

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
ВОЛОГОДСКИЙ НАУЧНЫЙ ЦЕНТР РАН



ИНФОРМАЦИОННЫЙ
ВЫПУСК № 89 (1870)

Серия

«ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ»

ВолНЦ РАН продолжает знакомить своих подписчиков с наиболее интересными, на наш взгляд, публикациями, затрагивающими актуальные вопросы российской экономики и политики.

В выпуске представлена статья А. Ивантера «Поподдерживали и хватит», опубликованная в журнале «Эксперт», № 39, 21-27 сентября 2020 года.

Вологда
октябрь 2020

Поподдерживали и хватит

Ужесточение бюджетной политики ограничит потенциал роста. Чтобы формировать масштабную повестку развития, нужны дополнительные усилия и новые решения как со стороны бизнеса, так и бюджетной, и денежно-кредитной системы, считает главный экономист ВЭБ.РФ Андрей Клепач.

Прошло полгода с начала своеобразного кризиса, его острая фаза пришлась на второй квартал, с июля в большей части секторов идет восстановительный рост. Руководство ЦБ анонсировало график сворачивания части мер поддержки банковской системы, а Минфин, словно пытаясь отыграть за допущенные в разгар карантинных мер послабления, в проекте бюджета на будущий год и трехлетку планирует новую жесткость в расходах.

Первые итоги первой фазы кризиса и развилки текущей экономической политики с «Экспертом» согласился обсудить главный экономист ВЭБ.РФ, председатель попечительского совета Института исследований и экспертизы ВЭБ.РФ Андрей Клепач.

– К концу второго квартала российская экономика начала демонстрировать отчетливые признаки оживления. Апокалиптические прогнозы, доминировавшие в разгар коронакризиса в апреле–мае, оказались преувеличенными. Свежий прогноз вашего института и вышедший только что прогноз Минэкономразвития дают оценку спада ВВП по итогам 2020 года около четырех процентов. Это лучший результат среди всех стран «большой семерки». В чем дело?

– Действительно, масштабы спада оказались меньше, чем большинство ожидало. Весной преобладали оценки спада в диапазоне восемь–десять процентов ВВП. И масштаб угрозы действительно давал основания для таких прогнозов. Собственно говоря, Европа демонстрирует примерно такой уровень потерь: падение во втором квартале в размере 15–20 процентов, а по году во многих странах еврозоны в целом ожидается 8–8,5-процентный спад.

– И это при нашем существенно более скромном размере пакета антикризисной поддержки...

– Да, в целом ряде стран был намного больший уровень поддержки, особенно если мы посмотрим на такие инструменты, как госгарантии по кредитам: в мире активно задействовались кредитный рычаг, а не только фискальный.

Разная глубина кризиса связана прежде всего с неодинаковой структурой экономики. У нас сфера услуг для населения существенно меньше по размеру, чем в Европе и США. А именно этот сектор экономики сильнее всего пострадал от карантинных мер, в отличие от всех других кризисов. В эпицентре кризиса 2009 года были промышленность и строительство.

– А какова сравнительная тяжесть потерь в индустриальном секторе в России и за рубежом?

– Российская промышленность пострадала не столько от локдауна, а от ограничений по добыче нефти и вообще от сжатия мирового спроса на нефть, газ и на металлы. Связка между собственно карантинными мерами и сжатием спроса на ключевые товары нашего экспорта очень значима. Авиаперевозки сжались, туризм сжался, соответственно, спрос на авиационный керосин (а это в мире под девять–десять процентов всех нефтепродуктов) стал ничтожным во втором квартале. Это определило значительное сокращение выпуска в добывающих и сырьевых отраслях. По нашей оценке, фактор нефти – согласованное с ОПЕК+ сокращение добычи, а также снижение цен – определит порядка полутора процентных пунктов спада ВВП 2020 года. А обрабатывающие отрасли провалились несоизмеримо меньше, чем в европейских странах.

Промышленные предприятия во втором квартале в основном продолжали свою работу. Может быть, где-то с меньшей загрузкой, особенно те, кто завязан на потребительский спрос:

легковые автомобили, бытовая техника, текстильная промышленность, потому что продажи стояли. Тем не менее в целом масштабы спада меньше, чем первоначально ожидалось. Стройка продолжила работу, только в Москве она была остановлена на непродолжительное время, в отличие, скажем, от Италии или Германии.

