Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized

ГРУППА ВСЕМИРНОГО БАНКА

ТЕМПЫ ВОССТАНОВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКИ В РОССИИ УСКОРЯЮТСЯ

СПЕЦИАЛЬНАЯ ТЕМА: ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ СИСТЕМ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

45 ДОКЛАД ОБ ЭКОНОМИКЕ РОССИИ
МАЙ 2021

ГРУППА ВСЕМИРНОГО БАНКА

ТЕМПЫ ВОССТАНОВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКИ В РОССИИ УСКОРЯЮТСЯ

СПЕЦИАЛЬНАЯ ТЕМА: ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ СИСТЕМ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

45 ДОКЛАД ОБ ЭКОНОМИКЕ РОССИИ
МАЙ 2021

Настоящий доклад публикуется дважды в год экономистами Всемирного банка из Центра глобальной практики по вопросам макроэкономической, торговой и инвестиционной политики (MTI). Доклад подготовлен группой экспертов под руководством Апурвы Санги (главный экономист по России) и Ольги Емельяновой (экономист, MTI.) В состав группы вошли: Ирина Ростовцева (аналитик, MTI), Люси Вустер (консультант, MTI), Катерина Левитанская (старший специалист финансового сектора, FCI), Питер Стивен Оливер Нейгл (старший экономист, EPGDR), Коллетт Мэри Вилер (старший экономист, EPGDR), Дамьен Маттиас Валентин Буше (консультант, EPGDR), Джулия Рене Розман Норфлит (консультант, EPGDR), Сергей Касяненко (экономист, EPGDR), Самуэль Фрейхе-Родригес (ведущий экономист, POV), Михаил Матыцин (специалист по обработке данных, EPVGE), Артавазд Акопян (старший экономист по сельскому хозяйству, SCAAG), Олег Петров (старший специалист по вопросам цифрового развития, IDD05), Франц Ульрих Рух (экономист, EPGDR), Джастин-Дэмиен Генетт (старший экономист, EPGDR).

Специальный раздел, посвященный посвященный сокращению бедности в два раза за счёт экономически эффективной системы мер социальной поддержки, подготовила группа специалистов Всемирного банка, в состав которой вошли: Паскаль Шнитцер (Экономист, HECSP), Нитин Умапати (Старший экономист, HECSP), Самуэль Фрейхе-Родригес (Ведущий экономист, POV), Роман Жуковский (Специалист по вопросам социальной защиты, HECSP) и Люсьен Букур Поп (Старший специалист по вопросам социальной защиты, HECSP).

Рецензентами доклада были Аннетт Жаклин Киобе (глава Представительства Международного Валютного Фонда в России), Ивайло Изворски (ведущий экономист, ECA-MTI), Мишель Зини (старший экономист, AFR-SPJ).

Авторы выражают благодарность за комментарии, советы и поддержку Рено Селигманну (директор представительства Всемирного банка в России), Сандипу Махаджану (руководитель практики, MTI), Михаилу Локшину (ведущий экономист, ECACE), Владиславе Немовой (специалист по управлению природными ресурсами, SCAEN), Тиграну Шмису (старший специалист в области образования, HECED), Севиль Салахутдиновой (старший специалист по вопросам здравоохранения, HESHN), Марии Устиновой (Консультант, HECED).

Доклад подготовлен под редакцией Кристофера Пала (консультант) и был опубликован 26 мая 2021 года.

В случае возникновения вопросов просьба обращаться к Апурве Санги (Apurva Sanghi) по адресу: asanghi@worldbank.org.

СОДЕРЖАНИЕ

СОКРАЩЕНИЯ И АКРОНИМЫ V
КРАТКИЙ ОБЗОР VII

ЧАСТЬ 1. ПОСЛЕДНИЕ ТЕНДЕНЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ 1
1.1 Глобальная экономическая активность: новые всплески COVID-19 продолжают тормозить процесс восстановления экономики 2
1.2 Россия: в начале 2021 года темпы восстановления экономики ускоряются 7
1.3 Платежный баланс: низкое сальдо счета текущих операций в первом квартале на фоне роста импорта товаров 16
1.4 Денежно-кредитная политика: Банк России взял курс на ужесточение и переходит к нейтральной денежно-кредитной политике 23
1.5 Финансовый сектор: в первый год пандемии банковский сектор России в основном сохранял устойчивость, хотя среднесрочные последствия COVID-19 еще предстоит увидеть 26
1.6 Бюджетная политика: в первом квартале состояние бюджета России улучшилось на фоне восстановления экономики 28
1.7 Рынок труда и благосостояние населения 36

PART 2. ТЕМПЫ ВОССТАНОВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКИ РОССИИ УСКОРЯЮТСЯ 43

PART 3. СОКРАЩЕНИЕ БЕДНОСТИ В ДВА РАЗА ЗА СЧЁТ ЭКОНОМИЧЕСКИ ЭФФЕКТИВНОЙ СИСТЕМЫ МЕР СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ 51
1. Российская система мер социальной поддержки населения обеспечивает сокращение бедности, но требует высоких затрат 52
2. Отсутствие национальной программы борьбы с бедностью снижает эффективность мер социальной поддержки в России в части сокращения бедности 54
3. Национальная программа минимального гарантированного дохода действительно может помочь вдвое сократить бедность к 2030 году 57

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 62

СПИСОК РИСУНКОВ

Рисунок 1. В 2021 году резко увеличилось ежедневное число новых случаев COVID-19 3
Рисунок 2. Темпы вакцинации от COVID-19 остаются неровными вследствие проблем с логистикой и нежеланием населения проходить вакцинацию 3
Рисунок 3. Количество закупленных доз вакцин от COVID-19 свидетельствует об отсутствии справедливого распределения 3
Рисунок 4. Ежемесячные изменения значений композитного индекса PMI и индекса PMI в обрабатывающих отраслях свидетельствуют о меньшей силе шоков, вызванных недавним всплеском COVID-19 3
Рисунок 5. Объем мирового промышленного производства и объем международной торговли товарами стабилизировались на уровнях, превышающих допандемические показатели, что отчасти отражает активный рост в Китае 4
Рисунок 6. Международная торговля услугами и количество прибытий иностранных туристов остаются на низком уровне вследствие сохранения ограничений, связанных с COVID-19 4
Рисунок 7. Инфляционные ожидания в США и еврозоне растут на фоне повышения уровня экономической активности, обусловленного мерами налогово-бюджетного стимулирования в сочетании с расширением масштабов вакцинации 4
Рисунок 8. В конце второго квартала 2021 года по мере того, как рассеялась тревога на рынке, ситуация с притоком портфельных инвестиций и курсами валют в странах EMDE улучшилась 5
Рисунок 9. Индексы PMI в еврозоне по-прежнему свидетельствуют об устойчивом росте в обрабатывающих отраслях, а в секторе услуг отмечается постепенная стабилизация, хотя он остается чувствительным к шокам, вызванным COVID-19 5
Рисунок 10. Процесс восстановления экономики Китая, опиравшийся на рост инвестиций, расширился, и в первом квартале 2021 года отмечалось оживление частного потребления 6
Рисунок 11. В первом квартале 2021 года отмечался рост цен практически на все сырьевые товары 6
Рисунок 12. Объемы добычи нефти в трех странах, являющихся крупнейшими производителями 6
Рисунок 13. Осенью в Россию пришла вторая волна пандемии 8
Рисунок 14. Начавшийся экономический рост прекратился в четвертом квартале 2020 года 8
Рисунок 15. Увеличение государственных расходов способствовало росту экономики в четвертом квартале 2020 года 8

Рисунок 16. Экспорт металлов, машин и продовольственных товаров обеспечил положительную динамику экспорта в четвертом квартале 2020 года 8
Рисунок 17. Общий объем добычи и экспорт нефти 9
Рисунок 18. Динамика добычи нефти и природного газа 9
Рисунок 19. Добыча и экспорт природного газа 9
Рисунок 20. Доля СПГ в общем объеме экспорта природного газа 9
Рисунок 21. Данные ежемесячной статистики указывают на то, что в первом квартале 2021 года темпы восстановления экономики ускорились 14
Рисунок 22. Индексы PMI свидетельствуют о более высоких темпах восстановления сектора услуг по сравнению с обрабатывающей промышленностью. 14
Рисунок 23. В первом квартале 2021 года счет текущих операций укрепился (% ВВП) 17
Рисунок 24. Импорт и экспорт товаров достигли допандемических уровней 17
Рисунок 25. В первом квартале 2021 года экспорт услуг оставался на низком уровне 18
Рисунок 26. Энергетический экспорт оставался на низком уровне, а экспорт других групп сырьевых товаров показал рост 18
Рисунок 27. Цены на сырьевые товары восстановились … 19
Рисунок 28. Рост стоимости экспорта нефти в первом квартале 2021 года оказался ниже ожиданий 19
Рисунок 29. Рубль укрепился в первом квартале 2021 года (квартал к кварталу) 20
Рисунок 30. Импорт экологических товаров превышает их экспорт 21
Рисунок 31. Годовая потребительская инфляция (ИПЦ) по-прежнему превышает целевой ориентир Банка России 23
Рисунок 32. Банк России начал переход к нейтральной денежно-кредитной политике 25
Рисунок 33. Ключевые показатели кредитного риска и рентабельности банков в целом оставались стабильными 26
Рисунок 34. В 2020 году нефтегазовые доходы бюджета упали на 33,9% по сравнению с предыдущим годом 29
Рисунок 35. В 2020 году федеральный бюджет был исполнен с первичным дефицитом в размере 3% ВВП 29
Рисунок 36. В 2020 году бюджеты регионов стали дефицитными на фоне роста расходов; рост доходов поддерживался трансфертами 30
Рисунок 37. В ряде регионов из группы, лидирующей по уровню долговой нагрузки (соотношение долга и собственных налоговых и неналоговых доходов), в 2020 году зафиксирован резкий рост показателя 30
Рисунок 38. В среднем долговая нагрузка выросла немного больше в тех регионах, где уровень долга был ниже до пандемии 31
Рисунок 39. Разрыв выпуска и проциклический характер бюджетной политики в России 32
Рисунок 40. Оцененные значения разрыва выпуска в России 32
Рисунок 41. Оценки мультипликаторов государственных расходов в России 33
Рисунок 42. Оценки мультипликаторов государственных расходов в России при ценах на нефть выше и ниже тренда 33
Рисунок 43. Хотя уровень занятости все еще ниже докризисных показателей, к концу 2020 года рынок труда начал демонстрировать признаки улучшения ситуации 36
Рисунок 44. Уровни безработицы снизились, но охват безработных пособиями по безработице сократился еще быстрее 36
Рисунок 45. Уровни безработицы снизились во всех регионах 37
Рисунок 46. Больше всего людей потеряли работу в четырех экономических секторах (изменения в уровне занятости по видам экономической деятельности, 4 кв. 2020 г. в сравнении с 4 кв. 2021 г.) 37
Рисунок 47. Реальная зарплата наемных работников продолжала расти … 39
Рисунок 48. …но располагаемые доходы на душу населения в течение трех последних кварталов 2020 года сокращались 39
Рисунок 49. Доля денежных доходов населения, относящегося к беднейшему квинтилю, немного увеличилась 39
Рисунок 50. После умеренного роста в середине года в конце года уровень бедности оказался немного ниже показателя предыдущего года 39
Рисунок 51. Изменение спроса на нефть с четвертого квартала 2019 года 44
Рисунок 52. Количество буровых установок в США 44
Рисунок 53. Количество новых подтвержденных случаев заражения коронавирусом в России меньше, чем в декабре 2020 года (количество новых подтвержденных случаев на миллион человек) 45
Рисунок 54. Базовый прогноз роста российской экономики предполагает ее полное восстановление до уровня, отмечавшегося до начала пандемии, в 2021 году (рост реального ВВП, %) 45
Рисунок 55. Новые меры социальной защиты могут особенно улучшить положение семей с детьми... 48
Рисунок 56. ... а также семей в сельских районах и небольших городах 48
Рисунок 57: Несмотря на большой федеральный бюджет, многим из самых бедных регионов средств не хватает 56
Рисунок 58: Значительные региональные различия в показателях программ социальной помощи с проверкой нуждаемости 57

СПИСОК ТАБЛИЦ

Таблица 1. Существующий российский экспорт сложных (по индексу PCI) экологических товаров (ЭТ) 21
Таблица 2. Оценки мультипликаторов совокупных государственных расходов в России (для горизонта воздействия от 1 до 12 кварталов): 33
Таблица 3. Оценки мультипликаторов совокупных государственных расходов в России (для горизонта воздействия от 1 до 12 кварталов): 34
Таблица 4. Базовый прогноз роста российской экономики предполагает ее полное восстановление до уровня, отмечавшегося до начала пандемии, в 2021 году (основные макроэкономические показатели) 46

СПИСОК ВРЕЗОК

Врезка 1. Использование цифровых технологий в борьбе с пандемией COVID-19 10
Врезка 2. Кризис по-разному затронул разные российские регионы 12
Врезка 3. Экономика начинает восстанавливаться, но с учетом региональных различий 15
Врезка 4. Россия может более полно использовать свой потенциал с целью расширения экспорта «зеленой» продукции. 22
Врезка 5. Продовольственная инфляция оказывает давление на внутреннее потребление 24
Врезка 6. Регулирование экосистем Банком России 28
Врезка 7. Разработаны фискальные мультипликаторы для оценки воздействия бюджетной политики в России. 35
Врезка 8. Динамика располагаемых доходов населения в России указывает на снижение уровня жизни домохозяйств, потери дохода у работников неформального сектора и владельцев малого бизнеса, а также увеличение предупредительных сбережений, в результате чего уровень бедности превысил показатели 2013 года 39

СОКРАЩЕНИЯ И АКРОНИМЫ

АТЭС	Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество
ВВП	Валовой внутренний продукт
ВТО	Всемирная торговая организация
ГС	Гармонизированная система
ЕГИССО	Единая государственная информационная система социального обеспечения
ЕС	Европейский союз
ЕЦА	Европа и Центральная Азия
ИИ	Искусственный интеллект
ИКТ	Информационные и коммуникационные технологии
ИПЦ	Индекс потребительских цен
МГД	Минимальный гарантированный доход
МОТ	Международная организация труда
МСП	Малые и средние предприятия
МЭА	Международное энергетическое агентство
НИФИ	Федеральное государственное бюджетное учреждение «Научно-исследовательский финансовый институт»
НПО	Налог на прибыль организаций
ОПЕК	Организация стран-экспортеров нефти
ОФЗ	Облигации федерального займа
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПСК	Программа социального контракта
РМЭЗ	Российский мониторинг экономического положения и здоровья населения
Росстат	Федеральная служба государственной статистики РФ
СМС	Сервис передачи коротких текстовых сообщений
СНГ	Содружество Независимых Государств
СПГ	Сжиженный природный газ
СТО	Счет текущих операций
ФНБ	Фонд национального благосостояния
APC	Борьба с загрязнением воздуха
CAPB	Циклически скорректированное первичное сальдо бюджета
COVID-19	Коронавирусная инфекция, вызванная коронавирусом SARS-CoV-2
CPB	Центральное плановое бюро (Нидерландское бюро анализа экономической политики)
CRE	Более чистые и ресурсосберегающие технологии и товары
DC	Округ Колумбия
EMDE	Страны с формирующимся рынком и развивающиеся экономики
EPP	Экологически предпочтительные товары
GCI	Индекс «зеленой» сложности

GNFS	Общий метод решета числового поля
ВРП	Валовый Региональный Продукт
НЕМ	Рациональное использование тепла и энергии
IRENA	Международное агентство по возобновляемой энергии
IRF	Функции импульсного отклика
JODI	Совместная инициатива по нефтяной статистике
LPM	Локальный метод прогнозирования
MON	Оборудование для экологического мониторинга, анализа и оценки состояния окружающей среды
NVA	Снижение шумового и вибрационного воздействия
PMI	Индекс деловой активности
REMAP 2030	Дорожная карта ВИЭ 2030. Перспективы развития возобновляемой энергетики для Российской Федерации (рабочий документ)
REP	Энергоустановки на базе возобновляемых источников энергии
ROA	Коэффициент рентабельности активов
ROE	Коэффициент рентабельности собственного капитала
RUSMOD	Модель микросимуляции перераспределения доходов для России
SWM	Системы обработки и удаления твердых и опасных отходов и регенерации отходов
UNSTATS	Международная база данных по статистике национальных счетов
UNWTO	Всемирная туристская организация Организации Объединенных Наций
VAR	Модель векторной авторегрессии
WAT	Обработка сточных вод и очистка питьевой воды

КРАТКИЙ ОБЗОР

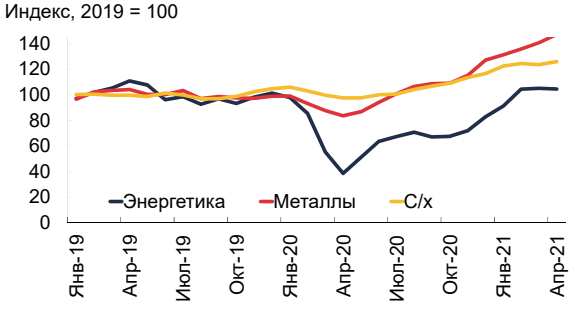
A. Новые вспышки COVID-19 продолжают тормозить процесс восстановления мировой экономики

Пандемия COVID-19 продолжает подавлять экономическую активность во всем мире, обусловливая значительную неопределенность прогнозов в отношении ВВП. Согласно базовым допущениям, принятым в январе 2021 года, несмотря на затяжной и неопределенный характер пандемии, темпы роста глобального ВВП достигнут 4% в 2021 году и снизятся до 3,8% в 2022 году. Однако восстановление экономики, прогнозируемое в рамках базового сценария, недостаточно для того, чтобы к 2022 году объем мирового производства вновь достиг уровня, который прогнозировался до начала пандемии, и в следующем году ожидаемые показатели будут на 4,4% ниже допандемических прогнозов. Пандемия COVID-19 поставила под угрозу с трудом завоеванные достижения в области сокращения бедности: как ожидается, к концу 2021 года в результате пандемии более 100 млн человек окажутся в состоянии крайней бедности. Наряду с ростом крайней бедности ухудшается положение с продовольственной безопасностью, особенно в свете резкого падения доходов населения, которое произошло вследствие массовой потери рабочих мест, причем, согласно прогнозам, многие из них не будут восстановлены в текущем году. Пандемия, как ожидается, окажет длительное и глубокое воздействие на рост производительности и потенциальный объем производства, поскольку снижение предпринимательской уверенности ведет к дальнейшему ослаблению инвестиционной активности и замедлению накопления человеческого капитала, что обусловлено ухудшением состояния здоровья населения, продолжительным закрытием школ и затянувшейся безработицей. Восстановление международной торговли продолжается, однако, между странами и секторами экономики отмечаются значительные расхождения. На мировых рынках сохраняются благоприятные условия кредитования на фоне продолжающейся вакцинации населения в ведущих экономиках.

Экономика двух крупнейших торговых партнеров России – стран еврозоны и Китая – демонстрирует разнонаправленные тенденции. Экономическая активность в еврозоне по-прежнему чувствительна к повторным всплескам заболеваемости COVID-19, а в Китае, втором по величине торговом партнере России, продолжается процесс циклического восстановления экономики. Китай был одной из немногих стран, которым удалось избежать рецессии в 2020 году: его экономика выросла на 2,3%, причем стимулированию экономической активности частично способствовали государственные инвестиции.

В первом квартале 2021 года отмечался рост цен практически на все сырьевые товары, что отражало сохранение тенденции к заметному росту цен, начавшемуся в середине 2020 года (рисунок OV-1). Больше всего подорожали энергоресурсы – на одну треть к предыдущему кварталу. Для России экспорт энергоресурсов имеет особое значение, и в 2019 году он составлял более 60% от общей стоимости экспорта товаров. В настоящее время цены на большинство сырьевых товаров превышают допандемические уровни, а у ряда товаров они достигли многолетних максимумов. Такой рост цен был обусловлен оживлением мировой экономики после прошлогодней рецессии и улучшением перспектив экономического роста на фоне активных мер налогово-бюджетного стимулирования, принятых в развитых экономиках. Кроме того, определенную роль сыграли факторы, связанные с поставками некоторых видов сырья, особенно нефти, природного газа, меди и ряда продовольственных товаров.

Рисунок OV-1. В первом квартале 2021 года отмечался рост цен практически на все сырьевые товары

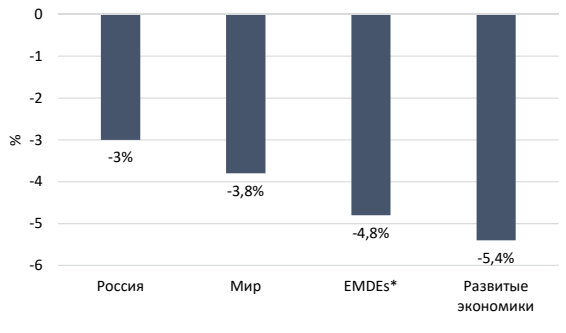


Источник: Международное энергетическое агентство; Всемирный банк.

B. Рост ВВП России в 2020 году: менее значительное сокращение по сравнению со среднемировым показателем и странами EMDE-экспортерами сырья

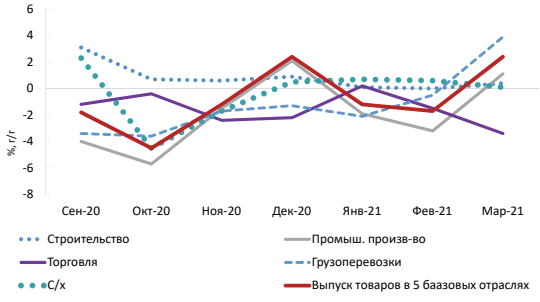
ВВП России сократился в 2020 году на 3,0%; при этом мировая экономика сократилась на 3,8%, экономика развитых стран – на 5,4%, а экономика стран EMDE, которые являются экспортерами сырьевых товаров – на 4,8% (рисунок OV-2). Есть несколько факторов, которые помогли России добиться относительно более высоких результатов: в последние годы Россия провела большую работу по обеспечению макрофискальной стабильности, что привело к улучшение положения в налогово-бюджетной сфере. Первичный ненефтегазовый дефицит федерального бюджета составил 4,7% ВВП по сравнению с 9,7% ВВП в 2013 году, включая накопление значительного объема фискальных и буферных резервов: по состоянию на 1 мая 2021 года размер ФНБ достиг 185,8 млрд долларов США (11,6% ВВП), а его ликвидная часть – примерно 116,4 млрд долларов США (7,3% ВВП). Международные резервы по состоянию на 1 апреля оставались на комфортном уровне, равном 574,8 млрд долларов США (22,6 месяца импорта), обеспечивая ослабление зависимости от волатильности нефтяных цен и снижение бремени государственного долга (19,7% к концу 2020 года). Широкомасштабная расчистка банковского сектора наряду с совершенствованием банковского регулирования и надзора привела к увеличению буферных резервов капитала и ликвидности. Это укрепило способность России принимать меры реагирования на наиболее неблагоприятные воздействия пандемии на экономику. Проведенная работа позволила правительству реализовать крупный пакет антикризисных мер налогово-бюджетного стимулирования объемом около 4,5% ВВП (что сопоставимо с пакетами мер, принятых другими странами EMDE) и проводить стимулирующую денежно-кредитную политику (в период с февраля по июль 2020 года ключевая ставка снизилась на 200 базисных пунктов). К числу других факторов относятся довольно мягкие ограничения, установленные для промышленности и строительной отрасли, более тесные связи с Китаем, где отмечаются относительно высокие темпы роста, относительно небольшой размер сектора услуг, а также большой государственный сектор, обеспечивший защиту от безработицы. Цифровые технологии также сыграли решающую роль во время пандемии: благодаря им общество и экономика смогли работать в период действия режима самоизоляции, а правительство получило в свое распоряжение эффективные инструменты, позволившие оказывать содействие социально уязвимым категориям населения. Разработка комплексной национальной стратегии в области данных, которая создаст условия для оперативного внедрения инноваций и при этом обеспечит необходимые механизмы экономической и социальной защиты, может еще больше повысить роль цифровых технологий в экономике (см. врезку 1 в основной части доклада). После того, как осенью 2020 года Россию и весь мир накрыла вторая волна пандемии, рост, возобновившийся в третьем квартале 2020 года, прекратился в четвертом квартале 2020 года. Однако в первом квартале 2021 года экономика вновь начала набирать обороты на фоне некоторой стабилизации числа новых случаев заболевания COVID-19, отмены сопутствующих ограничений и смягчения параметров сокращения добычи нефти в рамках соглашения ОПЕК+ (рисунок OV-3).

Рисунок OV-2. В 2020 году ВВП России сократился меньше, чем среднемировой показатель и ВВП стран EMDE-экспортеров сырья



Источник: Росстат, Всемирный банк.
*Примечание: * EMDEs = страны с формирующимся рынком и развивающиеся экономики (экспортеры сырья).*

Рисунок OV-3. Данные ежемесячной статистики указывают на то, что в первом квартале 2021 года темпы восстановления экономики ускорились

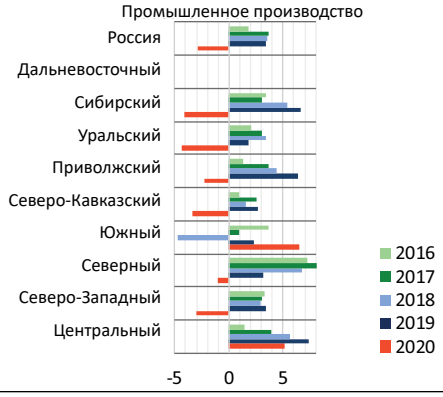


Источник: Росстат.

Рисунок OV-4. В 2020 году шок, вызванный пандемией COVID-19, стал причиной отрицательного роста розничной торговли в большинстве регионов

Источник: Росстат.

Рисунок OV-5. Промышленное производство сократилось во всех федеральных округах, за исключением СКФО и ЦФО (% к предыдущему году)

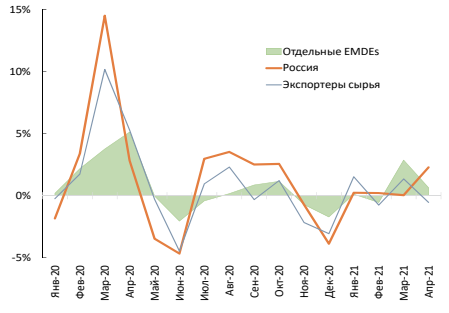


Источник: Росстат.

Кризис, вызванный COVID-19, продолжает оказывать негативное воздействие на экономические показатели регионов, однако степень воздействия зависит от ситуации с пандемией и направления экономической деятельности. В 2020 году шок, вызванный пандемией COVID-19, стал причиной отрицательного роста промышленного производства и розничной торговли в большинстве регионов (рисунок OV-4). Сырьевые регионы показали отрицательный рост промышленного производства в годовом выражении (рисунок OV-5).

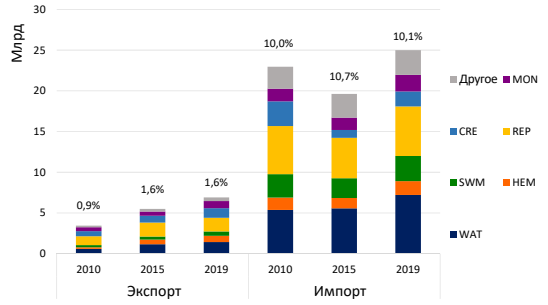
Сокращение поступлений от экспорта энергоресурсов, волатильность финансовых рынков и рост геополитических рисков спровоцировали отток капитала и ослабление рубля в 2020 году, но в начале 2021 года некоторые факторы давления ослабли. В 2020 году отток капитала увеличился до 47,8 млрд долларов США по сравнению с 22,1 млрд долларов США в 2019 году, что обусловило снижение реального эффективного курса рубля: реальный эффективный курс рубля снизился на 7,5% (к предыдущему году). Однако рост цен на нефть, стабилизация числа новых случаев COVID-19 и принятый в США пакет мер налогово-бюджетного стимулирования, которые дали надежду на более быстрое восстановление мировой экономики, способствовали укреплению рубля в первом квартале 2021 года. Рубль укрепился к доллару США на 2,5% (квартал к кварталу) (рисунок OV-6). В апреле 2021 года на фоне роста геополитической напряженности рубль потерял к доллару США 2,2%. Дальнейшему укреплению счета текущих операций может способствовать расширение экспорта «зеленых» товаров. В условиях, когда в мировой экономике происходят процессы экологизации, экспорт экологически чистой продукции может сыграть более значимую роль в диверсификации экспорта России, которая является крупным экспортером энергоресурсов. К числу «зеленых» или экологических относятся: товары, экологически безопасные при использовании или потреблении; субституты, производство которых наносит относительно меньший ущерб окружающей среде; товары, которые активно способствуют устранению или уменьшению ущерба окружающей среде. Российский экспорт экологических товаров (согласно приведенному выше определению) вырос незначительно: в 2019 году он составил 1,6% от общего объема экспорта (3,4% неэнергетического экспорта) по сравнению с 0,9% (2,6%) в 2010 году; однако импорт экологических товаров по-прежнему намного превышает их экспорт (ри-

Рисунок OV-6. В первом квартале 2021 года рубль укрепился к доллару США на 2,5% (квартал к кварталу)



Источник: Банк России.

Рисунок OV-7. Импорт экологических товаров превышает их экспорт



Источник: Comtrade, OECD 2014.

Примечания: CRE = более чистые или ресурсосберегающие технологии и товары; HEM = рациональное использование тепла и энергии; MON = оборудование для экологического мониторинга, анализа и оценки состояния окружающей среды; REP = энергоустановки на базе возобновляемых источников энергии; SWM = системы обработки и удаления твердых и опасных отходов и регенерации отходов; WAT = обработка сточных вод и очистка питьевой воды.

сунок OV-7). Основную часть российского экспорта экологических товаров составляют технологически несложные товары, которые можно использовать, прежде всего, как исходные ресурсы или субституты (например, стальные изделия или конструкции). В рамках анализа, который проводится впервые и представлен в основной части доклада (врезка 4), определены конкретные «зеленые» товары, которые имеют все шансы на то, чтобы стать для России конкурентоспособной экспортной продукцией.

Денежно-кредитная политика Банка России по-прежнему осуществлялась в соответствии с режимом таргетирования инфляции на фоне усиления проинфляционных факторов, особенно ускорения продовольственной инфляции. Проинфляционные факторы со стороны спроса и предложения подстегнули рост общего индекса потребительских цен (ИПЦ): в апреле он достиг 5,5%. Инфляционные ожидания домохозяйств и ценовые ожидания предприятий выросли по сравнению с периодом до начала пандемии и остаются повышенными. С марта 2020 года цены на продукты питания росли быстрее, чем общая инфляция (рисунок OV-8), что негативно влияло на положение малоимущих домохозяйств, поскольку средний уровень реальных располагаемых доходов сократился в 2020 году на 3,5%. Росту продовольственной инфляции способствовали обесценение рубля, рост мировых цен на продовольствие, а также более низкий урожай некоторых сельскохозяйственных культур. Кроме того, со времени введения в 2014 году запрета на ввоз в Россию продовольственных товаров из некоторых стран (преимущественно стран Запада), значения индекса продовольственных цен в России в среднем на 10% превышали европейские показатели и на 3% - показатели в остальном мире. Наиболее существенно выросли цены на сахар, яйца, крупы и бобовые, фрукты и овощи. Подушевое потребление круп, растительного масла и сахара составляет относительно небольшую долю в продовольственной потребительской корзине среднестатистического россиянина (16%), однако в потреблении малообеспеченного населения эти продукты имеют бóльший удельный вес. Наименее обеспеченные россияне (относящиеся к нижней децильной группе) расходуют на продукты питания 45% своих доходов – почти в 2,5 раза больше, чем россияне в самой высокой децильной группе. Уровень продовольственной инфляции, как правило, выше общей инфляции в тех российских регионах, где отмечаются меньшая степень связности, более значительная доля бедного населения и более высокий уровень погодных и климатических рисков (рисунок OV-9); при этом в Москве темпы продовольственной инфляции были практически такими же, как и темпы общей потребительской инфляции.

Рисунок OV-8. С марта цены на продовольственные товары в России росли быстрее общего индекса цен

Источник: Росстат.

Рисунок OV-9. На территории России отмечались неравномерные темпы продовольственной инфляции (февраль 2021 года, к аналогичному периоду прошлого года)

Источник: Росстат.

В ответ на ускорение продовольственной инфляции российское правительство приняло ряд мер. Они предусматривали введение предельных розничных цен на социально значимые продукты питания, ограничение экспорта ряда основных товаров и (или) предоставление субсидий производителям важнейших продовольственных товаров. Подобные меры привлекательны с политической точки зрения, поскольку они, как представляется, обеспечивают немедленную помощь людям и ставят во главу угла российских потребителей. Однако, несмотря на политическое значение таких мер внутри страны, такие регуляторные меры оказывают деформирующее влияние на экономику и дорого обходятся бюджету. Более правильным подходом была бы реализация программ адресной социальной помощи, учитывающих специфику и социальные нормы страны, для облегчения положения наиболее уязвимых групп населения (третья часть основного текста доклада посвящена экономической эффективности систем социальной поддержки).

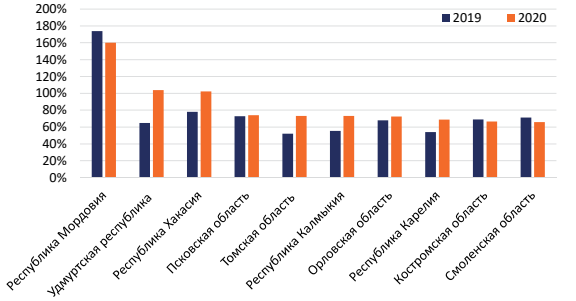
Показатели российского бюджета ухудшились в 2020 году, но все же они лучше показателей других стран и немного укрепились в первом квартале 2021 года. В 2020 году под воздействием шоков, вызванных пандемией, федеральный бюджет был исполнен с дефицитом в размере 4,1 трлн рублей (3,8% ВВП), в то время как в 2019 году был зарегистрирован профицит в размере 1,9 млрд рублей (1,8% ВВП). В 2020 году долг федерального правительства увеличился на 5,4 % ВВП и достиг 17,7% ВВП. Однако уровень долговой нагрузки в России по-прежнему намного ниже, чем в других странах EMDE (19,7% ВВП в России и около 63% ВВП в странах EMDE), так же, как и расходы по обслуживанию долга (1% ВВП в России и 2% ВВП в странах EMDE). В первом квартале 2021 года показатели федерального бюджета улучшились на фоне восстановления экономики. Доходы федерального бюджета выросли к аналогичному периоду прошлого года в результате увеличения ненефтегазовых доходов (в основном, за счет роста поступлений НДС). В то же время доходы от налога на прибыль организаций упали год к аналогичному периоду прошлого года почти на 18% в связи с сокращением суммы исчисленных налогов на прибыль за 2020 год. Несмотря на сокращение расходов на здравоохранение, в первом квартале 2021 года первичные расходы федерального бюджета выросли на 13% к аналогичному периоду прошлого года, что объяснялось ростом расходов на государственное управление, социальную политику, образование и жилищно-коммунальное хозяйство. Как ожидается, введенные в апреле экономические санкции не окажут существенного влияния на российскую экономику и доступ правительства к финансированию. 20 апреля 2021 года Россия разместила два выпуска еврооблигаций на сумму 1,5 млрд евро (1,83 млрд долларов США) со сроком погашения в 2027 и 2036 годах, причем иностранные инвесторы проявили достаточно большой интерес к вложению средств в российские долговые инструменты, что было обусловлено их относительно высокой доходностью (доходность российских 15-летних облигаций составляет 2,65% по сравнению с доходностью 15-летних облигаций Германии в размере 0,15%) и низким уровнем госдолга в России. В 2021 году примерно 1,1% ВВП будут израсходованы из средств федерального бюджета в рамках плана действий по восстановлению роста экономики и располагаемых доходов населения, которые в основном, предусматривают выплату социальных пособий и финансирование объектов инфраструктуры. С учетом относительно небольшого объема государственного долга страны, значительных макрофискальных резервов и ожидаемого устойчивого отрицательного разрыва выпуска, у России есть определенное бюджетное пространство для более постепенной консолидации и дальнейшего увеличения расходов на социальную поддержку населения и поддержку регионов в случае ухудшения ситуации с пандемией. Согласно оценкам, консолидация бюджета приведет к значительным потерям выпуска в России: сокращение государственных расходов на 1% ВВП может привести к сокращению выпуска в диапазоне от 0,4% до 2%.

