

Диспуты, дискуссии, круглые столы

**ОБЗОР 149-ГО ЗАСЕДАНИЯ ДИСПУТ-КЛУБА «УЗЛЫ
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ» АССОЦИАЦИИ
НЕЗАВИСИМЫХ ЦЕНТРОВ ЭКОНОМИЧЕСКОГО АНАЛИЗА
НА ТЕМУ «ФИСКАЛЬНОЕ СТИМУЛИРОВАНИЕ В
ПАНДЕМИЧЕСКИЙ КРИЗИС – СКОЛЬКО, ИЗ КАКИХ
ИСТОЧНИКОВ, КАК?»**

Зубова Екатерина Андреевна
Аспирант

*МГУ имени М.В. Ломоносова, Экономический факультет
(г. Москва, Россия);*

Измайлов Александр Александрович
Аспирант

*МГУ имени М.В. Ломоносова, Экономический факультет
(г. Москва, Россия);*

Тутов Леонид Арнольдович
Доктор философских наук, Профессор

*МГУ имени М.В. Ломоносова, Экономический факультет
(г. Москва, Россия)*

Аннотация

Работа посвящена обзору итогов 149-го заседания Диспут-клуба «Узлы экономической политики» Ассоциации независимых центров экономического анализа (далее по тексту АНЦЭА) на тему «Фискальное стимулирование в пандемический кризис – сколько, из каких источников, как?». Целью мероприятия было обсуждение ряда вопросов, связанных с эффективностью принятых российскими властями мер фискального стимулирования экономики в условиях кризиса, вызванного пандемией COVID-19. В качестве диспутантов выступали Олег Витальевич Буклемишев, руководитель Центра исследования экономической политики экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, и Евсей Томович Гурвич, руководитель Экономической экспертной группы. В обзоре представлены ключевые идеи диспутантов, а также кратко изложены основные результаты их ответов на вопросы и комментирующие выступления.

Зубова Е.А., e-mail: catherine.fys13@yandex.ru

Измайлов А.А., e-mail: izmaylov571@gmail.com

Тутов Л.А., e-mail: l.tutov@yandex.ru

Зубова Е.А., Измайлов А.А., Тутов Л.А. Обзор 149-го заседания диспут-клуба «Узлы экономической политики» Ассоциации независимых центров экономического анализа на тему «Фискальное стимулирование в пандемический кризис – сколько, из каких источников, как?»

Ключевые слова: экономический кризис, государственная поддержка экономики, фискальное стимулирование, бюджетное правило.

JEL коды: F40, G18, O16.

Для цитирования: Зубова Е.А., Измайлов А.А., Тутов Л.А. Обзор 149-го заседания диспут-клуба «Узлы экономической политики» Ассоциации независимых центров экономического анализа на тему «Фискальное стимулирование в пандемический кризис – сколько, из каких источников, как?» // Научные исследования экономического факультета. Электронный журнал. 2021. Том 13. Выпуск 2. С. 80-93. DOI: 10.38050/2078-3809-2021-13-2-80-93

Введение

15 октября 2020 года прошло очередное 149-е заседание Диспут-клуба «Узлы экономической политики» АНЦЭА. Тема 149-го заседания – «Фискальное стимулирование в пандемический кризис – сколько, из каких источников, как?». Данная тема является актуальной, так как выбор правильных мер поддержки экономики крайне важен для выхода из кризисной ситуации. Ошибки при выборе таких мер могут привести к негативным последствиям, устранение которых может занять несколько лет.

В качестве диспутантов на данном заседании выступили Олег Витальевич Буклемишев и Евсей Томович Гурвич. Первым слово было предоставлено О.В. Буклемишеву, кандидату экономических наук, президенту АНЦЭА, заместителю декана экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, директору Центра исследования экономической политики экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова. Его оппонент – Е.Т. Гурвич, кандидат физико-математических наук, руководитель Экономической экспертной группы, член Общественного совета при Министерстве финансов РФ. Далее перейдем к более подробному освещению содержания выступлений диспутантов, а также положений дискуссии.

Выступление О.В. Буклемишева

О.В. Буклемишев свое выступление начал с ответа на первый вопрос, поставленный диспутантам организаторами: чем определялись различия в фискальной политике в ходе пандемии и насколько сильно это повлияло на прохождение кризиса?

В отношении первой части вопроса эксперт отметил, что различия определяются структурой национальной экономики. Экономика России имеет своеобразную структуру, что создает определенные условия, как положительно, так и отрицательно влияющие на ее стимулирование. Влияла на него, в том числе, и политическая ситуация, особенно в тех странах, где фискальная политика реально формируется парламентом.

На эффективность фискальной политики оказывают влияние такие факторы, как дефицит бюджета и уровень государственного долга. Но высокий государственный долг здесь не

Зубова Е.А., Измайлов А.А., Тутов Л.А. Обзор 149-го заседания диспут-клуба «Узлы экономической политики» Ассоциации независимых центров экономического анализа на тему «Фискальное стимулирование в пандемический кризис – сколько, из каких источников, как?»

