**Двадцать восьмая экспертная сессия Координационного клуба
Вольного экономического общества России**

**«ВНИМАНИЕ, ПЕРЕЗАГРУЗКА:**

**КАК НАСТРОИТЬ НАЦПРОЕКТЫ ЗАНОВО»**

**23 сентября 2020 года**

**Аганбегян Абел Гезевич**,

**заведующий кафедрой экономической теории и политики РАНХиГС**

**при Президенте Российской Федерации**, **академик РАН**

Инициатива президента страны В. В. Путина и правительства по разработке национальных проектов на среднесрочную перспективу крайне важна. Она призвана коренным образом улучшить нашу систему управления, придать ей целеустремленный характер. Вместе с тем в связи с изменившимися условиями возникла провозглашенная необходимость перегрузки и новой настройки этих национальных проектов. На мой взгляд, можно выделить здесь следующие направления.

Во-первых, включить эти национальные проекты как главную составную часть единого **народнохозяйственного планирования** страны, рассматривая их совокупность как взаимосвязанную систему, обеспечивающую ускоренный социально-экономический рост нашей страны.

Дело в том, что за 30 лет формирования социально-экономической системы новой России не был создан двигатель – механизмы развития экономики и социальной сферы. Поэтому за эти 30 лет ВВП России увеличился только на 10%, в то время как в Европейском Союзе в 2 раза, в США – в 2,5 раза, в развивающихся странах во главе с Китаем и Индией – в 3,5 раза. В связи с этим по объему ВВП Россия в международном рейтинге со 2 места в советское время после США переместилась на 10 место среди стран мира к концу нашего трансформационного кризиса (1998-1999 гг.). А затем в связи с восьмикратным увеличением цен на нефть и притоком в страну полутора триллионов «даровых» долларов экономика страны через 10 лет восстановилась, приподнявшись на 6 место в мире после США, Китая, Индии, Японии и Германии по паритету покупательной способности. А при оценке объема ВВП России по валютному курсу рубля Россия занимает 10 место (расчеты МВФ) или 12 место (расчеты Всемирного банка и ООН), последовательно уступая также Великобритании, Франции, Италии, Бразилии, Южной Корее и Канаде.

При этом материальное производство России и прежде всего промышленность в 2019 г. не достигли уровня 1990 г. А объем инвестиций в основной капитал – главный драйвер нашего роста составил около 60% от показателей советского времени. При некотором увеличении среднего уровня реальных располагаемых доходов населения из-за повышения доли фонда потребления населения в составе ВВП половина населения страны обеднела, так как резко возросли доходы богатой группы людей. 10% богатого населения в 2019 г. концентрировали более 40% всех доходов страны, имея среднедушевой доход в размере 120 тыс. руб. в месяц. А на 10% бедного населения пришлось только 2,7% всех доходов при среднем доходе около 8 тыс. руб. – в 15 раз меньше.

Причина отсутствия социально-экономического роста в России в том, что нам не удалось создать рыночный механизм этого роста – рынок капитала и конкурентную среду. И мы в отличие от многих других рыночных стран при этом отказались от народнохозяйственного планирования, которое тоже могло бы двигать нашу экономику вверх, как оно двигало и двигает экономику многих стран мира. 39 стран заимствовали у Советского Союза пятилетнее и годовое народнохозяйственное планирование, приспособив его к своим условиям. Китай, как известно, претворяет в жизнь 13 пятилетку, Индия несколько ряд лет назад закончила 12 пятилетку, Турция успешно выполняет 11 пятилетку. По пятилетним планам работает Аргентина, Малайзия и ряд других стран. После Второй мировой войны пятилетние планы позволили быстро восстановить и развивать дальше экономику и социальную сферу Франции. На основе пятилеток Япония прорвалась на второе место среди развитых стран мира, а Южная Корея вырвалась из отсталости на передовой уровень. Нам незамедлительно, по моему мнению, необходим переход к народнохозяйственному плану как системе национальных целевых проектов, разработав пятилетний план на 2021-2025 гг. с перспективой до 2030 года.

Во-вторых, **нужно дополнить 13 разработанных национальных проектов новыми проектами**. Это необходимо, потому что разработанные проекты не охватывают ряд главных задач, сформулированные в Указах Президента РФ В. В. Путина от 7 мая 2018 г. о перспективах до 2024 г. и в июле 2020 г. о перспективах до 2030 г.

