



**ЕВРАЗИЙСКИЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ СОЮЗ
ЕВРАЗИЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ**

Департамент макроэкономической политики

**Доклад
о результатах анализа причин роста
долга сектора государственного управления
в Кыргызской Республике в 2017 году**

г. Москва, 2018 год

Оглавление

	Стр.
Список сокращений	3
Резюме	4
1. Результаты мониторинга показателя долга в Кыргызской Республике.....	6
2. Макроэкономическая ситуация в 2017 году	6
3. Анализ структуры долга и консолидированного бюджета и факторов, влияющих на их динамику	8
3.1. Анализ структуры долга	8
3.2. Анализ операций консолидированного бюджета	9
3.3. Анализ показателей бюджетной и долговой устойчивости	13
4. Предложения Комиссии по мерам, направленным на снижение долга ...	14
Приложение 1. Информация о ходе реализации Рекомендации Коллегии Комиссии «О предложениях Евразийской экономической комиссии по мерам, направленным на снижение дефицита консолидированного бюджета и долга сектора государственного управления в Кыргызской Республике» от 14 ноября 2017 г. № 22 (ДСП).....	23
Приложение 2. Причины, внесшие вклад в динамику общих доходов и расходов консолидированного бюджета в 2017 году	35

Список сокращений

ВВП	Валовый внутренний продукт
Договор	Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года
ЕАЭС, Союз	Евразийский экономический союз
Комиссия, ЕЭК	Евразийская экономическая комиссия
МВФ	Международный валютный фонд
Методика расчета ЕЭК	Методика расчета макроэкономических показателей, определяющих устойчивость экономического развития государств – членов ЕАЭС, утвержденная Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 25 июня 2013 г. № 144 (в ред. Решения Коллегии Комиссии от 24 апреля 2017 г. № 39).
НДС	Налог на добавленную стоимость
НДФЛ	Налог на доходы физических лиц
ОНФА	Операции с нефинансовыми активами
Перечень показателей бюджетной и долговой устойчивости	Перечень показателей бюджетной и долговой устойчивости государств-членов, одобренный на 4-ом заседании Консультативного комитета по макроэкономической политике 14 октября 2013 года
РСГФ	Руководство по статистике государственных финансов Международного валютного фонда
СГУ	Сектор государственного управления
Долг	Долг сектора государственного управления
Бюджет	Бюджет сектора государственного управления
Стратегия	Стратегия управления государственным долгом Кыргызской Республики на 2016 – 2018 годы

Резюме

В 2017 году Кыргызской Республикой принимались меры, нацеленные на улучшение макроэкономической ситуации, в том числе с учетом рекомендации Коллегии Комиссии от 14 ноября 2017 г. № 22 (ДСП), направленной на снижение дефицита консолидированного бюджета и долга сектора государственного управления. Комиссия положительно оценивает работу государственных органов Кыргызской Республики в сфере управления государственными финансами, которая привела к снижению фактического дефицита бюджета и темпов роста долговых обязательств по сравнению с предыдущим годом.

В то же время по результатам проводимого Комиссией мониторинга макроэкономических показателей, определяющих устойчивость экономического развития, установлено, что по итогам 2017 года в Кыргызской Республике долг сектора государственного управления составил 59,7% ВВП, превысив установленное Договором количественное значение указанного показателя.

Основной вклад в рост долга внесло финансирование первичного дефицита бюджета и инвестиционных проектов в рамках приобретения финансовых активов.

Динамика показателей бюджетной и долговой устойчивости свидетельствует о некотором снижении внешнего долга в процентах ВВП, связанном со стабильностью валютного курса, а также о снижении долговой нагрузки на бюджет в целом по причине опережающего роста доходов бюджета.

В то же время рост по итогам 2017 года превышения долгом сектора государственного управления значения, установленного Договором, указывает на необходимость продолжения реализации мер по эффективному управлению долгом, бюджетной консолидации, а также поиска дополнительных недолговых источников финансирования программы государственных инвестиций.

Реализация Стратегии развития управления государственными финансами в Кыргызской Республике на 2017 – 2025 годы и изменение бюджетных правил с добавлением контроля показателя фактического дефицита будут способствовать сокращению долга в среднесрочной перспективе. В то же время Кыргызской Республике необходимо предпринимать дальнейшие шаги для улучшения ситуации в сфере государственных финансов.

В этой связи Комиссия рекомендует Кыргызской Республике рассмотреть возможность реализации ряда предлагаемых мер, направленных на повышение эффективности управления долгом сектора государственного управления и сокращение дефицита бюджета сектора государственного управления в целях оптимизации его долгового финансирования (таблица 1).

Таблица 1. Предложения Комиссии по мерам, направленным на снижение дефицита бюджета и долга

№ п/п	Предлагаемая мера	Ожидаемый результат от реализации	Возможный механизм реализации
1. Повышение эффективности управления долгом сектора государственного управления			
1.1	Установление индикативных пороговых значений номинальной величины чистых заимствований в рамках долга СГУ	Превышение индикативных пороговых значений в рамках исполнения государственного бюджета только в исключительных случаях	Установление индикативных пороговых значений в рамках среднесрочной программы расходов
1.2	Продолжение постепенного увеличения доли долговых обязательств, выраженных в национальной валюте, в общей сумме долга СГУ	Снижение валютных рисков	Определение параметров среднесрочной программы расходов, принятие и исполнение ежегодных законов о государственном бюджете
1.3	Развитие рынка государственных ценных бумаг	Расширение круга инвесторов, увеличение объема операций на вторичном рынке ценных бумаг, снижение стоимости обслуживания государственных ценных бумаг, номинированных в национальной валюте	Разработка и реализация плана действий по развитию рынка ценных бумаг
1.4	Рассмотрение возможности приватизации государственных активов с использованием полученных средств для финансирования программы государственных инвестиций с целью сокращения внешнего долгового финансирования этой программы	Увеличение доходов от приватизации	Разработка мер, направленных на повышение доходов от приватизации государственных активов
1.5	Поддержание в среднесрочной перспективе уровня льготности внешних заимствований	Высокий уровень льготности внешних заимствований	Увеличение или сохранение доли кредитов международных организаций в общем объеме кредитов
2. Сокращение дефицита бюджета сектора государственного управления в целях оптимизации его долгового финансирования			
2.1	Повышение доли налоговых доходов в консолидированном бюджете	Увеличение доходов бюджета за счет улучшения качества администрирования основных видов налогов, повышение уровня дисциплины налогоплательщиков	Внесение изменений в национальное законодательство
2.2	Продолжение работы по оптимизации и совершенствованию налоговых льгот и освобождений	Увеличение доходов бюджета за счет оптимизации налоговых льгот	Разработка документа о правилах предоставления налоговых льгот, а также механизма оценки их результативности
2.3	Повышение эффективности капитальных расходов	Сокращение расходов бюджета, снижение дефицита бюджета и объема долгового финансирования	Развитие механизмов управления бюджетными инвестициями
2.4	Оптимизация расходов консолидированного бюджета с учетом необходимости реализации приоритетных проектов программы государственных инвестиций	Снижение дефицита бюджета и объема долгового финансирования	Продолжение работы по совершенствованию направлений проведения политики в области расходов бюджета
2.5	Совершенствование бюджетного правила для поддержания бюджетной сбалансированности	Повышение устойчивости государственных финансов к внешним шокам и циклическим колебаниям	Определение параметров среднесрочной программы расходов, принятие и исполнение ежегодных законов о государственном бюджете
2.6	Продолжение работы по изучению практики использования структурного баланса консолидированного бюджета, обеспечивающего повышение бюджетной и долговой устойчивости к циклическим и внешнеэкономическим колебаниям	Повышение информированности государственных органов о возможностях применения концепции структурного баланса	Реализация мер, предусмотренных утвержденным планом мероприятий по определению основных принципов и подходов к использованию структурного баланса бюджета

