



Аналитическое резюме к докладу  
«РИСКИ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ  
ФИНАНСОВ ГОСУДАРСТВ-  
УЧАСТНИКОВ СНГ  
В СВЕТЕ ТЕКУЩЕЙ МИРОВОЙ  
НЕСТАБИЛЬНОСТИ»

 **Евразийский Банк Развития**

Центр интеграционных исследований

Санкт-Петербург

2012

## Аналитическое резюме

Период с 2007-го по текущий год отличался повышенной турбулентностью в мировой экономике. В течение последних двух лет европейские власти ищут пути урегулирования долгового кризиса, предоставляя должникам поддержку по линии ЕЦБ, а также посредством вновь созданных механизмов стабилизации. Однако проблема далека от своего разрешения. Основная причина в том, что долговой кризис — «долгоиграющий» феномен: на его завершение и создание прочных механизмов стабилизации должно уйти 5–10 лет. В любой момент неожиданные шоки могут привести к рецидивам кризиса. В связи с этим актуальна задача защиты национальных экономик региона СНГ от рисков неблагоприятного развития ситуации.

Обострение долгового кризиса во второй половине 2011 года оказало негативное влияние на экономическую ситуацию в развитых странах: экономика еврозоны продемонстрировала отрицательный темп роста по итогам IV квартала 2011 года. В развивающихся странах темпы роста также снизились из-за ухудшения внешних условий и ослабления внутреннего спроса. Наибольшие негативные вторичные эффекты ожидаются в Центральной и Восточной Европе ввиду тесных торговых и финансовых связей региона со странами зоны евро. Экономическая динамика СНГ, ускорившего рост ВВП в 2011 году, несколько выделяется из общемирового тренда. Однако изменения, имевшие место за прошедшие три года, не усилили устойчивость национальных экономик к возможным негативным событиям.

В настоящий момент существует несколько глобальных факторов риска глубокой рецессии в мировом масштабе. Во-первых, возможно дальнейшее углубление долгового кризиса еврозоны. Здесь выделяются два подсценария: умеренно негативный, который реализуется в случае дефолта по своим обязательствам одного или двух периферийных государств еврозоны, а также сценарий масштабного кризиса еврозоны — в случае утраты контроля над развитием долгового кризиса, когда стоимость обслуживания государственного долга может стать непосильной для крупных экономик таких стран, как Италия и Испания. Во-вторых, не исключено возникновение кризиса доверия, обусловленного недостаточной разработкой и реализацией планов среднесрочной бюджетной консолидации на федеральном уровне США. В-третьих, не исключен крупный долговой кризис на уровне штатов и муниципалитетов США. В-четвертых, существует возможность «жесткой посадки» по причине схлопывания «пузыря» на рынке недвижимости и «плохих» банковских активов на фоне замедления потенциального экономического роста в Китае. В-пятых, возможен резкий рост цен на нефть и продукты питания по причине геополитических рисков отрицательного шока предложения нефти.

В данном докладе с аналитической целью страны СНГ с некоторой долей условности разделены на три группы, отличающиеся друг от друга экономической структурой, источниками финансирования платежных балансов и, соответственно, налоговых поступлений. Группа 1 — страны-экспортеры энергоносителей: Россия, Казахстан, Азербайджан, Туркменистан. Группа 2 — относительно небольшие экономики Армении, Молдовы, Кыргызстана, Таджикистана, являющихся крупными экспортерами трудовых ресурсов. Группа 3 — экономики Беларуси, Узбекистана и Украины, отличающиеся значительной долей продукции с относительно высокой степенью переработки в экспорте. Эти различия в целом определяют каналы негативного влияния внешних шоков на экономики стран в той или иной группе.

Каналы, посредством которых кризисные события в мире влияют на ситуацию в странах региона, не изменились по сравнению с 2008–2009 годами. В случае падения нефтяных цен страны СНГ, в экономике которых ключевую роль играет экспорт углеводородов, пострадают в результате снижения экспортных доходов и ухудшения доступа к внешнему финансированию, важного для частного сектора. На страны-экспортеры трудовых ресурсов окажет негативное влияние сокращение финансовых поступлений от трудовых мигрантов, работающих

в России и Казахстане. Страны третьей группы пострадают как от шока внешнего спроса, так и от запретительно высокой цены внешних заимствований.

Второй раздел представляет анализ бюджетной политики в регионе СНГ в целом и в разрезе отдельных стран. В годы, предшествовавшие кризису (2007–2008), налогово-бюджетная политика в странах СНГ носила, как правило, проциклический характер. В годы кризиса (2009–2010) правительствами стран СНГ за редким исключением проводилась стимулирующая контрциклическая политика, однако в 2011 году она опять вернулась в докризисное проциклическое русло. В целом, за последние несколько лет фискальная политика носила выраженный пассивный характер (в определенной степени за исключением бюджетной политики России и Казахстана).

В подразделе «Риски квазифискальных операций» (КФО) описаны причины, по которым правительства не полностью учитывают в своих бюджетах квазифискальные дефициты и обязательства. Приведены примеры операций, типичных для стран СНГ и представляющих особый риск для среднесрочной бюджетной стабильности. На основе анализа сделаны выводы: КФО имеют право на существование и полностью устранить их невозможно. Однако они должны быть понятными и прозрачными как для правительства, так и для законодательной власти и общества в целом. Кроме того, должна существовать осознанная политика управления рисками этих операций.

