

**Замечания Института экономики РАН к документу «Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 г. и на плановый период 2022 и 2023 гг.», подготовленному Министерством экономического развития РФ**

**1. О методологических недостатках разработки Прогноза**

Анализируя подготовленный Минэкономразвития РФ «Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 год и на плановый период до 2022 и 2023 годов» (далее по тексту - Прогноз) необходимо иметь в виду, что назначение и содержание среднесрочных прогнозов социально-экономического развития определяется принятым в 2014 г. Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (ФЗ № 172 от 28.06. 2014 г.), а организационные и содержательные аспекты среднесрочного прогноза социально-экономического развития регламентированы «Правилами разработки, корректировки, осуществления мониторинга и реализации социально экономического развития Российской Федерации на среднесрочной период» (Постановление Правительства РФ от 14 ноября 2015 г. N 1234).

В соответствии с этими документами *среднесрочный прогноз социально-экономического развития должен быть ориентирован на решение двух задач.*

*Первая* связана с определением экономических условий и параметров для формирования доходной части федерального бюджета и бюджетной системы в целом. Решение этой задачи требует оценки нескольких макроэкономических параметров, которые закладываются в формирование доходной части бюджетной системы – прежде всего, речь идет об объеме ВВП, темпе инфляции, уровне мировых цен на основные товары российского экспорта, прежде всего, энергоносители, валютном курсе рубля.

*Вторая* задача связана с оценкой соответствия сложившихся трендов социально-экономического развития РФ долгосрочным целям и задачам развития страны. В таком качестве среднесрочный прогноз социально-экономического развития может рассматриваться как инструмент мониторинга реализации долгосрочной стратегии социально-экономического развития и в случае необходимости служить обоснованием необходимости корректировки экономической политики в целях обеспечения достижения целевых ориентиров стратегии, либо корректировки самой стратегии долгосрочного социально-экономического развития РФ.

Вместе с тем, представленный прогноз, как и представленный в 2019 г. прогноз социально-экономического развития на период до 2024 г., не может в

полной мере решить поставленные задачи, так как разрабатывался вне пакета документов стратегического планирования, который должен включать долгосрочный прогноз социально-экономического развития и стратегию долгосрочного социально-экономического развития РФ в качестве стержневого документа всей системы стратегического планирования социально-экономического развития страны, обозначающего его стратегические цели, задачи и ориентиры. Несмотря на законодательно установленные сроки разработки (январь 2018 г.), Стратегия социально-экономического развития не представлена до сих пор.

В определенной мере этот пробел восполняет принятый в мае 2018 г. Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», содержащий довольно подробную систему целей и задач в области обеспечения «прорывного научно-технологического и социально-экономического развития» на пороге нового политического цикла. В июле текущего года Указ Президента РФ № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», по сути пролонгировал и уточнил национальные цели, обозначенные в Указе №204. Их достижение должно осуществляться через реализацию двенадцати национальных проектов и комплексного плана развития инфраструктуры, целевые параметры которых до 2030г должны быть уточнены до конца текущего года.

В то же время, как неоднократно отмечалось ИЭ РАН, Указы не могут заменить Стратегию долгосрочного социально-экономического развития как по уровню обоснованности самого набора целевых установок, так и целевых параметров их реализации. В логике стратегического планирования аналогичные указы должны основываться на долгосрочной стратегии социально-экономического развития страны, закрепляя ее целевые ориентиры и параметры. Вместе с тем, не вызывает сомнений, что достижение обозначенных в указах Президента РФ №204 и №474 целевых ориентиров и задач социального (демография; здравоохранение; образование; жилищное строительство и городская среда; экология; дорожная инфраструктура) и научно-технологического развития, а, главное, роста реальных доходов населения в определяющей степени будет зависеть от наращивания ресурсных возможностей для их обеспечения, которые, в свою очередь, зависят от общих темпов экономической динамики. В этой связи, обеспечение высоких темпов экономической динамики должно рассматриваться в качестве важнейшей задачи экономической политики правительства РФ. Напомним, что в отмеченных указах Президента РФ в качестве целевого ориентира ставится задача обеспечения темпов экономического роста на уровне не ниже мировых, которые по сформировавшемуся в прогнозах

международных экономических организаций до пандемии COVID-19 консенсусу, могли колебаться в ближайшие годы вокруг 3-3,3% годового прироста мирового ВВП (с высокой вероятностью усиления тенденций к замедлению экономической динамики в США, КНР, ведущих экономиках ЕС и неопределенностью с активизацией факторов стимулирующих рост мировой экономики).

Разразившаяся в 2020г пандемия COVID-19 изменила ситуацию. Карантинные меры, предпринимаемые во многих странах, пик которых пришел на второй квартал 2020 г., существенно снизил масштабы деловой активности в ведущих экономиках (США, страны ЕС и КНР)<sup>1</sup>. По июньской оценке МВФ мировой ВВП может сократиться в 2020 г. на 4,9 %. В то же время усиливается неопределенность, связанная с приходом второй волны пандемии и сроками ее затухания, которые, скорее всего, будут зависеть от сроков и масштабов вакцинации населения как в России, так и в других регионах мира.

Представленный Прогноз социально-экономического развития разработан на трехлетний период, что является нижним пределом при среднесрочном прогнозировании. Вместе с тем, предыдущий прогноз на период 2019-2024 гг. охватывал пятилетний период, что соответствует верхнему пределу при среднесрочном прогнозировании. Таким образом, Минэкономразвития, после предпринятой в прошлом году попытки расширения временного интервала прогнозирования, вновь вернулось к стандартной для себя практике составления трехлетних прогнозов социально-экономического развития. Возврат к подобному варианту прогнозирования в период роста глобальной неопределенности вполне закономерен по причине отсутствия долгосрочной стратегии социально-экономического развития, отсутствие которой препятствует полноценному анализу и самого прогноза.

Изменения затронули и содержащиеся в прогнозе сценарии развития, количество которых, за счет исключения *целевого варианта*, было сокращено до двух. Кроме того, оставшиеся базовый и консервативный варианты не учитывают возможные экономические последствия от уже набирающей обороты новой волны распространения инфекции, которая указывается в качестве основного риска для ключевых параметров прогноза, что фактически нивелирует достоверность разработанных сценариев. Вместе с тем, различия

---

<sup>1</sup> По оценке Бюро экономического анализа, во II квартале 2020 г. ВВП США сократился на рекордные 31,4%. Такое снижение связано с сокращением затрат со стороны домохозяйств и предприятий. В I квартале 2020 г. ВВП США также сократился на 5% в годовом выражении, причем это было первое падение ВВП, начиная с 2014 г. Существенное снижение ВВП во 2кв 2020 г. наблюдалось и в ведущих европейских экономиках: (Испания: -22,1% г/г, Великобритания: -21,7% г/г; Франция: -18,9% г/г; Италия: -17,7% г/г, Германия: -11,3% г/г). В то же время в китайской экономике, где основная часть ограничений была снята в апреле, во 2кв. 2020 г. темпы роста восстановились до 3,2% г/г.

между содержащимися в обоих вариантах основными показателями, такими как прогнозные цены и объемы добычи и экспорта углеводородного сырья, темпы инфляции и среднегодовой курс рубля по отношению к доллару США, носят довольно условный характер.

## **2.Обоснование уровня темпов экономической динамики в рамках Прогноза**

Если ориентироваться на параметры базового сценария Прогноза, который по умолчанию, предлагается взять за основу для разработки проекта трехлетнего бюджета, то, по нашему мнению, риски, связанные с влиянием пандемии, в нем учтены недостаточно адекватно, по крайней мере, для текущего и следующего 2021 г. Уже становится очевидным приход новой волны ковидной инфекции. За сентябрь количество ежедневно выявляемых инфицированных COVID-19 возросло практически в два раза. Трудно сказать, когда и на каком уровне этот показатель выйдет на плато (стабилизацию ежедневного пророста). По оценкам специалистов такая стабилизация вряд ли произойдет ранее ноября, а по довольно оптимистическим оценкам, сроки устойчивого выхода из пандемии, с учетом масштабной вакцинации населения, ожидаются не ранее лета следующего года. Это означает, что, как минимум, в ближайшие три квартала российская экономика будет испытывать влияние коронавирусной инфекции, что будет сдерживать темпы экономической активности и восстановление потребительского спроса. Скорее всего, власти не пойдут на введение жестких секторальных ограничений, по аналогии со вторым кварталом текущего года, в результате которых квартальное сокращение ВВП относительно первого квартала составило 8%. Однако и на заметное оживление потребительской активности населения в условиях тревожной неопределенности вряд ли следует рассчитывать. Она будет сдерживаться как заморозкой роста зарплат в предпринимательском сектора, так и сохраняющейся неопределенностью на рынке труда.

