DOI: 10.31249/rsm/2022.02.03

Ж. Веркёй

ГЛОБАЛЬНЫЙ ПАНДЕМИЧЕСКИЙ КРИЗИС: ВОЗМОЖНОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ

Аннотация. *В статье рассматриваются экономические и институциональные последствия пандемии COVID-19. В условиях пандемии государство становилось главным актором, принимавшим решения в экономической и социальной области. Во многих странах экономика была заморожена. Наиболее влиятельные экономические акторы – банки и корпорации были вынуждены подчиниться государственным решениям, а государство оказывало им помощь. Чтобы не допустить резкого обеднения населения и поддержать платежеспособный спрос, многие государства разработали меры, направленные на оказание социальной поддержки граждан. Государство формулировало принципы санитарной политики, принимая решение о введении режима самоизоляции, всеобщей вакцинации или тестирования населения. В мире сложились две стратегии санитарной политики. В странах Восточной Азии был принят принцип «нулевой толерантности к коронавирусу»: города, регионы, страны в случае обнаружения инфекции полностью закрывались, вводился жесткий карантин. В европейских странах преимущественно действовали социальные ограничения, ставка была сделана на всеобщую вакцинацию населения. Слабость первой стратегии состояла в том, что она была малоэффективна в условиях появления новых штаммов вируса, тогда как вторая стратегия приводила к высокой смертности и перегрузке медицинских учреждений. Пандемия имела серьезные экономические последствия, были разорваны цепочки стоимости, нарушены международные поставки. Вопрос, удастся ли восстановить экономические структуры допандемийного периода, пока остается открытым. Однако одно очевидно: поскольку пандемия носит глобальный характер, выход из нее может быть найден лишь на глобальном уровне.*

Ключевые слова: *пандемия COVID-19; государство; экономика; социальная политика; регулирование; кризис; санитарная политика.*

Веркёй Жюльен – доктор экономических наук, профессор экономики, вице-президент Национального института восточных языков и цивилизаций (INALCO). Франция, Париж.
E-mail: julien.vercueil@inalco.fr
Scopus Author ID: 36712657200

Vercueil J. **Global pandemic crisis: regulatory opportunities**

Abstract. *The article examines the economic and institutional consequences of the COVID-19 pandemic. State became the main decision-making actor in the economic and social fields. In many countries, the economy was frozen. The most influential economic actors, banks and corporations, were forced to submit to government decisions. In turn, the state provided them with assistance. In order to prevent a sharp impoverishment of the population and to support solvent demand in their countries, many states developed measures aimed at providing social support to citizens. The state formulated a sanitary policy, introducing a self-isolation regime, as well as universal vaccination or testing of the population. There are two strategies of sanitary policy in the world. In the countries of East Asia, a strategy of «zero tolerance to coronavirus» was adopted: in case of infection, cities, regions and countries were completely closed and strict quarantine was introduced. European countries mainly favored social restrictions, counting on universal vaccination of the population. The weakness of the first strategy was that it was ineffective with the emergence of new strains of the virus, while the second strategy led to high mortality and an overload of medical institutions. The pandemic had serious economic consequences, with value chains broken and international supplies disrupted. The question of whether it will be possible to restore the economic structures of the pre-pandemic period remains open. However, one thing is clear: since the pandemic is global in nature, a way out of it can only be found at the global level.*

Keywords: *COVID-19 pandemic; state; economy; social policy; regulation; crisis; sanitary policy.*

Julien Vercueil – Ph.D., Professor of Economics, Vice-president of National Institute of Eastern Languages and Civilizations (INALCO). France, Paris.
E-mail: julien.vercueil@inalco.fr
Scopus Author ID: 36712657200

Введение

Нынешний кризис, вызванный пандемией, является глобальным. Он разрушает географические, временны́е и концептуальные границы, до сих пор казавшиеся устойчивыми. Этот кризис играет роль «черного лебедя» в том значении, какое придавал ему писатель и исследователь инженерии рисков Н.Н. Талеб (Университет Нью-Йорка) [Taleb 2012]. Мировые пандемии уже случались, и многие прогнозы давно допускают сценарий некой пандемии, дезорганизующей экономику и общество. Пандемический кризис, охарактеризованный как «кризис, не имеющий аналогов» [World Economic Outlook 2020], таким образом является событием, которое можно было теоретически предвидеть, но которое не оценивалось властями как реальная перспектива со

всеми вытекающими из нее последствиями для политики и экономики. Первая часть настоящей статьи посвящена уникальности данного явления.

Масштабы кризиса ставят вопрос о его регулировании. Нас интересовало, какими возможностями располагают коллективные акторы, как частные (предприятия, неправительственные организации), так и государственные (государства, местные органы власти, международные организации), чтобы отреагировать на кризис и скорректировать последствия, вызванные резким изменением прежнего курса развития. Этот вопрос анализируется во второй части статьи. Вопрос регулирования не сводится лишь к способности людей, организаций, общества противостоять внешним ударам. Регулирование также зависит от логики «поиска пути» («path shaping») [Koleva 2008], с помощью которой акторы пытаются адаптироваться к возникшим в результате кризиса затруднениям с тем, чтобы выработать коллективные ответы, позволяющие вернуться к стабильному режиму функционирования.

Кризис произошел в мировой экономике в тот момент, когда еще не были преодолены последствия предыдущего международного финансового кризиса 2007–2008 гг., пусть даже многие макроэкономические показатели и превысили докризисный уровень. Кроме того диспропорции, ставшие причиной первого кризиса, в частности доминирование финансовой системы над всей остальной экономикой, так и не были исправлены принятыми в последующие годы политическими решениями. Это подразумевает, что роль государства, являющегося практически повсеместно основным регулятором настоящего кризиса, будет поставлена под сомнение по мере выхода из него, о чем будет сказано в третьей части статьи. Подобная перспектива сохраняет уязвимость национальных программ выхода из кризиса по отношению к международным рынкам капитала, что может ограничить эффективность этих программ во многих странах с быстро развивающейся экономикой, а также в обремененных долгами развитых странах.

