

# МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

**ЭКОНОМИЧЕСКАЯ РЕАКЦИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВ  
СТРАН G20 НА ПАНДЕМИЮ COVID-19:  
МАСШТАБЫ И АКЦЕНТЫ**

Центр исследований структурной политики  
Кузык М.Г., Зудин Н.Н.

# Экономическая реакция правительств стран G20 на пандемию COVID-19: масштабы и акценты

## Масштабы и специфика текущего кризиса

Экономический кризис, ставший следствием пандемии COVID-19, является беспрецедентным по своим масштабам в современной истории: сокращение глобального ВВП в 2020 году прогнозируется на уровне от 5 до 7%<sup>1</sup>, тогда как в период предыдущего глобального финансового кризиса спад мирового производства составил в 2009 году «лишь» 1,7%<sup>2</sup>. При этом текущий кризис имеет существенную специфику: начавшись как шок предложения из Китая, он достаточно быстро приобрел глобальный характер, когда национальные правительства всех ведущих экономических держав ввели беспрецедентные ограничительные меры по предотвращению распространения новой инфекции – таким образом, нынешний кризис по своей сути является кризисом, прежде всего, реального сектора, а не финансового рынка<sup>3</sup>.

В части экономических последствий, обусловленных повсеместно введенными ограничительными мерами, текущий кризис существенно глубже и масштабнее финансового кризиса 2008-2009 годов. В частности, выше синхронизация рецессии – ожидается рекордное с 1870 года число стран с негативной динамикой ВВП; острее спад деловой активности – прогнозируется рекордное за 60 лет сокращение объема розничных продаж; радикальнее снижение спроса на энергоносители – в марте 2020 года было зафиксировано максимальное за всю историю наблюдений месячное падение цен на нефть<sup>4</sup>. Происходит уменьшение объемов мировой торговли – на 18,5% во втором квартале 2020 года<sup>5</sup>, при этом существует значимый риск ее дальнейшего сокращения. Практически во всех крупных экономиках по итогам года прогнозируется рост безработицы – от 0,3 п.п. в России до 6,7 п.п. в США<sup>6</sup>. Рост закредитованности стран влечет за собой существенный риск «сползания» экономик в долговой кризис<sup>7</sup>. Весьма высока вероятность долгосрочной стагнации ряда секторов, таких как ресторанная индустрия, розничная торговля, отдельные отрасли обрабатывающей промышленности<sup>8</sup>.

Повсеместно наблюдаемые кризисные явления побуждают национальные правительства к принятию опять-таки беспрецедентных по своим масштабам антикризисных мер. Так, по оценке МВФ, совокупный планируемый объем финансовой поддержки националь-

<sup>1</sup> По прогнозу МВФ – 4,9%, ОЭСР – 6% (7,6% в случае второй волны коронавируса), Всемирного банка – 5,2%.

<sup>2</sup> Данные Всемирного банка.

<sup>3</sup> Congressional Research Service. Global Economic Effects of COVID-19. URL: <https://fas.org/sgp/crs/row/R46270.pdf>

<sup>4</sup> Kose A., Sugawara N. Understanding the depth of the 2020 global recession in 5 charts. URL: <https://blogs.worldbank.org/opendata/understanding-depth-2020-global-recession-5-charts>

<sup>5</sup> WTO. Trade Falls Steeply in First Half of 2020. URL: [https://www.wto.org/english/news\\_e/pres20\\_e/pr858\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr858_e.htm)

<sup>6</sup> IMF. World Economic Outlook. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>

<sup>7</sup> Forbes. The Approaching Coronavirus Debt Crisis: How Excessive Debt Reduces Economic Growth. URL: <https://www.forbes.com/sites/mikepatton/2020/04/28/the-approaching-covid-19-debt-crisis-how-excessive-debt-reduces-economic-growth/#4453b1b6e947>

<sup>8</sup> McKinsey. COVID-19 and the great reset: Briefing note. URL: <https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Business%20Functions/Risk/Our%20Insights/COVID%2019%20Implications%20for%20business/COVID%2019%20July%209/COVID-19-and-the-great-reset-Briefing-note-July-9-2020-vF.pdf>

ных экономик (в виде прямых бюджетных и налоговых расходов, приобретения активов и обязательств, гарантий и т.п.) составляет около 11 трлн долл. США или 12,5% мирового ВВП.<sup>9</sup> При этом как антикризисная политика в целом, так и отдельные ее направления нередко становятся предметом острой критики. В частности, отмечается преимущественно «спасательный», а не «оздоровительный» характер мер, принимаемых правительствами стран G20 – с существенным акцентом на поддержку компаний энергоинтенсивных отраслей (в частности, авиаперевозчиков), что в долгосрочной перспективе может усилить позиции таких отраслей и затруднить переход к «зеленой экономике»<sup>10</sup>.