В целом надо отметить, что жесткость локдауна у нас оказалась значительно меньше, чем в европейских странах. Общественный транспорт работал, пусть и на пониженных оборотах, не останавливался, как в Европе или Казахстане. При этом принятые карантинные меры оказали серьезный эффект с точки зрения ограничения масштабов эпидемии, особенно в Москве.

Теперь о негативе. Тревожит новый спад реальных доходов населения. Они сожмутся в текущем году, по нашей оценке, на 4,1 процента. МЭР прогнозирует чуть меньший спад (3,8 процента), но суть от этого не меняется: уже седьмой год подряд доходы граждан либо падают, либо стагнируют.

Чувствительный спад по инвестициям. Мы оцениваем его в шесть процентов, МЭР – в 6,6 процента. Спад мог бы быть и больше, если бы не госкомпании, удержавшие свои инвестиционные программы от серьезных секвестров. Сыграли свою роль и государственная поддержка облигационных займов РЖД, и ряд других мер.

В целом антикризисные меры сработали удовлетворительно. Их позитивный вклад в общеэкономическую динамику оцениваем в размере 1,8 процента ВВП. Если бы не поддержка, спад был бы около шести процентов.

Как тушили пожар

*– **Общий размер пакета мер господдержки в России составил, по вашим данным, около 3,5 триллиона рублей, или 3,5 процента ВВП, а позитивный эффект от мер – всего 1,8 процента ВВП. Какая-то невысокая эффективность получается, мультипликатор сильно меньше единицы.***

– Прежде всего, эффект мер растянут во времени, их позитивное влияние на экономику

продолжится и за пределами текущего года. В частности, это касается бессрочного сокращения до 15 процентов ставок страховых взносов для МСП.

Да и вообще к оценке эффективности антикризисных мер неверно подходить столь прямолинейно. Тут действует совсем другая логика. Если вы в кризис потратите ноль рублей на поддержку, экономика может вообще пойти вразнос. Я уже не говорю о рисках системного финансового кризиса, которого удалось избежать благодаря оперативно принятому комплексу мер ЦБ, при этом не поражающему воображения в денежном выражении.

Надо учитывать, что есть меры, которые не входят в антикризисный пакет, но, по сути дела, играли серьезную стабилизирующую роль. Это меры по финансовому оздоровлению ведущих предприятий оборонно-промышленного комплекса. Общий размер мер поддержки путем погашения и реструктуризации проблемных кредитов составил около 600 миллиардов рублей, что позволило им продолжить работу.

*– **Какие меры в составе российского антикризисного пакета образца 2020 года вы считаете самыми важными, наиболее эффективными?***

– Я бы выделил выплаты семьям на детей. Это серьезно поддержало доходы населения. Кроме того, я бы отметил серьезное повышение размера пособий по безработице, что способствовало тому, что люди регистрировались в службах занятости и получали помощь.

*– **При этом больше половины этих 2,6 миллиона «новых безработных» вовсе не лишились работы, а пришли за увеличившимся пособием из экономической неактивности. Прирост размера общей безработицы по методологии МОТ за апрель-июль гораздо скромнее – 1,2 миллиона человек.***

– Это означает, что люди жили случайными или небольшими заработками. Теперь они стали объектами господдержки. Вероятность их выхода на рынок труда увеличилась.

Среди сработавших мер поддержки я бы отметил также механизм гарантий, которые предоставляет ВЭБ под зонтичную гарантию правительства в рамках программ льготного кредитования малого и среднего предпринимательства, а также крупных предприятий на поддержание занятости и фонда заработной платы.

Благодаря всем этим мерам и Банка России, и правительства нам удалось избежать того, что экономисты называют credit crunch – жесткой остановки кредитования, что всегда происходит в кризис. Когда кредиты в реальном, а то и в номинальном выражении просто сжимаются. При этом мы избежали волны банкротств банков, подобной той, что наблюдалась в кризисы 2009 и 2015 годов. Хотя ряды банков после нескольких волн рукотворных и кризисных чисток к сегодняшнему дню уже сильно поредели.

– На недавнем банковском форуме в Сочи глава ЦБ Эльвира Набиуллина заявила, что программа льготного рефинансирования банков–кредиторов МСП не будет пролонгирована после 30 сентября текущего года. Эта же участь ждет и остальные антикризисные кредитные программы?