Долговая ситуация в регионах ухудшилась, но остается под контролем. В результате кризиса бюджеты были исполнены с дефицитом в 57 регионах (по сравнению с 34 в 2019 году), что способствовало росту уровня долга регионов на 18,1% (рисунок OV-10). На долю десяти регионов с самыми дефицитными бюджетами пришлось 72,6% от общего дефицита в 2020 году. Среди регионов, где отмечается наибольший дефицит бюджета, выделяются Тюменская область, Ямало-Ненецкий автономный округ и Пермский край: в этих субъектах федерации бюджеты 2020 года были исполнены с дефицитом после профицита, зафиксированного в 2019 году. Общая долговая нагрузка (соотношение долга и собственных налоговых и неналоговых доходов) увеличилась с 19,2% в 2019 году до 23,1% в 2020 году, при этом самый резкий рост зафиксирован в Удмуртской Республике, Республике Хакассия, Кемеровской и Томской областях (рисунок OV-11).

Рисунок OV-10. В 2020 году бюджеты регионов стали дефицитными на фоне роста расходов; рост доходов поддерживался трансфертами

Источник: Минфин России.

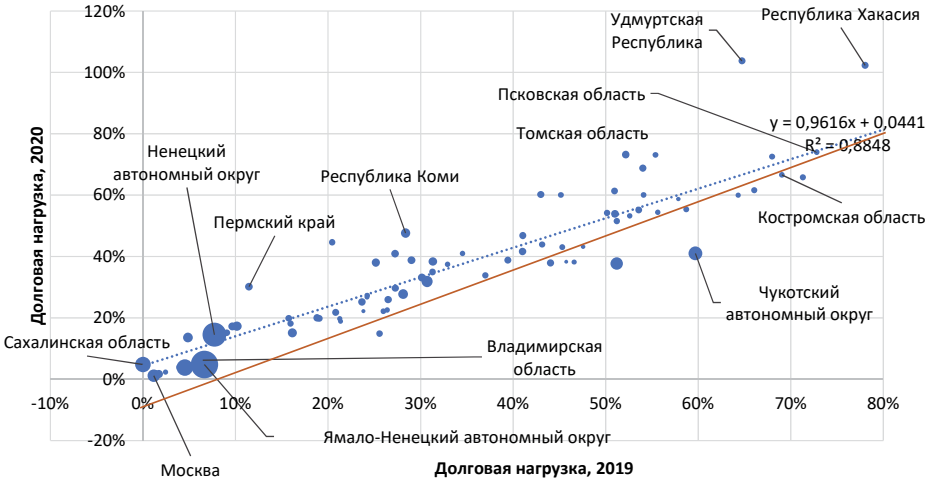
Рисунок OV-11. В ряде регионов из группы, лидирующей по уровню долговой нагрузки (соотношение долга и собственных налоговых и неналоговых доходов), в 2020 году зафиксирован резкий рост показателя



Источник: Минфин России.

В целом долговая нагрузка увеличилась немного больше у тех субъектов федерации, где она была ниже до пандемии (рисунок OV-12), поскольку эти регионы (с более высоким уровнем экономической активности) сильнее пострадали от удара пандемии и имели больше возможностей для увеличения долга. Рост долговой нагрузки на региональном уровне заставил правительство принять решение о реструктуризации коммерческого долга регионов, где объем этого долга превышает 25% их собственных доходов, путем предоставления этим регионам бюджетных кредитов (по ставке 0,1%) со сроком погашения до 2029 года. При том, что основанием для этого решения может служить тот факт, что пандемия еще не закончилась, оно может послать неоднозначный сигнал регионам, придерживающимся более консервативной долговой политики. Другим возможным вариантом могло быть перечисление в 2021 году трансфертов общего назначения тем субъектам РФ, которые менее подготовлены к борьбе с проблемами, сохраняющимися из-за пандемии. Однако общая долговая ситуация в регионах остается под контролем: в 2020 году консолидированный долг регионов составил 23,1% от объема доходов, а дефицит консолидированного бюджета – 0,6% по сравнению с 30,4% и 0,2%, соответственно, в 2015 году.

Рисунок OV-12. В среднем, долговая нагрузка выросла немного больше в тех регионах, где уровень долга был ниже до пандемии



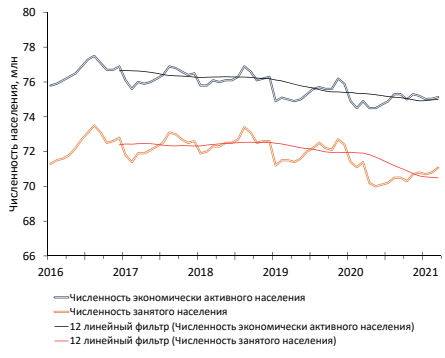
Источник: Минфин России.
Примечания: размер кружков отражает уровень ВРП на душу населения в 2019 году; Республика Мордовия исключена, поскольку значение ее показателя является статистическим выбросом.

Российский банковский сектор до сих пор демонстрировал устойчивость к потрясениям, однако среднесрочные последствия еще не видны. Постепенное восстановление экономики и государственные программы льготного кредитования способствовали росту кредитования. В марте объем кредитов, выданных корпоративному сектору, вырос на 9% к аналогичному периоду прошлого года, а рост розничного кредитования составил 14,4% к аналогичному периоду прошлого года. На фоне принятых мер регуляторного послабления коэффициент достаточности совокупного капитала банковского сектора оставался довольно стабильным и составил 12,6%, а доля проблемной задолженности практически не менялась, оставаясь на уровне около 9% от общего объема выданных кредитов. После отмены регуляторных послаблений показатели качества активов, рентабельности и капитализации банков могут ухудшиться. Однако, учитывая сдержанные оценки Банка России в отношении ожидаемых кредитных потерь и уверенный рост кредитования, можно предположить, что эффект отмены послаблений будет умеренным. Последние санкции против суверенного долга России не угрожают финансовой стабильности страны с учетом значительного объема макрофискальных резервов и относительно небольшой доли иностранных инвесторов (23,3%) среди держателей российских государственных облигаций, которая может быть компенсирована за счет отечественных инвесторов.

При том, что уровень занятости по-прежнему отстает от уровней, наблюдавшихся до пандемии, к концу 2020 года рынок труда начал демонстрировать некоторые признаки улучшения ситуации (рисунок OV-13). Национальный уровень безработицы снижается с августа прошлого года, когда было зафиксировано максимальное значение в 6,4%, и в марте 2021 года составил 5,4%. Этот уровень все еще на 0,7 процентных пункта выше показателя марта прошлого года, и это означает, что, несмотря на улучшение условий, рынок труда еще не вернулся к докризисному состоянию. Более того, положение безработных ухудшилось: в четвертом квартале 2020 года охват безработных пособиями по безработице заметно сократился. При том, что уровень безработицы снизился, доля безработных, защищенных пособиями по безработице, сократилась еще быстрее, и в результате численность безработных, не охваченных пособиями, оказалась больше, чем до пандемии (рисунок OV-14).

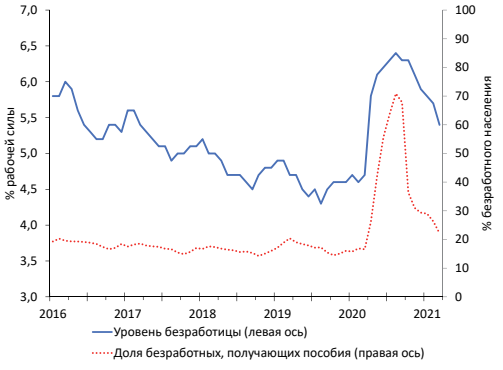
Потеря рабочих мест неравномерно распределена между видами экономической деятельности. Сравнение средних уровней занятости в отраслевом разрезе за четвертый квартал 2020 года и тот же период предыдущего года показывает, что общее сокращение занятости, составившее 1,78 млн рабочих мест, в основном затронуло четыре сферы: обрабатывающий сектор, строительство, розничную торговлю и индустрию гостеприимства, а также здравоохранение/социальное обслуживание (рисунок OV-15). В каждой из этих четырех сфер работу потеряли примерно по 350 000 человек. Потери рабочих мест в обрабатывающей промышленности, строительстве, розничной торговле и индустрии гостеприимства связаны с введением ограничительных мер и трудностью перевода этих видов деятельности на

Рисунок OV-13. Хотя уровень занятости все еще ниже докризисных показателей, к концу 2020 года рынок труда начал демонстрировать признаки улучшения ситуации



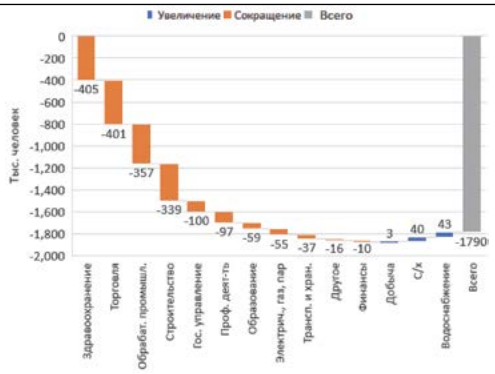
Источник: Росстат и Haver Analytics.

Рисунок OV-14. Уровень безработицы снизился, но охват безработных пособиями по безработице сократился еще быстрее



Источник: Росстат и Haver Analytics.

Рисунок OV-15. Больше всего людей потеряли работу в четырех секторах экономики (изменения в уровне занятости по видам экономической деятельности, 4 кв. 2020 г. в сравнении с 4 кв. 2019 г.)



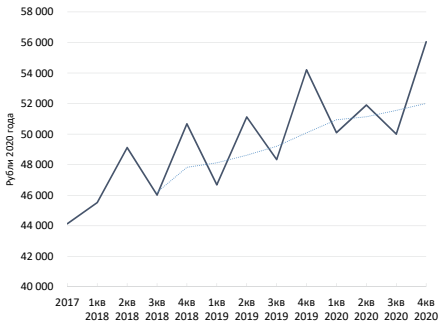
Источник: расчеты сотрудников Всемирного банка на основе данных Росстата.

удаленный режим. Однако сокращение занятости в сфере здравоохранения/социального обслуживания в период пандемии объяснить труднее. Возможными объяснениями могут быть повышение уровня психологической и физической усталости среди медицинских работников, рост числа заражений коронавирусом среди работников этой категории или сокращение занятости в учреждениях социального обслуживания (в т.ч. частных), пострадавших от пандемии. В остальных секторах потери были гораздо меньше или вообще отсутствовали, что указывает на то, что для остальной экономики худший период кризиса, по-видимому, уже пройден.

При том, что уровни безработицы снизились, доля неформальной занятости в общей занятости увеличилась. Доля работников, занятых только в неформальном секторе, выросла с 17,9% во втором квартале 2020 года до 18,9% в четвертом квартале 2020 года. В начале кризиса большинство потерь рабочих мест пришлось на неформальный сектор. Но во втором полугодии большинство новых рабочих мест было создано именно в неформальном секторе: во второй половине года численность работников, занятых только в неформальном секторе, увеличилась на 828 тыс. человек; наряду с этим, число тех, кто работает в формальном секторе (или совмещает работу в формальном секторе с неформальной занятостью), сократилось на 337 тыс. человек. Это указывает на то, что рынок труда, хотя и набирает обороты, все еще остается слабым, и спрос на рабочую силу в полной мере не восстановился.

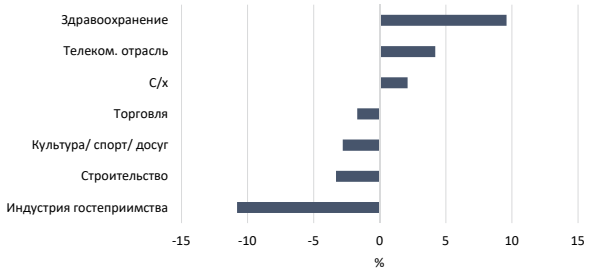
В период с 2019 по 2020 годы средняя реальная зарплата выросла на 1,7%, однако за этим показателем скрываются существенные различия между видами экономической деятельности. Реальная зарплата выросла в сельском хозяйстве (2,1%), сфере телекоммуникаций (4,2%) и здравоохранении (9,6%), но снизилась во многих других отраслях, причем весьма значительно в индустрии гостеприимства (-10,8%), строительстве (-3,3%), сфере культуры, спорта и досуга (-2,8%) и торговле (-1,7%) (рисунок OV-17). Эти данные показывают, что в отраслях, где больше всего людей потеряли работу, сильнее всего упала и реальная зарплата, что согласуется с резким падением спроса в секторах, которые больше всего пострадали из-за карантинных ограничений и имеют меньше возможностей для перехода на удаленный режим работы. Исключением стал сектор здравоохранения/социального обслуживания, где численность работников сократилась, а заработная плата выросла (возможно, в результате специальных доплат ме-

Рисунок OV-16. Реальная зарплата наемных работников продолжала расти …



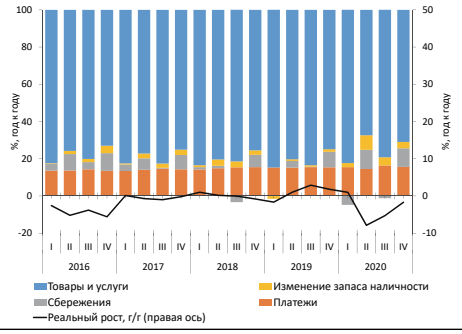
Источник: расчеты сотрудников Всемирного банка на основе данных Росстата.

Рисунок OV-17. …но тенденция роста скрывает существенные различия между видами экономической деятельности, 2020 г.



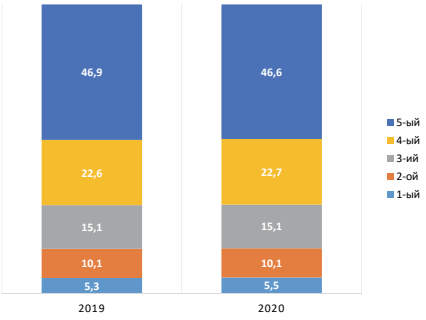
Источник: Росстат.

Рисунок OV-18. Располагаемые доходы на душу населения сокращались в течение трех последних кварталов 2020 года



Источник: расчеты сотрудников Всемирного банка на основе данных Росстата.

Рисунок OV-19. Доля доходов самого бедного квинтиля не сократилась



Источник: расчеты сотрудников Всемирного банка на основе данных Росстата.

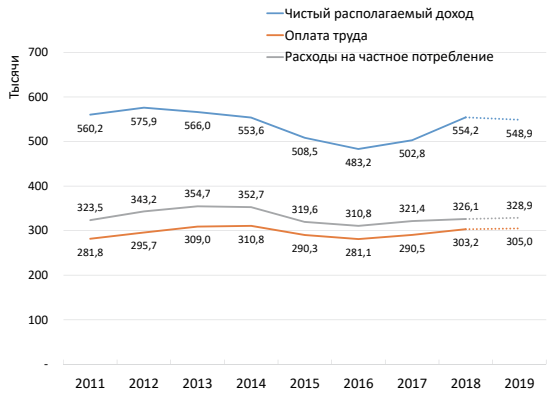
дицинскому персоналу, работающему с больными COVID-19), что находится в соответствии с устойчивым или даже повышенным спросом на эти услуги и одновременным сокращением предложения рабочей силы в этой сфере по причинам, изложенным в предыдущем абзаце.

Однако рост реальной заработной платы не компенсирует сокращение располагаемых доходов на душу населения, наблюдавшееся в 2020 году. За три последних квартала 2020 года подушевой располагаемый доход сократился соответственно на 7,9%, 5,3% и 1,7% к аналогичным периодам предыдущего года. При этом сокращение подушевых располагаемых доходов, по всей видимости, не оказало непропорционально сильного воздействия на самые бедные домохозяйства (рисунки 18 и 19). Доля денежных доходов (самый большой компонент располагаемого дохода) увеличилась у беднейших 20 процентов населения и осталась без изменения во втором и третьем квинтилях. Это свидетельствует о небольшом снижении коэффициента Джини по распределению денежных доходов (с 41,1 до 40,6), а также о сокращении соотношения между доходом 10% самых богатых и 10% самых бедных россиян (90/10) – с 15,4 до 14,4.

Уровень располагаемых доходов снижался, начиная с 2013 года, однако величина этого снижения отличается неопределенностью. По оценке Росстата, по сравнению с 2013 годом реальные располагаемые доходы населения сократились на 10,6%. Однако уровень, дефляторы, компоненты и полная методология этой оценки в открытом доступе не публикуются, т.ч. причины такого сокращения остаются неясными. Оценки, проведенные с использованием данных ООН, показывают, что в 2019 году среднедушевой реальный располагаемый доход был на 3,0% ниже, чем в 2013 году (рисунок OV-20). Однако частное потребление на душу населения сократилось в 2013-2019 годах на 7,3%, что ближе к оценкам Росстата. Это указывает на то, что что цифры Росстата скорее относятся не располагаемому доходу страны, а к уровню жизни домохозяйств. В отличие от этого средняя оплата труда наемных работников сократилась в 2013-2019 годах всего лишь на 1,3%. Независимо от величины сокращения реальных доходов (которую невозможно измерить с большой точностью), покомпонентная разбивка сокращения располагаемых доходов указывает на: (i) однозначное снижение уровня жизни населения, (ii) потерю доходов среди работников неформального сектора и владельцев малых предприятий, (iii) рост сбережений «на черный день», в результате чего уровень бедности превысил показатель 2013 года (см. врезку 9 в основной части доклада).

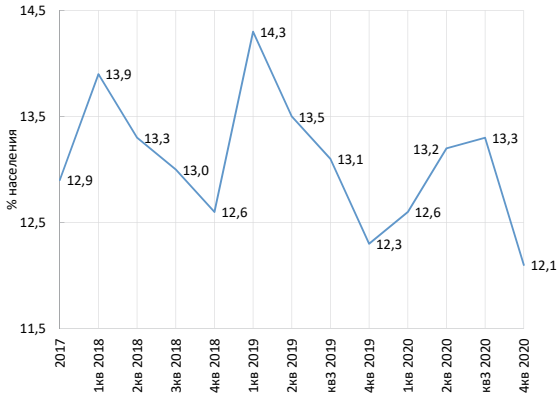
Дополнительные скачки уровня бедности в 2020 году были умеренными. Рост реальной зарплаты, снижение безработицы, а также создание новых рабочих мест (хотя и в основном в неформальном секторе) в четвертом квартале 2020 года, наряду с компенсационными мерами социальной политики, принятыми во втором и третьем кварталах 2020 года, привели к тому, что рост уровня бедности во втором и третьем кварталах был умеренным, а в четвертом квартале уровень бедности заметно сократился до 12,1% (рисунок OV-21).

Рисунок OV-20. Среднедушевой реальный располагаемый доход в 2019 году был на 3,0% ниже, чем в 2013 году



Источник: расчеты сотрудников Всемирного банка на основе данных Отдела статистики ООН (UNSTATS).
Примечание: по вертикали – в рублях 2016 года; данные за 2019 год являются предварительными.

Рисунок OV-21. После небольшого роста в середине года уровень бедности снизился к концу года до более низких значений, чем в предыдущем году



Источник: World Bank staff using data from Росстат.

C. Прогноз: восстановление экономики будет происходить на фоне рисков, связанных с пандемией

Согласно базовому прогнозу, рост ВВП в 2021, 2022 и 2023 годах составит 3,2%, 3,2% и 2,3% соответственно (рисунок OV-22). Базовый сценарий предполагает постепенное сокращение числа новых случаев заболевания COVID-19. Как ожидается, оживлению экономики России, опирающемуся на рост потребления домохозяйств и инвестиции, будут способствовать восстановление мировой экономики, повышение цен на нефть и мягкие денежно-кредитные условия на внутреннем рынке в 2021 году. Кроме того, потребление будет поддерживать низкий уровень активности в сфере международного туризма. Согласно прогнозу, динамике роста валовых инвестиций в основной капитал будут способствовать повышение предпринимательской уверенности и государственные инвестиционные проекты. К концу 2021 года-началу 2022 года ожидается восстановление миграционных потоков, что также окажет положительное воздействие на инвестиционные проекты, которым в настоящее время не хватает рабочей силы в ряде регионов. Совокупный эффект экономического роста и изменений в мерах социальной поддержки (при допущении о полной и адресной реализации новых объявленных мер) может привести к тому, что уровень бедности на конец года составит 11,4% (по сравнению с 12,1% в 2020 году).

Согласно оптимистическому сценарию, если вакцинация будет проходить быстрее ожиданий, это может привести к снятию ограничительных мер раньше, чем планировалось. Благодаря массовой вакцинации, перезапуску экономики стран, а также выделению крупных пакетов мер стимулирования экономики, рост мировой экономики может восстановиться быстрее и оказаться более долгосрочным, чем ожидается. Рост спроса на нефть может оказаться намного выше ожиданий. Этот оптимистический сценарий предполагает ускорение роста ВВП России в 2021, 2022 и 2023 годах до 3,8%, 4,8% и 3,3% соответственно, и более стремительный рост внутреннего спроса, чем в рамках базового сценария.

Рисунок OV-22. Базовый прогноз роста российской экономики предполагает полное восстановление выпуска до уровня, который наблюдался до пандемии, в 2021 году (рост реального ВВП, %)

Источник: Росстат, Всемирный банк.

В пессимистическом сценарии новые вспышки пандемии и распространение новых штаммов вируса могут привести к необходимости более длительного сохранения ограничительных мер и в большем числе стран. Это станет причиной гораздо более слабого спроса на нефть. Ослабление спроса и снижение цен могут привести к усилению давления на соглашение ОПЕК+. Возможный развал соглашения и последующее увеличение объемов добычи могут привести к сохранению существенно более низкого уровня цен на нефть на протяжении более длительного периода времени. Согласно пессимистическому сценарию, рост ВВП в 2021, 2022 и 2023 годах составит 2,6%, -0,7% и 0,6% соответственно, а объем инвестиций сократится в 2022-2023 годах.

Факторы, угрожающие росту экономики, перевешивают позитивные факторы. Основной риск для прогноза – эволюция пандемии. Продолжение распространения COVID-19 в некоторых регионах мира, в особенности, распространение различных штаммов, говорит о сохранении возможности новых вспышек пандемии на глобальном уровне. Новые случаи заражения, которые приводят к повторному введению ограничительных мер, могут способствовать дальнейшему сокращению спроса на нефть и более существенному снижению цен на нефть, чем можно ожидать сейчас. Резкий рост числа новых случаев заражения коронавирусом в России может привести к повторному введению жестких ограничительных мер, что окажет негативное воздействие на внутренний спрос. Если вакцинация будет проходить медленно или эффективность вакцины (например, от новых штаммов) окажется ниже ожиданий, это также может затормозить процесс восстановления экономики. Перспективы роста российской экономики могут ухудшить новые санкции. После полной отмены регуляторных послаблений, которая ожидается в середине 2021 года, банки могут столкнуться с проблемами ухудшения качества активов, снижения рентабельности и капитализации. Однако с учетом умеренных прогнозов Банка России в отношении потерь по кредитам и уверенного роста кредитования, можно предположить, что эти проблемы будут не очень острыми. Кроме того, в результате пандемии повысился риск, связанный с условными обязательствами. Резкое ужесточение условий кредитования на мировых рынках, возможно вызванное внезапным отказом от стимулирующей денежно-кредитной политики в крупных странах с развитой экономикой, может представлять риск для России в среднесрочной перспективе. Позитивные факторы связаны с более быстрым восстановлением роста мировой экономики на фоне более высоких, чем ожидалось, темпов вакцинации, в результате чего спрос на нефть может оказаться значительно выше ожиданий.

Долгосрочные экономические перспективы России будут зависеть от ускорения потенциального роста. После мирового финансового кризиса в России наблюдается тенденция к сокращению потенциального роста. Если в ближайшей перспективе восстановление экономики будет зависеть от результатов борьбы с пандемией, то в долгосрочной перспективе главным условием развития экономики будет ускорение потенциального роста за счет стимулирования диверсификации экономики, создания единых «правил игры» для частного сектора, повышение качества управления, особенно на государственных предприятиях, а также использования возможностей, которые открывают изменения в глобальных цепочках создания добавленной стоимости. «Зеленый» переход может создать серьезные трудности для российской экономики, если правительство не предпримет упреждающих шагов в направлении декарбонизации.

D. Специальный раздел: сокращение бедности в два раза за счет экономически эффективной системы мер социальной поддержки

Осознавая необходимость обеспечения всеобщего благополучия, Россия объявила одной из своих национальных целей снижение бедности в два раза, до 6,6%, к 2030 году. Экономический рост будет играть важную роль в достижении этой цели; однако, даже в случае реализации самого благоприятного прогноза роста эту цель будет трудно достигнуть в отсутствие адресной государственной программы, направленной на избавление людей от бедности. Российская система мер социальной поддержки играет важную роль в снижении уровня бедности, но она является весьма затратной. Россия расходует на осуществление программ социальной помощи составляют более 3% ВВП или 30 млрд долларов США. Такой уровень расходов более, чем втрое превышает совокупный разрыв между установленной в стране чертой бедности и средним доходом бедных семей без учета социальных выплат и льгот. Кроме того, это в два раза выше среднемирового уровня расходов на социальную поддержку, составляющего 1,5% ВВП, и выше показателя региона ЕЦА, составляющего 2,2% ВВП (World Bank 2018b).

Разработка и реализация государственной целевой программы адресного предоставления финансовой помощи гражданам, находящимся за чертой бедности, может стать основным фактором экономически эффективного снижения уровня бедности. Стоимость такой программы составила бы около 0,33% ВВП, а это в четыре раза меньше стоимости расширения существующей системы социальной поддержки в России. Однако эта оценка в огромной степени зависит от принятых допущений, таких, как отсутствие утечки средств и поведенческих реакций, а также обоснованный уровень административных затрат в размере 10% (доля в общих суммах выплат). При изменении любого из этих допущений стоимость устранения разрыва бедности может увеличиться. Кроме того, для введения в действие такой программы потребуется принятие многих мер, включая установление единых стандартов, создание ключевых систем на федеральном уровне, а также укрепление различных элементов программы.

ЧАСТЬ I

ПОСЛЕДНИЕ ТЕНДЕНЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

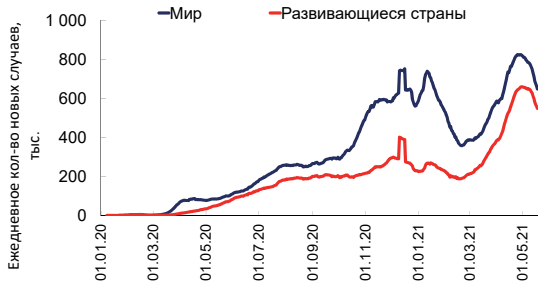
1.1 Глобальная экономическая активность: новые всплески COVID-19 продолжают тормозить процесс восстановления экономики.

Пандемия COVID-19 продолжает подавлять экономическую активность во всем мире, обусловливая значительную неопределенность прогнозов в отношении ВВП[1]. Согласно базовым допущениям, принятым в январе 2021 года, несмотря на затяжной и неопределенный характер пандемии, темпы роста глобального ВВП достигнут 4% в 2021 году и снизятся до 3,8% в 2022 году[2]. Однако восстановление экономики, прогнозируемое в рамках базового сценария, недостаточно для того, чтобы к 2022 году объем мирового производства вновь достиг уровня, который прогнозировался до начала пандемии, и в следующем году ожидаемые показатели будут на 4,4% ниже допандемических прогнозов. Пандемия COVID-19 поставила под угрозу с трудом завоеванные достижения в области сокращения бедности: как ожидается, к концу 2021 года в результате пандемии более 100 млн человек окажутся в состоянии крайней бедности[3]. Наряду с ростом крайней бедности ухудшается положение с продовольственной безопасностью, особенно в свете резкого падения доходов населения, которое произошло в прошлом году вследствие массовой потери рабочих мест, причем, согласно прогнозам, многие из них не будут восстановлены в текущем году[4]. Пандемия, как ожидается, окажет длительное и глубокое воздействие на рост производительности и потенциальный объем производства, поскольку снижение предпринимательской уверенности ведет к дальнейшему ослаблению инвестиционной активности и замедлению формирования человеческого капитала, что обусловлено ухудшением состояния здоровья населения, продолжительным закрытием школ и затянувшейся безработицей[5,6] . В первом квартале 2021 года отмечался рост цен практически на все сырьевые товары, что отражало сохранение тенденции к заметному росту цен, начавшемуся в середине 2020 года. Это было обусловлено оживлением мировой экономики после прошлогодней рецессии и улучшением перспектив экономического роста.

Процесс восстановления мировой экономики продолжается, однако новые резкие всплески заболеваемости коронавирусом продолжают подавлять экономическую активность. Как показывают поступающие ежеквартальные данные вследствие того, что пандемия оказала значительное негативное влияние на экономику, падение глобального ВВП в 2020 году составило 3,8%. Однако торможение роста объема производства отчасти компенсировали уверенный рост обрабатывающей промышленности и цен на сырьевые товары во второй половине года, а также исключительные меры, направленные на поддержание макроэкономической стабильности. Тенденции к отмене ограничений на свободу передвижения и появление новых штаммов коронавируса способствовали резкому повторному росту числа новых случаев COVID-19 в 2021 году, особенно в странах EMDE, что заставило некоторые страны снова ввести ограничения и режимы самоизоляции, связанные с COVID-19 (рисунок 1). И хотя эпидемиологическая кривая, по всей видимости, идет вниз, борьбе с пандемией мешает неравномерный прогресс в развертывании вакцинации, что обусловлено серьезными проблемами с логистикой и общим нежеланием населения проходить вакцинацию (рисунки 2 и 3)[7]. В результате новой волны COVID-19 значения различных индексов PMI в ряде стран оставались пониженными, однако воздействие пандемии оказалось не столь сильным, как год назад во время первой волны, и обрабатывающая промышленность во многом сохранила устойчивость (рисунок 4).

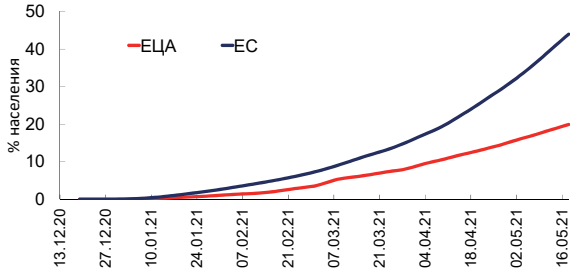
[1] Guenette, Justin-Damien; Yamazaki, Takefumi. 2021. “Projecting the Economic Consequences of the COVID-19 Pandemic”. Policy Research Working Paper; No. 9589. World Bank, Washington, DC.; World Bank. 2021. *Europe and Central Asia Economic Update: Data, Digitalization, and Governance.* March. Washington, DC: World Bank.
[2] World Bank. 2021. *Global Economic Prospect*s, January 2021. Washington, DC: World Bank.
[3] World Bank. 2020. *Poverty and Shared Prosperity: Reversals of Fortune*, October 2020. Washington, DC: World Bank.
[4] International Labour Organization. 2021. *ILO Monitor: COVID-19 and the world of work*. Seventh edition. Geneva: ILO.
[5] Dieppe. 2020. *Global Productivity: Trends, Drivers, and Policies*. Washington, DC: World Bank.
[6] World Bank. 2020. *Human Capital Project: Year 2 Progress Report,* October 2020. Washington, DC: World Bank.
[7] World Bank. 2021. *Europe and Central Asia Economic Update: Data, Digitalization, and Governance*. March. Washington, DC: World Bank.

Рисунок 1. В 2021 году резко увеличилось ежедневное число новых случаев COVID-19



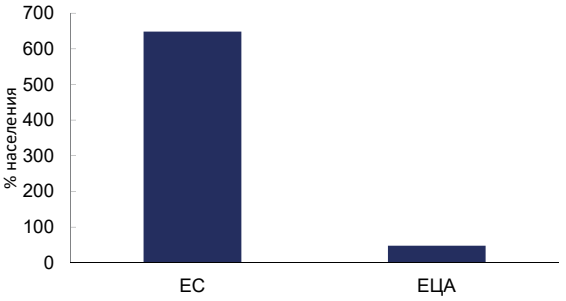
Источник: веб-сайт «Our World in Data»; Всемирный банк.
Примечание: ЕЦА = Европа и Центральная Азия. На рисунке показано семидневное скользящее среднее значение ежедневного числа новых случаев COVID-19. Последнее наблюдение – 8 мая 2021 года.

Рисунок 2. Темпы вакцинации от COVID-19 остаются неровными вследствие проблем с логистикой и нежеланием населения проходить вакцинацию



Источник: веб-сайт «Our World in Data»; Всемирный банк.
Примечание: ЕЦА = Европа и Центральная Азия; ЕС = Европейский союз. На рисунке показано семидневное скользящее среднее значение общего числа прививок от коронавируса на сто человек. Последнее наблюдение – 18 мая 2021 года.

Рисунок 3. Количество закупленных доз вакцин от COVID-19 свидетельствует об отсутствии справедливого распределения



Источник: Duke Global Health Innovation Center (2021; Всемирный банк.
Примечание: ЕЦА = Европа и Центральная Азия; страны ЕС – Европейский Союз. На рисунке показано количество подтвержденных закупленных доз вакцин на сто человек. Последнее наблюдение – 30 апреля 2021 года.

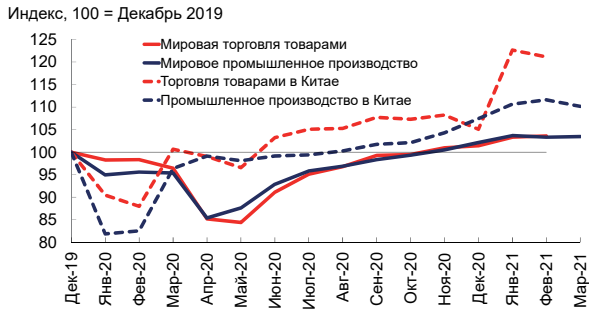
Рисунок 4. Ежемесячные изменения значений композитного индекса PMI и индекса PMI в обрабатывающих отраслях свидетельствуют о меньшей силе шоков, вызванных недавним всплеском COVID-19

Источник: Haver Analytics.
Примечание: на рисунке показано изменение значений композитного индекса деловой активности и индекса деловой активности в обрабатывающих отраслях (PMI) для стран EMDE, без учета Китая. В выборку входят 16 стран EMDE для композитного индекса PMI и 14 стран EMDE для PMI в обрабатывающих отраслях. Последнее наблюдение – апрель 2021 года.

