от их качества) может оживить экономический рост. Однако, во-первых, качество этого роста, структура его бенефициаров (то есть распределение выгод от роста) с большой вероятностью будут обладать серьезными изъянами. Во-вторых, даже если рост оживится в результате таких реформ, более вероятно, что это станет лишь транзитивным эффектом. Опыт трансформации ряда стран ЦВЕ (например, Венгрии, Греции) последних 30 лет, демонстрирует, что такая ситуация приводит к внутренней делегитимизации реформ. Она, в свою очередь, приводит к социальной турбулентности и общественному запросу на смену вектора развития.

1.4. Результаты сценария ползучих реформ, практически наверняка, будут скромны в экономической системе координат. Такой сценарий ассоциируется с вымыванием человеческого капитала и конкуренции на основе дешевизны рабочей силы.

Вынужденные реформы под воздействием, в первую очередь, демографических трендов и миграции, практически наверняка будут спорадическими и противоречивыми. Можно ожидать, что

усиливающаяся миграция будет несимметрично распределена в зависимости от социально-демографических характеристик мигрантов, а также сфер их занятости. Миграция из Беларуси склонна иметь позитивную асимметрию: то есть непропорционально (относительно структуры рабочей силы) высок удельный вес среди мигрантов относительно молодых работников, с уровнем образования и доходов выше среднего (Валетко, 2015). Такие тренды будут приводить к вымыванию человеческого капитала из страны и разрастанию проблемы нехватки кадров в наиболее передовых отраслях. Последнее значительно снизит бизнес-активность. На макроуровне указанные тренды будут приводить к дальнейшему ослаблению потенциала роста, разрастанию дефицита ФСЗН и увеличению пенсионной нагрузки. Эти проблемы невозможно будет проигнорировать (Крук, Львовский, 2020). Поэтому в этом случае можно ожидать по крайней мере спорадических медленных институциональных реформ. Например, в области пенсионного обеспечения, стандартов труда и занятости, макроэкономического менеджмента. Такие реформы, практически наверняка, будут адаптивными и локальными. Поэтому сценарий таких реформ ассоциируется с низкими темпами экономического роста и дешевизной рабочей силы в качестве главного фактора конкурентоспособности.

1.5. Текущий момент целесообразно использовать для выработки образов будущего Беларуси, укоренения принципа внутренней легитимности реформ (“reforms owned by people”). Это способствует выходу из колеи сценария ползучих реформ.

Ситуацию, когда институциональные реформы видятся неизбежными, но пока откладываются, логично использовать для разработки содержания этих реформ, а также общественного диалога относительно него. Внутренняя легитимность, укоренение и широкое восприятие тезиса о том, что заказчиком и бенефициаром реформ являются люди (reforms owned by people), чрезвычайно важны для успеха реформ. Несоблюдение этого условия является одной из причин критического отношения к реформам 90-х и 00-х гг. в ряде стран ЦВЕ, что, в том числе, приводит и к попыткам их «переиграть».

2. БЕЛАРУСИ НЕОБХОДИМА УНИКАЛЬНАЯ КОНФИГУРАЦИЯ РЕФОРМ, ШАБЛОН 90-Х НЕ АКТУАЛЕН

2.1. Центральная задача реформ в странах ЦВЕ в 1990-х гг. и в сегодняшней Беларуси кардинально отличаются. Опыт реформ 1990-х гг., безусловно, должен быть учтен и использован. Но шаблон содержания реформ 1990-х гг. никак не может служить образцом реформ для сегодняшней Беларуси.

Задачей реформ 1990-х гг. в странах ЦВЕ являлась трансформация плановой экономики с практически повсеместной государственной собственностью в рыночную экономику, функционирующую на основе частной собственности. То есть необходимо было перевести экономическую среду в принципиально иное качественное состояние. Это обусловило фокус реформ на трех китах – приватизация, либерализация, стабилизация, что зачастую брендируется термином «Вашингтонский консенсус» (используемый в основном с негативной коннотацией). Распространенный стереотип, что такой спектр действий достаточен для генерации устойчивого экономического роста, родился во многом случайно. Такая интерпретация является заведомо некорректной, но именно она часто используется для манипуляций. Действия, включаемые в Вашингтонский консенсус, экономистами рассматривались лишь как необходимые условия трансформации старой экономической системы в новую и «расчистки» поля для будущего экономического роста. Страны, которые «поверх» мер Вашингтонского консенсуса смогли построить институциональную среду, обладающую как качествами для инспирирования роста, так и внутренней легитимностью, добились ощутимых успехов (Польша, Словакия, Чехия, Эстония).

Современная белорусская экономика, безусловно, является рыночной (хоть и с серьезными искажениями) и в ней доминирует частная собственность. Болезненные трансформации, которые в массовом сознании ассоциируются с экономическими реформами, в Беларуси давно осуществились. Преимущественно в тех же 90-х гг., только в отличие от многих других стран региона они не получили своего завершения в виде строительства новой институциональной базы.

2.2. В основе повестки реформ для Беларуси - вопросы построения институциональной среды, социальной инфраструктуры и отказа от практик, чрезмерно искажающих экономические стимулы. Это означает, что нет никаких оснований по умолчанию ожидать спада, связанного с реформами.

Экономика Беларуси, уже функционируя на рыночных принципах, нуждается не в качественном перерождении, а в устранении барьеров и создании условий для усиления экономического роста. Процесс реформ не будет автоматически вести к масштабным нарушениям и перебоям рыночных связей, бизнес-активности. Наоборот, за счет таких реформ можно рассчитывать на раунд ускоренного создания новых бизнесов. Поэтому в случае Беларуси по умолчанию нет оснований ожидать какого-либо трансформационного спада, тем более в масштабах сопоставимыми с 1990-ми гг. Если пытаться проводить какие-то исторические аналогии с регионом ЦВЕ для сегодняшней экономики Беларуси, то больше аналогий можно отыскать с периодом 2000-х гг. Ряд исторических параллелей для состояния нынешней Беларуси также можно провести, например, с Южной Кореей конца 1980-х – начала 1990-х гг. Реформы, проходившие в этих странах в указанные периоды, приводили к усилению экономического роста. Вместе с тем, важно учитывать, что любые исторические аналогии применимы лишь частично и с учетом контекста.

2.3. Широкий общественный запрос на реформы дает возможность проводить их поступательно, без излишней спешки, с опорой на устойчивую общественную поддержку.

В 1990-х гг. процессу реформ сопутствовала дискуссия о конкуренции между сценарием шоковой терапии и градуализма (Wei, 1997). Помимо аргументов экономического плана, важную роль в этом споре играла проблема недостатка общественной поддержки. В некоторых странах значимая часть общества, реагируя на кардинальные изменения в образе жизни, снижение уровня благосостояния, присущую страновым реформам непрозрачность и коррупцию (например, в России и в Украине), быстро становилась противниками реформ. В ряде случаев это породило стереотипы, используемые по сей день. Например, что реформы надо проводить максимально оперативно, в рамках неких окон возможностей, которые быстро закроются.

