



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

Эта записка входит в серию документов, подготовленных Департаментом по бюджетным вопросам для помощи государствам-членам в преодолении чрезвычайной ситуации, связанной с COVID. Мнения, выраженные в настоящем документе, принадлежат персоналу МВФ и необязательно отражают позицию МВФ, его Исполнительного совета или руководства.

# Управление бюджетными рисками в условиях стресса государственных финансов<sup>1</sup>

*Быстро меняющиеся макроэкономические и финансовые условия окажут негативное влияние на государственные финансы во всем мире. Во многих случаях поступления органов государственного управления уменьшатся, а расходы вырастут. Кроме того, увеличатся масштабы материализации существующих условных обязательств государства. И наконец, различные бюджетные меры, проводимые органами государственного управления в ответ на сложившуюся ситуацию, создадут новые бюджетные риски. Органам государственного управления следует вести комплексное выявление различных рисков для перспектив их бюджета, осуществлять количественное измерение их влияния на бюджет и проводить упреждающее управление этими рисками. В настоящей записке обсуждаются стратегии и действия, которые могут использовать органы государственного управления для работы с бюджетными рисками.*

## I. УПРАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТНЫМИ РИСКАМИ — ОБЩИЙ ОБЗОР

Пандемия COVID-19 сказывается на государственных финансах стран, вызывая увеличение расходов и уменьшение сбора поступлений, а также превращая условные обязательства в фактические. Кроме того, меры политики в ответ на кризис, вероятно, создадут новые бюджетные риски. При увеличении бюджетных рисков органам государственного управления сначала необходимо понять, какие последствия они могут иметь для состояния бюджета, предусматриваемого в базовом сценарии. Урок прошлых случаев крупного экономического стресса заключается в том, что масштабы материализации рисков, связанных с существующими открытыми позициями, могут быть крупными, и эти риски реализуются с высокой взаимной корреляцией. В этих условиях государству необходимо оценивать широкий спектр потенциальных бюджетных рисков, в частности, риски, обусловленные следующим:

<sup>1</sup> Подготовили Эмре Балибек, Аманда Сайег, Сандип Саксена, Мишель Стоун и Клод Вендлинг.

- Резкое ухудшение макроэкономических условий, резкое падение цен на биржевые товары, сильное снижение курса национальной валюты и увеличение спредов по суверенным обязательствам.
- Необходимость исполнения гарантий, предоставленных в явной форме. Это может принимать самые различные формы. Например, органы государственного управления могут быть вынуждены производить выплаты по действующим кредитным гарантиям для предприятий вследствие возникновения у последних проблем в отношении денежных потоков или ликвидности. Снижение потребительского спроса (например, в форме уменьшения передвижений вследствие ограничений на поездки) может потребовать платежей государства в поддержку проектов государственно-частных партнерств (ГЧП) в сфере транспорта.
- Экстренная финансовая помощь проблемным государственным предприятиям (ГП), особенно в отраслях, непосредственно пострадавших от COVID-19 (например, национальным авиакомпаниям), или поддержка региональных и местных органов государственного управления вследствие дефицита поступлений или трудностей с обслуживанием долга.
- Необходимость поддерживать ликвидность в финансовом секторе.
- Пополнение ресурсов пенсионных фондов с установленным размером пособий, пострадавших от снижения цен на активы, и (или) в связи с материализацией условий для обращения к пенсионным гарантиям.

Во время мирового финансового кризиса материализация бюджетных рисков привела к увеличению государственного долга наиболее пострадавших стран в среднем на 26 процентных пунктов ВВП, причем треть этого увеличения была обусловлена операциями, проводившимися вне бюджета<sup>2</sup>.

Прозрачность в раскрытии бюджетных рисков играет большую роль для поддержки мониторинга и смягчения этих рисков. Органам государственного управления следует приложить усилия, чтобы понять, какое влияние могут оказать различные изменения в макроэкономических и финансовых условиях на их бюджет, и для выявления и количественной оценки крупнейших условных обязательств и потенциала их материализации. На первом этапе необходимо уделять наибольшее внимание крупным статьям с высокой вероятностью материализации, при этом следует принимать во внимание как явные, так и неявные условные обязательства.

