

МОНИТОРИНГ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ В РОССИИ

ТЕНДЕНЦИИ И ВЫЗОВЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

№ 6(44) Апрель 2017 г.

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ВЫВОДЫ (В.Гуревич).....	3
1. ПОЧЕМУ ЦБ РФ ПРОВОДИТ ОСТОРОЖНУЮ ПОЛИТИКУ (А.Божечкова, П.Трунин).....	6
2. БАНКОВСКИЕ ПАССИВЫ РАСТУТ ЗА СЧЕТ ВКЛАДОВ НАСЕЛЕНИЯ (М.Хромов).....	9
3. РОССИЙСКАЯ ПРОМЫШЛЕННОСТЬ В 2015–2016 ГОДАХ: А БЫЛ ЛИ КРИЗИС? (С.Цухло).....	12
4. РИСКИ НОВОГО ЭТАПА РЕФОРМЫ СИСТЕМЫ БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ (А.Золотарева).....	17
АВТОРЫ ЭТОГО НОМЕРА	21

Мониторинг подготовлен коллективом экспертов Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара (Института Гайдара), Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), Всероссийской академии внешней торговли (ВАВТ) Минэкономразвития России.

Редколлегия: Дробышевский С.М., Кадочников П.А., Мау В.А., Синельников-Мурылев С.Г.

Редактор: Гуревич В.С.



Мониторинг экономической ситуации в России: тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2017. № 6 (44). Апрель / А. Божечкова, В. Гуревич, А. Золотарева, П. Трунин, М. Хромов, С. Цухло. Под ред. Гуревича В.С., Дробышевского С.М., Кадочникова П.А., Мау В.А., Синельникова-Мурылева С.Г.; Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Всероссийская академия внешней торговли. 21 с. [Электронный ресурс] URL: http://www.iep.ru/files/text/crisis_monitoring/2017_6-44_April.pdf

При частичном или полном использовании материалов ссылка на источник обязательна.

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ВЫВОДЫ

В.Гуревич

Нефтяная индустрия – по-прежнему крупнейший бюджетный донор – подвергается серьезной ментальной и фискальной модернизации, в свою очередь подвергая будущим испытаниям российскую казну.

Уже на финальной стадии переговоров о переходе отрасли на новые налоговые принципы (налог на добавленный доход) «Роснефть», а за нею и другие ведущие производители потребовали предоставить своим высокообводненным в ходе эксплуатации месторождениям серьезные льготы при сохранении за ними прежней налоговой схемы. Минфин опасается, что в таком случае налоговые новации (как система) будут выхолощены. А бюджет будет лишаться все большей доли налоговых поступлений от отрасли: преобладающая часть добычи переместится на новые промыслы, которым в период освоения на много лет вперед были выданы льготы. Теперь же вдобавок могут быть льготированы и зрелые месторождения, и чем тогда наполнится бюджет?

Нефтяники предъявляют в ответ известную калькуляцию на предмет высокой по мировым меркам доли налогов (акцизов) в тонне добытой нефти и проданного бензина. Кроме того, уже реализованные налоговые новшества свели до низких значений рентабельность нефтепереработки. Выгоды розничной продажи ее продуктов тоже становятся все более прозрачными. Настолько, что «Лукойл» якобы задумал избавиться от трети из двух с половиной тысяч своих АЗС. Можно размышлять, насколько это решение объясняется низкой маржинальностью бизнеса, а насколько – низким качеством бизнес-климата в широком его определении. Но нельзя не почувствовать, что период взаимного благоденствия бюджета и отрасли надолго сменяется периодом вязкого налогового клинча.

Если в отношениях с отечественными ведомствами нефтяники не выглядят слабой стороной, то по внешнему контуру располагаются слабо прогнозируемые и плохо контролируемые ими факторы. В их числе «СаудиАрамко», 5% которой будут стоить после IPO, видимо, дороже, чем любая российская корпорация целиком, Илон Маск с его тягой к электродвигателям, гарвардские инженеры с энергоаккумуляторами все более привлекательных конструкций и, конечно, малые и средние сланцедобытчики, возникшие из ниоткуда и не пропадающие теперь никуда.

Разумеется, в самой отрасли готовы выстраивать ментальные конструкции, отодвигая набор таких факторов за линию горизонта. И как бы не придавая избыточное значение тому, с какой скоростью этот горизонт способен придвигаться: сланцедобытчики, начав расти с 2010 г., за четыре года перевернули рынок верх дном. Правда, отрасль может успокаивать себя тем, что практически во всех долгосрочных сценариях развития страны нефтяная цена используется как опорный индикатор (по-другому сказать – как традиционная «скрепа»). То есть заведомо признается, что скорый выход на пенсию нефтяникам не грозит, так называемый период

дожития даже не просматривается. Тем не менее прежние представления о роли и месте нефти (угля, ядерной энергетики) подвергаются радикальной трансформации. Поэтому траектория налогов, как и инвестиций, тоже просматривается с трудом. Как, впрочем, и процесс «слезания с иглы».

Несравненно лучше просматривается процесс торможения инфляции. Что в конце концов в глазах ЦБ сделало возможным небольшое снижение ключевой ставки, а переназначение Эльвиры Набиуллиной на пост его главы – оправданным и понятным.

Решение Банка России снизить ставку наши эксперты связывают в том числе с динамикой инфляции, которая снижалась быстрее прогнозов самого регулятора: до 4,3% по итогам 20 дней марта 2017 г. Между тем, еще в октябре прошлого года ЦБ ожидал, что ее уровень снизится до 4,5% лишь в октябре этого года. Замедлению инфляции способствовали низкие темпы восстановления спроса, а также укрепление рубля. Торможение цен происходит по всем основным позициям: продовольственным товарам, ценам на услуги и тарифам, непродовольственным товарам. Причем последняя товарная группа, подорожавшая за январь-февраль на 0,7%, внесла наибольший вклад (без малого половину) в общий рост цен.

Что касается укрепления рубля, то оно связано преимущественно с интересом нерезидентов к российским финансовым активам в условиях повышенных процентных ставок в РФ и сравнительно высоких цен на нефть. По оценкам наших экспертов, реальный эффективный курс рубля, находившийся на протяжении 2016 г. вблизи фундаментально обоснованного уровня, в начале 2017 г. начал от него отклоняться и в настоящее время переоценен примерно на 5%. Возврат реального эффективного курса к равновесной траектории подразумевает номинальное ослабление рубля примерно на 8% (т.е. фундаментально обоснованный номинальный курс составляет 62–64 руб. за долл.).

