



ЕВРАЗИЙСКИЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ СОЮЗ
ЕВРАЗИЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Департамент макроэкономической политики

Доклад
о превышении установленного Договором о ЕАЭС
количественного значения долга сектора
государственного управления по отношению к ВВП
в Кыргызской Республике в 2018 году
и предложениях Евразийской экономической комиссии по
мерам, направленным на его снижение
в среднесрочной перспективе

Москва
2019 год

Оглавление

Список сокращений.....	3
Резюме	4
1. Макроэкономическая ситуация в 2018 году.....	6
2. Долг сектора государственного управления	7
Факторы динамики долга.....	7
Структура долга и стоимость обслуживания долга	8
Целевые индикаторы долга	10
3. Консолидированный бюджет сектора государственного управления	12
Состояние консолидированного бюджета СГУ	12
Бюджетные доходы	13
Бюджетные расходы.....	14
4. Оценка долговой и бюджетной устойчивости	16
5. Предложения Комиссии по мерам, направленным на снижение долга СГУ в Кыргызской Республике в среднесрочной перспективе	17
Приложение. Информация о ходе реализации Рекомендации Коллегии Комиссии от 28 августа 2018 года №16	26

Список сокращений

ВВП	Валовой внутренний продукт
ИПЦ	Индекс потребительских цен
КР	Кыргызская Республика
ЕАЭС, Союз	Евразийский экономический союз
Договор	Договор о ЕАЭС от 29 мая 2014 года
ЕЭК, Комиссия	Евразийская экономическая комиссия
Государства-члены	Государства – члены ЕАЭС
МВФ	Международный валютный фонд
НБ	Национальный банк
МФ	Министерство финансов
НСК	Национальный статистический комитет
ДКП	Денежно-кредитная политика
СГУ	Сектор государственного управления
НФА	Нефинансовые активы
ГКО	Государственные казначейские облигации
ГЦБ	Государственные ценные бумаги

Резюме

Комиссия отмечает улучшение макроэкономической ситуации в Кыргызской Республике в 2018 году и положительно оценивает работу государственных органов в сфере управления государственными финансами, которая привела к снижению фактического дефицита консолидированного бюджета и уровня долга СГУ.

Основными факторами, способствовавшими снижению уровня долга по отношению к ВВП в 2018 году, стали поддержание положительных темпов экономического роста, снижение уровня бюджетного дефицита, а также списание долга республики перед Российской Федерацией. Дефицит консолидированного бюджета СГУ уменьшился до 0,3% ВВП с 2,8% ВВП в 2017 году.

Долг СГУ в иностранной валюте по-прежнему преобладает в структуре долга Кыргызской Республики. При этом внешние займы предоставлены главным образом на льготных условиях. В 2018 году улучшилась валютная структура долга и соответственно снизился валютный риск. Продолжал развиваться рынок государственных ценных бумаг за счет увеличения объемов размещения и увеличения доли долгосрочных долговых инструментов. В целом долговая устойчивость повысилась в 2018 году.

Национальные целевые показатели Стратегии управления государственным долгом Кыргызской Республики на 2018-2020 годы в отчетном периоде не были превышены. В то же время увеличился объем процентных платежей вследствие роста средневзвешенной процентной ставки долга и объема задолженности.

Согласно официальным прогнозам, ожидается, что государственный долг в среднесрочной перспективе будет постепенно снижаться, при этом нельзя исключать уязвимость к внешним и внутренним шокам. Основным риском для долговой устойчивости остается риск снижения номинального обменного курса национальной валюты с учетом преобладающей доли долга в иностранной валюте в структуре государственного долга.

В соответствии с проводимым Комиссией мониторингом макроэкономических показателей, определяющих устойчивость экономического развития, уровень долга СГУ по отношению к ВВП в Кыргызской Республике в последние два года постепенно снижается. С 2016 по 2018 год долг снизился на 3,6 п.п. по отношению к ВВП. В то же время по итогам 2018 года долг СГУ составил 55,3% ВВП, превысив установленное Договором пороговое значение показателя на 5,3 п.п.

Табл. 1 Долг сектора государственного управления, в процентах ВВП

Год / на конец периода		Армения	Беларусь	Казахстан	Кыргызстан	Россия
2015	декабрь	43.7	32.6	17.5	57.3	11.4
2016	декабрь	51.5	41.5	19.2	58.9	11.9
2017	декабрь	53.4	41.9	19.3	58.6	12.0
2018	декабрь	51.2	37.6	19.3	55.3	11.1

Примечание: красным цветом отмечено превышение значения, установленного статьей 63 Договора.

В этой связи Комиссия рекомендует Кыргызской Республике рассмотреть возможность реализации ряда предлагаемых мер, направленных на поддержание долговой устойчивости:

1. продолжение постепенного увеличения доли долговых обязательств, выраженных в национальной валюте, в общей сумме долга СГУ;
2. продолжение работы по совершенствованию администрирования доходов бюджета и оптимизации налоговых льгот;
3. повышение эффективности расходов консолидированного бюджета с учетом необходимости реализации приоритетных инвестиционных проектов;
4. принятие и внедрение в практику управления государственными финансами бюджетного правила в возможно короткий срок;
5. изучение возможности совершенствования системы индикаторов устойчивости долга СГУ в соответствии с лучшей мировой практикой;
6. совершенствование механизмов среднесрочного бюджетного и макроэкономического прогнозирования.

1. Макроэкономическая ситуация в 2018 году

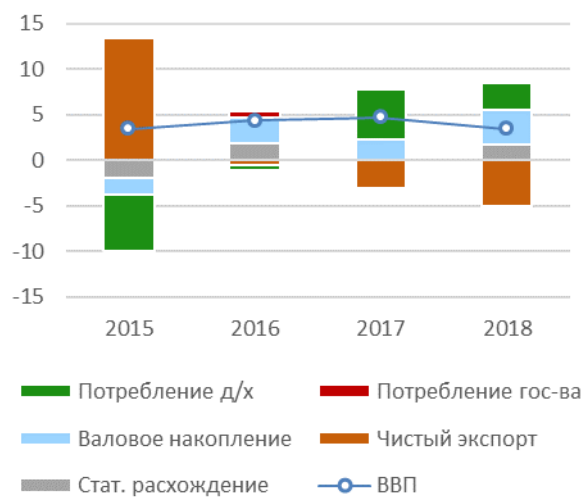
В 2018 году экономический рост в Кыргызской Республике составил 3,5%. Без учета предприятий по разработке месторождения «Кумтор» рост ВВП также составил 3,5%. Относительно 2017 года темпы роста несколько замедлились. В 2017 году они составили 4,7% и 5,1% соответственно. Динамика роста ВВП оказалась сопоставимой с общемировыми темпами экономического развития – 3,6%, но вместе с тем ниже средних темпов роста стран с развивающимися экономиками – 4,5% (данные МВФ).

Замедление темпов экономического роста в 2018 году относительно 2017 года связано со снижением вклада в рост экономики конечного потребления домашних хозяйств и сокращением экспорта в реальном выражении. При этом инвестиционный спрос оказал поддержку росту экономики. Инвестиции в основной капитал выросли на 3,3% в основном за счет собственных средств предприятий и организаций. На снижение вклада в рост экономики потребительского спроса повлияло замедление роста денежных переводов до 6% с 20% в 2017 году и замедление роста реальной заработной платы – до 3,5% с 5,5% в 2017 году. При этом рост потребительского кредитования сохраняется на высоком уровне (26%). Существенно снизилась задолженность по выплате заработной платы (-18,7%), тогда как в 2017 году задолженность выросла на 3,5%.

Со стороны предложения основной вклад в прирост ВВП внесли оптовая и розничная торговля, обрабатывающая промышленность, строительство и сельское хозяйство. Снижение производства наблюдалось в таких отраслях, как информация и связь, государственное управление, операции с недвижимым имуществом.

Динамика инфляции в 2018 году была сдержанной. В декабре годовая инфляция составила 0,5%, что в первую очередь обусловлено снижением цен на продовольственные товары при невысоком росте цен на непродовольственные товары, а также услуги.

Рис. 1 Структура прироста ВВП, в процентных пунктах



Источник: НСК КР, расчеты Комиссии.

2. Долг сектора государственного управления

Факторы динамики долга

Основные компоненты долга. Долг СГУ Кыргызской Республики в 2018 году составил 311,7 млрд. сомов или 55,3% ВВП, сократившись на 3,4 п.п. по сравнению с 2017 годом.