## II. МЕРЫ ПОЛИТИКИ В ОТВЕТ НА ВСПЫШКУ COVID-19

---

*Органы государственного управления задействуют широкий спектр мер поддержки для решения макроэкономических и социальных задач, возникающих в связи с пандемией COVID-19 (приложение 1). Меры поддержки могут принимать различную форму и иметь различные последствия для бюджета. Некоторые из этих мер сказываются на государственных финансах напрямую, приводя к увеличению бюджетного дефицита. Какие-то меры не влияют на бюджетный дефицит, но ведут к росту долга (внебюджетные операции/операции, отражаемые под чертой бюджета), в то время как другие меры создают риски в среднесрочной или долгосрочной перспективе (условные обязательства), которые необходимо выявлять и регулировать прозрачным образом.*

- **Бюджетные меры** включают дополнительные расходы (например, на услуги в области здравоохранения и пособия по безработице), капитальные гранты и целевые трансферты (например, субсидии на заработную плату или прямые трансферты) или налоговые меры (снижение налогов,

---

<sup>2</sup> IMF (2012) "Fiscal Transparency, Accountability, and Risk," Fiscal Affairs Department.

облегчение бремени налоговых платежей или отсрочки налоговых выплат), осуществляемые через стандартные бюджетные каналы. Все расходы на эти меры будут отражаться на сальдо бюджета и государственном долге, если нет возможности покрывать их за счет компенсирующих мер (например, перераспределения приоритетов в расходах).

- **Меры внебюджетного и небюджетного характера** обычно связаны с созданием активов, таких как кредиты или инструменты участия в капитале компаний; некоторые меры также могут осуществляться за рамками бюджета вследствие недостатка прозрачности. Внебюджетные меры обычно финансируются за счет долга, но они ведут к увеличению зарегистрированного бюджетного дефицита только в том случае, если они считаются имеющими неэкономический характер, то есть представляют собой вмешательство, которое либо приведет к ожидаемым убыткам, либо в отношении которого нельзя разумно ожидать получения экономически оправданной нормы прибыли. Такие меры часто связаны с дополнительными рисками, поскольку на них не распространяются столь же жесткие требования предварительного рассмотрения, как на традиционные меры, или они переносят издержки на будущее. Подобные меры могут включать следующее.
  - **Вливания капитала** в финансовые или нефинансовые корпорации для предоставления им ликвидности или более долгосрочной поддержки (например, в Германии, Южной Корее, Чили).
  - **Кредиты** компаниям или домашним хозяйствам для смягчения возникающих у них ограничений, связанных с денежными потоками и ликвидностью (например, в США, Норвегии, Таиланде). Такие меры могут лишь минимально сказываться на бюджетном дефиците или никак на нем не сказываться, но могут вести к увеличению долга. Они связаны с рисками для государства, если впоследствии кредиты не будут погашены.
  - **Покупки активов**, такие как приобретение необслуживаемых активов или облигаций корпораций с низким рейтингом для предоставления ликвидности в целях поддержки финансовых организаций (например, ФРС США). Чистые бюджетные издержки таких мер зависят от ожидаемого и фактического возмещения стоимости активов.
  - **Принятие долга** государством (особенно долгов и обязательств третьих сторон). Обычно эти меры не создают бюджетных издержек (имеющих авансовый характер) в момент их проведения, но сразу ведут к увеличению государственного долга и могут впоследствии влиять на бюджетный дефицит.
  - **Государственные гарантии** могут предоставляться банкам, компаниям или домашним хозяйствам для устранения проблем доверия в целях ослабления давления на ликвидность или в рамках общих программ гарантий для конкретных секторов, таких как малые предприятия (например, в Соединенном Королевстве, Франции, Австралии). Хотя такие меры не связаны с издержками авансового характера, они создают условные обязательства, и государство оказывается подвержено риску будущих требований об исполнении гарантий. Другие условные обязательства включают поручительства и гарантии возмещения убытков.
  - **Внебюджетные фонды** (ВБФ) создаются для предоставления/направления помощи, оказываемой вместо прямой бюджетной поддержки (например, Фонд солидарности во Франции). Хотя такая практика может представляться полезной с операционной точки зрения, ВБФ легко могут подорвать бюджетную подотчетность и дисциплину. Следует препятствовать созданию новых ВБФ, особенно на постоянной основе. И, что более важно, ВБФ должны быть частью бюджета.
  - **Квазибюджетные операции** через центральный банк и другие государственные финансовые или нефинансовые организации, имеющие своей целью поддержку ликвидности финансового сектора и физических лиц/компаний (например, в Саудовской Аравии) или контроль над ценами. Международные нормы требуют отражения в бюджете компонента субсидий, содержащегося в квазифискальных операциях. Однако, как и в случае ВБФ, если они являются внебюджетными,

они не оказывают немедленного или регистрируемого в отчетности влияния на бюджет, но создают потенциальные риски и могут подрывать бюджетную подотчетность и дисциплину.