Таким образом, среднесрочные риски ослабления рубля остаются относительно высокими. По-прежнему довольно значительны (и даже выросли в феврале на 1,4 п.п. до 12,9%) инфляционные ожидания. С учетом электорального цикла сохраняется неопределенность в отношении бюджетной политики. В таких условиях ЦБ, скорее всего, продолжит постепенно смягчать свою политику, сохраняя тем не менее умеренно жесткий курс. Вопрос о степени этой жесткости остается дискуссионным. Если в прошлом году темп роста денежной массы M2 в среднем составлял 11,3%, то в январе 2017 г. – 12,0% (к январю 2016 г.).

По экспертным оценкам, за первые два месяца этого года объем безналичных денежных средств (безналичный компонент агрегата M2) вырос на 0,4%, однако в годовом выражении безналичные рублевые счета на 1 марта 2017 г. выросли (к той же дате прошлого года) на 13,4%, достигнув 30,8 трлн руб. Прирост безналичных денег происходит главным образом благодаря росту рублевых вкладов населения (его валютные средства также выросли за год к 1 марта на 6,2% до 91,4 млрд долл.). Средства же на счетах и депозитах организаций растут куда медленнее (а объем валютных счетов юриц сократился на 6% до 127,7 млрд долл.). При этом в общем объеме средств организаций, размещенных в банковской системе, доля срочных депозитов (в абсолютных размерах это около 12 трлн руб. на начало 2017 г.) постепенно сокращается. По мнению экспертов, это может свидетельствовать о возобновлении интереса к инвестициям в реальное производство.

Показатели конъюнктурных опросов, регулярно проводимых специалистами ИЭП имени Е. Т. Гайдара, подтверждают рост позитивных настроений в российской промышленности. Более того, представительный набор показателей, полученных за 2015–2016 гг., позволяет говорить о нехарактерных для кризисного периода результатах. Индекс промышленного оптимизма, согласно опросам, с начала II квартала 2016 г. свидетельствовал об улучшении положения, а в ноябре достиг пятилетнего максимума. Его падение в 2015 – начале 2016 гг. было крайне незначительным по сравнению с результатами сентября 1998 и декабря 2008 гг.

Индекс адаптации (нормальности), фиксирующий оценку ситуации как нормальной (и отклонения от нее), по мнению исследователей, также демонстрирует, что сомнения в кризисе промышленности в 2015–2016 гг. небезосновательны. Худшие значения этого индекса были получены в конце 2013 – начале 2014 гг., а в конце 2016 г. он, напротив, достиг абсолютного максимума за весь период наблюдений, начиная с 1994 г. Аналогичные тенденции демонстрируют и отдельные показатели индекса (спрос, выпуск, занятость, производственные мощности, запасы готовой продукции).

Действительно кризисная динамика зафиксирована лишь по двум показателям. Во-первых, предприятия ощутили, что кредиты стали недоступными (максимальное значение – 45% предприятий в период с сентября 2014 по февраль 2015 г.). Однако кризис кредитования оказался мягче, чем в 2008–2009 гг. (пиковое значение – 65% предприятий). В начале этого года доступность кредитов вернулась на докризисный уровень. К тому же даже на пике текущего кризиса этот фактор считали препятствующим росту производства лишь 10% предприятий (по сравнению, например, с 36% считавших помехой слабый рубль). Во-вторых, кризисный спад был зафиксирован опросами в инвестиционных планах российской промышленности (негатив по этому поводу рос с августа 2014 г. до февраля 2015 г.). Для его преодоления потребовалось почти два года. Хотя уже в марте 2016 г. промышленность была близка к положительному балансу инвестиционных намерений, реально показатель вышел «в плюс» в начале этого года. В целом можно говорить, что предприятия промышленности довольно успешно адаптировались к сложившимся условиям на рынке.

Совсем по-иному оценивают эксперты перспективы перехода к рыночным условиям сферы социальных услуг, а именно к рыночному размещению государственного заказа на оказание таких услуг и планам отказаться от обязательств по финансированию соответствующих бюджетных учреждений. Реформа, нацеленная на переход от их сметного финансирования к оплате услуг на основе нормативов затрат, была заявлена более десяти лет назад, однако ее реализация по сути началась в 2016 г. Предполагалось, что это создаст стимулы к сокращению издержек и сформирует условия для конкуренции публичных и частных организаций за бюджетные деньги.

Эксперты весьма критически оценивают эти начинания (причем по многим параметрам, включая попытки охватить едиными нормативами все новые виды расходов), полагая, что это связано с серьезными рисками деградации сферы социальных услуг. Они предлагают отказаться от ряда принципиальных положений реформы, делая вывод, что идея рыночного размещения государственного заказа на оказание социальных услуг по сути является бесперспективной. ●

1. ПОЧЕМУ ЦБ РФ ПРОВОДИТ ОСТОРОЖНУЮ ПОЛИТИКУ

А.Божечкова, П.Трунин

Банк России 24 марта принял решение о снижении ключевой ставки на 0,25 п.п. до 9,75%. Намерение ЦБ РФ придерживаться умеренно жесткой денежно-кредитной политики, несмотря на существенное замедление фактической инфляции, обусловлено инерционностью инфляционных ожиданий, а также сохраняющимися рисками ухудшения платежного баланса из-за возможного падения цен на энергоносители и оттока капитала.

Предыдущее снижение ключевой ставки с 10,5 до 10% состоялось в середине сентября 2016 г. ЦБ РФ почти полгода не изменял процентную ставку, стремясь закрепить тенденцию к устойчивому снижению инфляции. В январе-марте 2017 г. инфляция снижалась, составив в январе 5% (к январю 2016 г.), а в феврале 4,6% (к февралю 2016 г.). По итогам двадцати дней марта индекс потребительских цен (ИПЦ) снизился до 4,3% (к аналогичному периоду 2016 г.), т.е. до уровня июня 2012 г. (рис. 1). В результате ИПЦ в начале 2017 г. оказался ниже уровня, прогнозирувавшегося регулятором. В октябре 2016 г. Банк России предполагал, что снизить инфляцию до 4,5% удастся только к октябрю 2017 г. Замедлению инфляции способствовали низкие темпы восстановления совокупного спроса, а также укрепление рубля на протяжении последних четырех месяцев.