1. Пандемия COVID-19 – глобальный «черный лебедь»

Превентивные меры в сфере санитарной политики существенно варьируются в зависимости от страны и эпохи, однако особенностью глобального кризиса является то, что он, как правило, находится за пределами прогностических возможностей участников политического процесса. В борьбе с пандемией Франции пришлось столкнуться с нехваткой медицинских масок, случившейся из-за сокращения стратегического запаса в 1 млрд масок, накопленного предыдущими администрациями. Это произошло несмотря на неоднократные предупреждения Министерства здравоохранения. Высший совет по вопросам общественного здравоохранения сравнивал инвестиции в

запасы масок с расходами на страховку, «приобретая которую, люди надеются, никогда ею не воспользоваться. Расходы на нее не могут быть отнесены к излишним расходам» [Lhomme, Davet 2020]. Размышления Н.Н. Талеба о «черных лебедях» относятся к страховым механизмам. Неподготовленность к пандемии являет собой контраст с уже превратившимися в рутинные тренировочными учениями в борьбе с другими возможными бедствиями (пожарами, землетрясениями, ядерной катастрофой и с некоторого времени терроризмом), которые проводятся в большинстве стран. Превращение этих организационных и логистических мероприятий в категорию регулярных и рутинных придает им характер безотлагательности и бóльшей эффективности. К такого рода действиям, которые проводятся в ситуации полной неопределенности и были изучены в экономике, политической науке и дипломатии в рамках теории игр [Schelling 1960], можно отнести военные учения.

Пандемия является «черным лебедем» еще и потому, что носит всемирный характер. С интервалом в несколько недель кризис затронул все страны мира. Власти были вынуждены приспосабливать принимаемые меры к имеющимся в их странах средствам и инфраструктуре с учетом скорости распространения пандемии. Им пришлось определять приоритеты государственной политики и искать компромисс между ее санитарными, социальными и экономическими составляющими. Поведение вируса исследователям становилось понятно постепенно, в ходе приобретения опыта и по мере его распространения. Это дало знания о способах лечения вирусного заболевания и мерах предупреждения его распространения. Если говорить о медицинских исследованиях, именно глобальный характер кризиса позволил провести небывалое количество научных исследований (см.: [Corvol 2021]), а также составить масштабные базы данных за счет применения мониторинга состояния и системы отслеживания больных [Bernelin, Desmoulin 2021]. С этой точки зрения кризис, связанный с пандемией, обострил дебаты о неприкосновенности частной сферы жизни и индивидуальной ответственности, показав, с одной стороны, опасность построения обществ, в которых перемещения и состояние здоровья людей становятся известны властям в режиме реального времени, и с другой – необходимость максимально быстро предупреждать население и медицинские власти о существовании опасности общественному здоровью. Подобно войне (метафора, часто используемая политиками при описании борьбы с пандемией) кризис, вызванный COVID-19, является глобальным, поскольку затрагивает повседневную жизнь каждого гражданина, каждой семьи, каждого предприятия. Он внедряется в личное пространство, занимает время каждого человека, вытесняет, по крайней мере временно, другие вопросы, нуждающиеся в обсуждении и решении, и требует к себе постоянного внимания.

Будучи глобальным кризисом, пандемия вновь поставила вопрос о будущем международных отношений. В условиях пандемии возобновились споры о международном сотрудничестве и солидарности в ситуации международного кризиса, о распределении ролей между частными и государственными (часто – национальными) мировыми акторами здравоохранения в области финансирования исследований, о важности доступа развивающихся стран и стран с быстро развивающейся экономикой к медицинским знаниям и аппаратуре для предотвращения и лечения заболеваний. Пандемия также остро поставила вопрос о перераспределении ресурсов в таких сферах, как цифровая экономика, производство медицинской продукции и медицинского оборудования, логистика, вышедших на первый план в связи с санитарным кризисом. Кризис вызвал к жизни как новых «победителей», так и «побежденных», к которым относятся сообщества и социальные категории, страдающие от социально-экономических и медицинских последствий санитарного кризиса.

Будучи глобальным кризисом, пандемия является эпизодом «созидательного разрушения» в мировом масштабе в том значении, которое придавал этому понятию Й. Шумпетер. Она ускоряет происходящие трансформации, ставит под сомнение необходимость существования некоторых уже ослабленных институтов, создавая новые институты, призванные заменить старые. Во многих странах авторитарные политические системы использовали пандемию, чтобы усилить репрессивные структуры и организовать контроль за населением, в то время как демократические режимы попытались сочетать уважение к личной свободе с заботой о сохранении жизней [Bizberg 2020]. В области экономики капитализм цифровых платформ, «основанный на эксплуатации информации во всех ее формах» [Boyer 2020], воспользовался изменением образа жизни, обусловленным пандемией, чтобы ускорить свое развитие, постепенно оттесняя прежние формы взаимодействия экономических акторов. Сторонники «возвращения государства» также получили новые аргументы [Transition Report 2020] в связи с возрождением, пусть и временным, мобилизационной экономики, вызванной санитарным кризисом и необходимостью его преодоления. Вероятность сценария распада международных отношений, о котором мы писали в 2015 г. [Vercueil 2015], возросла в связи с пандемией COVID-19 из-за обострения китайско-американского соперничества. Не будучи причиной кризиса международных отношений, напряженность между двумя странами тем не менее способствовало его усилению.

