

Перспективы экономической политики

Автор: Орешкин М.С

Введение

За последние несколько лет в России были реализованы структурные макроэкономические реформы, позволившие, с одной стороны, пройти адаптацию к ухудшению внешнеэкономической конъюнктуры, а с другой – существенно снизить чувствительность внутренних экономических параметров к внешним шокам и снизить макроэкономическую неопределенность. Этот блок мер включал переход к плавающему валютному курсу, введение режима таргетирования инфляции, новое бюджетное правило и механизм долгосрочного сглаживания влияния цен на нефть на экономику. В результате был создан фундамент для долгосрочного экономического роста. В новых условиях ключевой задачей следующего этапа развития Президент Российской Федерации определил обеспечение темпов роста российской экономики выше мировых.

Текущая фаза экономического цикла

В 2017 году ВВП России, по предварительной оценке Росстата, вырос на 1,5% после двух лет отрицательных темпов роста. При этом экономический спад 2015-2016 годов носил как структурный, так и циклический характер. Структурная компонента была связана с фундаментальным и долгосрочным ухудшением условий торговли, а циклическая – с ростом неопределенности, снижением склонности к риску, необходимостью погашения значительной части внешнего долга за короткий период.

В настоящее время в экономике все еще сохраняется небольшой отрицательный разрыв выпуска, о чем, в частности, свидетельствует продолжительное нахождение инфляции на низких уровнях. Сезонно сглаженный уровень базовой инфляции в годовом выражении находится ниже уровня в 4% уже на протяжении 18 месяцев подряд.

Уровень безработицы, несмотря на значимое снижение до уровней в 5,2 % в 2017 году после 5,5 % в 2016 году, все еще остается несколько выше естественного уровня. При снижении безработицы до исторически минимальных уровней к концу 2017 года, численность занятых уменьшилась на 250 тыс. человек при сокращении населения трудоспособного возраста на 1 млн. человек вследствие долгосрочных демографических трендов.

За последние годы произошло заметное снижение естественного уровня безработицы, что, с одной стороны обусловлено изменением возрастной структуры населения, а с другой – структурным снижением безработицы в регионах с традиционно высоким её уровнем (регионы Южного федерального округа и Северного Кавказа). Естественный уровень безработицы, по оценке Минэкономразвития России, в 2017-2018 годах составляет 4,7-4,9 % и имеет потенциал для дальнейшего снижения.

Сравнение экономического роста в России и мире

Если судить о результатах 2017 года по темпам роста реального ВВП, то российский показатель (1,5 %) существенно ниже среднемирового (3,7 %). Однако не в последнюю очередь эта разница объясняется демографической ситуацией.

В целях сравнимости динамики роста экономики более корректно использовать показатель «темпы роста ВВП на человека в возрасте 15-64 года»¹. Этот показатель для России в прошлом году составил 2,3 %, а среднемировой - 2,6% (для развитых стран он составил 2,2 %, для развивающихся - 3,5 %).

В этом контексте результаты российской экономики оказались всего на 0,3 ниже среднемирового уровня, при этом уровень ВВП на душу населения по паритету покупательной способности в России превышает среднемировой уровень на 62 %. С поправкой на более высокий уровень экономического развития России темпы экономического роста в прошлом году соответствовали глобальным трендам.

¹ Данный показатель используется вместо показателя «население в трудоспособном возрасте» для обеспечения возможностей межстранового сопоставления

На рост мировой экономики в 2017 году существенно повлияли циклические компоненты. По оценке Минэкономразвития, из показателя роста развитых стран, равного 2,3 %, до трети носило циклический характер. В первую очередь, это связано с продолжающимся восстановлением экономик США и Евросоюза после мирового финансового кризиса 2008-2009 годов. По мере исчерпания источников восстановительного роста, темп роста ВВП развитых стран будет замедляться с текущих уровней, что связано в первую очередь с ухудшением демографических тенденций и замедлением роста производительности труда.

В развивающихся экономиках также произойдет снижение темпов экономического роста. Ключевыми факторами здесь станут: дальнейшее структурное замедление экономик Китая и Индии, окончание циклического восстановления в Бразилии, возвращение к трендовым темпам роста в Турции.

Таким образом, в перспективе 3-6 лет фактические темпы роста мировой экономики даже в оптимистичном сценарии замедлятся до уровня около 3%. Рост ВВП на душу населения в возрасте 15-64 лет составит около 2,2%. Тот же уровень совокупного роста для России при базовом демографическом прогнозе будет означать, что этот показатель должен составить 3,6%.