является приговором, например, в Японии, имеющей максимальный госдолг по отношению к ВВП, был реализован самый большой пакет фискального стимулирования во время пандемического кризиса.

Важным фактором является наличие у страны фискальных резервов, но здесь можно заметить, что несмотря на наличие таких резервов у российского правительства, мы не являемся лидером по фискальному стимулированию.

Далее О.В. Буклемишев отметил, что фискальным стимулированием можно достигать иных целей, нежели в случае применения монетарного стимулирования. Он привел слова главы Федеральной резервной системы Джерома Пауэлла, согласно которому нельзя откупорить «тромбы» в технологических цепочках, цепочках добавленной стоимости при помощи монетарного стимулирования. В таких условиях свою роль должно сыграть фискальное стимулирование. И важно понимать, что монетарная и фискальная политика не взаимозаменяемы.

Важными факторами, влияющими на эффективность фискального стимулирования, являются институциональные возможности государства, а именно возможность максимально эффективно и без коррупции доводить выделенную бюджетную помощь до адресатов.

Кроме этого, в отдельных странах значительную роль при формировании фискальной политики сыграла эмпатия со стороны государственных органов к тем проблемам, с которыми столкнулись значительные сегменты населения и бизнеса.

Отвечая на вторую часть вопроса, посвященную силе влияния фискальной политики на прохождение страной кризиса, эксперт сказал, что по показателям, которые имелись в распоряжении на момент подготовки к выступлению, т.е. показателям экономического спада, микрооценок экономического развития, основанных на анализе данных по счетам и оплатам, еще рано судить об эффективности помощи.

Фискальное стимулирование – это не просто краткосрочная государственная поддержка спроса в необходимых местах, а еще и поддержка организационного и человеческого капитала, эффект от которой становится виден в долгосрочной перспективе. В случае же отсутствия стимулирования их потери могут быть невосполнимыми. И в российском случае это вызывает беспокойство. По имеющимся данным за период карантина прекратили существование 62% торговых точек, такие цифры заставляют о многом задуматься.

Далее эксперт обратился к данным МВФ. В апреле российский фискальный пакет составил 2,1% ВВП, среди стран G-20 по данному значению мы оказались в нижней части списка, обойдя лишь проблемные страны, у которых по совокупности вышеназванных параметров ситуация сложилась еще хуже.

По аналогичным показателям за июль мы упали еще ниже, меньшее значение показателя было у Саудовской Аравии, на примерно сопоставимом с Россией уровне находилась Мексика. Опередили нас по размерам фискального стимулирования такие страны, как Индия, Аргентина, Турция.

Если сопоставить объемы фискального стимулирования во время Великой рецессии 2008 года и во время текущего кризиса, то выясняется, что большинство стран уже привыкло к внушительным объемам поддержки, и сейчас эти объемы превышают те значения, которые были продемонстрированы в предыдущий кризис. В России же ситуация противоположная, при нынешнем кризисе фискальное стимулирование значительно меньше, чем во время кризиса 2008 года, и это требует своего отдельного объяснения.

Отвечая на второй вопрос диспута, касающийся оценки фискальной политики российского правительства во время пандемии, О.В. Буклемишев оценил ее на три с плюсом. Прежде всего, правительство проявило нежелание брать на себя фиксированные обязательства и помогать населению и бизнесу, введенные в действие правовые конструкции в условиях действующего законодательства не принудили государство к определенному уровню расходов. По оценкам эксперта, уровень стимулов оказался недостаточным, даже Казахстан потратил на фискальное стимулирование 8,5% ВВП, в то время как Россия едва дотягивает до 3,5%.

Главное отличие текущего кризиса от предыдущего – зашкаливающая неопределенность. И в таких условиях российские власти недоиспользовали ресурс гарантий, так как установление точек с хоть какой-то определенностью в сложившихся макроэкономических условиях могло бы оказать положительное влияние.

Еще одна особенность российского фискального стимулирования – нечеткая структура пакета поддержки и размазывание этой поддержки тонким слоем. Единственным большим пакетом оказалась помощь семьям с детьми. И это правильная мера, позволившая бороться с бедностью в данном сегменте российского общества. Положительной оценки также заслуживают меры по увеличению пособий по безработице там, где эта проблема стала действительно важной. Однако в остальном помощь была слишком маленькой, и зачастую выделялась слишком поздно. Часто выдвигались условия, которые с бюрократической точки зрения были трудновыполнимыми либо невыполнимыми вовсе. Примерами может послужить определение адресатов поддержки по искусственным критериям ОКВЭД или компенсация расходов по внутреннему туризму лишь при оплате картой «Мир». В итоге все это не позволило даже самым нуждающимся адресатам, просившим помощь, воспользоваться ею.

