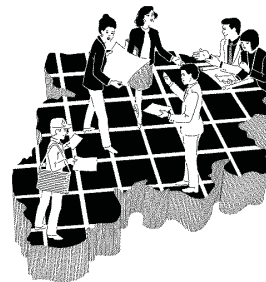


ВЫЗОВЫ XXI ВЕКА И СТРАТЕГИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ



И.Н. ЖУК

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ ВНЕШНИМ ДОЛГОМ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Современный мировой финансовый кризис актуализировал в числе прочих проблему внешнего долга Республики Беларусь. Снижение доходов от экспорта нефтепродуктов и падение спроса на белорусские инвестиционные товары в России привело к значительному росту дефицита текущего счета платежного баланса, составившего по итогам 2010 г. 6 401,9 млн дол. США (13,1 % ВВП) [1]. В результате, увеличилась необходимость наращивания внешних заимствований для макроэкономической стабилизации.

Обязательства страны перед нерезидентами, образующие ее внешний долг, за 2009 г. выросли на 45,4 % и на 1 января 2010 г. составили 22 029,9 млн долл. США (45 % годового ВВП).

Рост внешней задолженности усугубляется сложностями в управлении долгом. К основным недостаткам сложившейся системы управления внешним долгом можно отнести следующие:

отсутствует законодательная база Республики Беларусь, определяющая сферу совокупного внешнего долга. Соответственно не обозначены пределы полномочий ответственных в этой области органов правительства. Бюджетное законодательство регулирует только вопросы заимствований и реструктуризации внешнего государственного долга, а ряд вопросов, связанных с иными секторальными формами валового внешнего долга, не имеет необходимой правовой и процессуальной регламентации;

не сформирована система учета долговых обязательств, предполагающая наличие единых учетной методики, интегрированной базы данных и учетного центра. На практике это означает невозможность оперативно получить достоверные данные о состоянии валового внешнего долга, и, в конечном итоге, является одним из факторов, снижающих качество управленческих решений;

отсутствует единая система анализа и учета долговых рисков, что повышает вероятность возникновения кризисной ситуации;

механизмы управления долгом не позволяют в должной мере предупреждать возможные финансовые кризисы;

не отработана система долгосрочной взаимосвязи политики управления внешним долгом с денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политикой;

Ирина Николаевна ЖУК, кандидат экономических наук, докторант кафедры мировой экономики Белорусского государственного экономического университета.

информация о состоянии внешнего долга Республики Беларусь раскрывается не в полной мере;

управление государственными гарантиями неэффективно, что выражается в отсутствии правил проведения конкурсного отбора, а также единых подходов к разработке методологии анализа кредитоспособности заемщика и оценки риска наступления гарантийного случая.

В этой связи формирование оптимальной институциональной модели управления внешним долгом, предполагающей четкое разграничение деятельности, сфер компетенции и ответственности всех структурных единиц системы управления за принимаемые решения, на современном этапе — задача исключительной важности.

Исследование внешнедолговой ситуации в Беларуси выявило, что возрастание масштабов внешних заимствований, особенно при недостаточном развитии внутреннего белорусского рынка капитала и отсутствии доверия со стороны инвесторов, вопросы оптимизации структуры долга, равномерного распределения долговой нагрузки, выбора инструментов заимствования, снижения рисков вызывают необходимость повышенного внимания к уровню управления внешним долгом [2].

В данных условиях, как показал анализ специальной литературы [3—6], в связи со сложностью в управлении внешним долгом от долговых менеджеров требуется высочайший профессионализм и независимость, которой легче достигнуть независимому органу — долговому агентству.

Однако независимые агентства сами по себе не гарантируют автоматического создания эффективной системы управления. Изучив международную практику, можно выделить две принципиально разные позиции по поводу необходимости создания такой структуры.

Сторонники управления долгом с помощью специально созданного агентства в качестве аргументов указывают на возможность полностью сконцентрироваться на достижении целей системы управления внешним долгом и на независимость проводимой деятельности от решения задач бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политики.

В странах, где такая структура была создана*, удалось решить, с одной стороны, проблему растущего объема внешнего долга и устранить сложности работы с ним в условиях глобализации финансовых рынков, а с другой — решить проблему привлечения высококвалифицированного персонала на государственную службу. Официальный статус такого органа, независимого от монетарных властей, позволил оперативно решать проблему доверия инвесторов к проводимой властями политике.

