

ОЦЕНКА

проекта Прогноза социально-экономического развития РФ до 2017 г.
(вариант мая 2014 г.)

Подготовка среднесрочного прогноза социально-экономического развития РФ, безусловно, является крайне сложной задачей. Помимо обычных трудностей, возникающих при составлении такого рода документов, сегодня приходится сталкиваться с целым рядом новых факторов, усиливающих неопределенность внешней среды.

Во-первых, продолжает сохраняться неопределенность в трендах развития мировой экономики. Судя по всему, возрастает вероятность резких изменений внешнеэкономической ситуации и закрепления тенденции невысоких темпов экономического роста как в развитых странах, так и в тех, кого до недавнего времени относили к государствам с быстроразвивающимися рынками.

Во-вторых, обострение геополитической ситуации с применением разного рода экономических санкций способно в определенных случаях нанести заметный ущерб российской экономике.

В сложившихся условиях идеология среднесрочного прогноза должна быть направлена на определение условий, при которых будет обеспечиваться устойчивость социально-экономического развития страны в стратегической перспективе даже при неблагоприятном воздействии внешних факторов.

Решение этой задачи крайне затруднено тем обстоятельством, что ныне вполне оформилась тенденция замедления темпов экономического роста, которые к настоящему времени упали до уровня стагнации. По сути, речь идет о постоянном снижении экономической активности субъектов хозяйствования, что находит свое выражение в непрерывном замедлении темпов прироста инвестиций в основной капитал. Двукратное снижение этих темпов в среднегодо-

вом исчислении в 2010 - 2013 гг. по сравнению с периодом 1999 - 2008 гг. привело, соответственно, к двукратному снижению темпов прироста ВВП.

При этом изучение прогноза создает впечатление, что страна смирилась со сложившейся траекторией экономической динамики. Перечисление в умеренно-оптимистическом варианте прогноза мер, обеспечивающих экономический рост (повышение активности частного бизнеса, дополнительные меры стимулирующего характера, связанные с бюджетными расходами на инфраструктурные проекты, увеличение финансирования развития человеческого капитала, расширение возможностей кредитного финансирования частного капитала и т.п.) выглядит как ритуальная декларация. Иначе, чем объяснить, что, несмотря на перечисленные меры, среднегодовые темпы прироста инвестиций в основной капитал на 2014 - 2017 гг. даже в умеренно-оптимистическом варианте прогнозируется ниже, чем в 2010 - 2013 гг., что предопределяет дальнейшее снижение среднегодовых темпов прироста ВВП.

Прогнозируемая инвестиционная траектория, справедливо названная в сценарных условиях «стагнационной», объясняется, с одной стороны, сокращением инвестиций Газпрома, с другой – «ростом недоверия бизнеса, сопровождаемого увеличением оттока капитала» (с. 16). Возникают законные вопросы: кому не доверяет бизнес и что необходимо предпринять для преодоления этого недоверия? Иначе не ясно, как в сложившихся условиях можно прогнозировать снижение практически в 9 раз оттока капитала или, более того, вообще прекращение такого оттока к 2017 г.

Такого рода подход неизбежно приводит к выводу, что «несмотря на существенное понижение предыдущих оценок траектории экономического развития в 2014-2016 гг., вероятность более сильного замедления экономической динамики превосходит вероятность того, что рост будет сильнее, чем в базовом варианте прогноза» (с. 40).

В этой связи представляется необходимым внести в Прогноз ряд принципиальных дополнений и изменений.

1. Следует определиться в отношении к содержащемуся в Основных направлениях деятельности Правительства на период до 2018 г. (утверждены Председателем Правительства 31.01.13 г.) положению, что устойчивый рост требует в предстоящий период не менее 5% среднегодового прироста, а «2 - 3% в год... критически мало. При такой динамике валового внутреннего продукта не удастся сбалансировать экономические и социальные составляющие развития страны».

Представленный Прогноз в качестве базового варианта рассматривает среднегодовой темп прироста ВВП в 2013-2017 гг. на уровне 1,9%, а «умеренно-оптимистичного» – 2,7%. Это означает, что по обоим вариантам предполагается выход за «красную линию», обозначенную в Основных направлениях.

