Доклад фонда «Либеральная миссия»

Коронакризис-2020: что будет и что делать

Сценарии развития и меры экономической политики

Видные российские экономисты призвали правительство не готовиться к прошлой войне: меры экономической политики, использовавшиеся для борьбы с предыдущими кризисами, могут оказаться в данном случае не только не полезными, но и вредными.

Группа российских экономистов: **Наталья Акиндинова (директор Центра развития, НИУ ВШЭ), Сергей Алексашенко (бывший заместитель председателя Банка России), Олег Вьюгин (профессор НИУ ВШЭ, бывший замминистра финансов), Владимир Гимпельсон (директор Центра трудовых исследований НИУ ВШЭ), Евсей Гурвич (руководитель Экономической экспертной группы), Сергей Гуриев (профессор экономики Sciences Po, Париж), Владислав Иноземцев (директор Центра исследований постиндустриального общества) и Константин Сонин (профессор Чикагского университета и НИУ ВШЭ)** в рамках организованного фондом "Либеральная миссия" мозгового штурма оценили вероятные масштаб экономического кризиса, вызванного эпидемией коронавируса, и возможные пути противодействия ему и поддержки экономики.

Результаты обсуждения представлены в докладе Фонда Либеральная миссия “Коронакризис-2020: Что будет и что делать? Сценарии развития кризиса и необходимые меры экономической политики”.

Российская экономика столкнулась сегодня, вероятно, с самым серьезным вызовом за последние 20 лет и перспективой кризиса, который может превысить масштабы кризисов 1998, 2008-2009 и 2014-2015 гг. Этот кризис спровоцирован беспрецедентными мерами борьбы с пандемией, предпринимаемыми правительствами всего мира, с одной стороны, и резкими изменениями конъюнктуры нефтяных рынков, ведущими к значительному сокращению доходов российской экономики и бюджета, с другой. Этот двойной вызов делает российскую экономику более уязвимой к кризису, чем экономики других стран.

На сегодняшний день ситуация усугубляется высокой неопределенностью в отношении дальнейшего развития событий на обоих направлениях – и в отношении длительности мер карантина, принудительно ограничивающих экономическую и потребительскую активность населения, и в отношении периода критического сжатия спроса на сырьевых рынках и новых ценовых равновесий, которые сложатся на выходе из него. Неясны и собственно масштабы и характер влияния подобного искусственного ограничения экономической активности на разные сектора экономики. Эта тройная неопределенность повышает сложность выработки стратегии противостояния экономическому кризису в России.

Вместе с тем уже сегодня ясно, что даже в относительно оптимистических сценариях мировая экономика в этом году окажется на нулевой отметке роста или уйдет в небольшую рецессию, а в пессимистическом будет переживать спад до 3% и более. Соответствующая

вилка для российской экономики, исходя из сегодняшних, крайне предварительных оценок, может составлять от 3.5 до 9% сокращения ВВП (см. сводку прогнозов ниже).

Меры правительств по борьбе с пандемией носят для граждан и бизнеса принудительный характер и ведут к резкому сжатию спроса, сворачиванию значительной части сектора услуг и практически полному параличу некоторых отраслей (пассажирские перевозки, туризм, гостиничный, ресторанный, досуговый бизнесы). Резкое сжатие спроса оказывает прямое или опосредованное влияние практически на всю экономику. Катастрофический удар ограничительные меры правительств наносят по малому и среднему бизнесу, подрывая его инфраструктуру; в свою очередь неплатежеспособность этого сектора ведет к сокращению бюджетных поступлений и провоцирует кризис в секторе финансовом.

Поэтому правительства большинства стран принимают широкие программы поддержки экономики в надежде, что это позволит предотвратить переход рецессии в депрессию и обеспечит V-образное ее течение. Программы поддержки включают в себя, как правило, фискальные меры (снижающие фактическое налоговое бремя), замещение выпадающих бюджетных доходов, поддержку финансовой системы для поддержания доступности кредитования, прямые бюджетные выплаты компаниям и населению для поддержания занятости и платежеспособного спроса. В развитых странах программы поддержки достигают объема, равного 10 - 15% ВВП страны. Развивающиеся страны со средним уровнем дохода оказывают, как правило, гораздо более скромную поддержку экономике. Однако размеры поддержки очень разнятся на данный момент не только в связи с экономическими возможностями стран, но и в зависимости от уже введенных вследствие масштабов эпидемии ограничительных мер, поэтому их прямое формальное сравнение бессмысленно.