Снижение инфляции продолжается по всем ее основным компонентам. Продовольственные товары подорожали за январь-февраль на 1,1%. Наибольший вклад в продовольственную инфляцию внес сезонный рост цен на плодоовощную продукцию. В целом замедление инфляции в секторе продовольственных товаров оказалось наиболее заметным (с 4,6% в декабре 2016 г. к декабрю 2015 г. до 3,7% в феврале 2017 г. к февралю 2016 г.) по сравнению с другими компонентами инфляции. Помимо укрепления рубля это обстоятельство обусловлено хорошим урожаем 2016 г., обеспечившим высокий уровень запасов сельскохозяйственной продукции.

Темп прироста цен на непродовольственные товары за январь-февраль составил 0,7% (5,7% в феврале 2017 г. к февралю 2016 г. по сравнению с 6,5% в декабре 2016 г. к декабрю 2015 г.). Вклад группы непродовольственных товаров в динамику ИПЦ в январе-феврале 2017 г. оказался наибольшим по сравнению с вкладом остальных



Источник: Росстат.

Рис. 1. Темп прироста ИПЦ в 2011–2017 гг., % за год

компонент и составил 44,1%. Цены и тарифы на платные услуги населению за первые два месяца 2017 г. увеличились на 0,8%, преимущественно за счет подорожания услуг пассажирского транспорта. В целом инфляция в годовом исчислении в секторе услуг замедлилась с 4,9% в декабре 2016 г. до 4,3% в феврале 2017 г.

Слабый потребительский спрос остается одним из ключевых факторов, сдерживающих инфляцию. После январского увеличения, отчасти связанного с единовременной выплатой пенсионерам в размере 5000 руб., в феврале реальные располагаемые денежные доходы населения вновь снизились на 4,1% по отношению к аналогичному периоду прошлого года. Снижение оборота розничной торговли также продолжается, и в январе 2017 г. по отношению к январю 2016 г. составило -2,3% (-5,2% в целом за 2016 г.). Быстрому замедлению инфляции также способствовала курсовая динамика. С начала года рубль укрепился к доллару на 4,1% и, по данным на 25 марта, составил 57,4 руб. за долл., достигнув в середине февраля полуторогодового максимума (56,55 руб. за долл.). В среднем в январе-марте курс доллара к рублю составлял 58,8 руб. за долл., тогда как базовый прогноз Минэкономразвития среднегодового курса доллара к рублю – 67,5 руб. за долл.

Наблюдаемое укрепление рубля связано преимущественно со значительным интересом к российским финансовым активам со стороны нерезидентов в условиях сохранения повышенных процентных ставок в РФ и сравнительно высокими ценами на нефть в январе – начале марта текущего года (в среднем 55 долл./барр.). В результате за январь-февраль 2017 г. российский рубль в номинальном выражении укрепился более существенно, чем валюты других развивающихся стран, уступив лидерство только бразильскому реалу (рост на 6,7%).

По нашим оценкам, реальный эффективный курс рубля, на протяжении 2016 г. находившийся вблизи фундаментально обоснованного уровня, в начале 2017 г. начал от него отклоняться и в настоящее время переоценен примерно на 5%. Так, за январь-февраль 2017 г. укрепление реального эффективного курса к декабрю 2016 г. составило 5,7%. В связи с этим возврат реального эффективного курса рубля к равновесной траектории¹ подразумевает обесценение рубля в номинальном выражении примерно на 8%. Это означает, что фундаментально обоснованное значение номинального курса рубля составляет примерно 62–64 руб. за долл.

Таким образом, риски ослабления рубля в среднесрочном периоде остаются достаточно высокими. Катализатором этого может стать снижение цен на нефть из-за сохранения дисбаланса ее предложения и спроса на мировом рынке. Он может быть усилен замедлением экономического роста в Китае, а также ужесточением денежно-кредитной политики ФРС, что повысит привлекательность активов США, вызвав отток капитала с других развитых и развивающихся рынков, в том числе из России. Перечисленные факторы являются источниками инфляционных рисков в 2017 г.

Еще одним фактором, заставляющим ЦБ РФ проводить осторожную политику, являются инфляционные ожидания экономических агентов.

¹ При инфляции в России, составляющей 4,6% (февраль 2017 г. к февралю 2016 г.), и в странах – торговых партнерах, принимаемой в среднем за 2%.

Отметим, что уровень инфляционных ожиданий населения в феврале вырос на 1,4 п.п. до 12,9% после снижения на протяжении двух месяцев подряд. Это, несмотря на приближение фактической инфляции к целевому значению в 4%, свидетельствует о высокой инерционности инфляционных ожиданий. На наш взгляд, подобная неустойчивость динамики инфляционных ожиданий экономических агентов говорит в пользу принятого Банком России решения о сохранении умеренно жесткого курса монетарной политики.

Наконец, более активно снижать ключевую ставку мешает и неопределенность относительно бюджетной политики, особенно с учетом текущей фазы электорального цикла.

Вопрос о степени жесткости проводимой монетарной политики по-прежнему остается дискуссионным. Так, если в 2016 г. темп роста денежной массы М2 в среднем составлял 11,3%, в январе 2017 г. он оказался равным 12,0% к январю 2016 г. (рис. 2). В условиях замедляющейся инфляции это означает ускорение роста реальной денежной массы, что не вполне согласуется с гипотезой об ужесточении монетарной политики.

Таким образом, учитывая возможные риски ускорения инфляционных процессов в 2017 г., Банк России, по всей видимости, продолжит постепенное смягчение политики, учитывая при этом динамику совокупного спроса, инфляционных ожиданий, а также бюджетную политику. ●



Источник: Банк России.

Рис. 2. Динамика денежных агрегатов и денежного мультипликатора в 2000–2017 гг.

2. БАНКОВСКИЕ ПАССИВЫ РАСТУТ ЗА СЧЕТ ВКЛАДОВ НАСЕЛЕНИЯ

М.Хромов

Рост безналичных денежных средств обеспечивается главным образом за счет рублевых вкладов населения. Средства на счетах и депозитах организаций растут более низкими темпами, соответствуя динамике номинального оборота организаций. При этом доля срочных депозитов в общем объеме средств организаций в банковской системе сокращается. Это может свидетельствовать о возобновлении интереса к инвестициям в реальное производство.

