



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 государствам-членам в преодолении чрезвычайной ситуации, связанной с COVID-19. Взгляды, выраженные в данном документе, представляют собой взгляды персонала МВФ и не обязательно отражают позицию МВФ, его Исполнительного совета или руководства МВФ.

Поддержка компаний государственным сектором¹

Поддержка компаний государственным сектором может помочь удовлетворить потребность бизнеса в ликвидности или поддержании платежеспособности во время пандемии, а также обеспечить готовность экономики к восстановлению после смягчения мер социального дистанцирования. Поддержка должна быть оперативной, целевой и носить временный характер. Влияние на государственные бюджеты и уровень задолженности может оказаться существенным. В этой связи необходимо гарантировать прозрачность и соблюдение принципа независимости сторон в оказании поддержки с целью обеспечения надлежащего управления. Необходимо произвести ее расчет, задокументировать и отслеживать. Правительства анонсировали ряд мер, включая облегчение налогового бремени и предоставление субсидий. Многие страны также используют кредитные гарантии в качестве основного инструмента поддержки малого и среднего бизнеса. По мере углубления кризиса крупным компаниям в стратегических секторах может потребоваться вливание капитала.

I. ПРАВИТЕЛЬСТВА ПРЕДОСТАВЛЯЮТ КОМПАНИЯМ ЛЬГОТЫ ДЛЯ ПОДДЕРЖКИ ЗАНЯТОСТИ И ИЗБЕЖАНИЯ ДОЛГОСРОЧНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕСТАБИЛИЗАЦИИ

Урон, который эпидемия Covid-19 нанесла населению и экономике, служит весомым обоснованием для оказания временной государственной поддержки компаниям. Некоторые отрасли пострадали особенно сильно (например, авиакомпании и рестораны), но ущерб распространяется на все отрасли и экономики по мере того, как ограничения на передвижение отражаются на экономической активности. Отсутствие государственной поддержки может привести к еще более глубокой и затяжной рецессии, а также серьезно нарушить деятельность компаний и жизни работников. Бюджетная поддержка может удовлетворить потребность компаний в ликвидности и создать стимул для сохранения уровня занятости и зарплат. В более уязвимых отраслях компании также могут столкнуться с проблемами неплатежеспособности по мере углубления кризиса. Основной целью является избежание долгосрочных последствий банкротства, сокращения кадров или ликвидации активов.

¹ Материал подготовили Эмре Балибек, Пауло Медас, Джон Рейли и Сандип Саксена.

Государственная поддержка должна быть оперативной, целевой и носить временный характер. Одним отраслям или компаниям предоставление ликвидности может потребоваться только для выплаты зарплат и покрытия прочих потребностей оборотного капитала. Другие могут нуждаться в более существенной финансовой поддержке ввиду проблем с платежеспособностью и в целях избежания разрушительного банкротства, особенно в системно значимых компаниях и отраслях. Правительствам необходимо найти компромисс между прямой поддержкой граждан или поддержкой компаний, в которых они заняты. Решение будет зависеть от конкретных обстоятельств. Например, в ряде стран оказать помощь домашним хозяйствам может быть проще, чем маленьким компаниям или самозанятым, особенно в условиях неформальной экономики (например, ни в коей мере не охватываемой налоговой системой). После отмены мер, принятых для сдерживания пандемии, целевая поддержка компаний должна прекратиться в пользу более общего стимулирования перезапуска экономики.

Страны внедряют различные формы поддержки. Здесь следует задуматься над тем, какие инструменты лучше всего подходят для достижения целей политики — например, сохранения рабочих мест, поддержки инвестиций, сохранения важных цепочек поставок — рациональным образом. Нужно учитывать несколько аспектов, характерных для отдельных стран: (i) ограничения государственного финансирования. Они влияют на возможный объем предоставляемой поддержки и ее тип (например, снижение налогов или повышение субсидий сразу отразится на бюджете, в то время как влияние гарантий может проявиться только в будущем); (ii) административные ресурсы для обеспечения оперативной поддержки (какие из доступных инструментов более эффективны, просты в применении?); (iii) характеристики компаний-получателей (например, угрожает ли им временная нехватка денежных средств или банкротство, размер компании) и целевой охват (например, поддержка всех малых и средних предприятий (МСП) или определенной отрасли). Так, оказание поддержки МСП с помощью гарантированных кредитов может быть проще и эффективнее, чем использование других инструментов (например, поддержка в форме участия в капитале). К основным видам целевой поддержки компаний относятся:

- *Меры в области государственных доходов* для облегчения ситуации с ликвидностью компаний, у которых могут быть трудности с уплатой налогов или оплатой иных издержек (см. материал «Tax Policy Responses»). К ним относятся отсрочка налоговых платежей (Китай, Германия, Италия, Япония, Корея, Бразилия, Индонезия, Россия), налоговые льготы (Китай, Великобритания, Корея, Индонезия, Россия) и другие меры, например, установление реалистичного размера авансовых налоговых платежей с учетом изменившихся обстоятельств². Например, Австралия отменила комиссии и сборы для компаний в наиболее пострадавших от COVID-19 регионах, а Россия продлила сроки уплаты налогов для компаний, работающих в сфере туризма и авиационной отрасли.
- *Меры в области расходов* для содействия в выплате зарплат и удовлетворении прочих потребностей в ликвидных средствах. К ним относятся субсидирование заработной платы (например, во Франции, Германии, Японии, Австралии, Корее), трансферты или более общее предоставление ликвидности компаниям (например, в Канаде, Германии, Японии, России). Субсидирование заработной платы способствует сохранению трудовых отношений, что может помочь обеспечить более быстрое восстановление экономики. Например, Япония предоставила следующие субсидии: один миллиард йен выделен малому бизнесу, который внедрил использование оборудования/ИТ-систем для дистанционной работы.
- *Государственные гарантии* широко использовались и во время предыдущего кризиса, и в этот раз. Общие гарантии (например, покрытие кредитов МСП) часто более эффективны, чем прямая государственная поддержка, поскольку операционные издержки от распределения субсидий или

² Например, Китай понизил ставки НДС для малого бизнеса в пострадавших регионах (до 31 мая 2020 года), предоставил льготы по налогу на доходы корпораций компаниям, работающим в пострадавших отраслях, и отменил взносы на социальное обеспечение для всех компаний в провинции Хубэй и МСП в других провинциях до июня (для крупных компаний в других провинциях до апреля эти взносы снижены на 50 процентов).

кредитов многочисленным бенефициарам, вероятно, окажутся выше³. Разовые гарантии также могут выдаваться наиболее пострадавшим крупным компаниям для обеспечения доступа к более дешевым кредитам. Многие европейские страны уже объявили о предоставлении гарантий в общем размере около 2,25 триллионов долларов США, и эта сумма продолжает расти⁴. В качестве примера неевропейских стран, которые выдали гарантии по кредитам, можно привести Бахрейн, Китай, Перу и Японию. В ряде случаев эти гарантированные кредиты содержат компонент гранта, если МСП используют их в целях сохранения рабочих мест (например, в США), что может быть особенно важно для тех компаний, которые испытывают более серьезные финансовые трудности.

- Правительство может также предоставлять прямые субсидированные *кредиты* (например, США планируют предложить кредитование). Подобная поддержка будет особенно полезна компаниям, которые испытывают проблемы, главным образом с ликвидностью. Однако могут потребоваться дополнительные меры для поддержки наиболее уязвимых, крупнейших или стратегически важных компаний, которые сталкиваются с риском неплатежеспособности; они могут включать *прямые субсидии и вливания капитала* (как произошло во время мирового финансового кризиса)⁵. Преимуществом вливания капитала является то, что оно сразу улучшает баланс компании и снижает стоимость привлечения финансирования и риски, позволяя компании продолжать осуществлять свою деятельность и инвестиции. Как акционер, государство получит более сильный голос, чтобы обеспечить эффективное расходование средств налогоплательщиков, в том числе за счет установления условий вливания капитала (которые также могут быть установлены законом). С другой стороны, долговые инструменты имеют преимущество в погашении перед долевыми, и последние могут оказаться более рискованными, если кризис окажется продолжительным.
- *Использование небюджетных мер.* Некоторые государства могут использовать для оказания поддержки структуры целевого назначения (например, анонсированный Фонд солидарности во Франции⁶ или Фонд экономической стабилизации (WSF) в Германии). Они представляют собой внебюджетные фонды (ВБФ), которые могут получать средства из бюджета и управляются государственными органами. Государственная поддержка также может оказываться государственными банками или другими государственными финансовыми организациями (см. материал «Поддержка домашних хозяйств и компаний государственными банками»).