Прежде всего речь идет о главной задаче в области благосостояния народа – **увеличение реальных доходов, преодоление бедности** и связанного с этим формирования среднего класса и сокращения социального неравенства между бедными и богатыми. Нам целесообразно, как это делают другие страны, использовать кризисную ситуацию для повышения в перспективе доходов населения. Следовало бы, по нашему мнению, уже с осени 2020 г. поднять уровень минимальной зарплаты с 12 до 20 тыс. руб. в месяц и увеличить наше нищенское пособие по безработице с 4,5-12,1 тыс. руб. до 12,1-30 тыс. руб. в месяц. Незамедлительно следовало бы продлить сроки погашения задолженности населению и мелкому бизнесу по кредитам до 2-3 лет, установив сниженный размер годовой процентной ставки и будущих кредитов в размере не выше 8% годовых. В 2021 г. было бы хорошо увеличить средний размер пенсий с 15 до 20-25 тыс. руб. и предоставить возможность досрочного выхода на пенсию в 55-60 лет с сохранением существующих пониженных размеров пенсий. В 2022 г. можно было бы провести реформу подоходного налога, отменив его для семей с душевым доходом менее 20 тыс. руб. и установив плавную повышенную шкалу для семей с душевым доходом свыше 100 тыс. руб. (налог повышается с части доходов после 100 тыс. руб.).

Одновременно предполагается повысить налоги предприятиям и организациям, которые производят товары и услуги, недоступные среднему классу. Например, для 4-х и 5-звездочных отелей, на жилье свыше 80 тыс. руб. за кв. метр, на дорогие торговые сети типа «Азбуки вкуса», на бутики при одновременном повышении акцизов на предметы роскоши. Все эти мероприятия позволят сократить коэффициент фондов по душевым доходам с 14-15 до 10 раз к 2025 г. (уровень стран ЕС). Дополнительные мероприятия в этом направлении предстоит проводить и в последующие годы, с тем чтобы этот разрыв снизить до 6 раз (уровень стран социал-демократической направленности Европы, Казахстана и Японии).

Другая ключевая задача, являющаяся фундаментом нашего социально-экономического развития – **обеспечение технологического прорыва** в части коренного технологического перевооружения основных отраслей действующего производства, создания новых мощностей высокотехнологических производств товаров и услуг, формирования современной транспортно-логистической инфраструктуры.

Надо поставить задачу за 10-15 лет достичь технологического уровня развитых стран.

В настоящее время, как известно, износ основных фондов в России приближается к 50%, а у ряда важнейших отраслей (добывающая промышленность, транспорт и хранение, информатика и связь, здравоохранение) составляет 55-60%. Средний срок службы машин и оборудования у нас 15 лет, что вдвое выше, чем в развитых странах. Из них 23% всех машин и оборудования работают свыше сроков износа и должны были бы давно быть заменены новыми машинами и оборудованием. Они больше простаивают, чем работают, требуют крупных затрат на ремонт и обслуживание, не позволяют обеспечивать высокую производительность, энергоэффективность, материалоёмкость, качество продукции, осваивать новые изделия и т.п. Это тянет нашу экономику вниз.

Нужна **система национальных проектов по базовым ключевым отраслям экономики** и в первую очередь по машиностроению, с тем чтобы техперевооружение во многом осуществлялось на базе отечественной, а не дорогой импортной техники. Коренное техперевооружение предстоит осуществить в энергетике, химической промышленности, электронике, фармацевтике, приборостроении, ядерной технологии, авиатехнике и космической сфере, где Россия утратила свои передовые позиции.

Необходимы новые развернутые национальные проекты по обеспечению **форсированного роста инвестиций в основной капитал и вложений в человеческий капитал** **(в "экономику знаний")** – в главные драйверы нашего социально-экономического роста. Их доля в ВВП в 2019 г. по инвестициям составляла 17% и по вложениям 14%. При таких показателях экономический рост невозможен. В лучшем случае продолжится стагнация, в худшем – рецессия. В индустриальных странах, которые ещё не достигли постиндустриального уровня, экономический рост начинается с доли этих инвестиций и вложений в размере 22-23%. Чтобы с 2022-2023 гг. перейти на 3-процентный ежегодный прирост экономики, удельный вес инвестиций и вложений в ВВП нужно увеличить хотя бы до 22%, что потребует ежегодного прироста этих инвестиций и вложений по 10-15%. Если этот рост продолжить, то к 2025 г. эти доли инвестиций и вложений превысят 25% ВВП, и мы устойчиво перейдем к 4-процентному росту. При 8-10% увеличения инвестиций и вложений в дальнейшем, их доля в ВВП к 2030 г. повысится до 30-35%. И среднегодовой темп развития страны поднимется как минимум до 5%. Об этом свидетельствует опыт развивающихся стран, где доля инвестиций в основной капитал в среднем составляет 30-35% (их среднегодовой рост 4-6%), а в Китае даже 40-45%, что обеспечивало ему среднегодовой рост в 6-7% в докризисные годы.