Таким образом, достижение экономикой России темпов роста выше мировых де-факто является задачей двукратного опережения темпов роста стран с аналогичным уровнем развития. Достижение данной цели возможно только при активных действиях по всем ключевым направлениям: динамике экономического активного населения относительно базового сценария, росту объемов инвестиционной активности в структуре ВВП при одновременном улучшении их качества, повышению факторной производительности труда.

Демография – вызовы и ответы

В России в ближайшие 6 лет слабая динамика притока населения в трудоспособный возраст (минимум рождаемости пришелся в нашей стране на 1999 год) будет одновременно сопровождаться выходом из него значительного по объему послевоенного поколения.

Как результат, численность населения в трудоспособном возрасте по среднему варианту демографического прогноза будет сокращаться темпами около 0,5 млн. человек в год (до 2024 года), а демографическая нагрузка вырастет с уровня 786 человек в нетрудоспособном возрасте на 1000 человек в трудоспособном возрасте до 857 в 2024 году.

Еще одной серьезной демографической проблемой является высокий уровень смертности мужчин в трудоспособном возрасте. В настоящий момент Россия имеет крайне высокий показатель смертности мужчин в возрасте 15-60 лет. По итогам 2015 года в России коэффициент смертности мужчин в возрасте 15-60 лет составлял 321,8 на 1000 смертей (в развитых европейских странах этот коэффициент составляет около 100, для Мексики он равен 141,9, для Бразилии – 193,6, для Казахстана – 297,5).

Эти демографические тренды оказывают значимое влияние на состояние рынка труда и являются серьезной преградой для роста экономики.

Какие меры могут частично компенсировать неблагоприятные демографические условия?

Первая задача – дальнейшее снижение структурной безработицы. Оно будет происходить как естественным путем (уменьшение доли молодых групп населения в структуре рабочей силы), так и за счет активных действий властей – дальнейшего снижения безработицы в регионах с ее высоким уровнем, создания возможностей для занятости молодых матерей, роста внутренней миграции и внедрения программ обучения в течение всей жизни. Всё это потенциально может привести к увеличению занятого населения на 750-800 тыс. человек за рассматриваемый период.

Второе направление связано с достижением поставленных Президентом целей по росту продолжительности жизни до 77-78 лет к 2024 году и соответствующему росту продолжительности активной жизни. Это позволит увеличить численность рабочей силы на 1,7 млн. чел. к 2024 году и станет следствием как прямого роста численности населения в возрасте от 15 до 64 лет, так и следствием увеличения уровня экономической активности в соответствующих возрастных группах.

Так, например, уровень участия в рабочей силе женщин в возрасте 50-54 лет в 2017 году составил 86,1 % от численности женщин соответствующего

возраста, а в следующей возрастной группе (55-59 лет) уровень экономической активности женщин снизился до 53,7 %. Преодоление только этого разрыва в уровне участия в рабочей силе потенциально может дать прибавку к численности рабочей силы в размере около 350 тыс. человек.

Третье направление – миграционная политика. Фокус должен быть сосредоточен на получении российского гражданства и вида на жительство бывшими соотечественниками, проживающими за рубежом, а также высококвалифицированными специалистами. Например, выпускники ведущих российских ВУЗов должны иметь возможность получать гражданство по максимально упрощенной процедуре. Численность иностранных студентов, обучающихся в российских ВУЗах, по данным за 2016 год, составила 244,6 тыс. человек (из которых 60,4 тыс. человек – граждане стран дальнего зарубежья).

Вместе с тем, повышение глобальной мобильности рабочей силы открывает не только новые возможности, но и формирует новые вызовы. Для обеспечения конкурентоспособности России необходимо добиваться повышения качества жизни российских граждан и создания условий для их развития и реализации потенциала. Речь идет о комфортной городской среде, современной инфраструктуре, качественной системе образования, развитии системы здравоохранения и повышении уровня экологических стандартов. Без создания соответствующих условий высококвалифицированные специалисты неизбежно будут покидать страну.

Совокупная факторная производительность

Рост совокупной факторной производительности является существенным источником экономического роста, однако его автономные возможности ограничены.

Так, например, в период бурного подъема экономики Сингапура в 1980-х годах и первой половине 1990-х, когда темпы роста ВВП этой страны составляли 7-9 % (за исключением спада в 1985 году), средний рост TFP оценивался на уровне около 2% (за период 1980-1995 гг.)². В период 1985-1990 гг. вклад TFP в экономический рост достиг 4 п.п., что во многом являлось

² Total factor productivity and growth in Singapore: Methodology and Trends. Dr. Soon Teck Wong & Mr. Benson Sim Soon Seng, Department of Statistics, Singapore (Capital Stock Conference, OECD, March 1997).

следствием масштабного накопления основного капитала в предшествующие 5 лет. Кроме того, показатель TFP имеет значимую циклическую составляющую.

