



Специальная серия публикаций по мерам налогово-бюджетной политики в ответ на COVID-19

Настоящая статья является частью серии публикаций, подготовленных Департаментом по налогово-бюджетным вопросам, для помощи странам-членам в преодолении чрезвычайной ситуации, связанной с COVID. Мнения, выраженные в настоящей статье, принадлежат персоналу МВФ и не обязательно отражают точку зрения МВФ, Исполнительного совета или руководства МВФ.

Меры политики в области расходов в поддержку компаний и домашних хозяйств¹

Экономическое воздействие продолжающейся вспышки COVID-19 будет иметь широкий охват и крупные масштабы. С учетом этого многие страны без промедления предпринимают различные меры в области расходов². В настоящей статье рассматривается потенциальная поддержка компаний и домашних хозяйств путем принятия мер политики в области расходов с целью уменьшить экономическое воздействие вспышки в фазе сдерживания распространения вируса. Статья начинается с указания некоторых общих принципов, которыми следует руководствоваться при выборе способов оказания поддержки, после чего в ней рассматривается построение конкретных мер политики в области расходов. Это служит основой для выработки рекомендаций в области экономической политики и оценки мер, предпринимаемых странами³.

Просьба направлять вопросы и комментарии по данной статье по адресу:
cdsupport-spending@imf.org.

¹ Подготовили Баопин Шан, Брукс Эванс и Чжиюн Ан. Вопрос о поддержке компаний и домашних хозяйств в области расходов также затрагивается в двух других статьях этой серии. Статья «[Поддержка домашних хозяйств и компаний государственными банками](#)» сосредоточена на роли государственных банков, особенно связанной с бюджетными рисками и управлением, а темой статьи «[Поддержка компаний государственным сектором](#)» являются формы поддержки компаний и вопросы управления. В центре внимания настоящей статьи находится построение широкого спектра мер политики в области расходов в поддержку компаний и домашних хозяйств.

² Gentilini, Almenfi, Orton, “Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures”; и [Система индикаторов мер политики МВФ](#).

³ Важным вопросом, который не рассматривается в статье, является вопрос о бюджетных рисках и проблемах управления, связанных с ответными мерами политики в области расходов. Помимо двух статей, указанных в сноске 1, бюджетные риски подробно обсуждаются в статье «[Управление бюджетными рисками в условиях стресса государственных финансов](#)».

I. ОБЩИЕ СООБРАЖЕНИЯ

Ответные меры политики должны основываться на четких целях экономической политики.

Вспышка COVID-19 оказывает масштабное серьезное экономическое воздействие на компании и домашние хозяйства, и перед ответными мерами политики в области расходов стоит задача оперативного и одновременного решения различных проблем. В настоящей статье рассматриваются три общие цели экономической политики, преследуемые ответными мерами политики в области расходов: (i) поддержка ликвидности компаний, (ii) сохранение связей в сфере занятости и (iii) поддержка доходов и поддержка в натуральной форме уязвимых лиц, в том числе безработных. Важно то, что меры политики в области расходов, призванные достигнуть трех вышеуказанных целей, автоматически содействуют осуществлению более общей цели повышения совокупного спроса. Соответствующий набор мер в области расходов зависит от лежащих в их основе целей экономической политики. Поскольку каждый инструмент политики часто способствует достижению нескольких целей, при выработке мер политики также следует учитывать воздействие, оказываемое ими на другие цели экономической политики, помимо их основной цели.

Странам следует устанавливать приоритетность мер, согласующихся с их среднесрочными потребностями развития. В тех странах, где существующие программы социальной защиты являются слабыми, кризис может послужить возможностью укрепить их путем как расширения их охвата, так и увеличения размера пособий. Кроме того, с течением времени можно постепенно уточнять планирование этих программ. Так, если вводится программа универсальных денежных трансфертов, можно далее совершенствовать охват ею тех слоев населения, которым трудно оказывать поддержку, и внедрить адресный охват непосредственно в случае этих программ или с помощью налоговой системы.

Адресный охват конкретных домашних хозяйств и компаний ответными мерами политики требует продуманного принятия компромиссных решений по нескольким вопросам.