В таких условиях оценка глубины падения российского ВВП в 2020г на уровне 3,9% представляется излишне оптимистичной. Более реальной представляется обозначенная в сценарных условиях июньская оценка снижения российского ВВП в 2020г на уровне 4,5-4.8 %.

Таблица 1

Основные показатели прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 и на плановый период 2022-2023 годов

Показатели	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
Цена на нефть марки «Юралс» (мировые), долларов США за баррель					
базовый	63,8	41,8	45,3	46,6	47,5
консервативный		41,8	43,3	44,1	45,0

Курс доллара среднегодовой, рублей за доллар США					
Базовый	64,7	71,2	72,4	73,1	73,8
консервативный		71,2	73,4	73,9	74,5
Индекс потребительских цен на конец года, в % к декабрю					
базовый	3,0	3,8	3,7	4,0	4,0
консервативный		3,8	3,5	4,0	4,0
Валовой внутренний продукт, %					
базовый	1,3	-3,9	3,3	3,4	3,0
консервативный		-3,9	2,7	2,9	2,5
Инвестиции в основной капитал, %					
базовый	1,7	-6,6	3,9	5,3	5,1
консервативный		-6,6	3,7	4,6	4,3
Промышленное производство, %					
базовый	2,3	-4,1	2,6	3,6	2,3
консервативный		-4,1	2,4	3,3	2,1
Реальные располагаемые доходы населения, %					
базовый	1,0	-3,0	3,0	2,4	2,5
консервативный		-3,0	1,9	1,6	1,9
Реальная заработная плата, %					
базовый	4,8	1,5	2,2	2,2	2,5
консервативный		1,5	1,9	1,9	2,2
Оборот розничной торговли, %					
базовый	1,9	-4,2	5,1	2,9	2,8
консервативный		-4,2	4,5	2,3	2,2
Экспорт товаров, млрд долларов США					
базовый	419,9	321,3	354,6	381,7	403,1
консервативный		321,3	337,5	355,9	372,6
Импорт товаров, млрд долл. США					
базовый	254,6	235,2	249,9	267,3	284,7
консервативный		235,2	245,9	259,3	272,8

Источник: Росстат, ФТС России, расчеты Минэкономразвития России

Следует иметь в виду, что в 2020 г. всплеск пандемии пришел на крайне ослабленную экономику в результате досрочных выплат по внешним долгам и реализации бюджетного правила. Такие решения привели к изъятию огромных денежных средств из финансирования развития. В результате к 2019 г. страна подошла с темпами прироста ВВП на уровне 1,3%.

Обращает на себя внимание отсутствие ярко выраженных приоритетов в динамике, приведенных в данной таблице, показателей, особенно в 2022-2023 годы. Приросты почти всех показателей колеблются в рамках 2,5-3,0%. Только рост инвестиций в основной капитал выходит на уровень за 5% в год. Приоритет инвестиционного развития, на наш взгляд, правильный, но ограниченность роста по другим показателям вряд ли логична.

Для динамики практических всех прогнозных показателей характерно то, что все они отражают переход от спада в 2020 г. к росту в 2021-2023 гг. В экономической практике переход от спада к росту характеризуется не совсем

научным термином «отскок». Для рассматриваемого прогноза важно определить обоснованность величины этого отскока.

Как видно из таблицы 1, в 2020 г по базовому сценарию ожидается спад ВВП на 3,9%. При этом в дальнейшем прогнозируется следующий прирост: в 2021 г. –3,3%, в 2022 г. – 3,4% и в 2023 г. – 3,0%. Однако учитывая складывающуюся ситуацию с новой волной пандемии, такая оценка экономической динамики на 2021 г. представлялся излишне оптимистичной. Отметим, что при разработке в 2019г. Прогноза социально-экономического развития на период до 2024г параметры экономического роста на 2021-2022 гг. выглядели менее динамичными в гораздо более благоприятных внешних и внутренних условиях.

Представляется, что, скорее всего, экономический рост в 2021г окажется близок к оценке консервативного сценария (102,7%). В последующем, в 2022-2023 гг. действительно можно ожидать темпы прироста в 3%-3,5%, но для России, учитывая степень отставания по показателю ВВП на душу населения от ведущих экономик мира, это довольно низкие темпы, которые не обеспечивают прорывного развития, на необходимость которого неоднократно указывал Президент РФ В.В. Путин.

### 3. Отраслевая структура ВВП и промышленного производства

Важной характеристикой прогноза является изменение отраслевой структуры ВВП и промышленного производства, которая является следствием динамики развития различных секторов экономики.

Таблица 2

Темпы роста компонентов производства ВВП в 2019 – 2023 гг.

Показатели	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
ВВП	1.3	-3.9	3.3.	3.4	3.0
Промышленное производство компьютеров, электронных и оптических изделий	2.3	-4.1	2.8	3.6	2.3
Производство электрического оборудования	1.0	0.3	3.0	2.1	2.4
Производство машин и оборудования	5.8	1.2	1.0	2.1	2.5
Производство автотранспортных средств	0.3	-18.0	6.7	6.8	6.4
Производство прочих транспортных средств	2.0	-18.0	4.0	3.0	3.4
Металлургическое производство	1.6	-3.0	0.2	0.8	1.0
Химические продукты	2.7	4.0	5.9	6.3	6.6
Текстильные изделия	0.0	1.1	3.6	3.2	3.5
Одежда	-3.0	-3.0	4.0	3.8	4.2
Изделия из кожи	-6.6	-15.0	4.8	4.5	5.2
Пищевая промышленность	3.6	3.3	3.4	3.6	4.3

В базовом и консервативном сценариях ключевая ставка делается на развитие обрабатывающего производства, где основой прирост, исходя из прогнозных индексов, придется на такие направления, как производство автотранспортных средств; лекарственных средств и материалов, применяемых в медицинских целях, производство химических веществ и химических продуктов; производства швейной и кожевенной продукции. Из предложенной динамики развития отдельных секторов промышленности, по-прежнему, не прослеживается приоритетность развития производства **машин и оборудования**, без чего невозможно ни достижение технологической самодостаточности и конкурентоспособности национального развития, ни перехода на инновационно-инвестиционную модель экономического роста.

Довольно скромной выглядит и прогнозируемая динамика развития такого важного направления как **производство компьютеров, электронных и оптических изделий**, расшифровка прогнозного роста, и вовсе, ограничивается общими заявлениями о том, что значимыми факторами развития там станет приоритетное использование продукции российского производства при реализации инвестиционных проектов и при закупке оборудования в рамках гособоронзаказа.

В случае с производством **лекарственных средств и материалов** авторами документа подразумевается создание новых и модернизация текущих производственных мощностей отечественных производителей, в том числе за счет локализации производства на территории Российской Федерации. Закономерно, что распространение в мире пандемии также окажет свое влияние на рост стоимостных и товарных показателей в производстве лекарственных средств и материалов, применяемых в медицинских целях. Тем не менее, конкретных сведений по реализуемым в стране проектам, которые способствуют подобной динамике развития в 2021-2023 году, не содержится.

Важно отметить также и то, что рост производства **химических веществ и химических продуктов** напрямую увязывается с запланированной реализацией около 20 инвестиционных проектов, но в документе не оценивается влияние реализации столь масштабных и требующих значительных вложений в основные средства инфраструктурных проектов на достижение прогнозных параметров.

Что касается темпов роста других отраслей промышленности, то здесь вызывает возражение крайне низкие темпы **металлургии**. По другим отраслям остается проблема распределения темпов роста по годам после спада в 2020 г., т.е. проблема «отскока». Следовательно, заявленный в документе рост показателей в обрабатывающей промышленности не выглядит убедительным, а

потому под вопросом находится реализация на практике даже консервативного сценария.