## Реакция государств

Общее представление об активности антикризисных действий правительств позволяет получить сводный индекс реакции государств, рассчитываемый на основе 13 индикаторов, отражающих строгость введенных ограничений, интенсивность предпринимаемых действий в сфере здравоохранения, а также наличие и масштаб государственной поддержки национальных экономик.<sup>11</sup> Для большинства стран G20 характерна весьма активная политика по противодействию распространению COVID-19 и предотвращению негативных социально-экономических последствий пандемии (рис. 1). Вместе с тем, ее масштабность не имеет очевидной связи с масштабами распространения коронавируса среди населения: так, в соответствии с рассматриваемым индексом, к числу лидеров применения антикризисной политики относятся, в частности, Аргентина и Индия, в которых удельный вес заболевших жителей относительно невелик, и не относятся страны с наибольшими

текущими значениями данного показателя – США и Бразилия. В России, а также Саудовской Аравии, Великобритании, Италии и ЮАР относительно высокий уровень распространения коронавирусной инфекции сочетался с высокой интенсивностью государственной политики (впрочем, в случае Италии – уже существенно снизившейся).

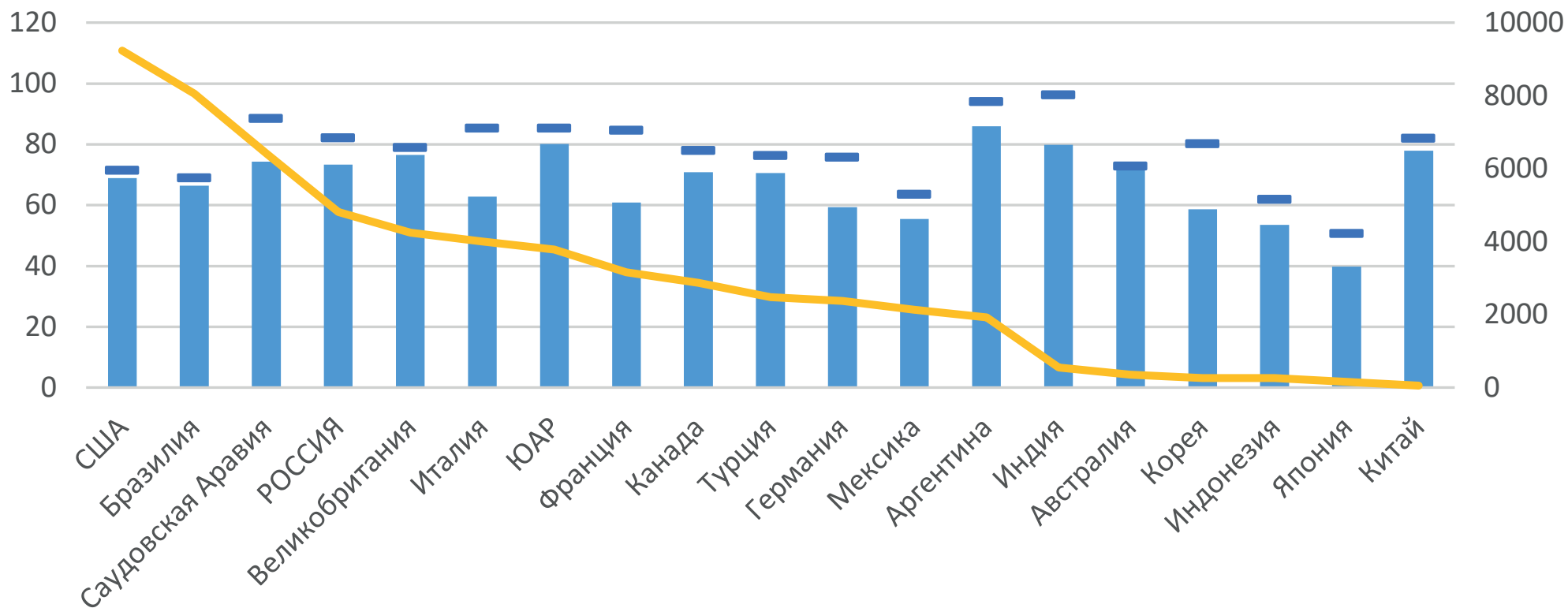
Рассматривая основные составляющие индекса реакции государств, отражающие принятые ограничительные меры и меры поддержки экономики, следует заметить, что для многих стран G20 к настоящему моменту характерно преобладание первой компоненты над второй. Подобная ситуация наблюдается, прежде всего, в Мексике и Индонезии, а также в Китае, Бразилии и России. Преобладание же стимулирующих мер над ограничительными характерно для ряда развитых стран: Японии, Великобритании, Франции, а также для Турции. Наиболее сбалансированной (разумеется, только в разрезе рассматриваемых субиндексов) выглядит антикризисная политика США, Канады, Австралии и ЮАР.