Необходимо оценивать, отслеживать, регулировать и прозрачно представлять в отчетности бюджетные последствия всех внебюджетных и небюджетных мер. В отношении ВБФ и других внебюджетных операций в сфере государственных финансов должны быть предусмотрены положения о прекращении действия и (или) стратегия в отношении включения таких операций в бюджет, когда ситуация нормализуется.

### III. ОЦЕНКА И РЕГУЛИРОВАНИЕ РИСКОВ, СВЯЗАННЫХ С МЕРАМИ ПОЛИТИКИ В ОТВЕТ НА КРИЗИС

---

*В то время как влияние бюджетных мер на бюджетный дефицит и долг обычно является очевидным, внебюджетные меры создают существенные бюджетные риски, которые могут оставаться неизвестными и (или) недостаточно понятными. При принятии решений об использовании таких мер органам государственного управления следует рассматривать следующие вопросы.*

**Основания** — есть ли веские основания для применения той или иной меры? Достижению каких целей политики она послужит? Есть ли более эффективные с точки зрения затрат методы оказания государственной поддержки для достижения этих целей?

- Например, органы государственного управления могут принять решение о том, чтобы взять на себя те или иные риски в таких обстоятельствах, когда имеет место неэффективность рыночных механизмов или неполноценность рынков (последствия чего могут усугубляться в периоды повышенной неопределенности, как это имеет место в текущей ситуации), или по соображениям, связанным с поддержанием макроэкономической стабильности.
- Необходимо рассматривать возможные компромиссы в политике. Например, прямое кредитование или бюджетная поддержка могут быть более эффективны с точки зрения затрат, чем единовременные гарантии отдельным получателям, поскольку частные займы связаны с более высокой премией за риск. Эти меры также являются более прозрачными. При этом общие гарантии могут быть более эффективны с точки зрения затрат, когда их выгоды распространяются на большое количество пользователей, поскольку при этом могут снижаться транзакционные издержки.

**Издержки** — каковы текущие и будущие бюджетные издержки, связанные с мерами поддержки?

- Органам государственного управления следует оценивать максимальные потенциальные расходы, которые они могут понести вследствие условных обязательств и других внебюджетных операций, а также будет ли возможность их покрыть в наиболее неблагоприятной ситуации. Оценка способности покрыть потенциальные расходы обеспечивает осведомленность директивных органов о бюджетных последствиях предполагаемых мер, и эта оценка помогает отслеживать, учитывать и регулировать соответствующие риски.
- Необходимо оценивать ожидаемые издержки в связи с гарантиями и другими условными обязательствами (например, возникающие в результате квазибюджетных операций), а также вероятность их материализации и возможные масштабы возмещения этих издержек. Однако в текущей ситуации повышенной неопределенности в отношении силы и продолжительности экономического влияния вспышки COVID-19 практически невозможно с точностью оценить вероятность материализации рисков.

- В государственный бюджет следует ввести положения о покрытии издержек, возникающих вследствие дефолта по гарантиям и материализации других условных обязательств.

**Уменьшение риска** — какие меры можно предпринять для уменьшения риска или ограничения подверженности риску?

- Установление ограничения или верхнего предела на степень подверженности государства риску по определенным видам мер вмешательства.
- Может быть целесообразно установить положения о прекращении действия мер и разработать стратегии выхода на период восстановления экономики.
- В отношении гарантий: могут предоставляться частичные гарантии, может требоваться обеспечение залогом, могут включаться положения о возмещении активов и (или) взиматься сборы, основанные на риске.
- Общемировое сотрудничество в области мер в ответ на текущую пандемию и экономический спад.
- Решения о том, ограничивать или сдерживать ли риски или нести их непосредственно, должны быть основаны на оценке вероятных издержек и выгод с точки зрения макроэкономической стабильности, устойчивости государственных финансов и эффективности.