При рассмотрении в Прогнозе перспектив развития **топливно-энергетического комплекса** не уделяется внимания развитию такого направления, как нефтехимия, которое является важной составной частью в деятельности ведущих мировых интегрированных нефтегазовых корпораций. Более того, продукция нефтехимии подробно не исследуется и в рамках анализа развития химического комплекса. Между тем, Exxon Mobil в 2019 г. произвела 24 063 тыс. тонн и реализовала 26 516 тыс. тонн<sup>2</sup> продукции нефтехимического комплекса. Кроме того, продажи Royal Dutch Shell достигли 15 223 тыс. тонн<sup>3</sup>, BP произвела 12 114 тыс. тонн<sup>4</sup>, а суммарные производственные мощности TOTAL составляли 21 200 тыс. тонн<sup>5</sup> различной нефтехимической продукции. За то же самое время ПАО «ЛУКОЙЛ» реализовала 2 246 тыс. тонн<sup>6</sup>, ПАО «Роснефть» произвело 2 100 тыс. тонн<sup>7</sup>, а ПАО «Газпром» выпустила приблизительно 8 413 тыс. тонн нефтехимической продукции, из которых у корпорации около 5 377 тыс. тонн пришлось на производство серы. Получается, что отечественный нефтегазовый комплекс отстает в развитии не только в нефтепереработке, но и в сегменте нефтехимии.

В Прогнозе упоминается и о наращивании генерирующих мощностей в секторе нетрадиционных и возобновляемых источников энергии, но конкретная информация по данному направлению не приводится. Между тем, в Европе низкоуглеродной энергетике в настоящее время уделяется все больше внимания, что связано с целенаправленной политикой Европейского союза по сокращению выбросов в атмосферу. Основные капитальные вложения в данном направлении осуществляют крупнейшие публичные нефтегазовые корпорации региона, такие как BP, Royal Dutch Shell, Total, Eni и Equinor, которые подобным образом стремятся диверсифицировать собственный бизнес с целью снижения потерь от

---

<sup>2</sup> 2019 Financial and Operating Data [Electronic resource] // Exxon Mobil Corporation – Mode of access: <https://corporate.exxonmobil.com/-/media/Global/Files/annual-report/2019-Financial-and-Operating-Data.pdf>

<sup>3</sup> Annual Report and Accounts 2019 [Electronic resource] // Royal Dutch Shell plc – Mode of access: [https://reports.shell.com/annual-report/2019/servicepages/downloads/files/shell\\_annual\\_report\\_2019.pdf](https://reports.shell.com/annual-report/2019/servicepages/downloads/files/shell_annual_report_2019.pdf)

<sup>4</sup> Financial and operating information 2015-2019 [Electronic resource] // BP plc – Mode of access: <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/xlsx/investors/bp-foi-full-book-2015-2019.xlsx>

<sup>5</sup> 2019 Form 20-F [Electronic resource] // TOTAL S.A. – Mode of access: <https://www.total.com/sites/g/files/nytnzq111/files/atoms/files/2019-total-form-20-f.pdf>

<sup>6</sup> Справочник аналитика 2019 [Электронный ресурс] // ПАО «ЛУКОЙЛ» – Режим доступа: <http://extraowa.lukoil.com/op/view.aspx?src=https://lukoil.ru/FileSystem/9/468449.xlsx>

<sup>7</sup> Нефтехимия [Электронный ресурс] // ПАО «Роснефть» – Режим доступа: <https://www.rosneft.ru/business/Downstream/petrochemicals/>

сокращения спроса в нефтегазовом сегменте. Стоит отметить и то, что при оценке и прогнозе дальнейшего развития топливно-энергетического комплекса не уделяется внимание состоянию дел в таком значимом для всей отрасли сегменте, как нефтегазовый сервис.

В целом, приведенные в документе сведения по сложившейся ситуации и прогнозируемому развитию топливно-энергетического комплекса довольно фрагментированы и не производят целостного впечатления, что свидетельствует об отсутствии четкого подхода в рамках единой стратегии государства в области энергетики на долгосрочную перспективу. Следовательно, в Прогнозе не учитываются такие важные для топливно-энергетического комплекса аспекты, как разработка эффективной системы взаимодействия государства с бизнесом и формирование направленного на модернизацию нефтегазового сектора и инновационного развития всей экономики механизма налогообложения отрасли. Важно отметить, что в налоговой сфере особое внимание требуется уделить такому механизму, как ускоренная амортизация, а также усилить контроль расходования амортизационных отчислений. Более того, предлагаемые сценарии, несмотря на прогнозирование определенного улучшения ситуации в секторе нефтепереработки, указывают на сохранение сложившейся в стране сырьевой экспортно-ориентированной модели развития отрасли и всей экономики.

В части развития *аграрно-промышленного комплекса* также слабо проработаны текущие и, особенно, будущие негативные последствия пандемии коронавируса. Карантинные и другие ограничительные меры (перебои в поставке сельхозтехники и запчастей, топлива, агрохимикатов, перемещении рабочей силы, особенно из других стран СНГ) в 2020 г. вызывали нарушения в весенних полевых и осенних уборочных работах, привели к приостановке или свертыванию ряда инвестпроектов. «Инвестиционная инерционность» сельхозпроизводства, смягчившая отток средств из АПК в текущем году, может ослабеть, что чревато «отложенным коронавирусным спадом» аграрных инвестиций в 2021-2022 гг. Возможные следующие «волны» коронавирусной пандемии могут усугубить негативные последствия для занятых в аграрном секторе, учитывая недостаточный уровень здравоохранения в сельских регионах. Ослабление рубля удорожает импортные компоненты для сельхозпроизводства (технику, химикаты, кормовые добавки, селекционно-семенной и племенной материал), снижая внутреннюю и международную конкурентоспособность отечественного продовольствия. На фоне связанного с пандемией вероятного дальнейшего сокращения доходов населения могут возникнуть кризисы сбыта ряда агропродовольственных товаров на внутреннем рынке. Сокращение финансовых ресурсов стран-импортеров продовольствия и нарушение транспортно-логистических цепочек на мировом рынке

продовольствия в результате пандемии коронавируса, может негативно сказаться на российском экспорте продукции АПК.

В результате, прогноз развития АПК России представляется излишне оптимистичным. В описательно-аналитической части раздела по состоянию и перспективам развития АПК преобладают тезисы общего характера (сельское хозяйство и АПК демонстрируют уверенный рост, благоприятные природно-климатические условия, хорошая конъюнктура на отдельных мировых продовольственных рынках и значительные меры государственной поддержки способствуют сохранению положительной динамики и т.п.), не всегда отражающие реальное положение дел. Так, в 2015-2019 гг. темп прироста валовой продукции сельского хозяйства дважды снижался к предыдущему году, а в 2018 г. был отрицательным, что во многом связано с именно с неблагоприятными климатическими условиями. В 2020 г. эти условия были неблагоприятны в большинстве основных аграрных регионов РФ. За тот же период индексы мировых цен на основные товары агропродовольственного экспорта РФ (зерно и растительные масла) показывали не лучшую динамику – трижды снижались к предыдущему году. В прогнозной части данные не дифференцированы по базовому и консервативному (с учетом последствий пандемии коронавируса) сценариям и приводятся в виде «одноцифровых» показателей без вариантной «вилки». Для сельхозпроизводства, сильно зависящего от колебаний природных условий, такая «однозначность» прогнозных оценок недостаточна. Это видно, например, из оценок производства в 2020 г., которые не учитывают актуальных (прежде всего сентябрьских) оценок Минсельхоза и экспертных организаций. Так, актуализированная оценка темпа прироста производства зерна (3,1%) почти втрое выше приведенной в разделе, скота и птицы в живом весе (2,6%) - в 1,5 раза. Напротив, оценки спада производства сахарной свеклы (и, соответственно сахара) и подсолнечника, вероятно, занижены. Вызывает сомнения и прогнозируемый на 2020 г. темп прироста валовой продукции сельского хозяйства (1%) при том, что в январе-августе 2020 г. по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. этот темп превысил 4%. Недостаточная репрезентативность и «одновариантность» оценок параметров 2020 г., видимо, влияет и на прогнозные оценки 2021-2023 гг.

