

ВХОД В ПАНДЕМИЮ: ПЕРВЫЕ МЕРЫ ПОДДЕРЖКИ ЭКОНОМИКИ И ПЕРВЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Курдин Александр Александрович

*Кандидат экономических наук, старший научный сотрудник,
МГУ имени М.В. Ломоносова, Экономический факультет
(г. Москва, Россия)*

Коломиец Александра Романовна

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

Маркова Ольга Анатольевна

*Ассистент, МГУ имени М.В. Ломоносова, Экономический факультет;
Младший научный сотрудник, ЦИКЭР² РАНХиГС при Президенте РФ;
Главный эксперт, ИКППР³ НИУ ВШЭ
(г. Москва, Россия);*

Служевская Валерия Дмитриевна

*Младший научный сотрудник, ЦИКЭР РАНХиГС при Президенте РФ
(г. Москва, Россия);*

Филиппова Ирина Николаевна

*Ассистент, МГУ имени М.В. Ломоносова, Экономический факультет;
Научный сотрудник, ИЭП имени Е.Т. Гайдара
(г. Москва, Россия);*

Шпакова Анастасия Андреевна

*Ведущий экономист,
МГУ имени М.В. Ломоносова, Экономический факультет;
Младший научный сотрудник, ЦИКЭР РАНХиГС при Президенте РФ
(г. Москва, Россия)*

Курдин А.А., e-mail: aakurdin@gmail.com

Коломиец А.Р., e-mail: kolomiec@econ.msu.ru

Маркова О.А., e-mail: markovaoa@outlook.com

Служевская В.Д., e-mail: sluzhevskaya-vd@ranepa.ru

Филиппова И.Н., e-mail: irinafilippova94@gmail.com

Шпакова А.А., e-mail: aa-shpakova@mail.ru

² Центр исследований конкуренции и экономического регулирования

³ Институт конкурентной политики и регулирования рынков

Аннотация

Статья посвящена сравнительному анализу и оценке мер государственной поддержки бизнеса и населения, предпринятых зарубежными государствами на этапе входа в пандемию коронавируса (COVID-19), т.е. в марте 2020 г., с учетом первых экономических результатов периода острой фазы коронавируса, опубликованных в мае–июне 2020 г. Авторы выделяют общие и специфические черты подходов властей Китая, Италии, Франции, Германии, Чехии и США и формулируют рекомендации по возможным антикризисным мерам государственной политики для целей защиты бизнеса и населения в случае новых волн пандемии и сопутствующих кризисных явлений.

Ключевые слова: COVID-19, государственная поддержка, антикризисная политика, фискальная политика, пандемия.

JEL коды: E65, E60, H84.

Введение

11 марта 2020 г. Всемирная организация здравоохранения объявила о пандемии нового коронавируса (COVID-19). Международное сообщество услышало об этой угрозе не впервые: к тому моменту инфекция серьезно распространилась в Китае и, более того, эпидемия там в начале марта перешла в стадию затухания, однако параллельно с этим начался резкий рост заболеваемости в странах Западной Европы, а чуть позже – в России и в США.

В этот же период – в марте 2020 г. – разворачивается повсеместная реакция национальных правительств на распространение заболевания. Реакция происходит по двум основным каналам: во-первых, это сдерживающие меры, направленные на предотвращение заражения, во-вторых, это поддерживающие меры, направленные на сохранение доходов, рабочих мест и в целом экономической активности, страдающей от закрытия ряда производств.

Политики вынуждены действовать оперативно, если и не вслепую, то на основе крайне ограниченной информации ввиду беспрецедентного – по масштабам, причинам и обстоятельствам – глобального кризиса. Экономическая экспертиза антикризисного характера оказывается почти столь же востребованной, сколько и компетенции в сфере здравоохранения, но данных по состоянию на март явно недостаточно.

Тогда же – в марте 2020 г. – экономический факультет МГУ принял участие в подготовке предложений по антикризисным мерам в России на региональном уровне с учетом имеющегося на тот момент международного опыта ряда стран. Опыт, на первый взгляд, представлялся довольно обширным, однако судить о состоятельности на тот момент было рано, но, видимо, рано и теперь. Однако теперь в нашем распоряжении есть хотя бы первые результаты прохождения экономического кризиса – точнее его первого этапа, «входа» в пандемию.

Цель этой статьи – обобщение мер по поддержке бизнеса, принятых рядом государств – Китаем, Италией, Францией, Германией, Чехией, США – по состоянию на конец марта и сравнительная оценка первых экономических результатов, к которым пришли эти страны в апреле–мае 2020 г. Это не позволяет сделать достаточно достоверные выводы об эффективности указанных мер в силу их разнородности, разных условий протекания пандемии и регулирования карантинных ограничений, но во всяком случае дает основания для идентификации экономических траекторий этих стран и формирования гипотез для дальнейших исследований по мере получения большего объема статистических данных.

В первом параграфе работы рассмотрены базовые обобщенные сведения о мерах антикризисной поддержки и карантинных ограничений в глобальных масштабах, второй параграф посвящен практике мер по поддержке бизнеса в указанных выше странах и их первым экономическим результатам, а в третьем параграфе сформулированы обобщенные политические рекомендации с учетом указанного опыта.