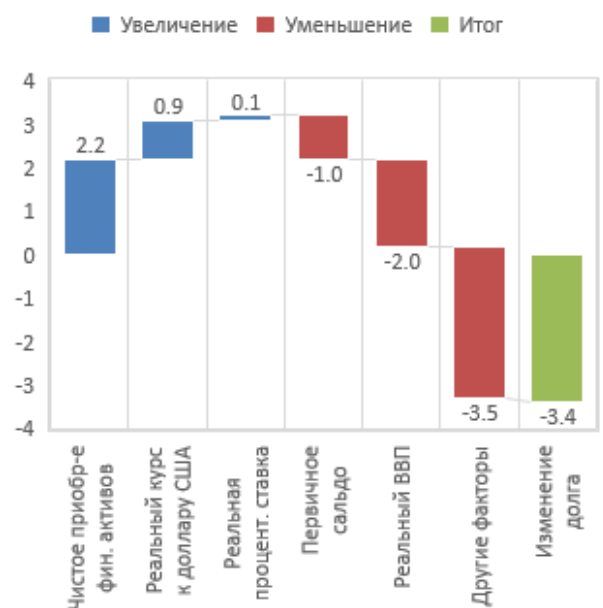
В течение 2018 года факторами, повлиявшими на увеличение долга СГУ по отношению к ВВП, стали привлечение заемных средств для финансирования инвестиционных проектов (2,2 п.п.), снижение реального валютного курса по отношению к доллару США (0,9 п.п.) и увеличение реальной процентной ставки (0,1 п.п.). В совокупности данные факторы способствовали увеличению долга СГУ на 3,2 п.п. по отношению к ВВП.

Вместе с тем остальные факторы повлияли на снижение долга СГУ по отношению к ВВП на 6,6 п.п., в частности, рост ВВП (-2,0 п.п.), формирование положительного первичного сальдо консолидированного бюджета СГУ (-1 п.п.) и другие факторы (-3,5 п.п.), в том числе списание долга Кыргызской Республики перед Российской Федерацией (-3,0 п.п.).

В целом долг СГУ в 2018 году по отношению к 2017 году сократился до 55,3% ВВП с 58,6% ВВП в 2017 году. В соответствии с национальной методологией государственный долг к ВВП сократился до 56% ВВП с 58,9% ВВП в 2017 году.

Влияние разового фактора. 22 февраля 2018 года вступил в силу подписанный 20 июня 2017 года Протокол к Соглашению между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Российской Федерации об урегулировании задолженности перед Российской Федерацией по ранее предоставленным кредитам от 20 сентября 2012 года. В связи с вступлением в силу данного Протокола единовременно списана задолженность в размере 240 млн. долларов США. Это способствовало снижению долга СГУ в процентах ВВП на 3 п.п. в 2018 году.

Рис. 2 Вклад факторов в изменение долга СГУ, в процентных пунктах ВВП.



Источник: МФ КР, расчеты Комиссии.

Таким образом, без учета данного фактора долг СГУ сократился бы на меньшую величину (0,4 п.п. вместо 3,4 п.п.). В настоящее время в структуре долга Кыргызстана отсутствует задолженность перед Россией.

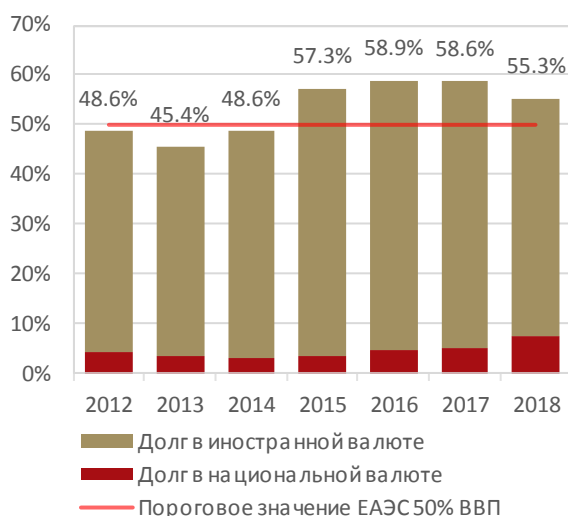
Структура долга и стоимость обслуживания долга

Долг СГУ в иностранной валюте по-прежнему преобладает в структуре долга Кыргызской Республики. Вместе с тем доля долга в национальной валюте постепенно увеличивается. Данные тенденции приводят к некоторому повышению стоимости обслуживания долга, в то же время снижается валютный риск, связанный с влиянием на уровень долга снижения курса национальной валюты.

Внешние займы предоставлены Кыргызской Республике главным образом на льготных условиях. Процентные платежи по льготным кредитам обычно значительно ниже, чем по кредитам, выданным на коммерческих условиях. Поэтому такие процентные платежи не являются большой нагрузкой для бюджета. В то же время мониторинг изменений структуры долга СГУ, а также процентных ставок по обслуживанию долга свидетельствует о некотором повышении нагрузки на бюджет платежей по обслуживанию долга.

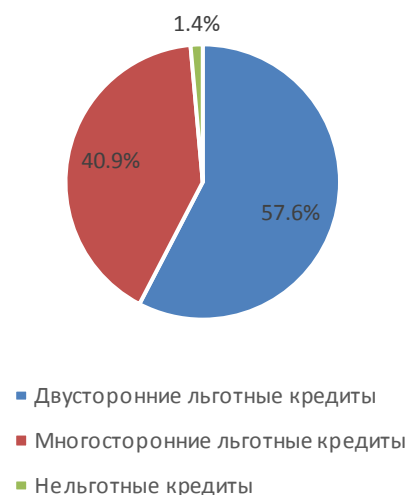
В 2018 году процентные платежи по обслуживанию всего долга СГУ увеличились на 20,6%. Это было вызвано ростом средней процентной ставки по обслуживанию долга СГУ (с 2,0% до 2,3%), а также увеличением номинального объема задолженности. Общий объем расходов по обслуживанию долга увеличился до 3,8% к общим расходам бюджета с 3,1% в 2017 году или по отношению к ВВП до 1,3% ВВП с 1,1% ВВП в 2017 году.

Рис. 3 Валютная структура долга СГУ, в процентах ВВП



Источник: МФ КР, расчеты Комиссии.

Рис. 4 Структура внешнего гос. долга КР в 2018 г. по типу кредитов, в процентах



Источник: МФ КР.

Валютная структура долга. Долг СГУ в иностранной валюте в 2018 году снизился с 91,1% до 86,8% в общей структуре долга за счет списания долга перед Российской Федерацией. Кроме того, на это снижение повлияло более активное привлечение заемных средств на внутреннем долговом рынке по сравнению с привлечением внешних заимствований. В 2018 году чистое принятие внешних обязательств сократилось на 88,7% по сравнению с 2017 годом, в то время как чистое принятие внутренних обязательств увеличилось на 34,7%. По отношению к ВВП долг СГУ в иностранной валюте уменьшился с 53,5% в 2017 году до 47,9% в 2018 году. Долг СГУ в национальной валюте увеличился с 5,2% ВВП до 7,4% ВВП.

Льготные внешние кредиты. В структуре внешнего государственного долга продолжают преобладать льготные кредиты (98,6%), предоставленные внешними кредиторами. Доля нелюбимых кредитов (двусторонних и многосторонних) в 2018 году выросла незначительно (с 1,2% до 1,4%). Доля двусторонних льготных кредитов снизилась до 57,6% в 2018 году с 59,4% в 2017 году (в основном за счет списания долга перед Россией), а доля многосторонних льготных кредитов увеличилась с 39,2% до 40,9%.

Обслуживание льготных кредитов. Преобладание льготных кредитов в структуре долга положительно влияет на стоимость обслуживания долга. Средняя номинальная ставка по долговым обязательствам в иностранной валюте составила 1,37% в 2018 году, незначительно увеличившись по сравнению с 1,31% в 2017 году (средняя ставка рассчитана ЕЭК как доля процентных платежей по долгу за 2018 год к средней величине долга в 2017–2018 гг.). Процентные платежи по внешнему государственному долгу увеличились на 6,6%. При этом доля процентных платежей по внешнему государственному долгу по отношению к ВВП практически не изменилась, составив 0,7% ВВП.

Внутренний долг. Внутренний долг СГУ на 92,3% состоит из обязательств в национальной валюте. В 2018 году в структуре внутреннего долга СГУ увеличилась доля долгосрочных ценных бумаг с 88,4% до 92,6%. Поскольку ставки по долгосрочным бумагам выше ставок по краткосрочным, средняя номинальная процентная ставка по обязательствам в национальной валюте долга СГУ выросла с 9,6% в 2017 году до 9,9% в 2018 году, несмотря на снижение номинальных процентных ставок по большинству ценных бумаг.

Обслуживание долга в национальной валюте. В результате роста средней номинальной процентной ставки и объема долговых обязательств в национальной валюте процентные платежи по внутреннему государственному долгу увеличились на 41,2%. В процентах ВВП эти платежи выросли до 0,6% ВВП в 2018 году с 0,5% ВВП в 2017 году.