Следует, однако, отметить неоднозначность этих процессов: все они не являются необратимыми. На фоне основного кризиса наблюдаются тенденции, свидетельствующие о возврате к нормальному состоянию, поскольку любой кризис вызывает способность к возрождению.

2. Многомерность кризиса как фактор его глобальности

Глобальный характер кризиса связан с его способностью преодолевать границы. Преодоление коронавирусом межвидового экологического барьера стало возможным из-за увеличения контактов человеческих сообществ с традиционно удаленными от мест их обитания вирусными резервуарами. В результате роста населения, расширения его экономической и прочей деятельности давление на природную среду возросло, что повысило риск передачи инфекции. Пандемия является примером экологического многомерного кризиса в области санитарии, связанного с тем, что последствия человеческой деятельности исчерпали возможности экологического и климатического саморегулирования планеты [Diamond 2006].

Социальные контакты способствуют распространению пандемий. Перемещения и мобильность, являющиеся органической частью глобализации, стали основными причинами кризиса. Наиболее мобильные участники процесса глобализации стали основными переносчиками вируса на национальном и международном уровнях. Международные перемещения первыми были взяты под контроль, а затем закрыты в целях борьбы с эпидемией. Новый китайский шёлковый путь стал главным распространителем пандемии: из Уханя, являющегося промышленным, логистическим и коммерческим центром, пандемия перекинулась в связанные между собой крупные международные центры. Распространение вируса в мире происходило через международные аэропорты в направлении внутренних районов, подтверждая роль логистических узлов в мировых экономических сетях, наподобие той роли, которую играли порты в период коммерческого капитализма (Ф. Бродель). В Европе первыми оказались затронуты регионы, наиболее тесно связанные с китайской провинцией Ухань, в частности Ломбардия. Скорость, с которой распространялась пандемия, зависела от ряда факторов, среди которых стоит отметить организацию городского пространства, особенно плотную в регионе Бергамо и долине Валь-Сериана [Consolandi 2021]. Тот факт, что волны заражения следовали по основным коммуникационным путям, создавало дифференцированную по времени заболеваемость внутри страны, что было особенно заметно в странах с обширными территориями (Россия, Бразилия, Индия).

Санитарная политика, международное сотрудничество и политический консенсус

Вызванный пандемией COVID-19 кризис за короткое время поразил системы здравоохранения затронутых ею стран. Стремительно повысилась потребность в специализированных медицинских учреждениях по оказанию экстренной помощи, значительно превысившая имеющиеся возможности. В связи с этим потребовалось добавить к уже существующим новые ресурсы,

мобилизовав большое число медицинских учреждений, что ограничило возможности оказания помощи остальным пациентам. В результате пандемия спровоцировала двойную нагрузку на систему здравоохранения. С одной стороны, перегрузку испытывали учреждения специализированной помощи, ориентированные на лечение COVID-19, и их персонал[1], а с другой – дополнительную нагрузку ощущали другие медицинские организации, что влекло за собой риск недостаточного внимания к другим пациентам.

Для лечения, в первую очередь, необходимо было исследовать вирус, чтобы понять механизмы его функционирования и выявить эффективные методы борьбы с ним. Пандемия подвергла серьезному испытанию в режиме реального времени национальные и международные научно-исследовательские и прикладные учреждения, системы вакцинирования, виды медицинской помощи, оборудование, предназначенное для детекции и измерения, предупреждения и лечения. Первые научные прорывы в исследовании вируса и бесплатный доступ к результатам этих фундаментальных исследований в сочетании с производством вакцин частными фирмами, вызвавшим резкий скачок их биржевых котировок, поставили вопрос о приватизации выгоды от государственных исследований. В частности, подчеркивалась роль государства в финансировании исследований в области производства лекарственных препаратов [Sécurité sanitaire 2021]. Рассмотрение способов, позволяющих ускорить производство вакцин и лекарств для борьбы с пандемией в достаточных количествах, натолкнуло на размышления о том, в какой степени развито международное сотрудничество в области лекарственного обеспечения. Мальтузианский рефлекс, наблюдавшийся в большинстве стран в начале пандемии в том, что касается масок и других необходимых предметов, не сразу был преодолен[2]. В рамках Европейского союза сотрудничество в данной области было формально налажено лишь после долгих обсуждений[3]. В то время как

1. В начале пандемии недостаточная защищенность медицинского и вспомогательного персонала вызвала распространение эпидемии среди них и тем самым снизила возможности системы здравоохранения.

2. Автор употребляет этот термин по аналогии с понятием «мальтузианская ловушка» – «типичная для доиндустриальных обществ периодически повторяющаяся ситуация, в результате которой рост населения в конечном счете обгоняет рост производства продуктов питания, ограниченного плодородием почвы» (Википедия). Здесь, видимо, имеется в виду, что в начале эпидемии число нуждающихся в средствах защиты превышало имевшиеся на тот момент наличные возможности. – Прим. переводчика.

3. Commission decision of 18.6.2020 approving the agreement with Member States on procuring Covid-19 vaccines on behalf of the Member States and related procedures / European Commission. 2020. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/decision_approving_the_agreement_with_member_states_on_procuring_covid-19_vaccines_on_behalf_of_the_member_states_and_related_procedures.pdf (date of access: 02.02.2022).

страны с высоким уровнем доходов и уровнем доходов выше среднего использовали три четверти всех вакцин, производимых в мире, лишь менее 5% африканского населения получили доступ к полной схеме вакцинации на момент написания данной статьи. Несмотря на предложения Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) основные мировые экономические державы не разработали стратегию распространения средств вакцинации для развивающихся стран и стран с быстро развивающейся экономикой в масштабах, достаточных, чтобы препятствовать распространению пандемии.