1. Реакция государств на кризис: базовая информация

Пандемия COVID-19 и меры государственной политики по введению и последующему ослаблению карантинных ограничений, а также по поддержке экономики стали темой для многочисленных экспертных разработок и ряда научных статей. Мы не приводим здесь детальный обзор этих работ, в первую очередь потому что ввиду публикационного цикла относительно полную картину позиций экспертного и академического сообщества можно будет выстроить скорее к концу 2020 г. Тем не менее и в российских, и в зарубежных источниках уже вышел ряд работ, адресуемых как к экономическим последствиям кризиса, так и непосредственно к вызовам для государства и ответам государственной политики в связи с кризисными эффектами и в широком контексте (Григорьев и др., 2020; Buklemishev, 2020; Goodell, 2020), и применительно непосредственно к фискальным мерам поддержки экономики (Demertzis et al., 2020; Devereux et al., 2020; Hepburn et al., 2020).

В инструментальном плане большой интерес представляют предложенная Оксфордским университетом и Школой управления Блаватника методика оценки реакции правительств на пандемию и кризис (Hale et al., 2020) – так называемый Coronavirus Government Response Tracker⁴, а также агрегированные оценки фискальных мер господдержки, собранные исследовательским центром Bruegel (Anderson et al., 2020). Для оценки динамики распространения COVID-19 мы используем статистику Worldometer⁵.

Оксфордский университет рассчитывает так называемый Government Stringency Index (далее – GSI), позволяющий оценивать жесткость карантинных мер. Он интегрирует меры по закрытию школ, рабочих мест, отмене публичных мероприятий, ограничению численности собраний, закрытию общественного транспорта, требованиям (само)изоляции, ограничениям внутренней и международной мобильности по шкале от 0 до 100 (где 100 – наиболее жесткая степень ограничений). Также Оксфордский университет рассчитывает Economic Support Index

⁴ <https://ourworldindata.org/policy-responses-covid>; <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker>

⁵ <https://www.worldometers.info/coronavirus/>

(далее – ESI), включающий меры по поддержке доходов (например, субсидирование заработных плат работодателям, выплата универсального базового дохода, повышение пособий по безработице), а также по льготам и отсрочкам платежей для домохозяйств (по кредитам, ЖКХ и т. п.). ESI охватывает скорее меры по поддержке работников, населения, а не непосредственно бизнеса, однако эти меры способствуют и сохранению бизнеса за счет стимулирования совокупного спроса и софинансирования рабочих мест со стороны государства. Фискальная поддержка, оцениваемая *Vuegel*, включает намного более широкий круг мер, в том числе дополнительный госзаказ, налоговые льготы и отсрочки для компаний, субсидирование отсрочек по банковским кредитам, госгарантии и т. п.

В Китае период активного развития эпидемии – до достижения пиков ежедневного числа заражений и смертей – разворачивался в конце января и в течение большей части февраля, в Европе – с конца февраля до середины апреля, в США – с начала марта до конца апреля (Таблица 1).

В соответствии с этой динамикой развивалась и реакция государств в части поддержки населения и бизнеса. В Китае активные карантинные ограничения разворачивались с конца января, а первый значительный пакет мер господдержки экономики был объявлен в начале февраля, затем – в марте – последовали пакеты фискальных мер, в общей сложности примерно вдвое превысившие февральский⁶. В странах Европы с конца февраля до середины марта были введены основные карантинные ограничения, и во второй половине марта была развернута основная часть мер государственной экономической поддержки (Таблица 2).

Далее мы рассмотрим основные направления этих мер по отдельным странам.

⁶ Данные Coronavirus Government Response Tracker

Таблица 1.

Данные о протекании первого этапа пандемии в странах выборки⁷

| Страна | Дата начала эпидемии (свыше 100 зараженных в день) | Дата пика ежедневно зараженных | Число заражений на пике, чел. | Дата пика ежедневных смертей | Число смертей на пике, чел. |
|----------|--|--------------------------------|-------------------------------|------------------------------|-----------------------------|
| Китай | 21 янв. | 4 фев. | 3884* | 23 фев. | 150 |
| Франция | 5 мар. | 31 мар. | 7578 | 15 апр. | 1438 |
| Германия | 5 мар. | 27 мар. | 6933 | 8 апр. | 333 |
| Италия | 26 фев. | 21 мар. | 6557 | 27 мар. | 919 |
| США | 7 мар. | 24 апр. | 39072 | 21 апр. | 2693 |
| Чехия | 15 мар. | 27 мар. | 354 | 14 апр. | 18 |

Примечание: * – без учета многократного роста заболеваемости на 2 дня из-за смены методологии в середине февраля 2020 г.

Таблица 2.

Меры государственной политики (GSI – индекс карантинных ограничений от 0 до 100, ESI – индекс экономической поддержки от 0 до 100)⁸

| Страна | Реакция правительств (индексы Оксфордского университета) | | | | | Фискальные меры антикризисной поддержки, % ВВП 2019 г. (данные Bruegel) | | |
|----------|--|---|---------------------------|--------------------------------|---------------------------|---|----------|----------------|
| | Дата превышения GSI отметки 50 | Число дней с превышением GSI отметки 50 | Максимальное значение GSI | Дата превышения ESI отметки 50 | Максимальное значение ESI | Прямые выплаты / льготы | Отсрочки | Гарантии и пр. |
| Китай | 26 янв. | не менее 137* | 82 | - | 13 | около 15%** | | |
| Франция | 16 мар. | не менее 88* | 91 | 16 мар. | 100 | 3,6% | 8,1% | 13,9% |
| Германия | 18 мар. | 68 | 73 | 23 мар. | 88 | 13,3% | 7,3% | 27,2% |
| Италия | 23 фев. | 101 | 94 | 27 мар. | 75 | 0,9% | 13,2% | 29,8% |
| США | 16 мар. | не менее 80* | 73 | 27 мар. | 63 | 9,1% | 2,6% | 2,6% |
| Чехия | 13 мар. | 73 | 82 | 26 мар. | 100 | н/д | н/д | н/д |