Жизненно важно обеспечить ускоренный рост вложений в сферу "экономика знаний". Их уровень в России один из самых низких в мире – 14%. Китай сегодня – 22%, Западная Европа – 30%, США – 40%. Это является необходимым условием преодоления стагнации и возобновления ускоряющегося социально-экономического роста России. При этом роль "экономики знаний" как драйвера нашего развития с каждым годом повышается.

В этих национальных проектах по инвестициям в основной капитал и по вложениям в человеческий капитал нужны меры по мобилизации дополнительных финансовых ресурсов страны для форсированного роста инвестиций и вложений, а также направления и формы их эффективного использования.

От рассмотрения новых национальных программ перейдем теперь к **проблемам доработки ранее подготовленных 13 проектов**.

Ключевая задача – **финансирование старых и новых национальных программ**. В итоге на все госпроекты в соответствии с Указом Президента от 7 мая 2018 г. было выделено около 29 трлн руб., что составляло менее 15% от общих инвестиций в основной капитал и вложений в "экономику знаний" в 2019-2024 гг. Если же взять период до 2030 г., на который были пролонгированы показатели Указа Президента РФ, то это 7% всех средств. Разве можно с помощью 7 или 15 процентов вложений в главные факторы социально-экономического роста добиться значимых социально-экономических результатов? Никому это никогда не удавалось и не удастся впредь.

По подсчетам Альфа-Банка и многочисленных экспертов, разработанные ранее национальные программы при своем выполнении в период до 2024 г. ускорили бы ежегодный рост нашей экономики на 0,1-0,3% в год. Если эти проекты улучшить, не меняя их основы, то, по расчетам Института народнохозяйственного прогнозирования РАН ежегодные темпы могли бы быть повышены до 0,6% по максимуму. Увы, этого недостаточно для преодоления стагнации, тем более что стагнация вызвала ряд негативных трендов, которые тянут нашу экономику вниз – отток капитала, сокращение объема госбюджета в постоянных ценах, демографический кризис с депопуляцией и сокращением населения, особенно в трудоспособном возрасте, прогрессирующее отставание технологического уровня страны из-за недостатка финансирования, незаинтересованности отечественных инвесторов вкладывать всё возрастающие суммы в развитие нашей экономики. Массовый характер приняло перечисление всё больших сумм на зарубежные счета, где скопилось более тысячи миллиардов долларов у российских предприятий и организаций (по экспертным оценкам), в том числе 400 млрд долларов – в офшорах.

Разработанные ранее национальные проекты наполовину профинансированы федеральным бюджетом – самым небольшим в России источником финансовых средств. Ведь один Сбербанк, ныне перешедший в правительство, имеет активы 31 трлн руб., в 1,5 раза больше годового федерального бюджета, а все активы банков впятеро больше федерального бюджета, из которых 73% – активы государственных банков и банков, контролируемых государством и Центральным банком. Но эти самые крупные финансовые ресурсы страны совсем не используются для финансирования национальных проектов.

Только четверть финансовых ресурсов национальных проектов – средства частных компаний. А ведь частный сектор концентрирует 60% всех инвестиций в основной капитал, в то время как на госсектор приходится только 40%, а на госбюджет, включая региональные и муниципальные бюджеты и средства внебюджетных госфондов (пенсионного, здравоохранение и социального) только 15%.

Нужно хотя бы 30% от общего инвестиционного финансирования народного хозяйства использовать целевым образом в национальных проектах. Тогда мы сможем достигнуть ускоряющегося социально-экономического роста.

Для этого нужно мобилизовать значительную часть активов российских банков для вложений в окупаемые проекты национальных программ. Речь идет о технологическом перевооружении, вводе новых мощностей высокотехнологических производств, профессиональной подготовке миллионов работников с помощью долговременного (на 10-20 лет) низкопроцентного (0-3%) кредита. Это, кстати, позволит избежать крайне опасного для страны возрастающего сегодня социального неравенства в профобразовании.