- Адресные меры политики, сосредоточенные на наиболее пострадавших домашних хозяйствах и компаниях, могут обеспечить лучшую защиту при заданном объеме расходов и помогают сдерживать бюджетные издержки, что имеет особенно важное значение в странах с ограниченным бюджетным пространством⁴.
- Действенный адресный охват также может лучше способствовать повышению совокупного спроса, поскольку обычно склонность к потреблению выше в случае наиболее уязвимых слоев населения.
- Однако принятием адресных мер можно невольно изолировать часть лиц, нуждающихся в поддержке, особенно в случае низкого административного потенциала, а их планирование и внедрение может требовать больше времени. Поэтому стремление осуществить интервенцию на своевременной основе и содействовать солидарности среди населения означает, что может быть желательным более широкий охват. Кроме того, адресные меры могут исказить экономические стимулы вследствие повышения неявной предельной налоговой ставки, когда по мере увеличения доходов пособия будут отменены.
- В среднесрочной перспективе адресный охват в определенной степени также может быть достигнут в области финансирования, например, благодаря прогрессивным налогам на доходы и чистую стоимость активов, если позволяет административный потенциал.

⁴ Хотя в статье принимаются во внимание бюджетные издержки, связанные с планированием ответных мер политики в области расходов, вопрос финансирования в явном виде в ней не рассматривается.

Меры политики должны быть тесно согласованы с существующей инфраструктурой с целью ускорить их задействование. Использование существующей инфраструктуры, такой как развитые налоговые системы в развитых странах и структуры действующих программ в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах, помогает обеспечить своевременное задействование существующих и новых программ. В некоторых странах механизмом своевременного оказания более широкой поддержки также служат мобильные платежные системы, которые становятся все более доступными в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах⁵.

II. ПОДДЕРЖКА ЛИКВИДНОСТИ КОМПАНИЙ

Политика в области расходов может помочь заполнить некоторые пробелы, оставленные мерами денежно-кредитной и налоговой политики. При том что денежно-кредитная политика может быть лучше оснащена для предоставления ликвидности экономике в целом, а мерами налоговой политики можно с легкостью оказать широкую или адресную поддержку компаниям в рамках налоговой системы, политика в области расходов часто является более действенной в части обеспечения адресной поддержки компаний, особенно серьезно пострадавших от кризиса, испытывающих трудности с доступом к финансовой системе или не включенных в налоговую систему. Это также помогает избежать нежелательных искажений в налоговых системах и смены направления с трудом достигнутых улучшений в этих системах, которые могут сохраняться после кризиса. Такие виды поддержки в области расходов обычно носят временный характер и призваны помочь компаниям преодолеть краткосрочные трудности.

Поддержка ликвидности помогает достигнуть различных экономических и социальных целей и может принимать разные формы. Поддержка может включать прямое кредитование, гарантии по займам, вливание капитала и отсрочку оплаты коммунальных услуг и арендной платы. Эти формы поддержки помогают:

- **Уберечь от закрытия надежные компании и сохранить занятость.** Некоторые компании, которые в противном случае, возможно, закрылись бы, будут способны продолжить функционировать, хотя и со сниженным потенциалом. В случае компаний, которые должны приостановить деятельность, в том числе в рамках принятия мер по сдерживанию распространения вируса, поддержка позволяет им сохранить свой операционный потенциал и удержать по крайней мере часть своей рабочей силы.
- **Упростить восстановление в послекризисный период.** Сохранение функционирования компаний позволяет быстрее увеличивать объем производства и масштаб занятости по мере ослабления мер по преодолению кризиса (таких как социальное дистанцирование) и восстановления спроса. Это также помогает избежать банкротств вследствие неликвидности во время кризиса, обычно вызывающих потрясения и связанных с большими издержками.
- **Сократить бюджетные издержки, связанные с прочими программами.** В краткосрочной и среднесрочной перспективе поддержка компаний помогает сократить безработицу и государственные расходы на прочие типы поддержки, такие как пособия по безработице, социальная помощь и субсидии на заработную плату.

⁵ См. в работе [Rutkowski et al. \(2020\)](#) и работе [Gelb, Mukherjee \(2020\)](#) рассмотрение последних изменений и возможностей в области экономической политики. См. также сопроводительную записку “Reaching Households in Emerging and Developing Economies: Citizen ID, Socioeconomic Data, and Digital Delivery”.

