

Отчеты и рекомендации ОЭСР в связи с пандемией коронавируса

Обзор за 29 мая - 4 июня 2020



Координация политик для лечения и вакцинации от COVID

29 мая 2020 г. ОЭСР выпустила отчет [«Лечение и вакцинация от COVID-19: необходимость координации политик в сфере исследований и разработок, изготовления и обеспечения доступности»](#).

В отчете отмечается, что по оптимистичным оценкам, разработка действенной вакцины против COVID-19 займет не менее 12–18 месяцев при условии, что один из препаратов, в настоящее время проходящих клинические испытания, окажется успешным.

До настоящего времени меры стран были сосредоточены в основном на содействии исследованиям и разработке вакцин на ранней стадии.

Вместе с тем, самих по себе научных достижений недостаточно.

ОЭСР подчеркивает, чтобы положить конец пандемии, **системы здравоохранения должны вакцинировать от 50 до 75% населения мира**, что требует наращивания производственного потенциала, обеспечения доступности новой вакцины, решения вопроса о том,

кто должен получить доступ к вакцине в первую очередь, и планирования масштабных кампаний по вакцинации.

В настоящее время лишь некоторые страны сфокусированы на наращивании такого потенциала, при этом меры не координируются между странами.

Необходимо применение юридически обязывающих инструментов, таких как предварительные рыночные обязательства, в рамках которых могли бы приниматься обязательства по выкупу вакцин, произведенных в будущем.

Такие обязательства необходимы для обеспечения дополнительных стимулов для завершения исследований и обеспечения доступности вакцины.

ОЭСР отмечает, что механизмы стимулирования (например, исследовательские гранты) стимулируют сами исследования, но не получение конкретного результата.

Поэтому необходимы также механизмы, в рамках которых **вознаграждение предусмотрено за получение**

подходящих исследовательских результатов.

Такие механизмы помогут обеспечить определенность в вопросах инвестирования и создадут стимулы для частных инвесторов участвовать в «исследовательских гонках», а также наращивать производственные и логистические мощности.

Кроме того, необходимо **сотрудничество между государствами для прогнозирования спроса и планирования** необходимого потенциала для производства достаточного количества будущей вакцины.

Государства должны обеспечить общедоступность будущей вакцины и

эффективных методов лечения. Для этого необходимо заранее договориться **о правилах в отношении интеллектуальной собственности и закупок**, чтобы избежать конфликтов, роста цен и, как следствие, снижения доступности вакцин и терапии.

ОЭСР подчеркивает, что государственное финансирование должно быть направлено на повышение доступности данных благ.

Государства должны договориться о том, как распределять дефицитную продукцию между собой с учетом потребностей разных стран.

Роль экспортно-кредитных агентств (ЭКА)

Кризис, связанный с COVID-19, оказал существенное влияние на доступ к торговому финансированию.

ОЭСР приводит первые оценки ситуации в отчете «[Торговое финансирование во времена кризиса: ответы экспортно-кредитных агентств \(ЭКА\)](#)».

Поскольку коммерческие кредиторы ощущают повышенный риск и

испытывают сложности с ликвидностью, они могут сократить свою активность на рынке, тем самым влияя на доступность торгового финансирования, в первую очередь краткосрочного.

Международная торговая палата (ИТС) отмечает, что **дефицит торгового финансирования может сдерживать восстановление экономики**, препятствуя усилиям компаний возобновить экспорт.

Правительства стран ОЭСР обращаются к своим ЭКА с просьбой восполнить пробелы в финансировании, как они сделали это в ответ на финансовый кризис 2008-2009 гг.

Тогда, пытаясь избежать рисков сокращения торгового финансирования для реальной экономики, страны G20 согласилась обеспечить поддержку для финансирования торговли в размере 250 млрд. долл. США в 2009 и 2010 гг.

Опрос, проведенный ОЭСР, показал, что ЭКА быстро среагировали на кризис и приняли ряд мер, направленных на преодоление финансовых проблем у участников внешнеэкономической деятельности (ВЭД).