Санитарная политика, проводимая властями, должна учитывать позицию населения в отношении санитарных мер. В обществах, где высок уровень недоверия граждан к властям, политические институты – уже и так находящиеся в затруднительном положении – сталкиваются с бóльшими сложностями, чтобы заставить граждан соблюдать санитарные рекомендации. Таким образом, разные политические режимы и степень доверия / недоверия в отношениях между обществом и властью являются одними из причин различий в последствиях пандемии, наблюдаемых в странах мира, как в области санитарии, так и в сфере экономики и политики [Bizberg 2020]. Неравномерный охват населения научным знанием порождает недоверие к мнению ученых. Представителям науки не всегда удается эффективно противостоять суждениям, отрицающим научные рекомендации. Недоверие к научному дискурсу, являющемуся фундаментом современного общества, отсылает нас не только к более или менее высокой научной культуре населения. Оно также связано со способностью политических институтов в момент тяжелого кризиса мобилизовать национальное сообщество. В тех политических системах, в которых общественный договор не действует, политический фактор может противостоять санитарным соображениям, даже если у руководства страны существует понимание важности борьбы с пандемией.

Экономическая и социальная политика и ее финансирование

Вначале пандемический кризис подействовал как депрессивный шок одновременно на предложение и спрос. В отношении предложения, закрытие границ, запрет путешествий, меры по самоизоляции занятых, работающих в неосновных секторах, вызвали резкое падение производства и нарушили международные цепочки поставок. В отношении спроса, кризис прежде всего затронул производственные инвестиции и спрос предприятий на промежуточные товары. Наибольшие риски касались спроса со стороны домохозяйств, поскольку многие люди (самозанятые, наемные работники наиболее затронутых ограничениями секторов) оказались в уязвимом положении из-за падения доходов, вызванного снижением трудовой активности. В странах с высоким уровнем доходов, где в потреблении домохозяйств высока доля

сферы услуг (досуг, туризм, посещение гостиниц и ресторанов), падение спроса обещало быть особенно существенным. Можно было также опасаться значительного роста накоплений на черный день из-за возросших тревог граждан по поводу будущего трудоустройства и заработка. Лишь спрос на онлайн-покупки, которые доставляются на дом, продолжил свой рост.

Чтобы предупредить падение спроса, правительства развернули активную политику социальных трансфертов, поощряя при этом занятых переключаться на дистанционные формы работы там, где это было возможно. Чаще всего использовались такие меры, как компенсация вынужденного отпуска, режим неполного рабочего времени, прямые выплаты наиболее уязвимым домохозяйствам. Эта политика была дополнена поддержкой банковской системы и предприятий (прямая помощь и отсрочка налоговых и социальных платежей)[4]. Хотя во многих странах социальная политика была достаточно эффективной и способствовала сдерживанию роста бедности, тем не менее число домохозяйств, оказавшихся в результате пандемии за чертой бедности, увеличилось за 2020 г., по предварительным оценкам Всемирного банка, на 97 млн человек [Gerszon Mahler et al 2021][5].

В развитых странах рост бедности был ограничен благодаря социальной политике. В результате сдерживание кризиса было перенесено на государственную финансовую систему: во всех странах вырос дефицит государственного бюджета и в большинстве случаев – размер государственного долга[6]. И все же в глобальном масштабе различия между странами усилились. Страны с надежной финансовой системой не сразу пострадали от возросшего бремени, и процентные ставки по гособлигациям остались низкими, в частности благодаря действиям Европейского центрального банка на вторичном рынке государственного долга. Зато у других стран, чьи государственные финансы уязвимы и подвержены волатильности капиталов, бюджетные возможности для маневра были более ограниченными. В наиболее сложных случаях роль спасательного круга сыграло соглашение с МВФ о резервном кредите, как это случилось, например, с Украиной [Ukraine: Request 2020].

Во время пандемии дилемма, стоящая перед властями, заключалась в несовместимости продолжительного режима самоизоляции с возобновлением

4. Информацию по политике экономического стимулирования по отдельным странам в ситуации кризиса, вызванного COVID-19, см. на сайте МВФ: https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19

5. Исследования Национального института статистики и экономических исследований (INSEE) показали, что в случае Франции принятые меры позволили сохранить уровень бедности на докризисном уровне, тогда как ВВП страны за 2020 г. существенно сократился (–7,8%).

6. В еврозоне государственный долг вырос на 17 пп ВВП.

экономического роста. Постепенно для ее решения были найдены способы благодаря набирающей темпы вакцинации, принятию профилактических мер и развитию ухода за больными. Однако полностью эта проблема остается нерешенной. Долгосрочная финансовая устойчивость многих стран, пострадавших от кризиса, возможна при сокращении государственного долга, что предполагает сочетание нескольких благоприятных факторов: динамичного экономического роста, постоянно низких или даже отрицательных реальных процентных ставок, осмотрительной бюджетной политики в том, что касается дефицита, и, по крайней мере частичного, принятия государственного долга денежно-кредитными органами, в сочетании с мониторингом инфляции цен на финансовые и недвижимые активы. В последнем случае денежно-кредитная политика рассматривается как основное оружие государственной политики, но она должна согласовываться с принципом политической независимости денежных институтов, как, например, в Европейском союзе [Saint-Martin 2020].

Потрясения эпохи глобализации: от разрывов к реорганизации

Меры, принятые для защиты общества от пандемии, вызвали сбои международных цепочек поставок. Последние были выстроены на основе моделей оптимизации международных потоков и стабильности транспортных издержек, позволяющих находить равновесие между затратами и сроками доставки. Распространение в мире цепочек стоимости основывалось на логике производства, в основе которой лежал принцип «точно в срок». Это ограничивало резервные запасы, которые считаются дорогостоящими. Промышленные слияния привели к сокращению количества поставщиков, а требования рентабельности в сфере оптимизации логистики – к уязвимости производственной системы в кризисных ситуациях. Они также вызвали возникновение узких мест, которые могут дать о себе знать на стадии возобновления производства.