Адресный охват поддержкой ликвидности наиболее затронутых кризисом компаний можно обеспечить различными способами⁶. Так, поддержка может быть основана на финансовом положении компаний и сосредоточена на наиболее затронутых кризисом секторах (*Аргентина, Армения, Индонезия и США*) или районах (*Италия*), связана с размером компаний (*МСП в Австрии, Армении, Германии, Испании и Франции*) или основываться на определенных комбинациях этих методов (*адресный охват компаний, продажи которых сократились более чем на 25 процентов и в которых занято менее 100 работников, в Нью-Йорке; МСП в определенных секторах в Южной Корее*). Во многих странах с формирующимся рынком и развивающихся странах МСП часто относятся к неформальному сектору, информация об их уровнях занятости и производственной деятельности практически отсутствует, поэтому оказывать им поддержку особенно трудно. Вместе с тем поддержку этим компаниям можно направлять во взаимодействии с существующими институтами, обслуживающими эти группы, такими как учреждения микрокредитования и организации неформального сектора (*в форме кредитных гарантий по банковскому кредитованию микропредприятий и МСП в целях производства продуктов питания и поставок основных товаров, как в Аргентине*).

III. СОХРАНЕНИЕ СВЯЗЕЙ В СФЕРЕ ЗАНЯТОСТИ

Временный характер и серьезность шока требуют принятия мер помимо традиционных ответных мер политики с целью помочь сохранить связи в сфере занятости. Если в случае умеренных экономических шоков может быть достаточной определенная поддержка ликвидности компаний при укреплении системы социальных пособий, то чрезвычайно разрушительный характер кризиса, вызванного пандемией, особенно в области предложения, может сделать особенно значимыми меры по сохранению связей в сфере занятости. Эти меры должны быть временными и иметь конкретные сроки при гибкости в части их продления, если это необходимо. Эти меры, такие как субсидии на заработную плату и ограничения относительно занятости, могут иметь несколько преимуществ:

- Они помогают **предотвратить утрату человеческого капитала конкретных компаний**, которая в среднесрочной перспективе может быть связана с высокими издержками. Кроме того, эти меры политики помогают ослабить давление на ликвидность испытывающих стресс компаний.
- В краткосрочной перспективе они помогают **защитить занятость и экономическую активность**, даже если часть работников, получающих субсидии, работает со сниженным потенциалом или производительностью.
- Они **уменьшают потребность в расходах на социальные пособия**, предотвращая увольнения и подачу заявлений на получение пособий по безработице и социальной помощи.

Меры, сосредоточенные на заработной плате, можно спланировать таким образом, чтобы они были эффективными с точки зрения затрат и носили прогрессивный характер, а также укрепляли солидарность. Во избежание замещения заработной платы частного сектора, когда это возможно, в идеальном варианте эти меры должны адресно охватывать тех лиц, которые в противном случае столкнулись бы с увольнением. Могут рассматриваться различные варианты построения этих мер с учетом потенциального выбора в пользу целей эффективности или справедливости, особенно в связи с простотой администрирования и бюджетными издержками:

⁶ Оказание поддержки субъектам неформального сектора, в частности, микрокомпаниям и самостоятельно занятым лицам, часто является трудной задачей. Поэтому вопрос об их охвате рассматривается при обсуждении построения поддержки домашних хозяйств.

- **Частичное покрытие оплаты труда только тех работников, заработная плата которых находится ниже определенного уровня (Австрия и Сингапур).** Субсидии могут покрывать определенную процентную долю совокупных заработных плат или некоторые компоненты оплаты труда (такие как заработная плата, а не налоги на фонд заработной платы). Эта мера политики может быть особенно полезной для защиты занятости низкоквалифицированных работников, которые представляют собой менее значимый человеческий капитал конкретных компаний и поэтому в краткосрочной перспективе с большей вероятностью могут быть уволены. Она также помогает удержать работников, которые являются значимым человеческим капиталом конкретных компаний, при сокращении продолжительности их рабочего времени или предоставлении им отпуска без сохранения заработной платы. Эта мера политики помогает сохранить работников, которые еще могут участвовать в функционировании задействованной части экономики, а также избавляет органы государственного управления от необходимости выбирать конкретные компании для оказания им поддержки и включаться в корпоративную политику оплаты труда. Чтобы сохранить бюджетные издержки на низком уровне, эту меру политики также можно сочетать с определенным адресным охватом некоторых секторов, например, секторов, наиболее пострадавших от кризиса.

