

Оценка Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период 2019–2024 годов (сентябрь, 2019 г.)*

Предварительное замечание

Поскольку не известны методология и методика составления Прогноза, которыми руководствовались его авторы (по косвенным признакам можно судить, что в его основу положены сложившиеся тренды российской и мировой экономики), оценка обоснованности количественных параметров весьма затруднительна. В связи с этим оценка Прогноза осуществлялась, прежде всего, с позиций его соответствия целям социально-экономического развития, определенным в Указе Президента РФ от 07.05.2018 № 204.

1. ОЦЕНКА ПРОГНОЗИРУЕМЫХ ТЕМПОВ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Необходимо сразу отметить, что заложенные в Прогнозе темпы экономического роста не позволяют реализовать поставленную в Послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 01.03.2018 задачу увеличения ВВП на душу населения к 2024 г. в 1,5 раза. С учетом прогнозируемой (по базовому и целевому вариантам) численности населения для этого необходимо, чтобы среднегодовые темпы прироста ВВП в 2019–2024 гг. составляли 7,2%, в то время как даже по целевому варианту они предусматриваются в 2,6 раза ниже (2,8%). Более того, такие темпы не позволяют решать задачи по повышению доходов населения, что является базой для социального развития. Так, прогнозируемый в базовом варианте среднегодовой рост реально располагаемых денежных доходов населения в 2019–2024 гг. в размере 1,8% означает, что к 2024 г. будет всего лишь восстановлен их уровень 2013 г. (101%), после которого началось их падение. В этих условиях не ясно, каким образом произойдет двукратное сокращение доли населения, чьи доходы будут ниже прожиточного минимума (6,6%), если реально располагаемые денежные доходы останутся на уровне 2013 г., когда эта доля составляла 10,8%.

Следует также отметить, что наблюдаемое в последние годы усиление селективной политики (упор на проверку нуждаемости при ужесточении требований) в отношении малообеспеченных слоев населения,

как показывает зарубежный опыт, лишь консервирует бедность, а ужесточение бюджетно-налоговой и кредитно-финансовой политики (довольно адекватно описанной в начальных разделах Прогноза) лишь множит число малообеспеченных, которых, по меркам ОЭСР, можно квалифицировать как бедных.

Важно также отметить, что в прогнозе ничего не сказано о динамике преодоления доходного неравенства.

2. ФАКТОРЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

2.1. Внешние

Представляется, что в прогнозе справедливо отмечается неустойчивость мировой экономики и высокие риски ее дальнейшего замедления (при этом в прогнозе даются более пессимистические оценки: ниже 3% прирост мирового ВВП в 2019 г. против 3,2% по прогнозу МВФ) и, как следствие, «сжатие» мировых рынков. В связи с этим представляется не совсем логичной ориентация на расширение экспорта как драйвера экономического роста. Скорее в этих условиях необходима ориентация на развитие внутреннего спроса. Вместе с тем в качестве важнейших последствий такого замедления для российской экономики в Прогнозе фиксируется падение экспортных цен на энерго-сырьевые товары, что указывает на продолжение сохранения сырьевой зависимости российской экономики.

Складывающаяся курсовая динамика российского рубля не подтверждает тезис о том, что «на прогнозном горизонте последовательная реализация макроэкономической политики в рамках бюджетного правила обеспечит сохранение низкой зависимости курса к доллару США от динамики цен на нефть» (с. 10 Прогноза). Практика свидетельствует, что в том случае, если цена на нефть на мировом рынке растет, курс рубль/доллар относительно устойчив. Но если цена на нефть стабильно падает, то российский рубль, как правило, быстро «теряет в весе». На протяжении 2018–2019 гг. наблюдается существенная волатильность курса российского рубля, усиливаемая после введения правительством США очередных пакетов санкций в отношении российских компаний и физи-

* Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года. Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/2019093005> (дата обращения: 04.10.2019).

ческих лиц, а также и возросшей неопределенности на рынках энергоносителей. По данным терминала Bloomberg, 2 августа 2019 г. российский рубль поднялся на четвертую позицию среди самых волатильных валют с показателем 10%¹ после южноафриканского ранда (15%), турецкой лиры (14,5%) и бразильского реала (12,42%). На протяжении двух предыдущих месяцев рубль находился на 7–8-х позициях рейтинга².