В частности, ЭКА предлагают расширение программ оборотного капитала, введение новых возможностей для поддержки экспорта и обеспечение большей гибкости в условиях государственной поддержки.

Меры, направленные **на повышение гибкости условий поддержки экспорта**, были наиболее широко распространены в странах ОЭСР.

Хотя многие из этих мер ориентированы на уже совершенные операции (**отсрочки по срокам, гибкие возможности, связанные с политикой претензий и выплатами**), некоторые также направлены на потенциальные

новые операции (**увеличение объемов экспортного покрытия, гибкие возможности авансового платежа**).

Меры, направленные на увеличение доступности финансирования оборотного капитала, также очень популярны среди ЭКА.

Ответы на опрос показывают, что ЭКА сосредоточили усилия на экспортерах из числа малых и средних предприятий, которые особенно уязвимы в условиях кризиса.

Это включает меры по обеспечению доступности финансирования оборотного капитала, чтобы позволить экспортерам покрывать расходы в отношении ресурсов, необходимых для производства продукции на экспорт, а также торговое финансирование для зарубежных покупателей.

Хотя большинство мер не было направлено на конкретный сектор, несколько ЭКА заявили, что они рассматривают целевые меры по оказанию помощи секторам, которые пострадали сильнее всего: авиастроение и производство круизных лайнеров.

Роль независимых фискальных институтов

22 мая 2020 г. ОЭСР опубликовала обновленный отчет [о роли независимых фискальных институтов \(НФИ\) в условиях кризиса COVID-19](#).

Под такими институтами понимаются независимые парламентские бюджетные агентства и фискальные советы.

В странах ОЭСР такие институты создавались для того, чтобы осуществлять независимый анализ фискальных политик и их результатов, стимулировать фискальную прозрачность и устойчивость государственного финансирования.

ОЭСР выделяет **четыре основных типа мер, которые независимые фискальные институты** принимают в период реагирования и снижения негативного воздействия пандемии (так называемой «фазы спасения»):

1. **Обеспечение быстрого анализа экономического и / или бюджетного воздействия пандемии**, в т.ч. самостоятельные брифинги; ответы на запросы комитетов и регуляторов; экономические и фискальные прогнозы в режиме реального времени; анализ

экономического и налогового сценария и др.

2. **Мониторинг реализации положений об освобождении от ответственности** в рамках перехода правительств к приостановлению действия фискальных правил в ответ на пандемию.

3. Оценка чрезвычайного регулирования либо по официальному запросу со стороны регуляторов, либо по собственной инициативе, в рамках **самостоятельной проверки официальных данных**.

4. **Повышение прозрачности и ответственности за чрезвычайные процедуры**, которые правительства и законодательные органы могли ввести для ускорения реагирования на кризис.

На стадии восстановления после пандемии страны «вступают на неизведанные территории», пытаются реагировать на кризис COVID-19.

То же самое можно сказать о мерах фискального контроля, многие из которых были приняты в результате финансового кризиса.

Инициативы НФИ показывают, что подавляющее большинство стран смогло оперативно принять значимые ответные меры.

ОЭСР будет продолжать следить за ролью и реакцией НФИ и обмениваться опытом, в т.ч. на фазе восстановления.

В будущем НФИ будут играть решающую роль в обсуждении

экономических и фискальных политик, выявлении новых уязвимых мест и рисков для государственных финансов, а также в оказании помощи правительствам и парламентам в их усилиях по поддержанию устойчивости государственных финансов.

Надзор в сфере пенсионного обеспечения

26 мая 2020 г. [Международная организация пенсионных надзорных органов](#) (IOPS; Банк России является участником), созданная в 2004 г. по совместной инициативе ОЭСР и Международной сети органов пенсионного регулирования, опубликовала заявление по мерам надзорных органов в сфере пенсионного обеспечения по смягчению последствий кризиса COVID-19.

Таковыми органами был принят ряд мер, направленных на защиту интересов участников и бенефициаров частных пенсионных схем и фондов, на поддержание непрерывности их экономической деятельности, а также на обеспечение финансовой

состоятельности частных пенсионных систем в текущих условиях.