II. ИСПОЛНЕНИЕ И ПРОЗРАЧНОСТЬ БЮДЖЕТА

Влияние этих мер на государственный бюджет и уровень долга может быть существенным. В этой связи для обеспечения надлежащего управления принципиально гарантировать прозрачность и независимость сторон в оказании целевой поддержки компаниям. Все решения и заявления правительства должны

³ Многие страны ОЭСР расширили свои программы кредитных гарантий (ПКГ) для поддержки малых и средних предприятий (МСП) после МФК, в том числе Италия, Корея, Дания, Португалия.

⁴ Например, Германия (825 млрд евро), Франция (300 млрд евро), Италия (350 млрд евро), Испания (100 млрд евро), Соединенное Королевство (330 млрд фунтов стерлингов). Европейская комиссия смягчила правила ЕС по оказанию государственной помощи, чтобы предоставить правительствам полную свободу действий в поддержке своей экономики.

⁵ Например, в 2008 году правительство США оказало финансовую поддержку автомобильной отрасли и получило долю участия в компаниях General Motors и Chrysler, чтобы предотвратить масштабное сокращение рабочих мест. Некоторые уроки рассматриваются в работе Ричарда Андерсона и Чарльза Гаскона «A Closer Look: Assistance Programs in the Wake of the Crisis», Federal Reserve Bank of St. Louis (2011).

⁶ Объявленные Францией меры включают учреждение Фонда солидарности для бизнеса (0,75 миллиарда евро), которым будет распоряжаться глава Управления по налогам и государственному финансированию и который будет оказывать поддержку микропредприятиям и независимым специалистам. Фонд будет пополнен взносом субнациональных органов государственного управления в размере 250 млн евро.

оцениваться с точки зрения затрат, документироваться и отслеживаться. Правительства должны обеспечить внедрение механизмов контроля и мониторинга фактических рисков по гарантиям, прочим условным обязательствам и квазибюджетным операциям. Правительства также должны предусмотреть меры по снижению риска. Например, частичные гарантии, вычеты и комиссии могут помочь решить проблему морального риска и негативного отбора, которые часто сопряжены с использованием гарантий. При этом в программе гарантий должны быть четко обозначены цели, на которые могут выдаваться гарантированные кредиты, и ограничения на размер кредита. В целом внедрение функции контролера/централизованного утверждения, например, министром финансов или кабинетом министров, поможет отслеживать оказываемую поддержку и обеспечить ее соответствие целям политики. Это поможет проверить адекватность существующих мер по снижению рисков и выбрать стратегии выхода. Некоторые аспекты реализации:

- *Бюджетная поддержка* должна быть определена и явным образом изложена в бюджетных документах. Поддержка должна выделяться по стандартным каналам исполнения бюджета через государственное казначейство. Система учета должна давать возможность идентифицировать бенефициаров и предоставленные льготы, информация о которых должна систематически раскрываться в финансовой отчетности правительства.
- *Внебюджетные фонды* в целом не должны поощряться (за исключением случаев, когда они считаются необходимыми ввиду операционной эффективности), поскольку они, как правило, негативно сказываются на бюджетной ответственности и дисциплине. В случае если правительство решит учредить ВБФ, желательно, чтобы: (i) выручка фонда учитывалась в системе единого казначейского счета; (ii) предоставление средств из фонда соответствовало стандартным процедурам исполнения бюджета и (iii) доходы и расходы фонда четко фиксировались и раскрывались в бюджетных документах и годовой финансовой отчетности правительства.
- *Квазибюджетная поддержка* должна оцениваться систематически. Государственные финансовые организации должны вести отдельный учет подобных операций и на регулярной основе предоставлять информацию правительству. Информация об объеме квазибюджетных операций должна раскрываться в бюджетных документах вместе с анализом потенциального влияния на бюджет в случае возникновения необходимости компенсировать убытки задействованным организациям.
- *Государственные гарантии* подлежат документированию и раскрытию в открытых источниках. Бюджетные документы и годовая финансовая отчетность должны содержать раскрытие информации обо всех государственных гарантиях. По каждой гарантии правительство должно раскрывать как минимум следующую информацию: (i) краткое описание характера, целевого назначения, бенефициаров и ожидаемого срока; (ii) совокупный финансовый риск государства — максимальную гарантированную сумму в номинальном выражении; и (iii) возможность компенсации, взыскания или подачи встречного требования правительством.