Антикризисные меры, объявленные российским правительством на данный момент и составляющие в общем объеме около 2.5% ВВП (без учета средств для компенсации выпадающих нефтегазовых доходов), мы считаем недостаточными, а стремление переложить на частный бизнес издержки, связанные с принудительным карантином, недальновидными. Прежде всего следует иметь в виду, что и характер данного кризиса, и изменения в структуре российской экономики делают невозможным его прохождение в тех сценариях, которые использовались прежде, например, в ходе кризиса 2008 – 2009 гг. Поэтому правительству не стоит "готовиться к предыдущей войне". В отличие от прежних кризисов, причиной которых становились сокращение нефтегазовых доходов и отток капитала, причиной нынешнего являются принудительное сокращение экономической активности компаний и потребительской активности населения. Это вызывает резкое сокращение спроса и падение доходов населения, которое затрагивает прежде всего сферу услуг, вес которой в экономике России быстро увеличивался в последнее десятилетие и в которой сосредоточена большая часть компаний малого и среднего бизнеса. Именно эти сектора будут прежде всего нуждаться в помощи, однако механизмы их поддержки, в отличие от механизмов поддержки крупных предприятий и реального сектора, не знакомы российскому правительству, не разработаны и организационно плохо обеспечены.

Кроме того, в связи с двойным ударом – принудительный карантин и резкое сокращение сырьевых доходов – российскому правительству, в отличие от многих других правительств придется решать тройную задачу: замещения выпадающих нефтегазовых бюджетных доходов, выпадающих не-нефтегазовых доходов и прямой поддержки экономики. В связи с

двойной неопределенностью, о которой говорилось выше, правительство стоит перед особенно сложным выбором. Значительные средства в размере около 9% ВВП, сосредоточенные в Фонде национального благосостояния, могут понадобиться в случае затяжного локдауна и/или затяжного периода низких цен на нефть, т.е. шокового, наиболее пессимистического сценария, предполагающего, что те или иные существенные карантинные ограничения растянутся за пределы 2-3-месячного периода (а это, в свою очередь ухудшит перспективы восстановления спроса на энергоносители).

Вместе с тем непредоставление достаточной помощи экономике в острой фазе – в периоде принудительного карантина – чревато широкими социальными и экономическими последствиями – разрушением инфраструктуры малого и среднего бизнеса, слишком резким сокращением платежеспособного спроса. В этом случае будет запущен механизм экономической депрессии, который помимо прочих социальных последствий (рост безработицы и бедности, сокращение доходов граждан) обернется также новыми выпадающими доходами бюджета. В случае, если за время карантина исчезновение бизнесов приобретет массовый характер, будет потерян человеческий и физический капитал, надежды на быстрое восстановление окажутся несбыточными, а сценарий затяжного L-образного кризиса неизбежным. Именно этот сектор, учитывая также самозанятых и индивидуальных предпринимателей, в большой степени способствовал сокращению бедности в России в последнее десять лет, и ее возвращение станет тяжелым социальным уроном для всего общества. Роль сектора услуг, который в большой мере обслуживается предприятиями малого и среднего бизнеса, в российской экономики сегодня такова, что ресурсов бюджетного сектора не хватит для того, чтобы "вытянуть" экономику из ямы (тем более, что восстановление нефтяных цен с высокой вероятностью произойдет на более низких уровнях).

Явно недостаточные меры поддержки, объявленные до сегодняшнего дня правительством, повышают вероятность именно такого развития событий. Правительство упускает время и дает бизнесу неверный сигнал: тот факт, что бизнес не получает подтверждений готовности правительства разделить с ним бремя вынужденного простоя, как представляется, не повышает, а снижает готовность бизнеса задействовать собственные резервы, потому что в предложенном сценарии их все равно у огромного числа компаний не хватит для выживания.