– Кредитные программы, в которых своими гарантиями участвует ВЭБ, продолжают действовать.

Что касается уроков кризиса, то мне кажется принципиально важным не просто быстрее восстановление пострадавших отраслей, а качественные, долгосрочные выводы. Я имею в виду происходящее переосмысление модели развития здравоохранения, а также запуск новой программы развития микроэлектроники и поддержки проектов нефте- и газохимии.

– Вы уверены, что на выходе из пандемии мы получим качественно отличную от прежней модель здравоохранения?

– Новая модель отрасли еще не сформировалась, но активно идет ее выработка. Во всяком случае, мы видим пересмотр той политики оптимизации здравоохранения, которая шла с 2012 года. Мы ввели достаточное количество коек, до этого они сокращались. Это не самоцель, понят-

но, и не панацея. Тем не менее это важный шаг, он позволил спасти человеческие жизни.

Сделали ставку на многопрофильные клиники, многое было изменено в практике работы медицинских центров. Другое дело, что за это зачастую платили отсрочкой или не оказанием медицинской помощи традиционной. И это тоже дает рост смертности, что показал Росстат по итогам полугодия. Поэтому здесь нужны более системные, долгосрочные выводы и решения.

– В разгар кризиса, в апреле-мае, на правительство оказывалось большое давление сторонниками выплат так называемых вертолетных денег – поголовных раздат фиксированных сумм для поддержки спроса и купирования экстремальной бедности. Правительство не поддавалось на увещания, хотя элементы квазивертолетных выплат все же были – это выплаты на детей, намеренно или нет, но прямо предшествовавшие голосованию по конституционным поправкам, а еще раньше мэр Собянин в Москве потренировался, выплатив фиксированные суммы всем пенсионерам и хроническим больным. Интересно ваше отношение к такому рецепту купирования кризиса.

– У меня отношение к этой мере позитивное. Детские выплаты – это не вертолетные деньги, их получение было обусловлено четким критерием – наличием детей. При этом надо понимать, что чем больше в семье детей, тем ближе она к уровню бедности, если не брать совсем богатых. И в случае потери работы или снижения зарплаты, естественно, такие семьи находились под особым ударом. Плюс с точки зрения администрирования это самое простое, что можно делать. Потому что даже если брать пособия, которые у нас на детей дифференцированы в регионах, проведение дополнительных выплат по традиционной схеме растянулось бы на месяцы и не дотянулось бы до всех семей. Если бы начали привязываться к прожиточному минимуму, то тоже бы закопались с администрированием. Здесь же общая планка для всех. Пожертвовали всякими этими тонкостями в пользу скорости доведения денег. И это оправ-

данно. На будущее надо выстраивать долгосрочную схему поддержки многодетных семей.

– А какая самая неудачная мера из нашего пакета поддержки, на ваш взгляд?

– Трудно сказать. Первые версии программ льготного кредитования буксовали, поправки в их дизайн и условия вносились по ходу дела. Фактически более или менее значимо эти программы заработали только в мае–июне.

Ну, конечно, история, которая известна всем, – когда по первоначальному приказу Минздрава и распоряжению правительства выплаты врачам, медперсоналу увязывали с тем временем, которое они провели с ковидными больными. Отсюда оплата по минутам, которая, естественно, вызывала у людей огромное раздражение, это было абсолютно несправедливо, неэффективно. Система этих доплат заработала более или менее нормально, как я понимаю, только в мае. И то пришлось вмешаться президенту, хотя, по сути дела, это технический вопрос работы правительства.

Наконец, если оглядываться назад, наш пакет мер в принципе не содержал поддержку инвестиций.

– А как эта поддержка могла быть организована? Вы имеете в виду бюджетные инвестиции или какие-то стимулирующие меры?

– Бюджетные инвестиции, похоже, у нас не выросли, а сократились на федеральном и региональном уровнях. Мы увидим это по итогам года. Поскольку определенная часть проектов и расходов, которые были одобрены и согласованы в конце прошлого – начале нынешнего года, в дальнейшем оказались, как часто делает Минфин, остановлены и не доведены до распорядителей бюджетных средств. В результате госконтракты пришлось резать на пять-десять процентов, хотя поставки уже были законтрактованы. Это не только сжимает спрос, но, что еще хуже, порождает неопределенность, волну нарушений контрактов.