За первые два месяца 2017 г. объем рублевых безналичных денежных средств (безналичный компонент денежного агрегата М2) практически не изменился¹. На 1 марта 2017 г. он составил 100,4% от уровня, достигнутого по состоянию на начало года. Таким образом, впервые за несколько лет сезонное снижение денежной массы в начале 2017 г. было компенсировано уже по итогам второго месяца года. В период финансовой нестабильности 2014–2016 гг. за первые два месяца года снижение безналичных рублевых денежных средств составляло от 1,2 до 2,8%. В эти годы к сезонному фактору добавлялся девальвационный, ослабление рубля вело к уменьшению спроса на рублевые денежные остатки. Но и до 2014 г. динамика денежной массы в первые два месяца года была, как правило, негативной – сезонное январское снижение обычно компенсировалось к концу третьего месяца года.

Рост безналичных рублевых счетов в первые месяцы 2017 г. (по сравнению с прошлогодними темпами) привел к ускорению их годовой динамики, а совокупный объем рублевых безналичных денежных средств по состоянию на 1 марта 2017 г. достиг 30,8 трлн руб. Если по итогам 2016 г. он вырос на 9,9%, то по состоянию на 1 марта 2017 г. прирост (к той же дате прошлого года) составил 13,4%. В целом же динамика остается достаточно стабильной с начала 2016 г. По итогам 2015 г. прирост достиг 14,3% и с этого момента находится в диапазоне 10–14%

Среди основных компонент безналичной рублевой денежной массы наибольший темп прироста остается у средств населения. Рублевые счета и депозиты физических лиц за период с начала года увеличились на 0,7%, тогда как средства организаций сократились на 0,1%. Годовой темп прироста средств населения достиг по итогам февраля 16,2% по сравнению с 14,2% по итогам 2016 г. Динамика рублевых безналичных средств населения, как и динамика безналичных денежных средств в целом, восстановилась уже по итогам 2015 г., когда их объем увеличился на 19,4% после торможения в 2014 г. В течение 2016 г. годовой темп роста этого компонента оставался на уровне 15–16%. Темп прироста рублевых средств организаций увеличивался с 4,0% по итогам 2016 г. до 9,6% по итогам февраля.

¹ Здесь и далее показатели денежных агрегатов на 1 марта 2017 г. приведены в соответствие с оценками ИЭП на основе банковской отчетности за февраль 2017 г.

Общий объем средств на банковских счетах физических и юридических лиц, включая счета и депозиты в иностранной валюте, увеличился за январь-февраль 2017 г. на 0,8% в рублевом выражении. При этом ее инвалютный компонент продемонстрировал в начале 2017 г. рост на 6,2% в долларовом выражении, или на 1,7% в рублевом. Этот рост был практически полностью обеспечен увеличением валютных счетов организаций на 11,1% в долларовом выражении, в то время как средства на валютных счетах и депозитах населения оставались стабильными (прирост на 0,4% за два месяца).

В то же время годовые темпы роста показывают обратную картину – объем валютных средств населения увеличился с 1 марта 2016 г. по 1 марта 2017 г. на 6,2% в долларовом выражении, достигнув 91,4 млрд долл., а объем валютных счетов юридических лиц, наоборот, сократился на 6,0% до 127,6 млрд долл. Динамика рублевого эквивалента безналичных валютных средств за прошедший год оставалась негативной вследствие укрепления рубля по отношению к иностранным валютам. Это обусловило сокращение общего объема клиентских счетов за 12 месяцев, предшествующих 1 марта 2017 г., на 1,1% в рублевом выражении, а также снижение доли валютных средств в общем объеме банковских счетов и депозитов как физических, так и юридических лиц. Доля валютных счетов населения по состоянию на 1 марта 2017 г. снизилась до 22,3 с 29,1% годом ранее. А в общем объеме денежных средств юридических лиц доля иностранной валюты на 1 марта 2017 г. составляет 37,4% по сравнению с 47,7% годом ранее.

Значительные объемы средств, инвестированных организациями в банковские депозиты, свидетельствуют об отсутствии привлекательных направлений инвестирования в реальное производство. Однако позитивным сигналом является тот факт, что по итогам 2016 г. и первых месяцев 2017 г. рост срочных депозитов юридических лиц прекратился. Максимальная доля срочных депозитов в общем объеме средств организаций в банковской системе была достигнута по итогам 2014 г. (62,8%), за 2015 г. этот показатель практически не изменился (62,6%), а по итогам 2016 г. сократился до 60,0%.

Объем средств, размещенных организациями на срочных депозитах, сокращается в соответствии с деловой активностью в экономике. Если по итогам 2015 г. величина срочных депозитов юридических лиц была

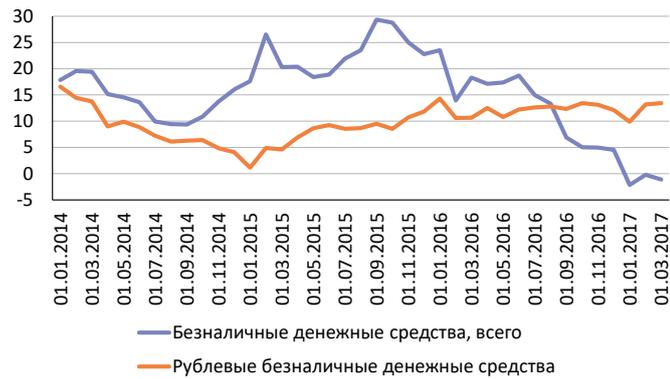


Рис. 1. Темпы прироста безналичных денежных средств, % к соответствующей дате предшествующего года



Рис. 2. Доля средств в иностранной валюте в общем объеме безналичных денежных средств физических и юридических лиц

эквивалентна 35 дням оборота организаций, то по итогам 2016 г. она снизилась до 30 дней, а на 1 марта 2017 г. – до 29 дней. Величина средств на расчетных счетах остается стабильной относительно размеров экономики, составляя 20–22 дня от оборота организаций. При этом и по текущим счетам и по срочным депозитам организаций в 2016 г. – начале 2017 г. наблюдался процесс дедолларизации. В целом на срочных депозитах организаций в начале 2017 г. было размещено около 12 трлн руб. Учитывая, что инвестиционная привлекательность банковских депозитов постепенно снижается вслед за укреплением рубля и снижением процентных ставок, эти средства могут послужить значительным ресурсом для активизации инвестиций в основной капитал в 2017 г. ●

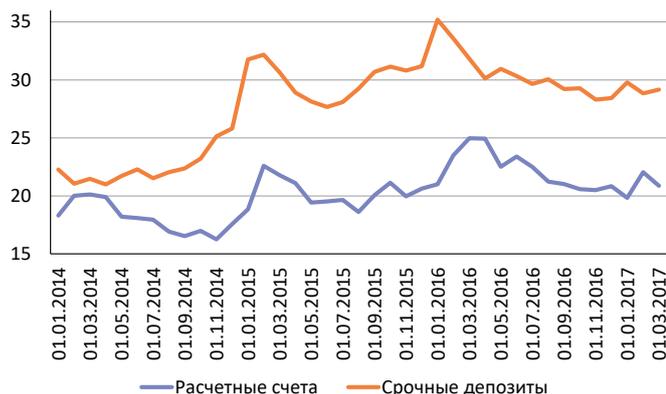


Рис. 3. Объем средств на банковских счетах и депозитах организаций в днях оборота организаций

3. РОССИЙСКАЯ ПРОМЫШЛЕННОСТЬ В 2015–2016 ГОДАХ: А БЫЛ ЛИ КРИЗИС?