Примечание: * – на момент подачи статьи (13 июня 2020 г.); ** – оценка авторов по данным Coronavirus Government Response Tracker и МВФ

⁷ Источник: Worldometer (<https://www.worldometers.info/coronavirus/#countries>)

⁸ Источник: Coronavirus Government Response Tracker (<https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker>); (Anderson et al., 2020)

2. Меры государственной экономической поддержки

2.1. Китай

Китай первым принял на себя удар эпидемии. Уже в конце января в регионах страны были введены достаточно жесткие карантинные меры, в первую очередь, разумеется, в наиболее пострадавшем Ухане, – последовали закрытия образовательных учреждений, предприятий, запрет массовых мероприятий, запрещены международные и внутренние переезды, впоследствии был введен режим изоляции. В апреле последовали существенные послабления режима, но периодически в стране возникают опасения относительно возникновения новых очагов с введением соответствующих жестких ограничений (например, в середине мая в Шулане).

В целом пакет господдержки, который можно ориентировочно оценить более чем в 2 трлн долл.⁹, достаточно велик, но с учетом размера китайской экономики масштабы принятых мер нельзя назвать избыточными по сравнению с Европой, Китай не стремится помогать домохозяйствам экономить, а меры по поддержке доходов имеют весьма ограниченный характер.

Меры, принятые в Китае для поддержки бизнеса, пострадавшего от эпидемии COVID-19, носят специфический характер, поскольку значительный акцент сделан на поддержке экспорта, который в экономике Китая играет важнейшую роль. Также в Китае введены значительные меры по поддержке сферы логистики, поскольку данная отрасль сильно пострадала в период карантина.

Основные направления государственной поддержки могут быть структурированы следующим образом:

- поддержка внешней торговли (льготы на экспортные/импортные пошлины, отсрочка платежей по кредитам для экспорто-ориентированных предприятий, поддержка в решении торговых споров, вызванных сбоями в поставках из-за эпидемии, упрощение таможенных процедур, оптимизация механизма закупок импортных материалов);
- финансовые и налоговые меры (дополнительное целевое финансирование предприятий, снижение ставок и отсрочка платежей по кредитам, снижение ставок по налогам, отсрочка платежей по налогам, страхование сделок);
- поддержка инфраструктурных отраслей (снижение тарифов на ж/д перевозки и обслуживание в аэропортах, бесплатный проезд по платным дорогам, снижение пошлин на строительство портов);
- иные меры по поддержке малого и среднего бизнеса (отсрочка выплаты страховых взносов на работников, снижение арендной платы, снижение тарифов на электроэнергию, субсидии на страхование, финансовые гарантии, бесплатный доступ к технологиям, обеспечивающим удаленную работу).

Интерес также представляют региональные меры, в частности принятые в одном из важнейших экономических центров страны – Шанхае. Так, 13 марта 2020 г. в Шанхае было

⁹ Оценка авторов по данным Coronavirus Government Response Tracker.

принято 28 мер по поддержке местных предприятий (33 упрощающих правила¹⁰), которые уделяют основное внимание ключевым предприятиям, которые занимаются профилактикой эпидемии и борьбой с ней, а также наиболее пострадавшим отраслям и малым и средним предприятиям. В числе этих мер: разрешение предприятиям проводить корректировку заработной платы, ротацию и сокращение рабочего времени по согласованию с работниками, поддержка выставочной деятельности компаний; поддержка компаний, активно использующих трансграничную платформу электронной коммерции; продвижение оформления импорта, экспорта, лицензирования в безбумажном формате; расширение функции «единого окна» и развитие онлайн-сервисов для решения вопросов малого бизнеса; оптимизация расходов предприятий на консультационные и правовые услуги; использование единой информационной платформы и повсеместное информирование о возможных мерах поддержки малого и микробизнеса; создание специального фонда для поощрения малого и среднего бизнеса, способствующего борьбе с вирусом; меры по обеспечению малого и среднего бизнеса бесплатным доступом к модернизированным широкополосным сетям, к системам для работы на дому, предлагаемым высокотехнологичными фирмами и поставщиками облачных услуг.

Прохождение периода эпидемии по ряду экономических показателей в Китае можно считать относительно благополучным. Как и следовало ожидать, приоритет поддержки экспорта и соответствующих предприятий позволил уже в апреле вернуться к росту экспорта и промпроизводства в годовом выражении, несмотря на двузначный спад начала года, хотя темпы роста в апреле пока и недотягивают до прошлогодних показателей. Сложнее ситуация на внутреннем рынке: в апреле продолжался спад в розничной торговле, и усугубилась ситуация с импортом. Но последнее можно отчасти связать с проблемами у торговых партнеров.

Таблица 3.

Основные показатели экономики Китая в конце 2019–2020 годах¹¹

| Показатели | дек. 19 | январ. 20 | февр. 20 | мар. 20 | апр. 20 | май. 20 |
|----------------------------------|---------|-----------|----------|---------|---------|---------|
| Промпроизводство, % г/г | 6,9 | -13,5 | | -1,1 | 3,9 | н/д |
| Оборот розничной торговли, % г/г | 8,0 | -20,5 | | -15,8 | -7,5 | н/д |
| Экспорт, % г/г | 7,6 | 9,1 | -17,2 | -6,6 | 3,5 | -3,3 |
| Импорт, % г/г | 16,3 | -1,5 | -4,0 | -1,0 | -14,2 | -16,7 |

2.2. Италия

Италия подверглась эпидемии первой из европейских стран. Вспышка произошла уже в конце февраля. Власти Италии довольно быстро приняли серьезные ограничительные меры, во всяком случае в отношении пострадавших регионов на севере страны, а в целом жесткость национальных ограничений даже по европейским меркам оказалась крайне высокой. Впрочем,

¹⁰ <https://www.shine.cn/biz/economy/2002111794/>

¹¹ Источник: Национальное бюро статистики Китая; investing.com

такой характер меры приняли лишь во второй половине марта, когда эпидемия уже подходила к пиковым значениям.