Следующий важный момент. В период пандемии был взят курс на повышение налогов, что является негативным сигналом, обращенным в будущее. Его можно будет увидеть и в бюджете на 2021 год, и в последующих бюджетах. И это сигнал о негативных эффектах для будущего экономического роста.

Помимо этого, отказ от расходов средств ФНБ выглядит нелогично на фоне происходящего с национальной экономикой. В октябре 2020 года показатели ФНБ перешагнули отметку в 12% ВВП, и это едва ли говорит о недостатке фискальных резервов, которые могли бы быть использованы в текущих условиях для стимулирования экономики.

В следующей части выступления О.В. Буклемишев перешел к вопросу о возможных источниках фискального стимулирования. Первый из них – огромные остатки на казначейских счетах. Сумма инвестиционных операций казначейства за первое полугодие 2020 года составила фантастические 26 трлн руб. Согласно данным отчета АКРА (Аналитическое Кредитное

Зубова Е.А., Измайлов А.А., Тутов Л.А. Обзор 149-го заседания диспут-клуба «Узлы экономической политики» Ассоциации независимых центров экономического анализа на тему «Фискальное стимулирование в пандемический кризис – сколько, из каких источников, как?»

Рейтинговое Агентство), в России задачу рефинансирования банковской системы вместо Банка России в последние месяцы фактически взяло на себя казначейство, хотя и в немного меньших объемах. Вызывает сомнения, что есть хоть одна страна, которая инвестирует столь большие объемы остатков. Эти остатки нужно уменьшать, они могут послужить хорошим резервом для стимулирования экономики.

Еще один источник – Фонд национального благосостояния. Не видится причин, которые не позволяют снизить его на 1–2% ВВП, несмотря на неликвидную часть. Последняя представляет собой отдельный вопрос, но в краткосрочном аспекте проблемы в национальных финансах она не вызывает.

Следующий источник – внутренний долг. По данным АКРА о емкости внутреннего рынка для такого долга при росте заимствований задолженность возникнет достаточно быстро, но здесь есть возможность выйти на долг в размере 21–22% ВВП к концу периода. Для реализации такой программы необходима организация ее поддержки со стороны Банка России, и эта задача видится выполнимой.

Наряду с этим может быть задействована приватизация, причем приватизация с не фискальными целями. В последние годы правительство снижает объемы приватизируемых активов. С одной стороны, это объясняется нежеланием продавать их по низкой цене, но нет гарантий, что в ближайшие годы цена этих активов вырастет.

Последний по значимости источник – внешний долг и нерезиденты, которых длительное время призывали инвестировать во внутренний российский долг. В ходе пандемического кризиса большую готовность к стимулированию экономики, нежели Правительство, показал ЦБ, снижая ключевую ставку. Однако это привело к тому, что потенциал прироста капитальной стоимости ОФЗ фактически закончился, особенно с учетом неблагоприятных внешнеполитических событий, приведших к оттоку нерезидентов с российского рынка.

Следующий вопрос – оправдано ли быстрое сворачивание антикризисной поддержки с возвратом к бюджетному правилу в 2022 году? О.В. Буклемишев выразил мнение, согласно которому это слишком резкая и неприемлемая бюджетная консолидация. В конструкции бюджета на 2021 год просматривается снижение расходов по основным статьям. Экономика работает на приростных принципах, и это снижение ведет к изъятию большого сектора спроса на 2021 год. Остается непонятным, что заменит государственные деньги в экономике. Даже дискуссионные национальные проекты урезаются на 10% в ближайшие 2 года, и это тоже влечет негативные эффекты, так как в них содержатся разумные направления расходов. Но самое главное заключается в том, что сокращение расходов дезориентирует ожидания публики, которая на фоне накопления денег правительством тоже начинает экономить и сберегать там, где этого делать не следует.

Еще одна важная вещь. Возможен ли и нужен ли возврат к бюджетному правилу? Оно работает только в стационарных условиях, но сейчас экономика входит в эру турбулентности. И в эту эру придется резко пересматривать параметры бюджетного правила, что уже и так неоднократно делалось. Бюджетное правило не защищает правительство от лоббистов. В предыдущем проекте бюджета Минфин встал на позицию его защиты от излишних

налоговых расходов, но налоговые льготы зафиксированы на уровне 3,8% ВВП, что критически много для российской экономики. Бюджетное правило никак не помогает с этим бороться, оно настраивает правительство не на содержательные и системные цели, а лишь на достаточно странную цифру. Бюджетное правило говорит о том, что правительство составляет бюджет, исходя из внутренней логики этого правила, а не из широких интересов развития экономики в целом и необходимости контрциклического стимулирования.