1. Результаты мониторинга показателя долга в Кыргызской Республике

По итогам 2017 года Комиссией зафиксировано превышение Кыргызской Республикой установленного Договором количественного значения показателя долга на 9,7 п.п. (таблица 2).

Таблица 2. Долг Кыргызской Республики за 2016 – 2017 годы

Период	млрд. сомов	% к ВВП
2016 г.	279,7	58,9
1 квартал 2017 г.	283,7	58,3
2 квартал 2017 г.	292,2	58,8
3 квартал 2017 г.	298,5	59,6
2017 г.	310,9	59,7

Источник: Министерство финансов Кыргызской Республики, расчет относительных показателей произведен Комиссией

2. Макроэкономическая ситуация в 2017 году

В 2017 году в Кыргызской Республике наблюдалась положительная динамика экономического роста. Реальный прирост ВВП составил 4,6%, что выше прироста в 2016 году на 0,3 п.п. Это также выше среднемирового значения – 3,7%. При этом прирост ВВП без учета предприятий по разработке месторождения «Кумтор» составил 4,7%.

Обеспечению высоких темпов роста экономики в Кыргызской Республике способствовали восстановление внешнего и внутреннего спроса, стабильные цены на основные экспортные товары на мировых рынках, а также предпринятые Правительством и Национальным банком Кыргызской Республики меры, направленные на улучшение макроэкономической ситуации. С учетом более высокого темпа роста экспорта по сравнению с темпом роста импорта и увеличения денежных переводов от трудовых мигрантов, в 2017 году зафиксировано снижение дефицита текущего счета до 3,1% с 11,5% ВВП в 2016 году. Это способствовало укреплению национальной валюты в 2017 году на 1,5%.

Увеличение расходов домохозяйств на конечное потребление было обусловлено ростом потребительского кредитования и денежных переводов (за 2017 год чистый приток денежных переводов физических лиц в республику вырос на 24,2%), что в свою очередь оказало влияние на рост оптовой и розничной торговли. Росту инвестиций в основной капитал (6,2%) в республике способствовали как внешние кредиты и гранты, так и внутренние источники – инвестиции предприятий и населения, а также бюджета.

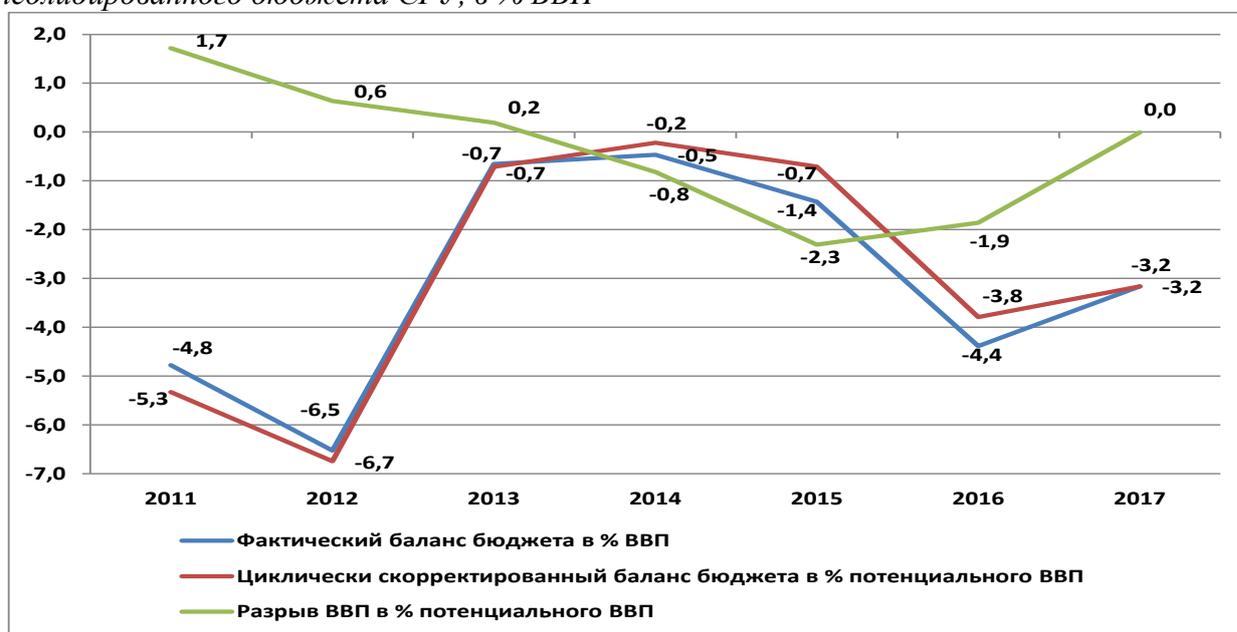
Увеличение спроса способствовало росту промышленного производства. Физический объем промышленной продукции вырос на 11,6%, а без учета месторождения Кумтор – на 18,6% по сравнению с 2016 годом. Горнодобывающая промышленность в 2017 году выросла на 78,4%, энергетический сектор – на 10,1%, обрабатывающая промышленность – на 7,6%,

строительство – на 7,1%, оптовая и розничная торговля – на 3,5%, транспортная деятельность и хранение грузов – на 7,6%, сельское хозяйство – на 2,2%.