В заявлении IOPS также отмечается необходимость **принимать во внимание долгосрочные интересы получателей пенсии.**

IOPS предостерегает от принятия мер, которые могут привести к существенному ухудшению их пенсионных результатов, а также рекомендует ограничить меры по ранней выдаче пенсионных накоплений, обеспечить временный характер таких мер и их пропорциональность потребностям получателей, особенно из наиболее уязвимых групп.

Кроме того, IOPS отмечает, что надзорным органам в сфере пенсионного обеспечения необходимо:

- обеспечивать **заблаговременное реагирование поднадзорных организаций на риски**, возникающие в результате кризиса COVID-19, в том числе в части реализаций адекватных планов на случаи непредвиденных обстоятельств и в части принятия мер по снижению потерь и уменьшению негативных последствий для получателей пенсий;
- сохранять строгий **надзора за частными пенсионными соглашениями** и осуществлять постоянный **мониторинг действий**, предпринимаемых поднадзорными организациями;

- реализовать **антициклические политики** с целью как можно больше способствовать стабилизации и восстановлению экономики;
- **координировать частные и государственные меры** в пенсионной политике;
- совместно с поднадзорными организациями создавать **механизмы операционной защиты в связи с COVID-19**, в том числе принимать адекватные меры по защите заинтересованных сторон от злоупотреблений в отношении финансовых потребителей и по повышению финансовой грамотности получателей пенсий.

Меры в связи с открытием школ

2 июня 2020 г. ОЭСР опубликовала [отчет, посвященный вопросам нарушения в системах образования вследствие пандемии COVID-19](#). ОЭСР было проведено исследование устойчивости и гибкости систем школьного образования в условиях пандемии в 59 странах, в том числе в России.

По результатам исследования ОЭСР приходит к выводу, что обучение, которое имело место в период, когда школы были закрыты, в лучшем случае является лишь частью того, что ученики получили бы в школе.

В этом смысле период удаленного обучения показал множество преимуществ, которые учащиеся получают благодаря возможности регулярно посещать школу и учиться в тесном контакте со своими учителями и сверстниками, а также с полным доступом к широкому спектру услуг, которые предоставляют школы, включая питание, психологическую и медицинскую поддержку.

Необходимо развивать инновационный потенциал, показанный в рамках мер по поддержанию непрерывности образования, с целью повышения

качества образования в условиях жесткой ограниченности бюджета.

Отставание в освоении образовательных программ, если его не исправить, нанесет экономический ущерб обществу в виде снижения производительности и роста.

В качестве приблизительного ориентира, **потерянный учебный год можно считать равносильным потере от 7% до 10% дохода на протяжении жизни**. К этому добавляются экономические выгоды для семей: вновь открытые школы позволят родителям вернуться на работу.

Данные предыдущих эпидемий показывают, что **закрытие школ может предотвратить до 15% инфекций**.

Несмотря на то, что эта доля является скромной по сравнению с другими мерами государственной политики (например, социальное дистанцирование на рабочем месте может сократить передачу на 73%, изоляция в случае заражения – примерно на 45% и установление карантина в отношении семей – на 40%), ей нельзя пренебрегать.

Требуется устойчивая и эффективная координация между органами

образования и здравоохранения на разных уровнях правительства.

Многие респонденты в рамках исследования указали, что повторное открытие школ планируется поэтапно, начиная с районов с самыми низкими показателями распространяемости вируса и с самым низким локализованным риском. Можно предпринять несколько шагов для управления рисками.

Так, важно разработать четкие **протоколы о физическом дистанцировании**, в т.ч. о запрете действий, требующих больших собраний, например, в начале и конце учебного дня, во время приема пищи и др.

Не менее важны **протоколы и практика гигиены**, в т.ч. мытье рук, использование защитного оборудования, процедуры обеззараживания помещений и безопасные методы приготовления пищи.

Это также важно для защиты учителей, административного персонала, учащихся и членов их семей, которые находятся в зоне высокого риска из-за с возраста или сопутствующих заболеваний.