Принятие мер экономической поддержки несколько затянулось относительно момента начала эпидемии и введения первых серьезных ограничений – впрочем, в данном случае это «затягивание» измерялось в днях, максимум в неделях. Однако при этом и масштаб мер оказался не самым впечатляющим: поддержка работников и населения была хотя и значительной, но не самой сильной по европейским стандартам, а пакет мер в целом хотя и представляется довольно дорогим, но в значительной мере «виртуален», поскольку его центр тяжести смещен на косвенную поддержку, а не на прямые выплаты (Таблица 2). Меры направлены на адресную поддержку социально-уязвимых слоев населения, а также на поддержку малого и среднего бизнеса. Тем не менее механизмы поддержки ограничиваются скорее снижением налогового давления и кредитного бремени, а также обеспечением доступа к кредитам, но не предполагают прямых выплат бизнесу.

Основные направления государственной поддержки экономики в Италии можно суммировать следующими позициями:

- налоговые кредиты для компаний;
- остановка выплат по налогам и социальному обеспечению для ряда компаний;
- мораторий на погашение кредитов для МСБ;
- выплаты временно лишившимся работы (с акцентом на малый бизнес), самозанятым и бонусы сотрудникам с низкой заработной платой;
- расширение госгарантий по кредитам малому и среднему бизнесу;
- налоговый кредит для покрытия аренды;
- отсрочка по ипотечным платежам.

Экономические потери Италии по итогам марта и апреля оказались очень серьезными, в частности при сравнении с другими странами Европы. Это можно объяснить совокупностью факторов: и особенно серьезными масштабами эпидемии в стране, и жесткостью карантинного режима, и недостаточной оперативностью принятия антикризисных мер (которые вступали в силу скорее одновременно с мерами других стран ЕС, хотя эпидемия и карантин стартовали раньше (Таблица 2), и относительно низким размером прямой господдержки экономики. Падение промпроизводства за 2 месяца составило более 40% относительно февраля, что не вызывает большого удивления ввиду вышеупомянутой скромной поддержки предприятий. Розничная торговля сократилась чуть меньше, хотя тоже серьезно пострадала, как и внешняя торговля. Сокращение безработицы в марте и апреле связано с тем, что в условиях жесткого карантина многие отказались от поиска работы и тем самым вовсе выбыли из состава рабочей силы (**Ошибка! Источник ссылки не найден.**).

Таблица 4.

Основные показатели экономики Италии в конце 2019–2020 годах¹²

| Показатели | ноя.19 | дек.19 | январь.20 | фев.20 | мар.20 | апр.20 |
|----------------------------------|--------|--------|-----------|--------|--------|--------|
| Промпроизводство, м/м | 0,2 | -2,8 | 3,7 | -1 | -28,4 | -19,1 |
| Безработица, % раб. силы | 9,5 | 9,5 | 9,4 | 9,1 | 8 | 6,3 |
| Оборот розничной торговли, % м/м | -0,5 | 0,4 | 0,6 | 0,6 | -23 | -11,7 |
| Экспорт, % м/м | -3 | 0,7 | 2,3 | -0,1 | -18 | н/д |
| Импорт, % м/м | 0,1 | -1,1 | 3,7 | -2,1 | -19,9 | н/д |

2.3. Франция

Эпидемия во Франции началась несколько позже, чем в Италии, и ее острая фаза затянулась чуть дольше, хотя в целом по «масштабам бедствия» страны вполне сопоставимы. Во Франции карантинные меры были предприняты не сразу после активизации эпидемии, однако, когда они состоялись, они были синхронизированы с весьма существенными мерами поддержки работников и домохозяйств. Фискальный антикризисный пакет номинально был меньше итальянского, однако во Франции большая часть была оформлена в виде прямой господдержки.

Правительство Франции, Банк Франции, Министерство экономики и Министерство труда Франции предприняли меры по устранению экономических последствий пандемии, поддерживая текущую ликвидность компаний и занятость¹³. Указанные далее меры, такие как снижение налоговой нагрузки, направлены на предотвращение банкротств, что быстрее выведет поствирусную экономику на путь восстановления. При этом продуманы меры, позволяющие ограничить недобросовестное поведение компаний: предоставление налоговых льгот только честным плательщикам, не имеющим задолженностей и судебных разбирательств по налоговым неуплатам.

По оценкам Европейской Комиссии (European Commission, 2020) ожидается, что французский план по мобилизации более 300 млрд евро для поддержки ликвидности компаний ограничивает риск рецессии, принимаемый государством, максимум до 90%. Поддержка будет быстро доступна на благоприятных условиях и будет доступна только тем, кому она необходима в текущей ситуации. Данная мера позволит компаниям сохранять уровень занятости, предоставляя возможность для продолжения деятельности.

Основные направления государственной поддержки во Франции могут быть суммированы следующим образом:

- предоставление отсрочки выплат по социальным взносам и налогам;

¹² Источник: Eurostat

¹³ COVID-19 – Statement to the French people by M. Emmanuel Macron, President of the Republic, on the COVID-19 coronavirus (Paris – March 12, 2020).