Показательным примером является сделка по продаже Сбербанка Правительству от Банка России. В акциях Сбербанка были размещены избыточные средства ФНБ, и доходность этой операции должна составить 9%, однако она будет близка к 109%, так как правительство еще и получило назад прибыль ЦБ от сделки. Собственно целью здесь изначально и было обойти бюджетное правило. Этот пример показывает, что бюджетное правило в наших условиях фактически таковым не является. В условиях, когда вся мощь законодательства и интеллекта фискальных органов направлена на поиск способов его обойти, ценность данной конструкции для фискальной системы вызывает серьезные сомнения.

На этом О.В. Буклемишев завершил свое выступление, после чего Е.Т. Гурвич задал ему два вопроса. Первый вопрос касался причин застоя российской экономики, одной из которых О.В. Буклемишев называл избыточное накопление, которое не должно быть самоцелью. За 16 лет действия бюджетного правила было накоплено порядка 8% ВВП, по 0,5% в год, действительно ли это та сумма, из-за которой происходит застой? Второй вопрос был посвящен поиску альтернативы стабилизационному резервному фонду. Если его не нужно накапливать в хорошие времена, то как можно будет пережить плохие времена?

Отвечая на первый вопрос, О.В. Буклемишев заметил, что арифметика гораздо более сложная при расчетах. Существуют разные периоды накопления и разные периоды расходования. Только в предыдущий кризис было потрачено около 10% ВВП из накопленных фондов. В развитии экономики есть периоды, когда мультипликаторы расходования средств могут принести гораздо большую отдачу, и изъятие денег из обращения в этот момент наносит экономике очень значительный ущерб.

При ответе на второй вопрос ученый подчеркнул, что он не выступает против защиты бюджета в долгосрочной перспективе, накопления избыточных средств, если они действительно избыточные. Но существующие автоматические правила в российских условиях вводят людей в транс. В развитии экономики необходимо опираться на существенные смысловые конструкции и не формировать фискальную политику, основываясь лишь на цифровых конструкциях. Смысл должен опережать любые, даже самые разумные правила. Тем более сейчас мы вошли в новый и совершенно другой период экономического развития, прежние параметры при котором работать не будут.

Выступление Е.Т. Гурвича

Е.Т. Гурвич свое выступление начал со слов о том, что во всем мире существует много противоречивых сведений в отношении бюджетной политики во время пандемии. Информации достаточно мало, она скудная и противоречивая. Страны действовали по-разному, и даже у экспертного сообщества значительная часть информации основана на отрывочных

публикациях, причем больше всего сведений есть по развитым странам. Итогом этого является аберрация, Россию начинают сравнивать с развитыми странами, и в таком свете ситуация в нашей стране выглядит невыгодно. Это касается не только бюджетной политики, но и множества других элементов, например, пенсионной реформы.

Однако в последнее время начали появляться достаточно систематические данные о бюджетной политике. В результате это дало возможность собрать первые контуры произошедшего, установить результаты проведения этой политики и факторы, оказавшие влияние на ее формирование.

Ученый привел данные МВФ о жесткости локдауна для 52 стран, среди которых 31 развитая и 21 развивающаяся. Практически все страны вводили локдаун, но была большая дифференциация. Наименьший локдаун был на Тайване и в Японии, наибольший в Китае, разница между ними очень внушительная. Россия в данной выборке смещена в сторону фланга стран с жестким локдауном, в большинстве других стран выборки он был более мягким.

Кроме этого, МВФ сопоставил жесткость локдауна с потерями ВВП в первом полугодии 2020 года. Для большей корректности и сопоставимости потери рассматривались не как темпы роста, а как изменение этих темпов. То есть сравнивалось фактическое значение за первое полугодие 2020 года с прогнозным, подготовленным в начале 2020 года. По этим данным видно, что чем жестче локдаун, тем сильнее спад экономики, и на данном этапе это главный фактор.

Если идти дальше, то можно построить уравнение, в котором будет видна высокозначимая связь, зависимость потерь ВВП (DY) от локдауна (LD):

$$DY = 0,2 - 0,21 * LD.$$

(2,3) (0,7)

И здесь различие между, например, Россией и Швецией, где был один из самых мягких локдаунов, должно составить около 6 процентных пунктов спада дополнительно в первом полугодии. Расчетные потери роста для России в первом полугодии составляют 9,7 процентного пункта. Фактические потери для разных стран составили от 20% до практически нуля. И здесь Россия находится в группе стран с наименьшими потерями, значение показателя для нашей страны 4,3 процентного пункта, что является небольшим значением с учетом высокой жесткости локдауна, введенного в стране.

Если сравнить развитые и развивающиеся страны, то у первых в среднем локдаун был мягче, и, соответственно, потери ВВП в среднем были ниже: 7,6% против 9% ВВП в развивающихся странах. У России же потери в два раза меньше, чем в среднем по развивающимся странам. Это особенно выгодно выглядит на фоне российских данных времен кризиса 2008 года, когда среди вообще всех стран мы показали один из худших результатов.