Мы полагаем, что применять такую логику к Беларуси ошибочно. Провозглашая принцип внутренней легитимности реформ (reforms owned by people), необходимо ориентироваться на такой темп и интенсивность реформ, которые наряду с экономической целесообразностью будут поддержаны значительной частью общества. Это означает, что процесс реформ должен быть поступательным.

Каждый шаг должен широко коммуницироваться, что призвано расширять поддержку последующих шагов. Также это дает шанс скорректировать неудачные решения и исправить допущенные ошибки.

При этом, план реформ в целом должен рассматриваться как индикативный. Наполнение его содержанием должно подразумевать цикл итераций. Изначальный пакет реформ нецелесообразно рассматривать как константу. После его первоначального составления, на последующих этапах должна сохраняться возможность его корректировок и даже пересмотра, исходя из полученного опыта и меняющегося контекста.

2.4. Реформы в Беларуси, в первую очередь, должны опираться на национальный человеческий капитал и национальный бизнес. Содержание реформ должно базироваться преимущественно на внутренней повестке.

Этапы реформ в 1990-х гг. в странах ЦВЕ, Латинской Америки, а также более поздние реформы в этих же странах и странах Юго-Восточной Азии, во многом опирались на адаптацию к зарубежным институциональным нормам. Зачастую эти страны просто адаптировали у себя институциональные нормы и стандарты – в области внешнеэкономических отношений, налоговой и финансовой системы, рынка труда, здравоохранения и продовольственной безопасности, регуляторной среды и пр. – развитых стран, или, по крайней мере, двигались в этом направлении. С позиции инспирирования экономического роста это казалось оправданным. Улучшение институциональной среды органичным образом усиливало экономический рост. В еще большей мере его ускоряло сжатие диспропорций в благосостоянии за счет либерализации торговли, движения труда и капитала. Период 1996-2007 был знаменателен серьезным ускорением глобального роста, причем именно развивающиеся рынки выглядели наиболее динамично (Kruk, 2019). Это породило стереотип о том, что для запуска процесса реформ достаточно лишь «лечь на волну глобализации», а все остальное произойдет чуть ли не автоматически. Предполагалась, что волна глобализации вынесет страну в развитый мир за максимально короткий период. Соответственно, такое виденье ставило во главу угла следование за институциональными нормами развитых стран и адаптацию к внешней повестке. Такой подход порождал противоречия при столкновении с культурными, социальными, политическими и прочими страновыми особенностями. До тех пор, пока темпы экономического роста за счет следования этому пути были достаточно высоки, такие противоречия уходили на второй план.

Ситуация ощутимо изменилась после глобального кризиса 2008 г., что стало наиболее ярко проявляться в последние 7-8 лет. Значимая часть потенциала сглаживания диспропорций в благосостоянии на глобальном

уровне уже была использована. Накопленные диспропорции и изъяны в финансовой сфере вынудили большинство стран пойти на серьезное ужесточение стандартов финансового регулирования. Экономическая отдача от инноваций и технологический новшества существенно снизилась (по разным причинам) в большинстве стран. Все это обусловило заметное и практически повсеместное замедление роста в период после 2008 г.

Шаткий компромисс между экономическим ростом и стремлением к институциональным стандартам развитых стран с одной стороны, и ценностными, культурными, социальными и политическими запросами, с другой стороны, был нарушен во многих случаях. Это обусловило значимые социальные трения и пересмотр, порой даже коренной, базовых оснований и стратегий экономического развития. В Европе наиболее яркими таковыми примерами стали Венгрия и Греция.

Другим обстоятельством, которое побуждает пересматривать подход адаптации практик развитого мира как самодостаточный, являются выявившиеся трудности в дальнейшей конвергенции между развивающимися рынками и переходными странами. Например, институциональный прогресс многих развивающихся рынков ощутимо ослаб за последнюю декаду по сравнению с предыдущей (Kruk, 2019). Иногда это связано не только и столько с ослаблением политической воли к таким изменениям, сколько с визуализирующимися препятствиями. Например, с недостатком человеческого и организационного потенциала, ограниченностью маневра ввиду накопленных макроэкономических диспропорций, и своеобразным гистерезисом, когда текущие проблемы порождают колею для последующего развития.

Используя имеющийся опыт, современной Беларуси, логично избегать стратегии «лечь на гребень волны глобализации». Это не означает, что страна должна избегать интеграции и вовлечения в глобальную экономику, отказываться от стремления к наилучшим практикам и институциональным образцам. Однако это должно происходить с оглядкой и с приоритетностью внутренних соображений и внутреннего контекста. При невозможности или нецелесообразности соответствовать наиболее передовым практикам уже сегодня, на национальном уровне могут внедряться транзитивные институциональные нормы и стандарты. Соображения укрепления внутренних детерминант роста, внутренней легитимности трансформационного процесса должны быть приоритетными критериями в этом процессе.

2.5. Реформы в Беларуси требуют собственной логики и собственного содержания, исходя из уникальных обстоятельств и учета внешнего контекста.

Пп. 2.1-2.4 в совокупности ведут к важному выводу: Беларусь не может рассматривать чей-либо опыт (по отдельности или в совокупности) как эталон для собственных реформ. Отправной точкой реформ в Беларуси должны быть собственные сильные и слабые стороны, запрос общества (ценностный, культурный, экономический, политический), учет внешних обстоятельств и перспектив развития.

3. РЕФОРМЫ В БЕЛАРУСИ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ЛИЧНОСТНОГО ЗНАНИЯ: РЕЗЮМЕ ДИСКУССИИ БОЛЕЕ 20 ЭКСПЕРТОВ

В данном разделе мы резюмируем идеи, суждения, постулаты более 20 экспертов из различных сфер (экономисты, бизнесмены, юристы, социологи, политологи), принимавших участие в семинаре, посвященном реформам в Беларуси в мае 2021 года. Не все из указанных идей и суждений в полной мере согласуются друг с другом. Но это видится вполне естественным положением вещей. Во-первых, эксперты исходили из разных установок и рамок понимания процесса реформ. Во-вторых, опирались на собственный профессиональный бэкграунд и опыт. Но совокупность таких суждений позволяет прийти к непротиворечивым принципам и подходам к реформам. Поэтому суждения, основанные на личностном знании, мы используем как одну из опор для решения задачи данной работы - выделения ключевых сфер, подлежащих реформированию, упорядочиванию их в единой системе координат.

3.1. Восстановление доверия в обществе - необходимое условие успешности реформ. Заложить фундамент для решения этой задачи необходимо уже на самых ранних этапах. Для этого должен задействоваться широкий спектр мер и инструментов, в том числе символические действия.