На фоне складывающихся благоприятных внешних факторов и оживления внутреннего потребительского спроса дефляционные процессы, с которыми республика столкнулась в 2016 году, сменились умеренным ростом цен. Уровень инфляции (декабрь к декабрю предыдущего года) в республике в 2017 году составил 3,7% и не превышал установленный национальный целевой ориентир в 5-7%. В течение 2017 года учетная ставка оставалась на уровне 5%. Средневзвешенная годовая ставка по кредитам коммерческих банков снизилась с 19,9% до 16,6%, а объем кредитования вырос на 10,5%. По депозитам ставка выросла с 1,59% до 1,78%, а объем вырос на 13,7%. Кроме того, Национальный банк продолжил придерживаться режима плавающего обменного курса и принимал минимальное участие на валютном рынке только для сглаживания резких колебаний.

На фоне восстановления экономики и улучшения внешнеэкономической конъюнктуры темпы роста расходов бюджета были ниже темпов роста доходов, что способствовало снижению фактического дефицита бюджета и темпов роста долговых обязательств по сравнению с предыдущим годом. По расчетам Комиссии циклически скорректированный дефицит бюджета снизился с 3,8% до 3,2% потенциального ВВП. Таким образом, на фоне роста экономики бюджетная политика в целом носила контрциклический характер (рис. 1).

Рис. 1. Динамика разрыва ВВП, фактического и циклически скорректированного сальдо консолидированного бюджета СГУ, в % ВВП



Источник: расчет относительных показателей произведен Комиссией на основе статистических данных Кыргызской Республики

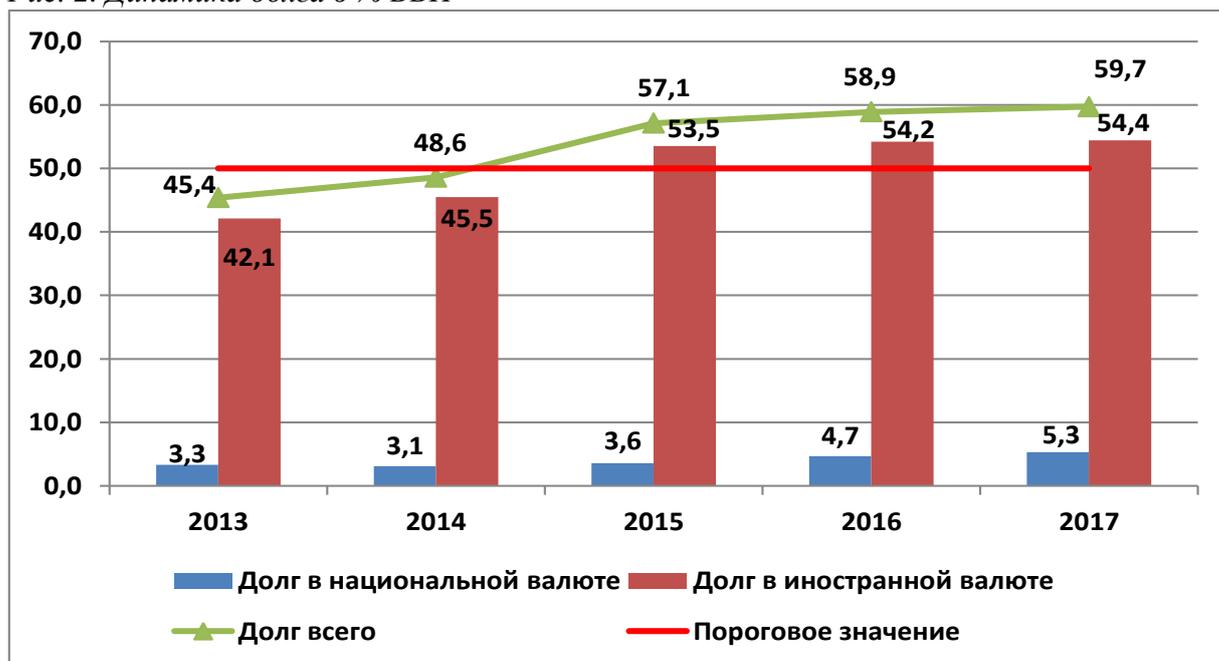
Необходимо отметить, что Кыргызская Республика является малой и открытой экономикой, на которую оказывает влияние динамика цен сырьевого экспорта и денежных переводов, в этой связи экономический рост, а также динамика доходов бюджета в значительной степени зависят от воздействия внешних факторов, что влияет на устойчивость государственных финансов.

3. Анализ структуры долга и консолидированного бюджета и факторов, влияющих на их динамику

3.1. Анализ структуры долга

Долг Кыргызской Республики по итогам 2017 года составил 310,9 млрд. сом или 59,7% ВВП, увеличившись на 0,8 п.п. по сравнению с 2016 годом (рис. 2).

Рис. 2. Динамика долга в % ВВП



Источник: Министерство финансов Кыргызской Республики, расчет относительных показателей произведен Комиссией

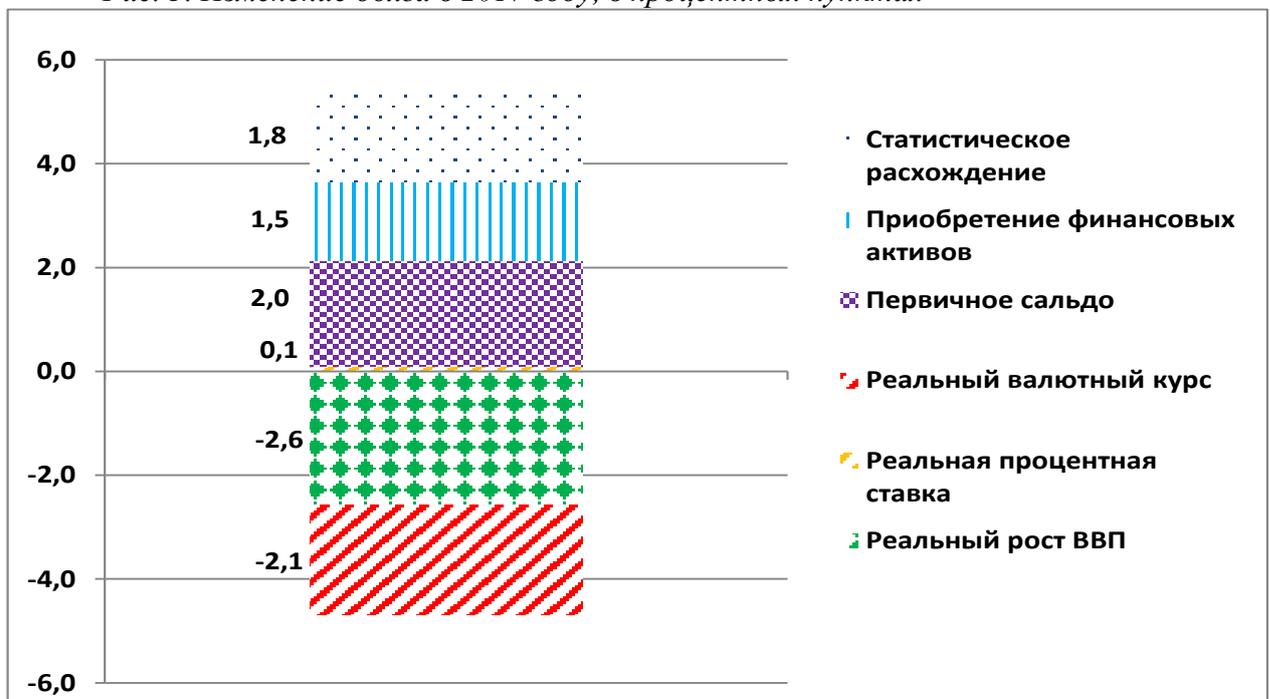
Рост долга в 2017 году был обусловлен в основном ростом долга, выраженного в национальной валюте, на 0,6 п.п. Долговые обязательства, выраженные в иностранной валюте, увеличились на 0,2 п.п. В номинальном выражении финансирование бюджета за счет внутренних заимствований в 2017 году по сравнению с 2016 годом увеличилось на 18,2%, в то время как за счет внешних заимствований сократилось на 8,5%. Чистое финансирование бюджета за счет внутренних заимствований выросло с 0,1% ВВП в 2014 году до 1,4% ВВП в 2017 году при снижении финансирования за счет внешних обязательств за тот же период с 5,5% до 3,4%. Наблюдающаяся тенденция увеличения доли финансирования бюджета за счет внутренних источников положительно влияет на изменение валютной структуры долга и снижение валютного риска.