Новый акт бюджетной драмы

– В части оценки экономической динамики ближайших трех лет прогноз вашего института существенно более консервативен, чем

прогноз МЭР. Министерство прогнозирует энергичный отскок и выход на докризисный уровень ВВП уже в 2021 году; ваши расчеты показывают, что это случится позднее. В чем содержательная разница подходов?

– Сохраняется ключевой фактор неопределенности: непонятно, как долго продлится пандемия, как дальше она будет протекать, будет ли вторая волна, определенные признаки которой мы наблюдаем сейчас в Европе, да и у нас тоже.

Тот же туризм, хоть он начал восстанавливаться, но это все равно несколько процентов от того уровня, который был в прошлом году. Понятно, что на следующий год будет серьезный рост, но вряд ли отрасль выйдет на докризисные пиковые уровни. Поэтому туристическую отрасль, гостиничный бизнес ждут непростые времена, по-видимому, и в будущем году.

То же самое относится к авиаперевозкам. Пока позитивная динамика началась. Может быть, они и восстановятся к середине или даже к концу следующего года.

Далее. Мы более консервативно, чем МЭР, смотрим на рост реальных доходов населения и зарплат. Есть различия и в прогнозе валютного курса. Если раньше у них была такая гладкая кривая понижения, то сейчас траектория почти горизонтальная. Мы же вообще исходим из того, что более вероятно укрепление курса рубля к концу года. Поскольку цены на нефть повышаются.

Наибольшая неопределенность связана с инвестициями. Вряд ли мы увидим скачок инвестиций в следующем году. И не потому, что этого в принципе нельзя сделать. Доходы у бизнеса есть, есть накопления. Но это вопрос, скорее, определенности, рисков и ориентиров. А ориентиры эти должно задать правительство в рамках плана действий, который, как ожидается, будет принят вместе с законом о бюджете.

Правительство возлагает большие надежды на запуск механизмов соглашений о защите и поощрении капиталовложений, а также СПИК 2.0. Безусловно, внедрение этих инструментов даст позитивный эффект, но это штучный, дли-

тельный процесс. Я считаю, что нужны дополнительные меры поддержки инвестиций.

– *Какие именно?*

– В части бюджетной политики представляется целесообразным увеличение государственных инвестиций в инфраструктуру при их соответствующей поддержке из Фонда национального благосостояния, который сейчас не тратится, кроме покупки валюты, которая возобновлена.

Возвращаться к бюджетному правилу в нынешнем виде в 2022 году, как это предлагает Минфин, на мой взгляд, преждевременно. Для стимулирования роста и, главное, для финансирования структурных преобразований бюджетное правило целесообразно модифицировать.

– *Правильно ли я понимаю, что, судя по проекту федерального бюджета на следующий год и трехлетку, Минфин планирует запустить уже со следующего года новый раунд бюджетной консолидации? Причем более жесткой, чем в 2015-2017 годах, – предстоит 17-процентное сокращение расходов в реальном выражении уже в 2021 году.*

– Двухзначное сокращение – это если считать годовую планку расходов бюджета 2020 года, закрепленную в поправках к закону о бюджете, то есть 23,4 триллиона рублей. Однако по факту

почти триллион из этих средств вряд ли успеем потратить, и он «переползет» на будущий год, так что относительно фактических расходов 2020 года снижение расходов будет меньшим. Но ни о каких дополнительных фискальных стимулах для экономики речи в проекте бюджета не идет. Дефицит федерального бюджета, согласно проекту Минфина, с 4,4 процента ВВП в нынешнем году сократится до 2,4 процента ВВП в следующем году и далее выйдет на траекторию около одного процента ВВП на период с 2022 года и далее. При этом размер государственного долга не выйдет за пределы 20 процентов ВВП.

Сейчас идет работа по корректировке национальных проектов. Часть целей, ориентиров сдвигается с 2024 на 2030 год. С одной стороны, национальные проекты становятся более реалистичными. С другой – масштаб, амбициозность целей понижены!

Чтобы действительно формировать масштабную повестку развития, нужны дополнительные усилия и новые решения как со стороны бизнеса, так и бюджетной и денежно-кредитной системы. Тогда можно достичь темпов роста и три процента с лишним, и даже почти четыре процента ВВП.