Целевые индикаторы долга

Стратегия управления долгом. Политика в области управления государственным долгом в Кыргызской Республике определяется Стратегией управления государственным долгом на 2018–2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 5 февраля 2018 года №79 (далее – Стратегия). Основными целями Стратегии являются: (1) обеспечение потребностей Правительства республики в финансировании посредством заимствования с наименьшими затратами и разумным уровнем риска; (2) развитие рынка государственных ценных бумаг; (3) поддержание устойчивости государственного долга. Стратегия определяет пороговые значения ряда целевых показателей.

Бюджетное правило. Кыргызская Республика продолжает совершенствовать национальные бюджетные правила. 30 марта 2018 года Правительством Кыргызской Республики было принято постановление №171 «О проекте Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Кыргызской Республики», согласно которому устанавливается максимальный уровень государственного долга в 70% ВВП, а также уровень дефицита бюджета не более 3% ВВП. Вышеуказанный законопроект прошел первое чтение и рассматривается во втором чтении в Парламенте республики.

Результаты мониторинга целевых индикаторов долга. Значения индикаторов государственного долга Кыргызской Республики, включая приведенную стоимость государственного внешнего долга к сумме ВВП и денежных переводов трудовых мигрантов, а также к доходам республиканского бюджета, расходы по обслуживанию государственного внешнего долга к доходам республиканского бюджета, минимальный уровень льготности внешних займов, максимальную сумму задолженности перед одним кредитором, удельный вес государственного долга в иностранной валюте, в 2018 году были ниже установленных в Стратегии пороговых значений (см. табл. 2).

Целевые индикаторы долга в мировой практике. Перечень показателей Стратегии нуждается в актуализации с учетом современных тенденций в сфере оценки долговой устойчивости государств с низким уровнем дохода (МВФ, Всемирный банк¹).

Во-первых, денежные переводы рассматриваются как один из факторов, который должен повлиять на установление порогового значения. К другим факторам относятся темпы роста экономики, объемы международных резервов,

¹ Руководство МВФ и Всемирного банка по оценке долговой устойчивости в государствах с низким уровнем доходов (2017), стр. 30-34. documents.worldbank.org/curated/en/513741518471205237/pdf/LIC-DSF-SGN-2017-Clean-Feb0718-02082018.pdf

качество институтов и проводимой экономической политики. Эти показатели определяют рейтинг страны и пороговые значения для индикаторов долговой устойчивости (в соответствии с руководством МВФ и Всемирного банка предусмотрены три страновые классификации).

Во-вторых, основными показателями оценки долговой устойчивости для стран с низким уровнем доходов являются такие показатели, как: приведенная стоимость внешнего государственного и гарантированного государством долга по отношению к ВВП и экспорту, а также стоимость обслуживания внешнего государственного и гарантированного государством долга по отношению к экспорту и доходам. Также предусмотрен ориентир для общего государственного долга: приведенная стоимость общего долга по отношению к ВВП.

Табл. 2 Мониторинг целевых индикаторов долга по итогам 2018 года

№ п/п	Наименование	План	Факт
1	Приведенная стоимость государственного долга к сумме ВВП и денежных переводов трудовых мигрантов	Не более 56% (рекомендательный характер)	Нет данных
2	Приведенная стоимость государственного внешнего долга к сумме ВВП и денежных переводов трудовых мигрантов	Не более 36% (допускается отклонение + 1,8%)	30%*
3	Приведенная стоимость государственного внешнего долга к доходам республиканского бюджета	Не более 250% (допускается отклонение + 12,5%)	127%*
4	Расходы по обслуживанию государственного внешнего долга к доходам республиканского бюджета	Не более 20% (допускается отклонение + 1%)	6,5%***
5	Минимальный уровень льготности внешних займов	35%	38%*
6	Минимальное значение объединенного грант-элемента	35%	Нет данных
7	Максимальная сумма задолженности перед одним кредитором (в % от общей суммы государственного внешнего долга)	Не более 50%	44,9**
8	Выпуск государственных гарантий (сом)	0	0**
9	Размещение ГЦБ на аукционной основе	100%	100%**
10	Удельный вес государственных казначейских облигаций в общей структуре ежегодных эмиссий государственных ценных бумаг	Положительная динамика	Рост с 88,4% до 92,6%***
11	Средний срок погашения внутреннего долга (год)	Не менее 2,3	Нет данных
12	Удельный вес государственного долга в иностранной валюте	Не более 92%	86,8%***

Источники: подготовлено Комиссией на основе Стратегии управления государственным долгом КР на 2018-2020 гг., информации Министерства финансов КР и МВФ, расчеты Комиссии.

Примечание: * Прогноз МВФ из «Актуализации анализа устойчивости долга в рамках четвертого и пятого обзоров программы расширенного кредитования и запроса на изменения критериев выполнения» от 04.12.2017, www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/pdf/2018/dsacr1853.pdf; ** Информация Министерства финансов КР; *** Расчеты Комиссии.

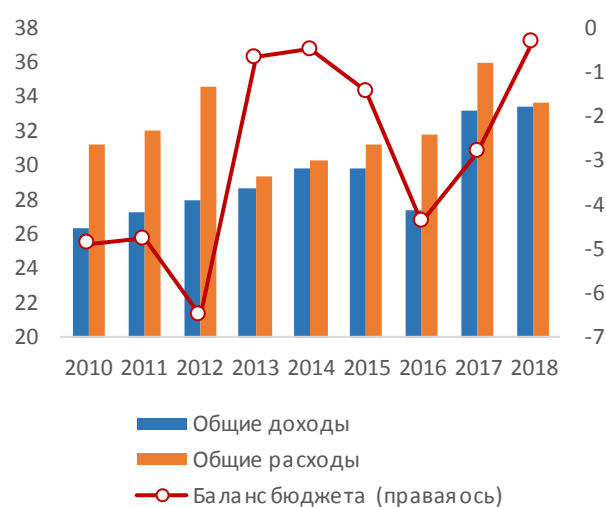
3. Консолидированный бюджет сектора государственного управления

Состояние консолидированного бюджета СГУ

Проводимая в 2018 году Правительством Кыргызской Республики бюджетная политика носила сдерживающий характер и была направлена на сохранение устойчивости государственных финансов, что соответствовало задачи по повышению устойчивости государственного бюджета в соответствии с целями бюджетной политики².

Состояние бюджета СГУ улучшается второй год подряд. Несмотря на замедление экономического роста в 2018 году, дефицит консолидированного бюджета СГУ снизился до 0,3% ВВП с 2,8% с 2017 году. При этом дефицит центральных органов управления снизился, а профицит бюджета фонда социального обеспечения увеличился, обеспечив в 2018 году около нулевое значение общего сальдо бюджета СГУ.

Рис. 5 Показатели консолидированного бюджета СГУ, в процентах ВВП



Источник: МФ КР, расчеты Комиссии.

Рис. 6 Динамика бюджетных балансов подсекторов СГУ, в процентах ВВП



Источник: МФ КР, расчеты Комиссии.

По итогам 2018 года отмечается значительное расхождение фактического показателя дефицита республиканского бюджета от запланированного уровня³. Согласно официальному прогнозу, дефицит республиканского бюджета в 2018 году должен был составить 3,8% ВВП, тогда как фактическое значение дефицита

² Основные направления фискальной политики Кыргызской Республики на 2018-2020 годы.

³ Закон Кыргызской Республики «О республиканском бюджете на 2018 год и прогнозе на 2019-2020 годы», Прогноз социально-экономического развития на 2018-2020 гг., Основные направления фискальной политики Кыргызской Республики на 2018-2020 годы.

бюджета составило 1,2% ВВП. Это было связано со снижением расходов бюджета на фоне замедления роста поступлений в бюджет.

На фоне замедления роста экономики в 2018 году рост доходов бюджета был незначительным и составил 0,2 п.п. по отношению к ВВП. Основной вклад в увеличение доходов внесли НДС, налог на доходы юридических лиц, а также импортные пошлины.

Для обеспечения бюджетной сбалансированности расходы бюджета снизились на 2,3 п.п. по отношению к ВВП. Основной вклад в снижение расходов бюджета внесло сокращение капитальных расходов (покупка нефинансовых активов), а также расходов на оплату труда государственных служащих и субсидии. Рост расходов бюджета на обслуживание долга продолжает постепенно увеличиваться, тем не менее пока находится на относительно невысоком уровне.

