



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

Настоящая записка входит в серию документов, подготовленных Департаментом по бюджетным вопросам для содействия странам-членам в преодолении чрезвычайной ситуации, связанной с COVID. Мнения, выраженные в данной статье, принадлежат персоналу МВФ и необязательно отражают взгляды МВФ, его Исполнительного совета или руководства МВФ.

Поддержка домашних хозяйств и компаний государственными банками¹

Принимая во внимание чрезвычайные обстоятельства в связи с пандемией Covid-19, государственные банки — при условии их финансовой стабильности и при наличии достаточного количества ресурсов — могут временно увеличить поддержку домашних хозяйств и компаний, главным образом с помощью (субсидированных) кредитов и кредитных гарантий. Преимуществом государственных банков является их способность охватить своим обслуживанием крупные и малые компании, а также домашние хозяйства и субнациональные органы государственного управления. Ряд стран с развитой экономикой и с формирующимся рынком уже объявили о своих планах работы в этом направлении. Опыт мирового финансового кризиса (МФК) показывает, что кредиты и гарантии, выданные государственными банками, могут быть эффективны, но сопряжены с бюджетными рисками и издержками. Необходимо обеспечить высокую степень прозрачности и четкое обоснование целесообразности принятия мер, оценить и раскрыть риски и издержки, принять меры по снижению рисков и заложить резервы в бюджет.

Государственные банки являются одним из инструментов политики для сдерживания негативных экономических последствий пандемии. Учитывая всю серьезность этого потрясения, страны принимают целый ряд мер налогово-бюджетной, финансовой и денежно-кредитной политики. Государственные банки — при условии их финансовой стабильности и при наличии достаточного количества ресурсов — могут использоваться для расширения этих мер, особенно в тех случаях, когда частные банки не расположены предоставлять кредиты даже под государственные гарантии из-за рисков или операционных издержек. Для поддержки целей государственной политики, государственные банки могут:

- временно восполнить недостаток кредитования частными банками в период кризиса путем предоставления гарантий или кредитов, в том числе по субсидированным ставкам. Наиболее заметную помощь это окажет уязвимым группам, таким как малые и микропредприятия и самозанятые граждане, которые в противном случае вряд ли смогут получить доступные кредиты. Это поможет компаниям и домашним хозяйствам в обслуживании или пролонгации долга, а также выплате зарплат, оплате аренды или коммунальных услуг. Государственные банки (или иные государственные финансовые организации) также могут использоваться для управления государственными программами кредитных гарантий.

¹ Пауло Медас и Элиф Туре.

- предоставлять поддержку, в том числе кредиты и акционерный капитал, крупным, стратегически важным компаниям, которые сталкиваются с серьезным ограничением финансирования из-за последствий эпидемии для здоровья и экономики².
- поддерживать финансирование частных банков — в том числе за счет операций перекредитования (предоставления кредитов через частные банки) — и их ликвидность. В период кризиса государственные банки могут считаться более надежными, чем частные банки, и сохранять более стабильную депозитную базу (государственные коммерческие банки) и доступ к рынкам капитала.
- предоставлять местным органам власти кредиты на борьбу с воздействием пандемии на здоровье и экономику.

Ряд стран увеличивает кредитование экономики через государственные коммерческие банки и банки развития:

- В Германии федеральное правительство расширило систему гарантий своему банку развития KfW приблизительно на 362 миллиарда евро (общий объем составил 822 миллиарда евро) с целью содействия кредитованию предприятий и самозанятых. Италия **оказывает поддержку** государственному банку развития Cassa Depositi e Prestiti через недавно созданный фонд казначейства для предоставления гарантий по кредитам МСП как минимум на 10 миллиардов евро. Франция **объявила** о предоставлении гарантий в размере 300 миллиардов евро по банковским кредитам пострадавшим компаниям, которыми будет распоряжаться государственный банк развития, в дополнение к уже **объявленным** планам расширить гарантии по кредитам малым и средним предприятиям (МСП), выданным государственным инвестиционным банком BPI. В Японии правительство запустило через Японскую финансовую корпорацию и другие организации программу финансовой поддержки в размере 1,6 триллиона йен, адресованную главным образом микропредприятиям и МСП, которая включает выдачу необеспеченных беспроцентных кредитов пострадавшим компаниям. Великобритания **запустила** Программу действий в случае прерывания деятельности из-за коронавируса, которую реализует государственный British Business Bank (BBB) — он предоставляет кредиторам гарантии в размере 80 процентов по кредитам на сумму до 1,2 миллиона фунтов стерлингов и субсидии по процентным платежам. Европейский инвестиционный банк (ЕИБ) предложил кредитную гарантию в размере 25 миллиардов евро, действующую на всей территории ЕС, которая сейчас находится на обсуждении в Еврогруппе.
- В странах с формирующимся рынком два крупнейших государственных коммерческих банка Бразилии, Caixa и Banco do Brasil, объявили о расширении на 150 миллиардов бразильских реалов кредитных линий для поддержки местных органов власти, МСП, компаний и домашних хозяйств, пострадавших от кризиса, вызванного коронавирусом. Банк развития Колумбии Bancoldex будет предоставлять кредиты (перекредитование) МСП и самозанятым. В Турции ведущие государственные депозитные банки Ziraat Bank, Vakifbank и Halkbank анонсировали ряд мер, среди которых кратковременные беспроцентные отсрочки по выплате кредитов, возможность реструктуризации корпоративных кредитов с льготным периодом до шести месяцев (более продолжительным для предприятий сферы туризма и транспортных компаний), повышение кредитных лимитов в целом и в частности для компаний, которые не сокращают работников, на выплату зарплат. В Южной Корее государственные банки также используются для предоставления кредитов наиболее пострадавшим предприятиям, в том числе авиакомпаниям. Банк социального развития Саудовской Аравии утвердил программу поддержки МСП и семей с низкими доходами в размере 12 миллиардов саудовских риалов.