Экономические последствия пандемии заставили радикально пересмотреть гипотезы, считавшиеся сторонниками экономической либерализации в высшей степени обоснованными. В частности, речь идет об определении критериев устойчивости и успешности. Филипп Дельмас [Delmas 1991] показал на примере Японии, что в некоторых случаях высокий уровень экономической эффективности достигается ценой высокой неустойчивости. Производственная эффективность, являющаяся целью специализации, чаще всего связывается еще со времен Адама Смита с экономическим ростом и экономией на масштабе. Считалось, что производство можно растянуть до спроса в мировом масштабе. Однако чрезмерная специализация подвергает производственную систему крайне высоким рискам из-за стратегических решений, при-

нимаемых каждым из ключевых партнеров (с технологической точки зрения или с точки зрения производственных мощностей). Кроме того специализированное предприятие обладает низкой способностью быстро и адекватно реагировать на нарушение спроса, вызванное радикальными инновациями или непредвиденными макроэкономическими сдвигами.

Как и в случае с японскими транснациональными корпорациями во время землетрясения 2011 г. [Canis 2011] чрезмерная специализация цепочек стоимости сыграла негативную роль во время кризиса, выявив слабую диверсифицированность источников поставок критически важных комплектующих [Javorcik 2020]. В сфере поставок медико-санитарного оборудования этот феномен был проиллюстрирован зависимостью большого числа западных стран от ситуации с пандемией в Китае, которая влекла за собой открытие или закрытие того или иного предприятия или той или иной границы. Преобладание поставок из Китая сыграло центральную роль в дезорганизации производства в мировых масштабах. Оживление экономики в 2021 г. не только не способствовало преодолению этих трудностей, но добавило к ним новые по мере возобновления роста спроса.

Исторический крах плановых экономик представляет другой пример рисков, связанных с чрезмерной специализацией в том случае, когда она не сопровождается экономическим ростом и не реагирует на меняющиеся спрос и ожидания потребителей. Специализация, установленная характерной для экономик советского типа системой централизованного планирования, вызвала спонтанное поведение со стороны производственных единиц, стремившихся компенсировать собственную уязвимость по отношению к другим звеньям в вертикальных цепочках стоимости [Kornai 1992]. Кроме того, когда советская система рухнула, затраты на реструктуризацию промышленности оказались тем больше, чем выше был уровень концентрации производства. Таким образом, внутри самой производственной системы существует множество компромиссов между *статической эффективностью*, понимаемой как способность снижать затраты для данного производства здесь и сейчас, и *динамической эффективностью*, предполагающей способность к обучению и инновационной деятельности и проецирующей высокую производительность на перспективу. Оценить по достоинству подход, основанный на динамической эффективности, означает реабилитировать традицию анализа, восходящую к критике Д.Ф. Листом англосаксонского либерализма, применительно к международным экономическим отношениям [List 1998 (1841)].

Сбои, вызванные разрывами в цепочках поставок, более всего сказались на сырьевом секторе, производстве промежуточных промышленных товаров и грузовых перевозках. На этапе послекарантинного восстановления экономики в этих секторах наблюдалось сочетание роста цен и дефицита, за которым иногда следовало падение цен, когда производство резко возобновлялось

или когда спрос возвращался к прежним темпам роста либо стабилизировался. Так обстояло дело с морским, наземным и воздушным транспортом, где постковидное восстановление в 2021 г. сопровождалось ростом цен и сроков выполнения заказов. Одним из факторов, объясняющих эти трудности, является нехватка рабочей силы, которая вынуждает промышленность находиться в состоянии простоя. Другим фактором является упреждающее поведение покупателей (компаний, а также частных лиц), которые склонны запасать избыточное количество товаров, что вызывает дефицит даже в тех секторах, где поставки происходят без перебоев. В розничной торговле в 2021 г. товарные запасы достигли исторически низкого уровня [Rees, Rungharoenkitkul 2021]. Это явление было отмечено в 1980-х годах Яношом Корнаи в экономиках советского типа [Kornai 1984].

Среди предприятий, у которых не было складских запасов, наблюдались сильные колебания производства, иногда им даже приходилось временно его приостанавливать. Асинхронный характер закрытия производств в сочетании с волнами эпидемии, которые вели к новым ограничениям экономической активности, добавился к неопределенности, присущей сфере принятия решений, и к чередующимся колебаниям экономической активности. Цепочки поставок, дестабилизированные последствиями пандемии, трудно восстановить, что приводит к сохранению дисбаланса между спросом и предложением, в момент выхода из острой фазы кризиса.

С самого начала кризиса Робер Буайе предупреждал о сложности восстановления связей, необходимых для перезапуска глобальных цепочек поставок [Boyer 2020]. Дезорганизации цепочек поставок свойственна определенная инерция, которая проявляется во время возобновления экономического роста. Сложность восстановления нарушенных во время пандемии связей с поставщиками способствовала росту товарного дефицита, который наблюдался во многих секторах в 2021 г. Перезапуск сетей поставок идет медленнее, чем восстановление спроса, произошедшее очень быстро в странах, где программы поддержки доходов позволили части населения сделать накопления за время санитарных ограничений. Пример Великобритании, где отток рабочей силы из транспортной отрасли не был компенсирован и где экономическая активность возобновилась лишь в отдельных секторах, иллюстрирует эффект неравномерного развития экономики, связанный с временны́м лагом между возобновлением спроса и предложения. Кроме того, изменения в политике пограничного контроля в различных странах не были синхронизированы, что создало особые проблемы для цепочек стоимости, которые формировались на основе сети, охватывающей несколько стран. В этих условиях компаниям становится все труднее найти новых поставщиков, а способность производственных сетей к восстановлению зависит от международной координации национальных политик, которая далека от совершенства.