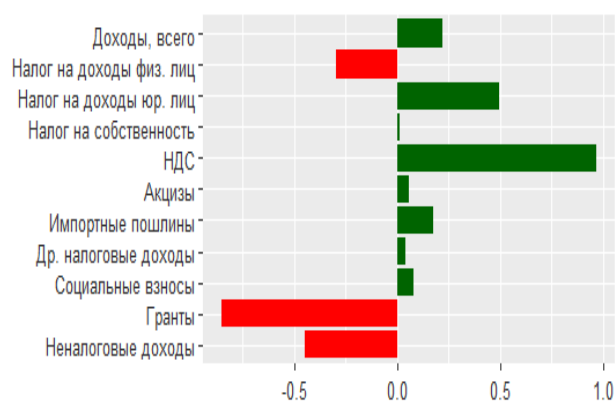
Бюджетные доходы

Факторы роста бюджетных доходов. Динамика роста доходов бюджета в процентах ВВП была сдержанной. Доходы бюджета в номинальном выражении по сравнению с 2017 годом увеличились на 5,7% и составили 33,4% ВВП против 33,2% ВВП в 2017 году.

Увеличение поступлений в бюджет произошло по большинству статей доходов бюджета, что было связано как с общеэкономическими факторами (благоприятные внешнеэкономические условия, рост внутреннего спроса, увеличение объемов импорта из ЕАЭС и из третьих стран), так и изменением налогового законодательства (оптимизация налоговых льгот и увеличение налоговых ставок по отдельным видам налогов).

Росту доходов бюджета способствовало в основном увеличение в номинальном выражении налоговых поступлений, таких как НДС (17,0%), налог на доходы юридических лиц (25,7%), импортные пошлины (11%), акцизы (8,3%), налог на собственность (8,2%). В то же время сдерживающее влияние на темпы прироста доходов оказало сокращение в номинальном выражении поступлений в бюджет налога на доходы физических лиц (9,9%), грантов (30,2%) и неналоговых доходов (3,2%).

Рис. 7 Изменение доходов консолидированного бюджета СГУ в 2018 г., в процентных пунктах к ВВП.



Источник: МФ КР, расчеты Комиссии.

Увеличившиеся статьи доходов к ВВП. Рост НДС, импортных пошлин и акцизов был вызван увеличением импорта из ЕАЭС и третьих стран. Кроме того, рост НДС и акцизов был обусловлен изменением налогового законодательства: отмена освобождения от НДС поставки/продажи зерна и муки⁴ и ежегодное увеличение (с 2018 по 2022 годы) базовых ставок акцизного налога на табачные изделия в рамках гармонизации ставок акцизного налога в ЕАЭС⁵. Росту налога на доходы юридических лиц способствовало увеличение отчислений в бюджет с валового дохода предприятий по разработке месторождения «Кумтор», а рост налога на собственность был связан с изменением отраслевого коэффициента по налогу на собственность для АЗС, санаториев, пансионатов и домов отдыха, а также в связи передачей местным органам управления полномочий по изменению базовых ставок земельного налога.

Снизившиеся статьи доходов к ВВП. Основной причиной снижения поступлений в бюджет неналоговых доходов стало сокращение прибыли Национального банка Кыргызской Республики. Сокращение грантового финансирования связано с завершением некоторых программ в области экономики, модернизации инфраструктуры и развития сельского хозяйства за счет средств международных организаций и правительств иностранных государств. Снижение поступлений налога на доходы физических лиц в основном связано со значительным номинальным сокращением поступлений налога на доходы физических лиц – нерезидентов Кыргызстана (-24,1%), на фоне умеренного роста налога на доходы физических лиц – резидентов (9,1%).

Бюджетные расходы

Факторы снижения бюджетных расходов. Расходы бюджета в процентах ВВП значительно сократились. На фоне замедления темпов роста экономики и низких темпов роста поступлений в бюджет расходы в номинальном выражении были сокращены на 1,7%, составив 33,7% ВВП против 36,0% ВВП в 2017 году.

Основной вклад в снижение расходов внесло сокращение номинальных расходов на покупку нефинансовых активов (-29,1%), оплату труда государственных служащих (-14,0%) и субсидии (-14,8%). В то же время сдерживающее влияние на сокращение общих расходов оказало увеличение номинальных расходов бюджета на покупку товаров и услуг (45,8%).

Снизившиеся статьи расходов к ВВП. Снижение расходов на покупку нефинансовых активов главным образом было связано с сокращением капитальных

⁴ Закон КР О внесении изменения в Налоговый кодекс Кыргызской Республики № 194 от 23 ноября 2017 года.

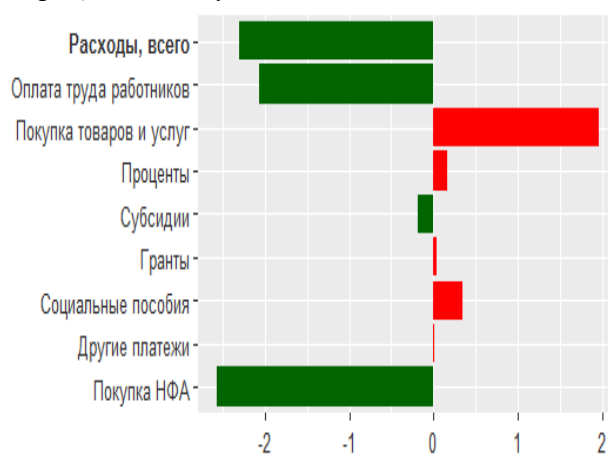
⁵ Закон Кыргызской Республики «О внесении изменения в Налоговый кодекс Кыргызской Республики от 28 апреля 2017 года № 65.

расходов на проекты с низкой степенью готовности и приоритетным финансированием объектов социально-экономического значения, имеющих высокую строительную готовность и планируемых к вводу в эксплуатацию. Сокращение расходов на оплату труда государственных служащих связано с проведением реформы государственного аппарата, а расходов на предоставление субсидий из бюджета – с повышением эффективности предоставления финансирования реальному сектору экономики.

Увеличившиеся статьи расходов к ВВП. Основной причиной роста номинальных расходов на предоставление социальных пособий (8,8%) стало начало предоставления единовременных выплат при рождении каждого ребенка и выплат семейных пособий⁶, а также увеличение ежемесячной надбавки к заработной плате за ученую степень педагогическим работникам и профессорско-преподавательскому составу⁷.

Рост номинальных расходов бюджета на обслуживание долга ускорился в 2018 году (с 15,0% до 20,6%), что связано с ранее накопленным объемом долговых обязательств, а также ослаблением национальной валюты.

Рис. 8 Изменение расходов консолидированного бюджета СГУ в 2018 г., в процентных пунктах к ВВП.



Источник: МФ КР, расчеты Комиссии.

⁶ Закон Кыргызской Республики «О государственных пособиях в Кыргызской Республике» в редакции от 28 июля 2017 года №163 с 1.01.2018 г.

⁷ Постановление Правительства Кыргызской Республики от 3 марта 2018 года №122 «О внесении изменения в постановление Правительства Кыргызской Республики «Об установлении надбавок за ученую степень»

4. Оценка долговой и бюджетной устойчивости

Большинство индикаторов указывает на сохранение долговой и бюджетной устойчивости в Кыргызской Республике. Кроме того, в 2018 году дефицит бюджета сложился на исторически низком уровне.

Долговая устойчивость повышается за счет снижения общего уровня долга и снижения доли внешнего долга в структуре долга. Общий уровень долга в процентах ВВП снижается с 2016 года, долг СГУ к доходам бюджета СГУ без учета грантов – с 2015 года. За счет привлечения новых заимствований, в основном в национальной валюте, снижается валютный риск, хотя он остается главным риском для долговой устойчивости.

Состояние бюджета в 2018 году значительно улучшилось, что подтверждают показатели операционного и первичного баланса бюджета, которые составили в 2018 году 5% ВВП и 1% ВВП соответственно. Вместе с тем объемы платежей по обслуживанию и погашению долга несколько увеличились в 2018 году.

Согласно официальным прогнозам Кыргызской Республики ожидается, что государственный долг в среднесрочной перспективе будет постепенно снижаться при достижении прогнозных макроэкономических показателей и соблюдения параметров республиканского бюджета. При этом нельзя исключать уязвимость к внешним и внутренним шокам.

Табл. 3 Индикаторы долговой и бюджетной устойчивости в 2012-2018 гг.