В части оценок инвестиций в *производства продовольствия* и внутреннего спроса на него справедливо констатируется, что «в целях достижения прогнозируемых объемов производства сельскохозяйственной и пищевой продукции важнейшим условием по-прежнему является сохранение благоприятных условий для привлечения инвестиций» и что «на внутреннем рынке по большинству видов продукции наблюдается довольно высокая насыщенность». Однако не дается оценка нынешней и будущей динамики

инвестиций и спроса. Между тем, за 2017–2019 гг. доля агросектора в объеме инвестиций в основной капитал в экономике в целом снизилась с 4,1% до 3,9%, а в I кв. 2020 г.- до 3,2% (ниже уровня 2015 г.). За весь 2020 г., по оценке Минсельхоза, приток денег в АПК может снизиться примерно на 7% к 2017 г., а его рост возобновится лишь с 2022 г. Частично это связано с намечаемым снижением господдержки сельского хозяйства. Расходы федерального бюджета на Госпрограмму развития сельского хозяйства в 2021–2023 гг. предполагается сократить к запланированным в ее паспорте на 9-12% по годам. Сокращается и финансирование Госпрограммы комплексного развития сельских территорий, что может негативно повлиять на развитие производства в крестьянских(фермерских) хозяйствах и хозяйствах населения и усилить социально -экономическую и демографическую деградацию села в ряде регионов. «Насыщенность» внутреннего продовольственного рынка в значительной мере связана с продолжающимся снижением реальных доходов и, соответственно, спроса населения. Экспортная экспансия может лишь частично компенсировать это снижение. Кроме того, внутренний спрос перемещается на более дешевые продукты невысокой степени обработки и качества, что сдерживает инвестиции в органическое и «точное» земледелия, прорывные высокотехнологичные пищевые отрасли.

Сходные соображения можно высказать и по разделу о *рыбопромышленном комплексе*. Неясно, например, почему в прогнозе на 2020 г. заложен прирост добычи (вылова) водных биологических ресурсов 4,2%, если Росрыболовство в сентябре оценивало его лишь в 0,5%. Неясно также, как именно учтены в прогнозе возможные эффекты реализации продленной до 2030 г. Госпрограммы развития рыбохозяйственного комплекса РФ и, особенно, относящихся к рыболовству, аквакультуре и судостроению разделов «Национальной программы социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 г. и на перспективу до 2035 г.», хотя на дальневосточный регион приходится более 70% общего вылова водных биоресурсов РФ.

Разработка базового и консервативного (с учетом коронавирусного эффекта) вариантов прогноза позволила бы повысить его репрезентативность, в т.ч. оценить влияние пандемии на привлечение сезонных работников во время путины, расходы на обеспечение безопасности персонала на судах и береговых предприятиях. Это касается и полученной продукции. В сентябре 2020 г. КНР приостановила прием рыбопродукции с 2 российских судов из-за обнаружения следов коронавируса на замороженной рыбе и ее упаковке.

#### **4.0 прогнозных оценках динамики внешней торговли**

Минэкономразвития ожидает, что в 2020 г. и в базовом, в консервативном вариантах экспорт уменьшится на 23,5%, импорт – на 7,6%. Такие прогнозные показатели не кажутся чрезмерно пессимистичными: по итогам полугодия, по данным ЦБ РФ, стоимостной объем экспорта товаров сократился против 2019 г. в той же мере, что и в прогнозе по году в целом - на 23,5%, импорта в сравнительно меньшей мере – на 6,7%. В течение первых шести месяцев года помесечная динамика экспорта и импорта (год к году) была отрицательной, за исключением января и февраля, когда импорт рос по сравнению с аналогичными периодами 2019 г.

Прогнозируемая годовая динамика выглядит также достаточно реалистичной на фоне оценок сокращения мировой торговли товарами, обнародованных международными экономическими организациями (ВТО, МВФ, Всемирный банк, ОЭСР) в апреле-июне 2020 г. Они предполагают, что реальный объем мировой торговли, при определении которого не учитывается динамика цен, в текущем году окажется на 10-13% ниже, чем годом ранее. Фактически же торговые потоки сократятся в еще большей степени: мировые цены на энергетические товары, которые во многом определяют динамику цен на все остальные группы обращающейся на мировых рынках продукции, в 2020 г. упадут, как прогнозирует Всемирный банк, примерно на 40%. В последующие годы они будут медленно увеличиваться, но и в 2023 гг. не выйдут на уровень 2019 г. Цены на сельскохозяйственную продукцию и сырьевые товары этот уровень незначительно превысят.

После 2020 г., по оценкам Минэкономразвития, экспорт и импорт в стоимостном выражении будут ежегодно расти – в базовом варианте в среднем соответственно на 7,9 и 6,6%, в консервативном – на 5,1% каждый. При таких темпах прироста стоимостные объемы импорта в обоих вариантах превысят уровень 2019 г., а объемы экспорта уровня указанного года не достигнут.

Из расчетов Минэкономразвития вытекает, что средний темп прироста экспорта в реальном выражении составит в 2021-2023 гг. 4,1%, прироста импорта – 4,3-4,7%. Вероятность выхода на такие темпы вызывает определенные сомнения. Если заложенные в прогнозе расширение внутреннего потребительского и инвестиционного спроса и относительная стабильность рубля могут помочь росту импорта, то те же самые факторы наряду с низкими мировыми ценами будут выступать в качестве дополнительных препятствий для увеличения экспорта. Следует также отметить в этой связи, что в относительно благополучном 2019 г. при сжавшемся внутреннем спросе и ослабевшем по сравнению с предыдущим годом рубле (среднегодовой курс рубля к доллару снизился за год с 62,7 до 64,7 руб./долл.) физический объем экспорта сократился на 3,6%, а импорта вырос только на 3,3%.

Минэкономразвития рассчитывает, что в 2021-2023 гг. экспорт топливно-энергетических товаров, а также экспорт товаров в целом будут увеличиваться, чему должны способствовать переход к инвестиционно-ориентированной модели роста, предусматривающей активное развитие несырьевых отраслей обрабатывающей промышленности, и меры по обеспечению роста несырьевого неэнергетического экспорта.

Данные ожидания представляются завышенными. Во-первых, следует иметь в виду, что отмена ограничений на добычу нефти в рамках сделки ОПЕК+, как указано в прогнозе, и, следовательно, нормализация ситуации на нефтяном рынке ожидаются лишь к маю 2022 г. Поэтому только с этого времени станет возможным наращивание поставок нефти, доля которой в общем объеме российского экспорта достаточно велика (29% в 2019 г.). Во-вторых, переход к новой модели роста вряд ли может быть осуществлен в течение одного года, поскольку он связан с необходимостью осуществления инвестиций в основной капитал, дающего эффект минимум через три-четыре года. В-третьих, в 2019 г. государственная поддержка несырьевого неэнергетического экспорта (ННЭ) была рекордной и охватила примерно 13% его объема, составив 19,5 млрд долл. Но при этом объем несырьевого экспорта вырос всего на 0,5%, до 155,1 млрд долл. По мнению РЭЦ, основными причинами скромного роста ННЭ явились замедление мировой торговли в целом, рост протекционизма и продолжение торговых войн. Все эти причины сохраняются и сейчас, наряду с негативными последствиями распространения пандемии коронавируса, что ставит под вопрос перспективы быстрого увеличения как сырьевого, так и несырьевого экспорта.

Прогнозируемое сокращение стоимостного объема экспорта товаров в 2020 г. почти на 100 млрд долл. приведет к уменьшению поступлений свободно конвертируемой валюты от него до уровня примерно 85 млрд долл. (в 2019 г. 15% поступлений от экспорта приходилось на рубль), что в условиях действующих финансовых санкций Запада и уменьшения притока инвестиций может спровоцировать ухудшение ситуации на валютном рынке и дальнейшее ослабление рубля, средний курс которого только за первые 25 дней сентября снизился, как отмечается в прогнозе, до 75,2 руб./долл. против 70,0 руб./долл. в среднем за январь-август. Вследствие этого относительная стабильность курса доллара к рублю в последующие годы может оказаться недостижимой.

Более серьезное, чем прогнозируется, обесценение рубля таит в себе риски торможения импорта и возникновения проблем в снабжении предприятий оборудованием, сырьем, материалами и комплектующими, объемы отечественного производства которых не покрывают потребностей внутреннего рынка. Несмотря на отчеты об успехах импортозамещения, доля импорта, в

особенности из Китая, на отдельных отраслевых рынках промышленных и сельскохозяйственных товаров остается чрезвычайно большой. По оценке ЦМАКП, китайская продукция покрывает, например, 53% потребностей в производстве компьютеров и периферийного оборудования (импорт в целом – 89), 50 – в производстве коммуникационного оборудования (73), 49 – в производстве прочих транспортных средств и оборудования (81), 45% – в производстве бытовой электроники (68%) и т.д. При этом в сегменте игр и игрушек на КНР приходится свыше 2/3 рынка, в производстве меховых изделий и обуви, спортивных товаров – около половины. От четверти до половины рынка удерживает Китай в сегментах тканей и одежды, бытовых приборов, электротехники, оптических приборов. Такая ситуация диктует включение в экономическую повестку вопросов об уточнении направлений политики импортозамещения и определении мер стимулирования импорта наиболее важных для обеспечения производственных программ предприятий инвестиционных и промежуточных товаров, прежде всего китайских.