В 2017 году средняя номинальная процентная ставка долга, рассчитанная Комиссией как отношение процентных платежей текущего года к сумме долга на конец предыдущего года, увеличилась с 1,8% до 2,1%. При этом средняя номинальная процентная ставка по внутреннему долгу уменьшилась с 15,5% до 10,7%, а по внешнему долгу увеличилась с 1,1% до 1,4%. В рамках внутреннего долга позитивной динамике процентных ставок способствовало сокращение доли краткосрочных ценных бумаг с 19,3% до 9,4%. На увеличение стоимости

обслуживания внешнего долга повлияло увеличение доли двусторонних кредитов в основном за счет роста долга перед Китайской Народной Республикой и уменьшения доли кредитов международных организаций. При этом по расчетам Министерства финансов Кыргызской Республики 98,6% внешнего долга составляют кредиты на льготных условиях, в которых грант элемент равен или превышает 35%.

Основное влияние на рост долга в процентах ВВП оказали необходимость финансирования бюджета, выраженная первичным дефицитом бюджета, и увеличение финансирования инвестиционных проектов. Рост платежей по обслуживанию ранее принятых долговых обязательств оказал незначительное влияние, учитывая высокую льготность внешних заимствований. Укрепление национальной валюты и рост ВВП оказали сдерживающее влияние на увеличение долга (рис. 3).

Рис. 3. Изменение долга в 2017 году, в процентных пунктах



Источник: расчеты Комиссии

Вследствие того, что основное влияние на долг оказывает динамика бюджетных показателей, Комиссия проанализировала факторы, оказывающие влияние на бюджетное сальдо.

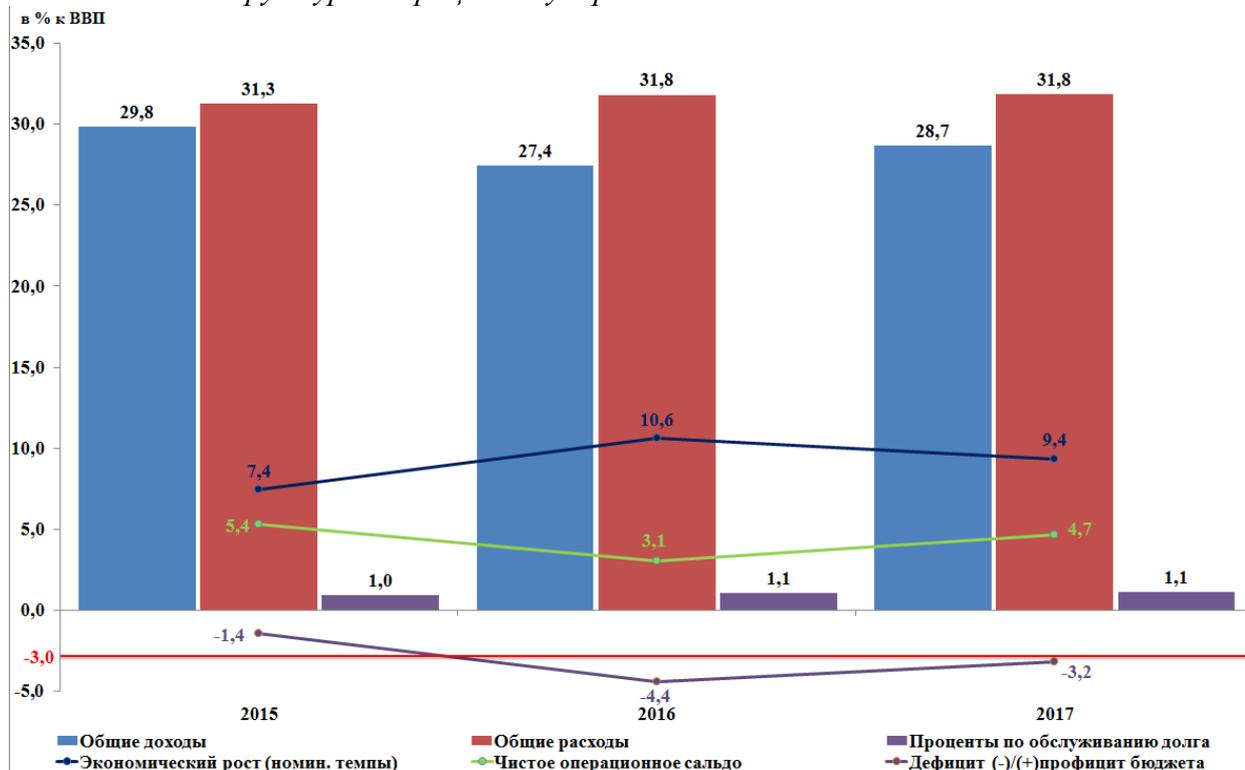
3.2. Анализ операций консолидированного бюджета

На фоне роста экономики и улучшения внешнеэкономической конъюнктуры бюджетные позиции Кыргызской Республики улучшились. По итогам 2017 года дефицит консолидированного бюджета по сравнению с предыдущим годом снизился и не превысил установленное Договором количественное значение указанного показателя.