№ п/п	Наименование	Ед. изм.	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1	Внешний долг СГУ	% ВВП	44.5	42.1	45.5	53.7	54.2	52.8	47.3
2	Внутренний долг СГУ	% ВВП	4.2	3.3	3.1	3.6	4.7	5.8	8.0
3	Долг СГУ к доходам бюджета СГУ без учета грантов	%	187.4	176.5	193.2	240.3	231.8	191.2	176.3
4	Объем платежей по обслуживанию и погашению долга СГУ	% ВВП	3.7	4.0	3.5	3.3	4.4	3.9	4.3
5	Объем платежей по обслуживанию и погашению долга СГУ к доходам бюджета СГУ без учета грантов	%	14.2	15.2	12.7	12.1	17.2	12.7	13.5
6	Объем расходов на обслуживание долга СГУ к общим расходам бюджета СГУ	%	2.7	2.9	2.9	3.1	3.4	3.1	3.8
7	Объем расходов на обслуживание долга СГУ	% ВВП	0.9	0.8	0.9	1.0	1.1	1.1	1.3
8	Первичное сальдо консолидированного бюджета СГУ	% ВВП	-5.6	0.2	0.4	-0.5	-3.3	-1.7	1.0
9	Операционное сальдо консолидированного бюджета СГУ	% ВВП	-4.3	4.3	5.9	5.4	3.1	5.1	5.0

Источник: МФ КР, расчеты Комиссии.

5. Предложения Комиссии по мерам, направленным на снижение долга СГУ в Кыргызской Республике в среднесрочной перспективе

В 2018 году в рамках подготовки рекомендации для Кыргызской Республики по снижению уровня долга Комиссией были разработаны 11 мер, которые главным образом носят среднесрочный характер (Рекомендация Коллегии Комиссии от 28 августа 2018 года №16 «О предложениях Евразийской экономической комиссии по мерам, направленным на снижение долга СГУ в Кыргызской Республике»).

По результатам проведенного мониторинга (см. Приложение) в течение 2018 года принимались нормативно-правовые акты для повышения качества управления государственными финансами, проводились налоговые изменения, развивался внутренний рынок долга, что соответствует рекомендованным Комиссией мерам. Вместе с тем реализация предложенных в 2018 году мер будет продолжена и в 2019 году, поскольку меры носят среднесрочный характер и для их постепенной имплементации требуется время. В частности, среди таких мер: улучшение валютной структуры долга, развитие рынка государственных ценных бумаг, оптимизация расходной и доходной частей бюджета.

Несмотря на снижение уровня долга в последние два года, долг СГУ в Кыргызстане остается выше установленного Договором о Союзе значения (50% ВВП). В этой связи в 2019 году Комиссия разрабатывает новую рекомендацию, делая акценты на некоторых мерах.

Таким образом, в 2019 году Комиссия рекомендует Кыргызской Республике при проведении экономической политики учитывать следующие предложения по мерам, направленным на снижение уровня долга по отношению к ВВП:

1. продолжение постепенного увеличения доли долговых обязательств, выраженных в национальной валюте, в общей сумме долга СГУ;
2. продолжение работы по совершенствованию администрирования доходов бюджета и оптимизации налоговых льгот;
3. повышение эффективности расходов консолидированного бюджета с учетом необходимости реализации приоритетных инвестиционных проектов;
4. принятие и внедрение в практику управления государственными финансами бюджетного правила в возможно короткий срок;
5. изучение возможности совершенствования системы индикаторов устойчивости долга СГУ в соответствии с лучшей мировой практикой;
6. совершенствование механизмов среднесрочного бюджетного и макроэкономического прогнозирования.

1. Продолжение постепенного увеличения доли долговых обязательств, выраженных в национальной валюте, в общей сумме долга СГУ.

В случае преобладания долга в иностранной валюте в структуре долга финансовая устойчивость страны подвергается валютному риску. При повышении курса доллара США к национальной валюте или кросс-курса других валют к доллару США может возникнуть риск нехватки бюджетных средств для обслуживания государственного внешнего долга. Для снижения потенциальных рисков и высоких издержек устанавливаются пороговые индикаторы по внешним заимствованиям, опережающими темпами обеспечивается рост долга в национальной валюте.

В последние годы внешний государственный долг Кыргызстана значительно вырос. С 2012 года внешний долг увеличился на 30,1% с 2,93 млрд. долларов США до 3,82 млрд. долларов США в 2018 году, при этом в сомовом эквиваленте рост составил 80%. На увеличение объемов внешнего долга в сомовом эквиваленте большое влияние оказывает обменный курс доллара США. Увеличение внешних заимствований, в большей степени, было связано с необходимостью развития административных центров, реализацией проекта по строительству автодороги «Север-Юг» и других инфраструктурных проектов.

Задача по ограничению роста доли долговых обязательств, выраженных в иностранной валюте, отражена в национальной долговой стратегии Кыргызстана. В соответствии со Стратегией управления государственным долгом Кыргызской Республики на 2018-2020 годы, утвержденной Постановлением Правительства Кыргызской Республики 5 февраля 2018 года №79, предусмотрены количественные целевые показатели, в том числе целевой показатель удельного веса государственного долга в иностранной валюте, который в период с 2018 по 2020 годы не должен превышать 92% от общей суммы долга.

В структуре общего долга Кыргызской Республики наблюдается тенденция сокращения внешнего долга и наращивание внутреннего долга. Так, доля долга в иностранной валюте в общем объеме долга снизилась до 86,8% в 2018 году с 91,1% в 2017 года. При этом в 2015 году данный показатель составлял 94,6%. Долг СГУ в национальной валюте в процентах к ВВП увеличился с 5,2% ВВП в 2017 году до 7,4% ВВП в 2018 году. В то же время долг в иностранной валюте в эти годы сократился с 53,5% ВВП до 47,9% ВВП.

Учитывая, что в Кыргызской Республике по-прежнему сохраняется наиболее высокое значение показателя государственного долга по отношению к ВВП среди государств – членов ЕАЭС, в котором преобладает долг в иностранной валюте, Комиссия предлагает Кыргызской Республике рассмотреть возможность постепенного увеличения доли долговых обязательств, выраженных в национальной валюте, в общей сумме долга в целях снижения валютного риска, в

том числе путем привлечения государственных внутренних заимствований посредством выпуска ГЦБ, развития рынка ГЦБ, сдерживания роста внешних заимствований в иностранной валюте.

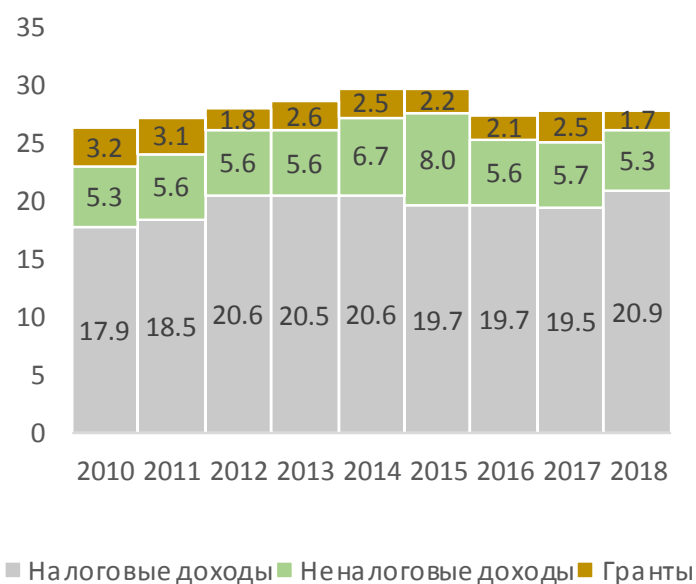
2. Продолжение работы по совершенствованию администрирования доходов бюджета и оптимизации налоговых льгот.

На фоне сокращения объемов грантового финансирования возможность привлечения дополнительных ресурсов для увеличения доходной части бюджета без увеличения налоговой нагрузки является актуальным вопросом для Кыргызстана. В 2018 году объем предоставления грантового финансирования был сокращен на 0,8 п.п., составив 1,7% ВВП против 2,5% ВВП в 2017 году. В среднесрочном периоде предполагается дальнейшее снижение данных объемов в связи с завершением реализации части проектов по развитию и модернизации инфраструктурных объектов, сельского хозяйства, энергетики и т.д.

Компенсация части выпадающих доходов и увеличение доходов бюджета без необходимости увеличения налоговой нагрузки на бизнес и население возможно путем совершенствования администрирования доходов бюджета и оптимизации налоговых льгот. В Российской Федерации, например, в 2018 году начата реформа налоговых льгот, которая предполагает подготовку специального кодекса, систематизирующего правила их предоставления.

Повышение доходов бюджета в Кыргызстане предусмотрено в рамках Основных направлений фискальной политики на 2018-2021 годы и на 2019-2022 годы. Так, в 2018 году в Кыргызстане в рамках оптимизации налоговых льгот введена в действие норма об отмене налоговой льготы по НДС на импорт зерна и продажу муки, что существенно увеличило объемы поступлений в бюджет. Кроме того, в целях повышения налоговых доходов бюджета и поэтапной гармонизации налогов ставок на подакцизные товары в ЕАЭС в Кыргызстане в 2018 году были увеличены ставки акцизного налога на табачные изделия.