- прямые налоговые льготы для компаний, в большей мере подверженных негативному влиянию вируса, определяемые в частном порядке на базе экспертизы поданной заявки;
- отсрочка оплаты аренды, счетов за воду, газ и электричество для малых предприятий в затруднительном положении;
- помощь небольшим предприятиям, индивидуальным предпринимателям и микропредприятиям в наиболее затронутых секторах в размере 1500 евро;
- мобилизация 300 млрд евро в виде гарантий по кредитам для компаний, пострадавших от пандемии;
- оказание кредитного посредничества предприятиям и их банкам-партнерам по реструктуризации кредитов (посредством процедуры медиации);
- введение выплат по частичной безработице;
- урегулирование конфликта с клиентами или поставщиками бизнес-омбудсменом;
- признание коронавируса форс-мажорным обстоятельством в сфере государственных закупок и отмена штрафов за просрочку поставок товаров или оказания услуг.

Потери французской экономики в марте оказались тяжелыми, но меньшими, чем у итальянской, хотя это можно во многом объяснить несколько более поздним распространением пандемии. С другой стороны, промпроизводство и суммарно по итогам двух месяцев во Франции снизилось в меньшей степени, нежели в Италии, и более активная фискальная поддержка государства могла сыграть свою роль (Таблица 4). Но в то же время во Франции спад в апреле усугубился и в торговле, и в промышленности, в отличие от Италии, так что потери сектора торговли в конечном счете во Франции примерно равны итальянским.

Таблица 4.

Основные показатели экономики Франции в конце 2019–2020 гг.¹⁴

| Показатели | ноя.19 | дек.19 | январ.20 | фев.20 | мар.20 | апр.20 |
|----------------------------------|--------|--------|----------|--------|--------|--------|
| Промпроизводство, м/м | -0,4 | -2,3 | 0,9 | 0,9 | -16,4 | -20,3 |
| Безработица, % раб. силы | 8,2 | 8,2 | 8 | 7,6 | 7,6 | 8,7 |
| Оборот розничной торговли, % м/м | 1,1 | -1,2 | 0,7 | -0,2 | -15,8 | -20 |
| Экспорт, % м/м | -0,2 | -1,5 | -2,7 | 2,7 | -13,9 | н/д |
| Импорт, % м/м | 0,5 | -3,1 | 0,4 | 1,1 | -17,2 | н/д |

2.4. Германия

В Германии пандемия разгорелась примерно одновременно с Францией, но при этом она прошла быстрее и с намного меньшими потерями относительно не только Франции и Италии, но и других крупных европейских стран. При этом вводимые ограничения оказались довольно умеренными и по жесткости, и по продолжительности. Одновременно с этим Германия ввела – пусть и не немедленно – весьма масштабный пакет господомощи экономике,

¹⁴ Источник: Eurostat.

превысивший и французский, и итальянский, причем большая часть средств была предоставлена в формате прямой поддержки. Все это создавало почву для достаточно мягкого прохождения кризиса в экономическом измерении.

Основные направления государственной поддержки в Германии могут быть суммированы следующим образом:

- экстренная помощь в виде субсидий в общем объеме до 50 млрд евро малым предприятиям, самозанятым и представителям свободных профессий;
- расширение программы поддержки предприятий со стороны немецкого государственного банка Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW);
- дополнительная программа поддержки молодых предприятий (кредиты на льготных условиях);
- предоставление гарантий Банка поручительств (Bürgschaftsbank) на сумму до 2,5 млн евро;
- предоставление государственных гарантий Фондом экономической стабилизации в общем объеме до 600 млрд евро;
- помощь работникам предприятий, бизнес которых пострадал от коронавируса (возмещение взносов на соцстрахование, выплата пособий работникам на сокращенном рабочем дне);
- покрытие рисков при контрактации с иностранными контрагентами за счет федерального правительства;
- поддержка в рамках системы государственных закупок (упрощение процедур, особенно для медицинских целей);
- меры для поддержки самозанятых и малых предприятий;
- повышение квалификации работников в сфере цифровых технологий.

Исходя из результирующих показателей, можно сделать вывод, что по сравнению с двумя предыдущими европейскими странами в Германии дела обстоят несколько лучше, хотя перед кризисом весь Евросоюз в целом столкнулся с замедлением, и Германия вовсе не была исключением.

Действительно, и ограниченные эффекты пандемии, и умеренные ограничения при большом пакете господомощи внесли вклад в сдерживание спада в промышленности и торговле, так что потери немцев за два месяца и там, и там оказались меньше, чем во Франции или в Италии. Тем не менее, в апреле показатели Германии, как и Франции, усугубились, что пока не позволяет достоверно говорить о благоприятных перспективах. Потери Германии во внешней торговле также оказались меньшими по сравнению с другими ведущими экономиками ЕС ().

Таблица 6.