Реалистическая оценка сложившейся ситуации требует сопоставления прогнозных показателей с целевыми, обозначенными в майских (2012 г.) Указах Президента РФ и оценки стратегических последствий реализации предлагаемых вариантов прогноза. При этом в прогнозе должно быть определено, при каких условиях (в результате каких воздействий) произойдет перелом сложившихся негативных трендов.

2. Необходимо коренным образом пересмотреть прогнозные оценки динамики инвестиций в основной капитал.

Ныне даже по умеренно-оптимистическому сценарию основной капитал в 2015-2017 гг. будет накапливаться в диапазоне 21,6-22,6% ВВП, что явно недостаточно для осуществления масштабной технологической модернизации производства, без чего в принципе невозможен выход на устойчивую экономическую динамику, обеспечивающую решение стратегических задач социально-экономического развития страны.

При этом в сценарных условиях не содержится каких-либо вариантов активизации инвестиций в отрасли машиностроительного комплекса, вследствие чего его доля в структуре промышленного производства остается практически неизменной по сравнению с 2013 г. Об этом, в частности, свидетельствует от-

сутствие в сценарных условиях даже упоминания о задаче создания высоко-технологичных рабочих мест, что должно служить материальной базой повышения производительности труда – главного фактора реального экономического роста. Отсюда - прогнозируемые по базовому варианту снижение среднегодовых темпов роста производительности труда в 2014-2017 гг. до 2,2% против 2,9% в 2010-2013 гг. и превышение этого показателя лишь на 0,3% в умеренно-оптимистическом варианте. При этом в последнем случае надежда возлагается не на технологическое перевооружение производства, а на высвобождение предпринимателями «избыточной рабочей силы» (с. 47 сценарных условий).

Между тем, опережающее развитие машиностроительного комплекса должно стать долгосрочным драйвером оживления экономического роста, основой для широкомасштабной реиндустриализации национального хозяйства, возрождения его технологической конкурентоспособности и самодостаточности. Решение этой задачи возможно на основе формирования приоритетных условий инвестирования в машиностроительный комплекс страны, что требует разработки специальных мер для осуществления такого инвестиционного маневра.

3. Серьезный вопрос вызывает бюджетный маневр, связанный с переключением расходов инвестиционного характера на текущий спрос, когда именно инвестиции оказались «узким звеном» российской экономики.

Выходом из этой ситуации могло бы стать некоторое увеличение бюджетного дефицита (на 0,5-1,0 процентного пункта от ВВП), что вполне нормально на понижающей траектории экономической динамики, а также привлечение средств с помощью выпуска целевых облигаций непосредственно под финансирование инвестиционных проектов. Необходимость реализации финансового маневра за счет роста кредитования в результате изменения проводимой денежной политики и смягчения условий привлечения заемных средств не вызывает сомнений.

Такому подходу явно противоречит достаточно жесткий ориентир по инфляции, таргетируемой Банком России, что в самих сценарных условиях названо «одним из основных внутренних рисков» (с. 40). Так, подчеркивается, что, вероятнее всего, в 2014 г. придется замещать внешнее финансирование внутренним, что вызовет рост объемов кредитования со стороны банковской системы. Однако при этом речь идет о сокращении темпов прироста денежной массы с 2013 г. по 2017 г. Здесь видится прямое противоречие с необходимостью наращивания объемов кредитования. Вероятнее всего оно связано с необходимостью признания ускорения инфляции (по прогнозу темп инфляции во втором сценарии по непонятным причинам снижается). На наш взгляд, ускорение темпа инфляции на 1-2 п.п. при проведении политики стимулирования совокупного спроса неизбежно, однако, эта цена вполне может быть заплачена для удержания экономики в рамках положительной динамики.

