



10 апреля 2020 г.

## КОММЕНТАРИИ

### Во что обойдется «бюджетная экономия» для России в 2020 году?

Выбор в пользу экономии бюджетных ресурсов и отказ от расширенной поддержки экономики приведет к развертыванию в стране глубокого экономического спада, итогом которого станет резкое падение доходов и населения, и бизнеса, и бюджетной системы. В результате «сэкономленные» сейчас резервы придется потратить в любом случае, но по мере развития кризиса потери будут только увеличиваться. Уже сейчас необходим запуск программы беспроцентного кредитования для широкого круга компаний, чтобы помочь им сохранить рабочие места и предотвратить закрытие бизнеса.

#### Ожидания экономического спада все еще остаются слишком оптимистичными

В последнее время появляются все новые оценки того, насколько значительным будет падение экономики в нашей стране, и достаточны ли меры поддержки, предлагаемые сейчас Правительством и Банком России. Большинство прогнозов все еще предполагают достаточно «скромные» темпы падения ВВП – на уровне 1-3%. Например, по прогнозу ЦМАКП, экономический спад в 2020 г. составит 2,5-3,0%, уровень безработицы – 5-6%, а розничный товарооборот сократится на 1,5-3,0%. Консенсус-прогноз НИУ ВШЭ предполагает, что ВВП России в 2020 г. снизится на 2%. Вместе с тем, опросы бизнеса указывают на гораздо более тяжелую ситуацию с выпуском, а вместе с ним – и с безработицей, что станет еще одним серьезным фактором экономического спада.

Появляются и более пессимистичные оценки изменения ВВП в 2020 г. Так, например, Bank of America прогнозирует падение ВВП России в 2020 г. на 5,6%. Прогноз McKinsey предполагает падение ВВП России на величину от 3,8% (сценарий сдерживания распространения вируса) до 10,3% (сценарий отложенного восстановления). Рейтинговое агентство Score Ratings прогнозирует, что ВВП России в 2020 г. может сократиться на 3,3% при «базовом» сценарии, на 8,8% – при «стрессовом» и на 11,3% – при «наихудшем». Аналогичные оценки были получены ИКСИ и в рамках отдельных сценариев прогноза (падение ВВП на 7,5% при оптимистичном сценарии и на 17% – при базовом). О возможности двузначных темпов падения ВВП России по итогам 2020 г. заявил также и Б. Титов, ссылаясь на возможность длительного карантина и неопределенность в отношении цен на нефть.

На этом фоне официальные прогнозы развития экономики на 2020 г. пока не пересматриваются. Банк России воздерживается от каких-либо прогнозов до следующего заседания по ключевой ставке (исключением являются только заявления Э. Набиуллиной о краткосрочном всплеске инфляции и возврате ее к целевым значениям к концу года). Минэкономразвития 9 апреля объявило о переносе

разработки сценарных условий прогноза социально-экономического развития «на более поздний срок».

## **Необходимость масштабной поддержки экономики все еще недооценивается, а времени на смягчение проявлений кризиса остается все меньше**

Такая ситуация с прогнозами говорит о том, что необходимость масштабной поддержки экономики, которую уже осознали все ведущие страны, в России все еще не признается. Предложенные Правительством и Банком России меры оцениваются теперь на уровне 1,5% ВВП, что существенно отстает от объемов поддержки экономики, выделяемой из бюджетов многих зарубежных стран. Например, в Германии объем таких расходов составляет 37% ВВП (1,4 трлн. долл.), в Великобритании – 16% ВВП (439 млрд. долл.), в США – 12,4% ВВП (2,7 трлн. долл.), в Японии – 5,8% ВВП (около 300 млрд. долл.), в Австралии – 8% ВВП (109 млрд. долл.) и т.д.

Имеющиеся прогнозные оценки указывают на то, что «точечный подход» к поддержке экономики, который сейчас реализуется в России, в состоянии лишь смягчить отдельные проявления кризиса, но не принципиально изменить ситуацию. Даже ЦМАКП, который придерживается достаточно оптимистичной позиции, считает, что меры поддержки, утвержденные на текущий момент, позволят смягчить экономический спад лишь на 0,5-0,8 п.п. в 2020 г. и на 0,1-0,3 п.п. в 2021 и 2022 гг., а падение реальных доходов населения в 2020 г. – только на 1,0-1,3 п.п. Расчеты ИКСИ показали, что финансирование запланированных расходов в 2020 г. во всех рассматриваемых сценариях позволит уменьшить темпы экономического спада не более чем на 1 п.п., а темпы падения доходов населения – не более чем на 1,5 п.п.