Группа экспертов пришла к практически полному консенсусу в отношении того, что реформы должна предварять (или сопутствовать им) реабилитация психологического состояния общества. События 2020-2021 гг. должны быть отрефлексированы через механизмы общественной коммуникации. Это призвано помочь преодолеть или сгладить психологические травмы, полученные в этот период.

Также для восстановления общественного доверия и вдохновения общества важны всевозможные меры и инструменты нематериального характера, в том числе в символическом пространстве. Среди предложений экспертов, например, формализация созданных в 2020-

2021 гг. обществом новых протоинститутов; широкое вовлечение в коммуникацию относительно реформ через предоставление новых функций НГО и др.

3.2. Отдельной сферой стабилизационных реформ должна стать реанимация доверия институтам государства.

Одно из наиболее пугающих последствий событий 2020-2021 гг - подрыв доверия институтам государства (а не просто тем или иным лицам, выступающим от имени государства). Его полноценное восстановление - задача, требующая длительного времени. Однако уже на начальных этапах реформ необходимы меры по его частичному восстановлению. Это может быть достигнуто посредством фрагментарных стабилизационных мер в области судебной, правоохранительной системы, местного управления и самоуправления и др.

3.3. Фундаментальными сферами и опорами для всего процесса реформ являются: судебная система, ревизия и пересмотр функций государства, местное управление и административно-территориальное деление.

Независимый суд - долгосрочный фундамент для доверия и справедливости, залог успешных реформ.

Функции государства в сегодняшней экономике Беларуси и общественной жизни гипертрофированы. Но из этой посылки важно не впасть в другую крайность - полную дискредитацию роли государства в процессе реформ. Шкала "больше-меньше" не является подходящей в данном вопросе. Альтернативой тезису о всеобъемлющем государстве не должно быть упрощенное "нужно меньше государства". Подходящим тезисом является - "нам нужно другое государство". Роль и функции государства должны быть подвергнуты ревизии, общественному обсуждению, и в конечном итоге, пересмотру.

Долгосрочный фундамент для согласия в обществе - развитая система местного самоуправления. На уровне страны может быть применен принцип (воплощенный в официальном девизе ЕС): *In varietate concordia* (согласие в многообразии). Важным спутником местного самоуправления является административно-территориальная реформа.

С одной стороны, реформы в указанных сферах являются залогом успеха всего процесса реформ. С этой позиции желателен их быстрый темп. С другой стороны, они требуют длительного обсуждения, подготовки, а потому не могут быть реализованы быстро. Компромиссом между этими послылками

видится поступательное и поэтапное проведение соответствующих реформ, в рамках которого допустимы “промежуточные остановки” и “развилки”.

3.4. Беларуси необходима конституционная реформа. Оптимальный момент для принятия новой Конституции - 2-4 года с момента начала реформ. Она должна стать связующим звеном между начальной фазой институциональных реформ и последующими фазами.

С одной стороны, в новой Конституции должны быть закреплены уже вызревшие в обществе запросы, формализованы сформировавшиеся протоинституты. С другой стороны, Конституция выполняет и наставническую роль, упорядочивая и организуя отношения в обществе с прицелом на перспективу. То есть, она является одним из факторов, задающих вектор развития. Совмещая эти две посылки, оптимальным моментом для принятия новой Конституции представляется 2-4 года с момента начала реформ. До этого периода, могут применяться промежуточные решения: корректировка одной из редакций действующей конституции, принятие усеченного варианта (“малой Конституции”) и т.п.

3.5. Реформы в Беларуси не должны отождествляться и быть связаны с какой-либо формой геополитического выбора. Особенно это важно на начальном этапе реформ.

Многие из существующих противоречий в белорусском обществе порождены навязываемым геополитическим дискурсом. Однако такой подход и мышление его в рамках, как минимум, не являются “объективными” и “истинными”. Подчинение реформ такому дискурсу - серьезная угроза их успешности. В этом случае, велика вероятность нарастания раскола в обществе. Обнадеживающим является тот факт, что значительная часть общества де-факто отвергает такой подход и не рассматривает мифологизированный геополитический выбор как определяющий для многих сфер общественной жизни (Chatham House, 2021). В интерпретации белорусских философов это отражено в тезисе “белорусский народ отменил геополитический дискурс”. Мы полагаем, что именно такая установка должна быть определяющей в отношении реформ, которые затрагивают внутреннее институциональное устройство.

3.6. Беларуси не нужно масштабное ручное перераспределение от государственного сектора к частному.

Финансовая и бизнес-реструктуризация могут обеспечить жизнеспособность значимой части сегодняшних госпредприятий (Гайдук, 2020). В свою очередь, частный сектор за счет сравнительно

высокой производительности накопил значительный потенциал для экспансии (Морозов, 2020; Акулова, 2020). Устранение барьеров в конкуренции позволит обеспечить органичный рост частного сектора и усилит его роль, без резкого проседания глубины госсектора и ассоциируемой с этим социальной турбулентностью.

3.7. В сферах, наиболее тесно связанных с накоплением человеческого капитала - образование, наука, здравоохранение, трудовые стандарты и отношения - у Беларуси есть как сильные стороны, так и серьезные изъяны. Реформы в этих сферах должны быть поэтапными и разноуровневыми.

Наиболее явные изъяны в указанных сферах могут и должны быть устранены максимально оперативно. Для более глубоких же изменений нужен глубокий анализ, координация с другими сферами (например, бюджетной политикой). Наилучшим образом, реформы такого рода осуществляются инкрементальными изменениями на основе отдельных проектов, затрагивающие узкие вопросы в данных сферах. В своей совокупности они будут вести к системным изменениям. Также важно, чтобы такие реформы осуществлялись по принципу снизу-вверх. То есть подобные проекты должны вызревать на низовом уровне.

3.8. Пенсионная реформа - сфера, которая, вопреки сложности и противоречивости, требует быстрой реакции и изменений.

Неблагоприятные демографические тренды, долгая консервация пенсионной системы в почти неизменном состоянии привели к тому, что экономика страны уже сталкивается с серьезными проблемами в этой сфере (Lisenkova, Vornukova, 2017). В ближайшие годы эти проблемы будут только разрастаться (Борнукова, Львовский, 2020). Низкие пенсии будут становиться все большей угрозой социальной стабильности, а дефицит ФСЗН угрозой фискальной и в целом макроэкономической стабильности.

В целом, для пенсионной реформы допустима разбивка на этапы и последующие корректировки. Однако исходя из сложившейся ситуации, выработка и реализация как минимум начальных этапов пенсионной реформы необходимы максимально оперативно.

3.9. Построение эффективной финансовой системы в Беларуси требует разрешения ряда промежуточных задач. Это обуславливает целесообразность поэтапного подхода в данной сфере.

Эффективное финансовое посредничество - одна из детерминант роста, потенциал которой в Беларуси может быть существенно расширен (Крук, Циуля, 2020). Однако на этом пути много препятствий.