С.Цухло

Мониторинг представительного набора показателей конъюнктурных опросов ИЭП позволяет выявить особенности кризиса 2015–2016 гг. в российской промышленности. Во-первых, в течение двух кризисных лет динамика основных показателей (спрос, выпуск, цены) отличалась нехарактерной для прошлых кризисов и неожиданной для наблюдателей вялостью. Во-вторых, психологическая подготовка к кризису 2015 г. началась еще несколько лет назад, когда в оборот был введен тезис о «второй волне кризиса». Эти обстоятельства сформировали третью особенность 2015 г. – российские промышленные предприятия относительно безболезненно прожили этот кризис. В-четвертых, единственными проявлениями кризиса 2015–2016 гг. для российской промышленности стали взлет процентной ставки по банковским кредитам и обвал инвестиционных планов.

Необычность динамики российской промышленности в кризисные 2015–2016 гг. в сочетании с неоднозначной оценкой официальных данных Росстата позволяют иначе взглянуть на результаты опросной статистики Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара. Важной особенностью опросов ИЭП является развитый блок показателей статистики мнений о том, как руководители предприятий оценивают важнейшие показатели деятельности предприятий. Именно этот блок позволяет понять особенности прохождения российской промышленностью периода 2015–2016 гг.

Агрегатные (интегральные) оценки состояния российской промышленности

Первое и общее представление о ситуации в промышленности дают агрегатные индикаторы, построенные на основе уникального для российской опросной статистики набора исходных показателей. Индекс промышленного оптимизма является традиционным производным показателем для конъюнктурных опросов, Индекс адаптации (нормальности) промышленности – новая разработка Института, позволившая наглядно продемонстрировать особенности 2015–2016 гг.

Индекс промышленного оптимизма показал, что первые оценки положения дел в российской промышленности в 2015 г. были совсем некризисными. Индекс остался в положительной зоне и даже улучшил свое значение по сравнению с ноябрем-декабром предыдущего года. Последовавшие затем колебания показателя произошли под влиянием панических настроений чиновников и аналитиков, публично пригрозивших к кризису по образцу 2008–2009 гг. Однако падение настроений предприятий оказалось небольшим, вполне сопоставимым со значениями показателя в межкризисные годы, и было быстро преодолено. В результате сводный показатель хотя и бывал в отрицательной зоне, но так и не достиг даже своих худших межкризисных значений (см. рис. 1).

В августе 2015 г. наш сводный показатель вышел на локальный (2015 г.) максимум под влиянием заявлений о скором «отскоке от дна кризиса». Но так и не наступивший «отскок» привел к достижению в феврале 2016 г. локального (кризисного) минимума.

С начала II квартала 2016 г. опросы показывают улучшение положения в российской промышленности. Индекс оптимизма с небольшими остановками достиг в ноябре 2016 г. пятилетнего (!) максимума. Кризис 2015–2016 гг., похоже, завершен. При этом крайне незначительное падение Индекса промышленного оптимизма в 2015–2016 гг. по сравнению с результатами сентября 1998 г. и декабря 2008 г. ставит под сомнение определение периода 2015–2016 гг. как кризисного для российской промышленности. Этот тезис полностью подтверждается динамикой другого сводного показателя на основе опросов ИЭП – **Индекса адаптации (нормальности) промышленности**.

Индекс адаптации (т.е. оценка ситуации как нормальной и отклонение от нее) позволяет существенно расширить понимание кризиса 2015–2016 гг. в российской промышленности. Во-первых, ничего кризисно аномального в российской промышленности ни в 2015 г., ни в 2016 г., по оценкам предприятий, не произошло. Индекс уверенно сохранял высокие значения (см. рис. 2). Даже эмоционально самый тяжелый I квартал 2015 г. российская промышленность *оценивала* совсем не так панически как российские чиновники и наблюдатели. Из чего следует необычный вывод: промышленность давно и уверенно адаптировалась к фактической динамике последних лет. Более того, Индекс адаптации показывает, что российская промышленность с конца 2010 г. сохраняла высокую степень адаптации к складывающимся в каждый квартал этого периода экономическим условиям.

Индекс адаптации в 2011–2015 гг. пребывал в интервале 68–72%. Максимальное снижение в указанный период составляло 2 пункта, а худшие значения показателя (68%) были получены не в кризисном 2015 г., а в конце 2013 г. – начале 2014 г. Во-вторых, в конце кризисного 2016 г. Индекс адаптации достиг абсолютного максимума