Долговременное кредитование инвестиций в основной капитал со стороны банковской системы России составляет сегодня 8-10% от общих инвестиций за счет всех источников средств в России, а без иностранных банков в России в 1,5-2 раза меньше. В развитых странах эта доля составляет 30-50%, а в развивающихся 20-30%. Так что за ряд лет мы могли бы ее поднять в 3-5 раз. Чтобы обеспечить эффективность этих кредитов и заинтересованность бизнеса их использовать, нужны конкурентоспособные процентные ставки в размере 3-5% годовых. Этому способствовало бы дальнейшее снижение ключевой ставки Центробанка до 4% к концу 2020 г. и 3% к концу 2021 г., что может быть достигнуто совместными согласованными усилиями правительства и Центробанка. При этом правительство из бюджетных средств в ряде случаев могло бы компенсировать банкам сниженный процент инвестиционных кредитов, на что потребуется в 20-30 раз меньше средств, чем в инвестирование на окупаемые проекты безвозвратных бюджетных денег, которые у нас преобладают при формировании крупной статьи федерального и региональных бюджетов по национальной экономике, а иногда и ряда других статей. Можно высвободить по крайней мере 5 трлн из 35 трлн средств консолидированного бюджета страны, которые безвозвратно тратятся на окупаемые проекты. Их надо заменить низкопроцентным кредитованием при государственной поддержке процентной ставки. На это потребуется максимум несколько сот миллиардов рублей, а более 4,5 трлн руб. бюджетных средств будет высвобождено на другие цели и прежде всего на повышение доходов и преодоление бедности и вложения в здравоохранение, образование, информационно-коммуникационные технологии, то есть в человеческий капитал.

Крайне важны и другие меры, чтобы заинтересовать частного инвестора вкладывать деньги в госпрограммы. Целесообразно освободить часть прибыли предприятий, которые идут на формирование инвестиций в основной капитал, от уплаты налогов. Это сразу увеличит объем инвестиций как минимум на 1 трлн руб. и даст в руки предприятий дополнительные средства. Ещё 1 трлн руб. дополнительных инвестиций можно получить за счет увеличения амортизационного фонда при сокращении в 1,5-2 раза сроков амортизации, как это сделал Рейган для преодоления стагнации в 1982 г. По его примеру нужно стимулировать предприятия выбрасывать старую технику и заменять ее новой, что будет способствовать росту производства новой техники в России и стремительному повышению технологического уровня нашего народного хозяйства. А от этого в решающей мере зависит рост производительности труда, который за 10-15 лет надо поднять втрое, снижение энергоемкости хотя бы вдвое, сокращение материалоемкости на единицу ВВП, можно поставить задачу ее снизить в 1,5 раза. Возрастет и фондоотдача. Начнется обновление выпускаемой продукции, рост ее качества, потребительской ценности.

Предприятие сталкивается с труднопреодолимыми задачами во время массового технического перевооружения. Мало того что это стоит огромных средств, увеличения задолженности, но трудно во время замены оборудования сохранять объемы производства, от которого зависит выручка. А ведь надо платить зарплату, массово переобучать работников, оплачивая профобразование и так далее. И в это время с предприятия берут все виды налогов. За счет чего их платить? Надо предоставлять предприятиям налоговую паузу на этот период, давать льготы по таможенным пошлинам, если они нужны, давать административные преференции, всячески помогать. И надо не только заинтересовать, но и требовать от предприятий технологического перевооружения. Без этого нет пути к высотам цивилизации. Если частные компании участвуют в национальных проектах, им нужно давать привилегии, широко организовывать государственно-частное партнерство. Государство могло бы выступать гарантом возврата низкопроцентного кредита для частных компаний, которые участвуют в государственных национальных проектах и т.д.

Теперь о **необходимости скорректировать содержание и систему мер по реализации отдельных национальных проектов**. Подготовленные ранее проекты не проходили широкой экспертной оценки многими учеными и специалистами в соответствующих областях. Какой проект ни возьми, в нем многое нуждается в изменении и совершенствовании. Я мог бы назвать десятки примеров, но ограничусь одним. Возьмите проект по здравоохранению, на который выделены немалые средства (1,7 трлн руб.), существенно большие, чем на многие другие проекты. Но берем итоги 2019 г. Почему же из четырех основных показателей этого проекта три не выполнены? По заданию смертность населения в трудоспособном возрасте нужно было сократить в расчете на 100 тыс. человек до 437, а она осталась на уровне 475,5. Не лучше выполнен и показатель сокращения смертности от болезней сердечно-кровеносной системы. Смертность составила 573,7 вместо задания 545. В 33 субъектах Федерации она повысилась, в том числе в таких крупнейших районах как Нижегородская и Кемеровская области, Красноярский край – на 17-24%. Мы уступаем развитым странам по уровню смертности в трудоспособном возрасте и от болезней сердечнососудистой системы в 3-4 раза, а пост-социалистическим странам Европы – новым членам ЕС, в 1,5-2 раза. Между тем по общему коэффициенту смертности наше отставание 30%, а по младенческой смертности меньше 40%.