Республиканский бюджет был исполнен с дефицитом в размере 3,3% и был ниже прогнозного значения, установленного Законом Кыргызской Республики «О

республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2017 год и прогнозе на 2018 – 2019 годы», в 4,7% ВВП. С учетом исполнения бюджета местных органов управления с профицитом дефицит государственного бюджета составил 3,2% ВВП (рис. 4).

Рис. 4. Структура операций государственного бюджета



Источник: расчет относительных показателей произведен Комиссией на основе статистических данных Кыргызской Республики

Общие доходы государственного бюджета (поступления денежных средств в результате операционной деятельности и продажа нефинансовых активов) составили 149,4 млрд. сомов или 28,7% ВВП и увеличились по сравнению с прошлым годом на 14,4%.

Основной вклад в рост общих доходов государственного бюджета внесли налоговые поступления, увеличение которых было связано с ростом экономической активности в стране и объема импорта. Кроме того, вклад в увеличение общих доходов внесли неналоговые платежи и грантовое финансирование (рис. 5).

Рост налоговых доходов обусловлен увеличением поступлений НДС, таможенных пошлин, налога на доходы физических лиц, акцизов, налога на недвижимое имущество и автотранспортные средства. В то же время на замедление роста налоговых доходов оказало влияние снижение поступлений налога с продаж, дивидендов от государственных корпораций и процентов по депозитам и займам.

Росту неналоговых доходов способствовало увеличение поступлений арендной платы, административных сборов и платежей, штрафных санкций и прочих неналоговых доходов.

Увеличение грантового финансирования обусловлено предоставлением донорской помощи на реализацию госпрограмм по развитию сельского хозяйства, транспорта, энергетики, здравоохранения, образования, а также реформирование системы государственного управления со стороны Азиатского банка развития, Всемирного банка, Европейского банка реконструкции и развития, Евразийского банка развития, стран Европейского союза, Китайской Народной Республики, Российской Федерации и Швейцарии.

Основные причины изменения динамики основных статей доходов бюджета приведены в таблице 1 приложения 2.

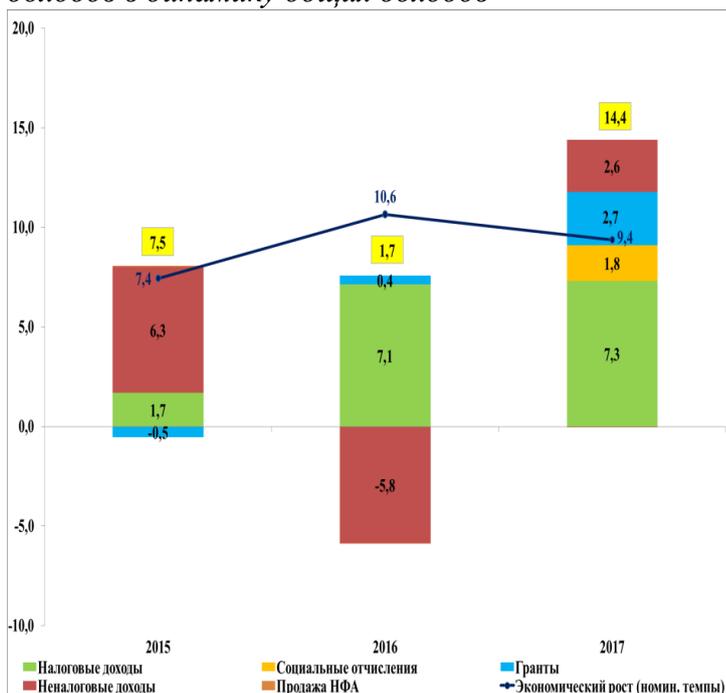
По итогам 2017 года общие расходы государственного бюджета составили 165,9 млрд. сомов или 31,8% ВВП.

В целях снижения дефицита государственного бюджета и сокращения объема долгового финансирования и необходимости повышения фискальной устойчивости в среднесрочном периоде Правительство снизило до 9,5% темпы роста общих расходов государственного бюджета по сравнению с предыдущим годом. При этом темпы роста текущих расходов были снижены до 7,7%, а капитальных – до 15,2%.

В тоже время возможности для проведения Правительством бюджетной консолидации в рамках текущих расходов были ограничены ростом государственных закупок, процентов по обслуживанию долга, выплат заработных плат и отчислений на социальные пособия, вклад которых в общие расходы бюджета был существенным (рис. 6).

Темпы роста капитальных расходов государственного бюджета были снижены до 15,2%, однако доля данных расходов в общих расходах бюджета остается значительной в течение длительного периода (в среднем около 22%) и ограничивает возможности Правительства в проведении сбалансированной бюджетной политики.

Рис. 5. Структура вклада отдельных компонентов доходов в динамику общих доходов



Источник: расчет показателей произведен Комиссией

Значительный объем госинвестиций, порядка 28,8 млрд. сомов (5,5% ВВП), был направлен на финансирование в рамках Национальной стратегии устойчивого развития на 2013 – 2017 годы инвестиционных проектов в энергетике, транспорте, сельском хозяйстве, ирригации, водоснабжении, крупнейшими из которых являлись строительство альтернативной дороги Север-Юг 1 и 2 и модернизация ТЭЦ г. Бишкек.

Кроме того, капитальные инвестиции были направлены на финансирование 210 инфраструктурных региональных проектов (школы, детские сады, объекты культурного и спортивного назначения, здравоохранения и др.), согласно Протоколу заседания Комиссии по утверждению проектов за счет стимулирующих грантов на реализацию в 2017 году от 22 марта 2017 г. №15-01/10.

Основные причины изменения динамики основных статей расходов бюджета приведены в таблице 2 приложения 2.

Чистое операционное сальдо бюджета (разница между поступлением и выбытием денежных средств в результате операционной деятельности), отражающее текущую бюджетную устойчивость, сохранилось на положительном уровне и составило 41,0 млрд. сомов (7,9% ВВП). Следует отметить, что данная тенденция в республике наблюдается достаточно длительный период времени и в целом свидетельствует о достаточности собственных доходов бюджета для покрытия текущих обязательств Правительства.