На фоне текущих тенденций – сокращения спроса в связи с распространением коронавируса и падения мировых цен на нефть – ситуация в российской экономике не улучшается. Последние опросы компаний свидетельствуют о нарастании как явной, так и скрытой безработицы, а также о резком падении объемов выпуска, причем не только в сфере услуг. Например, по данным ЦСР, 49% предприятий уже на первой неделе самоизоляции перевели работников на неполный рабочий день с понижением зарплаты, почти 30% – отправили работников в неоплачиваемые отпуска, 20% – перевели работников на дистанционный режим работы с уменьшением зарплаты. Еще более чем 20% предприятий уменьшили зарплату без изменения продолжительности рабочего дня, а на 16% предприятий начались увольнения. Опрос ЦСР также показывает, что треть предприятий ожидает снижения спроса на свою продукцию, а пятая часть – падения выручки по итогам 2020 г. почти на 25%. В среднем опрошенные предприятия ожидают, что их прибыль по итогам года сократится более чем на 20%. Стоит учитывать, что период самоизоляции пока что далек от завершения, и фактическое падение доходов населения и компаний может оказаться гораздо значительнее.

По сути, текущая ситуация в экономике требует действий, аналогичных борьбе с распространением коронавируса: принятия превентивных мер, позволяющих не допустить массового заражения и его катастрофических последствий. Однако в отличие от мер по предотвращению распространения вирусной инфекции, которые были приняты достаточно оперативно, в отношении предотвращения экономической «эпидемии» такая логика у российских властей не срабатывает. Как представляется, во многом это связано с традиционным подходом, ориентированным на «экономю» бюджетных средств и иных резервов, которые годами накапливались «на черный день», зачастую в ущерб развитию экономики. Сейчас, когда потребность в использовании этих резервов крайне высока, продолжение тактики «накопительства» приведет к тому, что время, когда кризис еще можно остановить или смягчить, будет безвозвратно упущено.

## **Продолжение «бюджетной экономии» приведет к тому, что накопленные резервы в недалеком будущем придется использовать на восстановление стабильности в обществе**

Развертывание кризиса в российской экономике будет иметь крайне высокую цену для населения. Потеря работы, снизившиеся доходы и крайне малый объем сбережений (согласно опросам, 60-70% населения не имеет сбережений, достаточных для проживания в течение нескольких месяцев) приведут к тому, что потребительские расходы будут направлены лишь на наиболее необходимые товары и услуги. А значит, те секторы сферы услуг, которые уже сейчас испытывают серьезные проблемы, не увидят рост спроса и после окончания пандемии.

Катастрофическая ситуация с доходами населения сильно ограничит возможности восстановления экономики. При этом потери будут нести все секторы экономики. Это прежде всего отрасли, тесно взаимосвязанные со сферой услуг – сельское хозяйство, обрабатывающая промышленность, строительство, энергетика. Тяжелое материальное положение в этих отраслях приведет к существенному ухудшению ситуации в финансовом и страховом секторе. Одновременно с этим сохранение низких цен на нефть и падение спроса на сырье и энергоресурсы в экономиках стран – ведущих торговых партнеров России приведет к сокращению доходов в экспортно-сырьевом секторе. В такой обстановке период восстановления экономики будет затяжным. Это не только сделает невыполнимыми большинство стратегических целей и задач, поставленных к 2024 году, но и приведет к разрастанию бедности и разрушению социальной стабильности в обществе.

Довольно быстро эта ситуация отразится и на доходах бюджета. Первыми статьями доходов, которые будут резко снижаться, станут поступления НДС (по законодательству выплата НДС с зарплат должна происходить не позднее дня, следующего за выплатой в пользу работника), по страховым взносам (уплата взносов за месяц должна быть проведена до 15 числа следующего месяца), а также по налогу на прибыль организаций (для многих предприятий выплаты этого налога ведутся на ежемесячной основе исходя из фактически полученной прибыли). Таким образом, падение поступлений первыми ощутят бюджеты субъектов РФ, а также внебюджетные фонды. Однако через несколько месяцев сокращение поступлений затронет и федеральный бюджет: упадут поступления НДС, выплачиваемые в течение 3 месяцев по итогам каждого квартала. Стоит отметить, что в отличие от прошлых лет, когда в условиях экономического спада ФНС обеспечивала рост поступлений этого налога за счет ужесточения контроля за налогоплательщиками, сейчас эти возможности практически исчерпаны.