Александр Ивантер

Сравнительный масштаб антикризисных мер в 2020 г. (% ВВП)

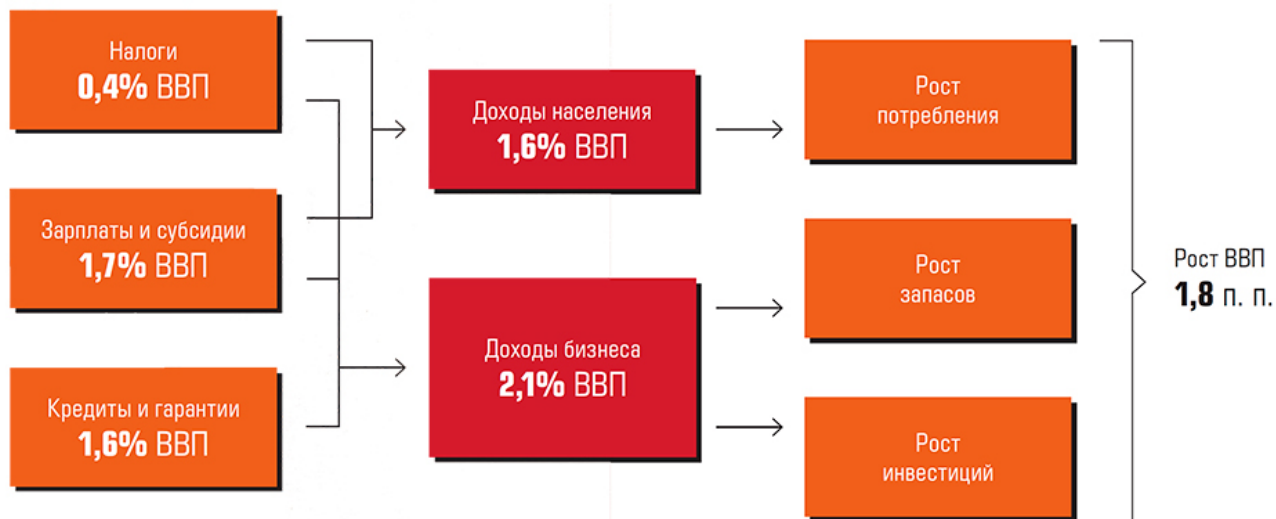
Меры поддержки	Италия	США	Германия	Великобритания	Франция	Россия
Фискальные	4,6	14,3	9,4	3,2	5	2,1
Монетарные*	—	11,7	—	12,7	—	0,7**
Гарантии	50	19,5	26	15	14	0,9
Всего	54,6	45,5	35,4	30,9	19	3,7

*Покупка активов центральными банками.

**Лимит льготного кредитования коммерческих банков Банком России в рамках льготных госпрограмм.

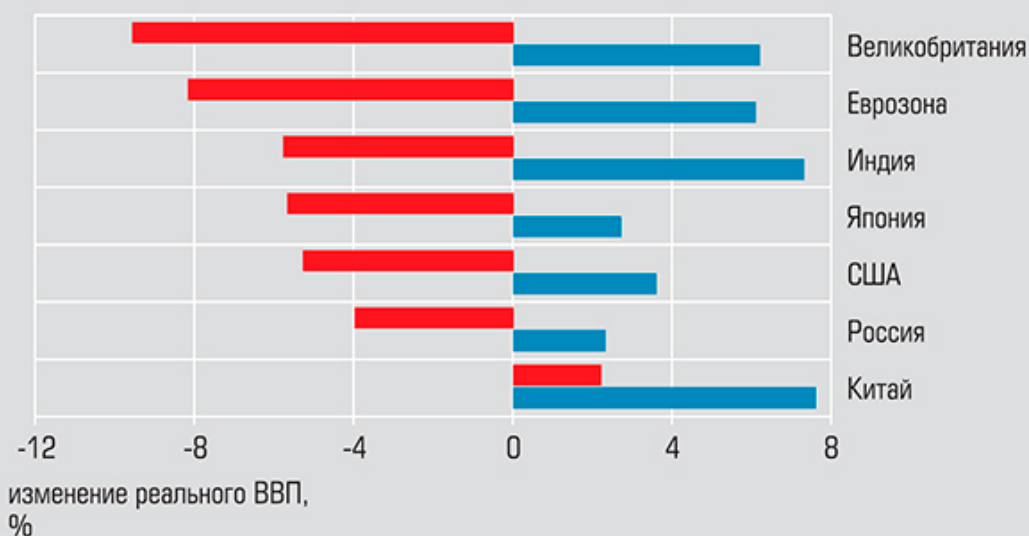
Источники: Reuters, оценка Института ВЭБ.РФ