4. При оценке прогноза доходов бюджетной системы обращает на себя внимание тот факт, что все варианты прогноза базируются на самом низком из имеющихся вариантов прогнозов динамики мировых цен на нефть на 2014-2015 гг. и почти самом низком уровне на два последующих года (по варианту А – на самом низком уровне). Устойчивое «занижение» прогноза по ключевому параметру формирования доходов бюджетной системы, с одной стороны, приводит к образованию дополнительных резервов при исполнении федерального бюджета и увеличивает свободу маневра при его исполнении. С другой стороны, это обстоятельство имеет целый ряд следствий, касающихся формируемых программ расходования средств федерального бюджета, их структуры и т.д. Еще же одно следствие – крайне негативное влияние такого подхода на доходы иных уровней бюджетной системы (субфедеральных бюджетов, с последующим переложением проблем на местные бюджеты). Относительно заниженный уровень прогноза доходов федерального бюджета приводит к адекватному «занижению» доходов субфедеральных бюджетов. Когда же при исполнении на федеральном уровне формируются «резервы», доходы субфедерального

уровня остаются на базовом уровне, а финансовая помощь им приобретает избирательный характер.

Вызывает также вопросы незначительный (1,2 п.п. к 2017 г.) разброс величин объема доходов бюджетной системы относительно ВВП между базовым и умеренно-оптимистическим вариантами.

Относительно неизменный режим налогообложения – «консервативный фискальный режим», заложенный в основу прогноза, с высокой долей вероятности приведет к сокращению налоговых поступлений от добывающих отраслей. Высокий рост, прогнозируемый в машиностроении (117,7% к 2017 г.), при доле этого вида деятельности в налоговых доходах, администрируемых ФНС, на уровне 1,4%, вряд ли компенсирует указанные потери. Кроме того, реальность такого роста не подкрепляется низким уровнем инвестиций в эту отрасль, на что указывалось ранее.

Более вероятный рост оборота розничной торговли на 15,4% способен сыграть определенную роль в поддержании налоговых доходов (доля этого вида деятельности сегодня составляет около 6%), но это также вряд ли компенсирует относительное сокращение поступлений от добывающих отраслей. Таким образом, отдельные положения прогноза свидетельствуют в пользу сокращения доходов бюджетной системы относительно ВВП.

Прогнозируемое сокращение экспорта в 2014 и 2015 гг. при всех сценариях развития событий будет иметь своим следствием сокращение поступлений таможенных пошлин, не компенсируемое ростом поступлений НДС. Последующий рост экспорта (с 2016 г. по вариантам 1 и 2 и с 2017 г. по варианту А) повлечет за собой рост поступлений таможенных пошлин при снижении поступлений НДС. Отчасти в сторону повышательной динамики налоговых поступлений будет работать и рост импорта с повышением доли товаров потребительского назначения.

Необходимо провести расчеты, уточняющие динамику доходов бюджетной системы с учетом предусматриваемой вариантами прогноза общей динамики и

структуры промышленного производства, инвестиций, объемов экспорта и импорта при относительно неизменном режиме налогообложения;

5. В рамках и первого, и второго сценариев к 2017 г. предполагается существенный рост объемов прибыли у рентабельных предприятий (на 42,1% и на 54,2% соответственно). С учетом сложившихся тенденций и соотношения бухгалтерской и налогооблагаемой прибыли вряд ли можно ожидать столь значительного роста.

Поскольку в рамках и первого, и второго сценариев с 2015 г. прогнозируется определенный рост инвестиций в основной капитал, постольку этот фактор будет определять относительное сокращение облагаемой базы по налогу на прибыль (за счет использования амортизационной премии) и итоговых поступлений по НДС. По налогу на прибыль макроэкономическую значимость приобретает формирование консолидированных налогоплательщиков, что также ведет к выраженному сокращению поступлений налога на прибыль.

Кроме того, данные о столь значительном росте прибыли не коррелируются с данными о динамике промышленного развития. Так, по виду экономической деятельности «добыча полезных ископаемых», на который в 2013 г. приходилось почти 30% налоговых поступлений (администрируемых ФНС), к 2017 г. прогнозируется рост всего на 3%.

Необходимо также иметь в виду, что в условиях высоких значений накопленного корпоративного внешнего долга, ограничении возможностей его рефинансирования и дополнительного привлечения средств (хотя бы по причине «геополитической неопределенности») и вероятном росте суверенного внешнего заимствования приводимая в прогнозе оценка устойчивости корпоративных финансов как «высокая» представляется чрезмерно оптимистичной.