² См. материал «Поддержка компаний государственным сектором».

Прошлый опыт, в том числе мирового финансового кризиса (МФК), показывает, что действия государственных банков могут быть эффективны, но также сопряжены с бюджетными рисками и издержками. В период МФК государственные коммерческие банки и банки развития использовались как в странах с развитой экономикой, так и в развивающихся странах для противодействия сокращению частного кредитования и поддержки экономики. Некоторые страны вливали капитал в свои государственные банки для пролонгации кредитов или расширения кредитования малого бизнеса и экспортеров (Канада, Чили), крупных компаний (Бразилия) или корпоративного сектора (Польша). Другие поднимали потолок кредитования своих государственных банков (Финляндия, Корея) или учреждали новые механизмы кредитования (Индия, Тунис) и программы специальных гарантий (Мексика) для государственных банков, чтобы поддержать ключевые отрасли. Однако их возможности для действий ограничены. Дополнительные установки требуют дополнительного финансирования, чтобы государственные банки сохраняли финансовую стабильность, но крупные вливания капитала или кредиты государственным банкам (особенно банкам развития) могут создать трудности для государства, которое уже обременено большим государственным долгом. Кроме того, если государственные банки существенно нарастят кредитование, это может ослабить мониторинг и оценку рисков, а также управление в более широком смысле. Это требует особо тщательного анализа таких исключительных и временных операций³.

Программы поддержки должны разрабатываться с соблюдением надлежащих мер предосторожности и быть прозрачными, чтобы обеспечивать подотчетность и ограничивать бюджетные издержки. Деятельность государственных банков в таких чрезвычайных обстоятельствах неминуемо сопряжена со сложными и крупными по масштабу рисками. Любые решения об использовании государственных банков должны учитывать последствия для финансовой стабильности и государственных финансов. Для обеспечения финансовой стабильности программы поддержки должны должным образом финансироваться, а правительства должны быть готовы оказать банкам поддержку (в том числе путем рекапитализации). Это требует осторожности, особенно в тех случаях, когда государство уже обременено большим долгом. Уроки, вынесенные из прошлого опыта, подчеркивают важность выработки защитных мер, чтобы избежать неоправданного политического вмешательства и обеспечить эффективный контроль и прозрачность такой деятельности:⁴

- Любая финансовая поддержка государственных банков должна утверждаться правительством в процессе подготовки бюджета, и расходы на любую квазибюджетную поддержку государственных банков должны рассчитываться и включаться в бюджетную документацию. В более широком плане правительства должны обосновывать интервенцию через государственные банки, оценивать возможные бюджетные издержки и риски от мер (включая покрытие убытков государственных банков), обеспечивать механизмы централизованного утверждения и раскрывать все меры. Что касается гарантий, то правительства должны также определять размер риска и потенциальные будущие бюджетные издержки, рассматривать возможность применения частичных гарантий для ограничения рисков и комиссий за гарантию, основанных на оценке рисков, сохранять возможность взыскания активов и создавать резервы на ожидаемые издержки в бюджете (см. материал «Управление рисками для государственных финансов в условиях стресса»).
- Необходимо соблюдать осторожность в случае существенных недостатков в управлении в государственных финансовых организациях. Это потребует создания механизмов для обеспечения особо тщательного анализа решений государственных банков, чтобы гарантировать, что они

³ См. «Бюджетный вестник», весна 2020 года (готовится к выпуску).

⁴ См. также доклад Всемирного Банка «Global Financial Development Report 2013: Rethinking the Role of the State in Finance».

соответствуют целям государственной политики и принимаются прозрачно и с соблюдением принципа независимости сторон. Одна из возможностей состоит в использовании перекредитования (через частные банки) и кредитных гарантий, при которых оценка кредита и принятие решения остаются за частным сектором.

- Необходимо принять надлежащие принципы корпоративного управления, особенно в отношении предоставления отчетности по рискам и внутреннего контроля, чтобы помочь организациям сохранять ориентацию на приоритеты и минимизировать убытки. Это должно включать меры, призванные обеспечить, чтобы решения по кредитованию принимались с полным пониманием профиля рисков заемщика в части оценки обеспечения. Кредитные гарантии должны использоваться как инструмент снижения риска, но не должны исключать необходимость для сотрудников банков, отвечающих за кредитование, должным образом оформлять выдачу надежных кредитов. Банки должны и дальше придерживаться пруденциального регулирования и методов управления рисками, а также рациональной классификации кредитов и принципов формирования резервов⁵.

⁵ См. [материал](#) «Ответные меры в области регулирования и надзора для преодоления последствий коронавируса»