В Австрии введена кратковременная программа занятости, которая позволяет сокращать продолжительность рабочего времени в среднем до 10 процентов в течение до трех месяцев. Работодатели оплачивают только фактическое рабочее время, остальную часть в размере до 80-90 процентов заработной платы (в зависимости от валовой заработной платы до 5 370 евро в месяц) покрывает государство. Одно из условий состоит в том, что работники вначале должны использовать все накопленное сверхурочное рабочее время и отпуск.

Сингапур ввел Программу поддержки рабочих мест стоимостью 13,7 млрд сингапурских долларов, призванную помочь компаниям удержать местных работников (граждан Сингапура и лиц, постоянно проживающих в Сингапуре). Работодатели получают денежный грант в размере 25 процентов валовой месячной заработной платы каждого местного работника, перечисляемый в фонд заработной платы Центрального сберегательного фонда (с соблюдением предельного размера месячной заработной платы, составляющего 4 600 сингапурских долларов на одного работника). Денежный грант является более крупным в сферах туризма и авиаперевозок (75 процентов), а также услуг общественного питания (50 процентов) и впоследствии был увеличен до 75 процентов за апрель в случае всех секторов. Субсидия, выплаты по которой работодатели получают тремя траншами в апреле, июле и октябре, покрывает заработную плату за 9 месяцев.

- **Частичное покрытие оплаты труда всех работников при установлении верхнего предела субсидии на заработную плату (Бангладеш, Дания, Ирландия и Соединенное Королевство).** Особым случаем такого построения поддержки является отсутствие предельного размера субсидии (Германия). Его экономический эффект аналогичен вышеуказанному, но у компаний может быть меньше стимулов к снижению заработной платы лиц с высокой заработной платой. Одним из преимуществ такого построения поддержки является относительная легкость ее администрирования. Однако бюджетные издержки зачастую будут выше, когда потенциально будет охвачено большее число работников. В случаях, когда бюджетные издержки сокращаются благодаря адресному охвату определенных компаний и секторов, это может создать резкие перепады в части права на получение поддержки, что ведет к возникновению вызывающего разногласия горизонтального неравенства и искажающих экономических стимулов. Например, установленный в Ирландии нижний порог сокращения товарооборота на 25 процентов может привести к тому, что компании, товарооборот которых несколько больше, сократят его, чтобы отвечать установленному критерию. Аналогичным образом, принятая в

Соединенном Королевстве политика ограничения субсидий на заработную плату теми работниками, которым предоставлен отпуск без сохранения заработной платы, может привести к отсутствию стимулов к частичной занятости, и эффективность с точки зрения затрат такого построения поддержки должна сопоставляться с предоставлением возможности работникам, отправленным в отпуск без сохранения заработной платы, подавать заявления на страхование по безработице.

В Дании субсидии на заработную плату покрывают 75 процентов заработной платы работников в случаях, когда компании обязуются не увольнять работников; эти субсидии будут действовать в течение трех месяцев и покрывают максимум 23 000 датских крон в месяц (3 418 долларов).

В Ирландии субсидиями на заработную плату работодателям возмещается до 70 процентов заработной платы работника при максимуме 410 евро в неделю на протяжении нынешней пандемии. Чтобы иметь право на получение субсидии, работодатель должен показать, что потери его оборота составили по крайней мере 25 процентов.

Правительство Соединенного Королевства покрывает 80 процентов заработной платы работников, которым предоставлен отпуск без сохранения заработной платы и которые числятся в штате своих компаний, в размере до 2 500 фунтов стерлингов в месяц в течение первоначального периода продолжительностью три месяца (может быть продлен, если это будет необходимо).

В Бангладеш будут выплачиваться заработные платы в случае закрытия фабрик из-за коронавируса.

По кратковременной программе занятости «Kurzarbeit» в Германии работники в случае сокращения продолжительности рабочего времени получают 60 процентов чистой заработной платы (лица с детьми — 67 процентов) в течение до 24 месяцев (ранее — 12 месяцев). Государство также осуществляет отчисления на социальное обеспечение за утраченное рабочее время (ранее осуществлялись работодателями). Предприятия могут подать заявление на участие в этой программе, если доход 10 процентов (ранее — 30 процентов) их работников оказывается сокращенным более чем на 10 процентов. Кроме того, вследствие нынешнего кризиса программа «Kurzarbeit» расширена и охватывает временных работников.