6. Заложённая в сценарных условиях динамика отечественного экспорта и импорта даже по базовому варианту с учетом общего замедления динамики российской экономики может оказаться недостижимой.

По оценке ВТО, мировая торговля в реальном выражении в связи с медленным восстановлением глобального спроса будет расти в ближайшие годы более низкими темпами, чем в предыдущие 20 лет, когда они в среднем составляли 5,3% в год. При этом капитальные проблемы экономик развитых стран остаются нерешенными. Позитивные результаты, достигнутые в США, и некоторую только наметившуюся стабилизацию в экономике стран ЕС пока еще преждевременно рассматривать как устойчивую тенденцию к росту. Велика вероятность усиления неустойчивости развивающихся рынков. Ее следствием станет общее если не падение, то замедление темпов роста спроса, что напрямую затронет многие сектора развитых экономик.

В период восстановительного роста (2010-2011 гг.) экспорт и импорт России возрастали по стоимости на 30-34% ежегодно, а в последние два года на фоне замедления темпов прироста международной торговли (нулевой прирост в 2012 г. и 2% в 2013 г.) отечественный экспорт увеличился в 2012 г. на 2,3% и уменьшился на 0,8% в прошедшем году. Темпы прироста импорта упали соответственно до 5,4 и 2,1%. Из сценарных условий вытекает, что возможностей для демпфирования сокращения экспорта и импорта в течение 2014-2016 гг. за счет внутренних факторов в экономике, по существу, не будет: «в 2014 г. усиление ограничений привлечения капитала и рост премий за риск, связанные с ростом геополитической напряженности, не могут быть компенсированы фискальными или монетарными стимулами» (с. 3 сценарных условий), «консервативная фискальная политика будет ограничивать возможности роста инвестиций за счет федерального бюджета» (с. 21 сценарных условий).

Главные причины спада во внешней торговле России – невозможность сколько-нибудь значительного наращивания поставок основных экспортных товаров и снижение потребностей в импорте в результате замедления роста потребительского и инвестиционного спроса. При этом расширение внутреннего спроса как компенсации сокращения спроса внешнего и сколько-нибудь серьезное усиление импортозамещения при слабом росте инвестиций в основ-

ной капитал маловероятны. В частности, возникают серьезные сомнения в прогнозируемом увеличении экспорта машин, оборудования и транспортных средств с 28 млрд долл. в 2013 г. до 37 млрд долл. в 2017 г. при росте его физических объемов в среднем на 4,8% в год, тогда как индексы производства в машиностроительных отраслях в этот период ожидаются заметно более низкими. Также сомнительно увеличение импорта инвестиционных товаров в 2015-2017 гг. в среднем на 2,7% в год и сохранение их доли в общем объеме импорта на уровне 25%.

7. Вполне обоснованы ожидания относительно стабильной ситуации на рынке труда. Действительно, с учетом сложившейся динамики экономического и демографического развития не стоит ожидать ни заметного роста, ни заметного снижения численности занятых и безработных. Но конкретные показатели прогноза вызывают вопросы и, видимо, требуют уточнения.

По базовому сценарию ожидается, что по мере снижения объемов производства и ухудшения ожиданий, компании в течение года начнут сокращать занятость. В среднем за 2014 г. безработица составит 6,2% экономически активного населения (с. 22). «В условиях варианта 2 уровень безработицы повысится к концу 2014 г. до 6,2%, что ниже, чем в базовом сценарии (7,0%) в результате меньшего циклического спада» (с. 46). Эти сценарные показатели, во-первых, противоречат друг другу (почему показатель безработицы в двух сценариях одинаков – 6,2%, и откуда взялись 7%?). Во-вторых, судя по текущей динамике безработицы и экономического роста, эти показатели явно завышены (в апреле, по данным Росстата, безработица продолжала снижаться, составив 5,3%). Представляется, что было бы целесообразно:

- скорректировать ожидаемые показатели уровня безработицы на 2014 г. с учетом текущей динамики безработицы и экономического роста;
- снять или скорректировать используемое при обосновании прогнозных показателей безработицы утверждение об ожидаемом снижении объемов произ-

водства (с. 22). Такое снижение ни первым, ни вторым вариантами прогноза не предусмотрено (речь можно вести только о темпах роста);

Вызывает сомнения и прогнозируемое ежегодное поддержание миграционного сальдо на уровне 325-342 тыс. чел., в первую очередь, за счет привлечения на постоянное место жительства в Россию проживающих за рубежом соотечественников, а также квалифицированных иностранных специалистов и перспективной молодежи. В 2013 г. этот показатель составил 295 тыс. чел., но в основном это были отнюдь не квалифицированные кадры.

8. Прогнозу недостает отраслевой конкретики. В разделах о структурных сдвигах в реальном секторе отражены показатели динамики объемов производства, но не ожидаемые изменения в состоянии производственной базы. Между тем прогноз динамики состояния основных фондов был бы вполне уместен, поскольку отражает важную для дальнейшего развития модернизационную составляющую инвестиционного процесса. Было бы также целесообразно дополнить прогноз расчетами ожидаемых изменений производственной базы (износ, выбытие и обновление основных фондов) по ключевым отраслям экономики.

9. Реализация заложенных в Прогнозе темпов и возможностей роста сельхозпроизводства для импортозамещения и экспортной экспансии потребует наращивания господдержки аграрного сектора. Предлагаемое в Прогнозе дополнительное финансирование сельского и рыбного хозяйства недостаточно на фоне закладываемого в этом же документе роста цен и тарифов естественных монополий (на газ, ГСМ, электроэнергию, железнодорожные перевозки). Тем более нерационально направлять значительную часть дополнительной поддержки на докапитализацию «Россельхозбанка», который продолжает совмещать взаимоисключающие функции госбанка развития и коммерческого банка. Это повышает цену его кредитов и ограничивает доступ к ним наиболее мобильных средних и средне-крупных сельхозтоваропроизводителей. Целесообразно смягчить обусловленность ряда мер поддержки из федерального бюджета

та софинансированием из региональных бюджетов, на которое большинство аграрных регионов не имеют средств.

В Прогнозе обойдено (или не выделено) финансирование развития сельских территорий, без которого нельзя привлечь в аграрный сектор квалифицированные кадры. Возможно, список мегаинвестпроектов, финансирование которых намечено из ФНБ, стоило бы дополнить программой газификации российского села. Пока этот показатель составляет всего лишь 55%.

Господдержка сельского хозяйства должна быть переориентирована с недостаточно эффективных (и к тому же запрещенных ВТО) мер «желтой корзины» (субсидирование ставки по кредитам и др.) на разрешенные ВТО меры «зеленой корзины», включая предоставление налоговых льгот (вплоть до полного освобождения от налогов сельского хозяйства). Возможно и списание основной части задолженности, которая в целом по аграрному сектору превышает стоимость годовой реализуемой продукции и преимущественно приходится на контролируемые государством «Россельхозбанк» и «Сбербанк».

В этой связи целесообразно обновление на период 2014-2016 гг. Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 гг. В ней, на наш взгляд, необходимо предусмотреть:

- завершение земельной реформы;
- восстановление и обновление материально-технической базы сельскохозяйственного производства;
- комплексное решение проблем страхования бюджетного финансирования (государственной поддержки) и кредитования сельскохозяйственных производителей всех форм собственности;
- решение социальных и кадровых проблем развития сельскохозяйственных организаций (кооперативов, госхозов – семеноводческих и племенных хозяйств, разного рода холдингов и корпораций).

10. В области капитального строительства и капитальных вложений целесообразно было бы, используя данные ФАИП и других капиталоемких программ и проектов, исследовать тренды в соотношении государственных и частных инвестиций, незавершенного строительства и его технической готовности, а также изменений в технологической и производственной структурах капитальных вложений в прогнозируемом периоде.