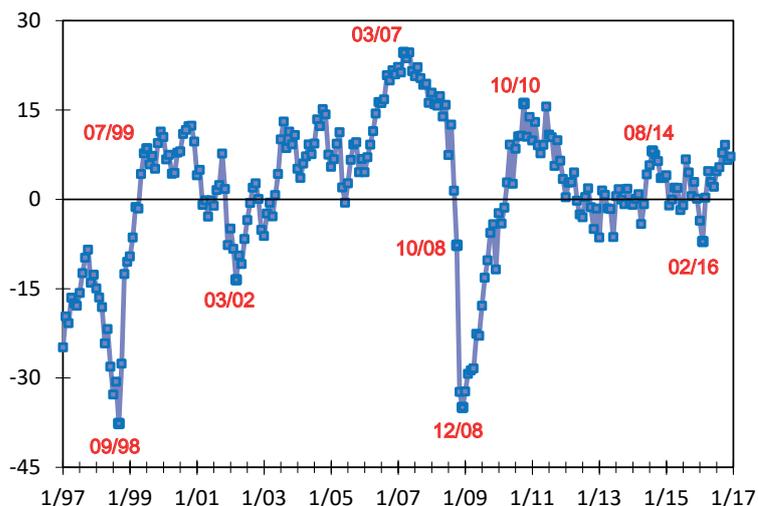


Рис. 1. Индекс промышленного оптимизма

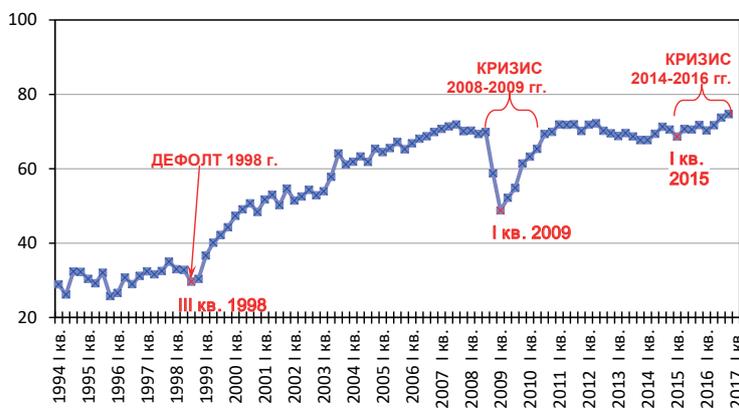


Рис. 2. Индекс адаптации (нормальности) промышленности, 1994–2016 гг., % (доля предприятий, оценивающих свои показатели как «нормальные»)

весь период его расчета (1994–2016 гг.) – 75%. Предприятия в полном смысле адаптировались к реалиям российской экономики и экономической политики.

Динамика важнейших показателей

Рассмотрим динамику оценок отдельных показателей российской промышленности в два кризисных года.

Первые данные о состоянии российской промышленности в начале 2015 г. содержали мало признаков кризиса. Фактическая динамика спроса и выпуска, оценки запасов готовой продукции, планы найма рабочих были обычными для января и выглядели даже оптимистично на фоне предкризисных настроений. Впрочем, прогнозы спроса, планы выпуска и инвестиционные намерения не смогли набрать традиционного для начала года оптимизма. Однако по итогам I квартала 2015 г. промышленности удалось удержаться от кризисного спада производства.

В условиях увольнений в других секторах экономики и при торможении роста заработных плат российская промышленность в целом получила больше возможностей для решения своих кадровых проблем. Как показывали опросы, даже в начале I квартала 2015 г. (когда кризисные настроения достигли максимума) четверть промышленных предприятий испытывала недостаток кадров для обеспечения текущего выпуска, а 15% ожидали его сохранения в краткосрочной перспективе с учетом прогнозируемых изменений спроса. В такой ситуации достижение в марте 2015 г. положительной динамики занятости (т.е. превышение доли сообщений о найме над долей сообщений об увольнениях) выглядело вполне логично, но нестандартно для кризиса.

В 2015–2016 гг., с точки зрения **занятости**, российская промышленность, во-первых, избежала кризисного взлета избыточной занятости, как это было в преддефолтные годы и в кризис 2008–2009 гг. Во-вторых, промышленность с трудом сводила в эти годы баланс оценок имеющегося количества своих работников с небольшим дефицитом – т.е. у промышленников было больше ответов «недостаточно», чем ответов «более чем достаточно». В-третьих, масштабы недостатка работников для обеспечения текущего объема производства значительно превосходили масштабы недостатка других ресурсов (мощностей, сырья, кредитов). В-четвертых, в кризисном 2016 г. промышленности удалось добиться исторического максимума в нормальной (достаточной) обеспеченности кадрами – показатель поднялся до 78%.

Оценки предприятиями **производственных мощностей** в 2015–2016 гг. тоже содержат мало признаков кризиса. Во-первых, промышленность, как и в случае с численностью работников, обошлась без кризисного пересмотра оценок установленных мощностей в сторону их избыточности. Этот показатель остался на уровне 2012–2014 гг. и составлял 24%, т.е. примерно четверть российской промышленности в 2012–2016 гг. считала свои мощности избыточными в связи с ожидаемыми изменениями спроса. Во-вторых, баланс оценок мощностей был тоже стабилен в 2012–2016 гг., но сводился промышленностью со значительным профицитом (в отличие от баланса оценок количества работников). Иными словами, в промышленности было гораздо больше предприятий с избыточными мощностями, чем с их недостатком.

Оценка мощностей формировалась, в том числе, под влиянием достаточно высокой и стабильной **загрузки производственных мощностей**. По данным опросов ИЭП, среднегодовая загрузка мощностей в кризис не изменилась по сравнению с предкризисными годами и составляла 66% в 2015 г. и 67% в 2016 г. Но при этом российская промышленность способна сейчас поднять загрузку имеющихся производственных мощностей до 82%, используя оборудование в нормальном режиме, без инвестиций и выпуская конкурентоспособную продукцию.

Оценки запасов готовой продукции тоже не показали признаков кризиса сбыта в 2015–2016 гг. – промышленность как никогда успешно контролировала их объемы. В I квартале 2015 г. (т.е. в самом начале кризиса) доля нормальных оценок запасов осталась на уровне исторического максимума (70%, достигнутого в 2014 г.), среднеквартальный баланс остальных оценок оказался нулевым. Иными словами, никогда ранее в 1992–2014 гг. российская промышленность не имела таких хороших (и, главное, совсем некризисных) запасов готовой продукции.

Аналогичная некризисная картина наблюдается и при оценках предприятиями **запасов сырья и материалов**. Начало кризиса 2015–2016 гг. не вызвало никакого изменения оценок их запасов. А в III квартале 2016 г. доля их оценок как нормальных достигла исторического максимума – 80%. Российская промышленность как никогда хорошо была обеспечена сырьем, материалами, комплектующими для поддержания текущего выпуска и даже – для его возможных изменений. «Недостаток сырья и материалов» был поставлен в 2016 г. российской промышленностью на 12–13 места в рейтинге 17 ограничений промышленного роста (по версии предприятий).

А первое место в рейтинге ограничений промышленного роста традиционно занимает «недостаточный спрос». Однако его упоминание (т.е. негативное влияние на выпуск) в 2015–2016 гг. оказалось ниже, чем внекризисные 2012–2014 гг. И существенно ниже, чем в кризисные для российской промышленности 1994–1998 гг. и 2009 г. Прямые **оценки объемов спроса** по шкале «выше нормы», «нормальные», «ниже нормы» показывают, что большинство (хотя и минимальное) предприятий были удовлетворены объемами спроса на свою продукцию в два «кризисных» года.