Восстановление международной торговли продолжается, однако, между странами и секторами экономики отмечаются значительные расхождения. В прошлом году объем международной торговли товарами восстановился вместе с восстановлением промышленного производства – к ноябрю 2020 года оба показателя достигли уровней, отмечавшихся до начала пандемии – но на начальном этапе локомотивом роста был, прежде всего, Китай и, в меньшей степени, остальные страны Азии (рисунок 5). Глобальный индекс PMI в обрабатывающих отраслях и показатель новых экспортных заказов свидетельствуют о сохранении роста во втором квартале 2021 года, однако сроки выполнения заказов существенно увеличились из-за различных проблем с доставкой (например, из-за нехватки грузовых контейнеров), что может сдерживать восстановление торговли товарами в ближайшее время. Наряду с этим, потрясения, вызванные пандемией COVID-19, продолжают оказывать серьезное негативное влияние на торговлю услугами: после прошлогоднего обвала туризма количество прибытий туристов остается незначительным вследствие сохранения ограничений на международный туризм (рисунок 6)[8] [9].

[8] WTO (World Trade Organization). 2020. *Exports Restrictions and Prohibitions*. Information note, Geneva: WTO.
[9] UNWTO (United Nations World Tourism Organization). 2021. "2020: Worst Year Tourism History With 1 Billion Fewer International Arrivals." *UNWTO News Release.* Madrid: UNWTO.

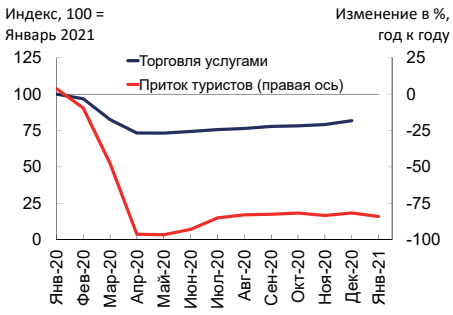
Рисунок 5. Объем мирового промышленного производства и объем международной торговли товарами стабилизировались на уровнях, превышающих допандемические показатели, что отчасти отражает активный рост в Китае



Источник: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis; Всемирный банк.

Примечание: торговля товарами измеряется по средним объемам экспорта и импорта. Последнее наблюдение – февраль 2021 года для торговли товарами и март 2021 года для промышленного производства.

Рисунок 6. Международная торговля услугами и количество прибытий иностранных туристов остаются на низком уровне вследствие сохранения ограничений, связанных с COVID-19



Источник: Всемирная туристская организация ООН; Всемирный банк; Всемирная торговая организация.

Примечание: торговля услугами измеряется по средней стоимости экспорта и импорта. Последнее наблюдение – декабрь 2020 года для торговли услугами и январь 2021 года для количества прибытий туристов.

Рисунок 7. Инфляционные ожидания в США и еврозоне растут на фоне повышения уровня экономической активности, обусловленного мерами налогово-бюджетного стимулирования в сочетании с расширением масштабов вакцинации

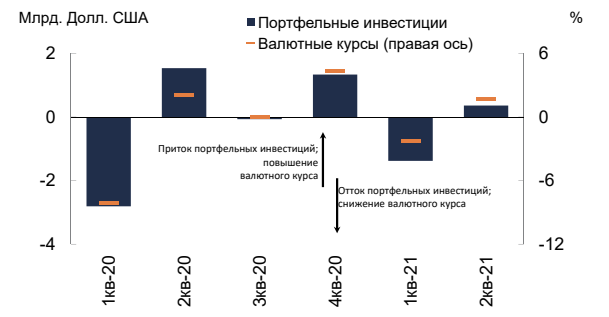
Источники: Bloomberg; Всемирный банк.

Примечание: на рисунке показаны ставки по семилетним инфляционным свопам для еврозоны и США. Последнее наблюдение – 19 мая 2021 года.

На мировых рынках сохраняются благоприятные условия кредитования на фоне продолжающейся вакцинации населения в ведущих экономиках. Улучшение перспектив борьбы с пандемией в крупных развитых экономиках привело к росту уверенности и экономической активности, а курсы акций взлетели до многолетних максимумов, оставаясь на этом уровне в течение значительной части второго квартала 2021 года. Появление надежд на реализацию накопившегося отложенного спроса – особенно в США после того, как был зарегистрирован уверенный рост ВВП в первом квартале 2021 года и объявлен дополнительный крупный пакет бюджетных мер в поддержку экономики – стало причиной роста инфляционных ожиданий участников рынка (рисунок 7). В итоге, доходность долгосрочных государственных облигаций выросла в 2021 году, но несколько стабилизировалась во втором квартале, поскольку центральные банки ведущих стран по-прежнему заявляли о своем намерении продолжать стимулирующую денежно-кредитную политику. Это обеспечило приток ликвидности, что способствует сохранению в ближайшей перспективе благоприятных условий кредитования на мировых рынках, несмотря на рост доходности облигаций.

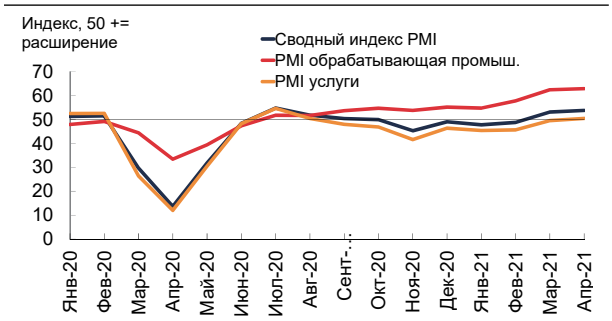
Условия кредитования в странах EMDE претерпевают новый всплеск волатильности. Рост инфляционных ожиданий участников рынка в развитых экономиках спровоцировал массовое неприятие риска во всем мире в начале 2021 года, прервав стабильный приток портфельных инвестиций в страны EMDE, наблюдавшийся ближе к концу 2020 года. Особенно сильно затормозился приток акционерного капитала, и эта турбулентность привела к повсеместному обесценению валют стран EMDE, ускорению оттока портфельных инвестиций и расширению спредов облигаций, выпущенных в национальных валютах (рисунок 8). Однако во втором квартале 2021 года некоторым странам EMDE удалось отыграть предшествующие потери, связанные с

Рисунок 8. В конце второго квартала 2021 года по мере того, как рассеялась тревога на рынке, ситуация с притоком портфельных инвестиций и курсами валют в странах EMDE улучшилась



Источники: Haver Analytics; Институт международных финансов; Всемирный банк.
Примечание: обменные курсы агрегированы с использованием среднего арифметического. Выборка для изучения притока портфельных инвестиций включает 10 стран EMDE, выборка для изучения обменного курса включает 23 страны. Данные за второй квартал приведены до даты последнего наблюдения, т.е. до 17 мая 2021 года, включительно.

Рисунок 9. Индексы PMI в еврозоне по-прежнему свидетельствуют об устойчивом росте в обрабатывающих отраслях, а в секторе услуг отмечается постепенная стабилизация, хотя он остается чувствительным к шокам, вызванным COVID-19



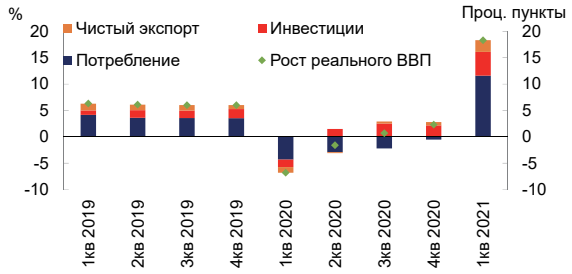
Источник: Оксфордский университет; Всемирный банк.
Примечание: Значения индекса PMI выше 50 означают расширение экономики, значения ниже 50 означают сокращение экономики. Последнее наблюдение – апрель 2021 года.

обесценением валют и оттоком акционерного капитала, поскольку твердый курс ведущих развитых экономик на проведение стимулирующей денежно-кредитной политики успокоил участников рынка и способствовал стабилизации условий внешнего кредитования. Несмотря на волатильность рынка облигаций, в начале 2021 года страны EMDE активно выпускали международные облигации, поскольку правительства искали источники финансирования растущего дефицита бюджета. Первый квартал 2021 года был отмечен рекордным выпуском международных суверенных и корпоративных облигаций в странах EMDE, причем половина корпоративных облигаций стран EMDE была выпущена в целях рефинансирования, поскольку компании хотели зафиксировать текущие низкие ставки при благоприятных условиях внешнего кредитования.

В еврозоне сохраняется угроза повторных всплесков COVID-19. Поступающие данные обследований говорят об оживлении экономики во втором квартале текущего года, наступившем после периода вялой активности в розничной торговле и торговле товарами, который отмечался в начале 2021 года. Композитный индекс PMI, превысивший в марте пороговое значение, указывающее на расширение, продолжил рост в апреле. Основным источником роста в еврозоне оставались обрабатывающие отрасли, но в текущем году началось некоторое оживление на рынке внутренних услуг (рисунок 9). Однако экономическая активность и настроения в еврозоне по-прежнему чувствительны к повторным всплескам заболеваемости COVID-19. По всей вероятности, новые ввод новых ограничений в ряде стран – например, во Франции, где был введен общенациональный локдаун – оказали негативное влияние на экономику в конце второго квартала 2021 года. Тем не менее, тенденции повышения активности в розничной торговле и рекреационной сфере пока остаются устойчивыми к неблагоприятным воздействиям. В начале второго квартала 2021 года процесс вакцинации резко ускорился, причем доля населения, получившего, как минимум, одну дозу вакцины, за несколько недель увеличилась в четыре раза. По состоянию на 18 мая, как минимум, одну дозу вакцины получили около 45% населения.

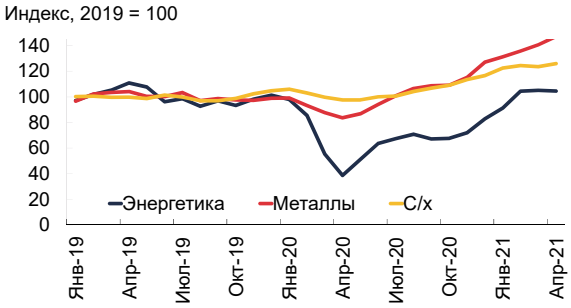
В Китае, втором по величине торговом партнере России, продолжается процесс циклического восстановления экономики. Китай был одной из немногих стран, которым удалось избежать рецессии в 2020 году. Экономика Китая выросла на 2,3%, причем стимулированию экономической активности частично способствовали государственные инвестиции. Последние данные ежемесячной статистики указывают на то, что лидером роста в текущем году является сектор услуг, что стало возможным благодаря отмене ограничений на передвижение; при этом рост в сфере розничной торговли в первом квартале 2021 года достиг 33,9%. В промышленном производстве и торговле также отмечался дальнейший уверенный рост, причем особенно заметно вырос импорт, что было связано с повышением внутреннего спроса (рисунок 10).

Рисунок 10. Процесс восстановления экономики Китая, опиравшийся на рост инвестиций, расширился, и в первом квартале 2021 года отмечалось оживление частного потребления



Источники: Haver Analytics; Национальное статистическое бюро КНР.
Примечание: реальный ВВП. Поправка на сезонность произведена Национальным статистическим бюро КНР.

Рисунок 11. В первом квартале 2021 года отмечался рост цен практически на все сырьевые товары

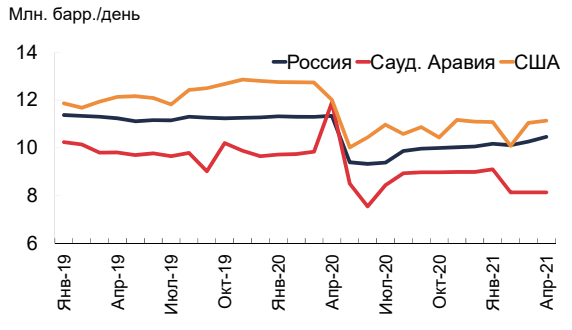


Источник: Международное энергетическое агентство; Всемирный банк.

В первом квартале 2021 года отмечался рост цен практически на все сырьевые товары, что отражало сохранение тенденции к заметному росту цен, начавшемуся в середине 2020 года (рисунок 11). Больше всего подорожали энергоресурсы – на одну треть к предыдущему кварталу. Для России экспорт энергоресурсов имеет особое значение, и в 2019 году он составлял более 60% от общей стоимости экспорта товаров. В настоящее время цены на большинство сырьевых товаров превышают допандемические уровни, а у ряда товаров они достигли многолетних максимумов. Такой рост цен был обусловлен оживлением мировой экономики после прошлогодней рецессии и улучшением перспектив экономического роста на фоне активных мер налогово-бюджетного стимулирования, принятых в развитых экономиках. Кроме того, определенную роль сыграли факторы, связанные с поставками некоторых видов сырья, особенно нефти, природного газа, меди и ряда продовольственных товаров.

Цены на нефть выросли в первом квартале 2021 года на 36%, чему способствовали действующие ограничения на добычу, введенные странами ОПЕК и их партнерами (ОПЕК+), а также постепенное восстановление спроса. Это был рекордно быстрый рост за весь период после обвала цен на нефть. В апреле-мае средняя цена нефти марки Brent колебалась в диапазоне от 62 до 70 долларов за баррель на фоне положительных новостей об оживлении спроса на нефть в ряде стран (например, в США), которые сгладили опасения по поводу роста заболеваемости коронавирусом в других странах (прежде всего, в Индии) и ослабили его возможное влияние на спрос на нефть. Несмотря на заметное восстановление потребления нефти, оно все еще ниже допандемических уровней: на 10% в странах ОЭСР и на 3% в странах, не являющихся членами ОЭСР.

Рисунок 12. Объемы добычи нефти в трех странах, являющихся крупнейшими производителями



Источник: Международное энергетическое агентство; Всемирный банк.

С начала 2021 года участники соглашения ОПЕК+ наращивали объемы добычи гораздо медленнее, чем было первоначально объявлено: они либо продлевали срок действия сокращений добычи, либо повышали объем добычи меньше, чем ожидалось. В отличие от большинства участников соглашения, Россия и Казахстан получили разрешение на небольшое увеличение своих нефтяных квот в феврале и марте. В первом квартале 2021 года объем добычи нефти в России вырос на 0,15 млн баррелей в сутки (рисунок 12). В то же время Саудовская Аравия объявила о дополнительном добровольном сокращении добычи на 1 млн баррелей в сутки (более 10% текущего объема добычи в Саудовской Аравии), в результате чего общий объем сокращения добычи участниками

соглашения ОПЕК+ превзошел уровень, отмечавшийся во втором полугодии 2020 года. Что касается стран, не участвующих в соглашении ОПЕК+, то в США объем добычи нефти частично восстановился (примерно до 11 млн баррелей в сутки), но остается намного ниже допандемического максимума, составлявшего почти 13 млн баррелей в сутки.

Цены на природный газ подверглись резким колебаниям в течение последних 12 месяцев: в Европе цены упали до рекордно низкой отметки, а в США они снизились до многолетнего минимума во втором квартале 2020 года, а затем начали стремительно расти. В первом квартале 2021 года цены на природный газ в США выросли почти на 40% (к предыдущему кварталу), а в Европе – на 25%. Росту цен способствовали оживление мировой экономики, очень холодная погода в США и Японии, а также некоторые перебои в поставках. Российский экспорт природного газа сократился в 2020 году из-за снижения спроса, а также из-за того, что некоторые европейские страны не стали покупать трубопроводный газ у России, а закупили более дешевый сжиженный природный газ (СПГ) у США.

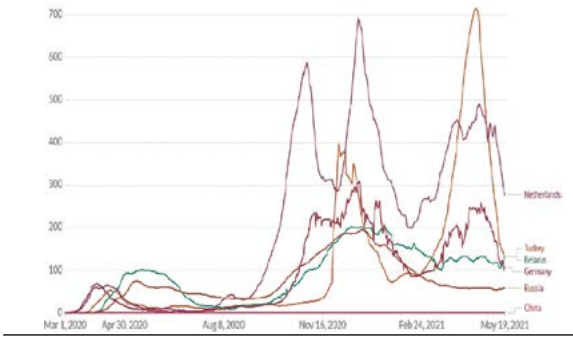
Цены на неэнергетические товары выросли в первом квартале 2021 года на 12% (к предыдущему кварталу) после того, как в течение двух предыдущих кварталов они увеличились на 10%. Недрагоценные металлы и металлические руды подорожали на 16%, что было обусловлено общим ростом мирового спроса, особенно спросом со стороны Китая. На долю Китая приходится более половины мирового потребления металлов, и он является крупнейшим торговым партнером России. Кроме того, росту цен на металлы способствовал представленный в США план модернизации инфраструктуры, а перебои в поставках привели к тому, что цены на медь и железную руду взлетели в мае до рекордных отметок. В первом квартале 2021 года также отмечался резкий рост цен на большинство сельскохозяйственных товаров, особенно на продовольствие. В апреле цены на пшеницу (это крупнейшая статья российского сельскохозяйственного экспорта) поднялись до рекордно высокой отметки за весь период с 2014 года. Как и в случае металлов, рост цен на сельскохозяйственную продукцию был обусловлен скачком спроса со стороны Китая, а также некоторыми перебоями в поставках, особенно сои и кукурузы.

1.2 Россия: в начале 2021 года темпы восстановления экономики ускоряются

В целом, в 2020 году Россия продемонстрировала довольно уверенный рост ВВП по сравнению со среднемировым показателем и другими странами-экспортерами сырья. После того, как осенью 2020 года Россию и весь мир накрыла вторая волна пандемии, рост, возобновившийся в третьем квартале 2020 года, прекратился в четвертом квартале 2020 года. Однако в первом квартале 2021 года экономика вновь начала набирать обороты на фоне некоторой стабилизации числа новых случаев заболевания COVID-19, отмены сопутствующих ограничений и смягчения параметров сокращения добычи нефти в рамках соглашения ОПЕК+.

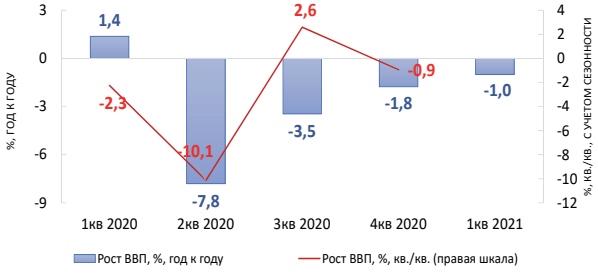
Когда осенью 2020 года Россию и весь мир накрыла вторая волна пандемии (рисунок 13), рост, возобновившийся в третьем квартале 2020 года, прекратился в четвертом квартале 2020 года. В четвертом квартале 2020 года был зарегистрирован отрицательный рост ВВП в размере 0,9% (к предыдущему кварталу с учетом сезонности), и начавшийся в третьем квартале процесс оживления экономики был прерван (рисунок 14). Ослабление динамики потребительского спроса домохозяйств из-за повторного введения ограничений в связи с пандемией (ограничения на передвижение для лиц пожилого возраста, режим дистанционного обучения для студентов и школьников, ограничения на работу ресторанов и кафе, спортивных центров, учреждений культуры и т.д.) привело к тому, что потребление домохозяйств сократилось на 6% (к предыдущему кварталу с учетом сезонности). Инвестиционный спрос продолжил рост в четвертом квартале, чему отчасти способствовало увеличение государственных расходов (рисунок 15). Со стороны предложения отмечалось ослабление динамики в секторе добычи полезных ископаемых и связанных с ним транспортных отраслях, а

Рисунок 13. Осенью в Россию пришла вторая волна пандемии



Источник: веб-сайт «Our World in Data».

Рисунок 14. Начавшийся экономический рост прекратился в четвертом квартале 2020 года



Источник: Росстат.

Рисунок 15. Увеличение государственных расходов способствовало росту экономики в четвертом квартале 2020 года

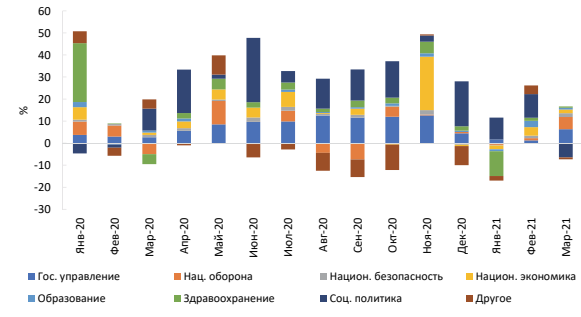
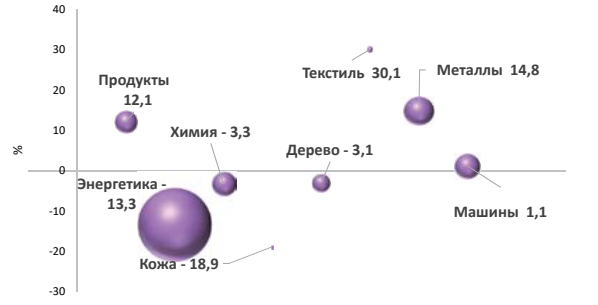


Рисунок 16. Экспорт металлов, машин и продовольственных товаров обеспечил положительную динамику экспорта в четвертом квартале 2020 года



также в гостиничном и ресторанном бизнесе. После сокращения экспорта во втором и третьих кварталах динамика экспорта стабилизировалась в четвертом квартале благодаря экспорту продовольственных товаров, металлов и машин (рисунок 16).

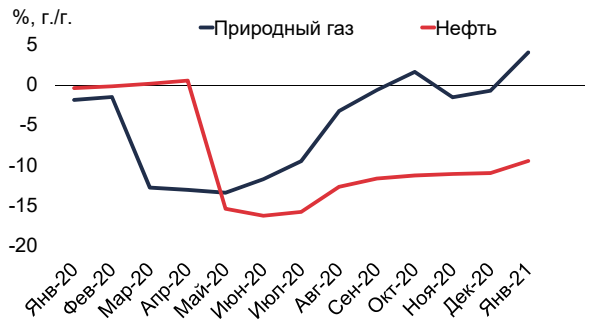
Мировые энергетические рынки сильно пострадали в результате пандемии COVID-19, и это оказало серьезное воздействие на российскую нефтегазовую промышленность. Мировой спрос на нефть снизился примерно на 9% по сравнению с 2019 годом, и это более чем в два раза превышает любое предшествующее падение спроса на нефть в течение одного года; при этом спрос на природный газ снизился на 2%. Спрос на нефть пострадал гораздо больше, поскольку примерно две трети потребления нефти приходятся на транспорт, работа которого была существенным образом ограничена в связи с ведением режима самоизоляции. Эти события оказали значительное воздействие на российскую нефтегазовую промышленность и привели к резкому падению как добычи, так и экспорта нефти и природного газа. Общий объем добычи нефти (включая газовый конденсат и ШФЛУ) сократился в 2020 году на 8.7%, а среднесуточная добыча снизилась с 11,4 млн баррелей в сутки до 10,4 млн баррелей в сутки (рисунок 17). Экспорт сократился еще больше – на 12,4%. Падение объемов добычи нефти в России началось в мае, когда страна решила принять участие в соглашении о сокращении объемов добычи между странами ОПЕК и группой государств, не являющихся членами ОПЕК (ОПЕК+; рисунок 18). В соответствии с этим соглашением Россия обязалась сократить объем добычи нефти с базового уровня, равного 11 млн баррелей в сутки, до 8,5 млн баррелей в сутки в период с мая по июль и после этого постепенно наращивать объем добычи. По оценкам Международного энергетического агентства, в 2020 году Россия соблюдала условия сделки, в среднем, на 95% (IEA 2021a[10]). Россия (наряду с Казахстаном) получила разрешение на небольшое увеличение своих нефтяных квот в феврале и марте 2021 года, а квоты всех остальных стран-участниц соглашения остались без изменения.

[10] IEA (International Energy Agency). 2021a. “Oil Market Report, January 2021.” International Energy Agency, Paris.

Рисунок 17. Общий объем добычи и экспорт нефти

Источник: Совместная инициатива по нефтяной статистике (JODI), Всемирный банк.
Примечание: на графиках представлена добыча только в России. Термин «нефть» означает сырую нефть, газоконденсат и широкую фракцию легких углеводородов (ШФЛУ). СПГ = сжиженный природный газ.

Рисунок 18. Динамика добычи нефти и природного газа



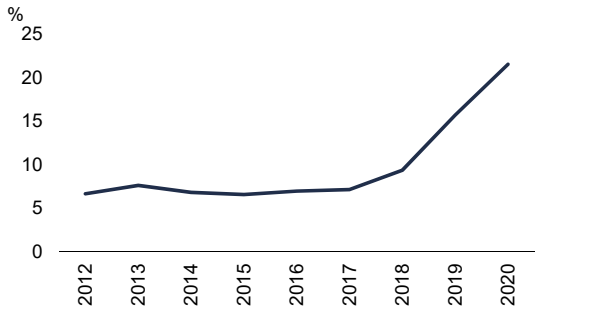
Источник: Совместная инициатива по нефтяной статистике (JODI), Всемирный банк.
Примечание: на графиках представлена добыча только в России. Термин «нефть» означает сырую нефть, газоконденсат и широкую фракцию легких углеводородов (ШФЛУ). СПГ = сжиженный природный газ.

Объем добычи природного газа сократился в 2020 году на 5,7%, при этом особенно резкий спад произошел в первом полугодии, а во второй половине года объем добычи увеличился (рисунок 19). Экспорт сократился на 23,8%; однако этот показатель скрывает различия между экспортом трубопроводного и сжиженного природного газа (СПГ). Экспорт трубопроводного газа упал на 29%, а экспорт СПГ в действительности вырос на 4,5%. СПГ становится для России все более важной технологией экспорта природного газа (рисунок 20), но при этом он также является источником риска. Резкое падение экспорта трубопроводного газа в 2020 году было отчасти обусловлено снижением спроса в Европе. Однако это также стало следствием значительного роста экспорта СПГ из США, которые перенаправили в Европу СПГ, предназначавшийся для Азии, в связи с низким спросом и низкими ценами в Азии. Это привело к тому, что в августе 2020 года цены на природный газ в Европе достигли своего исторического минимума, а крупные европейские потребители резко сократили импорт трубопроводного газа, в том числе, из России (IEA 2021b[11]).

Рисунок 19. Добыча и экспорт природного газа

Источник: Совместная инициатива по нефтяной статистике (JODI), Всемирный банк.
Примечание: на графиках представлена добыча только в России. Термин «нефть» означает сырую нефть, газоконденсат и широкую фракцию легких углеводородов (ШФЛУ). СПГ = сжиженный природный газ.

Рисунок 20. Доля СПГ в общем объеме экспорта природного газа



Источник: Совместная инициатива по нефтяной статистике (JODI), Всемирный банк.
Примечание: на графиках представлена добыча только в России. Термин «нефть» означает сырую нефть, газоконденсат и широкую фракцию легких углеводородов (ШФЛУ). СПГ = сжиженный природный газ.

Тем не менее, в 2020 году Россия добилась неплохих экономических результатов по сравнению с другими странами. ВВП России сократился в 2020 году на 3,0%. Для сравнения: мировая экономика сократилась на 3,8%, экономика развитых стран – на 5,4%, экономика стран EMDE, которые являются экспортерами сырье-

[11] IEA (International Energy Agency). 2021b. "Gas Market Report, Q1-2021." International Energy Agency, Paris.

вых товаров – на 4,8%[12]. При этом ВВП Китая вырос в 2020 году на 2,3%, чему способствовали меры стимулирования, опиравшиеся на государственные инвестиции. Есть несколько факторов, которые помогли России добиться относительно более высоких результатов: в последние годы Россия провела большую работу по обеспечению макрофискальной стабильности, что привело к улучшению положения в налогово-бюджетной сфере (включая накопление значительного объема фискальных и буферных резервов), ослаблению зависимости от волатильности нефтяных цен и снижению бремени государственного долга. Широкомасштабная расчистка банковского сектора наряду с совершенствованием банковского регулирования и надзора привела к увеличению буферных резервов капитала и ликвидности. Это укрепило способность России принимать меры реагирования на самые неблагоприятные воздействия пандемии на экономику. Проведенная работа позволила правительству реализовать крупный пакет антикризисных мер налогово-бюджетного стимулирования объемом около 4,5% ВВП (что сопоставимо с пакетами мер, принятых другими странами EMDE) и проводить стимулирующую денежно-кредитную политику (в период с февраля по июль 2020 года ключевая ставка снизилась на 200 базисных пунктов). К числу других факторов относятся довольно мягкие ограничения, установленные для промышленности и строительной отрасли, тесные связи с Китаем, где отмечаются относительно высокие темпы роста, относительно небольшой размер сектора услуг, а также большой государственный сектор, обеспечивший защиту от безработицы. Цифровые технологии также сыграли решающую роль во время пандемии: благодаря им общество и экономика смогли работать в период действия режима самоизоляции, а правительство получило в свое распоряжение эффективные инструменты, позволившие оказывать содействие социально уязвимым категориям населения (врезка 1).

Врезка 1 Использование цифровых технологий в борьбе с пандемией COVID-19

Цифровые технологии сыграли важнейшую роль во время пандемии: благодаря им общество и экономика смогли работать в период действия режима самоизоляции, а правительство получило в свое распоряжение эффективные инструменты, позволившие оказывать содействие социально уязвимым категориям населения. Пандемия подчеркнула значение данных и цифровых технологий не только для борьбы с распространением инфекции, но и для оперативного изменения социального поведения и деловой практики. Использование национальных платформ резко увеличилось. Произошел беспрецедентный рост интернет-торговли, на долю которой с середины 2020 года приходится около 10% всего объема продаж, а рыночная капитализация крупных интернет-магазинов, таких, как Ozon и Wildberries, превысила, соответственно, 10 и 14 млрд долларов США (по сравнению с 2016 годом она выросла в 10-14 раз). Многим платформам удалось привлечь большое количество пользователей благодаря тому, что они предоставляют услуги по приемлемой цене или бесплатно. Кроме того, отмечается значительный рост онлайн-сервисов доставки еды. Согласно оценкам, в 2020 году выручка сервисов Delivery Club, принадлежащего холдингу Mail.Ru Group, и Яндекс.Еда увеличилась вдвое[a], а клиентская база сервиса Яндекс.Еда выросла на 120%. Экспорт ИКТ также был на подъеме, а его стоимость повысилась в 2020 году на 8,1%.

В России, как и во всем мире, кризис, вызванный COVID-19, стал для правительства стимулом к тому, чтобы ускорить переход на предоставление государственных услуг с использованием технологий больших данных и запустить новые пилотные проекты, направленные решение проблем, связанных с социальными и экономическими издержками пандемии на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. В апреле 2020 года в период действия режима самоизоляции в Москве была внедрена система цифровых пропусков, которые можно было получить через официальный портал правительства города Москвы, по телефону или путем отправки СМС. В базу данных вводились госномера автомобилей и номера транспортных карт, которые проходили автоматическую обработку, а для контроля за соблюдением установленных правил власти использовали камеры видеофиксации и систему распознавания лиц. С тех пор федеральная платформа выдачи цифровых пропусков была внедрена в целом ряде российских регионов.

[12] Показатели роста ВВП в ряде стран EMDE-экспортеров сырья: Аргентина -10%, Бразилия -4,1%, Чили -6%, Уругвай -5,8%, Южная Африка -7%, Казахстан -2,6%.

Ввиду остроты кризиса региональные администрации тоже проявили инициативу и продемонстрировали инновационные подходы к созданию партнерств с банками, телекоммуникационными и иными компаниями для обмена, анализа и использования данных с целью предоставления на местном уровне эффективных и инновационных социальных услуг тем, кто больше всех пострадал в результате пандемии. В частности, в 2020 году в российских регионах была запущена информационно-аналитическая система ситуационного центра губернатора для мониторинга распространения коронавирусной инфекции.
После запуска новых цифровых сервисов, разработанных в связи с кризисом, который вызвала пандемия, количество пользователей государственных и муниципальных услуг в электронной форме превысило 100 млн человек (в 2016 году их было 40 миллионов)[б]. Всего за шесть дней мая 2020 года пользователи подали более 7 млн заявлений по оформлению единовременной выплаты на детей, введенной в связи с распространением коронавирусной инфекции[в]. Эта услуга стала самой популярной на портале госуслуг с момента его запуска в 2009 году. В пиковые моменты на портале оформлялось более 3000 заявлений на выплату в минуту, а в среднем этот показатель составил 1500 заявлений в минуту.

Цифровая трансформация оставалась одним из приоритетов на самом высоком уровне государственной власти, а пандемия COVID-19 еще больше подчеркнула ее актуальность. Программа «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденная в июле 2017 года, а также ряд цифровых инициатив, предпринятых на региональном уровне, в совокупности стали элементами национальной стратегии цифровой трансформации. В 2019 году вышел Указ Президента РФ, предусматривающий разработку Национальной стратегии развития искусственного интеллекта на 2020-2030 годы[г]. 2020 год еще больше укрепил решимость правительства осуществить цифровую трансформацию и стал годом принятия закона об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций[д], утверждения Концепции развития регулирования отношений в сфере технологий искусственного интеллекта и робототехники[е] и внесения дополнительных изменений в закон о персональных данных[и].

В дальнейшем, по мере того, как Россия будет прорабатывать детали национальной стратегии цифровой трансформации и разрабатывать новейшие цифровые решения самых важных социальных и экономических проблем, необходимо обеспечить применение системного подхода, ориентированного не только на успешную реализацию технических проектов, но и на развитие комплексной национальной стратегии в области данных, которая создаст условия для оперативного внедрения инноваций и при этом обеспечит необходимые механизмы экономической и социальной защиты. Путь к формированию национальной стратегии России в области данных – тема нового доклада Всемирного банка «Leveraging Data to Fuel Development» («Использование данных для ускорения процесса развития»), презентация которого состоится в июне 2021 года.

а https://secretmag.ru/news/eksperty-rasskazali-chto-zhdyot-rossiiskii-rynok-dostavki-edy-posle-pandemii.htm
б https://www.gosuslugi.ru
в См. https://digital.gov.ru/ru/events/39906/
г Указ Президента Российской Федерации № 490 от 10 октября 2019 года «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации».
д Федеральный закон № 258-ФЗ от 31 июля 2020 года «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации».
е Распоряжение Правительства Российской Федерации № 2129-р от 19 августа 2020 года «Об утверждении Концепции развития регулирования отношений в сфере технологий искусственного интеллекта и робототехники до 2024 года».
и Федеральный закон № 519-ФЗ от 30 декабря 2020 года «О внесении изменений в Федеральный закон "О персональных данных».

Однако регионы значительно отличаются друг от друга по экономическим показателям в зависимости от ситуации с пандемией и основных направлений экономической деятельности (врезка 2).

Врезка 2 Кризис по-разному затронул разные российские регионы

С тех пор, как в апреле-мае 2020 года российские регионы испытали первый, самый сильный шок, связанный с введением жестких ограничительных мер, в регионах, зависящих от добычи полезных ископаемых, темпы роста промышленного производства оставались низкими.

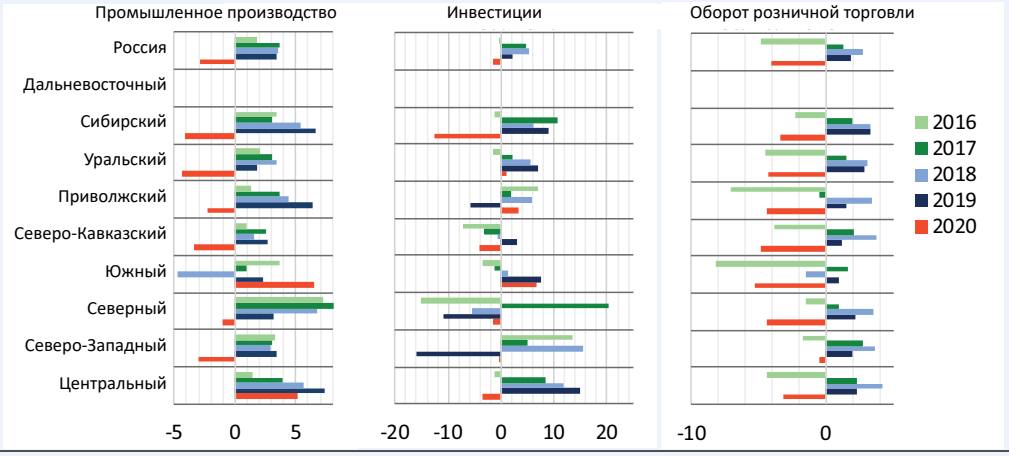
Объем розничной торговли сократился (к аналогичному периоду предыдущего года) во всех федеральных округах, наиболее значительный спад произошел в деятельности предприятий общественного питания. Однако на фоне ослабления воздействий ограничительных мер рост возобновился. Оборот розничной торговли сократился меньше всего в Северо-Западном федеральном округе, что было обусловлено 6%-ным ростом оборота в Ленинградской области (причиной этого, как минимум, отчасти, было относительно быстрое ослабление ограничений, которое произошло в середине мая, и рост потребительского спроса со стороны жителей Санкт-Петербурга). В целом по России объем инвестиций сократился в 2020 году на 1,4% (к предыдущему году), а наиболее значительный рост инвестиций отмечается в Северо-Кавказском федеральном округе, где более половины всех инвестиций составляют государственные инвестиции. Сокращение инвестиций в Дальневосточном федеральном округе (где добывающая промышленность составляет довольно высокую долю ВРП, см. таблицу В2-1) было связано с завершением крупных проектов, прежде всего, строительства газопровода «Сила Сибири» в Якутии.