2.2. Внутренние

2.2.1. Инвестиционная активность

В Прогнозе отмечается замедление инвестиционной активности. Прирост объема инвестиций в основной капитал в январе — июне 2019 г. составил 0,6% к аналогичному периоду 2018 г. против 4,3% за 2018 г. Это привело к снижению ожидаемых итогов 2019 г. в сравнении с сентябрьским прогнозом 2018 г. (2,0% против 3,1% соответственно). Вместе с тем уже в 2020 г. прогнозируется резкий рост инвестиций (5,0%), который и предполагается сохранить в качестве среднегодового показателя до 2024 г.

Не останавливаясь на вопросе, достаточен ли такой темп роста инвестиций для решения задач прорывного технологического и социально-экономического развития, обозначенных в Указе № 204, следует отметить, что недостаточно убедительно выглядят факторы, обеспечивающие даже прогнозируемый рост.

В качестве источника роста инвестиционной активности указывается развитие кредитного цикла на основе восстановления настроений бизнеса. Однако вызывает сомнения надежность этого фактора: настроения предпринимателей могут снова поменяться в результате различных шоков, а заемный характер инвестиций сам по себе делает инвестиционный процесс дорогим и ненадежным.

Противоречивым представляется прогноз увеличения темпов роста инвестиций в основной капитал до 5% в 2020 г. и 6,5% в 2021 г. (с. 25) при сохранении в целом жестких установок Минфина и Банка России на приоритетное обеспечение финансовой и ценовой устойчивости.

Нельзя также не отметить, что главным направлением инвестиций продолжает оставаться добывающая промышленность — 25,9%, в то время как на обрабатывающую промышленность приходится только 17,5% (увеличение по сравнению с 2018 г. всего на 1,3%). В результате доля обрабатывающей промышленности

в 2024 г. составит 12,7% против 12,3% в 2018 г. Изменение на 0,4% не свидетельствует, что произойдут заметные сдвиги в структурной перестройке экономики. Соответственно неясно, каким образом в сочетании с прогнозируемым сжатием внешних рынков обрабатывающие производства станут драйверами экономического роста за счет экспортной ориентации.

Излишне оптимистичным представляются ожидания снижения чистого оттока капитала из страны в 2019 г. до уровня 1,4% ВВП по сравнению с апрельским прогнозом на уровне 2,2% ВВП.

По данным Банка России, в 2018–2019 гг. резко усилился отток капитала из России: всего за 2018 г. он вырос в 2,7 раза по сравнению с предыдущим годом — до 67,5 млрд долл.³ В январе — августе 2019 г. чистый отток капитала из РФ, по оценке Банка России, также увеличился в 1,3 раза — до 26,1 млрд долл. по сравнению с 20,6 млрд долл. оттока за аналогичный период 2018 г.⁴

2.2.2. Производительность труда

Прогнозируемые темпы роста производительности труда (2,3% прироста по базовому варианту в среднем за год в период до 2024 г.) подтверждают, что этот фактор в сложившихся условиях является главным для экономического роста (среднегодовой прирост ВВП в тот же период по базовому варианту прогнозируется в 2,6%). Таким образом, низкие темпы роста производительности труда не позволяют достичь целевых показателей экономического роста. При этом в Прогнозе не анализируется, как будет решаться задача вывода к 2024 г. ежегодного прироста производительности труда темпом не менее 5% на 10 тысячах средних и крупных предприятиях базовых несырьевых отраслей экономики, предусмотренная Указом № 204.

Такие низкие темпы роста производительности труда при объективной необходимости быстрее восстановления потерь в доходах населения, понесенных в ходе кризиса 2014–2015 гг., приводят к тому, что нарушается базовый принцип о превышении темпов роста производительности труда над темпами роста заработной платы, без чего невозможно устойчивое развитие.

Так, в 2020 г. темп роста производительности труда во всех трех сценариях — базовом, консервативном

¹ Волатильность рубля на один месяц рассчитывается на основе цен на месячные опционы на курс доллара к рублю.

² Рубль поднялся в рейтинге самых волатильных валют после новых санкций США. 07.08.2019. URL: <https://www.rbc.ru/finances/07/08/2019/5d49a6b09a79473e323fbd4b> (дата обращения: 04.10.2019).

³ Отток капитала из России вырос в 2018 г. в 2,7 раза. Ведомости. 17.01.2019. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/news/2019/01/17/791702-ottok-kapitala> (дата обращения: 01.10.2019).

⁴ Отток капитала из России за восемь месяцев вырос в 1,3 раза. 10.09.2019. URL: <https://www.interfax.ru/business/675921> (дата обращения: 02.10.2019).