**Управление риском** — какие имеются механизмы для контроля и мониторинга подверженности риску?

- Ввести обязательную функцию контроля/централизованного утверждения — например, со стороны министра финансов или кабинета министров (в некоторых случаях может требоваться утверждение парламента, но это может задерживать предоставление поддержки).
- Установить четкую ответственность за мониторинг, управление и отчетность в отношении условных обязательств.
- Обеспечить действие механизма мониторинга для регулярного отслеживания следующего: i) каковы возможности материализации риска по мере поступления новой информации; ii) остаются ли актуальными действующие меры политики; iii) адекватны ли действующие меры сдерживания риска.
- Создать механизмы координации внутри органов государственного управления для оценки и мониторинга рисков и ответных мер политики, особенно между министерствами финансов и экономики и центральными банками в целях мониторинга и регулирования подверженности финансового сектора риску.
- Повышению легитимности проводимых мер будет способствовать участие парламента в мониторинге выдаваемых гарантий и обращений за исполнением гарантий, а также в отслеживании влияния мер поддержки на экономику и занятость.
- Обеспечение полного раскрытия информации обо всех бюджетных мерах, независимо от того, являются ли они прямыми или условными, непосредственно проводимыми через бюджет или внебюджетными.

#### **IV. УКРЕПЛЕНИЕ ОБЩЕГО ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ПОТЕНЦИАЛА В ОБЛАСТИ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ**

---

*Надежное управление государственными финансами (УГФ) защищает от бюджетных рисков и увеличивает потенциал государства по принятию мер в ответ на кризис и управлению бюджетными рисками. В условиях быстро развивающегося кризиса, такого как пандемия COVID-19, полезно применять «общегосударственный» подход к управлению государственными финансами, например, создав межведомственную группу кризисного управления в сфере УГФ, в том числе для оценки потенциального влияния новых мер политики и предложений по мерам политики на*

*бюджет/государственные финансы и для надзора за последовательным применением мер по УГФ во всей системе органов государственного управления. Предлагаются следующие меры в области УГФ<sup>3</sup>.*

### **Поддерживать актуальность картины государственных финансов**

- Усиленный (и осуществляемый с более высокой периодичностью) мониторинг поступлений и расходов, а также внебюджетных операций будет уже на раннем этапе давать указание о влиянии на общее состояние бюджета и на различные сектора экономики. Это потребует более частых обновлений информации от налогового ведомства, из платежных систем (комплексной информационной системы финансового управления) и от управляющих долгом, а также периодического мониторинга условных обязательств и накопления бюджетных рисков.
- Введение в практику еженедельной записки о динамике состояния государственных финансов, показывающей i) отклонения поступлений и расходов от нормального уровня, ii) влияние объявлений о мерах политики (как новых, так и изменений в сметах, связанных со сделанными ранее объявлениями), в том числе внебюджетных; iii) случаи превращения условных обязательств в фактические; iv) состояние долга и ликвидности государства.

### **Ведение смет расходов на варианты экстренных ответных мер и на предпринимаемые действия**

- Все государственные решения и заявления должны подкрепляться сметами, регистрироваться и отслеживаться.
- Начальные сметы должны составляться с участием как министерства финансов, так и отраслевых министерств, осуществляющих приоритетные расходы, таких как министерство здравоохранения; эти сметы могут быть приблизительными, но они должны обновляться по мере развития событий и поступления дополнительной информации.
- Четкое информирование об ответных мерах налогово-бюджетной политики способствует максимизации уверенности компаний и потребителей.

### **Устранить препятствия для осуществления необходимых экстренных расходов**

- Ввести в действие законодательное утверждение новых расходов и более гибко использовать существующие полномочия в отношении расходов. Например, недавно во Франции дополнительный бюджет был подготовлен и утвержден в течение недели.
- По мере необходимости обращаться за внешней помощью к международным финансовым организациям, в том числе по вопросам развития потенциала.
- Определить, какие расходы являются низкоприоритетными и могут быть отложены, чтобы создать пространство для новых мер, требующих экстренных расходов.

### **Обеспечивать, чтобы наличные денежные средства поступали туда, где они требуются в наибольшей степени**

- Обеспечить своевременные потоки информации между государственными подразделениями по вопросам потребностей, связанных с денежными потоками.
- Тщательно отслеживать денежные остатки за счет ежедневного обмена информацией с поставщиками банковских услуг.

---

<sup>3</sup> Более подробное обсуждение см. в сопроводительной записке "Preparing Public Financial Management Systems to Meet Covid-19 Challenges".

- Сосредоточить выделение денежных средств на высокоприоритетных статьях расходов.
- Рассмотреть возможности задействования любых существенных источников государственных денежных средств за рамками системы единого казначейского счета и приведения их под контроль казначейства.