Таким образом, помимо отмеченных в прогнозе санитарно-эпидемиологических ограничений и рецессии в мировом хозяйстве, экономический подъем в России будут сдерживать сокращение отечественной добычи нефти в рамках сделки ОПЕК+, вялое восстановление мировых цен, ухудшение торгового баланса и связанная с этим возможная девальвация рубля, а также уменьшение налоговых поступлений и низкий спрос со стороны населения.

## **5. Ситуация на рынке труда и доходы населения**

Введение карантинных мер негативно отразилось на занятости населения. Продолжает расти число безработных: в мае – 4513 тыс. человек, что на 227 тыс. больше, чем в апреле (4286 тыс. человек). Уровень безработицы в мае составил 6,1% от рабочей силы, что является максимальным значением с марта 2012 года. По данным Росстата в марте 2020 года в России было 3485 тыс. человек безработных, за апрель и май их число возросло на более чем 1 млн человек. Рост числа безработных в мае 2020 года к маю 2019 года составил 132,7%, а по сравнению с апрелем 2020 года 105,3%. Уровень безработицы (отношение численности безработных к численности рабочей силы) в июле 2020 г. составил 4,7 млн человек или 6,3%, то есть не имели работы или доходного занятия.

При этом, в представленном Прогнозе «регистрируемая безработица в текущем году росла опережающими темпами – по данным Минтруда России, численность безработных, зарегистрированных в органах службы занятости, на конец августа составила 3,6 млн. человек [с.11]. То есть в Прогнозе речь идет о

прогрессирующем росте безработицы со ссылкой на Минтруд, а по данным Росстата уже в июле зарегистрировано на 1,1 млн человек больше, чем прописано в Прогнозе.

По прогнозу Минэкономразвития России, *ситуация на рынке труда* будет определяться восстановлением экономики в 2021 г. и ее ростом в 2022–2023 гг. темпом не менее 3%. В результате в 2021 г. по базовому варианту уровень безработицы снизится на 0,5 процентных пункта по отношению к 2020 г. и на 0,4 – по консервативному. В 2023 г. безработица должна оказаться на уровне 2019 г. – 4,6%. При этом в прогнозе приведены данные о росте численности населения трудоспособного возраста (за 2019 -2022 гг. – 1,3 млн. человек) и сокращении численности лиц старше трудоспособного возраста с учетом изменения границ трудоспособного возраста. Также министерство ожидает, что в 2021 г. существенно возрастет предложение труда (численность рабочей силы) - на 0,5 млн. человек. Рост предложения труда продолжится и в 2022 и 2023 гг., но составит он уже 0,1 млн. человек. Численность занятых увеличится с 70,9 в 2020 г. до 72,4 млн. человек – в 2023 г.

Вместе с тем, представленный в Прогнозе раздел *«Рынок труда и доходы населения»* скорее представляет собой желательный, или целевой, вариант развития, чем реальный, поскольку в нем не представлены развернутые сценарии возможного развития ситуации на российском рынке труда. При этом в таблицах показателей прогноза по базовому и консервативному вариантам различия в уровнях безработицы составляют не более 0,1 процентного пункта. То же мы отмечали и в прогнозах министерства за прежние годы. Такая безальтернативная оценка, особенно в условиях – и это подчеркивает министерство - сохраняющейся неопределенности «в прогнозной траектории роста», сужает возможности использования прогноза как базового инструмента разработки экономической политики и формирования бюджетов применительно к разным условиям и режимам функционирования экономики.

В то же время социальные индикаторы и индикаторы развития сферы труда в прогнозе представлены весьма скупо. При развернутой характеристике основных параметров обоих вариантов прогноза (базового и консервативного), представленных в *Приложениях 3 и 4*, обойдены вниманием как индикаторы рынка труда, так и индикаторы развития социальной сферы. Отметим также, что в основном документе в том, что касается социальной поддержки и социального развития населения, акцент сделан исключительно на монетарные индикаторы социальной поддержки (и немного на доступность медицинских услуг). О социальном развитии населения и повышении качества национального человеческого капитала, в том числе о новых рисках,

обозначившихся в этой области в процессе пандемии и связанных отнюдь не только со здоровьем речь в прогнозе не идет в принципе.

Раздел по *рынку труда* сконцентрирован вокруг предполагаемой динамики открытой безработицы, которая сама по себе в российских условиях никогда не являлась и в перспективе вряд ли будет являться главной проблемой сферы труда. При этом полностью проигнорированы имеющие, на наш взгляд, значительно большую стратегическую важность вопросы реструктуризации занятости, повышения качества рабочих мест, контролирования масштабов неформальной занятости и «серых» схем оплаты труда, которые и в условиях пандемии сохраняют свою актуальность.

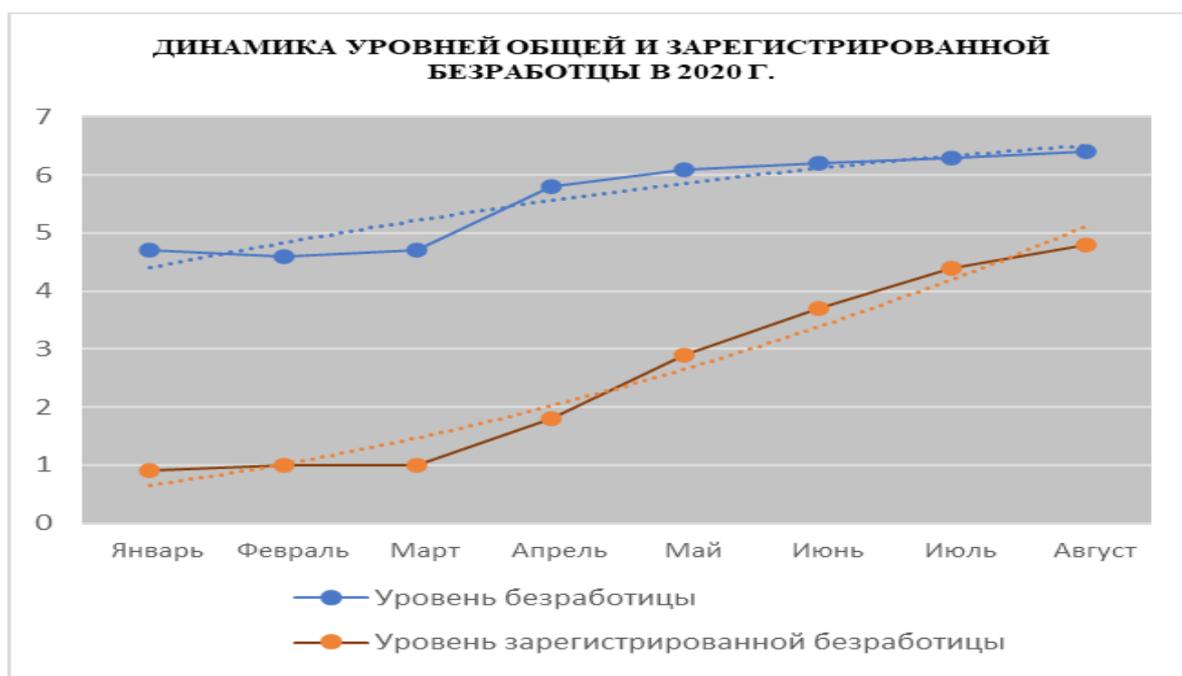
Кроме того, становится очевидным, что изменение эпидемиологической ситуации принесло значительные изменения в вектор развития сферы труда. Между тем в прогнозе нет ни слова об оценке перспектив распространения удаленной работы, секторов, которые будут в наибольшей степени затронуты дистанционной занятостью, возникающих в связи с этим новых возможностей и новых рисков как для экономического развития в целом, так и для развития и реализации национального человеческого потенциала. Также никакого отражения в прогнозе не получили предполагаемые изменения в миграционных процессах. В свете этого не случайно, что показатели занятости и безработицы в базовом и консервативном вариантах прогноза почти полностью совпадают.