и целевом — ниже темпов роста реальной заработной платы (таблицы приложений на с. 105–110 Прогноза). Причем указанное отставание производительности является весьма значительным: в консервативном сценарии — на 63,6%, в базовом — на 29,4%, в целевом — на 30,0%. Хотя в тексте документа этот экономический казус отчасти объясняется, но все-таки его масштаб представляется слишком значительным. Фактически это означает, что в 2020 г. рост заработной платы будет идти в ущерб прибыльности экономики, что способствует развитию рецессивных тенденций и образованию инфляционного навеса на потребительском рынке.

В последующие годы правило опережающего роста производительности труда формально не нарушается, однако базовый сценарий проходит по самой кромке критерия: в 2024 г. темпы производительности труда и реальной заработной платы совпадают, а в 2022–2023 гг. расхождение между ними составляет всего 0,1 процентных пункта. Причина — не в излишне высоких темпах роста заработной платы (они как раз низкие), а в низких темпах роста производительности труда.

2.2.3. Технологическое перевооружение

В свою очередь, низкие темпы роста производительности обуславливаются во многом устаревшей технологической базой экономики. Именно поэтому в Указе № 204 в качестве первоочередной цели поставлена задача прорывного технологического развития.

Однако, по сути, этой центральной задаче (сверхзадаче, как отмечалось в выступлении Президента РФ на встрече с Советом законодателей 24.04.2019 г.) в Прогнозе не уделяется должного внимания.

В результате в Прогнозе не представлена динамика инновационной активности предприятий в технологической области и остается неясным, будет ли решена задача, сформулированная в Указе № 204, о том, что к 2024 г. не менее 50% предприятий должны ежегодно осуществлять технологические инновации. При этом следует помнить, что аналогичная задача ставилась в утвержденной в 2008 г. Концепции-2020. Однако инновационная активность промышленности к 2018 г. фактически не изменилась. В связи с этим неясно, каким образом предполагается все-таки достичь указанной цели⁵.

⁵ Следует также иметь в виду, что оценка эффектов инновационной активности и вкладов инноваций в экономическое развитие (один из составляющих которых представлен на с. 23 Прогноза), также, как и идентификация инноваций с компонентом TFP из производственной функции Кобба-Дугласа, требует специального обоснования. Ведь вот уже несколько десятилетий в специальной литературе подчеркивают и объясняют неправомерность отмеченного выше подхода.

В табл. 7 на с. 20 Прогноза в качестве инструментов содействия ускоренному технологическому развитию указаны два мероприятия: реализация программ технологического развития с акцентом на искусственный интеллект, интернет вещей, роботизацию и развитие цифровых платформ; создание системы инновационных центров. Между тем эти два направления регулятивных усилий представляются второстепенными. Например, создание инновационных центров и долин по типу Сколково и МГУ им. М.В. Ломоносова практически никак не влияет на технологическое перевооружение российской экономики. Аналогичным образом системы искусственного интеллекта, интернет вещей, программы-роботы и цифровые платформы сами по себе не ведут к обновлению производственной базы обрабатывающих отраслей и компаний. Между тем в документе нигде и никак не затронут такой принципиально важный момент, как масштабное заимствование технологий, в котором столь остро нуждаются российские предприятия. Сказанное позволяет констатировать отрыв прогнозных цифр от намечаемых реальных экономических мероприятий. Фактически в прогнозном документе не указаны реальные источники технологического перевооружения отечественной экономики.

Особую тревогу вызывает тот факт, что в Прогнозе, по сути, даже не упоминается такое базовое условие технологического перевооружения, как развитие станко-инструментальных производств, отставание которых как по объемам производства, так и по технологическому уровню ныне является критическим, в том числе с точки зрения технологической импортозависимости.

На таком фоне по сравнению с незначительным вкладом инноваций в экономический рост заметно контрастируют сравнительно высокие значения увеличения вклада капитала. В отношении промышленности оно объясняется преимущественно наращиванием государственного заказа (с. 38), которое, однако, не сопровождается эффектами в части ключевых характеристик развития производства, — роста производительности труда и других показателей эффективности (см. раздел *Промышленность Приложения 1*).

2.2.4. Внутренний спрос

В Прогнозе (с. 3) отмечается, что одним из факторов замедления экономического роста является замедление роста совокупного спроса, о слабости которого свидетельствует быстрое снижение инфляции в 2019 г. Данное утверждение представляется странным по следующим причинам:

- во-первых, считаем, что снижение спроса вызвано падением доходов населения (в прогнозе на

2020 г. отмечается, что будет обеспечен рост реальных потребительских доходов, однако не «прописан» механизм достижения такого роста);

- во-вторых, снижение инфляции во многом связано именно с синхронно жесткой денежно-кредитной политикой Банка России и бюджетно-налоговой политикой Минфина РФ, с которыми Минэкономразвития достаточно тесно коммуницирует при разработке мер антиинфляционной политики. При этом в самом Прогнозе отмечается, что инфляция в России носит, в значительной мере, немонетарный характер.