Рис. 9 Динамика статей доходов бюджета, в % ВВП



Источник: МФ КР, расчет Комиссии

Значительное внимание со стороны Правительства Кыргызской Республики уделяется вопросам совершенствования и улучшения качества администрирования доходов бюджета, в частности, неналоговых доходов. Так, в 2018 года был принят Кодекс о неналоговых доходах, направленный на обобщение перечня действующих неналоговых платежей, создание системы администрирования неналоговых доходов и повышение их собираемости.

Комиссия поддерживает усилия Кыргызстана по совершенствованию администрирования доходов бюджета и оптимизации налоговых льгот и предлагает продолжить работу в данном направлении, в том числе рассмотреть возможность проведения оценки результативности действующих налоговых льгот, а также разработки документа, систематизирующего правила предоставления налоговых льгот.

3. Повышение эффективности расходов консолидированного бюджета с учетом необходимости реализации приоритетных инвестиционных проектов.

Кыргызская Республика активно проводит реформы, направленные на повышение качества управления государственными финансами, в том числе в целях повышения эффективности использования бюджетных средств, выделяемых на реализацию государственных программ и проектов.

В 2018 году принимались меры по повышению результативности и эффективности расходов бюджета. В частности, реализовывались меры по внедрению программного бюджетирования. Сформирована нормативно-правовая база для программных бюджетов. При формировании проекта республиканского бюджета на 2018-2020 годы все министерства и ведомства представили свои бюджеты на программной основе, содержащие цели, приоритеты и направления деятельности министерств и ведомств. Кроме того, принимались меры по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, разработана среднесрочная стратегия бюджетных расходов, продолжается работа по улучшению качества контроля над государственными закупками и повышению их прозрачности (принята и реализуется Программа развития государственных закупок на 2018-2022 гг.).

Вместе с тем бюджетная статистика по итогам 2018 года свидетельствует о сокращении государственных расходов, в основном капитальных расходов. В связи с замедлением роста поступлений в бюджет в 2018 году расходы бюджета в процентах ВВП были сокращены на 2,3 п.п. относительно 2017 года. При этом основной вклад в снижение расходов внесло сокращение номинальных расходов на покупку нефинансовых активов (-29,1%), главным образом в связи с сокращением

капитальных расходов на инвестиционные проекты. В среднесрочном периоде также планируется снижение капитальных расходов.

В этих условиях для бюджетной политики является важным повышение эффективности всех расходов консолидированного бюджета, поскольку сохраняется необходимость реализации приоритетных национальных проектов развития. Комиссия поддерживает принимаемые меры по повышению эффективности расходов консолидированного бюджета, учитывая важность сохранения инвестиционной направленности бюджета, и рекомендует Кыргызской Республике продолжить работу по повышению эффективности бюджетных расходов.

4. Принятие и внедрение в практику управления государственными финансами бюджетного правила в возможно короткий срок.

Поддержанию долга сектора государственного управления на уровне, не превышающем значение, установленное статьей 63 Договора о Союзе, может способствовать принятие и внедрение в практику бюджетного правила, направленного на недопущение чрезмерного увеличения долговых обязательств и обеспечение долгосрочной долговой устойчивости.

В мировой практике управления государственными финансами широко используются бюджетные правила – законодательно закрепленные и постоянно действующие механизмы, накладывающие ограничения на один или несколько параметров бюджетной системы. Целью таких правил является укрепление устойчивости бюджетной системы и снижение рисков возникновения дисбалансов в бюджетной сфере. Наиболее распространенным видом бюджетного правила является введение ограничения на предельно допустимый уровень государственного долга в процентах к ВВП. В рамках ЕАЭС правила долга введены в Республике Беларусь, где порог государственного долга составляет 45% ВВП, и в Республике Армения, где предусмотрено три порога долга – 40%, 50% и 60%.

Для повышения результативности бюджетной политики правило долга обычно дополняется ограничением бюджетного баланса, доходов или расходов, а также дополнительными элементами, такими как адаптационные меры, принимаемые в период отклонения от целевых индикаторов и обеспечивающие восстановление к ним.

В Кыргызской Республике идет процесс, направленный на закрепление бюджетного правила в Бюджетном кодексе, согласно которому величина государственного долга не должна превышать 70% ВВП, а дефицит бюджета сектора государственного управления – 3% ВВП. Рассматриваются также

варианты, учитывающие временные допустимые отклонения и предусматривающие порядок принятия мер по их устранению.

В то же время необходимо отметить, что обсуждаемые параметры бюджетного правила в Кыргызстане не в полной мере соответствуют статье 63 Договора о Союзе, которой предусмотрено ограничение долга сектора государственного управления в 50% ВВП.

В целях скорейшего принятия мер по повышению стабильности бюджетной системы и снижения рисков чрезмерного наращивания уровня долга Комиссия рекомендует Кыргызской Республике направить усилия на принятие бюджетного правила до начала нового финансового года.

5. Изучение возможности совершенствования системы индикаторов устойчивости долга СГУ в соответствии с лучшей мировой практикой.

Для всестороннего анализа бюджетной и долговой устойчивости, как правило, используются показатели, характеризующие объем долга, состояние ликвидности бюджета, нагрузку на бюджет платежей по обслуживанию и погашению долга, структуру портфеля долговых обязательств. Использование данных показателей для анализа бюджетной политики, а также при бюджетном планировании позволяет более четко достигать целей бюджетной политики и соблюдать национальные и наднациональные бюджетные правила.

Система долговых показателей Кыргызской Республики утверждена Стратегией управления государственным долгом Кыргызской Республики на 2018-2020 гг. и содержит широкий перечень показателей для анализа бюджетной и долговой устойчивости. В то же время данный перечень отличается от показателей, соответствующих современной мировой практике. В 2017 году МВФ и Всемирный банк внесли изменения в систему индикаторов оценки долговой устойчивости для стран с низким уровнем доходов на душу населения, действующую с 2012 года. Изменения 2017 года были направлены на повышение прозрачности использования системы оценки долговой устойчивости, а также для улучшения идентификации долговых проблем.

Табл. 4 Пороговые значения показателей долговой устойчивости МВФ и Всемирного банка

Способность страны обслуживать долг	Показатели устойчивости внешнего и гарантированного внешнего долга СГУ				Показатели устойчивости долга и гарантированного долга СГУ
	Приведенная стоимость, в %		Обслуживание и погашение, в %		Приведенная стоимость, в %
	ВВП	экспорта	экспорта	доходов	
Слабая	30	140	10	14	35
Средняя	40	180	15	18	55
Сильная	55	240	21	23	70

Источник: Руководство по применению системы МВФ / ВБ по оценке долговой устойчивости в государствах с низким доходом на душу населения (2017), стр. 33-34

documents.worldbank.org/curated/en/513741518471205237/pdf/LIC-DSF-SGN-2017-Clean-Feb0718-02082018.pdf

Основные отличия системы долговых индикаторов МВФ и Всемирного банка и системы показателей Кыргызстана заключаются в разных подходах к использованию денежных переводов трудовых мигрантов, а также в учете показателя экспорта товаров и услуг. Также в новой системе оценки долговой устойчивости МВФ и Всемирного банка не применяется показатель отношения приведенной стоимости внешнего долга к государственным доходам.

В системе МВФ и Всемирного банка денежные переводы трудовых мигрантов не суммируются с ВВП как в Кыргызстане, а учитываются вместе с другими факторами при установлении пороговых значений индикаторов. Роль денежных переводов в системе МВФ и Всемирного банка несколько ниже, чем в системе Кыргызстана. У МВФ и Всемирного банка пороговые значения индикаторов зависят от уровня индекса способности по обслуживанию долга (*Composite Index of Debt Carrying Capacity*). На расчетную величину данного индекса оказывают влияние такие параметры, как качество проводимой экономической политики и институтов государства, покрытие импорта товаров и услуг золотовалютными резервами, темп роста мировой экономики, темп роста ВВП национальной экономики и денежные переводы граждан, работающих за рубежом.

В системе показателей Кыргызстана отсутствует показатель экспорта товаров и услуг. Тем не менее данный показатель является информативным, поскольку экспорт обеспечивает существенную часть валютной выручки. Положительная динамика экспорта свидетельствует об успешной реализации экономической политики государства и является основой устойчивого долгосрочного роста экономики, способствуя стабилизации уровня долга СГУ или его снижению.