Одной из специфических черт финансового рынка Беларуси являются укоренившиеся (по многим причинам) “плохие” паттерны сберегательного поведения. Под этим подразумевается, например, низкая степень доверия людей к финансовым посредникам, а также к национальной валюте. Это ведет к тому, что лишь малая часть сбережений попадает в систему кредитно-финансового посредничества. А также обуславливает высокую степень финансовой долларизации (Крук, 2016). Построение эффективной финансовой системы на такой основе чрезвычайно проблематично. А устранение этих изъянов - трудная и требующая временных затрат задача.

Много потенциальных вызовов в кредитно-финансовой сфере связано и с нынешними структурными особенностями. Гипертрофированная роль банков среди финансовых посредников, и в частности госбанков, привела к укоренению целого ряда искажающих практик. Вместе они формируют своеобразный порочный круг. Он не только ограничивает возможности развития сектора, но и приводит к появлению перманентных угроз для финансовой и макроэкономической стабильности. Поэтому развитие финансового сектора в Беларуси - это сложная задача, требующая прохождения через ряд специфических этапов и использования в том числе нетривиальных подходов и инструментов.

3.10. Беларуси необходимо учитывать, что период реформ может совпасть с турбулентностью внешней среды и ухудшением внешних условий.

Ряд глобальных трендов, которые приобретают устойчивость, создают вызовы для мировой экономики. Наиболее важными среди таких трендов видятся:

- Климатические изменения и усиление климатической повестки. Это ведет к постепенному падению спроса на углеводороды; введению новых целей политики, связанных с климатом (выбросы, углеродный след и т.п.); снижению интенсивности “привычных” физических перемещений; угрозе климатической миграции.
- Усиление неравенства. Неравенство растет, во-первых, между развитыми и развивающимися странами. Это ведет к интенсификации потоков миграции. Во-вторых, неравенство растет внутри развитых стран. Оно связано с технологическими изменениями (стремлением к автоматизации), которые ведут к поляризации рынка труда. Это, в свою очередь, провоцирует значимые изменения в политическом дискурсе, усиливает популизм.

- Усиление конфронтации в мире на фоне роста Китая. Китай (достаточно успешно) формирует модель технологичного и экономически продвинутого авторитаризма. Такая модель может во все большей мере приобретать популярность в качестве альтернативы демократии и рыночной экономике. Это может обусловить новую холодную войну.
- Культурные войны, постправда, медиа-технологии и медиа-манипуляции. Эти тенденции все в большей мере влияют на экономическую сферу. Экономика вполне может оказаться заложником такой повестки.

3.11. Для развития инновационного потенциала страны необходимы многочисленные рутинные решения на отраслевом уровне. Содействовать этому может, в том числе, государство посредством нефинансовых инструментов.

Политика содействия производительности со стороны государства приемлема и целесообразна на отраслевом уровне. Зачастую ряд отраслевых рутинных вопросов не может быть разрешен без его участия. Например, вполне допустимо вмешательство государства через специализированные программы развития человеческого капитала, через координацию взаимодействия между фирмами и отраслями, внедрение регуляторных норм и практик по запросу “снизу”. Но, важно, чтобы интервенции государства не перерастали в практики “назначения чемпионов”, подкрепленные государственными финансовыми вливаниями.

4. ДИЗАЙН РЕФОРМ ДЛЯ БЕЛАРУСИ: ВЗГЛЯД С ПОЗИЦИИ ТЕОРИЙ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА И ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

4.1. Точкой отсчета в выработке пакета реформ для Беларуси должны быть ответы на вопрос о том почему не растет (растет очень слабо) национальная экономика.

Очень часто дискуссия о реформировании белорусской экономики начинается с дихотомии государство – рынок. На наш взгляд, это неподходящий нарратив и неправильная точка отсчета. Во многом это связано с инерцией постсоветского мышления. В 90-ые, действительно, ключевая задача формулировалась как трансформация плановой экономики в рыночную. До такой трансформации опора на экономическую теорию, объектом которой является именно рыночная экономика, во многом была бы лишена смысла. То есть в этом случае имело бы место качественное различие между объектом анализа в теории и на практике. Потому мышление о реформах через призму оппозиции “государство-рынок” имело основания.

Белорусская экономика сегодня, хоть ей присуща гипертрофированная роль государства и многочисленное искажение рыночных практик, преимущественно функционирует по рыночным правилам и стандартам. Поэтому, с одной стороны, действительно вопрос функций государства важен и ему должно быть уделено пристальное внимание. Но, с другой стороны, нет оснований придавать этому вопросу такую же критическую важность как в 90-ые гг. В повестке реформирования – это лишь один из вопросов. Сегодня белорусскую экономику вполне допустимо анализировать через призму стандартов экономической теории.

В долгосрочном периоде в качестве ключевой экономической цели рассматривается высокий и устойчивый рост. Соответственно, в качестве исходного пункта обсуждения повестки реформ, вполне логично опираться на ответы на вопрос о том, почему белорусская экономика не обеспечивает должного темпа роста (Крук, 2018)¹.

4.2. Аппарат и рекомендации теории экономического роста не могут рассматриваться как прямая инструкция для выработки пакета реформ для Беларуси. Их целесообразно применять “творчески”, комбинируя подходы к интерпретации научных положений.

Анализ среды экономического роста может осуществляться с нескольких позиций. Первое, можно отталкиваться от текущего статус-кво. То есть, подразумевается, что изначальное состояние и условия предопределяют путь будущего развития. В этом случае ключевой вопрос можно сформулировать следующий образом: какие барьеры и изъяны существуют для высвобождения потенциала экономического роста и его реализации? Этот подход ориентирован на выявление проблемных и уязвимых мест в нынешней белорусской экономике. Роль теории экономического роста в этом случае - задать рамки, терминологию и критерии для оценки национальной экономики (Крук, 2020).

Такой подход наиболее удобен для практики с точки зрения составления программ, календарных графиков и т.п. Но у такого подхода имеются и серьезные недостатки. Во-первых, рассматривая национальную экономику через призму самой себя, такой подход будет склонен игнорировать (или, по крайней мере, недооценивать) роль в

¹ В этой работе показано, что среднесрочным целевым ориентиром темпа экономического роста для Беларуси целесообразно считать 5-7% в год. Во-первых, обеспечить такой темп роста в среднесрочном периоде представляется реалистичным. Во-вторых, он позволит обеспечить устойчивое снижение разрыва в уровне благосостояния со странами-соседями.

экономическом росте новых механизмов и детерминант. В этом смысле он будет априори нацелен на улучшение существующего, но не на создание нового. Во-вторых, такой подход в большей мере ориентирован на кратко- и среднесрочный временной горизонт. Гиперболизируя, при таком подходе можно полагать, что, устранив все идентифицированные изъяны и барьеры, теория выполнит свою роль (или же необходимо запускать новую итерацию идентификации барьеров) и будет более не актуальна для практики.