Адресные меры непосредственно в отношении уровней занятости зачастую являются более искажающими, поскольку впоследствии у компаний имеется меньше дискреционных полномочий на установление оптимального уровня занятости и заработной платы. Ограничения относительно занятости могут использоваться обособленно (Испания и Италия) или дополнять другие меры политики с целью еще более ограничить право на получение поддержки и бюджетные издержки (Дания и США).

В Италии до 18 мая 2020 года запрещено расторгать индивидуальные и коллективные трудовые договоры по соображениям, связанным с предприятием.

В Испании правительство с 27 марта временно запретило любые увольнения по соображениям, связанным с вызванным коронавирусом кризисом.

В Дании условием для получения субсидии на заработную плату является отсутствие увольнений в компаниях.

В США предприятия, получающие поддержку по программе кредитования, предусмотренной законом «О помощи, преодолении последствий и обеспечении экономической безопасности, связанных с коронавирусом», должны до 30 сентября, «насколько это осуществимо», сохранить 90 процентов уровней занятости по состоянию на 24 марта.

IV. ПОДДЕРЖКА ДОМАШНИХ ХОЗЯЙСТВ, ОСОБЕННО УЯЗВИМЫХ И БЕЗРАБОТНЫХ ЛИЦ

Решающую роль в поддержке доходов домашних хозяйств во время кризиса играют системы социальной защиты, в частности, как социального страхования, так и социальной помощи. Меры политики должны быть сосредоточены на предоставлении возможности действующим системам пособий функционировать и расширению охвата существующих программ путем смягчения требований относительно права на получение поддержки, увеличения размера пособий и срока их действия. Возможности укрепления систем социальной защиты, с тем чтобы они оказывали более действенную поддержку домашним хозяйствам во время кризиса, являются различными в развитых странах, странах с формирующимся рынком и развивающихся странах.

- Страны с развитыми системами социальной защиты (*многие развитые страны и некоторые страны с формирующимся рынком*) укрепляют их различными способами, в частности, следующими: (i) расширение права на получение пособий по безработице за счет охвата ими лиц, традиционно не отвечающих установленным критериям, таких как независимые подрядчики, самостоятельно занятые лица и работники «сдельной» экономики (*США, Финляндия*); (ii) смягчение требований относительно права на получение поддержки, например, освобождение от необходимости поиска работы, прохождения подготовки и прочих требований в случае пособий по безработице (*Австрия, США*) и автоматическое продление сроков действия медицинских свидетельств в случае пособий по инвалидности (*Болгария*); (iii) увеличение размеров пособий, в том числе дополнительных единовременных денежных пособий (*Австралия, Бельгия, США*); (iv) увеличение срока действия пособий (*Греция, США*); и (v) расширение пособий в связи с оплачиваемым отпуском, особенно оплачиваемым отпуском по болезни (*Австрия, Германия, Испания, США, Южная Корея*). Многие страны расширили пособия в связи с отпуском по болезни в случае как ухода за собой, так и ухода за детьми.
- Страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны, в которых существует достаточный потенциал, в основном установили приоритетность укрепления программ социальной помощи, особенно путем расширения их охвата (*Бразилия, Индонезия, Китай и Колумбия*).

Бразилия выделяет 3 млрд бразильских реалов на программу «Bolsa Família» с целью дополнительно включить в нее 1 млн семей.

Китай расширил охват своей программы социальной помощи самым малоимущим лицам «Dibao» и увеличил пособия по ней, особенно с целью охватить семьи, затронутые COVID-19 и оказавшиеся в бедности.

В Индонезии помощь 10 млн семей — бенефициаров программы «Надежда семьи» (PKH) будет увеличена на 25 процентов в течение года; численность получателей программы продовольственной помощи (электронных продовольственных ваучеров) возрастет примерно с 15 млн лиц до 20 млн лиц, а пособие повышено на 33 процента в течение 9 месяцев; и будет расширена программа «Предварительная рабочая карта», которая охватит 5,6 млн работников неформального сектора, а также операторов микро- и малого бизнеса.

В Колумбии, помимо увеличения размера пособий нынешних бенефициаров трех существующих программ, новой программой денежных трансфертов, «Доход солидарности», предусматривается единовременная выплата в размере 160 000 колумбийских песо работникам неформального сектора и их семьям, в частности, 3 млн домашних хозяйств, указанных с использованием SISBEN (Системы идентификации бенефициаров социальных программ) и баз данных о сборе налогов, при производстве выплаты посредством банковских счетов и электронных платежей с помощью мобильных телефонов.