#### **Регулировать состояние долга, доступ к рынку и общий уровень риска<sup>4</sup>**

- Обеспечивать непрерывность финансирования и принять гибкий подход; если на рынке высок уровень воспринимаемого риска, могут требоваться меры по снижению риска рефинансирования. Если доступ к рынку утерян, его трудно восстановить.
- В ходе управления долгом требуется тщательно отслеживать динамику ситуации на рынке. Может потребоваться адаптировать методы эмиссии и системы установления цен таким образом, чтобы удовлетворять потребности участников рынка (например, объявление аукционов за меньший срок, использование аукционов с единой ценой, синдицирование или предложение инструментов с более короткими сроками погашения).
- Для управления рисками рефинансирования могут требоваться процедуры управления обязательствами.
- Государственные структуры (в том числе финансовые организации и ГП) должны координировать свои действия, а не конкурировать за средства на рынке.
- Повысить степень гибкости, используя наличные буферные резервы, кредитные линии и другие альтернативные источники финансирования, включая многосторонние механизмы кредитования и гранты, доступные в частности для развивающихся стран.
- Отслеживать риски, связанные с валютными операциями и краткосрочным долгом и условными обязательствами, учитывая долгосрочное влияние на бюджетное пространство и устойчивость долга.

#### **Поддержание исправной работы функций УГФ**

- Важно обеспечивать, чтобы основные системы УГФ (особенно системы платежей и утверждений) продолжали функционировать, а также чтобы осуществлялись планы по поддержанию бесперебойного функционирования в целях предоставления жизненно важных услуг. Выполнение этой задачи может быть связано с трудностями в связи с отсутствием персонала, причем не только из-за заболеваний, но и вследствие физических препятствий (например, государственных ограничений на перемещения). Решение последнего вопроса может потребовать инструментов удаленного подключения/работы онлайн для персонала, который способен выполнять свои функции, но не может прибыть на рабочие места; при этом должно обеспечиваться управление потенциальными рисками для кибербезопасности.
- Может потребоваться временное ослабление механизмов контроля для содействия более оперативному производству платежей, например, путем делегирования полномочий на перераспределение средств и утверждение платежей или ослабления предпроверочных мер контроля для высокоприоритетных платежей с низким уровнем риска.
- Обеспечивать тесную координацию с органами государственного управления субнационального уровня и с другими органами государственного управления соответственно обстоятельствам, в том числе за счет более частого проведения координационных совещаний.

---

<sup>4</sup> Роль управления долгом и ответные меры в сфере управления долгом рассматриваются в готовящейся записке «Debt Management Responses to the COVID-19 Pandemic».

**ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ПРИМЕРЫ МЕР ПОЛИТИКИ В ОТВЕТ НА ВСПЫШКУ COVID-19**

Категория	Меры политики	Бюджетные меры и управление рисками
<p><b>Бюджетные меры</b> (бюджетные издержки, отражающиеся на дефиците и балансе)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Расходы (например, услуги в области здравоохранения и пособия по безработице);</li> <li>• Капитальные гранты и целевые трансферты (например, субсидии на заработную плату или прямые трансферты);</li> <li>• Налоговые меры (снижение налогов, смягчение налогового бремени или отсрочки выплат).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Утверждение и осуществление мер через обычный бюджет и механизмы УГФ</li> <li>• Все издержки сразу отражаются на бюджетном дефиците, долге и финансировании</li> </ul>
<p><b>Небюджетные или «внебюджетные» меры</b> (бюджетные издержки, отражающиеся на увеличении долга и финансировании)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Вливания капитала в ГП</li> <li>• Кредиты компаниям или домашним хозяйствам</li> <li>• Покупки активов (необслуживаемых)</li> <li>• Принятие долга</li> <li>• Внебюджетные операции</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Обеспечивать четкие основания для мер вмешательства</li> <li>• Оценивать бюджетные издержки</li> <li>• Обеспечивать работу механизмов централизованного утверждения</li> <li>• Раскрывать информацию по всем мерам</li> </ul>
<p><b>Государственные гарантии</b> (сразу нет денежных потоков, но возникает подверженность рискам и образуются потенциальные будущие издержки)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Общие гарантии финансовому сектору и другим секторам</li> <li>• Единовременные гарантии конкретным организациям/структурам</li> </ul>	<p>В дополнение к вышперечисленному:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Проводить количественную оценку величины риска</li> <li>• Рассмотреть вопрос о применении частичных гарантий и сборов за гарантии на базе риска</li> <li>• Сохранить возможность возмещения средств по активам</li> <li>• Создать резерв на ожидаемые издержки в бюджете</li> </ul>
<p><b>Другие условные обязательства</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Квазибюджетные операции</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Количественная оценка величины риска</li> <li>• Раскрытие всех условных обязательств</li> </ul>