Единственной отраслью социальной сферы, нашедшей отражение в прогнозе, стало *здравоохранение*. Целостная оценка перспектив развития такой важнейшей области производства социально-значимых благ, как образование (не говоря уже о культуре) отсутствует. Пожалуй, единственное упоминание этой сферы содержится в перечне первоочередных задач формирования цифровой экономики, куда автоматически вошла задача обеспечения подготовки высококвалифицированных кадров для цифровой экономики. Однако артикулированное в прогнозе масштабное распространение информационных технологий, как и полностью проигнорированная этим документом новая реальность широкого распространения дистанционной занятости, неизбежно должны отложить отпечаток на перспективы, проблемы и риски развития сферы образования, что в прогнозе никак не отражено.

В этой связи, с нашей точки зрения, представленный Прогноз не учитывает возможные риски, которые могут возникнуть на рынке труда в среднесрочном периоде. Так уже в ближайшие годы (по прогнозу - с 2021 г.) начнет увеличиваться численность рабочей силы – предложение труда. В условиях относительного быстрого восстановления экономики, (а далее при устойчивом росте ВВП) большинство этих людей окажутся в числе занятых и показатели безработицы существенно не изменятся (как это и отражено в

базовом варианте прогноза). Но если восстановление замедлится, а достичь прогнозируемых темпов роста не удастся, то рост предложения труда станет фактором, который заметно усилит напряженность на трудовом рынке. Только в 2021 г. дополнительную численность безработных можно оценить минимум в 250 тыс. человек. Такая возможность, на наш взгляд, должна была бы быть учтена при расчете показателей консервативного варианта прогноза. При этом важно учитывать, что дополнительно (в связи с изменениями границ трудоспособного возраста) на рынок труда будут выходить люди старшего трудоспособного возраста, чьи возможности нового трудоустройства в большинстве случаев ограничены. В результате, можно столкнуться с ростом долгосрочной безработицы или расширением масштабов выхода на досрочную страховую пенсию по старости, что станет дополнительной нагрузкой на бюджетную систему.

В Прогнозе отмечено, что «регистрируемая безработица в текущем году росла опережающими темпами» и что «соотношение регистрируемой безработицы (в среднем за месяц) и безработицы по методологии МОТ в августе превысило 70%» (см. рис.1). Такая ситуация на российском трудовом рынке сложилась впервые. И важно учитывать, что она обусловлена не только повышением размера пособия по безработице и упрощения порядка его получения, но и тем, что кризис, обусловленный пандемией, существенно сократил рабочие места, прежде всего, на периферии трудового рынка, включая его теневой сектор, который в условиях экономических шоков для этого рынка традиционно был демпфером.



Показательно, что число замещенных рабочих мест в организациях по видам экономической деятельности без субъектов малого предпринимательства в июле 2020 г. по отношению к июлю 2019 г. почти не изменилось.<sup>8</sup> После майского пика признаний граждан безработными их число постепенно стало снижаться. И в дальнейшем – уже через 2-3 месяца – можно рассчитывать на постепенное сокращение общей численности зарегистрированных безработных. Но ясно, что в 2021 г. и скорее всего в 2022 и 2023 гг., показатель зарегистрированной безработицы к прежним, крайне низким в большинстве российских регионов уровням, не вернется. Это означает, что на бюджетную систему ляжет дополнительная нагрузка и к этому нужно готовиться. Нужны ориентиры, в том числе – и это очень важно – в региональном разрезе, по ожидаемой численности зарегистрированных безработных (по прогнозным вариантам). Полагаем, что соответствующие показатели обязательно должны быть включены в прогнозы социально-экономического развития Российской Федерации.

Наконец, в качестве рисков базового варианта прогноза выделены санитарно-эпидемиологические ограничения и рецессия в мировой экономике. Оба эти риска очевидны, сомнений не вызывают, но, на наш взгляд, список рисков ими не исчерпывается. Сюда следовало бы также добавить высокую долю бедного населения, неустойчивость доходов и соответственно вялую динамику потребительского спроса, сохранение высокой дифференциации регионов страны по социально-экономическим параметрам, расширение неформальных практик в сфере труда. Также, никуда не делся обозначенный в предыдущем варианте прогноза (на 2020-2022 гг.) риск медленной реализации структурных мер экономической политики.

Для восстановления экономики России, в первую очередь, должен существенно вырасти *потребительский спрос*. Именно так отмечено в разработанном Правительством РФ «Общенациональном плане действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике» в Прогнозе, «Основным источником роста ВВП в 2021–2023 гг. останется внутренний спрос» (с.22).

Анализ данных таблицы «Среднесрочный прогноз социально-экономического развития Российской Федерации до 2023 года (Базовый вариант)» рождает сомнения относительно справедливости данного заявления. Дело в том, что реальные располагаемые доходы населения растут медленнее ВВП. Это указывает на то, платежеспособный спрос населения не является

---

<sup>8</sup> Социально-экономическое положение России. Январь-август 2020 г. Федеральная служба государственной статистики. С. 214

основным драйвером роста российского ВВП. Поскольку заложенные в Прогноз темпы роста экспорта товаров заметно выше, валового внутреннего продукта (таблица 3), постольку со стороны спроса главным драйвером роста валового внутреннего продукта РФ выступает внешний спрос.

Таблица 3

**Соотношение темпов роста ВВП, реальных располагаемых доходов населения и экспорта товаров в базовом варианте Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, %**

Показатель	2020	2021	2022	2023	2021-2023
ВВП	96,1	103,3	103,4	103,0	110,0
Реальные располагаемые доходы населения	97,0	103,0	102,4	102,5	104,8
Экспорт товаров	76,5	110,4	107,6	105,6	125,5

*Источник:* таблица Прогноза «Среднесрочный прогноз социально-экономического развития Российской Федерации до 2023 года (Базовый вариант)».

Однако принятые Правительством РФ меры социальной поддержки населения с ограниченным сроком действия, незначительная поддержка предпринимателей, несущественное увеличение денежных средств для технологического развития экономики и т.д. вряд ли позволят довести уровень потребительского спроса до предкризисного уровня, тем более, что реально располагаемые денежные доходы населения продолжают снижаться. По прогнозу Института экономики РАН в 2020 г. они упадут на 3,9%. Основной источник этих доходов – заработная плата и пенсии вырастут на незначительную величину. В то же время цены вырастут на 3,5-3,8%. Продолжит снижение и инвестиционная активность. Так, по оценке Института экономики РАН в текущем году объем инвестиций в основной капитал уменьшится на 7,2%. Большинство компаний малого и среднего бизнеса продолжают пересматривать свои инвестиционные программы в сторону замораживания вложений инвестиций в экономику.

Между тем, повышению потребительского спроса, по экспертному мнению, должно предшествовать увеличение заработной платы. Однако в период пандемии коронавируса многие предприятия были переведены на карантин, а работники отправлены на самоизоляцию и в отпуска. Предприятия, у которых упали объемы продаж, сократилась выручка, снизилась прибыль, не имели возможности платить заработную плату на прежнем уровне, так как заработная плата «сидит» в себестоимости продукции и отсутствие ее реализации не дает возможности выплачивать заработную плату. Администрация этих предприятий в официальном порядке рассматривала законные варианты уменьшения оплаты труда: либо за счет сокращения

рабочего времени (день или неделю); либо объявляла временный простой и распускала всех и часть работников по домам на период карантина.

Таблица 4

**Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников по полному кругу организаций в целом по экономике Российской Федерации в 2019-2020 г.г., руб.**

Месяц	2019 г.	2020 г.
Январь	42263	46674
Февраль	43062	47257
Март	46324	50948
Апрель	48030	49306
Май	47926	50747
Июнь	49348	52123
Июль	46509	49844
Август	44961	-
Сентябрь	45541	

*Источник:* составлено по данным Росстата.

Таблица 5

**Просроченная задолженность по заработной плате по источникам финансирования на 1 сентября 2020 года**

Всего  
К 1 августа 2020 г.

+, -  
%

Просроченная задолженность по заработной плате, млн рублей, в том числе:

1834,7  
-342,0  
84,3

из-за несвоевременного получения денежных средств из бюджетов всех уровней, в т.ч. из:

4,7  
-2,0  
69,9

федерального бюджета

-  
-  
-

бюджетов субъектов РФ

4,7  
-1,2  
78,9

местных бюджетов

-  
-0,8  
-

из-за отсутствия собственных средств

1830,0  
-340,0  
84,3

Численность работников, перед которыми имелась просроченная задолженность по заработной плате, тыс. человек

27,9  
-4,5  
86,3

*Источник:* составлено по данным Росстата.