<sup>9</sup> IMF. Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic. URL: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>

<sup>10</sup> Hepburn C., O'Callaghan B., Stern N., Stiglitz J., Zenghelis D. Will COVID-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change? URL: <https://academic.oup.com/oxrep/article/doi/10.1093/oxrep/graa015/5832003>

<sup>11</sup> Blavatnik School of Government. Oxford COVID-19 Government Response Tracker. URL: <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker>

**Рисунок 1.** Масштабы распространения COVID-19 и антикризисных мер правительств в странах G20



Индекс реакции государств - левая ось

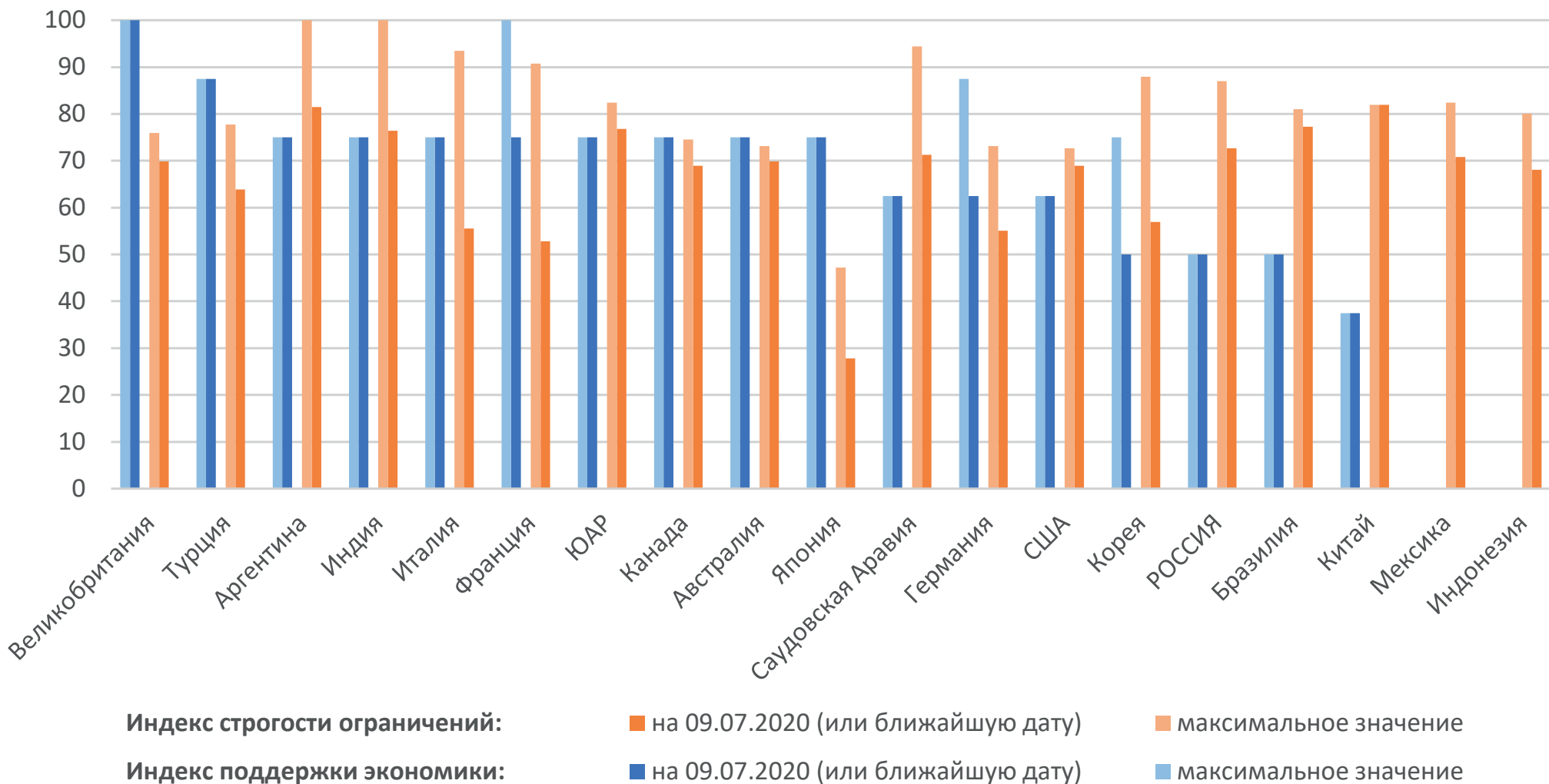
■ на 09.07.2020 (или ближайшую дату)