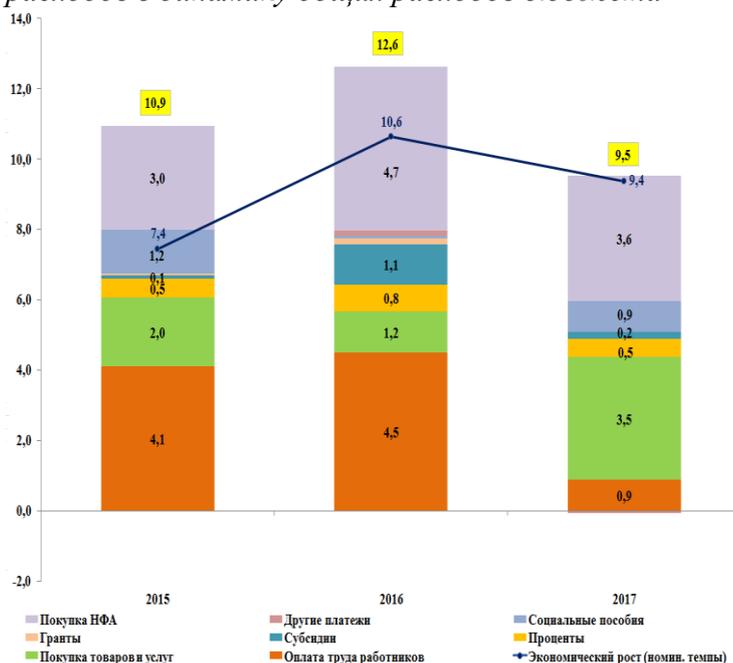
Результаты анализа структуры доходов и расходов показывают, что факторами, оказавшими влияние на исполнение бюджета с дефицитом, являлись:

- повышение расходов бюджета, в том числе на приобретение нефинансовых активов в связи с реализацией проектов по модернизации объектов инфраструктуры, осуществление государственных закупок, обслуживание долга, предоставление социальных пособий населению и оплату труда госслужащим;

- сокращение поступлений по некоторым статьям доходов, в том числе по налогам с продаж, дивидендам от государственных корпораций и процентам по депозитам и займам.

На снижение дефицита бюджета оказали влияние факторы, связанные с расширением налогооблагаемой базы за счет роста производства в основных секторах экономики, изменения налогового законодательства и совершенствования администрирования некоторых видов налогов, а также увеличения объема импорта из третьих стран.

Рис. 6. Структура вклада отдельных компонентов расходов в динамику общих расходов бюджета



Источник: расчет показателей произведен Комиссией

Кроме того, снижению дефицита способствовало сокращение отдельных видов текущих расходов бюджета в рамках бюджетной консолидации.

3.3. Анализ показателей бюджетной и долговой устойчивости

Динамика показателей, определенных разделом 1 и 2 Перечня, указывает на положительные изменения, произошедшие в 2017 году. Зафиксировано снижение внешнего долга в процентах ВВП и отношения долга к доходам бюджета (не включая гранты) (таблица 3), что отражает улучшение показателей долговой устойчивости и небольшое снижение валютного риска. В то же время необходимо отметить, что оба показателя находятся на высоком уровне и желательно обеспечить их дальнейшую нисходящую динамику. Снижение значений показателей отношения платежей на обслуживание и погашение долга к ВВП и к доходам бюджета, не включая гранты, подтверждает положительную тенденцию и свидетельствует об улучшении ситуации с бюджетной ликвидностью.

Снижение значения показателя первичного дефицита бюджета с 3,3% в 2016 году до 2% ВВП в 2017 году отражает усилия Правительства по бюджетной консолидации. На этом фоне незначительный рост отношения расходов бюджета на обслуживание долга к общему объему расходов бюджета не увеличивает риски для бюджетной устойчивости.

Таблица 3. Показатели, установленные разделами I и II Перечня

Наименование показателя	Рекоменд. МВФ	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Показатели долговой устойчивости</i>							
Внешний долг к ВВП, в %	30-50	44,5	42,1	45,5	53,5	54,2	53,8
Внутренний долг к ВВП, в %	-	4,2	3,3	3,1	3,6	4,7	5,9
Долг к доходам бюджета, не включая гранты, в %	200-300	186,9	176,3	193,1	240,0	231,6	228,5
<i>Показатели ликвидности бюджета</i>							
Отношение платежей на обслуживание и погашение долга к доходам бюджета, не включая гранты, в %	25-35	14,1	15,2	12,7	12,1	17,2	15,2
Доля расходов на обслуживание долга в общем объеме расходов бюджета, в %	-	2,7	2,9	2,9	3,1	3,4	3,6
Объем платежей по обслуживанию и погашению долга к ВВП, в %	-	3,7	4,0	3,5	3,3	4,4	4,0
<i>Дополнительные показатели</i>							
Первичное сальдо бюджета к ВВП, в %	-	-5,6	0,2	0,4	-0,5	-3,3	-2,0

Источник: Министерство финансов Кыргызской Республики, расчет относительных показателей произведен Комиссией.

Выводы по результатам анализа

1. В Кыргызской Республике по итогам 2017 года зафиксировано превышение количественного значения долга на 9,7 п.п.

2. Основной вклад в рост долга внесли финансирование первичного дефицита бюджета и инвестиционных проектов в рамках приобретения финансовых активов.

3. Ситуация в бюджетной сфере в 2017 году улучшилась, однако в целях дальнейшего сокращения бюджетного дефицита необходимо предпринимать меры, направленные на повышение доходов и оптимизацию текущих и капитальных расходов бюджета.

4. Динамика показателей бюджетной и долговой устойчивости свидетельствует о некотором снижении внешнего долга, связанном со стабильностью валютного курса, а также о снижении долговой нагрузки на бюджет в целом по причине опережающего роста доходов, однако уровень этих показателей остается высоким и свидетельствует о необходимости их дальнейшего сокращения.

5. Условия финансирования дефицита бюджета за счет внутренних государственных ценных бумаг улучшились, однако для снижения стоимости обслуживания долга необходимо дальнейшее сокращение процентной ставки по долговым обязательствам в национальной валюте, а также сохранение текущего уровня льготности внешних заимствований.

6. Внешние факторы и циклические колебания оказывают существенное влияние на устойчивость государственных финансов, усложняя проведение контрциклической бюджетной политики.

7. Превышение по итогам 2017 года Кыргызской Республикой количественного значения показателя долга обуславливает необходимость продолжения реализации мер по эффективному управлению долгом, бюджетной консолидации, а также поиска дополнительных недолговых источников финансирования программы государственных инвестиций.

4. Предложения Комиссии по мерам, направленным на снижение долга

4.1. Повышать эффективность управления долгом сектора государственного управления, в том числе путем:

1. установления индикативных пороговых значений номинальной величины чистых заимствований в рамках долга СГУ:

Комиссия провела расчет для Кыргызской Республики по 2018 году на основе своего макроэкономического прогноза¹, в соответствии с которым реальный темп прироста ВВП составит 3,9%, среднегодовая инфляция – 3,1% и обесценение национальной валюты – 1%. В рамках расчета была поставлена условная задача снижения долга в процентах ВВП на 0,5 п.п. при увеличении доли долга в национальной валюте. Этот расчет показал, что Правительство может увеличить в 2018 году объем заимствований в национальной валюте на 20% до 8,7 млрд. сомов при сокращении объема заимствований в иностранной валюте на 37,4% до 11 млрд. сомов (около 158 млн. долларов США). При этом общий объем долга снизится с 59,7% ВВП до 59,2% ВВП.