В другом исследовании³, где проводилась оценка роста TFP в 27 отраслях промышленности Сингапура 1980-х, средний рост TFP оценивался в 1,6 %.

Основной вклад в экономический рост Сингапура в тот период вносили инвестиции в основной капитал. В среднем за период 1980-1995 гг. вклад капитала в экономический рост составлял более 4 п.п., а в первые пять лет этого периода был близок к 6 п.п. (доля инвестиций в ВВП в 1980-1995 гг. составляла в среднем 39 %).

С поправкой на уровень развития экономики максимально возможный рост TFP для России оценивается в 1,0-1,5%. В 2017 году рост TFP в России оценивается в 0,7%, что, соответственно, означает наличие возможностей для повышения вклада TFP в экономический рост, но только в ограниченном размере нескольких десятых процентного пункта.

Инвестиции как фактор экономического роста

Таким образом, в настоящий момент с учетом демографических ограничений, единственный способ для России значимо повысить темпы экономического роста – увеличить объем и качество инвестиций.

По оценкам Минэкономразвития России, основанным на различных спецификациях панельных регрессий по выборке стран, чувствительность реальных темпов роста ВВП к изменению доли инвестиций в ВВП составляет 0,13-0,15⁴. Сопоставление с другими странами показывает, что росту ВВП на душу населения в диапазоне 3,0-3,7 % соответствует доля инвестиций в основной капитал на уровне 25-30 %.

³ Total factor productivity growth in the Singapore manufacturing industries during the 1980's, Fot-ChyiWong, Wee-BengGan, Journal of Asian Economics, Volume 5, Issue 2, Summer 1994.

⁴ Были оценены различные спецификации регрессий на панельных данных по выборке из первых 50 стран, упорядоченных по размеру ВВП на душу населения (по ППС). Также была оценена модель линейной регрессии по средним за период значениям для каждой страны. Полученные оценки оказались устойчивыми к различным спецификациям. Использовались данные за период 1980 г.-2016 г. Источник: WEO database, [DataBank](#), World Development Indicators.

Развивающиеся страны в среднем показывают более высокие темпы роста при той же доле инвестиций в ВВП, так как большинство из них продолжают использовать источники догоняющего роста (в том числе за счет импорта технологий). В общем смысле российская экономика исчерпала возможности догоняющего роста к началу 2000-х годов. С тех пор уровень подушевого ВВП в России устойчиво и значимо превышает среднемировой уровень (в последние 10 лет – на 60-80 %).

Рост инвестиций в структуре ВВП – что это означает?

Рост доли инвестиций в ВВП требует соответствующего изменения структуры экономики. Для России в современных условиях это означает 5,5 трлн. руб. дополнительных инвестиций к 2021 году в ценах 2017 года.

За 2017 год прирост номинального ВВП составил 6,7 трлн. руб., из которых 3,7 трлн. руб. пришлось на расходы на конечное потребление, 1,5 трлн. руб. – на валовое накопление основного капитала, 0,9 трлн. – на прирост изменения запасов и 0,6 трлн. – на чистый экспорт.

По оценкам Минэкономразвития России, рост расходов домашних хозяйств на конечное потребление (на 3,1 трлн. руб. 2017 году) был на 1,9 трлн. руб. обеспечен увеличением трудовых доходов, на 0,6 трлн. руб. – ростом размера социальных выплат, на 1 трлн. руб. – изменением динамики потребительского кредитования. Отрицательно на потребительские расходы населения повлияло сокращение «прочих доходов» (на 0,4 трлн. руб.) и рост «прочих» сбережений (на 0,1 трлн. руб.).

Рост инвестиций в основной капитал крупных и средних предприятий (на 1 трлн. руб. за 2017 год) был на 0,6 трлн. профинансирован из собственных средств, по 0,2 трлн. руб. пришлось на кредиты банков и средства бюджета и внебюджетных фондов.

Достижение доли инвестиций в ВВП в 25 % к 2021 году означает необходимость кардинального изменения соотношения приростов инвестиционных и текущих расходов относительно сложившихся в последние годы. При приросте накопления основного капитала в 5,5 трлн. руб. за 4 года (в ценах 2017 года) прирост расходов на конечное потребление за тот же период

должен составить 6,6 трлн. руб., то есть оказаться выше всего лишь на 20 %, в то время как в устойчивых условиях это соотношение было близко к 2:1 .

При этом вряд ли стоит ожидать существенных изменений в структуре прироста доходной части, принимая во внимание напряженную ситуацию на рынке труда.