Еще один показатель – расчетное изменение бюджетных расходов. Е.Т. Гурвич отметил, что в совместном с коллегами исследовании этот показатель рассчитывали по методу, сходному с подходом МВФ:

$$DS = (S_{\text{new}} - S_{\text{old}})/GDP_{\text{new}},$$

где DS – изменение расходов в % ВВП; S_{new} и S_{old} – прогнозы расходов расширенного бюджета на 2020 год, сделанные в октябре 2020 года и октябре 2020 года соответственно, и выраженные в ценах 2019 года; GDP_{new} – прогноз ВВП на 2020 год, выраженный в ценах 2019 года. По аналогичному принципу можно рассчитать и потери бюджетных доходов.

Расчетный объем фискальных мер состоит из двух частей, первая часть – защитная. Это дополнительные средства, выделяемые из бюджета для поддержания и сохранения намеченного объема расходов, и это тоже очень важная часть фискальной поддержки, которую часто упускают из виду, концентрируясь на дополнительных расходах. Но она является стандартным элементом контрциклической политики, позволяет предотвратить дополнительный шок от сокращения расходов. Вторая часть активная, представляющая собой изменение расходов по сравнению с запланированными.

Далее Е.Т. Гурвич привел данные по потерям доходов бюджета по странам. Самые большие потери оказались у нефтедобывающих стран (Саудовская Аравия, Норвегия, Азербайджан), они, как и Россия, пострадали не только от падения цен на нефть, но и от дополнительных сокращений ее добычи в рамках нового соглашения ОПЕК+. У России здесь потери не рекордно большие, но выше средних, они составляют 5,4%.

В среднем размер поддержки у развитых стран составил 8%, у развивающихся на 3 пункта ниже. Более того, различается структура поддержки. Если защитная поддержка даже больше у развивающихся стран, то активная в разы больше у развитых. В России защитная поддержка выше среднего уровня по развитым и развивающимся странам, активная поддержка ниже среднего. В целом ее общий размер скорее выше среднего.

В качестве причины таких различий можно выделить гораздо большие возможности развитых стран проводить заимствования, обусловленные высоким уровнем развития их финансовых систем. Но у развитых стран в то же время выше потребности в поддержке экономики. Здесь выше изменение безработицы, показывающее недостаток спроса, выше размер незагруженных мощностей, для восстановления которых требуется фискальное и денежное стимулирование. У России же потребность в поддержке не так велика, она значительно ниже среднего и в несколько раз меньше, чем уровень этой потребности в развитых странах.

Подводя итоги, Е.Т. Гурвич отметил, что Россия активно боролась с вирусом путем введения локдауна, проводила весьма широкую защитную бюджетную политику и относительно слабую активную политику. Но, несмотря на это, потребность в поддержке с точки зрения результатов здесь не такая большая, а произошедшие изменения темпов роста, объема ВВП и безработицы незначительны по сравнению с другими странами. На следующем этапе с учетом сворачивания бюджетной поддержки потребность в ней у России также меньше, и уже к 2022 году безработица должна вернуться к допандемическим значениям, в область ниже «естественного» уровня. Оценить российскую бюджетную политику в период пандемии можно как защитную, консервативную политику, учитывающую большие риски (страна нефtezависимая, находящаяся под санкциями). Выход российской экономики из застоя едва ли определяется активностью бюджетного стимулирования, речь в первую очередь должна

идти о структурной политике. В первую очередь необходимо не столько восстанавливать спрос, сколько повышать потенциальный уровень производства, одновременно меняя его структуру.

После завершения выступления второго докладчика О.В. Буклемишев задал ему два вопроса. Первый вопрос был посвящен причинам уменьшения размеров фискальной поддержки экономики России во время текущего кризиса по сравнению с кризисом 2008 года. Второй вопрос: какие предпринятые властями меры действительно оказали влияние на то, что спад экономики оказался небольшим?

Отвечая на первый вопрос, Е.Т. Гурвич сказал, что в 2009 году правительство избыточно использовало средства стабилизационного фонда. Это явилось ответом на критику и скептицизм экспертов и политиков, по мнению которых не следовало выводить средства из экономики, они могли бы работать на ее рост. И в таких условиях правительство получило возможность наглядно объяснить, зачем это нужно. Тот спад не сопровождался снижением доходов населения, даже пенсии в реальном выражении выросли. Решение столь активно тратить накопленные средства было политическим, с экономической же точки зрения объем использования резервных нефтегазовых доходов был избыточным. В результате бюджетные расходы сильно раздулись, и вернуть их обратно в последующие годы оказалось очень трудной задачей.

При ответе на второй вопрос ученый отметил, что сработали не столько меры, сколько упомянутая ранее защитная бюджетная политика. Если бы потеря доходов не была бы возмещена за счет резервов и дополнительных заимствований, спад был бы более значительным. Кроме этого, сработало такое свойство российской экономики как большая гибкость рынка труда. Он автоматически и достаточно эффективно подстраивается под негативные шоки. Хорошие результаты говорят не о том, что качественно сработало правительство и принятые им меры, а о том, что нам не нужны большие объемы принимаемых мер активной поддержки, здесь нет ни возможности, ни потребности.