11. В прогнозе не нашли должного отражения отрасль связи и сфера информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), несмотря на устойчивые опережающие темпы роста по сравнению с другими отраслями и сферами деятельности и все возрастающее влияние ИКТ на процессы государственного и корпоративного управления. Зато рассмотрены частные вопросы строительства магистральных линий связи в малонаселенных регионах России с целью ликвидации "цифрового неравенства" в стране. В то же время в документе отсутствуют анализ реализации государственных программ и проектов информатизации, осуществляемых практически во всех сферах жизнедеятельности, и оценка влияния создаваемых информационных систем, ресурсов и технологий на ускорение социально-экономического развития.

Не упомянута в приложении и государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)», утвержденная в новой редакции постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 313.

12. В Прогнозе совершенно не представлена политика регионального развития, кроме некоторых упоминаний о государственных программах территориальной направленности. Тяжелое состояние экономики отдельных регионов в 2013 г., прежде всего, кризис региональных финансов в целом, по сути, не рассматривается как фактор влияния и выбора трендов развития, хотя уже в самой ближайшей перспективе он может оказаться крайне существенным.

Прогнозируемая разнонаправленность динамики различных доходов бюджетной системы, будет по-разному сказываться на доходах различных бюдже-

тов (как федерального, так, в первую очередь, и субъектов федерации). По федеральному бюджету в целом может иметь место разнонаправленная динамика основных доходных источников (таможенных пошлин, НДС и НДСПИ), по бюджетам же субъектов федерации просматривается потенциальное сокращение поступлений налога на прибыль, которое вряд ли будет компенсировано ростом поступлений НДСФЛ. В результате возможно усугубление и без того крайне сложной ситуации с финансированием дефицитов субфедеральных бюджетов и ростом их долговых обязательств. При этом в рамках рассмотренного документа только при умеренно-оптимистическом варианте развития событий хотя бы упоминается о необходимости поддержки субъектов РФ в связи с ростом их долговых обязательств.

Необходимо также отметить, что все программы по софинансированию расходов субъектов РФ за счет средств федерального бюджета имеют высокую степень неопределенности. Предварительные заявки, в конечном счете, могут быть не исполнены из-за отсутствия средств в бюджетах субъектов федерации. В итоге понижается эффективность использования средств федерального бюджета и не финансируются инвестиционные региональные программы со всеми вытекающими отсюда последствиями.

В этих условиях прогнозирование отдельных показателей исключительно на федеральном уровне без их территориальной разбивки в основном выступает как макроэкономическая иллюстрация ожидаемых процессов, не имеющая прямого прикладного значения в целях разработки конкретных мер социально-экономической политики. Вместе с тем, перспектива дальнейшего освоения, совершенствования организации и эффективного использования пространственного потенциала страны – один из важнейших факторов, который необходимо было учесть при расчете основных параметров прогноза.

В прогнозе было бы целесообразно:

- определить варианты поддержки субъектов РФ в связи с ростом их долговых обязательств и необходимостью финансирования дефицитов субфедераль-

ных бюджетов, учитывая ожидаемую разнонаправленность в формировании доходов различных бюджетов (федерального и субъектов федерации, в первую очередь);

- дополнить прогноз сценарными расчетами, выполненными в разрезе территорий (групп или типов регионов), в первую очередь по таким показателям, как: инвестиции в основной капитал; номинально начисленная среднемесячная заработная плата на одного работника; экономически активное население, численность занятых и безработных и уровень безработицы.

13. В Методических рекомендациях по разработке прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, утвержденных Минэкономразвития России, содержится требование о включении в прогнозы элементов реализации государственных программ. Тем не менее, в представленном Прогнозе нет даже упоминания о президентских программах, ФАИП, большинстве крупномасштабных государственных программ Российской Федерации, ФЦП, инфраструктурных проектах, реализуемых как самостоятельно, так и в составе этих программ.

В Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 г. поставлена задача перехода, начиная с 2014 г., на программно-целевой принцип как основной инструмент государственного управления. В связи с этим важнейшей составной частью Прогноза должно стать сопоставление его показателей с целями и показателями затрат и эффективности президентских, государственных, федеральных целевых (ФЦП), федеральных адресных инвестиционных программы (ФАИП).