Ресурсами для обеспечения высокой инвестиционной активности должно стать увеличение:

- Уровня сбережений домашних хозяйств и государственного сектора (снижение в структуре расходов консолидированного бюджета текущих расходов в пользу инвестиционных);
- Доли прибыли, направляемой на инвестиции;
- Объема прямых иностранных инвестиций.

Второй и третий пункты де-факто означают снижение уровня оттока капитала. Роль этого фактора будет иметь ограниченный эффект. По оценкам Минэкономразвития, его вклад в рост инвестиционной активности может составить не более 1,0-1,5% ВВП.

Таким образом, требуемый рост инвестиционной активности невозможно обеспечить без серьезного роста нормы сбережения домашних хозяйств (до 2,5-3,0% ВВП). Это осуществимо только в условиях сдержанного роста потребительского кредитования (темпами, не превышающими номинальный рост заработной платы) и развития инструментов долгосрочных сбережений - причем не только на долговом, но и на рынке акционерного капитала.

Рост нормы сбережений домашних хозяйств и формирование долгосрочных накоплений является необходимым, но не достаточным условием обеспечения высоких уровней инвестиционной активности. Требуемый эффект может быть достигнут только в случае качественного улучшения инвестиционного климата. В противном случае, не найдя применения в России, накопленные сбережения трансформируются в отток капитала.

Переход к качественно более высоким уровням инвестиционного спроса означает масштабные изменения в отраслевой структуре экономики: (рост доли нефтегазового сектора экономики и производства инвестиционных товаров), в структуре импорта (в пользу инвестиционного), а также в структуре рынка труда.

При этом, чтобы выросшие инвестиции обеспечивали ускорение экономического роста, они должны характеризоваться высоким качеством, что возможно только при обеспечении высокого уровня конкуренции и эффективности государственного сектора экономики.

В настоящее время по поручению Президента Правительство РФ совместно с Банком России работает над планом повышения доли инвестиций в ВВП. Эти меры будут направлены на повышение инвестиционной привлекательности проектов, реализуемых на территории России, что может быть обеспечено за счет снижения издержек и уровня рисков, а также увеличения доходов, в том числе за счет роста объемов несырьевого экспорта.

Структура инвестиций – где нужен прирост?

Рост инвестиций должен носить сбалансированный характер и быть нацелен на расширение производственного потенциала российской экономики и повышение ее конкурентоспособности.

Индикаторами таких направлений могут быть различные сигналы о недоинвестированности в последние годы, наличие экспортного потенциала и возможностей для импортозамещения.

Так, в настоящее время очевидна потребность российской экономики в развитии и улучшении инфраструктуры. В 2017 году в рейтинге Всемирного экономического форума Россия заняла 74 место из 137 оцениваемых стран по качеству инфраструктуры в целом. По отдельным ключевым элементам инфраструктуры результаты еще более слабые: в частности, по качеству дорожной инфраструктуры Россия заняла в 2017 году 114 место.

Такие результаты в значительной степени являются следствием рецессии 2015-2016 годов, в течение которых существенно сократились инвестиции в основной капитал и, в частности, в инфраструктурные инвестиции. За 2014-2016 гг. инвестиции в основной капитал в реальном выражении сократились на 11,6 %, при этом доля инвестиций в инфраструктуру в совокупных инвестициях сократилась с 26-27% в 2009-2013 годах до 24 % в 2014 году и 22 % в 2015-2016 годах.

Таким образом, текущая ситуация в российской экономике, характеризующаяся с одной стороны, недостаточным качеством инфраструктуры и снижением инвестиций в инфраструктуру в последние годы, а с другой – наличием недозагруженных мощностей в строительном секторе и производстве стройматериалов, свидетельствует о существовании потенциала для ускорения экономического роста при активизации инфраструктурного строительства.

Инвестиции в инфраструктуру поспособствуют расширению потенциала экономики за счет снижения издержек по уже существующим и реализованным инвестиционным проектам, росту экспортных возможностей и созданию условий для развития и реализации человеческого капитала.

При эффективном выборе направлений инвестирования в инфраструктурные объекты долгосрочное позитивное влияние на экономический рост может быть существенно выше краткосрочного за счет создания дополнительных позитивных «внешних эффектов» (таких как повышение качества жизни населения, рост мобильности населения, улучшение состояния здоровья, рост транспортной связанности городов и других населенных пунктов). Эффективное развитие инфраструктуры может также стать основой для возникновения новых направлений экономической деятельности (например, таких как транзит грузов и пассажиров), а также создать предпосылки для активного вовлечения российской экономики в международную торговлю.

Остальной необходимый прирост инвестиций в основной капитал должен быть обеспечен за счет прироста частных инвестиций в первую очередь несырьевом секторе российской экономики, что значительно расширит экспортный потенциал и будет способствовать увеличению доли России в международной торговле.