— максимальное значение

— Количество зарегистрированных случаев заражения COVID-19 на 1 млн жителей (на 09.07.2020) - правая ось

Источник: составлено Центром исследований структурной политики НИУ ВШЭ на основе данных Blavatnik School of Government, John Hopkins University, UN Population Fund, Росстата.

**Рисунок 2.** Основные компоненты политики правительств стран G20 в условиях пандемии COVID-19



Источник: Blavatnik School of Government.

## Финансовая поддержка национальных экономик

Ключевую роль в преодолении негативных последствий текущего кризиса призваны сыграть меры финансовой поддержки национальных экономик. Интересно, что, как и в случае со сводным индексом антикризисной политики, объем фискальных мер не имеет явной связи с масштабами распространения коронавируса среди населения. Лидерами по совокупным объемам поддержки по отношению к ВВП, по оценкам МВФ, являются индустриально развитые страны, прежде всего, Германия, Италия, Япония, Великобритания и Франция (рис. 3). При этом в поддержке всех этих стран доминируют не прямые бюджетные расходы или недополученные доходы (налоговые льготы), а либо государственные гарантии, либо «квазигосударственные» инструменты финансирования – последнее наблюдается в Японии, где по инициативе правительства государственные и частные финансовые организации осуществляют масштабную кредитную и гарантийную поддержку пострадавших фирм, сектора здравоохранения и инфраструктурных проектов. Кроме того, существенные объемы и удельный вес «квазигосударственной» финансовой поддержки характерны для Кореи, где правительством инициирована масштабная программа кредитования предпринимателей и фирм (преимущественно МСП) как государственными, так и частными банками, а также для Бразилии, где подобное финансирование осуществляется государственными финансовыми институтами. Лидерами среди стран G20 по величине бюджетных расходов (прямых и налоговых) на поддержку экономики – в сопоставлении с ВВП – являются США (прежде всего, налоговые льготы для населения, социальные выплаты и поддержка МСП) и Австралия (поддержка малообеспеченных слоев населения, выплаты малому бизнесу для продолжения деятельности и сохранения занятости), где соответствующие