Кроме того, если цены на нефть не перейдут к росту, то значительно сократятся нефтегазовые доходы федерального бюджета, несмотря на снижение курса рубля. Пока что Минфин сообщил о «недополучении» 22 млрд. руб. в марте и ожидаемом «недополучении» 55,8 млрд. руб. в апреле 2020 г. Однако сохранение низких цен на нефть до конца года значительно увеличит эти суммы. Например, еще в середине марта А. Силуанов заявил, что потери нефтегазовых доходов бюджета составят 2 трлн. руб. При этом в начале апреля СМИ опубликовали оценку Минфина, согласно которой при сохранении мировых цен на нефть на уровне 20 долл./барр. дефицит федерального бюджета составит 3-4 трлн. руб., что указывает на еще большее предполагаемое сокращение нефтегазовых доходов.

Падение доходов бюджетной системы, не относящихся к нефтегазовым, будет пропорционально масштабам экономического спада в стране. По оценке ИКСИ на базе ранее разработанного прогноза, суммарное сокращение доходов бюджетной системы, не относящихся к нефтегазовым, может составить от 1,8 трлн. руб. (при выполнении сценария, предусматривающего 7,5%-ный экономический спад) до 6,4 трлн. руб. (при 25%-ном экономическом спаде) по сравнению с 2019 г. (см. таблицу).

Наибольшие потери доходов, не относящихся к нефтегазовым, понесут бюджеты субъектов РФ, для которых около половины налоговой базы связано с НДСЛ и налогом на прибыль (в части, зачисляемой в региональные бюджеты). Даже если предполагать, что падение прибыли будет пропорционально падению ВВП (хотя опросы предприятий уже демонстрируют, что прибыль может сократиться сильнее, чем выпуск), а падение НДСЛ будет связано только с сокращением фонда оплаты труда наемного персонала (без учета доходов от собственности и иных налогооблагаемых доходов), доходы бюджетов субъектов РФ в 2020 г. потеряют от 0,7 до 2,5 трлн. руб. по сравнению с 2019 г. Помимо этого, поступления в бюджеты субъектов РФ будут также ограничены в связи с отсрочками выплат налогов, а также ухудшением финансового состояния малого бизнеса, уплачивающего налоги на доход в связи с применением специальных налоговых режимов. Все это поставит под угрозу выполнение запланированных расходов субъектами РФ и вызовет необходимость расширения межбюджетных трансфертов со стороны федерального бюджета. Аналогичные процессы будут характерны и для внебюджетных социальных фондов (Пенсионного фонда, ФОМС, ФСС), поступления которых только из-за сокращения фонда оплаты труда окажутся меньше уровня 2019 г. на 0,5-1,8 трлн. руб.

Сокращение доходов федерального бюджета, не относящихся к нефтегазовым, также будет значительным. Падение торгового оборота и выпуска российских предприятий, а также сокращение импорта в связи со снижением курса рубля к середине года приведет к уменьшению поступлений как внутреннего, так и внешнего НДС. Кроме того, сократятся и поступления по налогу на прибыль в его «федеральной» части. Суммарное сокращение ненфтегазовых доходов федерального бюджета составит от 0,6 до 2,1 трлн. руб. по сравнению с 2019 г. В целом, падение доходов федерального бюджета ограничит его возможности по оказанию поддержки региональным бюджетам и бюджетам социальных фондов, и создаст необходимость ускоренного расходования накопленных резервов прежде всего на эти цели.

**Таблица. Оценка отдельных видов выпадающих доходов бюджетной системы РФ в 2020 г. при реализации базового и пессимистичного сценариев развития кризиса, млрд. руб.**