Рисунок В2-1:

A. Промышленное производство сократилось во всех федеральных округах, за исключением СКФО и ЦФО

B. Наибольшее сокращение инвестиций отмечается в ДВФО

C. Падение оборота розничной торговли было зарегистрировано во всех регионах, а наименее значительное – в СЗФО



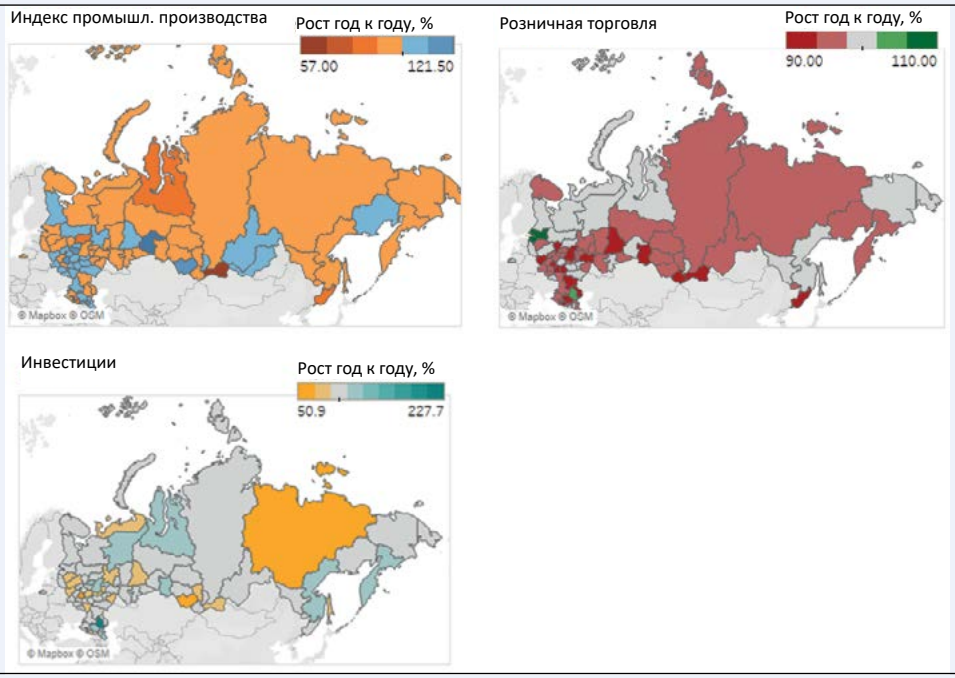
Источник: Росстат.

Таблица В2-1. Пространственные различия экономической структуры с разбивкой по федеральным округам

Федеральный округ	ВРП на душу населения, тыс. руб.	Доля отраслей в ВРП, %, 2019 г.					
			Добыча полезн. ископаемых	Обрабатывающие производства	Строительство	Оптовая и розничная торговля	Гос. управление и обеспечение военной безопасности
Россия	**646,1**	**4,1**	**13,5**	**16,8**	**5,4**	**14,2**	**5,6**
ЦФО	835,9	3,0	0,8	18,0	4,7	22,0	5,8
СЗФО	752,8	2,8	7,3	18,3	4,7	11,8	5,9
ЮФО	400,9	9,3	5,9	13,8	6,2	13,6	6,7
СКФО	232,0	14,1	0,6	7,3	10,7	15,8	11,0
ПФО	480,5	5,7	15,7	21,9	5,7	10,9	4,7
УФО	1070,6	1,6	44,1	13,3	6,0	6,0	3,1
СФО	535,3	4,2	17,7	21,1	4,6	9,3	5,6
ДВФО	730,1	5,4	28,7	4,8	6,8	9,2	8,3

Источник: Росстат.

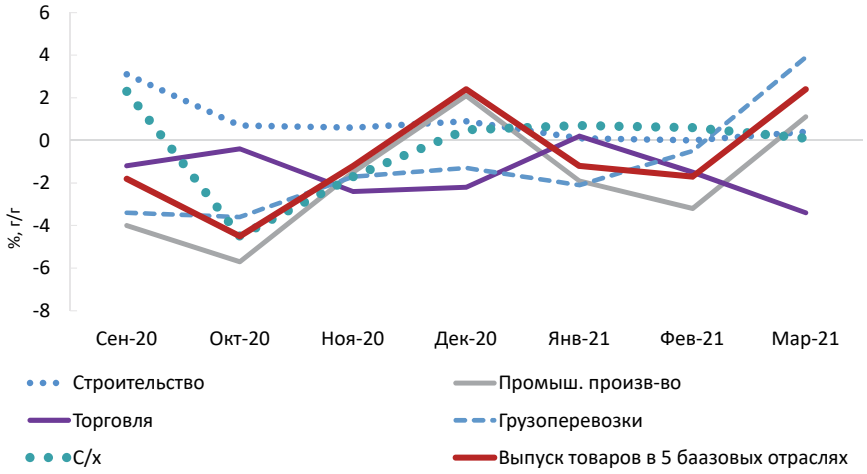
Рисунок В2-2. В 2020 году шок, вызванный пандемией COVID-19, стал причиной отрицательного роста промышленного производства и розничной торговли в большинстве регионов; рост инвестиций отмечался лишь в нескольких регионах.



Источник: Росстат.

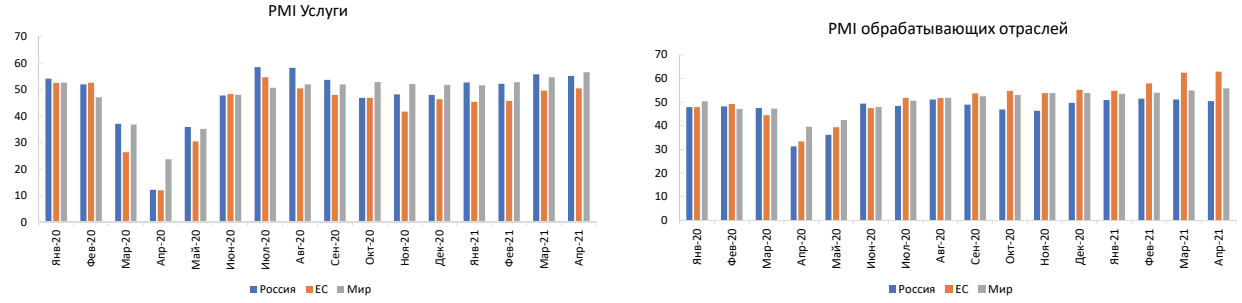
В первом квартале 2021 года экономика вновь начала набирать обороты на фоне некоторой стабилизации числа новых случаев заболевания COVID-19, отмены сопутствующих ограничений и смягчения параметров сокращения добычи нефти в рамках соглашения ОПЕК+. По предварительным оценкам Росстата, в первом квартале 2021 года ВВП зарегистрировал рост в размере -1% (к аналогичному периоду прошлого года). В январе-марте рост промышленного производства составил 0,8% к декабрю (с учетом сезонности). Некоторое ослабление ограничений по добыче нефти в рамках соглашения OPEC+ и холодная зима способствовали улучшению динамики добычи полезных ископаемых. Транспортный сектор тоже оказался в выигрыше от этой ситуации. Рост производства обрабатывающей промышленности ускорился в начале 2021 года, и в марте выпуск превысил уровень, отмечавшийся до начала пандемии. Данные ежемесячной статистики также указывают на возобновление роста в секторе услуг (рисунки 21 и 22). Рост импорта оборудования и положительные показатели строительной отрасли свидетельствуют о сохранении положительной динамики инвестиционного спроса, рост которого возобновился в четвертом квартале 2020 года. Показатели, относящиеся к потреблению (оборот розничной торговли), которые демонстрировали положительную динамику в месячном выражении в январе-феврале, снизились в марте – вероятно, в ответ на ускорение продовольственной инфляции. И в этом случае общие показатели скрывают значительные межрегиональные различия (врезка 3).

Рисунок 21. Данные ежемесячной статистики указывают на то, что в первом квартале 2021 года темпы восстановления экономики ускорились



Источник: Росстат.

Рисунок 22. Индексы PMI свидетельствуют о более высоких темпах восстановления сектора услуг по сравнению с обрабатывающей промышленностью.



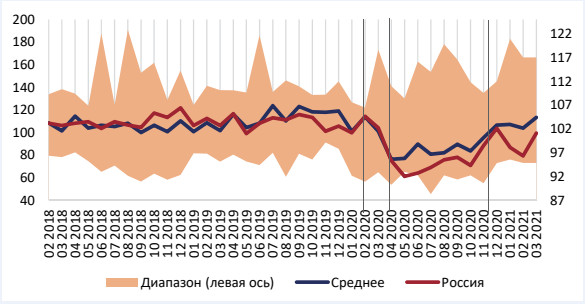
Источник: IHS Markit.

Врезка 3 Экономика начинает восстанавливаться, но с учетом региональных различий

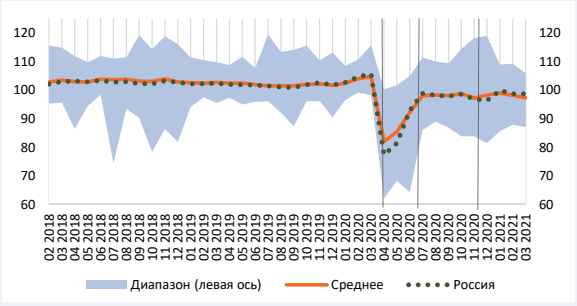
В целом, в 2020 году оборот розничной торговли упал на 4% к предыдущему году, хотя, начиная с июля 2020 года, рост в значительной степени стабилизировался на фоне ослабления воздействий ограничительных мер. В январе-марте 2021 года оборот розничной торговли в целом по России сократился на 1,6% (к аналогичному периоду прошлого года). Наибольший рост розничной торговли после падения, отмечавшегося в период с апреля по декабрь, был зарегистрирован в Камчатской области (+5%), Ярославской области (+4,8%) и Чеченской Республике (+3,4%). В начале года оборот розничной торговли оставался на низком уровне в Свердловской (-13,2%), Омской (-9,9%), Нижегородской и Самарской областях (в обоих случаях -8,5%). Во всех перечисленных регионах падение объемов розничной торговли (к аналогичному периоду предыдущего года) отмечалось, начиная с апреля 2020 года. Следует отметить, что наиболее значительный разрыв между регионом с самыми высокими и регионом с самыми низкими темпами ежемесячного роста (к аналогичному периоду предыдущего года) был зарегистрирован в июне 2020 года, апреле 2020 года и снова в декабре 2020 года (см. рисунок В3-1).

Рисунок В3-1. После резкого спада, наступившего в апреле-мае 2020 года, появляются признаки восстановления экономики, но не во всех регионах

A. Продемонстрировав признаки восстановления, промышленное производство сократилось в начале текущего года



B. С июля 2020 года объем розничной торговли оставался относительно стабильным

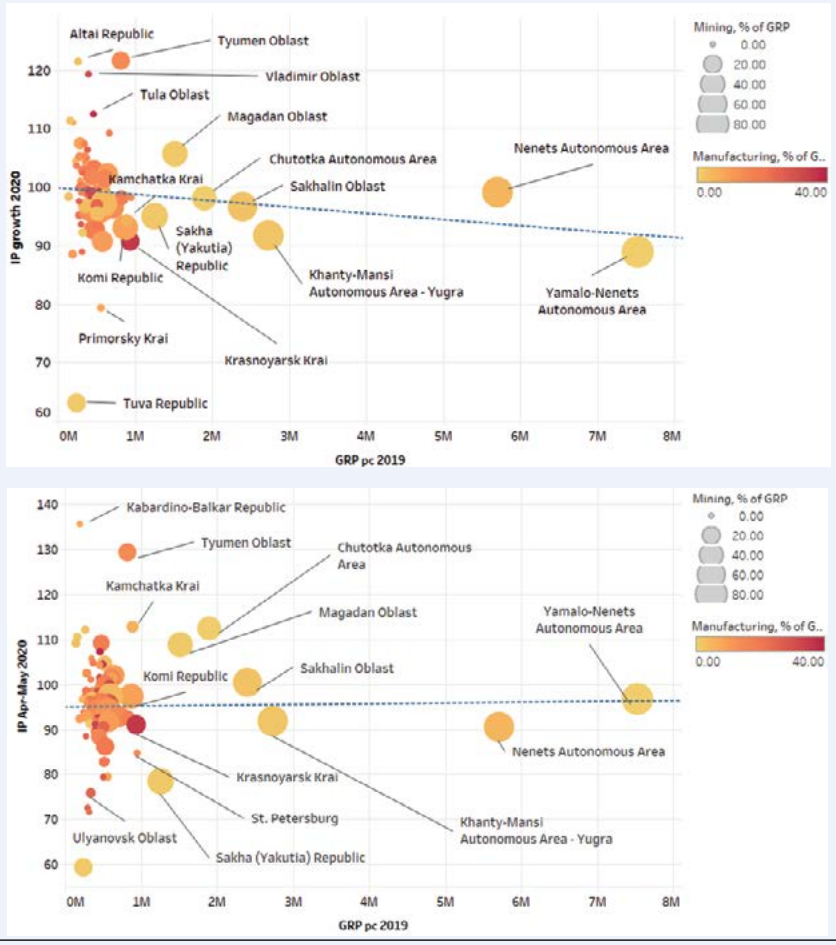


Источник: Росстат.

После майского (2020 года) минимума промышленное производство продемонстрировало признаки восстановления. Несмотря на ослабление воздействий режимов самоизоляции, динамика глобального спроса продолжала оказывать влияние на экспортно-ориентированные регионы, особенно на регионы, экспортирующие природные ресурсы. При том, что в апреле-мае 2020 года шок, вызванный пандемией COVID-19, особенно сильно затронул две группы регионов – регионы, ориентированные на обрабатывающие отрасли, и сырьевые регионы – в регионах первой группы во втором полугодии 2020 года началось восстановление объемов производства. В регионах второй группы отмечается устойчивое падение промышленного производства в годовом выражении, причем лидируют в этом отношении Ямало-Ненецкий автономный округ и Ханты-Мансийский автономный округ (см. рисунок В3-2) (однако в 2021 году это объясняется высокой базой допандемического периода).

В первом квартале 2021 года промышленное производство в целом по России сократилось на 1,3% (к аналогичному периоду прошлого года), причем спад произошел в 31 регионе (по сравнению с 19 регионами за тот же период прошлого года). Наиболее значительный спад был зарегистрирован в Ненецком автономном округе (-14% вследствие спада в нефтегазовой отрасли), Карачаево-Черкесской Республике (-13,9%, прежде всего, из-за спада в обрабатывающих отраслях) и Сахалинской области (-13,5%, главным образом, в секторе добычи полезных ископаемых).

Рисунок В3-2. Сырьевые регионы по-прежнему демонстрируют отрицательный рост промышленного производства (в годовом выражении), что отчасти объясняется высокой базой допандемического периода.



Источник: Росстат.
Примечание: размер кружков отражает долю добывающей промышленности в ВРП; цветами обозначена доля обрабатывающей промышленности в ВРП (желтый = низкая, красный = высокая).

1.3 Платежный баланс: низкое сальдо счета текущих операций в первом квартале на фоне роста импорта товаров.

В 2020 году профицит счета текущих операций сократился по сравнению с 2019 годом примерно наполовину, что было связано с давлением со стороны упавших цен на нефть и пониженного мирового спроса на другие товары, которые являются основными статьями российского экспорта. В первом квартале 2021 года негативное влияние на счет текущих операций оказал уверенный рост импорта товаров, связанный с оживлением экономики. Чистый отток капитала в течение трех первых месяцев 2021 года оказался немного меньше, чем за тот же период прошлого года, несмотря на увеличение покупки чистых иностранных активов. России необходимо использовать свой потенциал в части экспорта «зеленой» продукции.

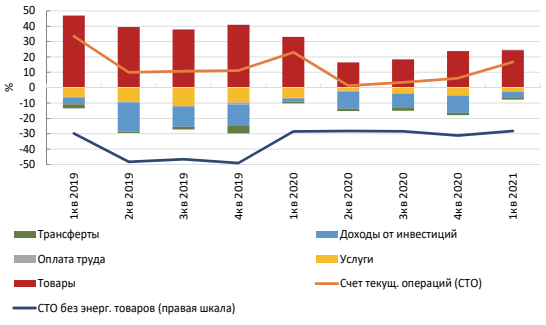
В 2020 году профицит счета текущих операций составил 33,9 млрд долларов США, т.е. примерно половину от показателя 2019 года (64,8 млрд долларов США, рисунок 23). Такое сокращение было в основном обусловлено ухудшением торгового баланса. В 2020 году Россия столкнулась с проблемой резкого ухудшения условий торговли, причиной которого были падение цен на нефть примерно на 32%, снижение мирового спроса на большинство экспортируемых товаров и услуг, повышенный уровень неопределенности и значительная волатильность финансовых рынков. Падение объемов импорта товаров и услуг (на 14,5 и 35,9 млрд долларов США, соответственно), обусловленное снижением реального эффективного курса рубля, сокращением ВВП и ограничениями на передвижение, не смогло компенсировать сокращение стоимости экспорта энергоресурсов (-90 млрд долларов США) и экспорта услуг (- 17,4 млрд долларов США).

Экспорт неэнергетических товаров вырос на 11,9% (к предыдущему году); при этом лидерами роста были золото, металлы и сельскохозяйственная продукция. Экспорт золота увеличился после того, как в апреле 2020 года Банк России прекратил покупку золота для пополнения международных резервов, что высвободило более значительный объем золота для экспорта. Если экспорт сельскохозяйственной продукции демонстрировал рост на протяжении всего периода пандемии (+19,6% к предыдущему году в 2020 году), то рост экспорта металлов возобновился только в четвертом квартале 2020 года, но за весь 2020 год в целом экспорт металлов сократился на 7% к предыдущему году. Основными предметами сельскохозяйственного экспорта были пшеница, растительное масло, и мясо. Если экспорт вырос, то динамика импорта сельскохозяйственных товаров и продуктов питания оставалась стабильной.

Пандемия внесла поправки в цели национального проекта «Международная кооперация и экспорт». В 2020 году стоимость неэнергетического экспорта без учета сырьевых товаров (золото, пшеница и т.д.) снизилась примерно до 145 млрд долларов США (со 154,5 млрд долларов США в 2019 году) при целевом показателе, равном 167 млрд долларов США. Причиной такого падения стало снижение стоимости промышленного экспорта, которая составила 119,5 млрд долларов США по сравнению со 136 млрд долларов США в 2019 году и целевом показателе 142 млрд долларов США, запланированном до начала пандемии. Такое снижение стоимости было во многом обусловлено более низким уровнем цен. Стоимость несырьевого сельскохозяйственного экспорта оказалась более устойчивой ударам пандемии и увеличилась с 24 млрд долларов США в 2019 году до 25 млрд долларов США в 2020 году.

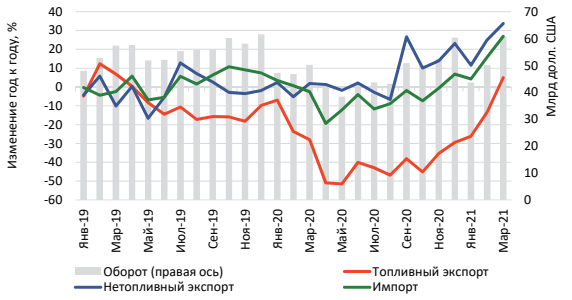
В целях учета воздействий пандемии и возможной волатильности цен была проведена актуализация национального проекта «Международная кооперация и экспорт». Теперь его целью является увеличение к 2030 году реального роста экспорта несырьевых неэнергетических товаров на 70% по сравнению с 2020 годом (ранее устанавливались целевые показатели в номинальном выражении). Достижение этой цели подразумевает, что в 2021-2030 годах ежегодный прирост объемов экспорта несырьевых неэнергетических товаров, в среднем, будет составлять, 5,4%.

Рисунок 23. В первом квартале 2021 года счет текущих операций укрепился (% ВВП)



Источник: Банк России.

Рисунок 24. Импорт и экспорт товаров достигли допандемических уровней



Источник: Федеральная таможенная служба РФ.

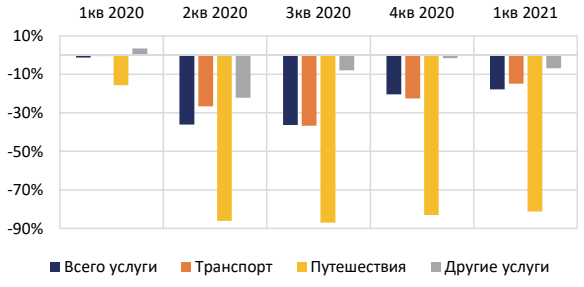
В 2020 году в процентном отношении больше всего сократились экспорт и импорт туристических услуг. Сокращение выездного туризма стало важным фактором поддержки внутреннего потребления домохозяйств в 2020 году.

Сокращение поступлений от экспорта энергоресурсов, волатильность финансовых рынков и рост геополитических рисков спровоцировали резкое увеличение оттока капитала в 2020 году (на 47,8 млрд долларов США больше, чем в 2019 году, когда отток капитала составил 22,1 млрд долларов США), что привело к снижению реального эффективного курса рубля. Главным фактором чистого оттока капитала стало сокращение внешних обязательств банковского и небанковского секторов. Повышенный уровень неопределенности и сокращение объема реинвестированной прибыли практически свели на нет приток ПИИ, который упал до 6,3 млрд долларов США по сравнению с 22,6 млрд долларов США в предыдущем году.

Что касается операций платежного баланса, то объем международных резервов сократился в 2020 году на 14,9 млрд долларов США, что было в значительной степени обусловлено продажами валюты в рамках бюджетного правила и платежами в счет погашения государственного долга. В условиях понижательного давления на поступления от экспорта, волатильности финансовых рынков, повышенного уровня неопределенности и роста геополитических рисков (особенно в третьем квартале 2020 года) реальный эффективный курс рубля снизился на 7,5% (к предыдущему году); однако в отсутствие бюджетного правила корректировка реального эффективного курса рубля в 2020 году могла быть гораздо значительнее с учетом снижения цен на нефть.

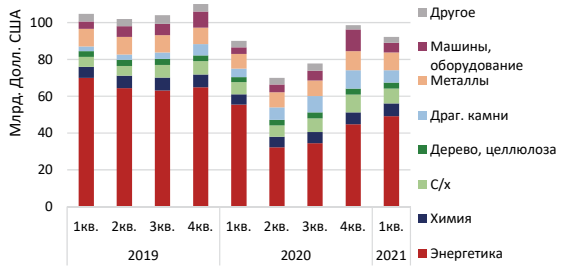
В первом квартале 2021 года на фоне уверенного восстановления импорта товаров и низких показателей экспорта топлива профицит счета текущих операций составил 16,8 млрд рублей, что почти на треть ниже уровня прошлого года (23 млрд долларов США). Торговый баланс составил 24,4 млрд долларов США, сократившись по сравнению с первым кварталом 2020 года (33,1 млрд долларов США) в связи с уверенным восстановлением импорта товаров. При том, что экспорт энергоресурсов оставался ниже уровней аналогичного периода прошлого года, экспорт неэнергетической продукции вырос (рисунки 25 и 26).

Рисунок 25. В первом квартале 2021 года экспорт услуг оставался на низком уровне



Источник: Банк России.

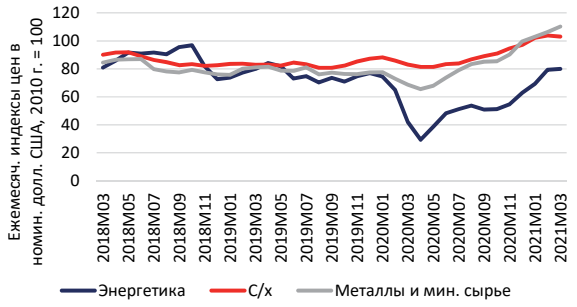
Рисунок 26. Энергетический экспорт оставался на низком уровне, а экспорт других групп сырьевых товаров показал рост



Источник: Федеральная таможенная служба РФ.

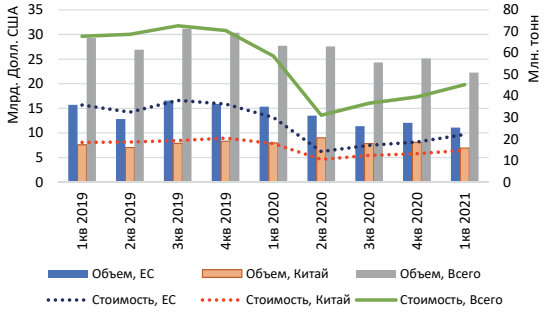
Стоимость энергетического экспорта снизилась на 36,4% (к предыдущему году) в 2020 году и на 11,5% (к аналогичному периоду прошлого года) за три первых месяца 2021 года. Поскольку к середине марта цена нефти марки Urals достигла 70 долларов США за баррель, низкие показатели стоимостного объема экспорта нефти в первом квартале 2021 года объясняются сокращением объемов экспорта, что связано с продолжающимися ограничениями на добычу в рамках соглашения ОПЕК+, и вероятно, удовлетворением внутреннего спроса (рисунок 27). В первом квартале 2021 года экспорт нефти сократился на 22,6% к аналогичному периоду

Рисунок 27. Цены на сырьевые товары восстановились …



Источник: Всемирный банк ('Pink Sheets').

Рисунок 28. Рост стоимости экспорта нефти в первом квартале 2021 года оказался ниже ожиданий



Источник: Федеральная таможенная служба РФ.
Примечание: показан экспорт сырой нефти (ТН ВЭД 2709.

прошлого года в стоимостном выражении (-26,3% в страны ЕС и -17,3% в Китай). В стоимостном выражении экспорт нефти сократился в 2020 году на 40,6% к предыдущему году, а по физическому объему – на 11,1%, что было в значительной степени обусловлено сокращением экспорта в ЕС (рисунок 28).

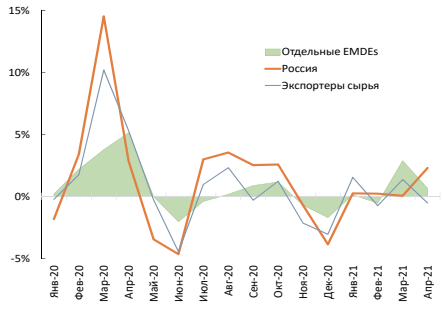
В первом квартале 2021 года стоимостной объем импорта товаров вырос на 12,3% к аналогичному периоду прошлого года, а общий объем экспорта сократился на 2% к аналогичному периоду прошлого года. Почти половина импорта товаров приходится на машины и оборудование, ввоз которых увеличился за два первых месяца 2021 года на 16,2% к аналогичному периоду прошлого года, что отражало оживление инвестиционного спроса. Другой важной статьей импорта является химическая (в основном, фармацевтическая) продукция: ее импорт из стран за пределами СНГ вырос за два первых месяца 2021 года на 23% к аналогичному периоду прошлого года.

Несмотря на увеличение покупки чистых иностранных активов, чистый отток капитала в течение трех первых месяцев 2021 года составил 12,0 млрд долларов США, что немного меньше, чем за аналогичный период прошлого года (14,7 млрд долларов США). Рост геополитической напряженности привел к сокращению чистых иностранных обязательств государственного сектора. Доля иностранных инвесторов среди держателей облигаций федерального займа (ОФЗ) упала примерно до 20% по сравнению с 23,3% в начале 2021 года. Международные резервы увеличились на 5,0 млрд долларов США – в основном, за счет покупки иностранной валюты в рамках бюджетного правила в связи с тем, что цены на нефть превысили заложенную в бюджете цену отсечения.

Рост цен на нефть, стабилизация числа новых случаев COVID-19 и принятый в США пакет мер налогово-бюджетного стимулирования, благодаря которым появилась надежда на более быстрое восстановление мировой экономики, способствовали укреплению рубля в первом квартале 2021 года. С учетом роста нефтяных доходов 15 января 2021 года Банк России возобновил покупку иностранной валюты, приостановленную в марте 2020 года[13]. Покупка валюты была приостановлена вслед за повышением уровня неприятия риска на мировых финансовых рынках, ростом волатильности обменного курса и обвалом цен на нефть. В январе-марте 2021 года средняя цена нефти марки Urals составила 59,8 доллара США за баррель при заложенной в бюджете цене отсечения в размере 43,3 доллара США за баррель. В общей сложности, с января до начала мая Банк России купил валюту в рамках бюджетного правила на 485,7 млрд рублей (6,4 млрд долларов США). Начиная с апреля, доли доллара и евро в структуре ФНБ были сокращены в пользу японской йены и китайского юаня. Несмотря на рост геополитической напряженности, глобальный

[13] С 10 марта Банк России прекратил покупку иностранной валюты и стал проводить упреждающую продажу валюты из средств Фонда национального благосостояния (ФНБ) в рамках бюджетного правила. Кроме того, 19 марта Банк России объявил о вводе в действие механизма дополнительной продажи валюты на внутреннем рынке. Если цена российской нефти маркерного сорта (Urals) упадет ниже 25 долларов США за баррель, Банк России будет продавать валюту для компенсации недополученной выручки от экспорта нефти, газа и нефтепродуктов.

Рисунок 29. Рубль укрепился в первом квартале 2021 года (квартал к кварталу)



Источник: Банк России.

рост неприятия риска к странам EMDE (см. раздел Глобальная экономическая активность) в середине февраля и возобновление покупки валюты в рамках бюджетного правила, рубль укрепился к доллару США на 2,5% (квартал к кварталу) (рисунок 29). Реальный эффективный курс рубля повысился на 1,9% (квартал к кварталу). В апреле на фоне роста геополитической напряженности рубль подешевел к доллару США на 2,2%.

Россия может более полно использовать свой потенциал в части экспорта «зеленой» продукции. В условиях, когда в мировой экономике происходят процессы экологизации, экспорт экологически чистой продукции может сыграть более значимую роль в диверсификации экспорта России, которая является крупным экспортером энергоресурсов. С учетом того, что мир идет по пути декарбонизации, перед Россией стоит задача разработки стратегии развития энергетики и экспорта, которая ориентирована на будущее и стимулирует технологические преобразования и инвестиции. Россия имеет большую площадь лесов, что дает ей безусловное преимущество с точки зрения запасов сырьевых ресурсов для биоэнергетики. Проведенные исследования позволяют предположить, что Россия может стать конкурентоспособным экспортером оборудования для возобновляемой энергетики[14].

К числу «зеленых» или экологических относятся: товары, экологически безопасные при использовании или потреблении; заменители, производство которых наносит относительно меньший ущерб окружающей среде; товары, которые активно способствуют устранению или уменьшению ущерба окружающей среде. При том, что на международном уровне пока нет консенсуса относительно перечня таких товаров, в качестве универсальной отправной точки можно использовать классификацию, которая была разработана ОЭСР (164 наименования) и называется «Виды деятельности по производству товаров и услуг для измерения, предотвращения, ограничения, минимизации или устранения ущерба водной, воздушной и почвенной среде, а также проблем, связанных с отходами, шумом и экосистемами»[15]. Принятая в 2012 году Владивостокская декларация АТЭС уже довольно давно сделала шаг в этом направлении, установив для государств-членов обязанность снизить тарифы для экологических товаров 54 наименований до уровня 5 процентов и менее. Необходима либерализация торговли экологическими товарами, чтобы облегчить доступ предприятий и потребителей к важнейшим экологическим технологиям.

Самыми крупными экспортерами экологических товаров являются Китай, Германия, США и Япония, на долю которых в совокупности приходится почти половина мирового экспорта. С 2010 по 2019 годы объем международной торговли экологическими товарами вырос на 29,2%, а ее доля в мировой торговле увеличилась с 7,8% до 8,2%. В экспорте экологических товаров самая большая доля приходится на товары, связанные с возобновляемой энергетикой, которые также демонстрируют наиболее высокие темпы роста, прежде всего, за счет солнечных батарей[16].

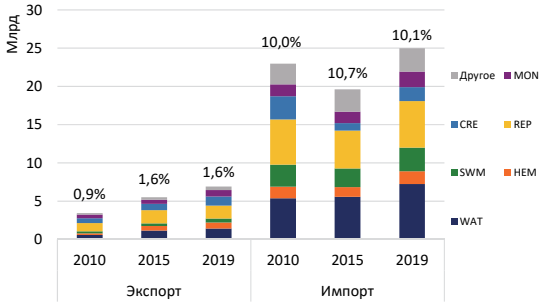
[14] IRENA. 2017. REMAP 2030: Renewable Energy Prospects for the Russian Federation. Working Paper, April 2017, p. 27.

[15] Экологические товары определяются в соответствии с классификацией ОЭСР (OECD 2014) и кодируются с использованием 6-значных кодов ГС. Ввиду отсутствия определения и классификации сектора, согласованных на международном уровне, а также применения классификации по номенклатуре Гармонизированной системы (ГС), не учитывающей конечное потребление товаров, в определении экологических товаров существуют некоторые ограничения.

[16] Более подробная информация приведена в работе Garsous, G. 2019. “Trends in policy indicators on trade and environment”, OECD Trade and Environment Working Paper 2019/02.

Российский экспорт экологических товаров показал небольшой рост: в 2019 году он составил 1,6% от общего объема экспорта (6,9 млрд долларов США или 3,4% неэнергетического экспорта) по сравнению с 0,9% (2,6%) в 2010 году. Однако импорт экологических товаров по-прежнему намного превышает их экспорт (рисунок 30). Основную часть российского экспорта экологических товаров составляют относительно простые товары, которые используются, главным образом, в качестве исходных ресурсов или заменителей (например, стальные изделия или конструкции). В таблице 1 представлены наиболее высокотехнологичные предметы российского экспорта; объем экспорта этих товаров остается крайне незначительным, и существует возможность для диверсификации экспорта за счет технологически более сложной продукции (врезка 4).

Рисунок 30. Импорт экологических товаров превышает их экспорт



Источник: Comtrade, OECD 2014.
Примечания: CRE = более чистые или ресурсосберегающие технологии и товары; HEM = рациональное использование тепла и энергии; MON = оборудование для экологического мониторинга, анализа и оценки состояния окружающей среды; REP = энергоустановки на базе возобновляемых источников энергии; SWM = системы обработки и удаления твердых и опасных отходов и регенерации отходов; WAT = обработка сточных вод и очистка питьевой воды.