Каналы влияния антикризисных мер на макроэкономические показатели 2020 года



Глубина спада в 2020 г. в России меньше, чем в странах G7, но интенсивность восстановительного роста в будущем году ожидается более низкой

График 1

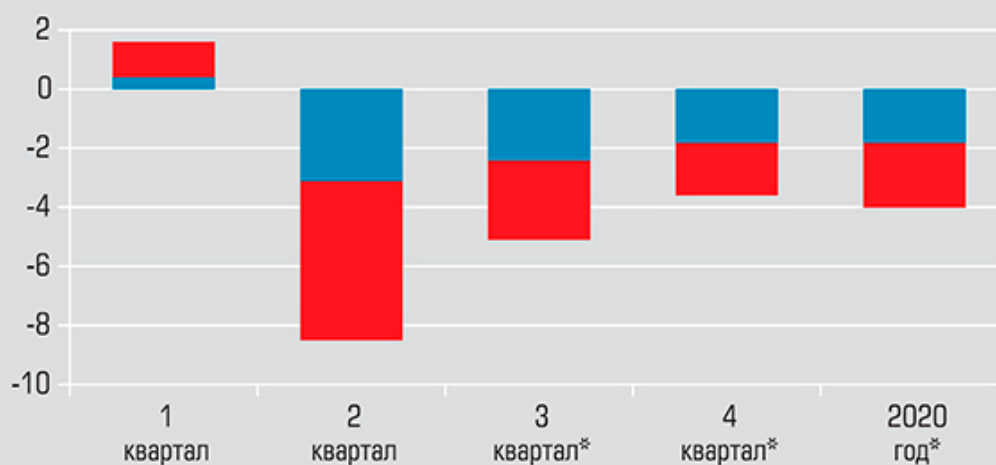


■ 2020 ■ 2021

Источник: оценка и прогноз Института ВЭБ.РФ (август 2020 г.)

Шок от карантинных мер ударил по сектору услуг сильнее, чем по материальному производству

График 2



вклад в динамику ВВП,
проц. пункты

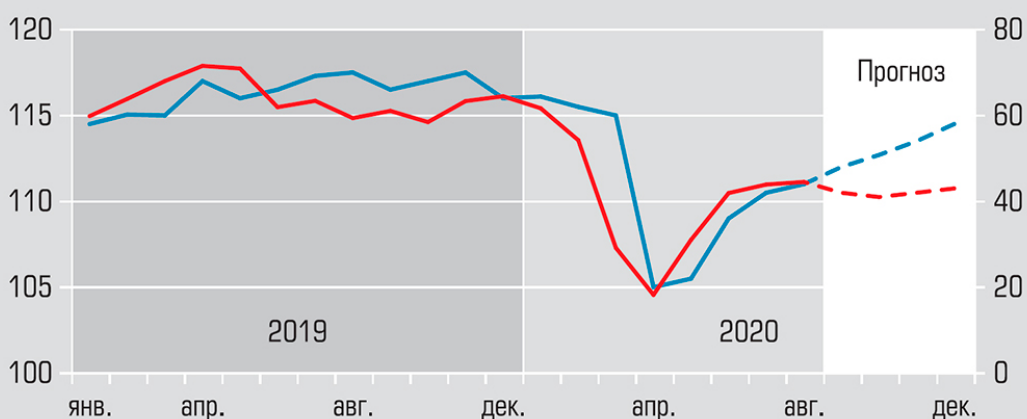
* Прогноз.

■ Базовые отрасли (промышленность, сельское хозяйство, строительство)
■ Сектор услуг (торговля, транспорт, информация и связь, гостиницы и общепит, финансы, здравоохранение, образование, госуправление)

Источник: Институт ВЭБ.РФ

Падение цен на нефть и особенно объемов добычи стало серьезным фактором снижения ВВП России

График 3



индекс ВВП после сезонной коррекции,
2010 = 100

долл. за барр.

■ ВВП ■ Цена на нефть (правая шкала)

Источник: Институт ВЭБ.РФ