По данным Росстата задолженность по заработной плате на 1 сентября 2020 г. имели менее 1% работников обследуемых организаций. По видам экономической деятельности численность работников, перед которыми имелась задолженность, распределилась следующим образом: обрабатывающие производства – 47%; добыча полезных ископаемых – 18%; строительство – 13%; транспорт, сельское хозяйство, охота и предоставление услуг в этих областях, лесозаготовки – по 7%.

В представленном Прогнозе значительное внимание уделено **ценам (тарифам)** на товары, услуги хозяйствующих субъектов, осуществляющих регулируемые виды деятельности в инфраструктурном секторе.

Важность вопроса уровня цен и тарифов на услуги компаний инфраструктурного сектора (инфраструктурных монополий) подтверждают исследования общественного мнения. Из опроса населения, проведенного в октябре 2019 года, российских граждан больше всего беспокоит рост цен на услуги ЖКХ (48%), затем на втором месте идет рост цен на товары и услуги (47%), а ситуация в сфере здравоохранения находится лишь на третьем месте (34%). Эксперты Фонда общественного мнения, проводившие опрос, также отмечают, что практически все исследования показывают озабоченность

граждан проблемами снижения доходов и роста расходов. Внимание к ценам и тарифам ЖКХ закономерно вытекает из того, что в среднем по стране траты на ЖКХ составляют 8,96% от общих расходов домашних хозяйств на потребление. Согласно данным проекта Сбербанка «Сберданные» за первое полугодие 2019 года, наибольшую долю от общих расходов домашних хозяйств на потребление составляют траты на ЖКХ в Рязанской области (13,1%), Чукотском (12,7%) АО, Еврейском АО (12,6%), Камчатском крае (12,6%). В Удмуртии он составляет 8,24%, в ХМАО — 9,25% .



Рис. 2. Динамика ИПЦ на все товары и услуги и ИПЦ на услуги ЖКХ

Апрель 2020 г. в % к декабрю 2019 года

Источник: рассчитано по данным Росстата.

Усугубляет ситуацию то, что до последнего времени рост регулируемых тарифов на ЖКХ превышал средний рост свободных (нерегулируемых) потребительских цен (рисунок 2).

Предусмотренный в Прогнозе «рост регулируемых тарифов сетевых организаций для потребителей, кроме населения, в среднем по стране в период 2020–2023 гг. составит не более 3,0% ежегодно, а размер индексации тарифов на передачу электрической энергии населению в среднем по Российской Федерации сохранится на уровне 5,0% ежегодно» [с. 28] соответствует ранее принятым параметрам, но не корреспондируется с уровнем инфляции, при которой регулируемые цены должны расти на величину инфляции.

В Прогнозе предусматривается темп «роста потребительских цен на конец 2020 г. на уровне 3,8%» [с.8]. По уверению Минэкономразвития

«умеренному увеличению годовых темпов роста цен с текущих уровней будет способствовать дальнейшее восстановление потребительского спроса и отложенная индексация регулируемых цен и тарифов в ряде регионов».

Раздел «Цены (тарифы) на товары, услуги хозяйствующих субъектов, осуществляющих регулируемые виды деятельности в инфраструктурном секторе» в Прогнозе, в целом сохранился в варианте, принятом в сентябре 2019 г. Прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года. Исходя, из представленного раздела «Цен» в Прогнозе, никаких существенных изменений в динамике цен не предвидится.

Однако очевидно, что рост обменного курса рубля побудит поставщиков и производителей, продавцов увеличить отпускные цены, и их интересы будут направлены на сохранение своих доходов. С учетом увеличения тарифов естественных монополий, транспортных услуг (морских, воздушных, речных, железнодорожных, автомобильных), перевозок общегородского транспорта (метро, автобус, троллейбус, трамвай, маршрутное такси), услуг ЖКХ рост розничных цен предположительно возрастет до 10,0% в год. При этом, рост безработицы с учетом пандемии, перевод части населения на сокращенный график работы и удаленный доступ снизит покупательную способность большей части населения, и в итоге складывающаяся экономическая ситуация не позволит допустить резкий рост розничных цен на продовольственные товары первой необходимости.

## **5. Вопросы регионального развития в концепции Прогноза**

Прежде всего, следует отметить, что методологически раздел "Социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации" (Приложение 2) существенно отличается от основной методологической конструкции Прогноза. Так, Прогноз построен на сценарном варианте, определяющим "базовый" и "консервативный" путь развития. Очевидно, что данный подход должен был бы быть распространен и на региональный «срез» Прогноза, тем более, учитывая, что воздействие коронавирусной пандемии на экономику отдельных регионов было весьма дифференцированным, вследствие определенных различий в структуре их экономики. Это, в свою очередь, неизбежно должно было оказать влияние на прогнозные показатели социально-экономического развития субъектов Федерации.

Но таких сценариев в данном разделе Прогноза нет. Получается откровенная нелепость: прогнозы темпа прироста ВВП России в 2021 г. по сценариям (базовый и консервативный) заметно отличаются (соответственно,

3,3% и 2,7%), а по субъектам Федерации аналогичные показатели (среднегодовые темпы за 3 года) приводятся безальтернативно.

Не вполне ясен источник (причина) столь заметной дифференциации темпов экономического роста регионов страны в предстоящее трехлетие. Никаких объяснений относительно макроэкономической базы обоснования этих показателей не дается, хотя эти показатели заметно отличаются: от 6% и более среднегодового прироста ВРП до прогноза абсолютного падения ВРП за 3 прогнозных года. Чем определяется такой разброс? Если под этим нет даже краткого объяснения, то это уже не прогноз, а просто набор цифр, не имеющий никакого практического значения. Это касается и такого важного аспекта прогноза, как ожидаемая динамика инвестиций в основной капитал.

Далее, вполне справедливо, что основная часть Прогноза начинается с развернутого анализа влияния пандемического кризиса. Отмечается, что «Траектория развития в кратко- и среднесрочной перспективе будет определяться не только экономическими, но и эпидемиологическими факторами», при этом ««вторая волна» новой коронавирусной инфекции остается ключевым источником риска для параметров прогноза». Однако рассматриваемый раздел прогноза не содержит прогнозных представлений о возможном дальнейшем влиянии пандемии на различные группы регионов России, о специфике тех рисков, которые она несет регионам с различными экономическими структурами и пр.

В методологических просчетах данного раздела Прогноза нет ничего удивительного, поскольку раздел, похоже, не является продуктом аналитической и прогнозной работы самого Минэкономразвития РФ, а просто механически собран им «на основе прогнозных данных, разработанных органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках формирования прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2023 года». Можно вполне определенно констатировать, что если отраслевой прогноз для экономики Российской Федерации в документе дан достаточно полно, то прогноз пространственного развития для российской экономики просто отсутствует.

### **Выводы:**

1. Базовый и консервативный сценарии Прогноза описывают наиболее вероятные сценарии развития российской экономики с учетом ожидаемых внешних условий и принимаемых мер экономической политики, но при этом прогнозная траектория экономического роста до конца 2020 г. и в 2021 г. по-прежнему характеризуется существенной неопределенностью. Ключевым *источником риска* для представленных параметров данного Прогноза является

то, что он разрабатывался исходя из сомнительных предпосылок о том, что Россию минует вторая волна коронавируса и воздействие пандемии COVID-19 на экономику России оказалось не таким пагубным, как предполагалось. Вместе с тем, очевидно, что второй волны избежать не удастся.

2. Базовый вариант Прогноза основан на спорных, противоречивых и не верифицируемых посылах.

*Согласно Прогнозу, «рост ВВП на прогнозном горизонте будет основываться на расширении внутреннего спроса – как потребительского, так и инвестиционного. В 2021 г. ожидается восстановительный рост потребления домашних хозяйств: оборот розничной торговли увеличится на 5,1%, объем платных услуг населению – на 6,7%. В 2022–2023 гг. оборот розничной торговли продолжит расти темпом 2,8–2,9%, объем платных услуг населению – 3,0–3,1%» (с.15). Непонятно, каким образом столь впечатляющий рост потребительского спроса может быть достигнут, если в 2021 году ожидается продолжение роста реальных заработных плат умеренными темпами (2,2%) (а реальных располагаемых доходов населения – 3,0%) и далее «рост реальных заработных плат прогнозируется на уровне 2,3% в 2022 г. и 2,5% в 2023 г., реальных располагаемых доходов населения – на уровне 2,4% и 2,5% соответственно». Очевидно, плоды принесет словесная «прокладка» - «за счет восстановления доходов от собственности и предпринимательской деятельности после существенного спада в текущем году» (с.16). Сомнительно, что эти доходы смогут значительно увеличить платежеспособный спрос большинства занятых работников, если для них доходы от предпринимательской деятельности недоступны.*

Кроме того, в Прогнозе не представлен показатель ВВП в действующих и/или сопоставимых ценах ни за 2019 г., ни в прогнозируемом периоде; представлены только показатели ежегодного прироста ВВП. Отсутствие показателей ВВП в действующих и/или сопоставимых ценах делает Прогноз не верифицируемым. Характерно, что и далее составители Прогноза представляют важнейшие макроэкономические показатели исключительно в относительном выражении.