Кроме того, Комиссия предлагает включить в список целевых показателей системы долговой устойчивости значение первичного сальдо бюджета, способствующее снижению долга СГУ в среднесрочной перспективе. Данный показатель является расчетным и зависит от таких параметров как общий дефицит бюджета, объемы процентных платежей, удельный вес долга в иностранной валюте, реальные процентные ставки по долгу в национальной и иностранной валютах, динамика обменного курса, дефлятор ВВП. Установление в качестве ориентира индикативного целевого значения показателя первичного сальдо бюджета, способствующего снижению долга СГУ в среднесрочной перспективе, позволит повысить прозрачность бюджетной политики и улучшить бюджетную дисциплину.

Учитывая вышеизложенное, а также то, что Кыргызстан находится в процессе пересмотра национального бюджетного правила, Комиссия предлагает Кыргызстану изучить возможность пересмотра перечня показателей долговой устойчивости с учетом современной мировой практики и необходимости

установления пороговых значений в соответствии с новыми бюджетными правилами. Также Комиссия предлагает рассмотреть возможность применения в системе индикаторов долговой устойчивости показателя первичного дефицита, с целевым значением, способствующим снижению уровня долга в среднесрочной перспективе.

6. Совершенствование механизмов среднесрочного бюджетного и макроэкономического прогнозирования.

От качества среднесрочного бюджетного и макроэкономического прогнозирования зависит реалистичность исполнения бюджета. В случае формирования оптимистичного экономического прогноза, который является базой для бюджетного прогнозирования, завышаются объемы поступлений в бюджет. Образовавшийся разрыв между доходами и расходами бюджета необходимо устранять либо путем снижения расходов, либо увеличения заимствований. Как правило, внеплановые заимствования производятся на менее выгодных условиях, приводят к повышению средней стоимости обслуживания долга. В ином случае снижаются расходы. Сократить капитальные расходы обычно легче относительно текущих расходов. В то же время сокращение капитальных расходов сдерживает долгосрочный рост экономики.

При высоком уровне государственного долга консервативные прогнозы экономического развития позволяют избегать рисков повышения долговой нагрузки в случае ухудшения макроэкономических условий и обеспечивают снижение уровня долга при получении дополнительных бюджетных доходов свыше прогнозируемого уровня.

Подготовка среднесрочного макроэкономического и бюджетного прогноза в Кыргызстане предусмотрена на законодательном уровне. В соответствии со статьей 82 Бюджетного кодекса Кыргызской Республики Основные направления фискальной политики на среднесрочный период включают среднесрочный макроэкономический прогноз и среднесрочную бюджетную основу. При этом вносимые изменения в статью 89 Бюджетного кодекса обеспечат снижение уровня долга в случае появления дополнительных поступлений в бюджет. Если в соответствии с текущей редакцией кодекса в случае превышения объемов поступлений в бюджет по сравнению с прогнозом сумма разницы направляется в бюджетные инвестиции, то с принятием новой редакции кодекса – сумма разницы будет направляться на сокращение дефицита бюджета.

В 2018 году дефицит республиканского бюджета сложился на уровне 1,2% ВВП, тогда как прогнозное значение составляло 3,8% ВВП. К снижению значения дефицита привело снижение расходов бюджета, главным образом капитальных, на фоне низких темпов роста поступлений в бюджет. Рост поступлений в бюджет был

ниже прогнозируемого уровня. В процентах ВВП отклонение от прогнозного значения составило 1,9 п.п. Таким образом, снижение объемов поступлений в бюджет повлекло снижение капитальных расходов.

Учитывая вышеизложенное, Комиссия рекомендует продолжить принятие мер по совершенствованию механизмов среднесрочного бюджетного и макроэкономического прогнозирования. В частности, подготовка сценарных макроэкономических прогнозов может способствовать снижению фискальных рисков за счет использования для бюджетного прогнозирования консервативного сценария среднесрочного экономического развития.

Комиссия активно взаимодействует с государствами – членами ЕАЭС для повышения качества среднесрочного прогнозирования. В частности, ежегодно разрабатываются интервальные значения внешних параметров прогнозов, два раза в год проводятся совместные обсуждения прогнозов основных социально-экономических показателей, ежеквартально Комиссия публикует аналитические обзоры с прогнозами экономического развития государств – членов ЕАЭС, кроме того, осуществляет техническую поддержку для стран по совершенствованию методов прогнозирования. В 2019 году совместно со Сторонами апробируется механизм прогнозирования взаимной торговли.

Приложение. Информация о ходе реализации Рекомендации Коллегии Комиссии от 28 августа 2018 года №16

Комиссией проведен мониторинг Рекомендации Коллегии Комиссии от 28 августа 2018 года №16 «О предложениях Евразийской экономической комиссии по мерам, направленным на снижение долга СГУ в Кыргызской Республике». В соответствии с данным документом Комиссией было рекомендовано Кыргызской Республике рассмотреть возможность реализации 11 мер, направленных на повышение эффективности управления долгом сектора государственного управления и сокращение дефицита бюджета сектора государственного управления в целях оптимизации его долгового финансирования.

В рамках разработанной в 2018 году рекомендации были предложены следующие меры:

I. Повышение эффективности управления долгом сектора государственного управления, в том числе путем:

1. установления индикативных пороговых значений номинальной величины чистых заимствований в рамках долга сектора государственного управления;
2. продолжения постепенного увеличения доли долговых обязательств, выраженных в национальной валюте, в общей сумме долга сектора государственного управления;
3. развития рынка государственных ценных бумаг;
4. поддержания в среднесрочной перспективе уровня льготности внешних заимствований;
5. рассмотрения возможности приватизации государственных активов с использованием полученных средств для финансирования программы государственных инвестиций с целью сокращения внешнего долгового финансирования этой программы;

II. Сокращение дефицита бюджета сектора государственного управления в целях оптимизации его долгового финансирования, в том числе путем:

6. повышения доли налоговых доходов в консолидированном бюджете сектора государственного управления;
7. продолжения работы по оптимизации и совершенствованию налоговых льгот и освобождений;
8. оптимизации расходов консолидированного бюджета сектора государственного управления с учетом необходимости реализации приоритетных проектов программы государственных инвестиций;
9. повышения эффективности капитальных расходов;

10. совершенствования бюджетного правила для поддержания бюджетной сбалансированности;
11. продолжения работы по изучению практики использования структурного баланса консолидированного бюджета, обеспечивающего повышение бюджетной и долговой устойчивости к циклическим и внешнеэкономическим колебаниям.

Рекомендованные в 2018 году Комиссией меры для снижения уровня долга имеют среднесрочный характер и будут реализовываться в Кыргызстане также в дальнейшем, за исключением некоторых мер. Например, вместо приватизации государственного имущества Кыргызстан разрабатывает механизм по передаче государственного имущества в доверительное управление, что будет являться альтернативой проведения приватизации. Рекомендация Комиссии по установлению индикативных пороговых значений номинальной величины чистых заимствований в рамках долга СГУ в рекомендациях 2019 года стала более системной. В текущих рекомендациях Комиссия предлагает использовать современный международный опыт при установлении индикаторов, обеспечивающих долговую устойчивость. Предложенная в 2018 году мера по совершенствованию бюджетного правила для поддержания бюджетной сбалансированности не была в полной мере реализована: законопроект в течение года не был принят. Поэтому в 2019 году Комиссия делает акцент о важности завершения работы в данном направлении.

I. Повышение эффективности управления долгом СГУ

Данное направление предполагает в основном реализацию мер, способствующих улучшению структуры долга СГУ Кыргызской Республики за счет снижения стоимости обслуживания долга и уровня долга в среднесрочной перспективе.

Комиссия рекомендовала Кыргызстану установить индикативные пороговые значения номинальной величины чистых заимствований в рамках долга сектора государственного управления и предложила ориентиры для 2018 года. С целью сокращения долга СГУ в процентах ВВП Комиссия предложила в рамках своей рекомендации сократить объем чистых внешних заимствований до 11 млрд. сомов при увеличении чистых внутренних заимствований до 8,7 млрд. Индикативные значения номинальной величины чистых заимствований устанавливаются в Приложении №1 к Закону Кыргызской Республики о республиканском бюджете. В первоначально принятой версии Закона о республиканском бюджете на 2018 год номинальная величина чистых внешних заимствований была относительно

высокой и составляла около 20,4 млрд. сом при чистом внутреннем заимствовании около 5 млрд. сом. В конце 2018 года в соответствии с Законом о пересмотре Закона о республиканском бюджете Кыргызстан сократил объем планируемых чистых внешних заимствований до 5 млрд. сом при увеличении чистого внутреннего заимствования до 9,8 млрд. сом. Фактическое исполнение пересмотренного республиканского бюджета было выполнено по чистым внутренним заимствованиям, и в то же время фактический объем чистых внешних заимствований был сокращен до 2 млрд. сом.