Основные показатели экономики Германии в конце 2019–2020 гг.¹⁵

| Показатели | ноя.19 | дек.19 | январь.20 | фев.20 | мар.20 | апр.20 |
|----------------------------------|--------|--------|-----------|--------|--------|--------|
| Промпроизводство, м/м | 0,8 | -1,6 | 1,8 | 0,4 | -10,7 | -21 |
| Безработица, % раб. силы | 3,2 | 3,3 | 3,3 | 3,4 | 3,5 | 3,5 |
| Оборот розничной торговли, % м/м | 1,7 | -1,5 | 1,4 | 0,9 | -4 | -5,3 |
| Экспорт, % м/м | -1,9 | 0,8 | -0,4 | 2,4 | -12 | н/д |
| Импорт, % м/м | -0,2 | -0,7 | 1,2 | -1,6 | -4,3 | н/д |

2.5. Чехия

В Чехии пандемия разворачивалась скорее по «немецкому» сценарию: острая фаза болезни прошла относительно быстро и без чрезмерных потерь, с учетом того, что и масштабы чешской экономики существенно меньше относительно рассмотренных выше стран. Вспышка эпидемии возникла в стране чуть позже, чем у соседей, при этом чехи оперативно отреагировали карантинными мерами, чуть более жесткими и длительными, чем в Германии, но менее интенсивными и продолжительными по сравнению с Францией и Италией. Так же оперативно были введены и существенные меры государственной поддержки работников и домохозяйств при в целом умеренном вливании государственных средств в экономику¹⁶.

Основные направления государственной поддержки экономики в Чехии выглядели таким образом:

- снижение процентных ставок и норм резервирования центральным банком (поскольку Чехия находится вне еврозоны);
- льготные кредиты и гарантии Czech-Moravian Guarantee and Development Bank в адрес МСБ;
- льготные условия страхования экспорта;
- информационно-аналитическое сопровождение со стороны министерства иностранных дел;
- отсрочка внедрения обязательных требований государственных программ;
- отсрочка погашения кредитов со стороны Czech Banking Association;
- продление срока предоставления налоговых деклараций, отмена штрафов и пени;
- материальная помощь самозанятым;
- частичная компенсация расходов на заработную плату, отмена минимальных социальных платежей для самозанятых.

По экономическим результатам марта и апреля в части промышленности, торговли и внешнеторгового оборота Чехия оказалась несколько хуже Германии, но, как правило, лучше Франции и Италии. Правда, озабоченность вызывает слишком серьезное падение

¹⁵ Источник: Eurostat.

¹⁶ До 5 млрд долл., по оценке Coronavirus Government Response Tracker.

промпроизводства в апреле, что может быть следствием высокой зависимости малой чешской экономики от ситуации у партнеров по ЕС, однако для проверки понадобятся дополнительные данные по внешней торговле (Таблица 5).

Таблица 5.

Основные показатели экономики Чехии в конце 2019–2020 гг.¹⁷

| Показатели | ноя.19 | дек.19 | январ.20 | фев.20 | мар.20 | апр.20 |
|----------------------------------|--------|--------|----------|--------|--------|--------|
| Промпроизводство, м/м | -1,1 | -0,9 | 0,9 | 0,4 | -10,8 | -23,4 |
| Безработица, % раб. силы | 2,1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2,1 |
| Оборот розничной торговли, % м/м | 0,2 | 0,6 | 1 | 0,1 | -10,3 | -4,9 |
| Экспорт, % м/м | -1,2 | -0,3 | 1,3 | -1,9 | -14,6 | н/д |
| Импорт, % м/м | -1,5 | 0 | 1,2 | -2,6 | -6,8 | н/д |

2.6. США

В США начало эпидемии пришло примерно в те же сроки, что и в европейские страны, но в силу масштабов страны инфекция разворачивалась заметно дольше, и фаза ее затухания также затягивается. Американцы ввели карантинные ограничения и соответствующие меры господдержки примерно в те же сроки, что и европейцы. При этом уровень карантинных ограничений оказался довольно умеренным, как в Германии, хотя сроки – в зависимости от штата, конечно – становятся, очевидно, более длительными.

Объем средств, вложенных в антикризисную поддержку экономики, в том числе и в прямые выплаты, довольно значителен – примерно равен китайскому пакету мер. Но в случае США экономическая поддержка работников и домохозяйств является менее всеобъемлющей, чем в Европе (Таблица 2).

Основные направления государственной поддержки в США, если вынести за скобки сугубо здравоохранительные мероприятия, включают, в частности, следующие позиции:

- снижение ключевой ставки (до 0–0,25%, в несколько итераций);
- программа количественного смягчения, с покупкой муниципальных облигаций (для передачи свободных средств на местный уровень);
- безусловная выплата 1200 долл. на каждого взрослого гражданина США и 500 долл. на ребенка.
- повышение пособий по безработице и предоставление трансфертов штатам для их выплат;
- расширение возможностей оплачиваемого отпуска при государственном субсидировании;
- льготные кредиты для малых и средних предприятий;
- налоговые кредиты для компаний и налоговые каникулы;
- выплаты временно лишившимся работы;

¹⁷ Источник: Eurostat.

- расширение госгарантий по кредитам малому и среднему бизнесу;
- отсрочка по ипотечным платежам;
- специальная программа дополнительного питания для женщин, младенцев и детей (WIC);
- Программа чрезвычайной продовольственной помощи.

Одновременно с этим вводятся и региональные меры – в частности, в сильно пострадавшем от пандемии Нью-Йорке малым предприятиям предлагается грант на частичное покрытие зарплаты в целях сохранения рабочих мест, также предоставляется дополнительный доступ к льготному кредитованию.

Экономические результаты США в последние месяцы неоднозначны. С одной стороны, в марте–апреле удалось избежать катастрофического падения промпроизводства, как это произошло в странах Европы, и потери промышленного выпуска США сопоставимы скорее с китайскими (если не последует дальнейшего спада, который, впрочем, вполне вероятен). Потери внешней торговли в марте в целом соответствовали ситуации в Европе, и позиции США даже были, вероятно, лучше, но в апреле ситуация сильно ухудшилась (хотя по европейским странам на момент написания статьи не было данных для сопоставления). Но при этом сильно снизился оборот розничной торговли – в большей степени, чем в Германии и Чехии, хотя и не так сильно, как во Франции и Италии. Наиболее драматично выглядят данные по безработице, хотя в условиях гибкого рынка труда это не так удивительно.