Некоторые отрасли не инвестировали достаточно средств в предшествовавшие пандемии годы и, когда спрос возобновился, уже находились на пределе своих производственных мощностей. Это особенно характерно для углеводородной отрасли, участники которой опередили тенденцию к снижению спроса, вызванного императивом энергетического перехода. В целом в 2021 г. объемы торговли оставались высокими. На конец 2021 г. американские и китайские порты пропустили объем контейнеров, превышающий уровень 2019 г., что не исключает случаи дефицита, связанные с повышением спроса [Rees, Rungharoenkitkul 2021].

Также для объяснения напряженности с поставками на этапе восстановления экономической активности можно добавить наложение структурных эффектов: при восстановлении спрос больше направлен на промышленные товары, чем на услуги, а эти товары больше зависят от цепочек стоимости, которые были нарушены. Кроме того, промышленные товары более капиталоемкие, и для увеличения производственных мощностей в этой области требуется больше времени, чем для услуг, являющихся более трудоемкими. В производстве промышленных товаров тяжесть последствий различается по секторам в зависимости от степени их близости к конечному потребителю. Для секторов, связанных с производством промежуточной продукции, риск узких мест будет наибольшим. Для секторов, связанных с производством конечного продукта, подобные эффекты будут ощущаться не всеми партнерами цепочки в силу того, что там легче найти замещающие поставки. В случае со стратегическими компонентами (в частности, полупроводниками), производство которых сконцентрировано на международном уровне и которые широко используются во многих отраслях, каскадный дефицит, скорее всего, сохранится. Зато для секторов, ориентированных на внутренний рынок (например, строительство и неэкспортируемые товары и услуги), последствия дефицита останутся в национальных рамках и не вызовут последствий в глобальном масштабе [Rees, Rungharoenkitkul 2021].

3. Долгосрочная перспектива: переосмыслить роль государства

Пандемия, как и другие крупные кризисы до нее, повысила роль государства в обществе и экономике [Transition Report … 2020]. Именно государство настояло на необходимости принять меры в связи с ухудшением санитарной обстановки. Отдав приоритет санитарно-эпидемиологической ситуации и введя всеобщую самоизоляцию, государства в большинстве стран мира спровоцировали спад экономической активности. Исключение составили Швеция и Великобритания, которые ради поддержания экономики, а также рассчитывая на социальную стратегию коллективного иммунитета, не спешили при-

нимать радикальные меры. Со временем им все же пришлось изменить свой подход, что свидетельствует: цена в виде человеческих жертв, которые понесли западные страны, припозднившиеся с решением о закрытии экономики, оказалась невыносимой.

Государство взяло на себя управление санитарным кризисом. Во многих странах оно обеспечивало первоочередную медицинскую помощь, будь то лечение, профилактика или вакцинация населения. Используя свою «монополию на законное насилие», государство проводило в зависимости от страны принудительные аспекты санитарной политики (изоляцию, карантин, закрытие предприятий и границ, социальное дистанцирование, вакцинацию, введение санитарных паспортов). Наконец, государство приняло на себя компенсацию социальных потерь, связанных с приостановкой экономической деятельности, отвечая тем самым на усиленный кризисом растущий запрос населения в государственном вмешательстве [Transition Report 2020].

Даже финансовая система, чье влияние в иерархии институтов оставалось сильным, несмотря на финансовый кризис 2007–2008 гг., временно оказалась подчинена тем же государственным правилам, что и другие сектора, и была вынуждена приспособиться к санитарным приоритетам, получая при этом основательную поддержку через программы поддержки экономической деятельности, а затем через программы ее восстановления. Тем не менее вовсе не очевидно, что ситуация подчинения финансового сектора государству сохранится с началом постковидного подъема. Как это было во время кризиса 2007–2008 гг., возвращение к более оптимистичным перспективам экономического роста и к снижению рисков дефляции может вновь сделать контроль над государственными финансами приоритетным направлением деятельности государства.

Зато менее ясны дальнейшие перспективы в высшей степени либерализованного режима международной торговли и инвестиций, приостановленных во время острой фазы кризиса. Предстоит понять, произойдет ли в среднесрочной и долгосрочной перспективе совпадение интересов, ориентированных на отступление от глобализации, которое подкрепляется различными аргументами, связанными с подъемом суверенных режимов и идеями сторонников экономического протекционизма, социального протекционизма, экологии. Так, Робер Буайе считает, что этот феномен может стать структурным: «В результате усилий по восстановлению национального суверенитета над производством товаров, считающихся стратегическими, международные цепочки добавленной стоимости не останутся незатронутыми. Способы регулирования будут изменены, и шансов на возврат к прошлому будет немного» [Boyer 2020, p. 10].

Заключение: глобальные ответы на грядущие глобальные кризисы

Преобладание санитарной политики над всеми остальными сферами вмешательства государства, и в частности над сферой экономики, различалось в разных странах. Когда использовалась политика «нулевой толерантности к ковиду» (в основном в Восточной Азии), новая волна эпидемии приводила к немедленному введению локального режима самоизоляции. Для властей это подразумевает необходимость в среднесрочной перспективе найти компромисс между двумя видами политики: (1) постоянным принуждением, хотя и локализованным, но потенциально чреватым дезорганизацией и, возможно, дорогостоящим в долгосрочной перспективе, и (2) бóльшей терпимостью к циркуляции вируса. Западные страны выбрали второй вариант, что объясняется сервисной структурой их экономики. Эта политика имела неизбежные последствия: давление на систему здравоохранения оставалось на высоком уровне.