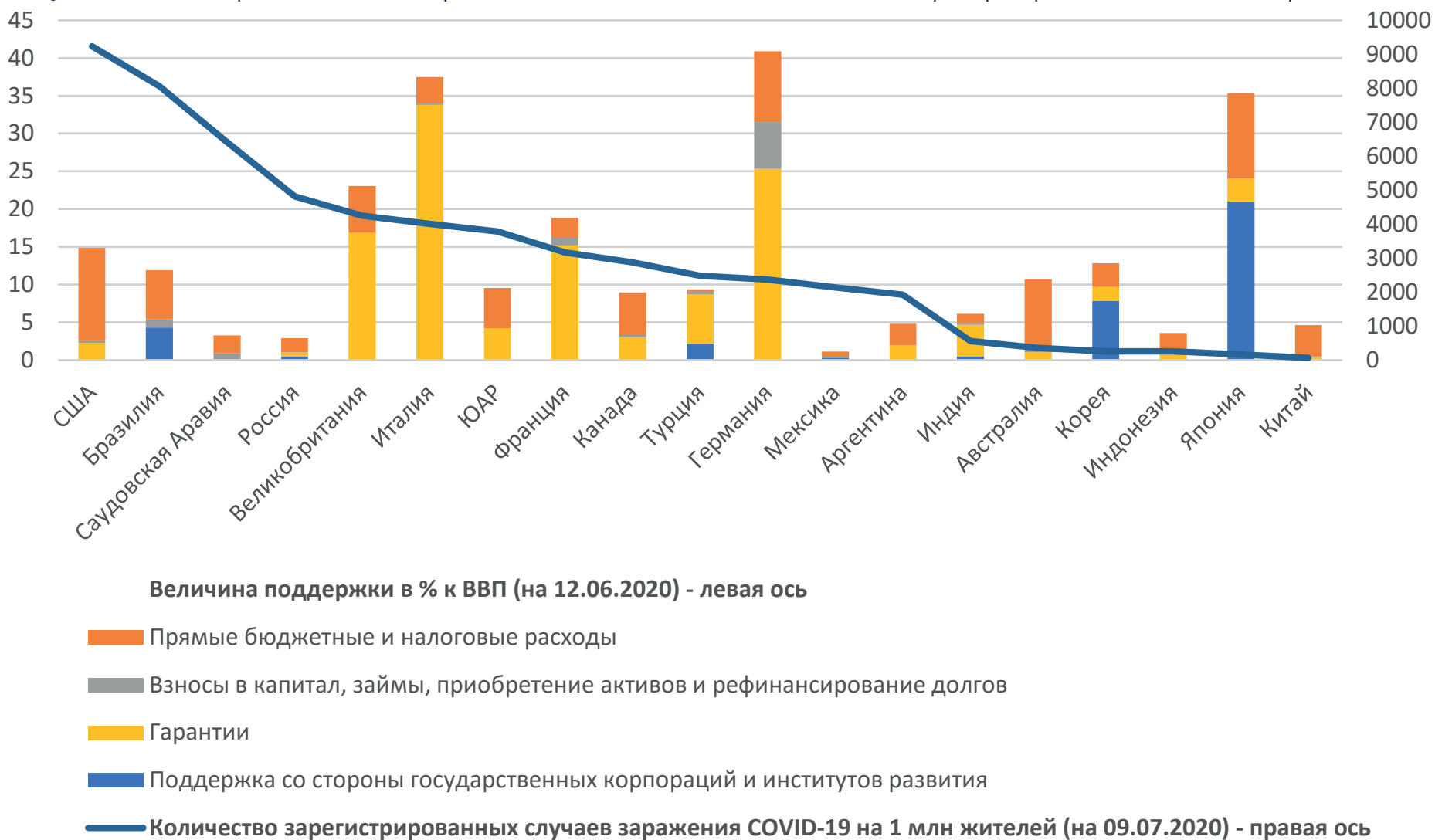
расходы доминируют в общих объемах поддержки, а также Япония (социальные выплаты, поддержка спроса в секторах услуг и инфраструктуры, отсрочка уплаты налогов и взносов пострадавшими фирмами и домохозяйствами) и Германия (социальные выплаты, финансовая поддержка и налоговые льготы МСП). Кроме того, в Германии значимую часть пакета фискальных антикризисных мер составляют государственные инвестиции в ценные бумаги наиболее пострадавших компаний, а также заем государственному банку развития KfW для организации дополнительной поддержки таких фирм.<sup>12</sup>

Россия, по оценке МВФ, относится к числу аутсайдеров среди стран G20 по удельным объемам финансовой поддержки. В целом, отстающими в данном отношении являются развивающиеся страны: Мексика, Индонезия, Саудовская Аравия, Аргентина, Китай и Индия. При этом для всех этих стран характерно преобладание в финансовой поддержке прямых бюджетных и налоговых расходов – за исключением Индии, где преобладают государственные гарантии, причем в существенной мере адресованные сельхозпроизводителям.

Совместное рассмотрение совокупных объемов финансовой поддержки национальных экономик и масштабов принимавшихся ограничительных мер позволяет отметить, что Россия в данном отношении близка к другим странам БРИКС и развивающимся странам, тогда как большинство развитых стран G20 при сопоставимом либо даже более низком уровне вводимых ограничений характеризуются существенно большими масштабами финансовой поддержки. В целом же между строгостью введенных ограничений и величиной поддержки экономики в странах G20 прослеживается отрицательная взаимосвязь (коэффициент корреляции -0,44).