Таблица 6.

Основные показатели экономики США в конце 2019–2020 гг.¹⁸

| Показатели | ноя.19 | дек.19 | январ.20 | фев.20 | мар.20 | апр.20 | май.20 |
|----------------------------------|--------|--------|----------|--------|--------|--------|--------|
| Промпроизводство, м/м | 0,9 | -0,4 | -0,5 | 0,1 | -4,5 | -11,2 | н/д |
| Безработица, % раб. силы | 3,5 | 3,5 | 3,6 | 3,5 | 4,4 | 14,7 | 13,3 |
| Оборот розничной торговли, % м/м | 0,3 | 0,2 | 0,6 | -0,4 | -8,3 | -16,4 | н/д |
| Экспорт, % м/м | 0,1 | 0,4 | -0,5 | 0,6 | -10,2 | -20,5 | н/д |
| Импорт, % м/м | -0,7 | 2,2 | -1,8 | -2,4 | -5,6 | -13,7 | н/д |

Сопоставление динамики кризисной ситуации в рассмотренных юрисдикциях позволяет установить несколько траекторий развития в сложившихся обстоятельствах. Китай показал, что при достаточно быстрой локализации эпидемии, относительно жестких карантинных ограничениях и серьезных мерах поддержки предприятий, в частности экспорта, можно довольно оперативно восстановить промпроизводство и экспорт. Но ограниченная поддержка работников и потребителей при этом может принести проблемы на внутреннем рынке. Опыт Италии и отчасти Франции демонстрирует, что при тяжелой эпидемической картине, требующей крайне жестких и длительных ограничений, и при недостаточном объеме прямой поддержки экономики или при затягивании ее предоставления вероятны большие потери промпроизводства и внешнеторгового оборота, в несколько меньшей степени – внутренней торговли. Германия и Чехия показали пример довольно успешного прохождения

¹⁸ Источник: ФРС США, Бюро экономического анализа США, [investing.com](https://www.investing.com)

эпидемии при умеренных и недолгих ограничениях, крупномасштабной (в том числе прямой) – в случае Германии – господдержке, однако и в этом случае потери промпроизводства весьма существенны. США пока удается пройти этот путь с меньшими потерями для промышленности, но ограниченность поддержки работников и домохозяйств обуславливает очень серьезный рост безработицы вкупе с сильным спадом внутренней торговли.

3. Возможные меры для поддержки экономики на базе зарубежного опыта

Меры поддержки бизнеса в зарубежных юрисдикциях, серьезно затронутых коронавирусом, могут быть систематизированы по ряду важнейших направлений, актуальных для применения в отношении России.

Ограничение фискального бремени является наиболее оперативной возможностью для властей по срочной поддержке предприятий, оказавшихся в тяжелой финансовой ситуации. В эту категорию мер попадают:

- отсрочки по взиманию налогов, сборов и иных платежей в бюджет на период сложной эпидемиологической ситуации и восстановительный период;
- специальные временные налоговые льготы;
- отсрочки и освобождения от платежей за пользование государственной (муниципальной) собственностью, в том числе арендных платежей.

Снижение издержек уязвимых предприятий представляет собой совокупность разнородных мер, в частности включающих:

- отсрочки или ограничения арендных платежей (посредством компенсации арендодателям за счет бюджета либо обязательного требования к арендодателям о реструктуризации платежей), являющихся важнейшей частью расходов для предприятий сферы услуг, серьезно пострадавших из-за кризиса;
- отсрочки или ограничения коммунальных платежей, также представляющих существенную долю расходов уязвимых предприятий сферы услуг, в то время как предприятия де-факто не функционируют или функционируют в ограниченном режиме;
- отсрочки или ограничения платежей по кредитам (посредством компенсации банкам за счет бюджета либо обязательного требования к банкам о реструктуризации платежей) для предотвращения банкротства уязвимых предприятий, нередко находящихся в состоянии высокой кредитной нагрузки, в том числе из-за уже фактически понесенных убытков;
- отсрочки реализации требований государственных органов, не относящихся к противостоянию распространению эпидемии и иным вопросам безопасности населения, но связанных с издержками предприятий (в частности, по внедрению каких-либо технологий, стандартов и т. п.);
- минимизацию формальных требований, связанных с выполнением административных процедур (в частности, в сфере учета и отчетности);
- облегчение процедур проведения закупок для государственных органов, предприятий с государственным участием (в частности, сокращение сроков размещения заказа, ограничение формальных требований к проведению конкурсов), прежде всего для целей борьбы с эпидемией и реализации срочных антикризисных мер.

Предоставление особого налогового режима и особого режима снижения издержек может осуществляться по отраслевому принципу (предприятиям из отраслей, особенно пострадавших от кризиса, в частности, предприятиям сферы услуг, временно приостанавливающим деятельность или переводящим ее в ограниченный режим ввиду карантина), по принципу размера бизнеса (малому и среднему бизнесу, а также самозанятым), по индивидуальным заявкам (при особенно тяжелой ситуации на отдельных предприятиях, в том числе из-за случаев заражения коронавирусом). Последний вариант предоставляется наиболее проблематичным ввиду сложности верификации положения предприятий, его применение возможно лишь при наличии максимально прозрачного критерия (например, заражение сотрудников или их попадание на карантин).