Комиссией была предложена мера по постепенному увеличению доли долговых обязательств, выраженных в национальной валюте, в общей сумме долга СГУ. В 2018 году увеличение внутренних заимствований на фоне сокращения объема внешних заимствований привело к увеличению доли долговых обязательств, выраженных в национальной валюте, в общей сумме долга СГУ с 8,9% в 2017 году до 13,2% в 2018 году. Данные тенденции снижают риск увеличения долга СГУ по причине неблагоприятного изменения валютного курса.

Увеличение внутренних заимствований в 2018 году обеспечивалось в основном за счет долгосрочных государственных ценных бумаг в форме государственных казначейских облигаций. Соответственно 86,5% от размещенных в 2018 году на рынке ценных бумаг были долгосрочными. Это привело к увеличению доли долгосрочных бумаг в общей сумме внутреннего государственного долга с 88,4% до 92,6%. При этом номинальные процентные ставки по всем ГКО снизились в 2018 году. Перечисленные тенденции свидетельствуют о дальнейшем развитии рынка государственных ценных бумаг в 2018 году.

Комиссией была предложена мера по поддержанию в среднесрочной перспективе уровня льготности внешних заимствований. В рамках Стратегии управления государственным долгом Кыргызская Республика обязалась поддерживать уровень льготности внешних займов на уровне не менее 35%. Учитывая, что в структуре внешних кредиторов в рамках долга СГУ Кыргызстана продолжают преобладать многосторонние и двусторонние льготные кредиторы, кредиты которых составляют 98,6% от общей суммы государственного внешнего долга, а также довольно низкую среднюю процентную ставку по долгу СГУ и относительно низкую долю процентных платежей и платежей по обслуживанию долга в расходах консолидированного бюджета СГУ можно предположить о сохранении в Кыргызстане уровня льготности внешних заимствований на допустимом уровне.

Комиссией было предложено рассмотреть возможность приватизации государственных активов с использованием полученных средств для финансирования программы государственных инвестиций с целью сокращения

внешнего долгового финансирования этой программы. Поступления консолидированного бюджета СГУ в 2018 году в рамках продажи нефинансовых активов продолжают находиться на около нулевом уровне. Это означает, что в Кыргызстане не произошло существенного увеличения бюджетных поступлений от приватизации государственных активов в 2018 году. Кроме того, в мае 2019 года был утвержден порядок проведения конкурса по передаче государственного имущества в доверительное управление. Данный механизм позволит привлечь в организации с государственной долей и госпредприятия профессиональные управляющие команды, использовать на договорной основе потенциал и ресурсы частного сектора по принципу аутсорсинга. Таким образом, альтернативой приватизации государственных предприятий, вероятно, станет передача управления госимуществом на аутсорсинг.

II. Сокращение дефицита бюджета СГУ в целях оптимизации его долгового финансирования.

Данное направление предусматривает реализацию мер, ориентированных на обеспечение бюджетной сбалансированности путем наращивания доходной части бюджета и оптимизации расходов, что позволяет снизить потребности в привлечении долгового финансирования.

Для увеличения доходов бюджета Комиссией было рекомендовано повышать долю налоговых доходов в доходах бюджета и продолжать оптимизацию и совершенствование налоговых льгот. Для сокращения расходов бюджета Комиссия рекомендовала Кыргызстану продолжить работу по оптимизации расходов с учетом необходимости реализации приоритетных проектов программы государственных инвестиций, а также путем повышения эффективности капитальных затрат. В целях повышения бюджетной и долговой устойчивости к циклическим и внешнеэкономическим колебаниям Комиссией было предложено продолжить работу по совершенствованию бюджетного правила и изучению практики использования структурного баланса консолидированного бюджета.

В рамках реализации мер по повышению доли налоговых доходов в бюджете в 2018 году в Кыргызстане увеличены ставки акцизного налога на табачные изделия, повышение которых также осуществляется в рамках поэтапной гармонизации налоговых ставок на подакцизные товары (с 2018 по 2022 годы) со ставками акцизного налога в странах ЕАЭС (Закон Кыргызской Республики «О внесении изменения в Налоговый кодекс Кыргызской Республики от 28 апреля 2017 года № 65). Также в 2018 году для некоторых плательщиков налога на имущество увеличен отраслевой коэффициент, в частности, с 1,4 до 1,6 – для автомобильно-заправочных станций, с 0,2 до 0,8 – для санаториев, пансионатов, домов отдыха. Кроме того, для повышения доходной части бюджета местным

органам управления была предоставлена возможность самостоятельно принимать решение по повышению базовых ставок и коэффициентов по земельному налогу.

Комиссией было предложено продолжить работу по оптимизации и совершенствованию налоговых льгот и освобождений. С 2018 года в Кыргызстане введена в действие норма об отмене налоговой льготы по НДС на импорт зерна и продажу муки (Закон КР О внесении изменения в Налоговый кодекс Кыргызской Республики № 194 от 23 ноября 2017 года), что уже позитивным образом повлияло на увеличение поступлений в бюджет НДС в 2018 году. Кроме того, значительное внимание в Кыргызстане было также уделено вопросам совершенствования налогового администрирования. Так, в 2018 году принят Кодекс Кыргызской Республики о неналоговых доходах (утвержден Законом КР «О введении в действие Кодекса Кыргызской Республики о неналоговых доходах» от 10 августа 2018 года). Введение данного Кодекса позволит в целом увеличить доходную часть бюджета. В свою очередь Кодекс направлен на обобщение перечня действующих неналоговых платежей, создание системы администрирования неналоговых доходов и повышение собираемости неналоговых доходов бюджета.

В целях оптимизации расходов бюджета для реализации приоритетных проектов программы государственных инвестиций в 2018 году в Кыргызстане было сокращено финансирование инфраструктурных проектов с низкой степенью готовности, что позволило существенно снизить общие расходы бюджета. В то же время часть высвободившихся средств были направлены на финансирование объектов, имеющих высокую строительную готовность и планируемых к вводу в эксплуатацию. В части повышения эффективности капитальных расходов в Кыргызстане предпринимались последовательные меры по внедрению программного бюджетирования, а также механизма анализа затрат и оценки достигнутых результатов при принятии решений о распределении бюджетных средств.

В целях своевременного и качественного формирования среднесрочных стратегий бюджетных расходов и бюджетов на программной основе в Кыргызстане принят Порядок формирования среднесрочных стратегий бюджетных расходов и бюджетов на программной основе (приказ Министерства финансов Кыргызской Республики от 3 мая 2018 года №48-П). При формировании проекта республиканского бюджета на 2018-2020 годы все министерства и ведомства представили свои бюджеты на программной основе, благодаря которым просматриваются цели, приоритеты и направления деятельности министерств и ведомств.

В целях повышения эффективности бюджетных расходов в 2018 году введены в действие ряд инструкций (Инструкция о порядке формирования, рассмотрения и исполнения среднесрочных стратегий бюджетных расходов;

Инструкция о порядке формирования, рассмотрения и исполнения бюджетов на программной основе; Инструкция о порядке определения индикаторов результативности бюджетных программ и мер), которые способствовали качественному и своевременному формированию отчетов о достижении индикаторов результативности бюджетных программ и проведения оценки их эффективности, а также своевременному принятию мер по повышению эффективности бюджетных расходов. В случае непредставления или некачественного представления отчетов об индикаторах результативности Министерство финансов Кыргызской Республики вправе внести предложения соответствующему вышестоящему государственному органу о применении мер дисциплинарной ответственности.

В 2018 году в Кыргызстане продолжалась работа по совершенствованию национального бюджетного правила и изучению практики использования структурного баланса консолидированного бюджета для повышения бюджетной и долговой устойчивости к циклическим и внешнеэкономическим колебаниям.

До 2016 года в Кыргызстане законодательно были установлены ограничения для государственного долга. Общий объем государственного долга не должен был превышать 100% ВВП, объем внешнего государственного долга – 60% ВВП. В целях дальнейшего совершенствования национального бюджетного законодательства и его адаптации к макроэкономическим условиям был разработан проект Закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Кыргызской Республики», предусматривавший установление следующих бюджетных правил – порогового уровня государственного долга в размере 70% ВВП, дефицита бюджета – в размере 3% ВВП. Однако в 2018 году данный законопроект не был принят.

В целях изучения опыта использования структурного баланса консолидированного бюджета, который может помочь в разработке и совершенствовании национальных бюджетных правил государств – членов ЕАЭС, эксперты Кыргызской Республики приняли участие в 2018 году в ряде макроэкономических семинаров, организованных Комиссией, в том числе с представителями Международного Валютного Фонда и Группы Всемирного Банка на тему «Совершенствование бюджетных правил и использование структурного баланса бюджета» и с экономистом Европейской комиссии на тему «Бюджетные правила ЕС». Изучение международного опыта позволит углубить представление об использовании показателя структурного баланса.