В странах с формирующимся рынком и развивающихся странах со слабыми системами социальной защиты можно исследовать иные подходы к укреплению этих систем в краткосрочной перспективе. Во многих из этих стран существующие системы социальной защиты охватывают лишь небольшую долю уязвимых лиц и не могут быть с легкостью расширены из-за ограниченности административного потенциала и бюджетного пространства. В таких случаях можно рассмотреть вопрос о применении иных способов поддержки лиц, не охваченных существующими программами, в частности, адресных денежных трансфертов конкретным группам населения (пожилым людям, семьям с детьми и работникам неформального сектора в *Боливии и Индии*) или регионам (то есть наиболее затронутым кризисом районам) или субсидий на важнейшие товары и услуги, такие как продукты питания, услуги здравоохранения, перевозки и коммунальные услуги (*Индонезия и Иордания*).

Индия предоставляет 1000 индийских рупий всем бенефициарам Национальной программы социальной помощи (НПСП) в случае пожилых людей, вдов и инвалидов, получающих социальные пенсии (35 млн бенефициаров), концентрирует в начале периода выплаты по программе PM-KISAN в размере 2000 индийских рупий 87 млн фермеров и в течение 3 месяцев производит трансферты в размере 500 индийских рупий (6,5 доллара) 200 млн женщин, имеющих счет Pradhan Mantri Jan Dhan Yojana (PMJDY) (для расширения доступа к финансовым услугам).

Правительство *Боливии* ввело программу «*Bono Familia*» с целью выплаты компенсаций семьям с низким доходом, которые в этот период карантина лишены школьного питания. На каждого ребенка — учащегося начальной школы будет выплачена сумма в размере 500 боливиано (72,6 доллара США). Это пособие будет предоставлено в апреле.

Индонезия объявила об освобождении на 3 месяца от платы за электроэнергию 24 млн потребителей электроэнергии мощностью 450 ВА и предоставлении скидки в размере 50 процентов 7 млн субсидируемых потребителей электроэнергии мощностью 900 ВА.

Иордания осуществляет распределение хлеба в натуральной форме (универсальное) по субсидируемой цене (1 иорданский динар за 3 кг вместо 1,5 иорданского динара). Распределение хлеба из местных пекарен координируется Министерством по местным вопросам. Хлеб доставляется на дом автобусами, патрулирующими населенные пункты. Бенефициары Национального фонда помощи (НФП) получают этот хлеб бесплатно при поддержке муниципалитетов.

Один из возможных подходов к оказанию действенной поддержки работникам неформального сектора и прочим уязвимым домашним хозяйствам состоит в указании бенефициаров с использованием баз данных, которые ведут различные государственные структуры и частные организации, или распределении пособий посредством местных органов управления и местных общественных организаций (*Египет, Непал, Перу и Руанда*). При определении того, как именно будут построены интервенции, должны учитываться соображения конкретной страны, такие как характеристики работников неформального сектора и их доступ к социальной защите.

Руанда планирует организовать распределение продуктов питания работникам неформального сектора в Кигали, указанным с помощью системы «Mudu Gudus» — сети местных общественных организаций, ответственных за обеспечение адресного охвата государственными социальными трансфертами и их распределение.

Непал предоставляет продовольственную помощь работникам неформального сектора и лицам, нуждающимся в помощи (в частности, лицам, проживающим в домах престарелых и местах отправления религиозных обрядов), посредством приходских комитетов на местном уровне.

Египет планирует в течение трех месяцев производить месячную выплату в размере 500 египетских фунтов работникам неформального сектора, зарегистрированным в базах данных директоратов по вопросам рабочей силы губернаторств.

Совет министров Перу утвердил чрезвычайную выплату в размере примерно 107 долларов каждой затронутой 15-дневным периодом карантина уязвимой семье, оцениваемую на основе базы данных Национального бюро по избирательным процессам (ONPE) в 9 млн долларов.