Противники создания данной структуры исходят из того, что так называемая независимость на поверку оказывается весьма относительной. Ресурсы подобного агентства формируются из средств государственного бюджета, цели и основные параметры долговой политики задаются государственными органами. Существует опасность, что создание агентства может привести к разрастанию бюрократического аппарата и не даст ожидаемого эффекта, а также к преобладанию приоритетов оперативного управления долгом над стратегическими интересами в данной сфере. Открытым остается вопрос, как такое ведомство впишется во властную иерархию и не нарушит ли оно сложившуюся систему взаимодействия с местными властями [7, 284].

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что применительно к условиям Беларуси, где деятельность отдельных институтов в дан-

*В большинстве развитых стран существуют независимые агентства по управлению долгом.

ной области остается недостаточно скоординированной и результативной, не отвечает современным тенденциям развития внешнедолговой ситуации [2], объективно возникает потребность создания единого центра управления внешним долгом — Агентства по управлению внешним долгом* (далее — Агентство).

Основными функциями Агентства могут стать: функция планирования, учетная, статистическая, аналитическая, контрольная, операционная.

Функция *планирования* осуществляется на высшем уровне руководства, состоящем из представителей Министерства финансов, Национального банка, Министерства экономики Республики Беларусь, управляющего Агентством и т.п., и в качестве таковой может рассматриваться как установление «правил игры» высшими органами государственной власти.

Она включает в себя разработку и проведение внешнедолговой политики, регулирование и обеспечение ресурсами. Правительство, выполняя данную функцию, определяет общее направление деятельности и организацию всей системы управления внешним долгом. После того как принято решение по этим основам, Агентство берет на себя осуществление других функций, обеспечивая реализацию и соблюдение комплекса согласованных «правил игры».

Реализация функции планирования связана в первую очередь с определением целей стратегии управления внешним долгом, показателей экономически приемлемых уровней задолженности. Стратегия может предусматривать, например, установление законодательных лимитов или общих правил, в соответствии с которыми определяются допустимые объемы внешних заимствований. Эта функция обуславливает также организационно-правовые механизмы, регулирующие вопросы принятия решения, открытия кредитной линии и предоставления средств и связанного с этим обслуживания задолженности, применения законов и нормативных положений, регламентирующих работу по управлению долгом.

Учетная функция отражает в учете всю актуальную информацию по управлению внешним долгом и те виды деятельности, которые имеют отношение к привлечению внешних займов, бюджетным ассигнованиям и созданию резервов по обслуживанию долга, а также непосредственно к обслуживанию долга.

С целью организации единой системы учета и интегрированной информационной базы по внешнему долгу и финансовым активам возможно использование стандартных систем учета долга, применяемых Секретариатом Содружества (CS-DRMS) и Конференцией ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) (DMFAS). В международной практике обе системы широко используются и помогают странам в учете и хранении информации по каждому инструменту в отдельности в рамках компьютеризированной системы. Они обладают также характеристиками, позволяющими анализировать хранимую информацию.

Система CS-DRMS, впервые выпущенная в 1985 г., представляет собой интегрированную систему регистрации различных видов потоков (внутреннего и внешнего долга, грантов и государственных кредитов) с целью содействия повседневной административной и управленческой деятельности и применяется примерно в 50-ти странах. Основные функции данной системы представлены ниже.

*В условиях усиления взаимосвязи многих аспектов управления внешним и внутренним долгом в среднесрочной перспективе возможно адаптивное изменение деятельности данного Агентства с целью управления суверенным долгом страны, под которым мы понимаем совокупность внутреннего государственного и валового внешнего долга Республики Беларусь.

Основные функции системы учета долга и управления долгом Секретариата Содружества