Меры по поддержке занятости и доходов направлены на предотвращение безработицы в связи с приостановкой деятельности предприятий и обеспечение совокупного спроса в условиях замедления экономической активности. Они могут включать:

- прямую адресную помощь самозанятым и работникам предприятий, пострадавших от коронавируса;
- субсидирование расходов на заработную плату для уязвимых предприятий;
- софинансирование расходов на переквалификацию, дополнительное обучение и снабжение необходимым оборудованием работников предприятий, меняющих режим работы в связи с эпидемией;
- обеспечение гибкости режима занятости, позволяющее работодателю и работникам при взаимном согласии временно менять режим труда на предприятии при условии поддержки дохода работников и сохранения их рабочих мест.

Меры по обеспечению доступа к заемному финансированию необходимы в связи со сложной финансовой ситуацией, которая у многих предприятий будет носить временный характер. Это финансирование может быть краткосрочным, но предоставляться на льготных условиях. Эти меры включают:

- субсидирование процентных ставок для уязвимых предприятий;
- обеспечение государственных гарантий для кредитов уязвимых предприятий;
- реализацию специальных кредитных программ банками с государственным участием либо фондами развития.

Снижение процентных ставок (за счет их субсидирования или в случае смягчения денежно-кредитной политики) само по себе может быть недостаточным, поскольку в период финансово-экономического кризиса даже низкие ставки не гарантируют доступности финансовых средств для предприятий.

Поддержка трансформации предприятий предполагает меры, направленные на адаптацию предприятий к новому режиму работы, в частности к режимам дистанционной занятости, дистанционного оказания услуг (выполнения работ) и дистанционной продажи товаров, использования цифровых механизмов взаимодействия руководства, сотрудников и клиентов. Эти меры могут включать, в частности:

- финансовую, информационную и административную поддержку приобретения оборудования и технологий, необходимых для функционирования предприятий в новом режиме;
- содействие переквалификации работников и/или изменению профиля деятельности предприятия.

Реализация этого направления необходима не только для преодоления кризиса, но и для развития поствирусной экономики страны, которая претерпит трансформацию в ответ на случившийся эпидемиологический и экономический кризис.

Список литературы

Григорьев Л., Павлюшина В., Музыченко Е. Падение в мировую рецессию 2020... // Вопросы экономики. – 2020. – № 5. – С. 5–24.

Anderson J., Bergamini E., Brekelmans S., Cameron A., Darvas Z., Domínguez Jiménez M., Míddes C. The fiscal response to the economic fallout from the coronavirus / Bruegel Datasets. <https://www.bruegel.org/publications/datasets/covid-national-dataset> (дата доступа: 4 июня 2020 г.).

Buklemishev O. Coronavirus crisis and its effects on the economy // Population and Economics. – 2020. – No. 4(2). – P. 13–17.

Demertzis M., Sapir A., Tagliapietra S., Wolff G. An effective economic response to the coronavirus in Europe // Policy Contributions. – 2020. – No. 6. – P. 1–10.

Devereux M., Güçeri I., Simmler M., Tam E. Discretionary Fiscal Responses to the Covid-19 Pandemic // Oxford Review of Economic Policy. – 2020. – In Press.

European Commission. State aid: Commission approves French schemes to support economy in Coronavirus outbreak. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_503 (дата доступа: 23 марта 2020 г.).

Goodell J. COVID-19 and finance: Agendas for future research // Finance Research Letters. – 2020. – In Press.

Hale T., Petherick A., Phillips T., Webster S. Variation in government responses to COVID-19 / Blavatnik School of Government Working Paper. – 2020. – No. BSG-WP-2020/032.

Hepburn C., O’Callaghan B., Stern N., Stiglitz J., Zenghelis D. Will COVID-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change? // Oxford Review of Economic Policy. – 2020. – In Press.

Shastitko A. E. COVID-19: moments of truth and sources of controversy // Population and Economics. – 2020. – No. 4(2). – P. 34–38.

ENTERING THE PANDEMIC: FIRST MEASURES OF ECONOMIC SUPPORT AND FIRST RESULTS

Alexander A. Kurdin

*PhD, Senior Research Fellow,
Lomonosov Moscow State University, Faculty of Economics
(Moscow, Russia)*

Alexandra R. Kolomiets

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

Olga A. Markova

*Assistant, Lomonosov Moscow State University, Faculty of Economics;
Junior Research Fellow, RANEPА¹⁹, CSCER²⁰;
Chief Expert, Institute for Competition Policy and Market Regulation,
Higher School of Economics
(Moscow, Russia);*

Valeriya D. Sluzhevskaya

*Junior Research Fellow, RANEPА, CSCER
(Moscow, Russia);*

Irina N. Filippova

*Assistant, Lomonosov Moscow State University, Faculty of Economics;
Research Fellow, Gaidar Institute for Economic Policy
(Moscow, Russia)*

Anastasia A. Shpakova

*Leading Economist,
Lomonosov Moscow State University, Faculty of Economics;
Junior research fellow, RANEPА, CSCER
(Moscow, Russia)*

¹⁹ Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

²⁰ Center for Studies of Competition and Economic Regulation

Abstract

The article is devoted to the comparative analysis and assessment of public policy measures aimed at state support of businesses and households in the foreign economies during the entry into the COVID-19 pandemics (i. e. in March 2020). We take into account first economic results of the acute phase of pandemics published in May and June 2020. We identify common and specific approaches of the governments of China, Italy, France, Germany, Czech Rep, and the USA. We formulate the recommendations on possible anti-crisis measures of public policy to protect businesses and households in case of new waves of pandemics and new crises.

Keywords: COVID-19, public support, anti-crisis policy, fiscal policy, pandemics.

JEL codes: E65, E60, H84.