В тех случаях, когда охват системы социальной защиты находится на низком уровне или ограничивается узко определяемыми группами малоимущих лиц, может быть рассмотрен вопрос о расширении охвата благодаря универсальным (или близким к универсальным) денежным трансфертам, для чего потребуются значительные инвестиции и наличие бюджетного пространства. Программы универсальных трансфертов могут служить основой для укрепления системы социальной защиты, возможно, лишь в среднесрочной перспективе из-за трудностей, связанных с обеспечением достаточной поддержки наиболее уязвимых лиц при разумных бюджетных издержках. В среднесрочной перспективе можно развивать прогрессивный характер пособий и бюджетное пространство благодаря более адресному охвату и финансированию за счет прогрессивных налогов на чистую стоимость активов и доходы. Однако для действенной реализации потенциала универсальных (или близких к универсальным) трансфертов в большинстве стран с формирующимся рынком и развивающихся стран потребуются значительные инвестиции в универсальные реестры граждан, интегрированные социально-экономические и налоговые базы данных, системы электронных трансфертов и обеспечение расширенного доступа к финансовым услугам⁷.

В случае стран, в которых существуют действенные адресные программы, сосредоточенные на сокращении бедности, а также бюджетное пространство, универсальные (или близкие к универсальным) пособия помогают расширить поддержку доходов домашних хозяйств помимо уязвимых домашних хозяйств и стимулировать совокупный спрос. Эти меры должны носить временный характер и быть отменены, когда кризис пройдет и уменьшится необходимость поддерживать группы с более высоким доходом и совокупный спрос. В некоторых развитых странах введены единовременные универсальные (или близкие к универсальным) денежные трансферты дополнительно к существующей системе социальных пособий (*Гонконг, Сингапур и США*).

После того как кризис завершится, следует укреплять меры политики по активизации рабочей силы, в том числе программы активного рынка труда (ПАРТ). Меры по преодолению кризиса, такие как социальное дистанцирование, и необходимость оперативно задействовать оказание поддержки ведут к смягчению предъявляемых условий по пособиям (например, требований относительно поиска работы и

⁷ См. сопроводительные записки “Reaching Households in Emerging and Developing Economies: Citizen ID, Socioeconomic Data, and Digital Delivery” и “Managing the Impact on Households: Assessing Universal Transfers (UT)”.

прохождения подготовки в случае пособий по безработице) и ограниченному применению ПАРТ (например, содействия в поиске работы, подготовки кадров и общественных работ). Однако, когда меры по преодолению кризиса будут смягчены и потребности в поддержке доходов уменьшатся, следует восстановить предъявляемые условия для получения пособий и вновь ввести ПАРТ с целью ускорить возвращение к трудовой деятельности:

- В развитых странах, в которых соответствующим образом функционирует рынок труда и административный потенциал является высоким, меры политики по активизации рабочей силы могут служить полезным инструментом повышения уровня занятости и создавать сильный стимул к быстрому возвращению к трудовой деятельности вместо получения щедрых пособий. Однако меры политики по активизации рабочей силы, скорее всего, успешно повысят уровень занятости только в случае адресного охвата ими конкретных групп.
- В странах с формирующимся рынком и развивающихся странах определенную роль могут играть общественные работы, поскольку другие типы ПАРТ часто отсутствуют. При отсутствии доступа к пособиям по безработице и подготовке кадров общественные работы могут служить источником дохода и опыта работы для работников с низким доходом, особенно уязвимых и малоимущих работников (*Китай, Филиппины и Эстония*). Могут существовать возможности, которые можно адресно охватить общественными работами после пандемии, обеспечив сокращение бедности благодаря рабочим местам в сферах экологии, таких как лесовосстановление, охрана почв и водных ресурсов, противопаводковая защита.

На Филиппинах правительство уже ввело общественные работы для работников неформального сектора, временно лишившихся средств к существованию из-за расширенного карантина этого сообщества. Участие в программе временной занятости ограничивается 10 днями работы, связанной с дезинфекцией/санитарной обработкой своих домов и их непосредственных окрестностей. Бенефициары проходят ориентацию по вопросам безопасности и здоровья, получают оплату в размере 100 процентов наиболее высокой преобладающей минимальной заработной платы и страхуются в форме группового микрострахования. Кроме того, временно перемещенным работникам предлагаются бесплатные курсы по программам подготовки кадров в онлайн-режиме.

В Китае меры по активизации рабочей силы включают: (i) координацию профильных министерств и между регионами, направляющими и принимающими мигрантов с целью предоставления услуг перевозок и трудоустройства для оказания содействия возвращению к трудовой деятельности; (ii) расширенное использование фондов страхования по безработице для обеспечения занятости в государственном секторе, а также предоставления услуг обучения и подготовки кадров в онлайн-режиме;

(iii) расширение набора кадров в онлайн-режиме, предоставление рекомендаций относительно трудоустройства в онлайн-режиме и отсрочка очных собеседований с целью оказать содействие выпускникам колледжей в поиске работы.