Второе, можно отталкиваться от желаемых идеальных свойств и характеристик национальной экономики в неопределенном будущем. То есть, подразумевается, что путь развития экономики предопределяется желаемым конечным состоянием. В этом случае ключевой вопрос можно сформулировать следующим образом: какими свойствами и характеристиками должна обладать национальная экономика, чтобы генерировать устойчивый экономический рост? Главным достоинство такого подхода - способствование созданию и укреплению новых детерминант и механизмов роста. Например, с таким подходом часто ассоциируют развитие кейсов азиатских тигров. Гиперболизируя, можно полагать, что без такого подхода многие из этих стран не смогли бы преодолеть инерции мышления, диктуемой исходным состоянием. То есть заботились бы лишь о поддержании условий для дешевизны рабочей силы, качестве инфраструктуры и законодательной базы для привлечения иностранного капитала и т.п.

Очевидных недостатков такого подхода также немало. Во-первых, идеал может быть слишком оторван от текущего статус-кво и потому недостижим на практике. Например, чрезмерная амбициозность и оторванность от реальности иногда служат объяснением скромных результатов развития латиноамериканских и африканских стран (Hausmann, Rodrik, Velasco, 2008)². Во-вторых, неизбежно встает вопрос легитимности содержательного наполнения такого идеала. Экономическая теория может постулировать ряд свойств и характеристик, необходимых для экономического роста. Например, создание эффективных рынка труда, системы здравоохранения, финансовых рынков. Но та или иная степень эффективности (в экономическом смысле) может быть достигнута посредством отличающихся подходов и моделей функционирования данных сфер (Rodrik, 2011). В свою очередь, эти подходы и модели, как правило,

² Также в данном контексте полезна серия работ данных авторов по соответствующей процедуре для отдельных стран.

имеют значительную степень ценностного, идеологического и культурного наполнения. Поэтому, выработать такие идеалы, обладающие легитимностью, на технократическом уровне невозможно. Легитимным такой идеал может стать, когда является смешанным продуктом теории и идеологических предпочтений. Идеологические же предпочтения общества могут меняться со временем. Соответственно идеал, рассматриваемый как легитимный сегодня, вполне может утратить такую легитимность по прошествии некоторого времени.

Указанные подходы можно комбинировать между собой, помня об ограничениях и недостатках каждого из них. Такой компромисс, однако, вновь требует творческого подхода. О реформах необходимо думать одновременно в нескольких измерениях, применяя разную логику и виды причинно-следственных связей.

4.3. На практике мы видим возможность реализовать комбинированный подход через выделение трех треков реформ. Они призваны задать общую логику реформ. При этом нецелесообразно пытаться выработать некую единую программу и целостный план-график реформ. Каждая из сфер должна сохранять высокую степень автономности.

Каждый трек предполагает свой набор конечных задач. Различные треки могут проходить по одним и тем же сферам, но с разной глубиной реформ. Согласованность реформам должно придавать параллельное и скоординированное движение по различным трекам.

Вместе с тем, мы полагаем важным, уйти от взгляда на реформы как на единую целостную программу, с однажды регламентированным и неизменным содержанием и каким-либо планом-графиком действий. Каждая из сфер должна сохранять высокую степень автономности. На уровне отдельных сфер (но с учетом изменений в других сферах) могут постулироваться локальные цели и задачи, использоваться свои методы, инструменты, а также критерии оценки успешности реформ. Проекты и программы, вырабатываемые на уровне отдельных сфер, призваны стать кирпичиками, которые в конечном итоге сформируют собой системные изменения.

4.4. Первый трек условно можно назвать стабилизационным или тушением пожара.

Его предназначение - сгладить имеющиеся институциональные изъяны, устранить наиболее явные из существующих барьеров для экономического роста. В случае Беларуси это можно свести к более конкретной формулировке: устранить имеющиеся макроэкономические

диспропорции, которые создают риски макроэкономической и финансовой дестабилизации. Связывающим ограничением для этого трека является соображение о том, что в его рамках следует избегать резких и глубоких изменений. То есть стараться не затрагивать вопросы, в которых важную роль играют ценностные, культурные и идеологические соображения. Это дает возможность использовать (условно) технократический подход, отталкиваясь от текущего статус-кво (см. п.4.2).

4.5. Второй трек условно можно именовать очищающими реформами и созданием переходных институтов.

Его предназначение - "высвободить" весь имеющийся потенциал экономического роста, расчистить и подготовить почву для новых механизмов экономического роста. Этот трек подразумевает движение от текущего статус-кво к некоему промежуточному состоянию (на пути к идеалу). Необходимость такого трека и "промежуточной станции" вызваны четырьмя причинами. Во-первых, на таком треке возможен компромисс между двумя подходами к экономическому росту (см. п.4.2). То есть, в этом случае допустимо погружение в идеальный мир. Но, не чрезмерно, фокус на исходных условиях также должен сохраняться. Во-вторых, именно в рамках такого трека целесообразно фокусироваться на устранении укорененных специфических страновых изъянов. Без этого попытки глубоких реформ зачастую проваливаются. Например, для Беларуси такими укорененными изъянами видятся подорванное экономическое доверие (Борнукова, Годес, Щерба, 2020), неблагоприятные паттерны сберегательного поведения. Для устранения этих изъянов, мы полагаем, что необходимы будут специальные пакеты мер, в том числе нестандартных и неконвенциональных. В-третьих, такой трек важен в контексте легитимности реформ, их увязке с ценностными, культурными, и идеологическими предпочтениями общества. Большая часть реформ на этом треке будет подразумевать комбинацию технократических решений и таких предпочтений. Но принцип промежуточной остановки позволит не абсолютизировать текущее состояние ценностных, культурных и идеологических предпочтений, и допускать их последующую эволюцию. В-четвертых, такой принцип позволит обеспечить гибкость пакета реформа и его адаптивность к изменяющимся внешним условиям.

4.6. Третий трек - реформы развития, то есть укрепления детерминант роста и создание его новых механизмов.

Его предназначение - усилить и расширить текущий потенциал экономического роста. Этот трек подразумевает движение по

направлению к идеалу, сформированному на основе ценностных, культурных и идеологических соображений. Причем не столь важно будет ли достигнут этот идеал. Вполне вероятно, что впоследствии он претерпит изменения или вовсе будет заменен другим. Важно, чтобы каждый из таких идеалов будущего задавал динамику в настоящем и формировал новые механизмы роста, с задействованием более продвинутых (с точки зрения теории экономического роста) детерминант.