Что было по-настоящему кризисным для промышленности?

Тем не менее кризис 2015–2016 гг. все-таки создал проблемы для российской промышленности. Правда, лишь в двух сферах и не в самых важных для большинства предприятий в условиях кризиса.

Оценки предприятий показали резкий (и именно кризисный) рост **недоступности кредитов**. С сентября 2014 г. по февраль 2015 г. этот показатель взлетел на 30 пунктов и достиг кризисного максимума в 45% – столько предприятий считали, что кредиты были им недоступны в начале 2015 г. Однако этот максимум значительно (20 пунктов) уступает максимуму предыдущего кризиса, когда кредиты стали недоступными для 65% предприятий. Таким образом, кризис кредитования в 2015–2016 гг. оказался мягче аналогичного кризиса в 2008–2009 гг. В начале 2017 г. недоступность кредитов и, соответственно, их доступность вернулись на докризисный уровень.

При этом недостаток кредитов даже на пике кризиса 2015–2016 гг. оказался далеко не самой болезненной проблемой для российской

промышленности. По версии предприятий, этот фактор сдерживал рост выпуска максимум у 10% предприятий и поднимался лишь до 12-го места в рейтинге 17 ограничений промышленного роста. Слабый рубль был гораздо более распространенной помехой росту выпуска в ходе текущего кризиса – на него указывали до 36% предприятий, что, по версии предприятий, выводило его на 3-е место в том же рейтинге препятствий.

Кризисный спад был зарегистрирован опросами и в **инвестиционных планах** предприятий. Применительно к этому показателю слово «кризис» может использоваться без кавычек и оговорок, поскольку падение инвестиционных планов промышленности достигло 43 пунктов (баланс рухнул до -36 пунктов). Но начался этот кризис, как показывает наш мониторинг, после вступления России в августе 2014 г. в «войну санкций». В следующие шесть месяцев инвестиционные планы российской промышленности устойчиво набирали пессимизм, достигнув к февралю 2015 г. кризисного минимума. Для его преодоления предприятиям потребовалось почти два года. Хотя уже в марте 2016 г. промышленность была близка к достижению положительного баланса инвестиционных намерений, но признание властями затяжного характера кризиса, видимо, заставило предприятия скорректировать свои планы. И только в начале 2017 г. баланс определенно вышел «в плюс». ●

4. РИСКИ НОВОГО ЭТАПА РЕФОРМЫ СИСТЕМЫ БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

А.Золотарева

Реформа, нацеленная на переход от сметного финансирования бюджетных учреждений к оплате предоставляемых ими услуг на основе единых нормативов затрат на их оказание, была заявлена более десяти лет назад, однако ее практическая реализация началась только в 2016 г. На новом этапе реформы планируется отказаться от обязательств по финансированию бюджетных учреждений и перейти к рыночному размещению государственного заказа на оказание социальных услуг. Эти планы сопряжены с существенными рисками, в том числе с возможным неконтролируемым сокращением бюджетной сети, обветшанием имущества государственных учреждений и ухудшением качества социальных услуг. Для снижения этих рисков необходим отказ от целого ряда предусмотренных реформой мер.

Переход от сметного финансирования бюджетных учреждений к оплате предоставляемых ими услуг на основе нормативов затрат на их оказание был намечен более 10 лет назад¹. Это должно было решить одновременно две задачи: во-первых, создать для публичных учреждений стимулы к сокращению издержек, и, во-вторых, обеспечить условия для конкуренции между публичными и частными организациями за бюджетное финансирование. Однако вплоть до последнего времени отказ от сметного финансирования в большинстве отраслей оставался формальным, поскольку объем субсидий для каждого учреждения определялся на основе индивидуальных нормативов затрат на оказание услуг, т.е. нормативы подгонялись под исторически сложившийся уровень финансирования.

В 2016 г. начался переход к финансированию госзадания на основе единых нормативов затрат на оказание услуг, при этом различия в видах и условиях деятельности учреждений одного профиля теперь должны учитываться с помощью корректирующих коэффициентов². Пока сфера применения единых нормативов остается достаточно ограниченной, однако объявленные задачи нового этапа реформы должны серьезно отразиться на экономическом положении государственных и муниципальных учреждений.

Состав затрат учреждений, которые должны учитываться при расчете нормативов, постоянно расширяется, и в ближайшей перспективе норматив должен включить все расходы, за исключением амортизации недвижимого имущества³. Так, в настоящее время затраты на приобретение

1 Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».

2 См. п.5 ст.69.2 Бюджетного кодекса в редакции Федерального закона от 29.12.2015 № 406-ФЗ.

3 Постановление Правительства РФ от 26.06.2015 № 640 «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания».

особо ценного движимого имущества финансируются через субсидии на иные цели, которые позволяют учитывать изначальную обеспеченность учреждений этим имуществом. С 2018 г. в состав нормативов должны войти затраты на формирование резерва на полное восстановление состава объектов особо ценного движимого имущества, что закрепит диспропорции в материальной базе учреждений.

Постоянно сокращается доля условно-постоянных затрат на содержание имущества, покрытие которых гарантировано учреждениям безотносительно к числу потребителей, а с 2019 г. планируется полный отказ от покрытия затрат на имущество, не используемое при выполнении задания. Это означает, что при сокращении объемов задания у учреждения может не оказаться источника для покрытия расходов на поддержание имущества в надлежащем состоянии, что может привести к его обветшанию и даже гибели. С 2017 г. затраты на выполнение работ также подлежат нормированию. После реализации этих мер у учредителей фактически не останется финансовых резервов, которые можно было бы использовать для покрытия затрат учреждений, которые по объективным причинам превышают средний уровень.

Постоянное расширение состава расходов государственных учреждений, включаемых в нормативы, обусловлено стремлением стимулировать частных поставщиков к конкуренции с государственными структурами за доступ к бюджетному финансированию, рассчитываемому на основе этих нормативов. Продуман и механизм организации такой конкуренции. В 2016 г. Госдумой в первом чтении принят законопроект¹, согласно которому распределение объемов госзадания между бюджетными учреждениями, исходя из их мощности, должно уступить место конкурсам на право оказания государственных (муниципальных) услуг, в которых бюджетные учреждения будут участвовать на равных правах с частными. Для окончательного выравнивания положения государственных и частных поставщиков остается сделать последний шаг – изъять из оперативного управления учреждений государственное имущество, включив усредненные затраты на его аренду в норматив финансовых затрат. Эту меру Минфин планирует реализовать с 2019 г.²

Следствием поэтапной реализации этих планов могут стать деградация и ликвидация большого числа государственных учреждений, а также существенное снижение качества оказываемых населению услуг. В этой ситуации очень трудно будет осуществлять инвестиционные расходы и даже сохранить основные фонды и трудовые коллективы. Платежеспособный спрос населения на услуги, традиционно оказываемые бюджетными учреждениями, недостаточен для компенсации возможных колебаний такого спроса со стороны государства. В результате после сокращения бюджетного сектора государство в лучшем случае будет вынуждено приобретать по той же цене услуги более низкого качества у недолговечных и недостаточно квалифицированных поставщиков, а в худшем – может столкнуться с необходимостью повышения цен, поскольку частным поставщикам (в отличие от государственных учреждений) навязать выполнение заказа на непривлекательных условиях нельзя.