Правительствам и ассоциациям учителей также необходимо пересмотреть политику в отношении

персонала и посещаемости, чтобы учесть пропуски, связанные со здоровьем, и поддержать дистанционное и смешанное обучение.

Центральное значение здесь имеют **инвестиции в образование**. Руководители школ должны обладать способностями и подготовкой для установления процедур в случае недомогания учащихся или сотрудников, а также для частичного или полного закрытия школ, когда это необходимо.

Они должны иметь возможность проводить оценки рисков для учителей и других сотрудников и принимать соответствующие меры для их поддержки.

Эффективное руководство и процедуры необходимы для мониторинга состояния здоровья студентов и персонала, поддержания регулярных контактов с местными органами здравоохранения и обновления планов действий в чрезвычайных ситуациях.

Например, когда учащиеся входят в помещение, необходимо измерять их температуру; зараженных учащихся следует изолировать и предоставить им помощь со стороны медицинского персонала.

Корпоративное управление

28 мая 2020 г. ОЭСР представила [обзор некоторых мер корпоративного управления и рынков капитала](#), которые были приняты 37 юрисдикциями в ответ на экономический кризис, вызванный вспышкой COVID-19.

В условиях пандемии некоторые нормативно-правовые требования, такие как организация собраний акционеров и предоставление проверенных финансовых отчетов, по-прежнему актуальны для инвесторов, но трудно осуществимы.

Страны ОЭСР предприняли меры для корректировки определенных нормативных требований в области корпоративного управления.

В основном меры направлены на регулирование 3 основных вопросов: проведение ежегодных общих собраний; банкротство; требования к раскрытию информации. Также в обзоре рассматриваются меры, связанные с функционированием фондового рынка.

1) Ежегодные собрания акционеров.

Обычно компании, в которых финансовый год заканчивается 31 декабря, проводят общее собрание акционеров в I или II квартале.

Ограничительные меры, введенные в связи с распространением COVID-19, повлияли на **возможность проведения собраний акционеров**.

Самый распространенный способ решения данной проблемы – **продление сроков проведения общего собрания акционеров**. Такие меры были предприняты в Австрии, Индонезии, Италии, Нидерландах, Португалии, России, Сингапуре, Испании и Великобритании.

Другим способом решения данной проблемы является временное разрешение компаниям **проводить собрания дистанционно** (например, Австрии, Чехия, Италия, Польша, Испания и Великобритания).

В Латвии в Закон о компаниях были внесены поправки, позволяющие акционерам дистанционно участвовать в общем собрании. Изменения применяются в отношении частных компаний с ограниченной ответственностью и обществ с ограниченной ответственностью.

2) Банкротство.

В ряде стран временно не действует требование к компаниям **об**

обязательной подаче заявления о банкротстве. Кроме того, в некоторых странах была приостановлена возможность подачи заявления о несостоятельности в период пандемии (Австрия, Чехия, Германия, Италия и др.).

В Италии Закон-Декрет № 23/2020 «Decreto Liquidità» предусматривает недопустимость всех заявлений на объявление о несостоятельности или банкротстве, поданных в период с 9 марта по 30 июня 2020 г.

Кроме того, Декрет предусматривает дополнительные меры для поддержки ликвидности фирм, включая государственную гарантию финансирования до 31 декабря 2020 г. Такая гарантия может быть предоставлена компаниям разного размера при условии соблюдения некоторых условий, среди которых, запрет выплаты дивидендов или выкупа акций в 2020 г.

3) Раскрытие информации.

Многие страны **продлили срок подачи финансовой отчетности** (Нидерланды, Франция, Чили и др.).

Управление по ценным бумагам Израиля продлило сроки предоставления отчетности, а также подчеркнуло необходимость раскрытия информации компаниями, наиболее пострадавшими из-за последствий кризиса COVID-19.

Таким образом обеспечивается **предоставление инвесторам точной и своевременной информации о последствиях пандемии COVID-19** для отчитывающихся компаний.

Принимаются и другие ответные меры в области корпоративного управления. Например, крупные французские компании, которые получили финансовую помощь от правительства, не могут ни распределять дивиденды, ни выкупать их акции в 2020 г.