5. РЕФОРМЫ В БЕЛАРУСИ: УЧЕТ КУЛЬТУРНОГО, СОЦИАЛЬНОГО И ПОЛИТИЧЕСКОГО ЗАПРОСА

5.1. Экономическая повестка реформ не должна игнорировать ценностные, культурные, социальные, политические и прочие особенности страны, а также должна учитывать текущий внешний контекст.

Истоком неудачных кейсов реформ или их отдельных элементов зачастую было игнорирование или второстепенность неэкономических - ценностных, культурных, социальных, политических - вопросов при проведении экономических реформ. Например, в ставших нарицательными примерах России и Украины, игнорирование таких соображений привело к формированию гибридной институциональной основы капитализма для своих ("chrony capitalism" (Aslund, 2019)). В ней внешние атрибуты схожи с развитыми экономиками, но практики функционирования существенно отличаются. И такая институциональная основа, как правило, не в состоянии обеспечить устойчивый рост и сокращение разрыва в благосостоянии с развитыми странами. Но несмотря на это, она обретает устойчивость и диктует собственную логику развития. Изменить такое институциональное равновесие очень сложно, хотя оно обеспечивает выигрыш (как в экономическом, так и в прочих смыслах) лишь малочисленным группам (Aslund, 2019).

В менее тяжелых случаях последствием изначально проигнорированных противоречий становится социальная турбулентность. Впоследствии она приводит к стопору или даже откату в экономических реформах, политической напряженности. Например, такая логика применима к кейсам Венгрии, Болгарии, Греции.

Также важно помнить о том, что содержание и логика реформ успешные в одних условиях, могут оказаться несостоятельными в других.

Например, для многих стран ЦВЕ важную роль в реформах 2000-х гг. сыграл фактор вступления в ЕС. Присоединение к ЕС выступало своеобразной путеводной звездой, что позволяло существенно сгладить

многие культурные и социальные противоречия на пути к ней. Важную роль в обеспечении легитимности реформ также сыграли средства структурных фондов ЕС для стран-новичков, которые позволяли получить и быстро визуализировать эффект от проводимых реформ.

5.2. Реформы в Беларуси в разных сферах должны иметь высокую степень автономности. Не следует пытаться их жестко подчинить некой единой генеральной линии. Это не отменяет возможностей координации реформ в различных сферах.

Стереотип о самоочевидности принципов и содержания реформ, их подчиненность во всех сферах экономическим соображениям и критериям, достаточно распространен. Во многом это является проявлением инерции мышления 1990-х гг., которое опирается на тезис Ф. Фукуямы о конце истории. Однако опыт реформ в разных странах демонстрирует, что в таких важных сферах, например, как здравоохранение, образование, местное управление и самоуправление, трудовые стандарты и права наемных работников и др. могут быть успешными существенно отличающиеся модели функционирования (Hall, Soskice, 2001). Важны, чтобы такие сферы, формирующие социальную инфраструктуру страны, отвечали ценностям и запросам общества (Throsby, 1995). Причем, вполне допустимо, чтобы некоторая степень автономности в функционировании этих сфер имела место и на муниципальном уровне.

5.3. Поступательность и нацеленность на компромиссные решения должны являться органичными принципами реформ в Беларуси. Важность этих принципов обусловлена ценностными характеристиками белорусского общества.

Исследования, посвященные системам ценностей, указывают на двунаправленную взаимосвязь между социально-экономической трансформацией страны и ценностным базисом (Мокуг, 2016). Система доминирующих ценностей влияет на возможности социально-экономической трансформации и степень ее успешности. Но в свою очередь, и социально-экономические изменения ведут к плавной трансформации системы ценностей.

В случае Беларуси важно учитывать, что значимая часть общества продолжает опираться на систему ценностей, которую условно можно назвать поставторитаристской (Коршунов, 2021). Это создает угрозу конфликта между ценностным базисом и экономико-технократическим пакетом реформ. В ряде стран (Россия, Украина) это противоречие привело как к не успешности реформ, так и к заморозке системы ценностей в

поставтористском сегменте. На наш взгляд, попадание в такой замкнутый круг во многом связано с попыткой навязать реформы сверху и провести их быстро, с расчетом на изменения ценностного базиса впоследствии. Однако последний, как правило, достаточно инерционен. Поэтому такой расчет не оправдывается и возникает риск формирования порочного круга.

Альтернативой мы видим принцип поступательности реформ. В этом случае двунаправленную связь можно пытаться использовать для формирования добродетельного круга: шаги реформ, которые сочетаются с существующим ценностным базисом, будут инкрементально корректировать последний, сдвигая почву для последующих итераций. Например, таким добродетельным кругом можно объяснить имевшую место ценностную трансформацию в Южной Корее (Коршунов, 2021) параллельно с успехами в экономическом развитии.

Еще одной важной особенностью Беларуси является высокий уровень гетерогенности ценностных установок среди разных групп в обществе. Причем такой ценовой раздробленности также присуща высокая степень инерции и устойчивости. При проведении экономических реформ такая ситуация чревата социальной турбулентностью, связанной с приятием или неприятием реформ, причислении себя к условно выигравшим или проигравшим. Для ограничения такой турбулентности важны широкая коммуникация внутри общества, нацеленность на компромисс при проведении реформ. Кроме того, на наш взгляд, важным и скрепляющим общество инструментом может стать административно-территориальная реформа и существенное усиление местного самоуправления. В этом случае, на местном уровне вполне допустима некоторая степень гетерогенности в реформировании отдельных сфер.

5.4. На первых этапах реформ (1-4 года) их проведению должно сопутствовать утверждение своеобразного гарантированного пакета социальных расходов бюджета. Такой пакет целесообразно выработать как компромисс между соображениями экономической приемлемости и социального запроса. Это позволит усилить внутреннюю легитимность реформ.

Одним из шаблонов, призванных вызвать неприятие и реформ и подорвать их легитимность, является тезис о неизбежном снижении социальных стандартов в связи с ними. Как показано выше (п.2.2), в случае Беларуси нет априорных оснований ожидать некоего трансформационного спада.

Это означает, что как минимум для обеспечения нынешнего уровня социальных расходов бюджета (в абсолютном выражении) нет каких-

либо препятствий. Но для преодоления соответствующих стереотипных страхов и опасений целесообразно это визуализировать через неконвенциональный инструмент гарантированного (со стороны правительства) пакета социальных расходов. В публичном пространстве он может быть позиционирован как политическое обязательство правительства. Причем важно, чтобы такой пакет - его размер, содержание и связанные с этим последствия - широко обсуждались в обществе. Такая коммуникация призвана визуализировать возможные разночтения между социальным запросом и приемлемостью с точки зрения макроэкономических критериев, а также влиянием на перспективы роста. Такой процесс будет способствовать большей осознанности и легитимности реформ, более глубокому их пониманию и сопричастности с ними. Имплементировать и формализовать такое политическое обязательство можно через расходную часть бюджета.