В отличие от этих показателей смертность от новообразований в 2019 г. немного не дотянула до планового показателя – 201,5 вместо 199,5. Но уже во второй половине 2019 г. и особенно в первом полугодии 2020 г. она существенно снизилась – до 196,4. Единственный показатель, который выполнен и перевыполнен – сокращение младенческой смертности. Вместо 5,4 по заданию в 2019 г. он составил 4,9 на 1000 родившихся живыми. А за 8 месяцев 2020 г. снизился до 4,4. Большая вероятность, что задание указа Президента по этому показателю на 2024 г. – 4,5 – будет выполнено досрочно, уже в 2020 г. И это будет единственно выполненный из десятков показателей, содержащихся в этом Указе.

Почему, например, не выполнен показатель по снижению основной статьи смертности населения страны от сердечнососудистых заболеваний? Ведь из 1,8 млн умерших в 2019 г. 47% умерло именно от этих болезней. И, казалось бы, именно сокращение этой смертности в нацпроекте «Здравоохранение» уделено основное внимание. Как ни странно, это не так. Из 1,7 трлн руб. на проект «Здравоохранение» и более чем 1 трлн руб., предусмотренных на сокращение смертности от отдельных патологий, на самую главную смертность выделено менее 7% ресурсов. А от всей суммы около 4% – всего 75,2 млрд руб. на 6 лет. А на онкологию выделено 969 млрд руб., хотя смертность от онкологии в России в 3 раза меньше, чем от сердечно-сосудистых болезней. Чтобы предотвратить одну смерть, в 2019-2024 гг. на сердечно-сосудистые заболевания выделено в 40 раз меньше средств, чем на онкологию. Поэтому и результаты столь печальны.

Главное – **содержание национальных программ не всегда нацелено на результаты**: не ранжированы мероприятия по приоритетности, нет оценки насколько то или иное мероприятие сказывается на результатах. В приводимом примере – на смертности. Поэтому **нуждается в коренном улучшении качество разработки программ и руководство этими программами**. Следовало бы, на наш взгляд, перейти на **программно-целевой метод управления**. Целесообразно иметь научного руководителя, а не только административного руководителя, а также базовый научно-производственный центр, который разрабатывает и мониторит выполнение намеченных мероприятий. Следовало бы иметь научный совет с соответствующими членами, отвечающими по своему профилю за те или иные мероприятия. Ничего не надо придумывать. Вспомните, как осуществлялся в России атомный проект, как разрабатывался первый спутник и первый полет человека в космос. Предстоит большая творческая работа под контролем центральных органов над серьезной доработкой каждого из проектов.

Поэтому не надо спешить, а дать хотя бы полгода времени, а, может быть, и немного больше, чтобы разработать новые национальные программы и скорректировать действующие. Между тем, насколько нам известно, ставится задача уже к концу октября возобновить улучшенные национальные проекты, передвинув лишь сроки их выполнения ещё на 6 лет после 2024 г., а в итоге на 10 лет. Вряд ли правильно выполнение всех показателе Указа Президента передвигать на 6 лет. Многие из них могут быть выполнены раньше. Нужна новая серьезная проработка перспективных показателей.

В итоге проекты должны быть составлены таким образом, чтобы при их выполнении наш экономический рост в 2023-2025 гг. составил 3-4%, а в преддверие 2030 г. он поднялся бы до 5%.

В качестве ориентиров, на показатели которых надо равняться в 2024-2025 гг., я бы выделил новых членов Евросоюза Польшу и Венгрию. Нам надо достичь уровня их социально-экономических и технологических показателей.

В задачах на 2030-2035 гг. можно было бы ориентироваться на достижения социально-экономического и технологического уровня Испании и Италии, а в 2035-2040 гг. – Германии.

Тем самым в начале 2030-х гг. мы войдем в число развитых стран мира, уже к концу 2020-х гг. обойдя Португалию и Грецию, а потом достигнув уровня Испании и Италии. И главное здесь не объемы экономики, которые зависят от размеров страны, ее национальных богатств, количества жителей. Главное – подняться в уровне экономического и социального развития, стать великой страной, войдя в состав лидирующих стран мира по показателям эффективности, благосостояния и народонаселения.