Так, заявление об ожидаемом росте добычи нефти (включая газовый конденсат) «на уровне 507,4 млн. тонн в 2020 г., 517,8 млн. тонн в 2021 г. с последующим ростом до 552,4 млн. тонн в 2022 г. и 560,0 млн. тонн в 2023 году» (с.13) (т.е. соответственно +2,0%, +8,9%, +10,4%), слабо корреспондирует с ожидаемым на мировых рынках «слабым восстановлением спроса (в том числе, со стороны транспортной отрасли с учетом сохранения ограничений на перемещения населения и развития дистанционных форм занятости)» (с.13).

3. Относительно более реалистичным выглядит **консервативный вариант Прогноза**, которому в целом присущи отмеченные выше недостатки базового варианта. Так, согласно консервативному варианту, при котором «темпы роста реальных располагаемых доходов населения в консервативном варианте ожидаются в диапазоне 1,6–1,9% в среднесрочной перспективе» (с.16), «рост розничного товарооборота и объема платных услуг населению в 2021 г. в рамках консервативного варианта оценивается на уровне 4,5% и 5,6% соответственно, в 2022–2023 гг. оба показателя продолжат расти темпом 2,0–2,3%» (с. 17). Такая динамика возможна только при наличии у населения большого объема денежных сбережений, которые население начнет использовать в прогнозируемом периоде. Это предположение является, как и в Базовом варианте Прогноза, нереалистичным, учитывая снижение в последние годы реальных располагаемых доходов населения.

4. Проблематичными выглядят предположения Прогноза **по поводу роста инвестиций в основной капитал**.

В 2019 г. при относительно лучшей конъюнктуре рынков энергоносителей и положительном сальдо торгового баланса, незначительном объеме внутренних заимствований Минфина инвестиции в основной капитал увеличились на 1,7% (с.17). В 2021-2023 гг. при резком сокращении сальдо торгового баланса - в 2021 г. к 2019 г. – на 36,7% (по базовому варианту) или на 44,6% (по консервативному варианту), в 2023 году, соответственно, на 28,4% или на 39,6% (с.17), минимальном росте реальных доходов населения и, соответственно, конечного спроса, увеличении объема внутренних заимствований (неизбежном в силу ограниченности возможностей занимать на внешних денежных рынках), прирост инвестиций в основной капитал предполагается увеличить в 2-3 раза по сравнению с 2019 г. (таблица 1, с.17). За счет каких стимулов и каких источников, в этих условиях после падения в 2020 году быстро вырастут инвестиции в основной капитал, как это предусматривает и базовый и консервативный варианты Прогноза, не указывается. Кроме того, значительную часть инвестиций «заберут» инвестиции в газодобычу, которая будет увеличиваться (с.38), несмотря на конъюнктуру мировых рынков. Есть основания также ожидать сохранения высоких темпов оттока капитала. Но данную проблему Минэкономики не рассматривает.

5. Прогноз полностью обходит ключевую в современных условиях проблему увеличения финансовых ресурсов, которые следует направить **на развитие социальной сферы и поддержку населения в условиях сохранения пандемических угроз и необходимости структурной перестройки экономики**.

Характерно для методики составления Прогноза, что развернутое перечисление мер поддержки населения и бизнеса в 2020 году (с.18-20), полностью игнорирует оценку величины финансового обеспечения этих мер. За счет чего прогнозируется увеличение доли образования в структуре ВВП на 0,2 п.п. в 2023г. по сравнению с 2019 г. (с.24) - остается неизвестным. Даже здравоохранение, доля которого в ВВП также увеличится на 0,3 п.п. в 2023 г. по сравнению с 2019 г. (с.24) не «удостоилось» конкретики. Хотя Прогноз утверждает, что «именно санитарно-эпидемиологическая обстановка, прежде всего, будет определять скорость восстановления экономики» (с.27) и соответствующие вызовы, наряду с состоянием мировой экономики являются по оценке Прогноза главными рисками его базового варианта (с.27). Однако ни одного конкретного показателя финансового обеспечения развития отрасли, объема государственных и/или частных инвестиций Прогноз не содержит (с.85-87). Даже служба санитарно-эпидемиологического надзора, лабораторная и инфекционная службы, которые, согласно Прогнозу, «будут модернизированы» не стали исключением. Сколько денег должно быть израсходовано на эту жизненно необходимую в самом прямом смысле модернизацию, составители Прогноза не объясняют.

6. Раздел, посвященный прогнозу социально-экономического развития субъектов Федерации, должен был бы включать в себя и прогнозные представления о результатах государственной (федеральной) политики регионального развития. Прогноз рассчитан до 2023 г., а действующая Стратегия пространственного развития Российской Федерации – до 2025 г. Это значит, что многие результаты реализации Стратегии уже вполне могли бы обозначиться в пределах срока рассматриваемого Прогноза. Однако ничего подобного в данном разделе Прогноза нет; из него вообще может сложиться впечатление, что такого фактора как государственная политика регионального развития и закрепляющие ее цели и инструменты документы стратегического планирования вообще не существуют.

Единственный аспект пространственного прогноза в данном случае заключен в следующем предположении. «Более половины (52,1%) суммарного объема ВРП, по оценке субъектов Российской Федерации, в 2020 году сформируют 10 субъектов Российской Федерации, а именно: г. Москва и г. Санкт-Петербург, Московская, Свердловская области, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра и Ямало-Ненецкий автономный округ, Краснодарский и Красноярский края, республики Татарстан и Башкортостан. К 2023 году доля данных регионов в суммарном объеме ВРП возрастет на 0,2 процента». Это означает, что содержащийся в документах стратегического планирования (и национальной безопасности!) посыл к сокращению

межрегиональной экономической дифференциации опять остается нереализованным.

7. Прогноз в целом, как и представленный в 2019г прогноз социально-экономического развития на 2024г, воспроизводит сложившейся **инерционный тренд** развития российской экономики в рамках которого трудно рассчитывать на изменение качества экономического роста и достижение к 2024 г. целевых установок майского 2018 г. Указа Президента РФ № 204 и целевых ориентиров июньского № 474 Указа Президента к 2030г.

Разворачивающаяся новая волна коронавируса и ее последствия могут усугубить накопленные проблемы в экономике и, прежде всего, дальнейшее падение экономической активности, снижение доходов предпринимателей и населения, которые приведут к объективному сокращению платежеспособного спроса. Учитывая неизбежное на фоне роста курса доллара повышение потребительских цен и цен производителей, можно предположить, что падение совокупного спроса еще не закончилось. Тем большее значение имеет использование для поддержки населения и предпринимательства возможностей всех инструментов государственной экономической политики, которые не нашли к сожалению, отражения в представленном прогнозе.

В значительной степени отмеченные недостатки связаны с отсутствием долгосрочной стратегии социально-экономического развития, в которой и должна быть представлена стратегия решения отмеченных структурных проблем российской экономики и перевода экономики на инвестиционно-инновационную модель экономического роста.

В этой связи считаем крайне необходимым активизировать в 2021 г. усилия по доработке долгосрочного прогноза социально-экономического развития России на период до 2036 г и стратегии долгосрочного социально-экономического развития страны на тот же период и дальнейшую перспективу, которая должна разрабатываться на его основе. Разработка отмеченных документов позволит сформировать основу для повышения целевой ориентации и надежности среднесрочного прогнозирования, избавив их от многих недостатков рассматриваемого среднесрочного прогноза.

Таким образом, представленный Минэкономразвития РФ Прогноз в очередной раз иллюстрирует, что сложившаяся в РФ экономическая модель ***не в состоянии обеспечить выход из стагнационной траектории экономического роста.***