Включение индикативных пороговых значений номинальной величины чистых долговых заимствований в среднесрочную программу бюджета и проект бюджета на очередной финансовый год могут способствовать выработке

¹ http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_makroec_pol/economyPrognoz/Pages/Sred_prog.aspx

оптимальной стратегии государственных заимствований и поддержанию льготных условий финансирования дефицита бюджета с учетом снижения уровня долга в среднесрочной перспективе.

2. продолжения постепенного увеличения доли долговых обязательств, выраженных в национальной валюте, в общей сумме долга СГУ:

Согласно Стратегии, заимствования посредством выпуска и размещения на внешних финансовых рынках государственных ценных бумаг в иностранной валюте в этот период не осуществляются во избежание потенциально высоких издержек и рисков. Одним из целевых показателей реализации стратегии является удельный вес государственного долга в иностранной валюте не более 95%². При этом доля долга в иностранной валюте в общем объеме долга снизилась в 2017 году с 92% до 91,1%, демонстрируя положительную динамику и обеспечивая соблюдение целевого показателя Стратегии.

Долг в национальной валюте в процентах ВВП в Кыргызской Республике вырос с 4,7% в 2016 году до 5,3% в 2017 году при росте долга в иностранной валюте с 54,2% до 54,4% ВВП. Комиссия предлагает Кыргызской Республике продолжить постепенно увеличивать долю долгового финансирования в национальной валюте в общей сумме долгового финансирования с целью дальнейшего сокращения валютных рисков с учетом необходимости одновременного снижения стоимости обслуживания государственных ценных бумаг.

3. развития рынка государственных ценных бумаг:

Согласно Стратегии, развитие рынка государственных ценных бумаг является одним из приоритетных направлений управления долгом, которое служит не только для целей финансирования, но также оказывает важное влияние на развитие финансового сектора, ведет к более эффективному распределению доступных ресурсов для развития бизнеса.

В рамках Стратегии Правительство Кыргызской Республики продолжает мероприятия по увеличению общего срока обращения государственных ценных бумаг путем наращивания удельного веса государственных казначейских облигаций в общей структуре ежегодных эмиссий государственных ценных бумаг и предложения казначейских облигаций со сроками обращения свыше 2 лет³. В отношении удельного веса государственных казначейских облигаций в общей структуре ежегодных эмиссий государственных ценных бумаг на 2016-2018 годы в Стратегии указывается целевой показатель в виде положительной динамики. По данным Национального банка, на конец 2017 года увеличение объемов государственных казначейских облигаций составило 59,1%, что обусловило рост объема государственных ценных бумаг в обращении на 31,9%.

Также в 2017 году наблюдалось увеличение количества участников этого рынка и объемов операций. На вторичном рынке государственных казначейских векселей коммерческие банки активно проводили репо-операции, объем которых вырос на 63,3% по сравнению с 2016 годом. Вместе с тем объем межбанковских

² <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/99467?cl=ru-ru>

³ <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/99467?cl=ru-ru>

операций по покупке-продаже государственных казначейских векселей на вторичном рынке значительно снизился – на 84,4%.

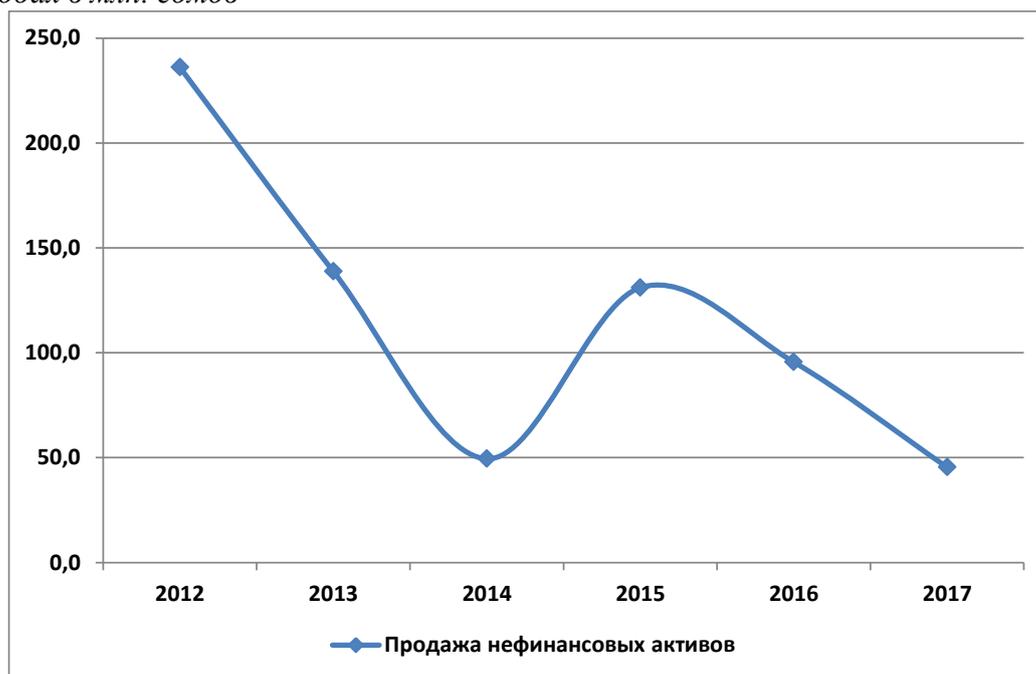
Комиссия предлагает рассмотреть возможность дальнейшего развития рынка государственных ценных бумаг. Работа в этом направлении может включать в себя активное развитие вторичного рынка государственных ценных бумаг, расширение круга инвесторов и развитие системы регулирования рынка.

4. рассмотрения возможности приватизации государственных активов с использованием полученных средств для финансирования программы государственных инвестиций с целью сокращения внешнего долгового финансирования этой программы:

Объем расходов по инвестиционным проектам за 2017 год в Кыргызской Республике составил 28 865,1 млн. сомов. Удельный вес финансирования из республиканского бюджета в 2017 году составил 3,4%, а внешнего финансирования – 96,6%, при этом наблюдался рост иностранных кредитов на инвестиционные цели на 1,6% и грантов на 9,3% по сравнению с 2016 годом. Возможность использования других источников финансирования могла бы снизить необходимость в финансировании программы государственных инвестиций за счет заимствований.

Одним из таких источников потенциально может быть приватизация государственного имущества. В 2012 году был создан Фонд по управлению государственным имуществом при Правительстве Кыргызской Республики, однако доходы от продажи нефинансовых активов имеют тенденцию к снижению (рис. 8.)