Функция	Основное содержание
Учет долга	<p>Ведение описи инструментов внешнего и внутреннего долга, включая: государственный долг в расширенном определении и гранты; краткосрочный долг и долг частного сектора; соглашения о реструктуризации, в том числе о переоформлении долга</p> <p>Ведение учета основных особенностей и условий сделки по конкретному инструменту</p> <p>Ведение учета другой информации по долгу, такой как процентные ставки, обменные курсы и макроэкономические данные</p> <p>Прогнозирование платежей по обслуживанию долга</p> <p>Ведение учета фактических операций по обслуживанию долга</p> <p>Выявление кредитов, платежи по которым просрочены, и расчет размера пени</p> <p>Мониторинг использования и предоставления средств по кредитам и грантам</p> <p>Осуществление мониторинга государственных операций кредитования, включая перекредитование</p>
Составление отчетности по долгу	<p>Составление отчетов по валовому внешнему долгу, государственным финансам, платежному балансу и МИП</p> <p>Предоставление информации и отчетности по любой группе или категории инструментов</p> <p>Предоставление ответов на конкретные запросы пользователей к базе данных</p>
Анализ долга	<p>Анализ чувствительности к колебаниям процентных ставок и обменных курсов</p> <p>Анализ последствий новых заимствований на основе различных допущений относительно валют, процентных ставок и условий погашения</p> <p>Анализ устойчивости долга</p> <p>Оценка различных предложений о предоставлении займов</p> <p>Оценка различных предложений о рефинансировании и переоформлении кредитов и расчет облегчения бремени задолженности</p> <p>Объединение данных о долге системы CS-DRMS с внешними экономическими данными в целях прогнозирования важнейших показателей задолженности</p> <p>Оценка величины открытой позиции по рискам изменения обменных курсов и процентных ставок</p>
Другие функции	<p>Осуществление электронной пересылки данных о долге в СОД Всемирного банка, а также в электронные таблицы и другие пакеты</p> <p>Осуществление просмотра данных CS-DRMS при помощи Debt Manager — основанного на Windows дополнительного программного продукта, разработанного для управляющих долгом</p> <p>Применение сервисных программ подтверждения данных в целях обеспечения достоверности и точности базы данных</p> <p>Интегрирование функций операционного, промежуточного и административного отделов через базу данных и опции управления защитой</p> <p>Выполнение поддерживающих функций, таких как резервирование и восстановление, и обеспечение доступа через модемы</p>
Развитие системы в будущем	<p>Возможность доступа через Интернет для учета и отчетности в режиме «онлайн»</p> <p>Расчет полной стоимости на основе метода начислений и по рыночным ценам</p> <p>Модуль условных обязательств</p>

Примечание: разработаны нами на основе [8, 202].

Система CS-DRMS включает:

- модуль внешнего долга, позволяющий вести учет широкого круга официальных и коммерческих инструментов;
- модуль внутреннего долга, с помощью которого возможно учитывать полный цикл эмиссии внутренних долговых обязательств, планировать выпуски, аукционы и рассмотрение заявок;

• специальный модуль инструментов управления (management tools), помогающий разрабатывать стратегию долга, проводить анализ, вести мониторинг показателей экономической приемлемости долга и др.

Система управления задолженностью и финансового анализа ЮНКТАД (DMFAS) представляет собой компьютерную систему, предназначенную для решения задач управления долгом в министерствах финансов и/или центральных банках*. Система DMFAS предоставляет своим пользователям возможность мониторинга кратко-, средне- и долгосрочного долга, внутреннего и внешнего, а также операций перекредитования. В рамках системы можно учитывать также частный долг и гранты. Она призвана обеспечивать три отчетливо выраженные потребности в области управления долгом: повседневные операционные потребности управляющих долгом; потребности агентства по внешнему долгу в получении сводной статистической информации; аналитические потребности органов, ответственных за принятие решений.

Рассмотренные программы автоматически ведут учет неиспользованных остатков заемных средств, текущих и будущих основных и процентных платежей по обслуживанию долга, использования заемных средств, выплат по задолженности. Фактически эти программы позволяют получить в реальном времени информацию о состоянии внешнего долга по каждому из его компонентов, включая отдельные займы.

Применение такого рода программ крайне важно для Беларуси, где практически отсутствует информация по корпоративному внешнему долгу, за исключением размера такого долга.

Статистическая и аналитическая функции связаны с использованием информации, полученной в процессе выполнения функции учета. Они включают весь спектр видов деятельности, отражающих ведение статистики долга и анализ этих данных, и способствуют достижению целей долговой политики и определению мер по управлению внешним долгом.

Контрольной функции отводится важнейшая роль в обеспечении операционного управления долгом в соответствии с решениями высшего руководства в данной области. Функция контроля, помимо прочего, должна обеспечивать соответствие условий новых заимствований параметрам, предусмотренным в правилах, которые были установлены высшим уровнем руководства, а также своевременное и надлежащее использование средств и производство платежей в погашение долга согласно графику.