5.5. На первых этапах реформ (1-4 года) в дополнение к экономическим критериям жизнеспособности государственных предприятий целесообразно также выработать и использовать критерий, отражающий соответствующие социальные предпочтения и социальный эффект.

Массовая и несправедливая приватизация является еще одним распространенным стереотипным страхом. Зачастую он связан с негативным опытом Украины и России, который вдобавок гипертрофируется в информационном пространстве. Для ограничения влияния таких опасений на процесс реформ, мы полагаем, целесообразно на основании широкой общественной дискуссии выработать “социальный” критерий приемлемости приватизации. Это вполне допустимо и в рамках экономического дискурса, поскольку, как указано выше (п.4.1), вопрос приватизации отнюдь не является первоочередным для Беларуси.

Такой критерий мы предлагаем использовать как транзитивную практику на 1-4 года. В этот период, он может использоваться как дополнительный, наряду с критериями, выработанными для реформы сектора госпредприятий, исходя из экономических соображений. Такой критерий, безусловно, будет ограничивать масштабы перераспределения между государственным и частным сектором, тогда как последнее важно для экономической эффективности (Kruk, Vornukova, 2014). Это ограничение будет сковывать перераспределение ресурсов в экономике через механизм приватизации. Для других же механизмов перераспределения - переток труда и капитала между фирмами, отраслями, секторами - он не станет. Более того, наличие такого механизма может сыграть

позитивную роль для развития частного бизнеса на длительном горизонте. Побочным эффектом ограниченности опций приватизации и перераспределения является сфокусированность бизнеса на создании новых бизнес-моделей, продуктов и услуг. На длительном горизонте это обеспечивает значимый прогресс в производительности на уровне всей экономики. Такой механизм стал одной из важных причин успеха ряда частных белорусских компаний в последние 10-20 лет, которые часто рассматриваются как скрытые чемпионы (Marozau, R., et al., 2021). Сохранение такого механизма наряду с ликвидацией существующих многочисленных барьеров для развития и конкуренции может обеспечить достаточно длительный этап бурного роста производительности на макроуровне.

Наконец, введение такого критерия в качестве защитного фильтра может быть обосновано и исходя из сугубо экономической логики. Зачастую оценки экономической эффективности через призму показателей производительности, рентабельности и др. не учитывают эффекты межотраслевых взаимосвязей в экономике (Jones, 2009). Поэтому решения, принятые без их учета, могут порождать непредвиденные побочные последствия. Например, ликвидация искажающих практик, связанных с конкретными предприятием или отраслью, может привести к потерям выпуска в других отраслях. Важно подчеркнуть, что предлагаемый нами временный защитный фильтр не призван законсервировать межотраслевые взаимосвязи, основанные на искажающих и дискриминационных практиках. Его роль – предотвратить резкие и непредвиденные колебания выпуска, связанные с межотраслевыми эффектами. На более продолжительных промежутках и этапах реформ такие эффекты могут быть лучше изучены и купированы.

5.6. Пакет реформ должен быть вписан в изменившуюся внешнюю среду.

Национальная экономика должна иметь возможность адаптироваться к изменяющимся условиям и трендам во внешней среде.

Совместимость с внешними условиями и средой - важный фактор успешности реформ. Реформы 1990-х и 2000-х гг. в странах ЦВЕ, более ранние реформы в азиатских странах опирались на высокие темпы экономического роста в мире и прогрессирующую глобализацию. Сегодняшние реалии и будущие перспективы мировой экономики существенно отличаются. Глобальный рост в последние 10 лет был очень слабым (по меркам последних 70 лет (Chen, Mrkaic, Nabar, 2019)). Сохранение среды анемичного глобального роста, например, в 10-летней перспективе, является если не доминирующим, то весьма реалистичным

сценарием. Более того, в ближайшие годы с ощутимой вероятностью можно ожидать глобальной турбулентности, связанной с политическими противоречиями, вопросами неравенства и миграции, изменения климата и др. Это означает, что пакет реформ Беларуси не может опираться на логику “лечь на волну глобализации” по аналогии с реформами в странах ЦВЕ в 1990-х и 2000-х гг. Он должен допускать разные внешние условия и допускать переключение между различными состояниями внешних условий. Сама по себе “переменная” внешних условий не должна быть определяющей.

6. ПОВЕСТКА РЕФОРМ ДЛЯ БЕЛАРУСИ

В данном разделе на основе принципов и положений, изложенных выше, мы упорядочиваем в единой системе координат сферы и области реформ для Беларуси. Такое резюме, в виде карты реформ - упорядочивание сфер в зависимости от хронологии и требуемой на каждом этапе глубины реформ - представлено в Таблице 1.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В данной работе мы попытались сформулировать новый взгляд на реформы в Беларуси и рамки для выработки виденья будущего страны. Мы демонстрируем, что реформы в стране пройдут по тому или иному сценарию. Текущий момент может быть использован для выработки их привлекательного сценарий.

Мы отстаиваем позицию, что сегодня попытка выстроить весь спектр реформ вдоль единой, заданной сверху магистральной линии, выглядит утопично. Шаблоны реформ 90-х сегодня никак не применимы к Беларуси.

Мы демонстрируем, что сегодня стране нужны реформы одновременно на разных уровнях, разной глубины, разной интенсивности, с различным таймлайном. Положения экономической теории в данном контексте могут задавать эталоны, ориентиры и идеалы для образа будущего. Но они не могут выступать как инструкция и своеобразный акт прямого действия. Кроме того, важно обеспечить степень автономности отдельных социальных полей и сфер. Реформы в них могут опираться на собственные критерии, а не подчиняться исключительно экономической логике.

Отсюда, системный подход к реформам мы интерпретируем лишь как единую систему координат, в которой могут быть упорядочены (хронологически и по степени глубины на каждом из этапов) отдельные звенья общей цепи. Претендовать на большее нецелесообразно. В такой

Таблица 1. Треки и таймлайн реформ для Беларуси

	1-2 года с начала реформ	2-4 года с начала реформ	свыше 4 лет с начала реформ
ТРЕК 1. СТАБИЛИЗАЦИОННЫЕ РЕФОРМЫ	<ul style="list-style-type: none"> • Макростабилизация: обеспечение низкой инфляции, приемлемой внешней и фискальной позиции • Сегментация госпредприятий, долговая расчистка • Повышение устойчивости по госдолгу • Устранение искажающих практик гос. вмешательства в экономику • Комплекс мер по повышению экономического доверия • Судебная система • Правоохранительная система 		
ТРЕК 2. ОЧИЖАЮЩИЕ РЕФОРМЫ	<ul style="list-style-type: none"> • Выработка гарантированного соцпакета; реформа системы социальной защиты • Пенсионная система • Трудовые стандарты и рынок труда • Политика и стандарты конкуренции • Реформа системы госуправления, переопределение функций государства • Комплекс мер по восстановлению доверия на финансовых рынках • Специальные механизмы для снижения неэффективности распределения • Система образования • Система здравоохранения • Культура и наука • Система госзакупок • Отраслевые решения 	<ul style="list-style-type: none"> • Судебная система • Налоговая система • Реформа госбанков • Реформа госпредприятий • Стандарты корпоративного управления • Комплекс мер по восстановлению доверия на финансовых рынках • Экологические стандарты и энергетика • Отраслевые решения и политика содействия производительности со стороны правительства 	