Комментирующие выступления

В следующей части диспута приглашенные эксперты давали комментарии к выступлениям диспутантов. С первым комментарием выступил Александр Александрович Широков, директор Института народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук.

По его мнению, ключевой вопрос на данный момент – с каким кризисом мы имеем дело? Текущий кризис является уникальным, он не является ни конъюнктурным, ни циклическим. Он связан с тем, что правительства разных стран в разной степени и разными методами реагировали на вызовы, связанные с коронавирусной инфекцией. Спад экономики сформировали механизмы локдаунов.

Что касается российской экономики, предпринятая властями контрциклическая политика является наиболее эффективной. Наименьший среди крупных экономик мира спад мы получили, потратив наименьший объем средств. Это связано, с одной стороны, со структурой российской экономики, а, с другой – с мерами экономической политики. Кроме бюджетных

стимулов и денежно-кредитной политики, существовали и другие меры. Например, правительство изначально исходило из того, что не должно быть локдауна в таких отраслях, как сельское хозяйство, а также среди оборонных производств и крупных сырьевых компаний. В итоге здесь не было просадки, важные сегменты нашей структурно простой экономики работали и формировали доходы. Еще одна причина небольшого спада – это слабое по сравнению со странами-лидерами развитие наиболее пострадавшей сферы услуг. Таким образом, структурный фактор сыграл важную роль в произошедшем смягчении. Если же говорить об эффективности предпринятых мер, то здесь пока не видна вся картина.

В отношении бюджетного правила ученый отметил, что согласно полученным оценкам в 2017–2018 годах в условиях 60%-ного роста цен на нефть действие правила снизило рост экономики на примерно 1,5%. И остается непонятным, почему в эти годы не осуществлялись внутренние заимствования, к которым мы прибегнули сейчас. Более эффективной могла бы послужить связка финансирования экономики за счет наращивания долга на фоне его общего низкого уровня при одновременном формировании резервов на основании бюджетного правила.

Но здесь есть важная проблема. Несмотря на большой опыт борьбы с разного рода кризисами, у властей до сих пор нет четкого понимания того, в какой степени должна использоваться контрциклическая политика и фискальное стимулирование. Отсюда возникает неопределенность, фактически увеличиваются каналы перекрестного резервирования в финансовой и бюджетной системах. Такого рода инструменты препятствуют нормальному функционированию бюджетной системы. С точки зрения краткосрочных ответов на шоки это может быть эффективным, но с точки зрения повышения роли бюджетной политики в формировании положительной экономической динамики едва ли.

Далее с комментарием выступил Илья Александрович Соколов, директор Института макроэкономических исследований Всероссийской академии внешней торговли. В первую очередь он отметил, что в Японии 21% от ВВП составил общий пакет помощи, а бюджетная и налоговая поддержка не более 7%. В Германии общий пакет составил 33% от ВВП, и лишь 5% фискальная поддержка в виде компенсации выпадающих доходов и прямых расходов бюджета. Важно сохранять корректность при сравнении России с данными странами по объему фискального стимулирования. Если вычесть госгарантии и государственные финансовые вложения (выкуп государством доли бизнеса), то объемы будут сопоставимыми.

Также важно учитывать особенности государственного участия в экономике. В России 50% объема ВВП создается государственным сектором. И если государство уже активно участвует в половине создаваемого продукта, дополнительная поддержка требуется незначительная, нивелирующая выпадающий спрос частного бизнеса, создающего другие 50%. В других странах госсектор значительно уже, и поддержка требуется выше.

Что касается кассовых остатков на казначейских счетах, то по имеющимся данным Минфина они составляют 1,1 трлн руб. для федерального бюджета по оценке 2019 года, и в 2020 году 861 млрд руб. из них был восстановлен. Фактически частично из этих средств был

Зубова Е.А., Измайлов А.А., Тутов Л.А. Обзор 149-го заседания диспут-клуба «Узлы экономической политики» Ассоциации независимых центров экономического анализа на тему «Фискальное стимулирование в пандемический кризис – сколько, из каких источников, как?»

профинансирован антикризисный пакет, который добавился к запланированным бюджетным расходам.

Следующий важный момент – бюджетное правило, являющееся камнем преткновения. Любое правило, принятое российскими властями, было несвоевременным. Ключевая проблема правила, помимо того, что оно не учитывает всей специфики доходов бюджета и не обеспечивало устойчивый уровень расходов, – это низкая бюджетная дисциплина. То есть от этого правила в любом случае будут пытаться увильнуть.