Италия повысила требования о раскрытии информации о правах собственности на компании, листингуемые на бирже, и проверку приобретения неевропейскими инвесторами компаний, которые считаются стратегическими.

Политики «зелёного» восстановления для выхода из кризиса

В мае 2020 г. ОЭСР выпустила публикацию [«Какая политика направлена на экологизацию антикризисного реагирования и восстановление экономики? Уроки, извлеченные из предыдущих мер зеленого стимулирования и последствия для кризиса COVID-19»](#).

Безусловно, любые экологические меры способствуют снижению вреда, однако насколько такие меры способны восстанавливать экономику после кризиса?

ОЭСР отмечает необходимость согласованного и осмотрительного планирования пакетов мер по стимулированию бюджетной сферы с учетом необходимости снижения вреда и поддержки окружающей среды через применение зеленых стимулов.

Зеленые стимулы – это применение политики и мер по стимулированию краткосрочной экономической активности при одновременном сохранении, защите и повышении качества окружающей среды и

природных ресурсов как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе.

Включение экологических аспектов в бюджетное стимулирование позволяет правительствам добиваться прогресса в достижении долгосрочных экологических целей, таких как переход к низкоуглеродной и ресурсоэффективной экономике, а также стимулировать экономическую активность в более краткосрочной перспективе.

Однако ОЭСР пытается анализировать зеленые меры не просто с точки зрения экологической эффективности, но и с точки зрения создания рабочих мест и оправданности объема средств, выделенных для реализации зеленых мер, особенно в ситуации устранения последствий кризиса.

ОЭСР говорит о следующих уроках из применения зеленых мер в программах восстановления экономики в период финансового кризиса 2007 -2008 гг.,

которые будут полезны для ликвидации последствий COVID-19:

1) Следует оценивать эффект от каждой зеленой меры или программы.

Правительствам следует определить четкие политические цели и встроить механизмы оценки *ex ante* и *ex post* в рамках мер зеленого стимулирования для COVID-19. Это позволит оценивать и контролировать воздействие мер, обмениваться опытом и практиками для создания общей методологии создания зеленых мер в период или после кризиса.

2) Зеленые меры могут работать на достижение **краткосрочных задач экономического стимулирования**, в частности, по созданию рабочих мест, сокращению углекислого газа (CO₂).

3) Правильная разработка мер зеленого стимулирования имеет решающее значение.

Некоторые стимулирующие программы, например, по утилизации старых автомобилей, сокращали неэкономичные транспортные средства, но поощряли покупку автомобилей, которые выделяют больше вредных веществ.

ОЭСР выделяет 3 фазы реагирования на кризис: первая (период пандемии или кризиса), вторая (первые краткосрочные меры для ликвидации последствий кризиса) и третья (восстановление экономики).

Некоторые зеленые меры становятся актуальными только в рамках стимулирующих мер на этапе восстановления экономики, тогда как на первых двух фазах должны преобладать меры по общественному здравоохранению, занятости, которые не должны наносить ущерб экологии.

Любой **отказ от экологических мер на первых двух фазах борьбы с кризисом не должен усугублять ущерб окружающей среде**, например, отказ от экологических требований к строительным проектам.

На третьей фазе восстановления экономики многие проблемы могут решаться за счет мер по охране окружающей среды.

Например, приоритетной задачей может стать снижение загрязнения воздуха для поддержания общественного здравоохранения путем внедрения в пакет мер различных экологических стимулов. Кроме того, COVID-19 может оказывать более долгосрочное воздействие на социальные предпочтения, что, в свою

очередь, может потенциально снизить общественную приемлемость некоторых зеленых мер.

Например, общество может быть более заинтересованно не в расширении транспортной системы, а в создании систем мягкой мобильности и благоустройства пешей среды, таких как массовый транзит, и одновременно повысить спрос на другие, такие как

инфраструктура для мягкой мобильности.

Поэтому любые экологические меры стимулирования должны учитывать возможный социальный, экономический и экологический эффект, а также тенденции развития общества.