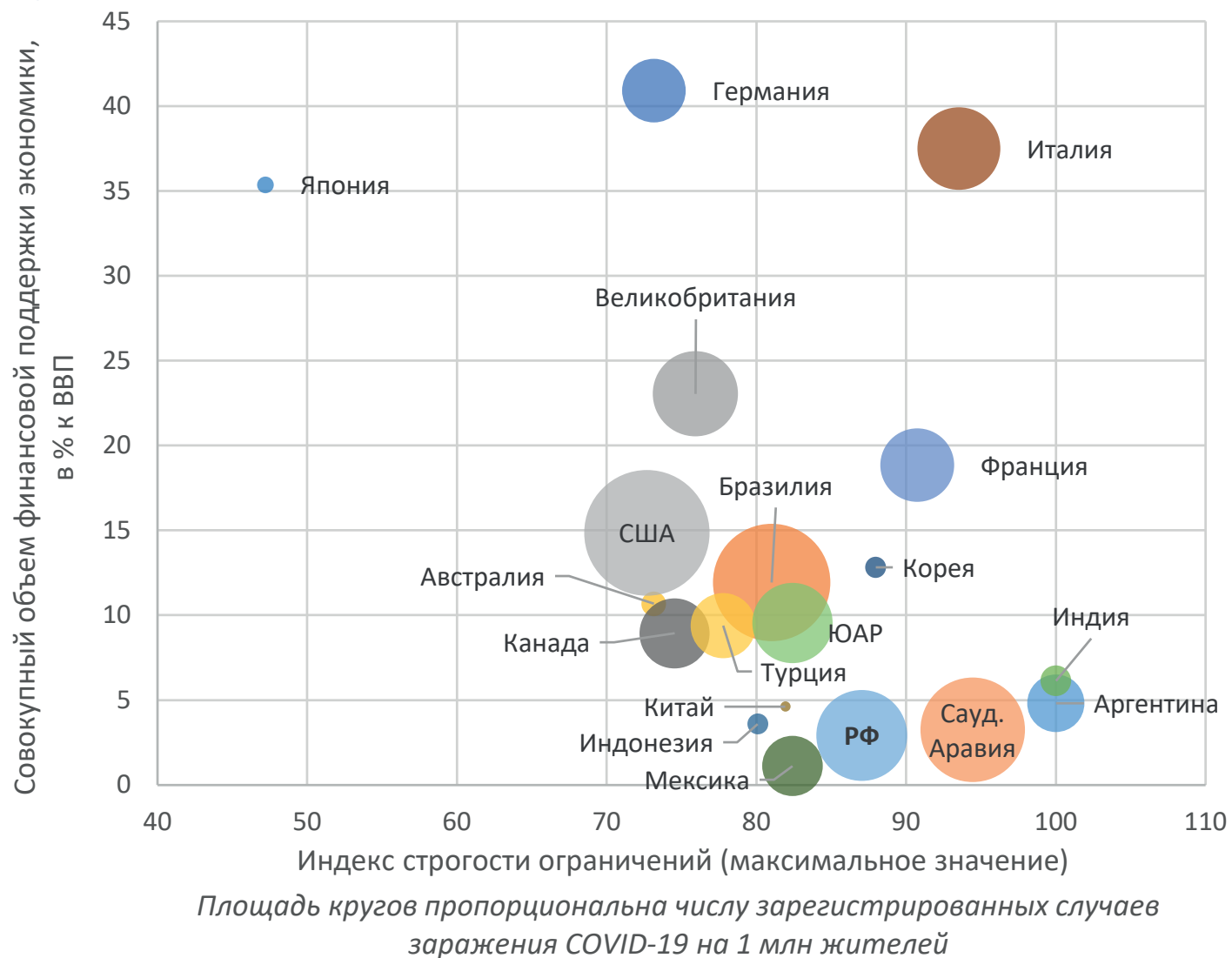
<sup>12</sup> Подробнее об основных направлениях и конкретных антикризисных мерах различных стран см., например, соответствующий обзор МВФ: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>

**Рисунок 3.** Объемы финансовой поддержки национальных экономик и масштабы распространения COVID-19 в странах G20



Источник: составлено Центром исследований структурной политики НИУ ВШЭ на основе данных IMF, John Hopkins University, UN Population Fund, Росстата.