Эстония предлагает консультации и посредничество по вопросам поиска работы в режиме онлайн.

Таблица 1. Ответные меры политики в области расходов в связи со вспышкой COVID-19

Меры	Адресно охватываемый контингент	Метод адресного охвата	Построение льготы	Страны/регионы
Поддержка предприятий				
Кредиты, гарантии и вливание капитала	Серьезно пострадавшие предприятия	Финансовые условия, такие как снижение уровня продаж	н.д.	Нью-Йорк
		Адресный охват на основе секторов	н.д.	Аргентина, Армения, Индонезия, Россия, США
		Адресный охват на основе местонахождения	н.д.	Италия
		Непосредственно МСП или институты, работающие с МСП	н.д.	Австралия, Аргентина, Испания, Италия, США
		Местные органы управления и местные общественные организации	н.д.	США
Отсрочка платежей, таких как оплата коммунальных услуг, арендная плата или налоги	Серьезно пострадавшие предприятия	Адресный охват на основе секторов	н.д.	Венесуэла, Индонезия
		МСП	н.д.	Испания, Франция
Сохранение связей в сфере занятости				
Субсидии на заработную плату	Работники, сталкивающиеся с увольнениями или сокращением продолжительности рабочего времени	Работники, заработная плата которых ниже определенного уровня	Частичное покрытие совокупной заработной платы до того или иного верхнего предела	Австрия, Сингапур, Франция
	Работники, сталкивающиеся с увольнениями или сокращением продолжительности рабочего времени	Обычно адресный охват определенных компаний или работников с целью удержать бюджетные издержки на низком уровне	Частичное покрытие совокупной заработной платы до того или иного верхнего предела	Бангладеш, Дания, Ирландия, Китай, Соединенное Королевство, США, Эстония
Ограничения относительно занятости и заработной платы	Работники, сталкивающиеся с увольнениями или сокращением продолжительности рабочего времени	Универсальные	Приостановка увольнений	Италия
		Работники предприятий, получающих государственную поддержку	Поддержание определенного уровня занятости	США
Поддержка домашних хозяйств, в том числе безработных лиц				
Увеличение масштаба существующих программ, в частности, денежных трансфертов, продовольственной помощи и страхования по безработице	Уязвимые домашние хозяйства	Сохранение существующих критериев права на получение поддержки	Увеличение размера льгот	Австралия, Аргентина, Гонконг, Индия, США, Таиланд, Филиппины
			Увеличение сроков действия льгот	Греция, США
		Расширение права на получение поддержки	н.д.	Бразилия, Египет, Индонезия, Ирландия, Китай, Колумбия, США
		Смягчение требований или процедур в отношении права на получение поддержки	н.д.	Болгария, Испания, США, Филиппины
Новые программы для оказания поддержки наиболее уязвимым лицам	Уязвимые домашние хозяйства	Пожилые люди или семьи с детьми	н.д.	Боливия, Индия, Испания, Сингапур,
		Субсидии на важнейшие товары и услуги, адресные	Освобождение от платы или сниженные цены	Бельгия (коммунальные услуги)

		Субсидии на важнейшие товары и услуги, универсальные	Освобождение от платы или сниженные цены	Индонезия (электроэнергия), Иордания (хлеб)
		Работники по медицинским показаниям или семейным обстоятельствам	Оплачиваемый отпуск по болезни или семейным обстоятельствам	Германия, США, Южная Корея
		Местные органы управления и местные общественные организации или базы данных, которые ведут различные организации	н.д.	Австрия, Египет, Непал, Перу, Руанда
Новые универсальные или близкие к универсальным денежные трансферты в качестве основных программ	Уязвимые домашние хозяйства	Универсальный реестр или системы налоговых льгот	Не являются практически осуществимыми при наличии достаточной поддержки уязвимых лиц при разумных бюджетных издержках	н.д.
Новые универсальные или близкие к универсальным денежные трансферты в качестве дополнительных программ	Все домашние хозяйства (в некоторых случаях не охватываются только самые богатые домашние хозяйства)	Универсальный реестр или системы налоговых льгот	Единовременные денежные трансферты	Гонконг, Сингапур, США