Таблица 1. Существующий российский экспорт сложных (по индексу PCI) экологических товаров (ЭТ)

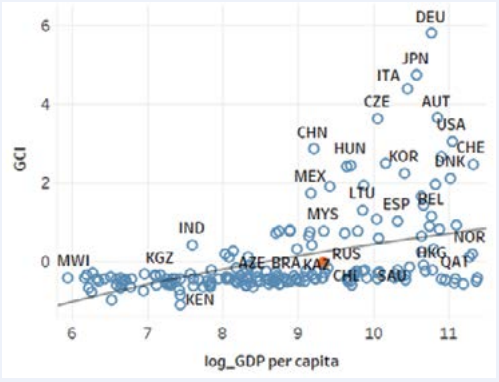
Код ГС	Категория ЭТ	Название товара	Экологическая функция	Доля в российском экспорте ЭТ	Рост стоимости экспорта в 2015-2019 гг.	Значение индекса
847989	SWM	Прочие машины и механические приспособления	Машины и приспособления, предназначенные для целого ряда направлений природоохранной деятельности, включая обработку и удаление отходов, обработку сточных вод, производство питьевой воды и рекультивацию земель.	2,0%	19,5%	3,9
903180	MON	Прочие измерительные или контрольные приборы	Приборы для измерения, регистрации, анализа и оценки образцов окружающей среды	4,0%	15,3%	2,9
901390	REP	Прочие части и принадлежности оптических инструментов	Гелиостаты солнечных электростанций для отражения солнечного света на приемник концентрированной солнечной энергии.	1,3%	4,9%	2,8
841480	APC	Воздушные компрессоры, колпаки	Установки для кондиционирования воздуха. Откачка или вытяжка загрязненного воздуха, коррозионных газов или пыли.	1,1%	9,0%	2,7
850440	REP	Прочие статические преобразователи	Преобразователи солнечной энергии в электрическую.	1,4%	3,8%	2,6

Источник: UN Comtrade; классификации ЭТ, используемые АТЭС и ОЭСР.

Врезка 4 Россия может более полно использовать свой потенциал с целью расширения экспорта «зеленой» продукции

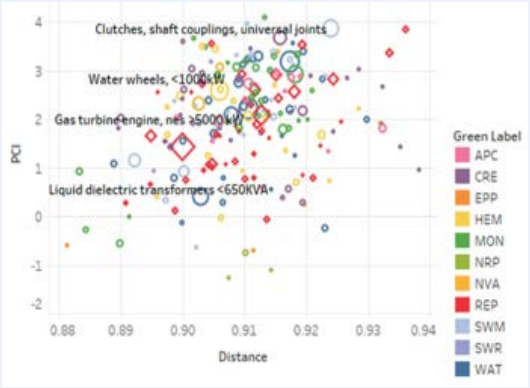
В настоящей врезке представлен краткий обзор потенциальных преимуществ России как производителя и экспортера «зеленой» продукции. С помощью методики оценки пространства товаров и показателей экономической сложности и близости (расстояние)[а] можно определить, «зеленые» товары, которые имеют все шансы на то, чтобы стать для России конкурентоспособной экспортной продукцией. По Индексу «зеленой» сложности (GCI) – целью которого является определение способности стран быть конкурентоспособными (RCA>1) экспортерами «зеленых», технологически сложных товаров – Россия имеет довольно низкую оценку по сравнению с уровнем своих доходов, но все же опережает других крупных экспортеров нефти (рисунок 4-1).

Рисунок B4-1. По индексу GCI Россия имеет низкую оценку по сравнению с уровнем своих доходов, но все же опережает других крупных экспортеров углеводородов



Источник: Comtrade, OECD 2014.

Рисунок B4-2. В непосредственной близости от «существующих знаний» экспортной корзины России есть сложные экологические товары



Источник: расчеты на основе Атласа экономической сложности Гарвардского университета.

Примечания: APC = борьба с загрязнением воздуха; CRE = более чистые и ресурсосберегающие технологии и товары; EPP = экологически предпочтительные товары с учетом их конечного потребления или способа удаления после потребления; HEM = рациональное использование тепла и энергии; MON = оборудование для экологического мониторинга, анализа и оценки состояния окружающей среды; NRP = охрана природных ресурсов; NVA = снижение шумового и вибрационного воздействия; REP = энергоустановки на базе возобновляемых источников энергии; SWM = системы обработки и удаления твердых и опасных отходов и регенерации отходов; SWR = очистка или рекультивация земель и водоемов; WAT = обработка сточных вод и очистка питьевой воды.

Товары, указанные на рисунке B4-2, находятся в непосредственной близости от «существующих знаний»[6] (что оценивается по экспортным возможностям), и, значит, могут способствовать рентабельному (сложному) участию в «зеленой» экономике. Однако зарождающаяся «зеленая» промышленность сталкивается с серьезными проблемами, такими, как, например, требование локализации компонентов, используемых в источниках возобновляемой энергии. Кроме того, правительство приняло решение о сокращении ассигнований на государственную программу поддержки «зеленой» генерации на 22% (до 313 млрд рублей), что еще больше ограничивает развитие производства оборудования для «зеленой» энергетики.

а См. работы Mealy and Teytelboym 2020; Hildago and Hausmann 2009; Hausmann et al. 2014.

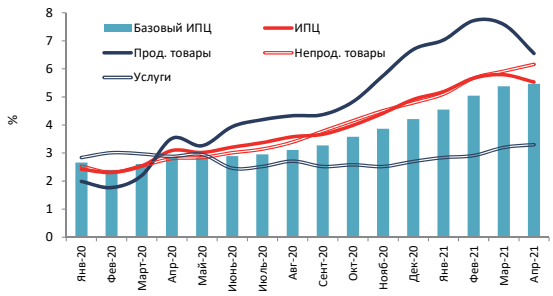
б Ось X показывает «расстояние», по которому оценивается близость товара к существующим экспортным возможностям; используя показатель, впервые введенный в работе Hidalgo et al. (2007), можно оценить, насколько тесно данный товар связан с текущим набором производственных возможностей страны, и рассчитать среднее «расстояние» между товаром j и всеми товарами, которые могут быть конкурентоспособными предметами экспорта страны с в настоящее время.

1.4 Денежно-кредитная политика: Банк России взял курс на ужесточение и переходит к нейтральной денежно-кредитной политике

Денежно-кредитная политика Банка России по-прежнему осуществлялась в соответствии с режимом таргетирования инфляции. На фоне преобладания проинфляционных факторов Банк России начал переход к нейтральной денежно-кредитной политике, повысив ключевую ставку в марте и апреле в общей сложности на 75 базисных пунктов до 5%. Денежно-кредитная политика предусматривала сохранение краткосрочных процентных ставок на уровне, близком к ключевой ставке. Денежно-кредитные условия оставались мягкими. Проинфляционные факторы со стороны спроса и предложения подстегнули рост общего индекса потребительских цен (ИПЦ): в апреле годовая инфляция составила 5,5%. Инфляционные ожидания домохозяйств и ценовые ожидания предприятий выросли по сравнению с уровнем до пандемии и остаются повышенными.

Динамика инфляции продолжала развиваться под влиянием большого количества факторов, среди которых преобладают проинфляционные факторы. С конца 2020 года годовая потребительская инфляция (ИПЦ) превысила целевой ориентир Банка России, равный 4%. В апреле рост ИПЦ замедлился до 5,5%, г/г, по сравнению с 5,8%, г/г, в марте преимущественно из-за высокой базы предыдущего года (рисунок 31). Годовая инфляция ускорилась в большинстве российских регионов и составила от 2% до 8%. Ускорение инфляции было обусловлено целым рядом факторов – как со стороны спроса, так и предложения. Восстановление потребительского спроса стало проинфляционным фактором из-за ограничений со стороны предложения. Основным проинфляционным фактором со стороны предложения является увеличение затрат производителей товаров и поставщиков услуг, вызванное глобальными и местными проблемами с функционированием цепочек поставок, требованиями санитарно-эпидемиологической защиты, обесценением рубля, а также сохраняющимися ограничительными мерами.

Рисунок 31. Годовая потребительская инфляция (ИПЦ) по-прежнему превышает целевой ориентир Банка России



Источник: Росстат.

Наибольший вклад в рост общего ИПЦ по-прежнему вносило ускорение продовольственной инфляции, хотя она снизилась до 6.6%, г/г, с 7,6%, г/г, в марте. Рост продовольственной инфляции был обусловлен обесценением рубля, ростом мировых цен на продовольствие, а также более низким урожаем некоторых сельскохозяйственных культур. Принятые правительством меры, в частности введение предельных розничных цен на некоторые продукты питания, квот на экспорт ряда товаров, предоставление субсидий производителям, а также стимулов в рамках программ развития производства продуктов питания, сдерживали рост цен на некоторые товары (врезка 5). Между тем непродовольственная инфляция и инфляция в сфере услуг продолжали ускоряться. В апреле рост цен на непродовольственные потребительские товары составил 6,2%, г/г. По сравнению с предыдущим месяцем, больше всего выросли цены на строительные материалы, табачные изделия, телерадиотовары. Инфляция в сфере услуг ускорилась до 3,3%, г/г, что стало отражением ослабления ограничений, связанных с COVID-19, и роста спроса на услуги, в т.ч. в секторах, сильнее всего затронутых ограничительными мерами, в частности, в туристической отрасли. В апреле базовый ИПЦ (который рассчитывается без учета изменения цен на продовольствие и бензин) составил 5,5%, г/г.

Врезка 5 Продовольственная инфляция оказывает давление на внутреннее потребление

Цены на продукты питания в России росли быстрее, чем общая инфляция, с марта 2020 (рисунок B5-1). Это негативно влияло на положение малоимущих домохозяйств, поскольку их реальные располагаемые доходы в 2020 году сократились на 3,5%. Наиболее существенно выросли цены на сахар, яйца, крупы и бобовые, овощи и фрукты. Подушевое потребление круп, растительного масла и сахара составляет относительно небольшую долю в продовольственной потребительской корзине среднестатистического россиянина (16%), однако в потреблении малообеспеченного населения на эти продукты приходится более существенная часть. Наименее обеспеченные граждане (относящиеся к нижней децильной группе) расходуют на продукты питания 45% своих доходов – почти в 2,5 раза больше, чем самые состоятельные граждане, относящиеся к верхней децильной группе.[a] Уровень продовольственной инфляции, как правило, выше в тех российских регионах, которые имеют меньшую степень связности, где больше доля бедного населения, и которые сильнее подвержены существенным погодным и климатическим рискам (рисунок B5-2). В то же время в Москве, например, цены на продукты питания растут примерно таким же темпом, как и общая потребительская инфляция.

Рисунок B5-1. В России цены на продовольственные товары с марта 2020 года растут быстрее, чем общий индекс цен (год к году)

Источник: Росстат.

Рисунок B5-2. Темпы продовольственной инфляции неравномерны по территории России (февраль 2021 г., год к году)

Источник: Росстат.

Несмотря на существенные меры государственной поддержки и улучшение приоритизации мер государственной политики, отечественное производство основных видов агропродовольственной продукции, призванное стимулировать увеличение предложения до уровней, наблюдавшихся до введения российского продовольственного эмбарго, растет медленными темпами. Со времени введения в 2014 году запрета на ввоз в Россию продовольственных товаров из некоторых стран (преимущественно стран Запада), значения индекса продовольственных цен в России в среднем на 10% превышали европейские показатели и на 3% - показатели в остальном мире. В то же время наблюдаются различия в темпах роста индексов цен товаропроизводителей: с 2015 года цены российских производителей, по-видимому, растут заметно медленнее, чем в сопоставимых странах, что потенциально может подрывать прибыльность производителей. Различия в темпах роста потребительских цен и цен производителей в России и мире могут быть связаны с двумя основными факторами – особенностями внутренних поставок и агропродовольственной политикой. Усиление стратегического акцента на конкурентоспособности агропродовольственного сектора с целью стимулирования роста производительности и прибыльности производителей может приводить к более высоким результатам для отечественных производителей и потребителей.

Глобальная система продовольственной безопасности призвана обеспечивать всех людей в мире безопасными и доступными продуктами питания. В то же время она зависит от стабильности мировых рынков продовольствия и от экономической доступности продуктов питания на уровне домохозяйств, особенно в менее развитых странах. На протяжении последнего десятилетия Россия увеличивала поставки зерна на мировой рынок, наращивая свой экспорт. Чтобы поддерживать обеспечение глобальной продовольственной безопасности, российская сельскохозяйственная политика должна способствовать стабильности и предсказуемости мировых рынков зерна. Введение ограничений на экспорт (запретов, квот, тарифов) в периоды роста мировых цен усиливает нестабильность мировых рынков зерна и не является самым эффективным способом решения проблемы роста внутренних цен.

В ответ на ускорение продовольственной инфляции российское правительство приняло ряд мер. Они предусматривали введение предельных розничных цен на социально значимые продукты питания, ограничение экспорта ряда основ-

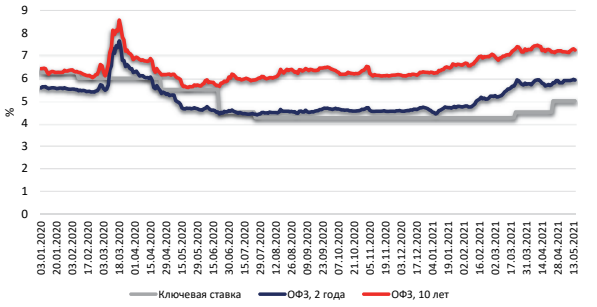
ных товаров и/или предоставление субсидий производителям важнейших продовольственных товаров. Подобные регуляторные меры привлекательны с политической точки зрения, поскольку они, как представляется, обеспечивают немедленную помощь людям и ставят во главу угла российских потребителей. Однако, несмотря на политическое значение таких мер внутри страны, они искажают экономическую конъюнктуру и дорого обходятся бюджету. Более правильным подходом была бы организация программ адресной социальной помощи, учитывающих специфические особенности страны и социальные нормы, которые поспособствуют облегчению положения наиболее уязвимых групп населения. (третья часть основного доклада посвящена экономически эффективным системам социальной защиты).

а Согласно данным Росстата.

Инфляционные ожидания населения на предстоящие 12 месяцев и ценовые ожидания корпоративного сектора на следующие три месяца[17] оставались повышенными. В апреле инфляционные ожидания домохозяйств существенно повысились и достигли 11,9% по сравнению с уровнем в 7,9% до пандемии, что было преимущественно обусловлено ростом цен на некоторые товары, а также ослаблением рубля в конце марта и начале апреля. Ценовые ожидания корпоративного сектора выросли с 18,1% до 25% вследствие восстановления спроса; при этом сохраняются высокие ожидания относительно роста себестоимости.

Банк России взял курс на ужесточение и ускоряет переход к нейтральной[18] денежно-кредитной политике. Темп восстановления экономики становится все более устойчивым. Быстрое восстановление спроса приводит к устойчивому инфляционному давлению, которое усиливается с учетом ограничений со стороны предложения. На фоне этих факторов Банк России в марте-апреле повысил ключевую ставку в общей сложности на 75 базисных пунктов (б.п.) до 5% - нижней границы диапазона нейтральной ключевой ставки (рис. 32). Повышение ключевой ставки должно повысить привлекательность банковских депозитов и защитить покупательную способность сбережений. В конце апреля максимальная процентная ставка по рублевым депозитам составляла 4,7%,[19] что ниже уровня инфляции. Текущая денежно-кредитная политика предполагает сохранение краткосрочных процентных ставок (например, ставки однодневных депозитов) на уровне, близком к ключевой ставке.

Рисунок 32. Банк России начал переход к нейтральной денежно-кредитной политике



Источник: Банк России.

Денежно-кредитные условия остаются мягкими с учетом временных лагов[20] денежно-кредитной политики. Мягкие денежно-кредитные условия способствуют наращиванию кредитования. Сохраняющийся рост кредитования оказывает весомую поддержку потребительскому спросу, что создает инфляционное давление. Кроме ключевой ставки, на динамику кредитования существенно влияют осуществляемые правительством и Банком России программы льготного кредитования и предоставления частичных кредитных гарантий, предназначенные для МСП и предприятий наиболее пострадавших отраслей, а также действующие регуляторные послабления. На фоне решения Банка России о более раннем, чем ожидалось, возвращении к нейтральной

[17] Итог ответов предприятий на вопрос «собирается ли ваша компания повышать цены в течение трех ближайших месяцев», который отражает преобладание ожиданий изменения цен.

[18] Банк России оценивает диапазон номинальной нейтральной ключевой ставки в 5-6%. Нейтральная ключевая ставка не замедляет и не ускоряет инфляцию по отношению к таргету регулятора, равному 4%.

[19] Согласно результатам мониторинга Банком России максимальных процентных ставок по рублевым депозитам десяти кредитных организаций, привлекающих во вклады наибольший объем денежных средств физических лиц.

[20] «Временной лаг» определяется как временная зависимость между рядом мер денежно-кредитной политики и рядом эффектов, к которым приводят эти меры. Временной лаг в среднем составляет от *трех до шести* месяцев.

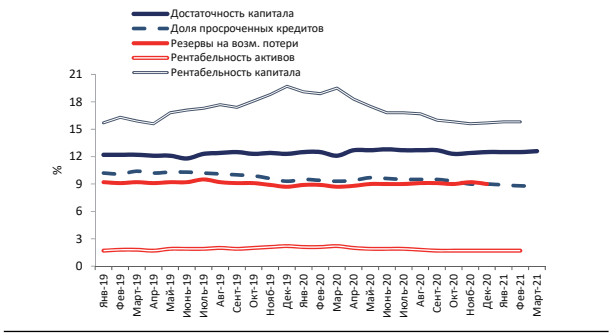
денежно-кредитной политике (повышение ключевой ставки 23 апреля) доходности краткосрочных и среднесрочных облигаций федерального займа (ОФЗ) увеличились, в то время как доходности долгосрочных ОФЗ снизились под влиянием ослабления санкционных рисков и снижения доходностей казначейских облигаций США.

1.5 Финансовый сектор: в первый год пандемии банковский сектор России в основном сохранял устойчивость, хотя среднесрочные последствия COVID-19 еще предстоит увидеть

Российский банковский сектор выдерживает давление, обусловленное пандемией COVID-19 и сопутствующим экономическим спадом, благодаря ответным мерам, принятым Правительством РФ и Банком России. Постепенное восстановление экономики и государственные программы поддержки кредитования поддержали рост кредитной активности. Показатели достаточности капитала всей банковской системы в основном оставались стабильными, чему способствовали меры регуляторного послабления. Хотя постепенное восстановление экономики может повысить качество активов банков и улучшить среду для их деятельности, отмена регуляторных послаблений может негативно отразиться на качестве активов, рентабельности и капитализации банков. Однако, учитывая сдержанные оценки Банка России в отношении ожидаемых кредитных потерь и уверенный рост кредитования, предполагается, что эффект отмены послаблений будет умеренным. Банковский сектор в целом сумел сохранить устойчивость в первый год пандемии и может остаться стабильным в течение 2021 года, если не произойдет ухудшения экономической ситуации или дальнейшего усиления геополитической напряженности. Последние санкции против суверенного долга России не угрожают финансовой стабильности страны вследствие существенного объема макрофискальных резервов и относительно небольшой доли иностранных инвесторов среди держателей российского государственного долга, которая может быть компенсирована за счет отечественных инвесторов.

Благодаря принятию ответных мер и введению регуляторных послаблений ключевые показатели кредитного риска и рентабельности российских банков в целом оставались стабильными (рисунок 33). Регуляторные послабления в отношении формирования резервов на возможные потери по ссудам, предоставленные Банком России в начале пандемии, дают банкам право не признавать кредиты реструктурированными и отсрочить формирование резервов на возможные потери по ссудам до 1 апреля 2021 года по корпоративным кредитам и до 1 июля 2021 года по кредитам физическим лицам и МСП. По состоянию на апрель 2021 года показатель достаточности капитала составил 12,6% (при нормативном минимуме в 8%). Доля проблемной задолженности осталась практически неизменной и составляет около 9%, поскольку банки воспользовались предоставленными регуляторными послаблениями. Прибыль банковского сектора показывает признаки восстановления на фоне уверенного роста кредитования, стимулируемого государственными программами поддержки кредитования и улучшением экономических условий. В первом квартале 2021 года чистая прибыль банковского сектора составила 578 млрд. рублей (7,7 млрд. долл. США), что выше показателя, зафиксированного за тот же период 2020 года (528 млрд. рублей (7 млрд. долл. США)) даже с учетом окончания действия регуля-

Рисунок 33. Ключевые показатели кредитного риска и рентабельности банков в целом оставались стабильными



Источник: Банк России.

торных послаблений, когда к 1 апреля 2021 года должны быть в полном объеме сформированы резервы по реструктурированным корпоративным кредитам. Следовательно, показатели рентабельности активов (ROA) и рентабельности капитала (ROE) составили соответственно 1,7%[21] и 15,8%.[22] Уровень ликвидности в банковском секторе оставался стабильным; при этом высоколиквидные активы определяются как наличные деньги и приравненные к ним средства; средства, размещенные на короткий срок на счетах в банках; а также государственные долговые ценные бумаги, не обремененные залогом) на конец второго месяца 2021 года составляли примерно 20% от общего объема активов сектора и покрывали 28% средств клиентов на счетах банков.

Тенденции кредитования оставались положительными во всех сегментах на фоне зарождающегося процесса восстановления экономики, низких процентных ставок и реализации программ государственной поддержки. В марте объем кредитов, выданных корпоративному сектору, вырос на 9% год к году благодаря программам государственной поддержки пострадавших отраслей и системообразующих предприятий, а росту розничного кредитования способствовала программа льготных ипотечных кредитов, запущенная правительством в апреле 2020 года. Объем кредитования МСП в марте вырос на 22,3%, год к году, - тоже в основном благодаря осуществлению государственных программ.

Судя по тенденциям в области реструктуризации кредитов, на настоящий момент кредитные потери банков, по-видимому, удается держать под контролем. Согласно данным Банка России, с начала пандемии было реструктурировано 11% от общего кредитного портфеля банков (на сумму более 7,4 трлн. рублей в номинальном выражении), включая 14% от общего количества кредитов, выданных крупным корпоративным заемщикам, 15% от общего количества кредитов МСП и 4% кредитных договоров физических лиц. 64% от общего количества реструктурированных корпоративных кредитов пришлось на три сектора – нефтегазовую отрасль, строительство и недвижимость и металлургию. Почти половина от общего количества реструктурированных кредитов МСП пришлась на предприятия в сфере недвижимости и строительства, 15% на торговые предприятия и 7% на предприятия гостиничного бизнеса и общественного питания – т.е. на отрасли, которые сильнее всего пострадали от пандемии. В начале года Банк России заявил, что, по его оценкам, только 20-30% банковских кредитов, реструктурированных в результате пандемии, будут признаны проблематичными, что потребует формирования в текущем году дополнительных резервов в размере примерно 2% от общего кредитного портфеля банков. Как представляется, для большинства банков это будет вполне посильной нагрузкой, хотя некоторые небольшие банки потенциально могут столкнуться с трудностями.

Продолжающийся двузначный рост ипотечного кредитования, поддерживаемый государственной программой льготной ипотеки,[23] на настоящий момент не привел к увеличению доли проблемных ипотечных кредитов, но риск этого, возможно, растет. С момента запуска в прошлом году государственной ипотечной программы банки выдали 450,000 кредитов на общую сумму 1,3 трлн. рублей (17,4 млрд. долл. США). При том, что качество ипотечных кредитов не показывает каких-либо признаков ухудшения (доля проблемных ипотечных кредитов в настоящее время составляет 3,4%), повышение спроса привело к перегреву рынка недвижимости в некоторых регионах. Кроме того, доступность жилья может снизиться из-за увеличивающегося разрыва между сокращающимися доходами населения и растущими ценами на жилье. Если цены на недвижимость будут продолжать расти при стагнации реальных располагаемых доходов домохозяйств, долговая нагрузка заемщиков по вновь выданным ипотечным кредитам увеличится. Это может повысить кредитные риски в банковской системе, если кредиторы ослабят стандарты оценки платежеспособности заемщиков для поддержания или стимулирования роста кредитования.

[21] По состоянию на 1 марта 2021 года (последние доступные данные).

[22] По состоянию на 1 марта 2021 года (последние доступные данные).

[23] Программа была введена в апреле 2020 года с целью поддержки строительной индустрии и покупателей жилья в условиях пандемии COVID-19 и впоследствии была продлена до 1 июля 2021 года. В рамках этой программы ставка по ипотечным кредитам на покупку жилья в новостройках (на сумму до 12 млн рублей (158 000 долл. США) в Москве и Санкт-Петербурге и до половины этой суммы в регионах) составляет не более 6,5%, а размер минимального первоначального взноса сокращается до 15%. При том, что в настоящее время ожидается принятие решения правительства о новом продлении программы льготной ипотеки, существует вероятность, что она будет по большей части прекращена и продолжится только в нескольких российских регионах с низким уровнем спроса.

Влияние нового раунда санкций США на финансовый сектор до настоящего времени было сдержанным, однако их дальнейшая эскалация может привести к дополнительному давлению. 15 апреля 2021 года США ввели новый набор санкций против России, которые запрещают американским финансовым учреждениям покупать на первичном рынке новые российские государственные облигации, номинированные в российских рублях или других валютах, выпущенные после 14 июня 2021 года Банком России, Фондом национального благосостояния (ФНБ) или Министерством финансов Российской Федерации (Минфин России). Также запрещено предоставлять ссуды в рублях или других валютах Банку России, ФНБ и Минфину России. Эти санкции стали аналогом запрета на участие в первичных размещениях российских государственных еврооблигаций, введенного США в августе 2019 года. Краткосрочные последствия новых санкций были ограниченными, так как они не угрожают финансовой стабильности вследствие того, что страна обладает существенными макрофискальными резервами, Банк России имеет большой потенциал для предоставления рынку при необходимости дополнительной ликвидности, а доля иностранных инвесторов среди держателей государственного долга России относительно невелика. Россия вряд ли столкнется с какими-либо проблемами с фондированием, поскольку внутренний спрос – со стороны как институциональных, так и розничных инвесторов – может компенсировать уход международных инвесторов с рынка.

Врезка 6 Регулирование экосистем Банком России

В апреле 2021 года Банк России опубликовал консультативный доклад о регулировании деятельности экосистем.[a] В России отмечается стремительный рост инновационных финансовых сервисов и финансовых услуг, оказываемых финтех-компаниями. Это привело к формированию на рынке крупных экосистем вокруг банков, которые охватывают электронную коммерцию, организацию путешествий и развлечений, страхование, а также широкий спектр других финансовых и нефинансовых услуг. Глобальные экосистемы появились на базе ведущих технологических компаний, обладающих большими массивами данных и обширной клиентской базой. Крупные технологические компании также расширяют линейки своих платформ и систем, начиная предлагать своим клиентам, среди прочего, и финансовые услуги. Банковские экосистемы представляют собой уникальную проблему для регуляторов в связи с тем, что они не вписываются ни в одну из существующих моделей регулирования финансовых рынков, поскольку объединяют в себе финансовые и нефинансовые услуги. Предлагаемые Банком России регуляторные меры нацелены на сохранение финансовой стабильности, создание равных условий для крупных и небольших игроков, стимулирование конкуренции и обеспечение надлежащей защиты прав потребителей. Согласно видению Банка России, предполагаемая структура российского рынка может включать в себя, как минимум, несколько крупных российских экосистем, конкурирующих друг с другом и с зарубежными компаниями, а также нишевых поставщиков и небольшие платформы, удовлетворяющие потребности клиентов за пределами экосистем и при этом соперничающие с компаниями-лидерами.

a «Экосистемы: подходы к регулированию»: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/119962/Consultation_Paper_eng_02042021.pdf

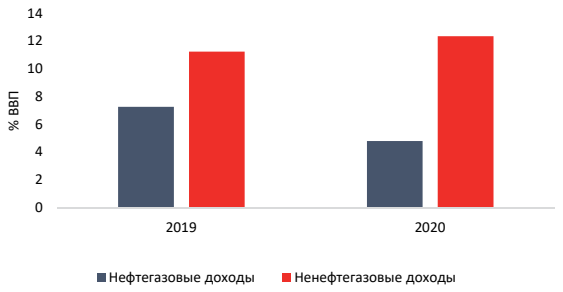
1.6 Бюджетная политика: в первом квартале состояние бюджета России улучшилось на фоне восстановления экономики

В 2020 году под воздействием шоков, вызванных пандемией, федеральный бюджет был исполнен с дефицитом в размере 4,1 трлн. рублей (3,8% ВВП), в то время как в 2019 году был зарегистрирован профицит в размере 1,9 млрд. рублей (1,8% ВВП). В 2020 году долг федерального правительства увеличился на 5,4% ВВП, однако уровень долговой нагрузки и расходы на обслуживание долга остались относительно небольшими по сравнению с сопоставимыми странами. В связи с увеличением долговой нагрузки на региональном уровне правительство приняло решение реструктурировать коммерческий долг регионов, который превышает 25% их собственных доходов, путем выделения субъектам федерации бюджетных кредитов. В первом квартале 2021 года состояние федерального бюджета улучшилось на фоне восстановления экономики. Ожида-

ется, что в краткосрочной перспективе бюджетная политика в России будет иметь проциклический характер, поскольку запланированная корректировка бюджета сопровождается отрицательным разрывом выпуска. Согласно оценкам, потери выпуска от консолидации бюджета в России будут выраженными: сокращение государственных расходов на 1% ВВП может привести к сокращению выпуска в диапазоне от 0,4% до 2%.

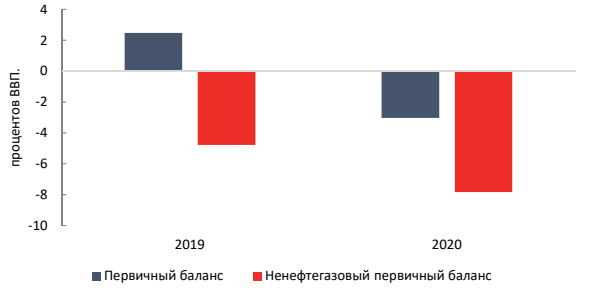
В 2020 году под влиянием шоков, вызванных пандемией, федеральный бюджет был исполнен с дефицитом в размере 4,1 трлн. рублей (3,8% ВВП), тогда как в 2019 году был зафиксирован профицит в 1,9 млрд. рублей (1,8% ВВП). Это произошло в результате увеличения расходов, обусловленного принятием мер в ответ на распространение пандемии и необходимостью поддержки экономики на фоне падения нефтегазовых доходов. В 2020 году нефтегазовые доходы сократились на 33,9%, год к году, в связи с обвалом нефтяных цен и сокращением добычи нефти (рисунок 34). Ненефтегазовые налоговые доходы на фоне ослабления рубля остались примерно на том же уровне, что и в 2019 году, а в реальном выражении они упали на 2%. Принятые правительством меры по противодействию пандемии COVID-19 и смягчению ее воздействия на экономику привели к увеличению первичных расходов на 26%, год к году (+4,6 трлн. рублей) – в основном за счет роста расходов на социальную политику (+2,4 трлн. рублей, год к году), национальную экономику (+1 трлн. рублей, год к году) и здравоохранение (+0.8 трлн. рублей, год к году). По сравнению с суммой, запланированной до пандемии, первичные расходы выросли примерно на 3,4 трлн. рублей (3,3% ВВП).

Рисунок 34. В 2020 году нефтегазовые доходы бюджета упали на 33,9% по сравнению с предыдущим годом



Источник: Федеральное казначейство России.

Рисунок 35. В 2020 году федеральный бюджет был исполнен с первичным дефицитом в размере 3% ВВП



Источник: Федеральное казначейство России.

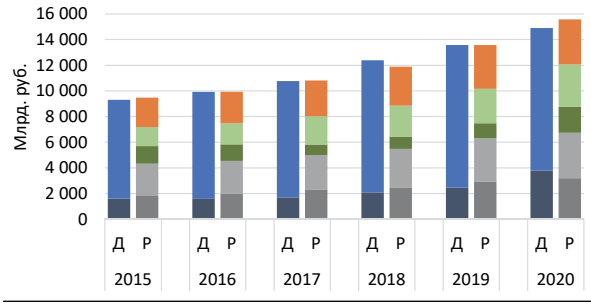
В 2020 году долг федерального правительства увеличился на 5,4% ВВП, однако уровень долговой нагрузки и расходы на обслуживание долга остались относительно небольшими по сравнению с сопоставимыми странами. Дефицит федерального бюджета в основном финансировался за счет выпуска облигаций внутреннего займа. В 2020 году долг федерального правительства, номинированный в рублях, вырос на 4,6 трлн. рублей и составил 14,8 трлн. рублей (14,3% ВВП). Эти долговые ценные бумаги преимущественно приобретались российскими инвесторами. При этом уровень долговой нагрузки остается значительно ниже, чем у других стран EMDE (где она составляет около 63% ВВП), равно как и объем расходов на обслуживание долга (1% ВВП по сравнению с 2% ВВП в странах EMDE).

В 2020 году расходы консолидированных бюджетов российских регионов достигли 15,6 трлн. рублей. Расходы региональных бюджетов росли быстрее, чем доходы, которые составили 14,9 трлн. рублей, несмотря на рекордно высокие объемы межбюджетных трансфертов. Расходы увеличились в годовом выражении на 14,8%. Этот рост был в основном обусловлен увеличением на 71,5% расходов на здравоохранение и на 23,6% - расходов на социальную политику. Между тем доходы консолидированных бюджетов регионов увеличились

лишь на 9,8%; они поддерживались в основном межбюджетными трансфертами, которые выросли на 53,9%. Налоговые и неналоговые доходы сократились на 2%, при этом поступления от налога на прибыль организаций (НПО) упали на 13%. В апреле-мае 2020 года общие доходы сократились на 11,6%; при этом сокращение налоговых и неналоговых доходов составило 25,8%, а сокращение поступлений НПО – на 32,7%.

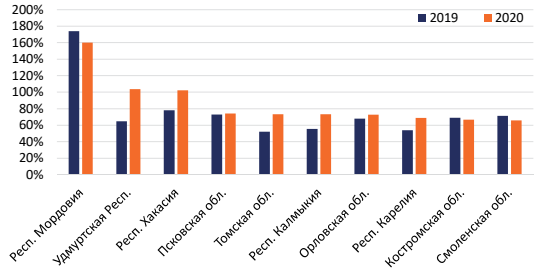
В результате кризиса бюджеты были исполнены с дефицитом в 57 регионах (по сравнению с 34 в 2019 году), что способствовало росту уровня долга регионов на 18,1% (рисунок 36). Однако общая долговая ситуация в регионах остается под контролем: в 2020 году консолидированный долг регионов составил 23,1% от объема доходов, а дефицит консолидированного бюджета – 0,6% по сравнению с 30,4% и 0,2%, соответственно, в 2015 году. В конце 2020 года дефицит консолидированных бюджетов российских регионов составил 676,5 млрд. рублей, в то время как в конце 2019 года был зафиксирован профицит в размере 4,7 млрд. рублей. Десять регионов с самыми дефицитными бюджетами обеспечили 72,6% от общего дефицита консолидированных бюджетов в 2020 году. В этой «десятке» выделяются Тюменская область, Ямало-Ненецкий автономный округ и Пермский край – в этих субъектах бюджеты стали дефицитными в 2020 году после профицита, зафиксированного в 2019 году. Долг регионов вырос с 2,1 трлн. рублей по состоянию на 1 января 2020 года до 2,5 трлн. рублей по состоянию на 1 января 2021 года. Общая долговая нагрузка (соотношение долга и собственных налоговых и неналоговых доходов) увеличилась с 19,2% в 2019 году до 23,1% в 2020 году, при этом самый резкий рост зафиксирован в Удмуртской Республике, Республике Хакассия, Кемеровской области и Тюменской области (рисунок 37). В целом, долговая нагрузка увеличилась немного больше у тех субъектов федерации, где она была ниже до пандемии (рисунок 38), поскольку эти регионы (с более высоким уровнем экономической активности) сильнее пострадали от удара пандемии и имели больше возможностей для увеличения долга. В апреле 2021 года было принято решение реструктурировать коммерческий долг регионов (с переоценкой на основе текущих рыночных ставок), который превышает 25% их собственных доходов, путем выделения субъектам бюджетных кредитов (по ставке 0,1%) со сроком погашения до 2029 года. При том, что это решение может быть оправданным с учетом того, что пандемия еще не закончилась, в то же время оно может послать неоднозначный сигнал регионам, придерживающимся более консервативной долговой политики. Во избежание этого правительство ввело еще один инструмент - бюджетные кредиты регионам (по более высокой ставке в 3%), которые будут выделяться регионам с более низким уровнем долговой нагрузки. Еще один возможный вариант – перечисление в 2021 году трансфертов общего назначения бюджетам субъектов РФ, менее подготовленных к борьбе с проблемами, сохраняющимися из-за пандемии.