**Рисунок 4.** Строгость ограничений, вызванных пандемией COVID-19, и масштабы финансовой поддержки национальных экономик в странах G20



Источник: составлено Центром исследований структурной политики НИУ ВШЭ на основе данных IMF, Blavatnik School of Government, John Hopkins University, UN Population Fund, Росстата.



Наконец, если обратиться к показателям экономического ущерба, обусловленного пандемией COVID-19 и связанными с ней ограничительными мерами, то к числу наиболее пострадавших стран G20 следует отнести, прежде всего, ЮАР, Италию и Францию, где на-

блюдался наибольший спад промышленного производства, а также Индию, США и Канаду, где происходил значимый рост безработицы. Россия же находится среди относительно благополучных стран – наряду с Саудовской Аравией, Китаем и Кореей (таб. 1).

**Таблица 1. Экономический ущерб, обусловленный пандемией COVID-19 и масштабы антикризисных мер в странах G20**

Страна	Индекс промышленного производства - минимальное месячное значение за январь май 2020 г. к соответствующему месяцу 2019 г., %	Динамика безработицы - максимальный месячный прирост за январь-май 2020 г. к соответствующему месяцу 2019 г.	Динамика ВВП в 2020 г. к уровню 2019 г., п.п. (прогноз)	Совокупный объем финансовой поддержки экономики, в % к ВВП	Индекс строгости ограничений (максимальное значение)
Германия	75,0	0,8	-7,0	40,9	73,2
Италия	52,4	-0,9	-9,1	37,5	93,5
Япония	74,7	0,5	-5,2	35,4	47,2
Великобритания	69,4	0,2	-6,5	23,0	75,9
Франция	57,3	0,2	-7,2	18,8	90,7
США	83,7	11,1	-5,9	14,8	72,7
Корея	90,4	0,5	-1,2	12,8	88,0
Бразилия	76,7	0,6	-5,3	11,9	81,0
Австралия	н.д.	1,9	-6,7	10,7	73,2
ЮАР	50,6	н.д.	-5,8	9,5	82,4
Турция	68,7	-0,8	-5,0	9,4	77,8
Канада	80,7	8,3	-6,2	8,9	74,5
Индия	81,7	16,5	1,9	6,1	100,0

Страна	Индекс промышленного производства - минимальное месячное значение за январь-май 2020 г. к соответствующему месяцу 2019 г., %	Динамика безработицы - максимальный месячный прирост за январь-май 2020 г. к соответствующему месяцу 2019 г.	Динамика ВВП в 2020 г. к уровню 2019 г., п.п. (прогноз)	Совокупный объем финансовой поддержки экономики, в % к ВВП	Индекс строгости ограничений (максимальное значение)
Аргентина	66,6	н.д.	-5,7	4,8	100,0
Китай	86,5	1,0	1,2	4,6	81,9
Саудовская Аравия	93,3	н.д.	-2,3	3,3	94,4
Россия	90,4	1,6	-5,5	2,9	87,0
Мексика	69,3	1,2	-6,6	1,1	82,4

Источники: составлено Центром исследований структурной политики НИУ ВШЭ на основе данных IMF, Eurostat, OECD, Blavatnik School of Government, Росстата.

Интересно, что если на уровне отдельных стран – таких как Италия и Франция – наблюдается прямая связь между экономическим ущербом и масштабами антикризисных действий правительств, то для всей совокупности стран G20 прослеживается уже обратная зависимость: большие объемы поддержки сочетаются с меньшими фактическими и прогнозируемыми негативными последствиями кризиса. Данный факт, с одной стороны, может служить косвенным свидетельством рациональности и результативности принимаемых антикризисных мер, с другой – являться следствием того, что правительства менее пострадавших стран имеют возможность задействовать для противодействия кризису большие объемы ресурсов.

В заключение важно отметить, что при всей условности рассмотренного индекса реакции государств (как и любых других индексов) и неизбежных неточностях используемых финансовых оценок (уже хотя бы в силу крайней разнородности данных по различным странам), тем не менее, отчетливо прослеживается склонность правительств наиболее развитых стран к более активной и масштабной антикризисной политике – возможно, в силу того, что текущий кризис рассматривается ими как возможность для обновления национальных экономик и улучшения их структуры в целях обеспечения долгосрочной конкурентоспособности.