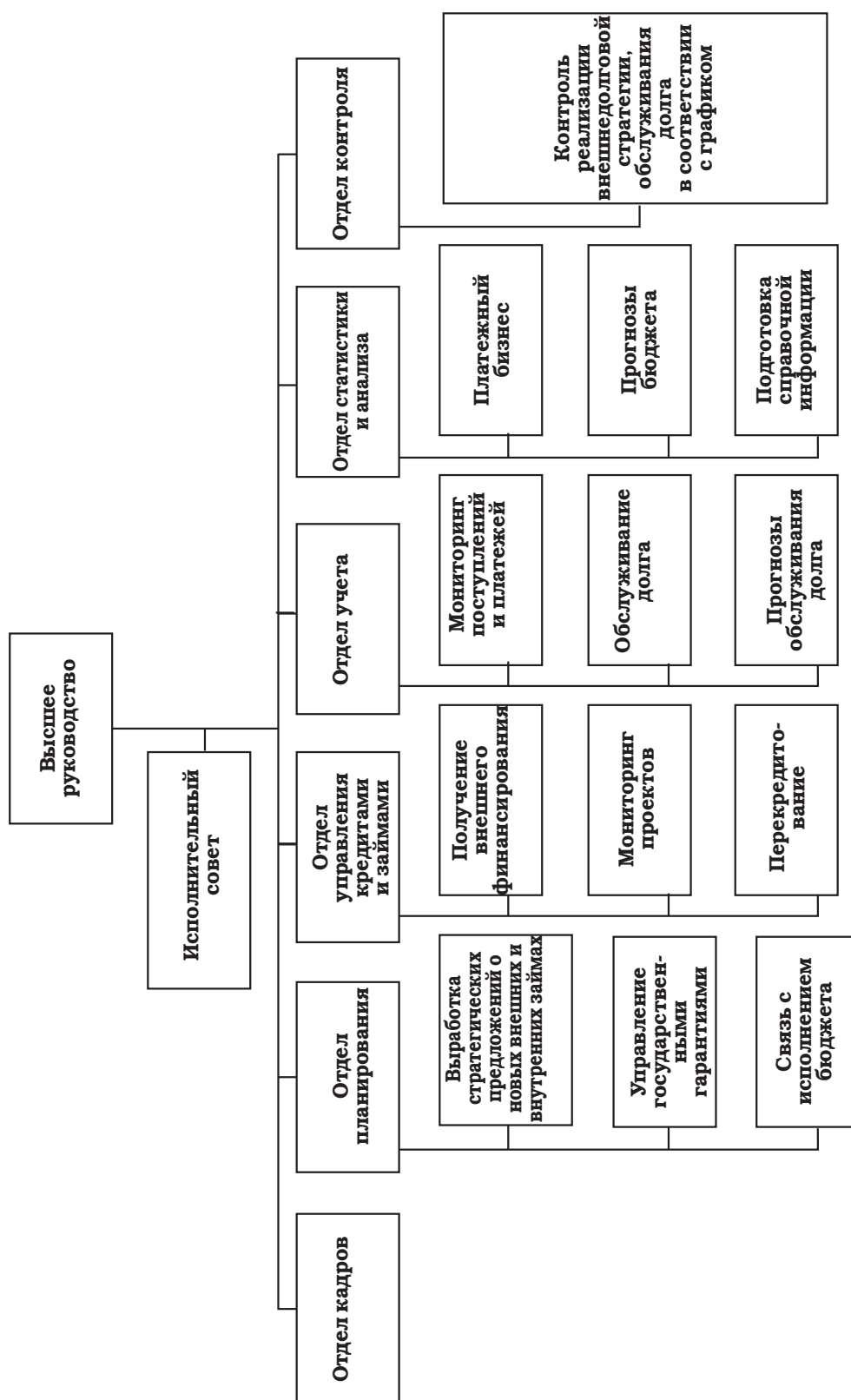
Операционная функция охватывает повседневное активное управление долговым портфелем, в том числе вопросы проведения переговоров и заключения соглашений, использования поступлений по кредитам и займам и обслуживания долга. При ее осуществлении во внимание принимаются события на рынке, например, изменения процентных ставок и обменных курсов, которые сказываются на желательной результативности и рисках портфеля.

Примерная схема организационной структуры Агентства по управлению внешним долгом (исходя из его функций) представлена на рисунке.