Рисунок 36. В 2020 году бюджеты регионов стали дефицитными на фоне роста расходов; рост доходов поддерживался трансфертами



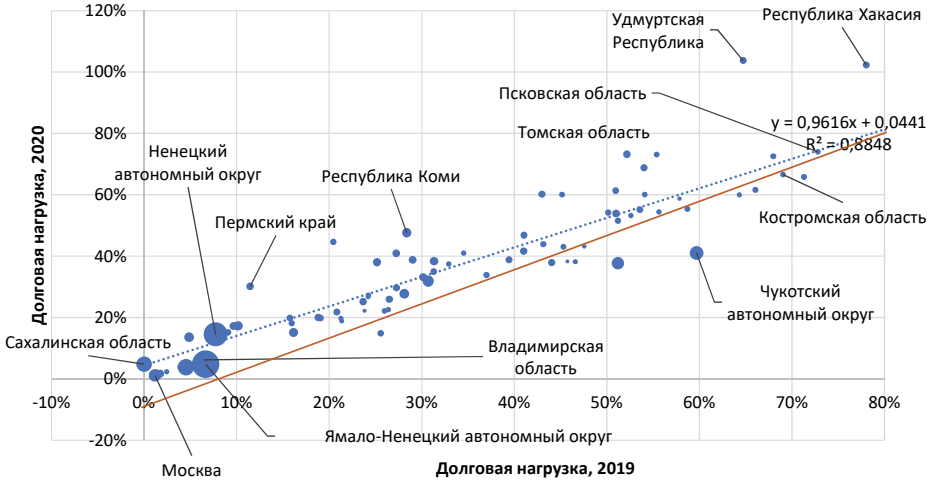
Источник: Минфин.

Рисунок 37. В ряде регионов из группы, лидирующей по уровню долговой нагрузки (соотношение долга и собственных налоговых и неналоговых доходов), в 2020 году зафиксирован резкий рост показателя



Источник: Минфин.

Рисунок 38. В среднем долговая нагрузка выросла немного больше в тех регионах, где уровень долга был ниже до пандемии



Источник: Минфин.

Примечания. Размер кружков отражает уровень ВРП на душу населения в 2019 году; Республика Мордовия исключена в связи с резко выделяющимся значением показателя.

В первом квартале 2021 года состояние федерального бюджета улучшилось на фоне восстановления экономики. В первом квартале 2021 года доходы федерального бюджета выросли год к году в результате увеличения ненефтегазовых доходов (преимущественно доходов от поступлений НДС). В то же время доходы от поступлений налога на прибыль организаций упали год к году почти на 18% в связи с тем, что суммы исчисленных налогов на прибыль за 2020 год были меньше. Несмотря на гораздо меньший объем расходов на здравоохранение, в первом квартале 2021 года первичные расходы федерального бюджета выросли на 13% к соответствующему периоду прошлого года, что объяснялось ростом расходов на государственное управление, социальную сферу, образование и жилищно-коммунальное хозяйство. Профицит федерального бюджета увеличился до 205 млрд. рублей по сравнению с 113 млрд. рублей за тот же период прошлого года. Объем заимствований федерального правительства в первом квартале 2021 года составил примерно 739 млрд. рублей. Экономические санкции, введенные в апреле, как ожидается, не окажут существенного влияния на российскую экономику и доступ к финансированию для целей бюджета РФ (см. подробнее в разделе «Финансовый сектор»). 20 апреля 2021 года Россия разместила два выпуска еврооблигаций на сумму 1,5 млрд евро (1,83 млрд долларов США) со сроком погашения в 2027 и 2036 годах, причем иностранные инвесторы проявили достаточно большой интерес к вложению средств в российские долговые инструменты, что было обусловлено их относительно высокой доходностью (доходность российских 15-летних облигаций составляет 2,65% по сравнению с доходностью 15-летних облигаций Германии в размере 0,15%) и низким уровнем госдолга в России.

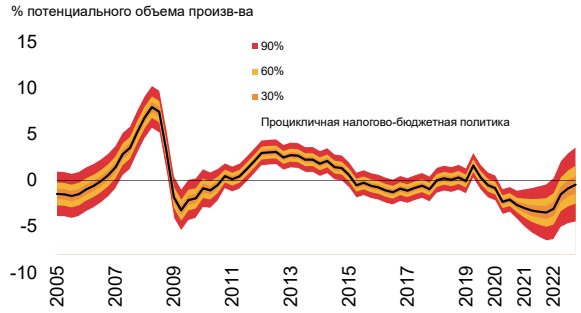
Ожидается, что в краткосрочной перспективе бюджетная политика России будет носить проциклический характер, поскольку запланированная корректировка бюджета сопровождается отрицательным разрывом выпуска. Для оценки цикличности бюджетной политики необходимо выполнить оценку разрыва выпуска для измерения фазы экономического цикла.[24] Измерение разрывов выпуска на национальном уровне – сложная задача, поскольку это ненаблюдаемая переменная. Оценка цикличности бюджетной политики также чувствительна к измерению разрывов выпуска. Тем не менее разрывы выпуска можно оценить с помощью целого ряда методов. Одномерные фильтры, с помощью которых обычно проводится разложение квартальных рядов данных о выпуске на трендовые и циклические компоненты, зачастую расширяют в многомерные филь-

[24] Разрыв выпуска отражает разность между уровнем фактического выпуска и его «потенциалом» - с приведением к масштабу потенциального выпуска. Положительный разрыв выпуска указывает на наличие избыточного спроса, когда экономика функционирует выше уровня, который может поддерживаться при полной занятости. Отрицательный разрыв выпуска, напротив, указывает на слабость спроса и наличие в экономике незадействованных мощностей.

тры, включающие показатели инфляции, безработицы, различные финансовые показатели, а также цены на сырьевые товары. Техники фильтрации позволяют отделить кратковременные отклонения от трендов, что наиболее важно для оценки цикличности бюджетной политики. В нижеприведенной врезке используется техника фильтрации с помощью многомерного фильтра, который включает в себя больше экономической информации, чем одномерные фильтры.[25]

Оценки разрыва выпуска для России сопряжены с неопределенностью, особенно в условиях пандемии, но, согласно прогнозам, в краткосрочной перспективе они останутся отрицательными. До пандемии доверительные интервалы вокруг оценочного значения разрыва выпуска в России указывали на то, что цикличность бюджетной политики нельзя легко оценить (рисунок 39). Однако после начала пандемии COVID-19 оценки разрыва выпуска были устойчиво отрицательными (даже с учетом повышенной неопределенности), и, как ожидается, в краткосрочной перспективе они останутся отрицательными из-за сохраняющихся эффектов пандемии (рисунок 40). В результате ожидается, что в российской бюджетной политике будет совершаться разворот от контрциклического смягчения к проциклическому ужесточению.

Рисунок 39. Разрыв выпуска и проциклический характер бюджетной политики в России



Источник: Всемирный банк.
Примечание. На рисунке показаны оценочное значение разрыва выпуска и доверительные интервалы. Бюджетная политика имеет проциклический характер, когда величина фискального импульса выше (ниже) 0,5 (-0,5)% ВВП, и оценка разрыва выпуска является положительной (отрицательной). Фискальный импульс определяется как негативное изменение циклически скорректированного первичного сальдо бюджета (CAPB) по сравнению с предыдущим годом.

Рисунок 40. Оцененные значения разрыва выпуска в России

Источник: Всемирный банк.
Примечание. Заштрихованные области обозначают прогноз. Фискальный импульс определяется как изменение циклически скорректированного первичного сальдо бюджета (CAPB) по сравнению с предыдущим годом. Сокращение CAPB указывает на консолидацию бюджета; увеличение CAPB – на фискальное расширение.

Исходя из оценок фискальных мультипликаторов, в странах EMDE корректировка бюджета приводит к потерям в объеме выпуска, но величина этих потерь варьирует в зависимости от фазы экономического цикла. В странах EMDE корректировка бюджета зачастую необходима для обеспечения доступа к рыночному финансированию и восстановления долговой устойчивости бюджета в среднесрочной перспективе, но эксперты в целом сходятся в том, что в краткосрочной перспективе бюджетная консолидация приводит к фискальному сжатию.[26] Кроме того, фаза экономического цикла может увеличивать потери выпуска в результате корректировки бюджета, поскольку значения фискальных мультипликаторов, как правило, оказываются больше в периоды рецессий (Riera-Crichton, Vegh, Vuletin 2016; Jordà and Taylor 2015).

[25] Оценки долгосрочного потенциального выпуска основываются на структурных моделях производственной функции или ожиданиях в отношении долгосрочного роста. Подробнее см. World Bank 2018.

[26] Однако основная трудность состоит в том, что для оценки требуется идентификация экзогенных эпизодов корректировки бюджета, - а именно фискальных откликов, являющихся ортогональными к циклическим колебаниям реальной активности. В настоящей врезке эпизоды бюджетной консолидации идентифицированы с помощью общепринятого идентификационного подхода – циклически скорректированного первичного сальдо бюджета (CAPB), выраженного в виде доли потенциального ВВП. В альтернативном подходе, который был впервые применен в работе Romer and Romer (2010), для выявления эпизодов корректировки бюджета, осуществляемой в рамках мер, принятых с целью обеспечения долгосрочной фискальной устойчивости, используется описательная история. См. обзор соответствующей литературы в работе Escolano et al. (2014).

Разработаны фискальные мультипликаторы для оценки воздействия бюджетной политики в России. Значения фискальных мультипликаторов оцениваются с помощью локального метода прогнозирования (LPM) (Auerbach and Gorodnichenko 2012, 2013; Jordà 2005). (Врезка 7)

Оценочные значения фискальных мультипликаторов для России указывают на то, что бюджетная политика оказывает существенное воздействие на объем выпуска, но оценки чувствительны к уровню цен на нефть. При использовании локальной модели прогнозирования в соответствии с заданной спецификацией потери выпуска в результате бюджетной консолидации в России на трехлетнем горизонте оцениваются как явно выраженные; при этом примерно через два года значение совокупного воздействия достигает почти 0,7 (рисунок 41; таблица 2). Хотя эти результаты показывают, что увеличение государственных расходов на 1 доллар приводит к увеличению выпуска меньше, чем на 1 доллар, в целом они согласуются с данными в литературе по странам EMDE.[27] Однако при учете уровня цен на нефть значения мультипликаторов государственных расходов оказываются гораздо более высокими. Когда цены на нефть находятся ниже тренда, который рассчитывается с помощью фильтра Ходрика-Прескотта, оценки мультипликаторов государственных расходов для России находятся в интервале от 0,4 в краткосрочной перспективе до 2 в среднесрочной перспективе (рисунок 42). Это подразумевает, что сокращение (увеличение) государственных расходов на 1% ВВП приводит к сокращению (увеличению) выпуска в интервале от 0,4 до 2% (таблица 3).

Рисунок 41. Оценки мультипликаторов государственных расходов в России

Рисунок 42. Оценки мультипликаторов государственных расходов в России при ценах на нефть выше и ниже тренда

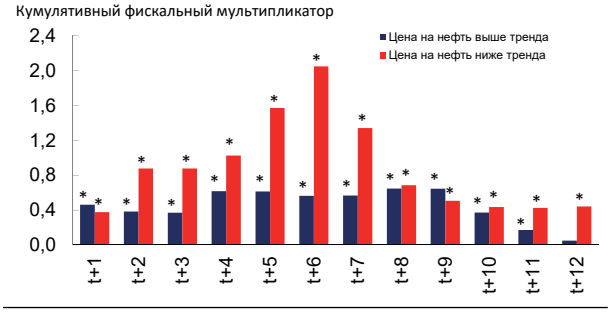


Таблица 2. Оценки мультипликаторов совокупных государственных расходов в России (для горизонта воздействия от 1 до 12 кварталов):

h1	h2	h3	h4	h5	h6	h7	h8	h9	h10	h11	h12
0,007	0,079	0,132	0,203	0,301	0,423*	0,418*	0,617*	0,671*	0,494*	0,427*	0,359*

** Уровень статистической значимости - 10%.*

[27] Обширный обзор литературы, посвященной фискальным мультипликаторам в странах EMDE, содержится в работе Loayza and Pennings (2020).

Таблица 3. Оценки мультипликаторов совокупных государственных расходов в России (для горизонта воздействия от 1 до 12 кварталов):

	h1	h2	h3	h4	h5	h6	h7	h8	h9	h10	h11	h12
Цена на нефть выше тренда	0,462*	0,383*	0,370*	0,617*	0,614*	0,564*	0,567*	0,647*	0,646*	0,372*	0,172*	0,0493
Цена на нефть ниже тренда	0,377*	0,877*	0,878*	1,025*	1,571*	2,049*	1,342*	0,685*	0,506*	0,435*	0,425*	0,441*

** significant at 10 percent level.*

Влияние уровня нефтяных цен на оценки мультипликаторов государственных расходов в России, как представляется, имеет асимметричный характер; т.е. оценки мультипликаторов государственных расходов оказываются выше, когда цены находятся ниже тренда, чем когда они превышают трендовое значение (таблица 2). Цены на нефть ниже тренда могут отражать эффекты, зависящие от состояния, поскольку снижение нефтяных цен обычно совпадает с периодами экономического спада в странах, экспортирующих энергоресурсы, - особенно тех, экономика которых имеет относительно низкую степень диверсификации.[28] Кроме того, страны-экспортеры энергоресурсов зачастую вынуждены проводить существенную бюджетную консолидацию при падении цен на нефть из-за сильной зависимости от добычи полезных ископаемых как источника государственных доходов; но, с другой стороны, рост цен на нефть не обязательно приносит большие дивиденды с точки зрения экономического роста.[29,30] При отсутствии прогресса в диверсификации экономики негативное воздействие падения цен на нефть на бюджетные доходы экспортеров нефти может дополнительно усугубляться на фоне происходящего в настоящее время энергетического перехода (Carbon Tracker 2021; Wheeler et al. 2020).

Существуют и другие важные факторы, помимо нефтяных цен и эффектов, зависящих от состояния, которые следует учитывать при оценке мультипликаторов государственных расходов.[31] В странах EMDE давно признана важность укрепления государственного управления для стимулирования инклюзивного развития; в регионе ЕЦА значимость этого фактора повышается в связи с большой долей присутствия государства в экономике, причем его роль возросла во время пандемии из-за необходимости государственного вмешательства.[32,33] Более высокое качество институтов ассоциируется с более высокими значениями фискальных мультипликаторов, в том числе в странах-экспортерах энергоресурсов - особенно в периоды высоких цен на нефть, поскольку правительства с большей вероятностью перечисляют дополнительные доходы от продажи нефти в резервные фонды или расходуют их более эффективно, направляя средства, например, на реализацию мер, улучшающих перспективы долгосрочного роста (Moshiri 2015).[34] Также показатели фискальных мультипликаторов, как правило, выше в странах EMDE, имеющих более широкое фискальное пространство и относительно низкий уровень государственного долга, таких как, например, Россия (Huidrom et al. 2019).

[28] Как документально зафиксировано в более широкой литературе, значения фискальных мультипликаторов, как правило, оказываются более высокими в периоды экономических спадов (Riera-Crichton, Vegh, Vuletin 2016; Jordà and Taylor 2015).

[29] Асимметричные эффекты шоков от изменения цен на нефть, испытываемых странами-экспортерами энергоресурсов, рассматриваются в работах Moshiri (2015), Stocker et al. (2018).

[30] Например, в России введено бюджетное правило для смягчения циклического воздействия цен на нефть на государственные доходы.

[31] Наличие данных автоматически ограничивает выборку периодом с 1 кв. 2004 года по 4 кв. 2019 года; это подразумевает, что в этой выборке падение нефтяных цен после введения в России бюджетного правила не наблюдалось. Таким образом, в будущем величина мультипликаторов бюджетных расходов для России может стать менее зависимой от колебаний нефтяных цен.

[32] https://www.ebrd.com/news/publications/transition-report/transition-report-202021.html

[33] https://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/europe-and-central-asia-economic-update

[34] Устранение низкой эффективности государственных расходов тоже может принести существенные выгоды для экономического роста в странах EMDE (Schwartz et al. 2020).

Врезка 7 Разработаны фискальные мультипликаторы для оценки воздействия бюджетной политики в России

Оценка фискальных мультипликаторов выполняется с помощью локального метода прогнозирования (LPM) (Auerbach and Gorodnichenko 2012, 2013; Jordà 2005). Этот метод позволяет оценить те же функции импульсного отклика (IRF), что и модель векторной авторегрессии (VAR), но при этом обеспечивает большую степень гибкости для включения нелинейных спецификаций, таких как, например, оценка фискальных мультипликаторов, зависящих от состояния (Plagborg-Møller and Wolf 2021).[a] Базовая линейная спецификация LPM имеет следующий вид:

$$y_{(t+h)}=\alpha_h+\psi_h(L)\,x_{t-1}+\beta_h\,shock_t+\varepsilon_{t+h}\ for\ h=0,1,2\ldots$$

где y – уровень реального ВВП на душу населения; x – контрольные переменные (которые включают реальный подушевой ВВП и государственные расходы, взятые с временным лагом); ψ_h (L) - полином оператора лага 4-го порядка; shock – идентифицированный шок для государственных расходов. Коэффициент β_h - оценка фискального мультипликатора или отклик реального ВВП в момент t+h на шок, возникший во время t. В соответствии с идентификацией модели рекурсивной структурной векторной авторегрессии (SVAR) в работе Blanchard and Perotti (2002), шок представляет собой просто текущие государственные расходы. Функция импульсного отклика – последовательность оцененных коэффициентов β_h из ряда однократных регрессий для каждого горизонта h. Этот подход можно экстраполировать на оценку мультипликаторов, зависящих от состояния (значений фискальных мультипликаторов в плохие и хорошие времена) путем оценивания следующей модели:

$$y_{t+h}=I_{t-1}(\alpha_{B,h}+\psi_{B,h}(L)\,x_{t-1}+\beta_{B,h}\,shock_t)+(1-I_{t-1})(\alpha_{G,h}+\psi_{G,h}(L)\,x_{t-1}+\beta_{G,h}\,shock_t)+\varepsilon_{t+h}$$

где $I_{(t-1)}$ указывает на то, находится ли экономика в состоянии рецессии (1) или расширения (0). Фискальные мультипликаторы во время рецессий задаются оценками $\beta_{(B,h)}$; а при расширении экономики – оценками $\beta_{(G,h)}$. По аналогии с функциями импульсного отклика (IRF), эти спецификации оценивают фискальные мультипликаторы на горизонте h – воздействие шока расходов на ВВП в момент t+h. Совокупные значения фискальных мультипликаторов или совокупный отклик ВВП в течение h кварталов на шок государственных расходов в момент t можно оценить с помощью однократной регрессии, используя следующую спецификацию инструментальной переменной (IV):

$$\sum_{j=0}^{h} y_{t+h}=\alpha_h+\psi_h(L)\,x_{t-1}+m_h\sum_{j=0}^{h} g_{t+h}+\varepsilon_{t+h}\ for\ h=0,1,2\ldots$$

где $\sum_{j=0}^{h} y_{t+h}$ и $\sum_{j=0}^{h} g_{t+h}$ - суммы реального ВВП на душу населения и реальных государственных расходов в период с t до t+h. Государственные расходы в момент t используются как инструмент для определения суммы государственных расходов на горизонте оценки. С помощью коэффициента m_h оцениваются фискальные мультипликаторы совокупных расходов на протяжении h кварталов после шока в момент t.

a Оценки выполнены на основе квартальных данных за 1999-2019 годы, которые включают данные о реальном ВВП и государственных расходах в реальном выражении (без учета процентных платежей). Реальные государственные расходы рассчитываются путем деления номинальных государственных расходов на дефлятор ВВП. Все переменные очищены от влияния сезонных факторов и выражены на подушевой основе. В соответствии с работой Ramey and Zubairy (2018), все переменные приводятся к трендовому значению ВВП, оцененному как полином 6-ой степени реального подушевого ВВП. В результате такого масштабирования все переменные преобразуются в одинаковые единицы, что позволяет выполнить прямую оценку фискальных мультипликаторов. Регрессии, использующие логарифмы переменной, дают оценки эластичностей, которые должны быть преобразованы в эквиваленты мультипликатора с помощью фактического переводного коэффициента выборочного среднего значения отношения ВВП к государственным расходам.

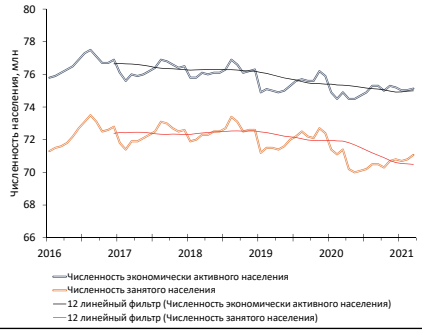
1.7 Рынок труда и благосостояние населения

В четвертом квартале 2020 года и первом квартале 2021 года было зафиксировано улучшение условий на рынке труда: уровень безработицы снизился, а реальная заработная плата выросла. Эти тенденции схожи по всем регионам, но различаются по видам экономической деятельности. Благоприятная динамика на рынке труда в четвертом квартале, а также компенсационные меры, принятые во втором и третьем кварталах, привели к небольшому снижению уровней бедности[35] к концу 2020 года по сравнению с 2019 годом.

Численность экономически активного населения сохранялась на уровне, близком к предкризисным значениям. В марте 2021 года общая численность экономически активного населения достигла 75,1 млн. человек, что превышало показатель в 74,9 млн., зафиксированный в марте 2020 года. Уровень экономической активности населения (или доля лиц в возрасте 15 лет и старше, имеющих или ищущих работу, в общем населении) за период с четвертого квартала 2019 года по четвертый квартал 2020 года снизился с 62,7% до 62,2%; при этом в гендерном разрезе показатели снизились за тот же период с 71,0% до 70,5% у мужчин и с 55,8% до 55,4% у женщин.

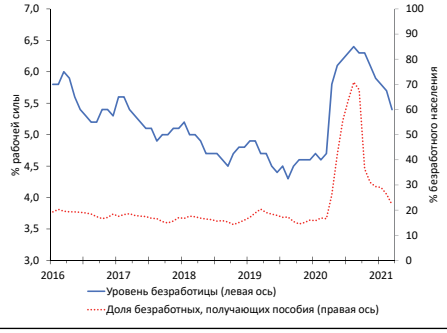
Хотя численность экономически активного населения осталась стабильной, уровень занятости по-прежнему отстает от уровней, наблюдавшихся до пандемии (рисунок 43). Однако к концу 2020 года рынок труда начал демонстрировать признаки улучшения ситуации. Национальный уровень безработицы снижается с августа прошлого года, когда было зафиксировано максимальное значение в 6,4%, и в марте 2021 года составил 5,4%. Этот уровень все же на 0,7 процентных пункта превышает показатель марта предыдущего года, и это означает, что несмотря на улучшение условий, рынок труда еще не вернулся к предкризисному состоянию. Более того, положение безработных ухудшилось. Меры, принятые во втором квартале 2020 года и продленные до 2021 года, предусматривали оказание безработным содействия в трудоустройстве и выплату пособий по безработице, однако в четвертом квартале 2020 года охват этими мерами заметно снизился. Доля получателей пособий по безработице в период с марта по август выросла с 17% до 70% от общего числа безработных, а затем сократилась до 29% в декабре 2020 года и до 22% в марте 2021 года. Уровень безработицы снизился, но доля безработных, защищенных пособиями по безработице, сократилась еще быстрее, и в результате численность безработных, не охваченных пособиями, оказалось еще больше, чем до пандемии (рисунок 44).

Рисунок 43. Хотя уровень занятости все еще ниже докризисных показателей, к концу 2020 года рынок труда начал демонстрировать признаки улучшения ситуации



Источник: расчеты сотрудников Всемирного банка на основе данных Росстата.

Рисунок 44. Уровни безработицы снизились, но охват безработных пособиями по безработице сократился еще быстрее



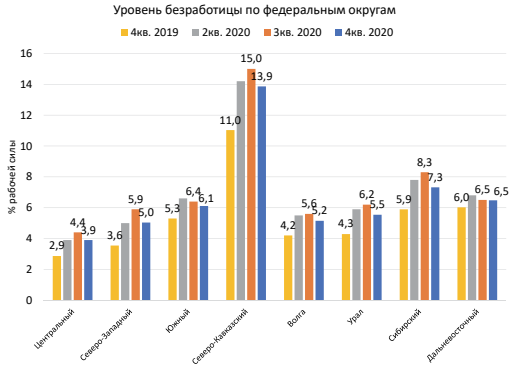
Источник: расчеты сотрудников Всемирного банка на основе данных Росстата.

[35] Уровни бедности рассчитываются на основе официальных величин прожиточного минимума, установленных в регионах на четвертый квартал 2020 года (большинство из них близки к национальному прожиточного минимуму в размере 11 329 рублей в месяц на человека, установленному на четвертый квартал 2020 года).

Снижение уровня безработицы в четвертом квартале 2020 года с пикового значения, зафиксированного в третьем квартале, отмечалось во всех регионах; при этом самое сильное снижение имело место в Северо-Кавказском федеральном округе (на 1,1 процентных пункта), а самое небольшое – в Южном федеральном округе (0,3 процентных пункта) и Дальневосточном федеральном округе, где снижения безработицы не произошло. Тем не менее во всех регионах безработица по-прежнему превышает уровни, наблюдавшиеся на момент начала кризиса (рисунок 45). Различия в динамике преимущественно объясняются различиями в относительных показателях безработицы по регионам. При рассмотрении в относительном выражении темпы снижения уровней безработицы оказываются схожими по всем регионам (хотя в Центральном и Северо-Западном федеральных округах безработица снижается быстрее).

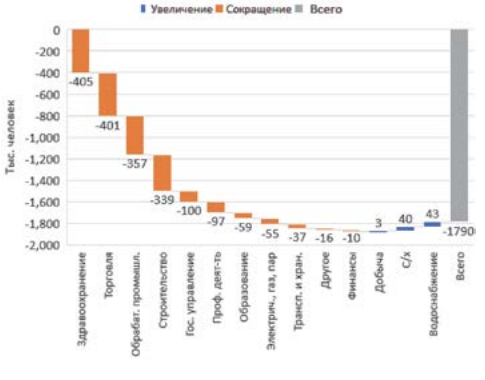
При этом потери людьми работы неравномерно распределены по видам экономической деятельности. При сравнении средних уровней занятости в отраслевом разрезе за четвертый квартал 2020 года и тот же период предыдущего года выясняется, что общее сокращение занятости, составившее 1,78 млн. рабочих мест, в основном затронуло четыре сферы: обрабатывающий сектор; строительство; розничную торговлю и индустрию гостеприимства; здравоохранение/социальное обслуживание. В каждой из этих четырех сфер работу потеряли примерно по 350 000 человек. Потери рабочих мест в обрабатывающей промышленности, строительстве и розничной торговле и индустрии гостеприимства связаны с введением ограничительных мер и трудностью перевода этих видов деятельности на удаленный режим. Однако сокращение занятости в сфере здравоохранения/социального обслуживания в период пандемии объяснить труднее. Возможными объяснениями могут быть повышение уровня психологической и физической усталости среди медицинских работников; рост числа заражений коронавирусом среди работников этой категории; а также сокращение занятости в учреждениях социального обслуживания (в т.ч. частных), пострадавших от пандемии. В остальных секторах потери были гораздо меньше, или их не было вовсе, что указывает на то, что для остальной экономики худший период кризиса, по-видимому, уже пройден (рисунок 46).

Рисунок 45. Уровни безработицы снизились во всех регионах



Источник: расчеты сотрудников Всемирного банка на основе данных Росстата.

Рисунок 46. Больше всего людей потеряли работу в четырех экономических секторах (изменения в уровне занятости по видам экономической деятельности, 4 кв. 2020 г. в сравнении с 4 кв. 2019 г.)



Источник: расчеты сотрудников Всемирного банка на основе данных Росстата.

При том, что уровни безработицы снизились, доля неформальной занятости в общей занятости увеличилась. В четвертом квартале 2019 года доля работников, занятых только в неформальном секторе (процент от общей занятости), составляла 19,3%. Во втором квартале 2020 года она сократилась до 17,9%, а затем выросла до 18,9% в четвертом квартале 2020 года. В начале кризиса большинство потерь рабочих мест пришлось на неформальный сектор. Но в нем же было создано большинство новых рабочих мест во второй половине года: во втором полугодии 2020 года количество людей, работающих только в неформальном секторе, увеличилось на 828 тыс. человек. Для сравнения: число тех, кто работает в формальном секторе (или совмещает работу в

формальном секторе с неформальной занятостью) сократилось на 337 тыс. человек. Это указывает на то, что рынок труда, хотя и набирает обороты, все еще слаб, и спрос на рабочую силу в полной мере не восстановился.

Количество объявлений о вакансиях, размещаемых работодателями в центрах занятости, по-прежнему отстает от допандемических показателей. В декабре 2020 года отношение числа безработных к количеству объявлений о вакансиях составляло 2,5 по сравнению с отношением 2,3 за тот же месяц годом ранее. И вновь, как отмечалось в предыдущем выпуске доклада, количество объявлений о вакансиях незначительно отличается от показателя предыдущего года (по-прежнему около 1,7 млн. вакансий). Дело в сохраняющемся большом количестве безработных, что – наряду с созданием с созданием рабочих мест в неформальном секторе – указывает на то, что центры занятости не являются каналом создания новых рабочих мест в формальном секторе.

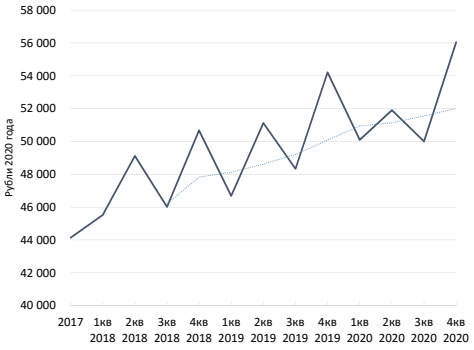
Средняя реальная зарплата за период с 2019 по 2020 год выросла на 1,7%. Реальная заработная плата наемных работников продолжала расти в соответствии с обычной тенденцией: в каждом квартале фиксировался рост к соответствующему кварталу предыдущего года, кроме второго квартала 2020 года (рисунок 47). Эта тенденция роста маскирует существенные различия по видам экономической деятельности. Реальная зарплата выросла в сельском хозяйстве (2,1%), телекоммуникационной отрасли (4,2%) и здравоохранении (9,6%), но снизилась во многих других отраслях. Особенно значительное сокращение произошло в индустрии гостеприимства (-10,8%), строительстве (-3,3%), сфере культуры, спорта и досуга (-2,8%) и торговле (-1,7%).[36] Эти данные показывают, что в отраслях, где больше всего людей потеряли работу, сильнее всего упала и реальная зарплата, что согласуется с резким падением спроса в секторах, больше всего пострадавших из-за карантинных ограничений и в меньшей степени способных перейти на удаленный режим работы. Исключением стал сектор здравоохранения/социального обслуживания, где численность работников сократилась, а заработная плата выросла (возможно, в результате специальных доплат медицинскому персоналу, работающему с больными COVID-19), что соответствует устойчивому или даже повышенному спросу на медицинские услуги и социальное обслуживание и одновременно сокращению на рынке труда предложения работников в этих сферах.

Однако рост реальной заработной платы не компенсирует сокращение располагаемых доходов на душу населения, зафиксированное в 2020 году. За последние три квартала 2020 года подушевой реальный располагаемый доход сократился соответственно на 7,9%, 5,3% и 1,7% к аналогичным периодам предыдущего года (рисунок 48 и врезка 8). При этом сокращение подушевых располагаемых доходов, по всей видимости, не затронуло непропорционально сильно беднейшие домохозяйства. Доля денежных доходов (самый большой компонент располагаемого дохода) у беднейших 20 процентов населения увеличилась, в то время как во втором и третьем квинтилях она осталась без изменения (рисунок 49). Это подразумевает небольшое снижение коэффициента Джини по распределению денежных доходов (с 41,1 до 40,6), а также сокращение соотношения между доходом 10% самых богатых и 10% самых бедных россиян (90/10) (с 15,4 до 14,4).

Рост реальной зарплаты, снижение безработицы, а также создание новых рабочих мест (хотя и в основном в неформальном секторе) в четвертом квартале 2020 года, наряду с компенсационными мерами социальной политики, принятыми во втором и третьем кварталах 2020 года, привели к тому, что рост уровней бедности во втором и третьем кварталах был сдержанным, а в четвертом квартале произошло важное сокращение бедности (рисунок 50).

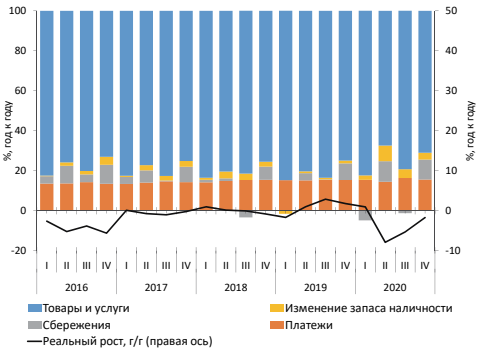
[36] Изменение реальной зарплаты определяется как разница между изменением номинальной зарплаты в каждой сфере экономической активности и изменением значения национального индекса потребительских цен.

Рисунок 47. Реальная зарплата наемных работников продолжала расти …



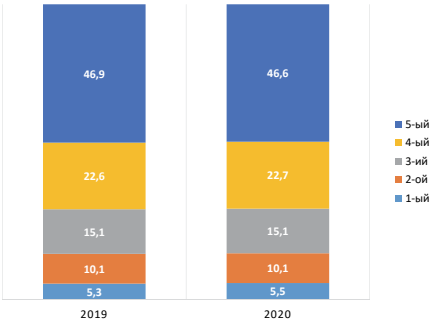
Источник: расчеты сотрудников Всемирного банка на основе данных Росстата.

Рисунок 48. …но располагаемые доходы на душу населения в течение трех последних кварталов 2020 года сокращались



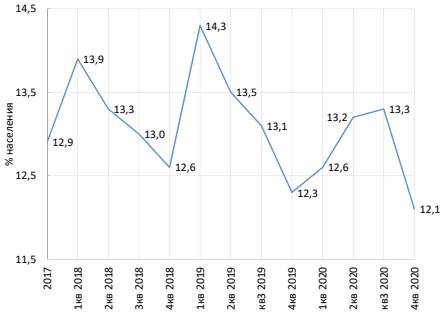
Источник: расчеты сотрудников Всемирного банка на основе данных Росстата.

Рисунок 49. Доля денежных доходов населения, относящегося к беднейшему квинтилю, немного увеличилась



Источник: расчеты сотрудников Всемирного банка на основе данных Росстата.

Рисунок 50. После умеренного роста в середине года в конце года уровень бедности оказался немного ниже показателя предыдущего года



Источник: расчеты сотрудников Всемирного банка на основе данных Росстата.