Тем не менее в долгосрочной перспективе, если охват вакцинацией будет неполным на местном уровне и низким в мировом масштабе, стратегия «нулевой толерантности к ковиду» может оказаться уязвимой при появлении новых штаммов вируса, которые будут регулярно испытывать на прочность системы здравоохранения. В свою очередь наиболее либеральные стратегии, нацеленные на выработку коллективного иммунитета (как та, что практиковалась одно время в Швеции), не смогли ограничить смертность на уровне, который можно было бы считать приемлемым. Как и предыдущие стратегии, эта политика зависит от международной циркуляции вируса. Учитывая роль вакцинации в ограничении распространения вируса, отсутствие солидарного вклада стран с высоким уровнем вакцинации населения в пользу стран, наименее охваченных вакцинацией, может замедлить выход из кризиса в мировом масштабе.

Итак, может ли нынешняя пандемия научить нас, как справляться с глобальными кризисами будущего? По всей вероятности, они будут связаны с потеплением климата и его экологическими последствиями. По многим параметрам эти критические проявления будут существенно отличаться от нынешнего кризиса. Тем не менее роль государственной власти во всех случаях останется ключевой при выработке коллективного ответа на новые вызовы. Анализ решений, принятых, чтобы справиться с пандемией COVID-19, показывает, что международное сотрудничество является важнейшей составляющей антикризисной политики: глобальный характер кризиса предполагает глобальный ответ на него. Как показывает нынешняя пандемия ни с одним глобальным кризисом нельзя справляться в течение длительного времени без осуществления международной координации антикризисной политики. В этом заключается один из вызовов для всех стран, к которым они должны быть готовы.

Перевод с французского языка Е.Л. Ушковой

Библиография

Bernelin M., Desmoulin S. Données massives et santé publique // Actualité et dossier en santé publique. 2021. N 112. P. 2.

Bizberg I. Le Covid-19 a transformé les régimes politiques // Le Grand Continent. 2020. 15 octobre. URL: https://legrandcontinent.eu/fr/2020/10/15/politique-pandemie/ (date of access: 02.02.2022).

Boyer R. Les capitalismes à l'épreuve de la pandémie. Paris: La Découverte, 2020. 200 p.

Canis B. The Motor Vehicle Supply Chain: Effects of the Japanese Earthquake and Tsunami // CRS Report for Congress. Congressional Research Service. 2011. May 23. N R41831. URL: https://sgp.fas.org/crs/misc/R41831.pdf (date of access: 02.02.2022).

Consolandi E. Lombardie, la region italienne la plus touchée par la Covid-19 // Revue Francophone sur la santé et les territoires [en ligne]. 2021. URL: https://doi.org/10.4000/rfst.856 (date of access: 02.02.2022).

Corvol P. L'envolée des publications scientifiques en temps de Covid-19: Séparer le bon grain de l'ivraie / Fondation Collège de France. 2021. Janvier. URL: https://www.fondation-cdf.fr/2021/01/12/lenvolee-des-publications-scientifiques-en-temps-de-covid-19/ (date of access: 02.02.2022).

Delmas Ph. Le maître des horloges : Modernité de l'action publique. Paris : Odile Jacob, 1991. 352 p.

Diamond J. Effondrement : Comment les sociétés décident de leur disparition ou de leur survie. Paris : Gallimard, 2006. 672 p.

Gerszon Malher D., Yonzan N., Lakner Ch., Andres Castaneda Aguilar R., Wu H. Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty : Turning the corner on the pandemic in 2021? // World Bank Data Blog. 2021. June 24. URL: https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty-turning-corner-pandemic-2021 (date of access: 02.02.2022).

Javorcik B. Global supply chains will not be the same in the post-Covid-19 world // Covid-19 and Trade Policy: Why turning inward Won't Work / Baldwin R., Evenett S. (Eds). London: CEPR Press, 2020. P. 111–116.

Koleva P. Changement institutionnel et dialectique entre héritage et création : Le cas de la transformation de la structure de propriété dans l'agriculture bulgare // Les cahiers du CEDIMES. 2008. Vol. 2, N 2. P. 51–77.

Kornai J. Socialisme et économie de pénurie. Paris: Economica, 1984. 587 p.

Kornai J. The socialist system. The political Economy of Communism. Oxford: Clarendon Press, 1992. 644 p.

Lhomme F., Davet G. 2017–2020: Comment la France a continué à détruire son stock de masques après le début de l'épidémie // Le Monde. 2020. 7 mai. URL: https://www.lemonde.fr/sante/article/2020/05/07/la-france-et-les-epidemies-2017-2020-l-heure-des-comptes_6038973_1651302.html (date of access: 02.02.2022).

List F. Système national d'économie politique. Paris: Gallimard, 1998 (première éd. 1841).

Rees D., Rungcharoenkitkul Ph. Bottlnecks: Causes and macroeconomic implications // BIS Bullentin. 2021. N 48. November 11. URL: https://www.bis.org/publ/bisbull48.pdf (date of access: 02.02.2022).

Saint-Martin L. Rapport d'information de la commission des finances, de l'économie Générale et du contrôle budgétaire déposé en application de l'article 145 du Règlement relatif au débat d'orientation des finances publiques / Assemblée Nationale. 2020. 15 juillet. URL: https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/l15b3202_rapport-information (date of access: 02.02.2022).

Schelling T. The Strategy of Conflict. Cambridge: Harvard University Press, 1960. 309 p.

Sécurité sanitaire sous dépendance / Coris M., Piveteau A., Gorry Ph., Montalban M. // Revue de la régulation [en ligne]. 2021. N 29. URL: http://journals.openedition.org/regulation/20065 (date of access: 02.02.2022).

Taleb N.N. Le cygne noir: La puissance de l'imprévisible. Paris : Les Belles lettres, 2012. 2 nd ed. 608 p.