В ведение *Высшего руководства* Агентства входит решение ключевых вопросов его деятельности, таких как определение стратегических целей внешнедолговой политики, обусловленных макроэкономическим развитием страны, общей правовой и организационной структуры Агентства, утверждение членов Исполнительного совета — долговых менеджеров.

Исполнительный совет (Директорат) в лице долговых менеджеров отвечает за осуществление текущих операций Агентства, координирует, регулирует и контролирует реализацию внешнедолговой политики, разработанной Высшим руководством.

*Аргентина только за первый год использования такой программы, приобретенной за 1 млн дол. США, сэкономила на долговых платежах 25 млн дол. США [7, 288].



Организационная структура Агентства по управлению внешним долгом
 Примечание: разработан нами на основе [8, 106].

Отдел планирования на основе предоставленных Национальным банком, Министерством финансов параметров денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики разрабатывает стратегические предложения о новых внешних займах и/или их реструктуризации, осуществляет управление государственными гарантиями, участвует в составлении проекта бюджета, готовит необходимые законопроекты и нормативно-правовые акты, регулирующие сферу внешнего долга, определяет политику в отношении внешних заимствований частного сектора.

В рамках *отдела управления кредитами и займами* происходит получение внешнего финансирования, проводятся мониторинг кредитных проектов, оценивается их эффективность, выделяются приоритетные отрасли, нуждающиеся в привлечении внешних ресурсов.

Отдел учета осуществляет мониторинг поступлений и платежей, обслуживание долга, учет долговых обязательств и активов, просроченной задолженности, прогнозы обслуживания внешнего долга.

Отдел статистики и анализа координирует проведение статистического обследования валового внешнего долга, платежного баланса, составляет прогнозы бюджета, устойчивости долговой ситуации, идентифицирует и анализирует риски внешнего долга, разрабатывает рекомендации по оптимизации структуры внешнего долга и валютных резервов, предоставляет Исполнительному совету и отделу планирования базовую информацию для выработки стратегии управления внешним долгом и принятия решений о новых заимствованиях.

Отдел контроля регулярно проверяет соответствие условий новых заимствований допустимым параметрам, предусмотренным в правилах, которые были установлены высшим уровнем руководства, а также своевременного и надлежащего использования средств и производства платежей в погашение долга в соответствии с графиком.

Отдел кадров решает вопросы поиска, найма, поощрения, подготовки и сохранения квалифицированных кадров Агентства.

Таким образом, создание агентства по управлению внешним долгом поможет наладить систему эффективного его управления, обеспечив разработку и реализацию стратегии управления внешним долгом, координацию долговой, денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики, учет, анализ и контроль внешних обязательств и активов.

Литература и электронные публикации в Интернете

1. Основные показатели платежного баланса Республики Беларусь за 2009 год [Электронный ресурс]. — 2010. — Режим доступа : <http://www.nbrb.by/statistics/BalPay/Indicators/Current/>. — Дата доступа: 13.06. 2010.
2. Жук, И. Внешний долг Республики Беларусь: динамика и современное состояние / И. Жук // Банк. вестн. — 2010. — № 1. — С. 1—19.
3. Blommestein, Hans J. Overview of Risk Management Practices in OECD Countries / Hans J. Blommestein // OECD: Advances in Risk Management of Government Debt. — 2005. — P. 27—37.
4. Guidelines for Public Debt Management: Prepared by the Staffs of the International Monetary Fund and the World Bank. — Washington, D.C.: International Monetary Fund, The World Bank, 2001.
5. Managing Public Debt: From Diagnostics to Reform Implementation. — Washington, D.C.: The World Bank, 2007.
6. Wolswijk, G. Government Debt Management in the Euro Area. Recent Theoretical Developments and Changes in Practices / G. Wolswijk, J. Haan. — Frankfurt am Main: European Central Bank // Occasional Paper Series, — 2005. — № 25.
7. Хейфец, Б.А. Решение долговых проблем. Мировой опыт и российская действительность / Б.А. Хейфец. — М.: Академкнига, 2002.
8. External debt statistics: guide for compilers and users. — Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2003.

□□□□□□□□ □□□□□□□□ □□□□□□□□ □□□□□□□□. □□□□□□□□.
 □□□□□□□□ □□□□□□□□□□□□ □□□□□□□□□□ □□□□□□□□. □□□□□□□□.