1 Проект федерального закона «О государственном (муниципальном) заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере».

2 Доклад Министерства финансов России «Об основных направлениях повышения эффективности расходов федерального бюджета», 2015. с.51. <http://minfin.ru/ru/>.

Во избежание такого развития событий представляется необходимым пересмотреть планы реформы системы финансирования бюджетных учреждений, отказавшись от наиболее радикальных мер в этой области, в том числе:

1) от идеи преимущественно рыночного размещения государственного заказа на оказание социальных услуг. Привлечение частных поставщиков к процессу оказания государственных услуг не может быть самоцелью, а реструктуризация бюджетной сети (в том числе, и ее сокращение) не должно происходить хаотично под воздействием текущей рыночной конъюнктуры. Пока государственное (муниципальное) учреждение существует, его следует финансировать, поскольку стремление сэкономить на расходах по содержанию собственного имущества по своей сути является проявлением бесхозяйственности. Недозагрузка мощностей учреждения вследствие недостаточного спроса на его услуги должна быть основанием не для автоматического сокращения его финансирования, а для выяснения причин такого положения и поиска способов решения проблемы, арсенал которых весьма широк (от ликвидации учреждения при отсутствии в нем объективной потребности до увеличения его финансирования в целях повышения качества предоставляемых им услуг). Приоритетное финансирование бюджетных учреждений не исключает привлечения частных поставщиков к оказанию государственных услуг в тех случаях, когда в этом возникает потребность (например, при отсутствии на данной территории учреждений определенного профиля; для оказания услуг, не входящих в госзадание; в случае организации предоставления услуг по системе сертификатов, выдаваемых потребителям для оплаты услуг у выбранного ими поставщика);

2) от замены права оперативного управления государственным имуществом у государственных учреждений на право аренды. Такая замена нецелесообразна не только потому, что порождает угрозу изъятия у учреждений имущества при недостаточности средств субсидии для уплаты арендных платежей, но и потому, что на практике изъять у учреждений имущество, которое они окажутся не в состоянии оплатить, а тем более – рационально им распорядиться, будет нереально;

3) от планов дальнейшего расширения состава затрат, учитываемых в составе нормативных затрат на оказание услуг. Напротив, целесообразно сузить состав таких затрат по сравнению с действующим законодательством. В составе нормативов могут учитываться лишь те виды затрат, величина которых меняется в зависимости от количества потребителей (объема оказываемых услуг). Это преимущественно затраты на оплату труда и приобретение материальных запасов и имущества, используемого в процессе оказания услуг. Условно-постоянные затраты на содержание имущества должны финансироваться безотносительно к объему оказываемых учреждением услуг;

4) от финансирования на нормативной основе работ – невозможна унификация стоимости работ одного вида, различающихся по содержанию, качеству, материальным затратам и трудовым ресурсам, необходимым для их выполнения. Очевидно, например, что никакие корректирующие коэффициенты не могут учесть различий в стоимости производства кинофильмов или реставрационных работ. А потому работы должны финансироваться на сметной основе.

Важным недостатком предлагаемых решений является то, что в случае их реализации роль нормативов как стимула к наращиванию объемов услуг и сокращению издержек существенно снизится. Однако стимулирующее влияние нормативов может проявиться лишь в условиях свободной конкуренции, которая невозможна в сфере предоставления социальных услуг, основным заказчиком которых является государство. Будучи монополистом, государство может лишь имитировать конкурентную среду, заменяя государственное задание конкурсами на отбор поставщика, но обеспечить реальную конкуренцию не способно, поскольку победителей таких конкурсов будет определять тот же государственный орган, который в настоящее время распределяет госзадание. То обстоятельство, что государство, оплачивающее социальные услуги, не является их потребителем, снижает роль качественных критериев отбора. Поэтому трудно рассчитывать, что распределение бюджетного финансирования по конкурсу с участием частных поставщиков станет стимулировать повышение качества социальных услуг. Напротив, есть риск, что конкурентное размещение государственного заказа на оказание социальных услуг будет рассматриваться преимущественно в качестве способа сокращения бюджетных расходов на их предоставление, и учредителям будет предписано вести отбор поставщиков по цене. В этом случае частные поставщики могут вытеснять государственные учреждения с рынка за счет демпинга, чтобы впоследствии получить возможность диктовать государству свои условия.

Эти соображения, на наш взгляд, демонстрируют *бесперспективность идеи рыночного размещения государственного заказа на оказание социальных услуг*, а, следовательно, и идеи экономического стимулирования государственных учреждений к сокращению издержек и повышению объемов и качества услуг. Улучшения качества и снижения издержек на предоставление социальных услуг следует добиваться не за счет внедрения мнимой конкуренции между поставщиками услуг, а за счет повышения ответственности заказчиков и поставщиков этих услуг за результаты своей деятельности. Действующее законодательство предполагает необходимость оценки качества социальных услуг, в том числе с учетом мнения потребителей. От органов государственной власти зависит скорость и адекватность реакции на результаты такой оценки. ●

АВТОРЫ ЭТОГО НОМЕРА

Божечкова А., заведующая лабораторией денежно-кредитной политики ИЭП им. Е.Т. Гайдара

Гуревич В., советник ректора РАНХиГС, редактор economytimes.ru

Золотарева А., руководитель лаборатории экспертизы законодательства ИПЭИ РАНХиГС

Трунин П., ведущий научный сотрудник Центра изучения проблем центральных банков ИПЭИ РАНХиГС

Хромов М., заведующий лабораторией финансовых исследований ИЭП им. Е.Т. Гайдара

Цухло С., заведующий лабораторией конъюнктурных опросов ИЭП им. Е.Т. Гайдара