В то же время в разделе, посвященном политике в отношении так называемых естественных монополий, не предполагается проведение аудита цен на газ, электроэнергию, перевозки и т.п. — говорится только об индексации цен. При этом именно здесь во многом формируется инфляция издержек, способствующая затуханию активности предприятий обрабатывающих отраслей и изымающая немалые средства из карманов населения (платежи за услуги ЖКХ).

3. КООРДИНАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Нельзя не отметить, что в Прогнозе допущено понижение роли финансового сектора в достижении параметров экономического развития страны. Состояние и развитие финансового рынка, в том числе банковского сектора (объемы кредитования, показатели финансовой устойчивости), как фактор, оказывающий влияние на социально-экономическое развитие страны, специально не рассматривается. В связи с этим финансовая (банковская) ресурсная составляющая прогнозов отсутствует. Представлены только отдельные параметры монетарной политики — курс рубля, инфляция и т.п. При этом в отличие от предыдущих прогнозов в данном документе нет прогноза по развитию денежно-кредитной сферы. Есть только упоминание о том, что риском социально-экономического развития России является необоснованный рост потребительского кредитования. Представляется, что Минэкономразвития Российской Федерации совместно с Банком России целесообразно выработать направления государственной банковской политики как в контексте достижения национальных целей и ключевых приоритетов, так и формирования внутреннего инвестиционного спроса. Данное положение считаем важным в условиях сохраняющейся банкоориентированной модели финансового рынка России и той ролью в экономике, в реализации национальных проектов, которую смогли бы сыграть банки развития. Представляется также важным, чтобы данный

Прогноз был дополнен прогнозом развития банковского сектора и финансового рынка в целом, согласованным с Банком России. При этом необходимо оценить степень проработанности и реализуемости ряда государственных программ развития определенных отраслей экономики, прежде всего в плане обоснованности и обеспеченности их финансовыми и кредитными ресурсами на основе первых итогов их осуществления, в том числе программы проектного финансирования жилищного строительства, льготного ипотечного кредитования, а также образовательного кредита как одного из инструментов развития человеческого капитала.

В документе необходимо обозначить возможности создания внутренних финансовых ресурсов, стимулирования инвестиций, включая механизмы субсидирования процентных ставок, а также эффективной реализации инвестиционных проектов с участием государства, акцентировать необходимость более активного и масштабного привлечения российских банков для решения поставленных задач. Несомненно, полезными оказались бы следующие предложения:

- увеличение объема инвестиций и повышение эффективности их использования, расширение круга участников государственных программ с включением в число исполнителей представителей частного сектора экономики, в том числе эффективных кредитных институтов, не принадлежащих государству и не являющихся системно значимыми;
- увеличение масштабов кредитной поддержки российскими коммерческими банками экономического роста в стране, учитывая ограниченность внешних заимствований, существенные послабления ряда регуляторных требований, предъявляемых Центральным банком, и прежде всего — в отношении тех коммерческих банков, в кредитных портфелях которых доминируют высокотехнологичные и высокоэффективные проекты реальной экономики;
- в интересах расширения масштабов финансовой поддержки отечественной экономики создание условий для развития в стране негосударственных финансовых институтов.

В нестабильном глобальном контексте представляется логичным переход в сфере монетарной политики к режиму гибко регулируемого валютного курса рубля в определенном диапазоне в целях повышения его роли в поддержании финансово-экономической стабильности.

Необходимо также более равномерное распределение ответственности за поддержание макроэкономической устойчивости между валютной и денежно-кредитной политикой, что, возможно, приведет

к повышению ориентира таргетирования инфляции на уровне выше 4%.

В свою очередь, обоснованный фундаментальными факторами гибко регулируемый и прогнозируемый на перспективу диапазон валютного курса российской валюты, с одной стороны, не приводил бы к удорожанию импортного оборудования, необходимого для переоснащения производственной базы и выпуска конкурентоспособной несырьевой российской продукции. С другой стороны, он мог бы обеспечивать достаточную рентабельность и рост доходов от экспорта российских производителей.

Управление немонетарными факторами должно происходить посредством комплексных мер, так как они затрагивают различные сектора экономики РФ, предполагают взаимодействие с федеральными и региональными органами власти. Должно быть обеспечено тесное взаимодействие Банка России с Министерством финансов Российской Федерации, Министерством экономического развития Российской Федерации, другими министерствами и ведомствами, особенно на стадии прогнозирования их деятельности.