Относительно расходов регионов, в 2020 году они выросли и должны составить 13,6% ВВП против 12,2% в 2019 году. Рост отчасти обусловлен увеличением трансферта из федерального бюджета (3,2% ВВП в 2020 году и 2,2% в 2019 году). Без трансферта объемы консолидированных бюджетов регионов остаются на примерно таком же уровне: 10,4% в 2020 году против 10% годом ранее.

Далее И.А. Соколов выделил ключевое достоинство и ключевой недостаток бюджета на 2020 год, не принимая во внимание бюджетное правило. Достоинством является то, что этот бюджет направлен на развитие, и он больше, чем все прежние бюджеты за 10 лет. Если все планы окажутся реализованными, производительные расходы вырастут с 9% в 2019 году до 12% в 2020 году. А от изменения структуры расходов темп ежегодного экономического роста в 2020 году должен вырасти на 0,2 процентного пункта.

Ключевым недостатком является тот факт, что беспрецедентными темпами начинает увеличиваться госдолг. С 13% ВВП в 2019 году он может увеличиться по итогам 2020 года до почти 22%. И проблема не в самой величине долга, а в расходах на его обслуживание, в номинальном выражении они удваиваются. Их рост влечет за собой вытеснение отдельных статей расходов, связанных с развитием экономики, так как бюджетное правило будет ограничивать и определять предельный размер расходов, который будет в долях ВВП постепенно сокращаться. В итоге благодаря бюджетному правилу мы можем попасть в ситуацию, когда все инвестиционные расходы окажутся за чертой федерального бюджета и будут финансироваться за счет заимствований. А ставить инвестиции в зависимость от объема привлекаемого капитала – это неправильная политика.

После этого с комментарием выступил Владимир Викторович Климанов, директор Центра региональной политики РАНХиГС при Президенте РФ. В первую очередь он отметил, что, если смотреть на данные, характеризующие рост госдолга стран, создается впечатление, что он увеличивается быстрее и масштабнее, чем предпринимаемые меры. Этот феномен требует отдельной оценки.

Кроме того, при изучении мер фискального стимулирования в России исследователи не учитывают ряд важных факторов, таких как влияние снижения цен на нефть и объемов ее добычи, долгосрочность ресурсов ФНБ, увеличение расходов бюджета, состоявшееся в марте 2020 года, и наращивание прямых фискальных расходов.

Еще один важный аспект заключается в переходе анализа с макроэкономического уровня на уровень регионов. Здесь важна дифференциация оценок. Регионы нужно

разгруппировать и осознать, что новым явлением выступает огромный рост межбюджетных трансфертов. Если посмотреть на проект бюджета на 2021 год, то в нем также можно увидеть огромный рост целевых трансфертов и сокращение нецелевых. То есть помощь регионам выделяется адресным методом, появляется множество индивидуальных субсидий и иных специальных видов трансфертов, нацеленных на отдельные регионы. И здесь необходимо понять, насколько эффективна такая стратегия, нацеленная не на прямое выделение помощи населению и бизнесу, а на ее проведение через регионы.

После комментирующих выступлений экспертов диспутанты выступили с заключительным словом, первым был Е.Т. Гурвич. Начал он со слов о том, что на текущий момент недостаточно данных для изучения регионального аспекта. Происходящее на этом уровне будет возможно увидеть лишь по итогам года.

В отношении объемов активных мер поддержки и их низкого расчетного объема эксперт заметил, что в проведенном исследовании использовались прогнозы и оценки МВФ, которые могут быть неточными. Что касается объемов расходов регионов, если их выражать в % от ВВП, они могут и не снижаться, но это не означает, что они сохраняют свой размер в реальном выражении, так как сам ВВП в реальном выражении падает.

Следующий вопрос – бюджетное правило. У всех таких правил есть основания для критики, идеального бюджетного правила не существует. Существует важная фундаментальная слабость российских бюджетных правил. Для эффективной работы оно должно основываться на гипотезе о долгосрочной динамике цен на нефть, сейчас же этого нет. Необходимо рассматривать не текущий уровень цен, а его значение на протяжении всего цикла действия бюджетного правила. И если исходить из этого, то нужно повышать гибкость этого правила.

Также Е.Т. Гурвич подчеркнул, что при высоких ценах на нефть спрос повышается, доходит до избыточного уровня, превышая производственные возможности. Мультипликатор в такие моменты близок к нулю, и именно в такие моменты следует сберегать часть доходов. При падении цен спрос, наоборот, снижается, мультипликатор повышается, и здесь следует тратить накопленные средства. Механизмы, встроенные в российские бюджетные правила, этой логике соответствуют.

Следующим с заключительным словом выступил О.В. Буклемишев. Он начал с критики идеи оппонента использовать долгосрочные прогнозы цен на нефть для бюджетного правила. Уже сейчас нефть перестает играть значимую роль для российской экономики, а в скором времени и вовсе перестанет ее играть. В итоге все равно получается неверная конструкция. В целом ученый допустил применение бюджетных правил, но не тех, которые использовались в российской практике.