Transition Report, 2020–21. The states strikes back / EBRD. London: EBRD, 2020. URL: https://www.ebrd.com/news/publications/transition-report/transition-report-202021.html (date of access: 02.02.2022).

Ukraine : Request for Stand-by Arrangement-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine / International Monetary Fund. Country Report N 20/197. 2020. June 11. URL: https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/06/10/Ukraine-Request-for-Stand-by-Arrangement-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-49501 (date of access: 02.02.2022).

Vercueil J. Les pays émergents. Brésil – Russie – Inde – Chine … Mutations économiques, crises et nouveaux défis. Paris: Bréal, 2015. 4 ème éd. 276 p.

World Economic Outlook Update – A crisis like no other, an uncertain recovery / International Monetary Fund. 2020. June. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/WEOENG202006.pdf (date of access: 02.02.2022).

References

Bernelin M., Desmoulin S. Données massives et santé publique. Actualité et dossier en santé publique. 2021. N 112. P. 2.

Bizberg I. Le Covid-19 a transformé les régimes politiques. Le Grand Continent. 2020. 15 octobre. URL: https://legrandcontinent.eu/fr/2020/10/15/politique-pandemie/ (date of access: 02.02.2022).

Boyer R. Les capitalismes à l'épreuve de la pandémie. Paris: La Découverte, 2020. 200 p.

Canis B. The Motor Vehicle Supply Chain: Effects of the Japanese Earthquake and Tsunami. CRS Report for Congress. Congressional Research Service. 2011. May 23. N R41831. URL: https://sgp.fas.org/crs/misc/R41831.pdf (date of access: 02.02.2022).

Consolandi E. Lombardie, la region italienne la plus touchée par la Covid-19. Revue Francophone sur la santé et les territoires [on-line]. 2021. URL: https://doi.org/10.4000/rfst.856 (date of access: 02.02.2022).

Corvol P. L'envolée des publications scientifiques en temps de Covid-19: Séparer le bon grain de l'ivraie / Fondation Collège de France. 2021. Janvier. URL: https://www.fondation-cdf.fr/2021/01/12/lenvolee-des-publications-scientifiques-en-temps-de-covid-19/ (date of access: 02.02.2022).

Delmas Ph. Le maître des horloges: Modernité de l'action publique. Paris: Odile Jacob, 1991. 352 p.

Diamond J. Effondrement: Comment les sociétés décident de leur disparition ou de leur survie. Paris: Gallimard, 2006. 672 p.

Gerszon Malher D., Yonzan N., Lakner Ch., Andres Castaneda Aguilar R., Wu H. Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty: Turning the corner on the pandemic in 2021? // World Bank Data Blog. 2021. June 24. URL: https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty-turning-corner-pandemic-2021 (date of access: 02.02.2022).

Javorcik B. Global supply chains will not be the same in the post-Covid-19 world // Covid-19 and Trade Policy: Why turning inward Won't Work / Baldwin R., Evenett S. (Eds). London: CEPR Press, 2020. P. 111–116.

Koleva P. Changement institutionnel et dialectique entre héritage et création: Le cas de la transformation de la structure de propriété dans l'agriculture bulgare. Les cahiers du CEDIMES. 2008. Vol. 2, N 2. P. 51–77.

Kornai J. Socialisme et économie de pénurie. Paris: Economica, 1984. 587 p.

Kornai J. The socialist system. The political Economy of Communism. Oxford: Clarendon Press, 1992. 644 p.

Lhomme F., Davet G. 2017–2020: Comment la France a continué à détruire son stock de masques après le début de l'épidémie. Le Monde. 2020. 7 mai. URL: https://www.lemonde.fr/sante/article/2020/05/07/la-france-et-les-epidemies-2017-2020-l-heure-des-comptes_6038973_1651302.html (date of access: 02.02.2022).

List F. Système national d'économie politique. Paris: Gallimard, 1998. 573 p. (première éd. 1841).

Rees D., Rungcharoenkitkul Ph. Bottlnecks: Causes and macroeconomic implications. BIS Bullentin. 2021. N 48. November 11. URL: https://www.bis.org/publ/bisbull48.pdf (date of access: 02.02.2022).

Saint-Martin L. Rapport d'information de la commission des finances, de l'économie Générale et du contrôle budgétaire déposé en application de l'article 145 du Règlement relatif au débat d'orientation des finances publiques / Assemblée Nationale. 2020. 15 juillet. URL: https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/l15b3202_rapport-information (date of access: 02.02.2022).

Schelling T. The Strategy of Conflict. Cambridge: Harvard University Press, 1960. 309 p.

Sécurité sanitaire sous dépendance / Coris M., Piveteau A., Gorry Ph., Montalban M. Revue de la régulation [on-line]. 2021. N 29. URL: http://journals.openedition.org/regulation/20065 (date of access: 02.02.2022).

Taleb N.N. Le cygne noir: La puissance de l'imprévisible. Paris: Les Belles lettres, 2012. 2 nd ed. 608 p.

Transition Report, 2020–21. The states strikes back / EBRD. London: EBRD, 2020. URL: https://www.ebrd.com/news/publications/transition-report/transition-report-202021.html (date of access: 02.02.2022).

Ukraine: Request for Stand-by Arrangement-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine / International Monetary Fund. Country Report N 20/197. 2020. June 11. URL: https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/06/10/Ukraine-Request-for-Stand-by-Arrangement-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-49501 (date of access: 02.02.2022).

Vercueil J. Les pays émergents. Brésil – Russie – Inde – Chine … Mutations économiques, crises et nouveaux défis. Paris: Bréal, 2015. 4 ème éd. 276 p.

World Economic Outlook Update – A crisis like no other, an uncertain recovery / International Monetary Fund. 2020. June. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/WEOENG202006.pdf (date of access: 02.02.2022).