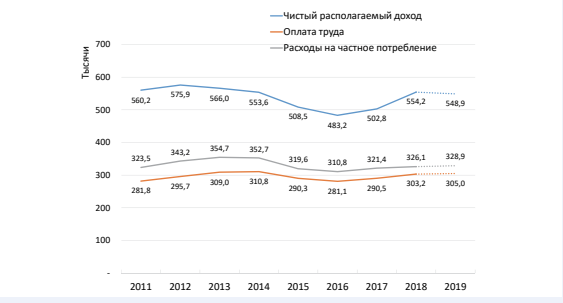
Врезка 8 Динамика располагаемых доходов населения в России указывает на снижение уровня жизни домохозяйств, потери дохода у работников неформального сектора и владельцев малого бизнеса, а также увеличение предупредительных сбережений, в результате чего уровень бедности превысил показатели 2013 года

Росстат России проводит регулярные ежемесячные оценки изменений реального располагаемого денежного дохода на душу населения на национальном уровне. Согласно этим оценкам, среднедушевой реальный располагаемый доход сокращался в течение большинства лет с 2013 года и в 2020 году был на 10,5% ниже, чем в 2013 году.[a] Уровни, дефляторы, компоненты и полная методология этих оценок в открытом доступе не публикуются, и причины сокращения остаются неясными.

Данные из других источников показывают аналогичные тенденции. Данные из системы национальных счетов, которые собираются ОЭСР и включаются в базу данных Отдела статистики ООН, демонстрируют схожее, хотя и менее выраженное сокращение. На рисунке B8-1 видно, что в 2019 году среднедушевой реальный располагаемый доход был на 3,0% ниже, чем в 2013 году.[6] Основная причина этого сокращения – двойной шок от введения санкций и падения цен на нефть в 2015 году, в результате которого располагаемые доходы сильно упали в 2015 и 2016 годах и с тех пор не вполне восстановились. Среднедушевое частное потребление и средняя оплата труда наемных работников показывают схожую динамику сокращения в 2015 и 2016 годах с последующим годовым ростом. За период с 2013 по 2019 год частное потребление сократилось на 7,3%; эта цифра ближе к оценкам Росстата, что указывает на то, что цифры российского статисти-

ческого ведомства в большей степени относятся к уровню жизни домохозяйств, чем к национальному располагаемому доходу. В отличие от дохода, средняя оплата труда наемных работников за период с 2013 по 2019 год сократилась всего лишь на 1,3%.

Рисунок B8-1. Среднедушевой реальный располагаемый доход в 2019 году был на 3,0% ниже, чем в 2013 году



Источник: расчеты сотрудников Всемирного банка на основе данных Отдела статистики ООН (UNSTATS).
Примечание: по вертикали – в рублях 2016 года; данные за 2019 год - предварительные.

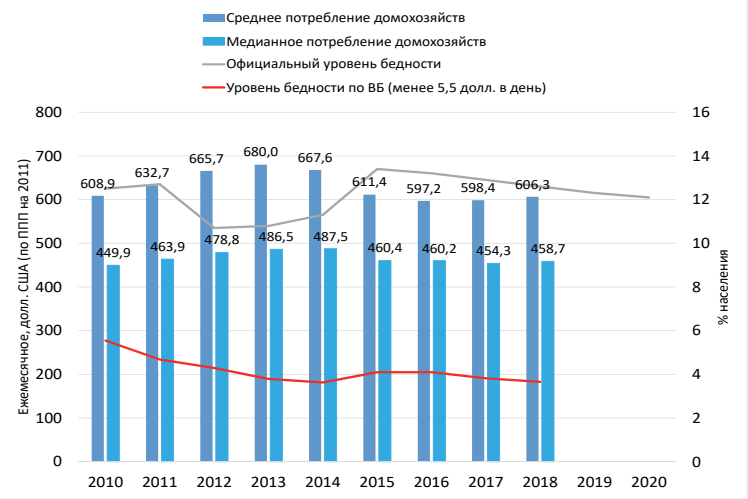
Разница между величинами сокращения располагаемых доходов и заработной платы наемных работников представляет собой изменение соотношения этих двух компонентов.[в] Это соотношение отражает долю нетрудовых доходов в располагаемом доходе, в частности доходов от собственного бизнеса, самозанятости, рентных доходов и дивидендов. Сокращение величины этого отношения (1,7% за анализируемый период) указывает на то, что источники этих доходов тоже сократились, причем даже быстрее, чем заработная плата, что позволяет предположить потери дохода среди работников неформального сектора и владельцев малого бизнеса.

Иная декомпозиция располагаемого дохода дает дополнительные идеи для анализа. Разница между величинами изменений располагаемого дохода и частного потребления отражает изменение соотношения между ними.[г] Это соотношение увеличилось примерно на 4,3% за анализируемый период, что указывает на то, что потребление составляет менее значительную часть располагаемого дохода, и, следовательно, у домохозяйств увеличилась доля сбережений в располагаемом доходе. Это может косвенно указывать на формирование у населения ощущения экономической незащищенности и необходимости делать предупредительные сбережения. Увеличение доли сбережений в располагаемом денежном доходе также зафиксировано в данных Росстата.

Данные, рассмотренные в предыдущих пунктах, взяты из агрегированных данных системы национальных счетов, а из них можно получить только средние показатели по населению. Дополнительную информацию о распределении домохозяйств по уровню жизни можно взять из данных обследований. Используя данные российского выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств, которые хранятся в базе данных PovcalNet,[д] можно увидеть, что динамика изменения среднего потребления домохозяйств показывает такую же тенденцию, что и среднее потребление домохозяйств из данных национальных счетов (рисунок B8-2). Интересно отметить, что медианное потребление домохозяйств и уровни бедности показывают во времени схожую динамику: после резкого падения в 2015 году показатели восстанавливаются в 2018 году, но все же остаются ниже пикового значения 2013 года. При этом сокращение медианного значения за период с 2013 по 2018 год менее существенно, чем сокращение среднего значения (5,7% и 10,8% соответственно). Это указывает на менее выраженное падение уровня жизни населения в нижней части распределения, что совпадает со стабильностью или небольшим снижением уровней бедности с 2015 года (как в соответствии с официальными оценками, так и оценками Всемирного банка), которые все же остаются выше уровней 2013 года. Оценки индексов Джини и Пальмы из PovcalNet (на рисунке не показаны) также демонстрируют временной тренд с усилением неравенства в потреблении домохозяйств в период с 2010 по 2015 год и сокращением в последующие годы.

Оценки, основанные на агрегированных макроданных или обследованиях домохозяйств, подобных тем, что рассматривались выше, могут отличаться от источников и методологии, принятых Росстатом. Более полное понимание динамики изменения располагаемого дохода будет возможно только после дополнительного раскрытия Росстатом компонентов дохода и методов, используемых для его расчета.

Рисунок В8-2. Медианное потребление домохозяйств сократилось меньше, чем среднее потребление



Источник: расчеты сотрудников Всемирного банка с помощью инструмента PovcalNet.

а Данные из доклада Федеральной службы государственной статистики «Информация о социально-экономическом положении России». 2021 год. https://gks.ru/bgd/regl/b21_01/Main.htm . Дата обращения 3 мая 2021 года.

б Данные Отдела статистики ООН. Международная база данных о статистике национальных счетов (International Data exchange database on National Account Statistics): https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/sdmxdata/. Дата обращения 3 мая 2021 года.

в Формально, учитывая тождество $Y_{d/P}=Y_{d/L}$ L/P, где Yd – располагаемый доход, L – оплата труда наемных работников, а P – население, можно показать, что процентное изменение члена слева от знака равенства аппроксимирует сумму процентных изменений членов справа от знака равенства.

г Аналогичным образом, учитывая тождество $Y_{d/P}=Y_{d/C}$ C/P, где Yd – располагаемый доход, C – частное потребление, а P – население, можно показать, что процентное изменение члена слева от знака равенства аппроксимирует сумму процентных изменений членов справа от знака равенства.

д PovcalNet - интерактивный вычислительный инструмент, разработанный сотрудниками группы Всемирного банка по исследованиям проблем развития и позволяющий пользователям рассчитывать индексы бедности и другие индексы благосостояния на основе данных из архива информации Всемирного банка об обследованиях домохозяйств. Оценки, приведенные в настоящей работе, взяты отсюда: http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/povOnDemand.aspx. Дата обращения 6 мая 2021 года.

ЧАСТЬ II

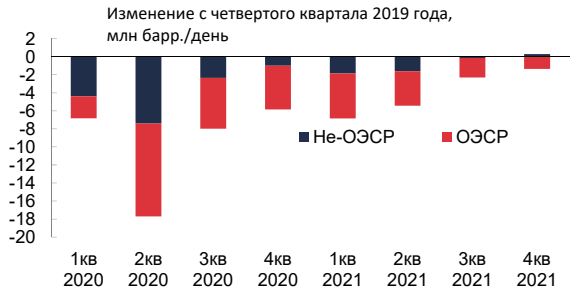
ТЕМПЫ ВОССТАНОВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКИ РОССИИ УСКОРЯЮТСЯ

Согласно прогнозам в 2021 году средняя цена нефти составит 56 долларов США за баррель, а в 2022 году – 60 долларов США за баррель, что близко к среднему значению цен за период с 2016 по 2019 годы. Ожидается продолжение постепенного роста спроса на нефть, чему будет способствовать расширение масштабов вакцинации. Базовый прогноз роста российской экономики предполагает восстановление выпуска до уровня, который наблюдался до пандемии, в 2021 году. В 2023 году, с закрытием разрыва между фактическим и потенциальным объемом производства экономика должна вернуться к трендовым темпам экономического роста, хотя и с более низкой базы (примерно на 1,6% ниже). Согласно базовой прогнозной оценке, рост ВВП в 2021, 2022 и 2023 годах составит 3,2%, 3,2% и 2,3% соответственно. Прогноз роста в 2021 году был пересмотрен в сторону повышения из-за динамики в первом квартале 2021 года, которая оказалась несколько лучше ожидаемой. Как ожидается, уровень бедности снизится с 12,1% в 2020 году и до 11,4% в 2021 году. Основной риск для прогноза – эволюция пандемии. В пессимистическом сценарии новые вспышки пандемии в мире и распространение новых штаммов вируса могут привести к необходимости более длительного сохранения ограничительных мер и в большем числе стран. В этом случае в 2022 году Россия может вернуться к рецессии.

Ситуация в мире

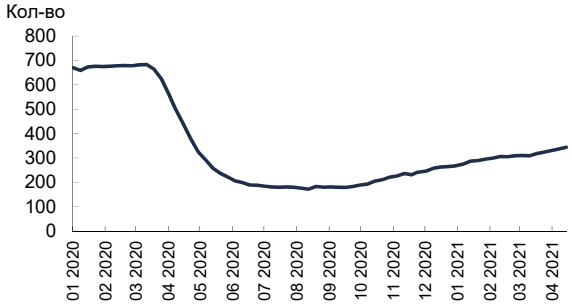
Согласно прогнозам, средняя цена нефти в 2021 году составит 56 долларов США за баррель, а в 2022 году – 60 долларов США за баррель, что близко к среднему значению цен за период с 2016 по 2019 год. Ожидается продолжение постепенного роста спроса на нефть, чему будет способствовать расширение масштабов вакцинации (рисунок 51). Однако этот спрос будет в основном удовлетворен за счет увеличения объемов добычи странами группы ОПЕК+. В настоящее время группа намеревается увеличить объемы добычи на 0,35 млн баррелей в сутки в мае и июне и дополнительно на 0,45 млн баррелей в сутки в июле; при этом на протяжении этого периода Саудовская Аравия также будет постепенно отказываться от своего дополнительного добровольного сокращения объема добычи в 1 млн баррелей в сутки. Однако даже при таком увеличении объемов добычи у группы все еще будут оставаться большие незадействованные добывающие мощности, что, как ожидается, ограничит любой дальнейший рост цен. Кроме того, неожиданно высокий рост цен, вероятнее всего, повлечет за собой увеличение сланцевой добычи в США. Фактически, вслед за текущим восстановлением цен на нефть количество буровых установок уже удвоилось по сравнению с минимумами августа 2020 года (рисунок 52).

Рисунок 51. Изменение спроса на нефть с четвертого квартала 2019 года



Источник: Компания Baker Hughes; Международное энергетическое агентство; Всемирный банк.
Примечание. Показатели на второй-четвертый кварталы 2021 года – прогноз Международного энергетического агентства.

Рисунок 52. Количество буровых установок в США



Источник: Компания Baker Hughes; Международное энергетическое агентство; Всемирный банк.
Примечание. Показатели на второй-четвертый кварталы 2021 года – прогноз Международного энергетического агентства.

Как ожидается, после периода резкого роста цены на неэнергетические товары останутся в 2021 году близкими к своим нынешним высоким уровням, чему будет способствовать восстановление мировой экономики. Таким образом, речь идет о резком увеличении цен по сравнению со средним значением в 2020 году. Согласно прогнозам цены на базовые металлы повысятся в 2021 году почти на 27%, а затем вновь понизятся в 2022 году по мере ослабления факторов, ограничивающих предложение, в то время как поддержка мерами стимулирования экономики может сократиться. Согласно прогнозам, цены на сельскохозяйственную продукцию вырастут в 2021 году почти на 14%, а затем стабилизируются в 2022 году. Сокращение производства некоторых видов продовольственного сырья, таких, как кукуруза, пальмовое масло и соевые бобы, привело к резкому росту цен; однако по историческим меркам уровень предложения на большинстве мировых рынков продовольственного сырья остается достаточным.

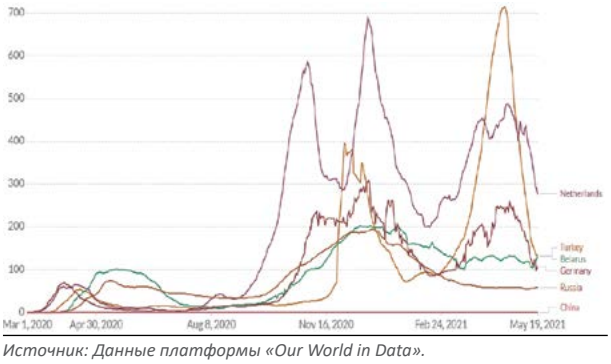
Количество новых подтвержденных случаев заражения коронавирусом в России снизилось по сравнению с пиком в конце декабря, но остается выше, чем в июле-сентябре 2020 года (рисунок 53). Кампания массовой вакцинации, начатая в январе, продолжается.

По состоянию на 18 мая количество россиян, получивших первую дозу вакцины «Спутник V», составило более 14,6 млн человек (около 21,3% от общего количества граждан, которых Министерство здравоохранения планировало охватить вакцинацией, или 60% населения), а количество россиян, привитых двумя дозами вакцины, составляет на сегодня более 10 млн человек (около 14,6% от общего количества граждан, которых планировалось охватить вакцинацией).

Вакцинация в России идет медленно по сравнению с другими странами, если смотреть по доле граждан, получивших, как минимум, одну дозу вакцины от COVID-19: Россия (9,84%), Израиль (62,77%), США (47,19%), ЕС (31,98%), Турция (17,77%), Бразилия (17,1%)[37].

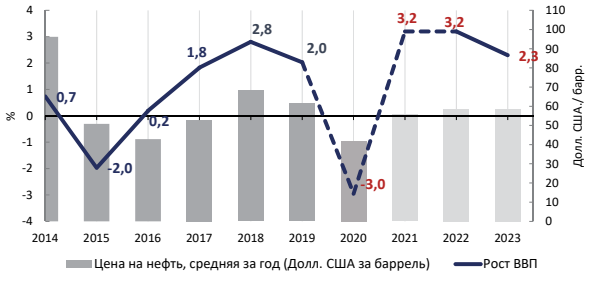
Согласно базовому сценарию, который предполагает постепенное сокращение числа новых случаев заболевания COVID-19, благодаря восстановлению экономики ВВП России, как ожидается, вернется в 2021 году к уровню до начала пандемии. С закрытием разрыва между фактическим и потенциальным объемом производства в 2023 году экономика должна вернуться к трендовым темпам экономического роста, хотя и с более низкой базы (примерно на 1,6% ниже)[38]. Во второй половине 2021 года ожидается ускорение динамики роста на фоне ожидаемого дальнейшего повышения уверенности потребителей и компаний. Ожидается, что восстановление мировой экономики и рост цен на нефть будут поддерживать рост российской экономики в среднесрочной перспективе. Согласно прогнозам рост ВВП составит 3,2% в 2021 году, 3,2% в 2022 году и 2,3% в 2023 году (рисунок 54 и таблица 4). Ожидается, что основным фактором восстановления экономики будет

Рисунок 53. Количество новых подтвержденных случаев заражения коронавирусом в России меньше, чем в декабре 2020 года (количество новых подтвержденных случаев на миллион человек)



Источник: Данные платформы «Our World in Data».

Рисунок 54. Базовый прогноз роста российской экономики предполагает ее полное восстановление до уровня, отмечавшегося до начала пандемии, в 2021 году (рост реального ВВП, %)



Источник: Росстат, Всемирный банк.

[37] [1] https://ourworldindata.org/covid-vaccinations (по состоянию на 17 мая).

[38] Это одно из долгосрочных воздействий на российскую экономику. Другие потенциальные воздействия включают в себя влияние на рабочую силу посредством потерь в обучении: согласно оценкам, в результате пандемии потери в обучении будут эквивалентны пропуску более трети российского учебного года, что приведет к сокращению будущих предельных трудовых доходов примерно на 2,5% в год в течение всей трудовой жизни студента. Подробная информация приведена в Докладе об экономике России № 43.

Таблица 4. Базовый прогноз роста российской экономики предполагает ее полное восстановление до уровня, отмечавшегося до начала пандемии, в 2021 году (основные макроэкономические показатели)

	2018	2019	2020	2021п	2022п	2023п
Рост ВВП, %	2,8	2,0	-3,0	3,2	3,2	2,3
Рост потребления домохозяйств, %	4,3	3,2	-8,6	6,7	5,3	2,5
Рост валового накопления основного капитала, %	0,6	1,5	-4,3	2,9	3,4	3,2
Рост экспорта, %	5,6	0,7	-4,3	1,5	5,3	3,5
Рост импорта, %	2,7	3,4	-12,0	5,3	6,7	4,1
Сальдо консолидированного бюджета, % ВВП	2,9	1,9	-4,0	-2,1	0,1	0,4
Государственный долг, % ВВП	13,9	14,4	19,7	20,0	20,3	20,5
Счет текущих операций (млрд. долларов США)	115,7	64,8	33,9	69,3	73,0	67,0
Счет текущих операций, % ВВП	7,0	3,8	2,3	4,3	4,3	3,7
Экспорт (GNFS), млрд долларов США	508,6	481,8	379,1	440,2	473,0	489,3
Импорт (GNFS), млрд долларов США	343,6	353,3	304,7	314,6	338,0	352,6
Счет операций с капиталом и финансовыми инструментами (млрд долларов США)	-78,5	3,9	-49,9	-44,3	-46,0	-39,0
Счет операций с капиталом и финансовыми инструментами, % ВВП	-4,7	0,2	-3,4	-2,8	-2,7	-2,2
ИПЦ (среднее значение)	2,9	4,5	3,4	5,5	4,0	4,0
Уровень безработицы	4,8	4,6	5,8	-	-	-

Источник: Росстат, ЦБР, расчеты сотрудников Всемирного банка.

потребление домохозяйств, которое упало на 8,6% в 2020 году и росту которого в 2021 году будут способствовать мягкие денежно-кредитные условия. Кроме того, потребление будет поддерживать низкий уровень активности в сфере международного туризма. Согласно прогнозу, динамике роста валовых инвестиций в основной капитал будут способствовать повышение предпринимательской уверенности и государственные инвестиционные проекты. К концу 2021 года-началу 2022 года ожидается восстановление миграционных потоков, что также окажет положительное воздействие на инвестиционные проекты, которым в настоящее время не хватает рабочей силы в ряде регионов. Налогово-бюджетная политика России, как ожидается, в краткосрочной перспективе будет проциклической с учетом запланированной бюджетной консолидации на фоне отрицательного разрыва объема производства. Согласно прогнозу, в 2021 году дефицит консолидированного бюджета сократится приблизительно до 2,1% ВВП, а в 2022 году бюджет будет сведен с профицитом в размере 0,4% ВВП. Финансирование дефицита бюджета преимущественно за счет внутренних заимствований, как ожидается, приведет к увеличению государственного долга, который вырастет с 14,4% ВВП в 2019 году до 20.5% ВВП в 2023 году (этот уровень по-прежнему является вполне приемлемым). С учетом относительно небольшого объема государственного долга страны, значительных макрофискальных резервов и ожидаемого устойчивого отрицательного разрыва объема производства, у России есть бюджетное пространство для более постепенной консолидации, что позволяет дополнительно увеличить социальные расходы и поддержку регионов. Введенные недавно меры социальной поддержки семей с детьми показывают, что государство готово оказывать помощь уязвимым группам населения в случае дальнейшего развития пандемии. Согласно оценкам, падение производства в России в связи с бюджетной консолидацией может быть заметным: сокращение (увеличение) государственных расходов на 1% ВВП может привести к сокращению (увеличению) объемов производства на 0,4-2%. В 2021-2022 годах в соответствии с соглашением ОПЕК+ будут сниматься ограничения на добычу нефти, стимулируя рост добычи и экспорта. Согласно прогнозам в 2021 году средний темп инфляции потребительских цен за 12 месяцев составит 5,5%, прежде чем стабилизироваться в 2022-2023 годах на целевом уровне Банка России, равном 4%.

Предполагается, что постепенный рост нефтяных цен будет способствовать улучшению сальдо счета текущих операций в 2021-2022 годах. Вместе с тем, в 2022-2023 годах на счет текущих операций будет оказывать негативное воздействие восстановление импорта товаров и выездного туризма. Чистый отток капитала, как ожидается, останется на умеренном уровне благодаря относительно устойчивым фундаментальным макроэкономическим показателям и накопленным макрофискальным буферным резервам.

Согласно оптимистическому сценарию, если вакцинация будет проходить быстрее ожиданий, это может привести к снятию ограничительных мер раньше, чем планировалось. Благодаря массовой вакцинации, перезапуску экономики стран, а также выделению крупных пакетов мер стимулирования экономики, рост мировой экономики может восстановиться быстрее и оказаться более долгосрочным, чем ожидается. Рост спроса на нефть может оказаться значительно выше ожиданий. Несмотря на значительный объем незадействованных добывающих мощностей у стран группы ОПЕК+, в краткосрочной перспективе реакция предложения на рост спроса может быть медленной, что приведет к скачку цен. Однако с течением времени увеличение цен, вероятнее всего, приведет к росту добычи сланцевой нефти в США (и других странах) и может ослабить рост спроса на нефть, в результате чего скачок цен будет отыгран в обратную сторону за несколько лет. Этот оптимистический сценарий предполагает ускорение роста ВВП России в 2021, 2022 и 2023 годах до 3,8%, 4,8% и 3,3% соответственно, и более стремительный рост внутреннего спроса, чем в рамках базового сценария.

В пессимистическом сценарии новые вспышки пандемии и распространение новых штаммов вируса могут привести к необходимости более длительного сохранения ограничительных мер и в большем числе стран. Это станет причиной гораздо более слабого спроса на нефть. Ослабление спроса и снижение цен могут привести к усилению давления на соглашение ОПЕК+. Возможный развал соглашения и последующее увеличение объемов добычи могут привести к сохранению существенно более низкого уровня цен на нефть на протяжении более длительного периода времени. Согласно пессимистическому сценарию, рост ВВП в 2021, 2022 и 2023 годах составит 2,6%, -0,7% и 0,6% соответственно, а объем инвестиций сократится в 2022-2023 годах.

Прогнозы бедности на 2021 год

Тенденции в области бедности в 2021 году будут зависеть, как и в предыдущие годы, от экономического роста и эффективности мер социальной защиты как с точки зрения охвата (процент намеченных получателей, которые фактически получают пособия), так и достаточности (размер трансферта относительно черты бедности). В 2020 году воздействие резкого замедления экономического роста, вызванного пандемией COVID-19, на уровень бедности было смягчено компенсирующими мерами социальной поддержки, в результате чего уровень бедности оставался почти неизменным: в период с четвертого квартала 2019 года по 2020 год он снизился с 12,3 до 12,1%.

В 2021 году рост ВВП в размере 3,2% согласно базовому прогнозу должен привести к некоторому росту занятости и заработной платы. Однако в 2021 году были отменены некоторые единовременные меры социальной поддержки, введенные в 2020 году (включая крайне эффективные пособия на детей в размере 25 000 рублей). С другой стороны, недавно было объявлено о новых мерах поддержки:

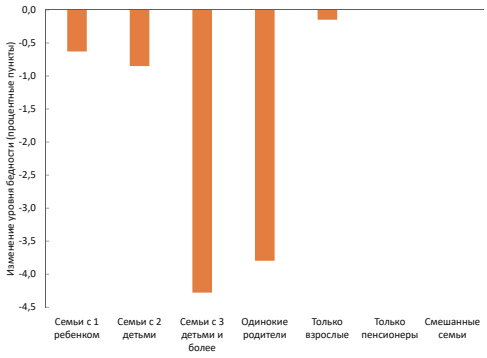
a) Ежемесячные выплаты беременным женщинам, вставшим на учет в медицинских организациях в ранние сроки беременности и находящимся в трудной материальной ситуации. Как ожидается, в среднем размер выплаты составит 6350 рублей в месяц. Предполагается, что выплаты будут назначаться на основе оценки нуждаемости на уровне домохозяйства (т.е. доходы домохозяйства должны быть ниже прожиточного минимума) и что выплаты начнутся в июле.

b) Предоставление в августе единовременных выплат в размере 10 000 рублей на каждого ребенка школьного возраста (для подготовки к новому учебному году).

c) Ежемесячное пособие неполным семьям на детей в возрасте от 8 до 16 лет включительно. Как ожидается, в среднем размер выплаты составит 5650 рублей в месяц, а выплаты начнутся в июле.

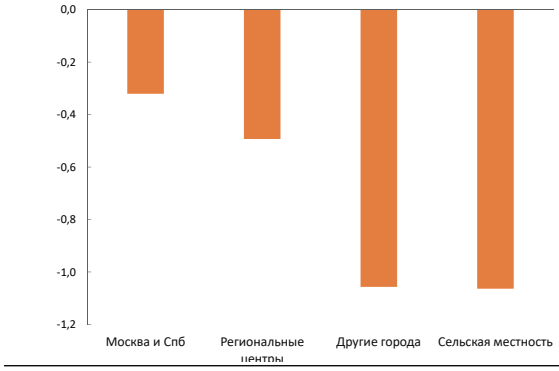
Совокупный эффект экономического роста и изменений в мерах социальной поддержки (при допущении о полной и адресной реализации новых объявленных мер) может привести к тому, что уровень бедности на конец года составит 11,4% (по сравнению с 12,1% в 2020 году). Эти меры окажут особенно сильное воздействие на уровень бедности среди семей с тремя и более детьми и неполных семей (рисунок 55), а также на домохозяйства в сельских районах и небольших городах (рисунок 56). При том, что эти меры обеспечивают надлежащий адресный охват беднейших членов общества, они оказывают небольшое воздействие на сокращение уровня бедности в масштабах всей страны, поскольку многие другие семьи остаются не охваченными мерами социальной защиты.

Рисунок 55. Новые меры социальной защиты могут особенно улучшить положение семей с детьми...



Источник: Расчеты сотрудников Всемирного банка.

Рисунок 56. ... а также семей в сельских районах и небольших городах



Источник: Расчеты сотрудников Всемирного банка.

Факторы, угрожающие росту экономики, перевешивают позитивные факторы.

Основной риск для прогноза – эволюция пандемии. Продолжение распространения COVID-19 в некоторых регионах мира, в особенности, распространение различных штаммов, говорит о сохранении возможности новых вспышек пандемии на глобальном уровне. Новые случаи заражения, которые приводят к повторному введению ограничительных мер, могут способствовать дальнейшему сокращению спроса на нефть и более существенному снижению цен на нефть, чем можно ожидать сейчас. Резкий рост числа новых случаев заражения коронавирусом в России может привести к повторному введению жестких ограничительных мер, что окажет негативное воздействие на внутренний спрос. Если вакцинация будет проходить медленно или эффективность вакцины (например, от новых штаммов) окажется ниже ожиданий, это также может затормозить процесс восстановления экономики. Перспективы роста российской экономики могут ухудшить новые санкции. После полной отмены регуляторных послаблений, которая ожидается в середине 2021 года, банки могут столкнуться с проблемами ухудшения качества активов, снижения рентабельности и капитализации. Однако с учетом умеренных прогнозов Банка России в отношении потерь по кредитам и уверенного роста кредитования, можно предположить, что эти проблемы будут не очень острыми Кроме того, в результате пандемии повысился риск, связанный с условными обязательствами. Резкое ужесточение условий кредитования на мировых рынках, возможно вызванное внезапным отказом от стимулирующей денежно-кредитной политики в крупных странах с развитой экономикой, может представлять риск для России в среднесрочной перспективе. Позитивные факторы связаны с более быстрым восстановлением роста мировой экономики на фоне более высоких, чем ожидалось, темпов вакцинации, в результате чего спрос на нефть может оказаться значительно выше ожиданий.

Долгосрочные экономические перспективы России будут зависеть от ускорения потенциального роста.

После мирового финансового кризиса в России наблюдается тенденция к сокращению потенциального роста. Если в ближайшей перспективе восстановление экономики будет зависеть от результатов борьбы с пандемией, то в долгосрочной перспективе главным условием развития экономики будет ускорение потенциального роста. Национальные проекты остаются основным инструментом ускорения потенциального роста в долгосрочной перспективе за счет развития инфраструктуры, продвижения диверсификации экономики, повышения совокупной факторной производительности через цифровизацию, а также за счет наращивания человеческого капитала. Вместе с тем, следует направить дополнительные усилия на сокращение участия государства в экономике, создание единых «правил игры» для частного сектора, повышение качества управления, особенно на государственных предприятиях, а также на извлечение выгод из изменений в глобальных цепочках создания добавленной стоимости. «Зеленый» переход может создать серьезные трудности для российской экономики, если правительство не предпримет упреждающих шагов в направлении декарбонизации.

ЧАСТЬ III

СОКРАЩЕНИЕ БЕДНОСТИ В ДВА РАЗА ЗА СЧЁТ ЭКОНОМИЧЕСКИ ЭФФЕКТИВНОЙ СИСТЕМЫ МЕР СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ

Осознавая необходимость обеспечения всеобщего благополучия, Россия объявила одной из своих национальных целей снижение бедности в два раза, до 6,6%, к 2030 году. Экономический рост будет играть важную роль в достижении этой цели; однако, даже в случае реализации самого благоприятного прогноза роста эту цель будет трудно достигнуть в отсутствие адресной государственной программы, направленной на избавление людей от бедности. Российская система мер социальной поддержки играет важную роль в снижении уровня бедности, но она является весьма затратной. В случае появления государственной целевой программы адресного предоставления финансовой помощи гражданам, находящимся за чертой бедности, она могла бы создать основу для эффективных мер по снижению уровня бедности с наименьшими затратами. Осуществление такой программы позволило бы повысить темпы сокращения бедности и снизить бюджетные расходы на финансирование этих мер. Такую программу можно создать на базе действующей российской программы социального контракта, которая призвана обеспечивать избавление ее участников от бедности. Для выполнения этой задачи необходимо принять целый ряд мер, включая установление единых стандартов и создание ключевых систем на федеральном уровне, а также укрепление различных элементов программы.

1. Российская система мер социальной поддержки населения обеспечивает сокращение бедности, но требует высоких затрат

Даже в случае реализации самого благоприятного прогноза роста, без изменений на уровне государственной политики цель по снижению уровня бедности в два раза к 2030 году будет трудно достигнуть. В 2018 году Россия заявила о своем намерении в два раза снизить уровень бедности – с 13,2% до 6,6% к 2024 году. Это означает необходимость избавления от бедности 4 миллионов человек. Однако, по оценкам, при среднегодовом росте экономики на 1,5% к 2024 году доля бедного населения сократится только до 10,7% (World Bank 2018a). И даже при росте на 3,2% в год (а это – лучший сценарий) доля населения, находящегося за чертой бедности, сократится лишь до 8,2%, что не обеспечивает достижения заявленной цели. Позднее срок ее достижения был продлен до 2030 года, но и в этом случае при сохранении существующих условий она остается недостижимой. Пандемия COVID-19 еще больше обострила проблемы, стоящие на пути к сокращению бедности в два раза.

Российская система мер социальной поддержки населения играет важную роль в борьбе с бедностью, но требует высоких затрат. Система социальной поддержки – это комплекс нестраховых программ помощи населению с низким уровнем доходов и программ социального обслуживания[39]. Помимо основных механизмов снижения уровня бедности, включая обеспечение роста доходов и человеческого капитала, предоставление адресной социальной помощи занимает центральное место среди инструментов государственной политики для избавления людей от бедности. В разных странах мира сильные системы социальной поддержки помогают бороться с бедностью, обеспечивают поддержку домохозяйств, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, и, в итоге, создают основу для повышения эффективности и равнодоступности плодов экономического развития. В России, если бы людям не предоставлялась социальная помощь, число бедных было бы на 20% больше, чем сейчас. Но это достижение очень дорого стоит: государственные расходы на осуществление программ социальной помощи составляют более 3% ВВП, что соответствует 30 миллиардам долларов США[40]. Такой уровень расходов более, чем втрое превышает совокупный разрыв между установленной в стране чер-

[39] Социальная поддержка обычно предоставляется в форме денежных выплат (условных и безусловных), неденежных льгот, общественных работ (не требующих высокой квалификации) и нестраховых социальных пенсий.

[40] Эта цифра отражает расходы в рамках нестраховых программ социальной поддержки малообеспеченных граждан и социального обслуживания. Данный показатель трудно рассчитать на основе данных из официальных публикаций, в которых используется общее определения социальной защиты, и нет разделения на страховые и нестраховые расходы. Указанная цифра – результат расчетов силами сотрудников Научно-исследовательского финансового института при техническом содействии специалистов Всемирного банка с использованием данных из разных источников, а также данных Росстата, Казначейства и Минфина России. Более подробная информация представлена в научном докладе под редакцией В. Назарова и А. Пошарац (Назаров В., Пошарац А./ред., 2017).

той бедности и средним доходом бедных семей без учета социальных выплат и льгот. Он также выше данного показателя по региону Европы и Центральной Азии, составляющего 2,2% ВВП (World Bank 2018b). Многим странам удаётся достигнуть такого же сокращения бедности, тратя на это наполовину или на треть меньше (World Bank 2019).

Пандемия COVID-19 показала, насколько велика роль систем социальной поддержки в минимизации воздействия шоков. В связи с необходимостью ликвидации последствий кризиса во всем мире произошло беспрецедентное расширение охвата населения системами социальной поддержки: в настоящее время дополнительную поддержку получают более 1,28 миллиардов человек или 16% численности населения земли (Gentilini et al. 2020). Программы денежных пособий являются наиболее эффективной формой поддержки людей с низким уровнем доходов, и, как показывает мировой опыт, это – наиболее распространенная форма поддержки в связи с сегодняшним кризисом: общемировая численность получателей дополнительной поддержки составляет около 1,1 миллиардов человек. Во многих странах кризис привел к расширению систем постоянно действующих программ социальной поддержки. Например, Испания в срочном порядке создала свою первую общенациональную программу минимального гарантированного дохода в связи вызванным пандемией повышением уровня бедности. Новая программа предусматривает сочетание денежных пособий с мерами по повышению занятости и социальной интеграции и будет также действовать по окончании пандемии COVID-19. Этот решительный шаг Правительство Испании сделало в ответ на открытое письмо, подписанное 25 членами Европарламента в апреле 2020 года, с призывом к ЕС принять меры по ликвидации катастрофических последствий распространения коронавирусной инфекции и с предложением по минимальному доходу. Подобно большинству других стран Россия приняла дополнительные меры по оказанию социальной помощи в связи с кризисом, вызванным пандемией COVID-19. Эти меры сыграли важную роль в смягчении последствий пандемии, но при этом стало очевидным и то, что у России нет системы, которую можно было бы незамедлительно расширить в случае необходимости для скорейшего предоставления пособий домохозяйствам, пострадавшим от экономических шоков.

КОНЦЕПЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ

Минимальный гарантированный доход: финансовая помощь для людей, находящихся за чертой бедности. Размер пособий часто равен разности между доходом семьи и пороговым доходом. Получатели пособий обычно берут на себя такие сопутствующие обязательства, как готовность работать, учиться или приводить своих детей на регулярные медосмотры.

Универсальный/безусловный базовый доход: социальная поддержка, которая рассчитывается по «плоской» шкале и предоставляется каждому вне зависимости от доходов и материального благосостояния и безо всяких условий.

Отрицательный подоходный налог: финансовая помощь для работающих с низкой зарплатой, предоставляемая через налоговую систему. Помощь обычно предоставляется в форме ежегодной единовременной выплаты. Эта льгота предназначена только для официально занятых граждан и, поэтому, не распространяется на малоимущее население, не занятое в формальном секторе.

Национальная программа минимального гарантированного дохода – это инструмент для решения трудной задачи сокращения бедности в России, которой может обеспечить высокую эффективность затрат. Национальная программа минимального гарантированного дохода (МГД) призвана обеспечивать регулярную выплату денежных пособий малоимущим семьям, прежде всего, для оказания адресной помощи нуждающимся. Размер пособий обычно определяется как разность между доходом семьи и порогом дохода. Как и во многих других странах мира, в России национальная программа МГД могла бы предусматривать сочетание денежной помощи с другими мерами по избавлению семей от бедности. К таким мерам относятся содействие в трудоустройстве и социальные услуги, предоставляемые для того, чтобы у семьи были базовые возможности для выхода из состояния бедности. Также следует рассмотреть вопрос о сопутствующих обязательствах получателей пособий. Например, те, кто может работать, должны быть готовы работать и принимать предложения о трудоустройстве, когда они поступят. Меры по выведению семей из состояния бедности выбираются индивидуально для каждой семьи с учетом ее потребностей. Этот процесс должен обеспечиваться электронными системами социального сопровождения и формирования профиля семьи.

Программу МГД можно будет *корректировать* с учетом изменения экономической ситуации. Во время экономического роста и социального благополучия, расходы в рамках программы сокращаются. Во время кризисов она помогает ускорять восстановление экономики. Когда семьи с низким уровнем доходов получают денежную помощь с большой долей потребления в структуре ее расходования, внутреннее потребление растет, производя сильные *мультипликативные эффекты* (Blinder & Zandi 2015). Денежная помощь во время кризисов может также избавлять людей от необходимости принимать меры для преодоления кризисной ситуации, которые могут иметь долговременные негативные последствия (например, продавать продуктивные активы, оставлять детей дома вместо того, чтобы отправлять в школу). Денежная помощь, особенно в сочетании с другими мерами, также способствует накоплению человеческого капитала, и, тем самым, снижает вероятность межпоколенческой «передачи» бедности (Fiszbein & Schady, 2009, Millan et al. 2020).

Разные страны мира, включая большинство стран ОЭСР, в настоящее время реализуют программы, основанные на комплексном подходе, когда денежная помощь предоставляется в сочетании с мерами по трудовой активизации, целевое назначение которых состоит в достижении самообеспечения. Например, в Италии программа МГД ориентирована, прежде всего, на оказание экономической поддержки для избавления от временной бедности и меры по решению проблем, относящихся к долгосрочным причинам бедности. В Португалии участники программы МГД должны выполнять условия «договора об интеграции», который составляется с учетом личных обстоятельств граждан. В Германии пособие по безработице и социальная помощь объединены в одно пособие, и трудоспособные граждане обязаны участвовать в процессах трудовой интеграции. Россия может изучить и использовать опыт этих стран при разработке своей модели с учетом своего культурного и экономического контекста.

Данные большинства исследований не подтверждают опасений по поводу того, что денежные пособия снижают мотивацию к труду или стимулирует иждивенческие настроения. Несмотря на то, что, по прогнозу, сделанному с помощью базовой модели предложения на рынке труда, люди, получающие денежные пособия, будут работать меньше, практика свидетельствует об обратном (Baird et al. 2018). В действительности, в связи с расширением масштабов адресной денежной помощи в последние двадцать лет в странах разных регионов мира проводилось много исследований для оценки воздействия соответствующих программ на занятость и предложение на рынке труда. Большинство исследований в самых разных контекстах не подтвердили значительные опасения по поводу того, что меры социальной поддержки могут снижать заинтересованность в трудоустройстве или порождать иждивенчество (Gentilini et al., 2019, Banerjee et al. 2017, Jones & Marinescu, 2018, Salehi & Mostafavi, 2018, Murphy et al. 2018). На самом деле, некоторые программы денежной помощи оказывают, наоборот, положительное воздействие на предложение на рынке труда, благодаря снятию ограничений, связанных с отсутствием денежных средств и рисками (Baird et al. 2018 and Bastagli et al. 2018). Размер пособий, получаемых в рамках программ МГД, обычно слишком мал для того, чтобы их получатели отказывались работать, но при этом достаточно велик для значимого улучшения жизни беднейшего населения.

2. Отсутствие национальной программы борьбы с бедностью снижает эффективность мер социальной поддержки в России в части сокращения бедности

Российская система мер социальной поддержки отличается слишком высокими затратами относительно результатов в части сокращения бедности по целому ряду причин. Самое главное – это отсутствие государственной программы борьбы с бедностью. Это указывает на то, что в целом система не ставит во главу угла поддержку малоимущего населения. А когда меры в поддержку малоимущих принимаются, реализации потенциала системы для усиления воздействия на сокращение бедности мешают несовершенство методики проверки нуждаемости, недостаточный размер пособий и большие региональные различия в показателях программ. Помимо этого, российская система не в состоянии легко адаптироваться к шокам, чтобы оказывать поддержку нуждающимся домохозяйствам.

В отличие от систем многих других стран, в российской системе социальной поддержки помощь малоимущему населению не является приоритетной. Малоимущее население, на долю которого в 2018 году приходилось 13% общей численности населения страны, получало лишь 10% выплат в рамках социальной помощи. Это – результат определения основных задач каждой программы и соответствующих подходов к предоставлению пособий и льгот. Не для всех программ социальной поддержки борьба с бедностью является основой задачей. В России большинство программ ориентировано на использование категориальных методов: получатели отбираются на основании их принадлежности к определенным социально-демографическим группам населения, и каждый человек, относящийся одной из этих категорий, имеет право получать пособия и льготы, предусмотренные для данной категории, вне зависимости от фактической нуждаемости. При наличии нескольких тысяч социальных программ на программы адресных мер поддержки малоимущих, предусматривающие проверку нуждаемости, расходуется лишь малая толика бюджета социальной помощи (0,4% ВВП) (World Bank 2019). Неудивительно, что когда программы предусматривают адресную поддержку малоимущего населения, затраты на снижение уровня бедности в России оказываются гораздо ниже: соотношение результаты/затраты по системе социальной помощи в целом составляет лишь 17%, а по программам помощи малоимущим с проверкой нуждаемости оно составляет 51%[41].

Размер пособий слишком мал для того, чтобы помочь малоимущим выбраться из бедности. Пособия, которые получают малоимущее население, малы. Пособия, назначаемые с учетом нуждаемости, по размеру составляют менее 15% прожиточного минимума. После получения выплат в рамках социальной помощи средний дефицит доходов малоимущего населения все равно соответствует почти 20% прожиточного минимума. Зависимость между потребностями разных домохозяйств и уровнем предоставляемой им помощи обычно отсутствует.

Во многих случаях методики проверки нуждаемости оказываются неэффективным средством для выявления бедных. Программы помощи малоимущим с учетом нуждаемости охватывают 13% населения страны (и именно такова доля бедных в России). Но в этих программах участвуют только 44% бедного населения. Несмотря на то, что со временем методики оценки нуждаемости значительно улучшаются, они по-прежнему отличаются фрагментированностью и сильным варьированием результатов их использования. Получение необходимой информации для установления правомерности предоставления помощи в рамках такой программы зависит, в основном, от подачи документов, которые редко верифицируются или сравниваются с данными из других источников, например, из административных баз данных. Более того, пособия и льготы часто предоставляются на длительные сроки без требований о периодической перепроверке сведений о доходах.

Большое количество программ с разными правилами мешает малоимущему населению понять, какими видами поддержки они могут воспользоваться. В России насчитывается более 800 мер социальной поддержки[42] на федеральном уровне и почти 13 тысяч на территориальном уровне. Законодательная база системы включает сотни законов и тысячи нормативных актов, указов, постановлений, министерских приказов и прочих правовых документов. Российская система социальной поддержки формировалась в течение почти целого столетия с учетом меняющихся потребностей и разных подходов к развитию систем социальной поддержки. С течением времени появлялись новые программы, при этом ни одна из уже существующих программ не закрывалась, в результате чего образовалась масса большей частью мелких мер поддержки. Из-за сложности системы уязвимые и социально незащищенные люди часто не знают, какими льготами они могут пользоваться.

Российская система социальной поддержки не обладает высоким потенциалом для адаптации к шокам. При эффективной системе социальной поддержки средства быстро и автоматически направляются тем, кто в них нуждается, что позволяет обходиться без принимаемых в срочном порядке экстренных мер. Подобно другим странам мира, Россия использовала свои программы социально поддержки для защиты людей в

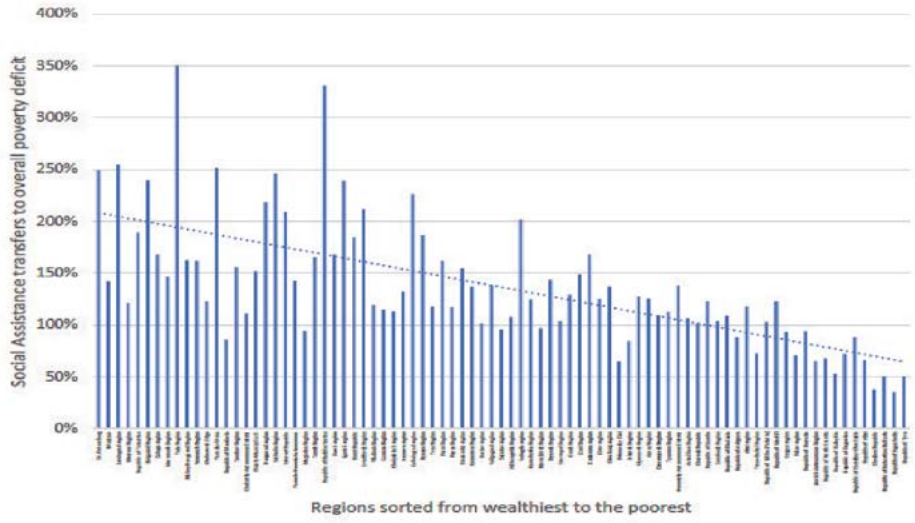
[41] Показателем эффективности затрат программы является сокращение дефицита доходов бедных в расчете на единицу средств, израсходованных на программу. Например, 1 рубль, израсходованный всей системой социальной помощи в России, обеспечивает сокращение дефицита доходов бедных только на 0,17 рубля.

[42] В России «мерами социальной поддержки» называются различные виды социальной помощи, и каждая из них рассматривается как отдельная единица и регулируется отдельным законом, несмотря на то, что большинство из них подразумевают небольшие социальные выплаты с минимальными различиями в правилах.

условиях пандемии COVID-19. Но хотя экстренные меры поддержки[43] действительно помогали сдерживать рост бедности, кризис выявил необходимость создания системы для скорейшего предоставления помощи пострадавшим от экономических шоков. Одна пятая тех, кто находится за чертой бедности, не воспользовались ни одной из мер социальной поддержки (Счетная палата Российской Федерации, 2020). Более того, в ходе проведенных опросов респонденты назвали такие недостатки многих антикризисных мер, как нечеткий порядок предоставления помощи, непоследовательность при определении членов семьи, имеющих право на получение поддержки, и недостаточность размеров поддержки[44].

Из-за отсутствия единой государственной системы борьбы с бедностью большие региональные различия отрицательно сказываются на эффективности мер социальной поддержки в части снижения уровня бедности. Региональные различия в социальных бюджетах и потенциале исполнительных систем создают неравные условия для реализации программ и снижают эффективность государственной политики социальной помощи населению. Несмотря на большие расходы федерального уровня на меры социальной поддержки, многим из самых бедных регионов не хватает средств на поддержку малоимущего населения. У одних регионов в 3,5 раза больше средств, чем необходимо для ликвидации их дефицитов бедности, а у других – 40 процентов необходимых ресурсов для ликвидации дефицита бедности (Рисунок 57)[45]. Между регионами также существуют значительные различия в показателях эффективности затрат на борьбу с бедностью: от 8% до 93% (Рисунок 58).

Рисунок 57: Несмотря на большой федеральный бюджет, многим из самых бедных регионов средств не хватает



Примечание: Рисунок из публикации Всемирного банка (World Bank, 2019). Расчеты на основе данных Выборочного статистического наблюдения доходов населения и участия в социальных программах, Росстат, 2017 год.

[43] Экстренные меры социальной помощи включали: автоматическое продление прав на получение социальных пособий и льгот без представления каких-либо дополнительных сведений и хождения по инстанциям; дополнительные денежные выплаты семьям с детьми; мораторий на начисление пеней за долги по оплате коммунальных услуг или оплату позднее установленных сроков; увеличение размеров детских пособий/выплат.

[44] Опросы проводились в 2020 году специалистами Института социальной политики НИУ ВШЭ, а их результаты были представлены на семинаре «Социальная защита как часть антикризисных пакетов в условиях пандемии коронавируса в мире и в России», который состоялся в Москве 17 декабря 2020 года.

[45] Важно отметить, что поскольку большинство программ не предусматривает проверки нуждаемости, расходы будут выше, чем объемы средств, необходимые для такого покрытия дефицитов бедности, которое обеспечит полное устранение разрыва бедности.

Рисунок 58: Значительные региональные различия в показателях программ социальной помощи с проверкой нуждаемости

Примечание: Оценки основаны на микро-данных Росстата: Выборочное статистическое наблюдение доходов населения и участия в социальных программах, 2017 год. Показатель эффективности затрат гармонизирован с индикатором глобального Атласа индикаторов социальной защиты (ASPIRE). Это – доля пособий, предоставляемых получателям для ликвидации дефицита дохода, т.е. для достижения линии бедности, при этом установлена единая линия бедности для России на уровне 40% населения с более низкими доходами.

3. Национальная программа минимального гарантированного дохода действительно может помочь вдвое сократить бедность к 2030 году

Национальная программа минимального гарантированного дохода может обеспечить достижение поставленных целей в области борьбы с бедностью и высокую эффективность затрат на их достижение. Стоимость такой программы составила бы около 0,33% ВВП, а это в четыре раза меньше стоимости расширения существующей системы социальной поддержки в России. Такую программу можно создать на базе действующей российской программы социального контракта. Для этого потребуется ввести единые стандарты и создать ключевые системы реализации программы на федеральном уровне в целях получения выгод за счет эффекта масштаба и обеспечения качества. Также потребуется обеспечить адекватность размеров пособий и снизить частоту ошибок исключения, сохранив низкую частоту ошибок включения.

Программа минимального гарантированного дохода может обеспечить достижение целей в области борьбы с бедностью с наименьшими затратами. Из-за особенностей российской системы социальной поддержки населения, о которых шла речь в предыдущем разделе, снижение уровня бедности до 6,6% посредством расширения действующих программ социальной поддержки не обеспечит эффективность затрат и повлечет за собой необходимость расходования еще 1,35% ВВП (World Bank, 2018a). Между тем, введение национальной программы минимального гарантированного дохода обеспечит достижение целей в области борьбы с бедностью и потребует меньше затрат. Такая программа предполагает ориентацию использования ее основных сил и средств для поддержки нуждающихся, чтобы гарантировать им прожиточный минимум; кроме того, меры борьбы с бедностью будут способствовать формированию устойчивости дохода.

Расчеты показывают, что обеспечивая социальные выплаты для повышения доходов малоимущего населения до уровня, позволяющего им удовлетворять свои основные потребности, а, следовательно, для искоренения бедности, такая программа обойдется стране в 0,33% ВВП при условии, что не будет никаких утечек средств и никаких поведенческих реакций, а административные затраты будут составлять 10% (доля в общих суммах

выплат)[46]. Административные затраты зависят от целого ряда факторов, включая тип и масштаб программы, но международный опыт показывает, что такие затраты в рамках программ выплаты денежных пособий часто составляют от 7 до 10% бюджета программы (Grosh et al. 2008 and Tesliuc et al.2014). Важно отметить огромную зависимость получаемых оценок от заданных условий расчетов (допущений), в этой связи их следует использовать с осторожностью[47]. Тем не менее, они дают общее представление о том, чего можно ожидать от программы МГД.

К важным преимуществам программ МГД относится их гибкий характер: когда в одних регионах идет быстрый рост, а другие переживают застой или даже спад экономики, число получателей пособий в каждом регионе будет увеличиваться или уменьшаться по мере изменения уровней доходов. Единые правила определения и частое систематическое подтверждение правомерности участия получателей пособий в программе МГД отличают ее от категориальных программ поддержки, которые нельзя автоматически расширить при ухудшении экономической ситуации. Но у программ МГД административные издержки выше, чем у категориальных программ, что связано с необходимостью несения затрат на проверку сведений о доходах и материальном положении и на частое (во многих случаях ежегодное) повторное подтверждение права на получения пособий. Однако более высокие административные затраты, согласно ожиданиям, должны большей частью компенсироваться за счёт преимуществ, вытекающих из повышения адресности и сокращения частоты ошибок исключения. Опыт стран Европы и Центральной Азии показывает, что программы МГД отличаются высокой эффективностью затрат (Tesliuc et al. 2014).

Программа минимального гарантированного дохода соответствует надеждам многих россиян. Опросы населения[48] показывают, что в 2020 году большинство россиян (89%) считали, что люди должны получать от государства те или иные пособия и льготы в рамках социальной поддержки населения. Среди сторонников таких социальных выплат и льгот самым популярным видом поддержки является программа, в основе которой лежат такие же принципы, как у программы МГД, призванной обеспечивать достойный уровень жизни семей в трудных жизненных ситуациях: 40% россиян поддержали такую программу[49]. И ее популярность растет: в 2018 году ее поддержали 27% респондентов.

Россия могла бы обеспечить дальнейшее развитие сильных сторон своей действующей *программы социального контракта*. Для перехода к программе МГД России не придется начинать с нуля. Она могла бы развивать систему, опираясь на сильные стороны своей действующей программы социального контракта (ПСК), призванной избавлять семьи от бедности с помощью комплекса мер поддержки, включая предоставление денег, условий и услуг. ПСК ориентирована на малоимущее население и предусматривает «контракт» между получателями поддержки и государством: в обмен на пособия и льготы их получатели должны принимать определенные меры, например, искать работу и соглашаться на работу, когда она предлагается. Содействие

[46] Расчёты специалистов Банка на основе имитационного моделирования с использованием микросимуляционной модели RUSMOD и данных Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения (РМЭЗ) за 2019 год (национальное репрезентативное обследования, проводимое совместными усилиями Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» и ЗАО «Демоскоп» при участии Центра народонаселения Университета Северной Каролины в Чапел Хилле). Социальные выплаты бедным домохозяйствам моделируются, исходя из того, что их размер равен дефициту дохода каждой семьи, которая является их получателем (т.е. разности между доходом домохозяйства и линией бедности). В этой базе данных средний дефицит дохода малоимущего населения России оценивается в 2795 рублей в месяц. Поскольку каждая бедная семья получает выплату в размере своего дефицита дохода, средний размер пособия в расчете на одно домохозяйство равен среднему дефициту дохода. Расчеты производились, исходя из того, что пособия получают все бедные граждане России (в соответствии с базой данных этой микросимуляционной модели их доля составляет 10,9% населения или примерно 16 миллионов человек). Для целей моделирования использовалась официально установленная линия бедности, соответствующая сумме 11329 рублей на человека в месяц (по состоянию на IV квартал 2020 года). По результатам этого имитационного моделирования, ориентировочная сумма бюджетных расходов составляет 530 миллиардов рублей в год.

[47] Например, могут возникать такие поведенческие реакции, как решения людей меньше работать; они увеличивают стоимость сокращения разрыва бедности, если для трудоспособных граждан не ставятся условия, касающиеся готовности работать. Однако проблему поведенческих реакций можно решить, используя условия и меры по трудовой активизации.

[48] Результаты опросов, представленные специалистами Института социальной политики НИУ ВШЭ на семинаре «Социальная защита как часть антикризисных пакетов в условиях пандемии коронавируса в мире и в России», который состоялся в Москве 17 декабря 2020 года.

[49] Опрос также охватывал следующие виды социальной поддержки (в скобках указан процент респондентов, «проголосовавших» за данный вид помощи): безусловная поддержка (18%), поддержка для нетрудоспособных граждан (24%), поддержка за особые заслуги (7%).

в трудоустройстве и социальные услуги тоже предоставляются в зависимости от индивидуальных потребностей. Ввиду трансформационного потенциала этой программы в 2019 году российский президент призвал существенно расширить масштаб программы, увеличив ее охват примерно с 65 тысяч до 9 миллионов человек. Однако, чтобы эта программа стала национальной программой МГД с высокой эффективностью затрат, необходимо ввести или укрепить ряд элементов.

На федеральном уровне необходимо установить правила для введения единых стандартов реализации ПСК. В настоящее время установленные регионами правила, определяющие стандарты реализации программы, весьма разноречивы. Установление федеральных правил для унификации разных стандартов на основе образцов успешного опыта повысит качество и равнодоступность пособий и льгот. Это позволит одинаковым семьям получать одинаковую поддержку вне зависимости от места их проживания. Стандарты могут определять ряд аспектов, включая методы установления минимального уровня дохода и критериев правомерности получения поддержки, определения условий и оценки потребностей в трудоустройстве и социальном обслуживании.

Также необходимо обеспечить высокое качество и единообразие ключевых систем реализации ПСК во всех регионах. Любая программа социальной поддержки населения требует наличия системы ее реализации для эффективной работы на ключевых направлениях, включая регистрацию получателей и их включение в программу, верификацию сведений о доходах, произведение выплат и контроль выполнения сопутствующих обязательств получателей поддержки. Качество работы таких систем обычно повышается, благодаря эффекту масштаба, использованию современных технологий и межведомственным договоренностям по протоколам обмена данными. Но в России регионы обычно используют свои собственные системы для реализации программы, что приводит к фрагментированности реализации. Чтобы можно было использовать преимущества эффекта масштаба и повышать качество предоставления услуг, на федеральном уровне следует создать несколько ключевых систем программы. Системы верификации сведений о доходах, включения в программу, осуществления выплат и социального сопровождения получателей поддержки (для обеспечения взаимодействия получателей со службами занятости и социальными службами) можно было бы создать на базе общей федеральной платформы с опциями обеспечения гибкости для инноваций или внедрения особых элементов систем с учетом региональных потребностей.

ЛЕЙСАН, УЧАСТНИЦА ПРОГРАММЫ СОЦИАЛЬНОГО КОНТРАКТА, НАДЕЕТСЯ, ЧТО ЕЕ СЕМЬЯ БОЛЬШЕ НИКОГДА НЕ БУДЕТ ГОЛОДАТЬ, И ЧТО ЕЕ ДЕТИ НИКОГДА НЕ БУДУТ БЕДСТВОВАТЬ

Восемнадцатилетняя Лейсан* вместе со своей семьей живет в пригороде Казани. Она старшая из пяти детей, двое из которых обучаются на дому из-за отставания в развитии. Мать Лейсан работает на полставки на молочной ферме, а отчим работает трактористом.

«Я окончила школу год назад, но не пошла в институт, потому что маме нужна моя помощь по дому», - говорит Лейсан. «Если бы у меня была волшебная палочка и три желания, я бы загадала, чтобы у нашей семьи всегда была еда на столе; чтобы можно было записать моих сестер-близнецов на уроки музыки, о которых они так мечтают, а еще я бы хотела поступить в медицинский институт. Я мечтаю стать медсестрой, а, может быть, даже врачом!»

По уровню дохода семья Лейсан является малообеспеченной. На сегодняшний день около двенадцати процентов населения России находятся за чертой бедности. Семья Лейсан подала заявку на участие в программе социального контракта, прошла процедуру оценки дохода и получила пакет социальной помощи (ориентированный на финансовые, образовательные и здравоохранительные потребности семьи), а также поддержку для обучения и трудоустройства.

«С тех пор, как мы записались на эту программу социальной поддержки несколько месяцев назад, нам стало хватать денег на еду для всей семьи», - говорит Лейсан. «Мои сестры-близнецы начали заниматься музыкой, и я надеюсь, что эти занятия помогут им лучше развиваться. Мама сейчас заканчивает бесплатный курс бухгалтерского учета, а служба социальной поддержки помогает ей найти работу в этой сфере. Я же получила образовательный грант и поступила в медицинский колледж. Я надеюсь, что смогу зарабатывать достаточно денег, чтобы моя семья никогда больше не голодала, и что мои дети никогда не будут бедными».

** Лейсан - вымышленное имя; реальное имя изменено для соблюдения конфиденциальности.*

Программа минимального гарантированного дохода могла бы стать одним из ключевых инструментов для успешной реализации национальной социальной инициативы. Новая национальная социальная инициатива России направлена на повышение благополучия населения страны посредством предоставления социальных услуг с ориентацией на потребности домохозяйства или человека. Такой ориентированный на человека подход должен повысить удовлетворенность получателей социальных услуг, качество и доступность этих услуг. Программа МГД направлена на достижение той же цели, которая состоит в повышении качества жизни людей посредством своевременного и гибкого удовлетворения меняющихся потребностей человека в разных ситуациях. Например, в России предоставляется много разных видов помощи, но при этом многим семьям и гражданам бывает трудно получить эту помощь и услуги из-за сложных административных процедур, отсутствия работы с людьми или из-за невозможности разобраться в правилах и условиях, чтобы выполнить их. В качества меры социальной поддержки «последней инстанции», национальная программа МГД является идеальным инструментом для решения проблем потенциальных получателей поддержки, находящихся в тяжелом социально-экономическом положении. Программа МГД предусматривает оценку потребностей домохозяйств и граждан, составление и осуществление программы помощи, которая может включать денежную помощь и социальные услуги, предоставляемые для повышения качества их жизни и потенциала для зарабатывания средств. В рамках национальной социальной инициативы и в качестве программы «одного окна» с использованием современной системы социального сопровождения, программа МГД могла бы обеспечивать простое и своевременное предоставление услуг широкому ряду категорий домохозяйств, нуждающихся в поддержке, в соответствии с их потребностями. А ее систему социального сопровождения можно интегрировать в общую информационную систему, которая сейчас создается для национальной социальной инициативы.

Важно отметить необходимость соответствия размеров денежных пособий потребностям их получателей. Для снижения уровня бедности необходимо, чтобы денежные пособия покрывали разницу между доходом людей и тем или иным пороговым показателем. Размеры пособий, выплачиваемых в рамках программы социального контракта, часто оказываются недостаточными. Более половины регионов предоставляют весьма небольшие суммы и только на 3-6 месяцев. Оценка нуждаемости заявителей проводится преимущественно для установления правомерности получения пособия, а не для определения размера пособия. Поэтому большинство пособий начисляются по «плоской» шкале, и их размер не меняется в зависимости от нуждаемости человека. Предоставление пособий одинакового размера может иметь определенные преимущества, но они также могут разрывать связь между нуждаемостью и получаемой поддержкой, что снижает потенциальное воздействие на уровень бедности.

Предоставление услуг для оказания поддержки их получателям в избавлении от бедности остается нерешенной проблемой. Одно из потенциальных достоинств программы социального контракта состоит в определении условий и предоставлении услуг для содействия достижению самообеспеченности граждан доходами. Сейчас уже принимается целый ряд мер на этом направлении силами служб занятости и здравоохранения, а также в форме оказания поддержки для обеспечения самозанятости в сельском хозяйстве. Но пока не решены две важные задачи. Первая из них - объективная оценка потребностей каждой семьи и установление связи ее результатов с доступными услугами. Вторая задача – дальнейшее повышение потенциала и создание ряда необходимых служб, особенно, в отдаленных регионах. Создание федеральной системы социального сопровождения для выявления и устранения первопричин бедности могло бы способствовать внедрению ориентированного на человека подхода, позволяющего формировать пакеты услуг в соответствии с конкретными потребностями каждой уязвимой семьи. Это также должно ограничить возможности для субъективного отношения со стороны сотрудников, которые занимаются социальным сопровождением, за счет установления более эффективного порядка и повышения контролируемости и ответственности. Это поможет обеспечить одинаковое отношение к гражданам вне зависимости от места их проживания.

Для минимизации частоты ошибок исключения и дальнейшего сокращения «утечки» средств требуется усиление ориентации на адресные подходы. ПСК часто оказывается эффективной в части предотвращения утечки средств (например, из-за включения в программу тех, кто не нуждается в помощи), но неэффективной в части предотвращения ошибок исключения (например, невключения в программу людей, нуждающихся в помощи). При расширении масштаба программы в ее рамках следует усилить адресность поддержки. Для

этого следует внедрить единую методологию оценки нуждаемости с четкими и эффективными методами расчета и верификации уровня благосостояния домохозяйства. В этой связи крайне важно иметь доступ к актуальной, своевременно представляемой и точной информации о благосостоянии домохозяйств. Это потребует модернизации информационной системы управления на базе российской ЕГИССО (Единой государственной информационной системы социального обеспечения, которая агрегирует данные по получателям поддержки в рамках всем программ социальной помощи). Важную роль в получении, перекрёстной проверке и актуализации информации может сыграть более широкое использование административных данных, уже содержащих информацию о доходах, налогах, занятости и имуществе граждан. Было бы также целесообразно упростить порядок обращения за поддержкой и одновременно потребовать от получателей ежегодно или каждые два года направлять повторные заявления и обновлять свои сведения. Это можно сделать в рамках национальной социальной инициативы. И, наконец, установление условий должно способствовать дальнейшей минимизации утечек средств.

Необходимо найти эффективный и устойчивый механизм финансирования. В настоящее время программа действует в малых масштабах, а финансирование поступает из федерального и региональных бюджетов. Для расширения программы до общегосударственного масштаба необходимо создать эффективный и устойчивый механизм финансирования. Для этого потребуется оценить перспективы финансирования за счет разных мер, включая реформирование системы энергетических субсидий, экономию налоговых расходов или изменение приоритетов государственных расходов. В среднесрочной перспективе можно будет повысить налоги «в пользу» охраны здоровья людей (повышение налогов на табак, алкоголь и сахарсодержащие напитки и продукты).

Сейчас тяжелое время для многих стран мира, включая Россию. В то же время кризис создает возможности, которые позволят России укрепить потенциал для защиты и повышения уровня жизни своих граждан в долгосрочной перспективе. Благодаря огромному опыту в области разработки систем социальной защиты во многих странах, Банк обладает высоким потенциалом для оказания России поддержки в достижении этой цели. Россия сможет изучить этот опыт и совершить прорыв. Пилотная программа МГД могла бы стать первым шагом на этом пути. Она позволит создать, апробировать и доработать стандарты и инструменты для маломасштабной реализации программы прежде, чем расширять ее до общенационального уровня.

Список использованной литературы

Accounts Chamber of the Russian Federation (2020). Report on the results of the expert-analytical work "Analysis of the progress of the national objective," "Ensuring sustainable growth of real incomes of citizens," as well as "Increasing pension benefits above the inflation level" and "Halving poverty in the Russian Federation," https://ach.gov.ru/upload/iblock/3c9/3c911347504f7a96ff67c94e7ed7d2a6.pdf.

Banerjee, A. V., Hanna, R., Kreindler, G. E., & Olken, B. A. (2017). Debunking the stereotype of the lazy welfare recipient: Evidence from cash transfer programs. The World Bank Research Observer, 32(2), 155-184.

Baird, S., McKenzie, D., & Özler, B. (2018). The effects of cash transfers on adult labor market outcomes. IZA Journal of Development and Migration, 8(1), 1-20.

Bastagli, F., Hagen-Zanker, J., Harman, L., Barca, V., Sturge, G., Schmidt, T., & Pellerano, L. (2016). Cash transfers: What does the evidence say? A rigorous review of impacts and the role of design and implementation features. London: Overseas Development Institute. https://cdn.odi.org/media/documents/11316.pdf

Blinder, A. S., & Zandi, M. (2015). The financial crisis: Lessons for the next one. Center on Budget and Policy Priorities: Policy Features. https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/10-15-15pf.pdf.

Fiszbein, A., & Schady, N. R. (2009). Conditional cash transfers: reducing present and future poverty. World Bank Publications.

Gentilini, U., Grosh, M., Rigolini, J., & Yemtsov, R. (Eds.). (2019). Exploring universal basic income: A guide to navigating concepts, evidence, and practices. World Bank Publications.

Gentilini, U., Almenfi, M., Orton, I., & Dale, P. (2020). Social protection and jobs responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. December 11, 2020. http://documents1.worldbank.org/curated/en/467521607723220511/pdf/Social-Protection-and-Jobs-Responses-to-COVID-19-A-Real-Time-Review-of-Country-Measures-December-11-2020.pdf.

Grosh, M., del Ninno, C., Tesliuc, E., & Ouerghi, A. (2008). The design and implementation of effective safety nets for protection and promotion. Washington, DC: The World Bank.

Jones, D., & Marinescu, I. (2018). The labor market impacts of universal and permanent cash transfers: Evidence from the Alaska Permanent Fund (No. w24312). National Bureau of Economic Research.

Nazarov V. and Posarac, A. (eds) (2017). Развитие эффективной социальной поддержки населения в России: адресность нуждаемость, универсальность / Под ред. В. Назарова и А. Пошарац. Научный доклад. М., 2017 Annex 1.

Millán, T. M., Macours, K., Maluccio, J. A., & Tejerina, L. (2020). Experimental long-term effects of early-childhood and school-age exposure to a conditional cash transfer program. Journal of Development Economics, 143, 102385.

Murphy, N. A., Stepka, A., Barrett, M., & Worku, D. (2018). Would a basic income guarantee reduce the motivation to work? An analysis of labor responses in 16 trial programs. Basic Income Studies, 13(2).

Salehi-Isfahani, D., & Mostafavi-Dehzooei, M. H. (2018). Cash transfers and labor supply: Evidence from a large-scale program in Iran. Journal of Development Economics, 135, 349-367.

Tesliuc, E., Pop, L., Grosh, M., & Yemtsov, R. (2014). Income support for the poorest: A review of experience in Eastern Europe and Central Asia. The World Bank.

World Bank 2018a. Halving Poverty in Russia by 2024: What will it Take? (Russian). Washington, D.C.: World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/664781545206779024/Halving-Poverty-in-Russia-by-2024-What-will-it-Take.

World Bank. 2018b. The State of Social Safety Nets 2018. Washington, DC: World Bank. ©World Bank. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29115 License: CC BY 3.0 IGO.

World Bank 2019. Russian Federation Strengthening Social Protection. Towards more effective social assistance in Russia: An update of the system performance considering new national target of halving poverty by 2024. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32255

ДОКЛАД ОБ ЭКОНОМИКЕ РОССИИ No 45, МАЙ 2021

ТЕМПЫ ВОССТАНОВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКИ В РОССИИ УСКОРЯЮТСЯ

СПЕЦИАЛЬНАЯ ТЕМА: ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ СИСТЕМ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

© 2021 International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
Some rights reserved

1818 H Street NW, Washington, DC 20433
Telephone: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org

WORLD BANK GROUP