Представленный в настоящем брифинг-докладе набор мнений и предложений российских экономистов относительно необходимых мер антикризсной политики демонстрирует как достаточно широкое поле согласия, так и зону дискуссии. Предъявить общественности как первое, так и второе сегодня представляется исключительно важным, потому что – подчеркнем еще раз – ни в мире, ни в России правительства не сталкивались прежде с такого рода кризисами и не имеют ни опыта, ни проверенных рецептов борьбы с ними.

Итак, прежде всего, **все участники обсуждения считают необходимым существенное расширение поддержки, предоставляемой экономике и, в особенности, малому и среднему бизнесу и населению. В консервативным варианте меры поддержки должны быть увеличены до объема 4% ВВП (около 4.5 трлн руб)**, включая сюда как фискальные меры, так и меры прямой поддержки (но без учета средств, необходимых для компенсации выпадающих нефтегазовых доходов). Часть участников дискуссии высказываются в пользу объема поддержки, равной 5-6% ВВП, а в более радикальном варианте предлагается

довести ее до уровня 9 - 10%, как это характерно для развитых и некоторых развивающихся стран.

Большинство участников обсуждения согласны, что бюджетное правило должно быть скорректировано в имеющихся обстоятельствах. Однако одни считают, что корректировка бюджетного правила должна позволять замещать из средств Фонда национального благосостояния выпадающие не только нефтегазовые, но и не-нефтегазовые доходы; сторонники такого подхода сходятся в том, что в этом году может быть потрачена примерно половина Фонда (4% ВВП), а вторая часть должна быть сохранена на случай шокового сценария развития кризиса и восполнения выпадающих бюджетных доходов следующих двух лет. Более радикальные предложения допускают использование средств ФНБ также для прямой поддержки населения.

Все участники обсуждения солидарны в том, что при помощи средств ФНБ невозможно справиться с кризисом, и российской экономике понадобится программа количественного смягчения, т.е. внутренний долг должен быть увеличен, однако так как выкуп обязательств правительства рынком в настоящий момент нереален, эти обязательства должны быть выкуплены Банком России. Фактически, речь идет об эмиссионном механизме, однако в условиях шокового сжатия спроса это не приведет к всплеску инфляции. Вместе с тем, крайне важно следить за целями расходования этих средств. В консервативном сценарии объем смягчения должен составлять 1.5 – 2% ВВП, более решительное предложение – около 3%, и в радикальном сценарии – до 6%.

Все участники дискуссии абсолютно согласны, что есть два главных направления поддержки экономики – это поддержка населения, т.е. поддержка платежеспособного спроса, и малого и среднего бизнеса, включая самозанятых и индивидуальных предпринимателей. Подчеркнем, что эти два направления поддержки имеют важный политический аспект: ограничения экономической активности являются принудительными, а это значит, что государство должно брать на себя ответственность за его издержки, в противном случае доверие к государству, и так весьма ограниченное, будет в еще большей степени подорвано. Нельзя не отметить и того факта, что принудительные "каникулы" оплачиваются для работников бюджетной сферы из бюджета, а работники внебюджетной сферы, которые также платят налоги в бюджет, пока не получают из него никакой компенсации за вынужденный простой.

В отношении поддержки малого и среднего бизнеса многие участники обсуждения сошлись во мнении, что **сегодня меры поддержки в основном подразумевают отсрочки и кредиты по обязательным платежам, однако и через полгода, когда режим отсрочек кончится, большинство компаний будет неспособно расплатиться по этим обязательствам** с учетом 1 – 2 месяцев вынужденного простоя и отсутствия выручки в этом периоде (даже если они будут растянуты на следующие полгода). **Бюджет должен взять на себя эти издержки, если компания выполнит ряд условий (сохранит в основном занятость и возобновит экономическую деятельность сразу после окончания карантина)**. Логика здесь состоит в том, для многих компаний просто не имеет смысла пытаться сохранить себя, имея в перспективе полугода еще один финансовый шок, связанный с отсроченными выплатами.