Во втором разделе изложены основные риски для бюджетных систем стран СНГ и последствия их реализации в рамках представленных сценариев кризиса. Так, страны-экспортеры углеводородов имеют очень высокую зависимость бюджетных доходов от мировых цен на энергоносители. Важным каналом трансмиссии внешних шоков на состояние бюджетной системы и экономики стран СНГ является доступ к международным финансовым рынкам. Сокращение внешнего спроса в результате рецессии в большинстве стран мира воздействует на экономику посредством канала внешней торговли: снижается спрос на основную экспортную продукцию со стороны внешнеторговых партнеров.

Большинство стран-экспортеров трудовых ресурсов ввиду отсутствия прямой зависимости экономики от экспорта энергоносителей испытывают последствия кризиса с некоторым лагом. Основной механизм трансмиссии кризиса на экономику этих стран воздействует через падение денежных переводов. В период прошедшего кризиса долги Армении и, в большей степени, Кыргызстана уже достигли размеров, представляющих определенную угрозу устойчивости бюджетной системы в случае наступления новой волны кризиса.

Влияние снижения экспорта на бюджетную систему стран третьей группы носит косвенный характер, приводя к ухудшению показателей деятельности предприятий и, следовательно, снижению налогооблагаемой базы. Негативное влияние оказывает снижение предложения объемов внешнего финансирования или невозможность привлечения внешних ресурсов, а также рост цены внешних заимствований, который увеличивает стоимость рефинансирования текущей задолженности и оказывает давление на бюджет через рост процентных платежей.

В третьем разделе представлены рекомендации по мерам бюджетной и фискальной политики государств СНГ в условиях текущей мировой нестабильности. Среди основных рекомендаций по превентивным мерам бюджетной и фискальной политики можно выделить следующие:

- сворачивание антикризисных мер, если они исчерпали свой потенциал;
- принятие сбалансированных бюджетов в условиях благоприятной экономической конъюнктуры;
- расширение налоговой базы путем сворачивания необоснованных налоговых льгот и повышения дисциплины налоговых платежей;
- монетизация льгот и переход на принцип адресности социальных трансферов;
- сдерживание роста социальных обязательств в период перегрева экономики;
- сокращение объемов квазифискальных операций;
- использование фискальных (бюджетных) правил;
- оптимизация (а в некоторых случаях снижение) доли государственного сектора в экономике;
- повышение прозрачности всех форм государственной поддержки экономики.

Основные рекомендации по мерам бюджетной и фискальной политики в отношении групп стран СНГ:

Группа 1:

- повышение энергетической эффективности экономики;
- проведение более четкой контрциклической политики, основанной на бюджетных правилах;
- определение принципов накопления и использования средств резервных фондов.

Группа 2:

- пересмотр политики необоснованных налоговых льгот, изъятий, каникул для государственных и частных предприятий;
- принятие мер по улучшению налогового и таможенного администрирования;
- создание резервных фондов;
- снижение зависимости бюджета от международных трансфертов;
- совершенствование структуры государственных расходов;

Группа 3:

- проведение контрциклической бюджетной политики;
- реформирование системы субсидирования внутренних цен на энергоресурсы;
- сокращение субсидирования производителей, а также директивного кредитования предприятий за счет государственных средств;
- переход на адресную систему социальной защиты вместо субсидирования цен.

В подразделе «Рекомендации по управлению квазифискальным дефицитом СНГ», в частности, подчеркивается необходимость прозрачности квазифискальных операций, их подотчетности законодательной власти и обществу, снижения объемов предоставления льгот, повышения избирательности и уровня монетизации, а также введения многоуровневых тарифов. Предлагаются необходимые шаги для поэтапного усиления контроля за квазифискальными операциями и методологии их оценки.

В подразделе «Рекомендации по мерам бюджетной политики для смягчения последствий кризиса» изложены рекомендации для проведения бюджетной политики в условиях глубокого кризиса и представлены рекомендации по группам стран. В частности, в условиях кризиса рекомендуется проводить четко выраженную контрциклическую бюджетную и монетарную политику, направленную на поддержку банковской системы, реального сектора экономики, а также социально незащищенных слоев населения.

В разделе «Региональные финансовые инициативы и координация макроэкономической политики» отмечены важность и своевременность системы решений и инициатив на региональном уровне, направленных на обустройство региональной финансовой системы в интересах минимизации рисков для государственных финансов. К обсуждению предлагается ряд мер региональной финансовой политики, в том числе:

- организация регулярных встреч «шерп» для координации и согласования макроэкономической, бюджетной и денежно-кредитной политики;
- выработка единой для региона методологии бюджетных операций и единой классификации квазибюджетных операций;
- развитие АКФ, придание ему нового функционала, связанного с инвестициями в человеческий капитал и инвестициями в рост эффективности институтов государства и общества, а также расширение его членства;
- создание Структурного фонда ЕЭП (или ЕЭП+), учитывающего лучшие практики ЕС и направленного преимущественно на строительство и модернизацию трансграничной и приграничной инфраструктур.