Показатели	2019 г. (факт)	Прогноз на 2020 г. по сценариям (изменение ВВП)		
		Оптимистич. (-7,5%)	Базовый (-17%)	Пессимистич. (-25%)
<b>Федеральный бюджет</b>				
НДС	7095,4	6563,2	5889,2	5321,6
Сокращение поступлений НДС		<b>532,2</b>	<b>1206,2</b>	<b>1773,9</b>
Налог на прибыль (в фед. бюджет)	1274,9	1179,3	1058,2	956,2
Сокращение поступлений налога на прибыль (фед. бюджет)		<b>95,6</b>	<b>216,7</b>	<b>318,7</b>
<b>Бюджеты субъектов РФ</b>				
НДСЛ	3170,4	2972,1	2666,8	2409,8
Сокращение поступлений НДСЛ		<b>198,3</b>	<b>503,6</b>	<b>760,6</b>
Налог на прибыль (в бюджеты субъектов РФ)	7224,7	6682,8	5996,5	5418,5
Сокращение поступлений налога на прибыль (бюджеты субъектов РФ)		<b>541,8</b>	<b>1228,2</b>	<b>1806,2</b>
<b>Бюджеты социальных фондов</b>				
Страховые взносы	7316,3	6858,6	6154,2	5561,0
Сокращение поступлений страховых взносов		<b>457,7</b>	<b>1162,1</b>	<b>1755,3</b>
<b>ВСЕГО СОКРАЩЕНИЕ ПОСТУПЛЕНИЙ</b>		<b>1 825,6</b>	<b>4 316,8</b>	<b>6 414,6</b>

Источник: Федеральное Казначейство, расчеты ИКСИ

В случае, если финансирование всех запланированных на 2020 г. расходов будет осуществляться в полном объеме, суммарный дефицит бюджетной системы составит 3-10% ВВП, что потребует

использования значительной части накопленных резервов (например, средств ФНБ) уже в течение года. Если же сохранится традиционная идеология сокращения расходов (прежде всего капитальных) ради ограничения дефицита бюджета, то это только усилит спад в экономике – и в результате ей потребуются еще более тяжелое и длительное восстановление.

Таким образом, задача сохранения накопленных средств в бюджетной системе, ради которой уже не раз приносились в жертву планы развития экономики, не будет выполнена при любом сценарии развития событий. Стратегия принятия одних только точечных мер окончательно утрачивает смысл, и остается лишь сделать выбор: израсходовать ли эти резервы в попытках восстановить экономику после спада, или же направить их на то, чтобы предотвратить развертывание этого спада.

### **Что необходимо для предотвращения распространения кризиса**

В текущей ситуации критически важным является предоставление компаниям возможности «переждать» период самоизоляции, не допуская потери рабочих мест и закрытия бизнеса. Основным механизмом для этого могут и должны стать беспроцентные ссуды на финансирование текущих расходов бизнеса – на заработную плату, на аренду помещений, на выплаты по кредитам и т.д.

Для непрерывных производств, остановка которых приведет к значительным потерям, необходимо продолжение производства, даже при условии отсутствия спроса на продукцию в текущий момент, поэтому для них такие ссуды должны покрывать все производственные издержки. В этой связи необходимо развертывание госпрограмм, представляющих собой выдачу целевых беспроцентных ссуд на финансирование операционных расходов бизнеса. Данные программы должны быть ориентированы на максимально широкий круг участников (малый, средний, крупный бизнес, юридические лица и ИП) и при этом учитывать потребности отдельных отраслей и даже предприятий. Объем ссуд для бизнеса должен рассчитываться исходя из суммы платежей, фактически осуществленных соответствующими компаниями или ИП в пользу бюджетной системы в течение предыдущего года (налогов и сборов, пошлин, страховых взносов). Ссуды должны предоставляться на срок 3 года через уполномоченные Правительством банки, на которые необходимо возложить контроль за целевым расходованием средств.

Безусловно, расходы на предоставление таких ссуд будут исчисляться триллионами рублей. Однако чем раньше такой механизм будет запущен, тем быстрее удастся остановить распространение кризисных явлений в экономике, и тем большее число рабочих мест (а также больший объем доходов населения) удастся сохранить. В этом случае экономика сможет быстрее восстановиться после прекращения распространения коронавируса, а значит быстрее восстановится и налоговая база, определяющая доходы бюджетной системы. Текущий уровень госдолга и низкий уровень инфляции создают все возможности по расширению возможностей оказания поддержки экономике как со стороны Правительства, так и со стороны Банка России, не ограничиваясь исключительно суммой накопленных бюджетных резервов.

---

#### **Контакты**

[www.icss.ru](http://www.icss.ru)

Россия, 119180, Москва,  
ул. Большая Полянка, д.23/1  
**Тел.:** +7 495 995-11-35  
**Факс:** +7 495 995-11-36  
**E-mail:** [mail@icss.ac.ru](mailto:mail@icss.ac.ru)

---

© Институт комплексных стратегических исследований. Все права защищены.