ТРЕК 3. РЕФОРМЫ РАЗВИТИЯ	<ul style="list-style-type: none"> • Административно-территориальная реформа и система местного самоуправления • Принципы и стандарты госуправления • Стандарты циркулярной экономики • Институционализация механизмов влияния гражданского общества, формализация стихийно созданных протоинститутов • Механизмы наращивания социального капитала 	<ul style="list-style-type: none"> • Конституционная реформа • Система образования • Система здравоохранения • Торговая политика: внешнеэкономические соглашения и союзы • Пенсионная система • Система соцзащиты • Финансовая система и финансовые рынки • Механизмы наращивания социального капитала • Отраслевые решения и политика содействия производительности со стороны правительства 	<ul style="list-style-type: none"> • Армия и национальная оборона • Демография: рождаемость и миграция • Трудовые стандарты и рынок труда • Система образования • Система здравоохранения • Пенсионная система • Система соцзащиты • Культура и наука • Инфраструктурное переоснащение • Экологические стандарты и энергетика
---	---	--	---

системе координат базовым элементом и точкой отсчета содержания реформ становится отдельная сфера социальных отношений и их специфические вопросы. Целостный образ будущего при таком подходе предполагает мышление одновременно в разных измерениях: о реформах в отдельных сферах, а треках реформ и их упорядочивании.

Мы заявляем амбицию на формулирование нового подхода к реформам в Беларуси и формированию образа будущего. Однако мы не претендуем на то, что предлагаемый нами формат является оптимальным и безупречным. В этом плане данная работа – это приглашение к разговору и дискуссии. Думая о будущем сегодня, и проектируя его образ, мы тем самым начинаем его строить уже сейчас. Настоящей работой мы вносим свой вклад в этот процесс. Но в большей мере мы стремимся к тому, чтобы свою лепту в него – собственными концепциями, проектами, участием в дискуссиях – внесли как можно большее количество индивидуальных и коллективных субъектов: из бизнеса, профессиональных групп и сообществ, исследовательских кругов, гражданского общества и др.

ИСТОЧНИКИ ЛИТЕРАТУРЫ

Aslund, A. (2019). *Russia's Crony Capitalism: The Path from Market Economy to Kleptocracy*, Yale University Press, 320 p.

Chatham House (2021). Взгляды белорусов на политический кризис. Результаты социологического опроса, проведенного с 20 по 30 апреля, Электронный ресурс: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2021-06/2021-06-14-belarusians-views-political-crisis-russian.pdf>

Chen, W., Mrkaic, M., & Nabar, M.S.(2019). *The Global Economic Recovery 10 Years After the 2008 Financial Crisis*, IMF Working Paper, WP/19/83.

Hall, A., Soskice, D. (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, 540 p.

Hausmann, R., Rodrik, D., & Velasco, A. (2008). *Growth Diagnostics*, In *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*. Oxford University Press, pp. 324-355.

Jones, C.I. (2009). *Misallocation, Economic Growth, and Input-Output Economics*, Electronic Resource: <https://web.stanford.edu/~chadj/shanghai200.pdf>.

- Kruk, D. (2019). Productivity or the External Environment: Which is More Important for Growth in Emerging Markets?, *Entrepreneurial Business and Economics Review*, 7 (2), pp. 129-149.
- Kruk, D., Bornukova, K. (2014) Belarusian Economic Growth Decomposition, *BEROC Working Paper No.24*.
- Lisenkova, K., Bornukova, K. (2017). Effects of population ageing on the pension system in Belarus, *Baltic Journal of Economics*, 17 (2), pp.103-118.
- Marozau, R., Daneyko, P., Aginskaya, A., Makaeva, N. (2021). Hidden Champions of Belarus, In A.Bracek Lalic, D.Purg (eds), *Hidden Champions in a Dynamically Changing Societies*, pp.85-106.
- Mokyr, J. (2016). *A Culture of Growth: The Origins of the Modern Economy*, Princeton University Press, 403 p.
- Rodrik, D. (2011). *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, New York and London: W.W. Norton; 368 p.
- Throsby D. (1995). Culture, Economics and Sustainability, *Journal of Cultural Economics*, 19 (3), pp. 199-206.
- Wei, S-J. (1997). Gradualism versus Big Bang: Speed and Sustainability of Reforms, *Canadian Journal of Economics*, 30 (4b), pp.1234-1247.
- Акулова, М. (2020). Инновации и предпринимательская активность, *Банкаўскі Веснік*, 3 (680), с. 85-88.
- Борнукова, К., Годес, Н, Щерба, Е. (2020). Доверие в экономике: что это, как работает и для чего нужно?, *Банкаўскі Веснік*, 3 (680), с. 95-99.
- Борнукова, К., Львовский, Л. (2020). Демография как вызов для экономического роста, *Банкаўскі Веснік*, 3 (680), с. 31-35.
- Валетко, В. (2015). Влияние денежных переводов мигрантов на некоторые макроэкономические показатели Беларуси, *Электронный ресурс*: http://kef.research.by/webroot/delivery/files/KEF2013P2_03Valetka.pdf.
- Гайдук, К. (2020). Как превратить сектор государственных предприятий в источник роста, *Банкаўскі Веснік*, 3 (680), с. 72-74.
- Коршунов, Г. (2021). Беларусь и соседи: динамика системы ценностей за последние 30 лет, *BEROC Working Paper No. 76*.

Крук, Д. (2020). Экономический рост в Беларуси: идентификация барьеров и выбор приоритетов, Банкаўскі Веснік, 3 (680), с. 15-21.

Крук, Д. (2018). Ориентируясь на лидеров ЦВЕ: какой темп роста нужен Беларуси?, BEROС Policy Paper No.59.

Крук, Д. (2016). Долларизация и дедолларизация в Беларуси: формулирование повестки дня. BEROС Policy Paper No.23.

Крук, Д., Львовский, Л. (2020). Экономические последствия политической нелегитимности. FREE Network, Policy Briefs Series, Октябрь 2020.

Крук, Д., Циуля, А. (2020). Потенциал и направления развития финансовых рынков в Беларуси, Банкаўскі Веснік, 3 (680), с. 119-123.

Морозов, Р. (2020). Предпринимательская активность как детерминант экономического развития, Банкаўскі Веснік, 3(680), с. 80-84.

Урбан, Д. (2019). Ценности населения Беларуси. Результаты национального опроса, Исследовательский центр ИПМ, SR/19/02.