Также он ответил на критику со стороны И.А. Соколова относительно использования данных МВФ, уточнив, что является сторонником стимулирования с помощью гарантий, а не прямых вливаний денежных средств. И там, где гарантии задействованы, различия практически незаметны. Нам не нужно тратить ни 21% ВВП, как в Японии, ни даже 10%, так как потенциал невелик. Но мы не пользуемся даже тем потенциалом, которым обладаем. Мы

Зубова Е.А., Измайлов А.А., Тутов Л.А. Обзор 149-го заседания диспут-клуба «Узлы экономической политики» Ассоциации независимых центров экономического анализа на тему «Фискальное стимулирование в пандемический кризис – сколько, из каких источников, как?»

осушаем экономику и вытягиваем из нее средства, которые могут работать на увеличение темпов роста.

Что же касается 26 триллионов остатков на казначейских счетах, то это потоковая оценка Счетной палаты, т.е. оценка с учетом оборачиваемости этих средств за первое полугодие 2020 года. И если сравнивать это значение с предыдущими периодами, то можно увидеть трехкратное увеличение инвестиционной активности Федерального казначейства по сравнению с данными по 2018 году.

Существующие технократические схемы не могут заменить реальную бюджетную политику, основанную на трансляции общественных интересов и потребностей через бюджет, являющий собой зеркало происходящего не только в экономике, но и в обществе. Бюджетную процедуру можно сравнить с ослепленным и обрезанным со всех сторон роботом, ползущим по заданной траектории. Основываясь на данных проекта бюджета на 2023 год, можно сделать вывод, что практически нет динамики относительно 2019 года, исключением является лишь здравоохранение. К 2023 году финансы еще больше централизуются на федеральном уровне, переводятся в форму целевых субсидий, у региональных бюджетов отнимается возможность самостоятельно управлять ими. И это является негативной характеристикой.

В целом происходящее в области фискальной политики в России удручает, за последнее десятилетие здесь был сделан шаг назад. Материальная оболочка изменилась, отпала необходимость биться за бездефицитный бюджет, однако дискреция, волюнтаризм и ряд других негативных характеристик по-прежнему сохраняются.

Заключение

Подводя итоги обзора 149-го заседания Диспут-клуба «Узлы экономической политики» Ассоциации независимых центров экономического анализа, следует отметить высокую актуальность темы. Под влиянием пандемии сложилась негативная экономическая ситуация, на борьбу с которой нацелена, в том числе и фискальная политика. Однако на сегодняшний день в России ее эффективность далека от оптимальной, что оказывает влияние на экономическое развитие страны. Для увеличения его темпов крайне важно тщательно анализировать принимаемые меры, последствия их реализации и вести работу над ошибками.

Discussions and Round tables

**REVIEW OF THE 149th MEETING OF THE DISPUTE CLUB
“ECONOMIC POLICY KNOTS” OF THE ASSOCIATION OF THE
RUSSIAN ECONOMIC THINK TANKS ON THE TOPIC
“FISCAL STIMULATION IN A PANDEMIC CRISIS - HOW
MUCH, FROM WHAT SOURCES, HOW?”**

**Ekaterina A. Zubova,
Alexandr A. Izmailov**
Postgraduate students

*Lomonosov Moscow State University, Faculty of Economics
(Moscow, Russia);*

Leonid A. Tutov
Doctor of Philosophy, Professor

*Lomonosov Moscow State University, Faculty of Economics
(Moscow, Russia)*

Abstract

The work is devoted to a review of the results of the 149th meeting of the Dispute Club “Economic Policy Knots” of the Association of Russian Economic Think Tanks (hereinafter referred to as ARETT) on the topic “Fiscal stimulus in a pandemic crisis – how much, from what sources, how?”. The purpose of the event was to discuss a number of issues related to the effectiveness of the measures of fiscal stimulus of the economy adopted by Russian authorities in the context of crisis caused by COVID-19 pandemic. The debaters were Oleg V. Buklemishev, head of the Center for Economic Policy Research of the Faculty of Economics of Lomonosov Moscow State University, and Evsey T. Gurvich, head of the Economic Ex-pert Group. The review presents the key ideas of the disputants, and also summarizes the main results of their answers to questions.

Keywords: economic crisis, state support for the economy, fiscal stimulus, budget rule.

JEL: F40, G18, O16.

For citation: Zubova, E. A., Izmaylov, A. A., Tutov, L.A. (2021). Review of the 149th meeting of the Dispute club “Economic Policy Knots” of the Association of the Russian Economic Think Tanks on the Topic “Fiscal Stimulation in a Pandemic Crisis - How Much, From What Sources, How?”. Scientific Research of Faculty of Economics. Electronic Journal, vol. 13, no. 2, pp. 80-93. DOI: 10.38050/2078-3809-2021-13-2-80-93