Эксперты Финансового университета неоднократно подчеркивали данный аспект и предлагали меры по координации различных направлений государственной экономической политики⁶.

Примером нескоординированности является тот факт, что параметры рассматриваемого прогноза не соответствуют прогнозу Банка России, включенному в проект Основных направлений единой государ-

ственной денежно-кредитной политики на 2020 г. и период 2021 и 2022 гг. Так, согласно прогнозу Минэкономразвития инфляция по итогам 2020 г. составит 3%, тогда как по прогнозу Банка России она будет равна 4% при оптимистичном и базовом сценариях, а в случае реализации рискованного сценария может достигать 6,5–6,7%. Отметим, что Банк России при принятии решений будет руководствоваться утвержденными Основами денежно-кредитной политики. Соответственно, значительная часть мероприятий, заложенных в Прогноз, может по факту оказаться финансово необеспеченными.

4. РИСКИ ДЛЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

В разделе «Риски прогноза социально-экономического развития» на с. 36 документа указаны главные риски — стагнация мировой экономики, ухудшение портфеля потребительского кредита и медленная реализация структурных реформ.

Вместе с тем представляется, что более значительные риски заложены в нехватке или нейтрализации источников инвестирования в основной капитал, медленном технологическом перевооружении экономики и стихийности высвобождения работников в процессе массовой цифровизации производственных процессов.

Существуют также риски чрезмерного снижения инфляции, не соответствующего сложившимся внутренним и внешним условиям, с одной стороны, и рисками высокой волатильности курса рубля — с другой.

Нельзя забывать о таких рисках, как бедность существенной доли населения, его социально-экономическое расслоение, а также неравномерность развития и положения регионов России.

Не оценены риски возникновения очагов социальной напряженности в связи с действием деструктивных социально-политических групп, неудачами в проведении реформ в пенсионной сфере, здравоохранении, образовании.

Также не приведена оценка рисков трудовой эмиграции из страны талантливой молодежи, способной к инновационной деятельности, распространенности среди молодых людей установок на самореализацию за рубежом, а также деструктивных факторов снижения престижа добросовестного труда.

⁶ О важном значении координации различных направлений государственной экономической политики для обеспечения устойчивого экономического роста писали на протяжении нескольких лет ученые Финансового университета при подготовке экспертных заключений на проекты «Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики», а также обосновывали данное положение в монографиях и статьях, выступлениях на научных конференциях, в рамках участия в работе Столыпинского клуба; Денежно-кредитная политика России: новые вызовы и перспективы. Монография. Эскиндаров М.А., ред. М.: Кнорус; 2016; Бюджетно-налоговые и денежно-кредитные инструменты достижения финансовой стабильности и обеспечения экономического роста. Монография. Абрамова М.А., ред. М.: Кнорус; 2017; Эскиндаров М.А., Масленников В.В., Абрамова М.А., Лаврушин О.И., Гончаренко Л.И., Соляникова С.П., Морковкин Д.Е., Абдикеев Н.М. Стратегия ЦСР 2018–2024 гг.: лозунги, мифы и реальность (позиция экспертов Финансового университета). Вестник Финансового университета. 2017;21(3):6–24.

Руководители рабочей группы: д.э.н. В.В. Масленников, чл.-корр. РАН, д.э.н. Д.Е. Сорокин

Рабочая группа экспертов: д.т.н. Н.М. Абдикеев, д.э.н. М.А. Абрамова, к.э.н. О.У. Авис, д.э.н. О.А. Александрова, д.э.н. Е.В. Балацкий, д.э.н. В.П. Бауэр, д.ф.-м.н. Ю.С. Богачев, в.н.с. Н.А. Екимова, к.э.н. В.В. Еремин, д.э.н. Е.А. Звонова, к.э.н. С.В. Зубкова, к.э.н. Ю.П. Калмыков, д.социол.н. М.В. Кобакин, д.э.н. Н.В. Кузнецов, д.э.н. О.И. Лаврушин, д.э.н. И.В. Ларионова, к.э.н. Е.И. Мешкова, к.э.н. Е.Л. Морева, к.т.н. Л.В. Оболенская, д.э.н. В.Я. Пищик, к.э.н. С.А. Попова, д.э.н. О.С. Рудакова, д.э.н. А.И. Селиванов, д.э.н. С.Н. Сильвестров, д.э.н. В.Г. Старовойтов, д.э.н. А.А. Ткаченко, д.социол.н. А.Г. Тюриков, н.с. М.А. Юревич