Более радикальные предложения исходят из того, что **значительная часть малого и**

среднего бизнеса просто не способна сохранить занятость в ситуации вынужденного простоя, а значит правительству придется либо субсидировать эти зарплаты (разумеется, не в полном объеме), либо выплачивать эти деньги в качестве максимально "упрощенного" пособия по безработице ("временной субсидии из-за потери дохода вследствие вынужденной самоизоляции"), либо противостоять негативным социальным и экономическим последствиям иного рода.

Наконец, еще одним принципиальным вопросом стратегии борьбы с экономическим коронакризисом является идея прямой поддержки населения и его платежеспособности на выходе из режима карантина. От этого в значительной степени зависит, сможет ли экономика быстро восстанавливаться или последствия "травмы доходов" растянутся длинным шлейфом. И если такая поддержка нужна, то как и кому ее необходимо доставить? **Некоторые участники нашего обсуждения предлагают произвести доплаты пенсионерам и выдать всем семьям субсидии на оплату ЖКХ**. Более радикальная позиция **предполагает тотальные или ограниченные по некоторым критериям, но "ковровые" не заявительные выплаты по модели временного "безусловного дохода".** В частности, такие выплаты могут быть ограничены теми, кто не получает заработную плату из бюджета и чей доход не превышал в прошлом году 1 – 1.5 млн.рублей.

Логика здесь, с одной стороны, состоит в том, что особенности российского рынка труда и системы социальной защиты вообще не предполагают сколько-нибудь эффективного механизма поддержки временно потерявших работу. И экстренно исправить этот недостаток в текущих обстоятельствах шока занятости не представляется возможным. Поэтому лучше раздать деньги даже тем, кто мог бы без них обойтись, чем столкнуться с (как минимум) двукратным ростом реально не имеющих работы, да еще в ситуации, когда обычные механизмы "смягчения" проблемы (разного рода неформальные приработки) также блокированы. Наконец, поддержание платежеспособности населения в момент выхода из карантина является важнейшим фактором быстрого отскока экономики. Однако посильность затрат на такого рода меры на фоне выпадающих нефтегазовых и не-нефтегазовых доходов бюджета и механизмы "доставки" такой помощи остаются предметом дискуссии.

Участники обсуждения также высказывались в пользу сдержанности в поддержке крупных предприятий и рекомендовали использовать в этом случае преимущественно кредитные механизмы. Ориентируясь на их значительный вклад в экономику и высокую занятость, правительство склонно оказывать им широкую поддержку, однако в логике развития нынешнего кризиса такая стратегия окажется, скорее всего, ошибочной. Такие компании имеют обычно определенные резервы и возможность обслуживать и реструктуризировать свои долги, в то же время предоставление им слишком широкой поддержки ограничит возможности правительства в поддержке малого и среднего бизнеса, самозанятых и индивидуальных предпринимателей. Как пишет один из участников дискуссии, если по окончании карантина удастся быстро перезапустить малый и средний бизнес, то восстановится спрос на продукцию и услуги крупных компаний, а вот трансмиссия стимулов в обратную сторону выглядит маловероятной.

Так или иначе, программу поддержки экономики необходимо расширять, фокусировать на поддержке наиболее страдающих от принудительных карантинных мер секторов и срочно объявлять о таком расширении. Речь идет о том, возникает в кризисной ситуации доверие

между гражданами и правительством или поведение правительства воспринимается населением как очередная попытка спихнуть проблемы на граждан, сохранив за счет них свою денежную "кубышку". Второй важнейший вопрос, который ставит экономический кризис, вызванный пандемией, состоит в определении того веса, который имеет в экономике сектор услуг, обслуживаемый малыми и средними компаниями, индивидуальными предпринимателями и самозанятыми. Стоит ли по-прежнему воспринимать этот сектор как некое "кустарное" приложение к бюджетному сектору, миру больших корпораций и госкомпаний, или именно он является кровеносной системой экономики, а его кризис утянет ее вниз как привязанный к ноге камень?