Рис. 8. Динамика поступлений бюджета от продажи нефинансовых активов в 2012 – 2017 годах в млн. сомов



Источник: Министерство Финансов Кыргызской Республики

Получению более существенных доходов от приватизации могут препятствовать проблемы, связанные с неурегулированностью вопросов нормативно-правового характера, связанных с передачей прав собственности,

оценкой имущества, налогообложением, а также погашением задолженности приватизируемых предприятий. Кроме того, на торги зачастую выставляются предприятия, не представляющие значительного интереса для инвесторов.

В связи с этим Комиссия предлагает Правительству Кыргызской Республики рассмотреть возможность разработки мер по увеличению доходов бюджета от приватизации и направления этих доходов на финансирование программы государственных инвестиций.

5. поддержания в среднесрочной перспективе уровня льготности внешних заимствований:

Почти весь внешний долг Кыргызской Республики был предоставлен на льготных условиях, то есть грант элемент внешних заимствований больше 35%. В то же время, как правило, кредиты международных организаций предоставляются на более льготных условиях (более длительный срок погашения и более низкая процентная ставка), чем двусторонние кредиты других государств.

В этой связи необходимо отметить, что в 2013 – 2017 годы внешний долг в рамках двусторонних льготных кредитов в долларах США увеличился на 56%, в то время как долг перед международными организациями практически не изменился. Это привело к снижению доли льготных кредитов международных организаций во внешнем долге республики с 50,3% в 2013 году до 39,2% в 2017 году. Внешний долг перед Международной ассоциацией развития сократился на 4,3%, а перед Азиатским банком развития – на 1%. При этом долг перед Европейским банком реконструкции и развития, который предоставляет кредиты на нельготных условиях, вырос на 24,4%.

Учитывая вышесказанное, Комиссия предлагает Кыргызской Республике при осуществлении внешних заимствований изыскивать в первую очередь возможность привлечения льготных кредитов международных организаций для поддержания в среднесрочной перспективе существующего уровня льготности.

4.2. Сокращать дефицит бюджета сектора государственного управления в целях оптимизации его долгового финансирования, в том числе путем:

1. повышения доли налоговых доходов в консолидированном бюджете:

Государственные инвестиции в Кыргызской Республике являются основным источником финансирования проектов развития, направленных на достижение экономического роста, что предполагает постоянное увеличение расходов бюджета. Для обеспечения макроэкономической стабильности, в том числе бюджетной устойчивости, необходимы усилия по повышению мобилизации доходов бюджета.

Однако налоговые доходы в Кыргызской Республике в 2015 – 2017 годах по сравнению с 2012 – 2014 годами снизились с 20,6% до 19,8% ВВП. План по налогам не выполняется, в первую очередь, по НДС, по подоходному налогу и налогу на прибыль, а фактическая собираемость налогов составляет 96,3% от плана. Темпы роста налоговых доходов в 2017 году по сравнению с предыдущим годом снизились на 0,6%.

Повышению мобилизации доходов бюджета будет способствовать улучшение администрирования основных налогов, повышение уровня дисциплины налогоплательщиков, совершенствование налогообложения международных услуг, введение жесткого контроля за крупнейшими налогоплательщиками.

Кроме этого, Кыргызской Республике предлагается, с учетом изучения практики других государств – членов Союза, рассмотреть возможность постепенной отмены налоговых льгот, в первую очередь по НДС, и замены нулевой ставки льготной ставкой налога (на детское питание, природный газ, лекарственные средства, электроэнергию, минеральные удобрения, средства химической защиты растений и т.д.), расширения перечня подакцизных товаров (моторные транспортные средства, в том числе легковые автомобили), совершенствования налогообложения недвижимого и движимого имущества, введения экспортных пошлин на сырьевые товары (руды и концентраты драгоценных металлов, нефть и нефтепродукты, хлопок, отходы и лом цветных металлов), что позволит увеличить долю налоговых доходов бюджета, снизить его дефицит и обеспечить поддержание высоких темпов роста расходов бюджета, необходимых для достижения устойчивого экономического развития.

2. продолжения работы по оптимизации и совершенствованию налоговых льгот и освобождений:

Согласно Руководству МВФ по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере 2001 года (с изменениями от 2007 года), под налоговыми расходами понимаются льготы или освобождения относительно стандартной структуры налогов, ведущие к снижению собираемых государством доходов. Таким образом, налоговые и неналоговые расходы служат альтернативой прямым бюджетным расходам.

Работа по повышению эффективности бюджетной системы, анализу предоставляемых налоговых и неналоговых льгот в настоящее время является актуальной для многих стран.

Так, например, в Российской Федерации в 2018 году начата реформа налоговых льгот, которая предполагает подготовку специального кодекса, систематизирующего правила их предоставления. Разработанная Методика оценки эффективности налоговых льгот (налоговых расходов) субъектов Российской Федерации и муниципальных образований предусматривает формирование сводного реестра налоговых льгот, включающего перечень категорий налогоплательщиков-получателей, объема каждой налоговой льготы, а также расчетные показатели для оценки ее эффективности.

Оценка эффективности налоговых льгот осуществляется в два этапа: оценка целесообразности осуществления налоговой льготы и оценка ее результативности, на основании которой принимается решение о сохранении налоговой льготы, ее отмене, либо совершенствовании механизма действия.

В качестве альтернативных механизмов замены льготы могут использоваться субсидии за счет средств бюджета, государственные гарантии по обязательствам соответствующих категорий налогоплательщиков или

совершенствование нормативного регулирования в сфере деятельности соответствующих категорий налогоплательщиков.

Кыргызской Республике предлагается на основе изучения опыта других стран мира продолжить работу по оптимизации и совершенствованию налоговых льгот и освобождений и рассмотреть возможность формирования концепции налоговых льгот (налоговых расходов) с организацией системы оценки их эффективности в целях повышения доходов бюджета, оптимизации его расходов и достижения бюджетной консолидации.

3. повышения эффективности капитальных расходов:

Государственные капитальные инвестиции являются основным инструментом финансирования приоритетных проектов развития. По итогам 2017 года капитальные расходы бюджета в Кыргызской Республике увеличились на 15,2% по сравнению с предыдущим годом. Объем капитальных расходов, которые направляются на финансирование приоритетных для экономики программ и проектов, составил 41,0 млрд. сомов (7,9% ВВП) или 24,7% от общих расходов бюджета и продолжает ежегодно увеличиваться.

Повышение эффективности использования бюджетных средств и финансирования капитальных инвестиций предусмотрено утвержденными в 2017 году Основными направлениями фискальной политики Кыргызской Республики на 2018 – 2020 годы, в рамках которых представлены среднесрочные стратегии отраслевых министерств и ведомств, направленные на повышение эффективности деятельности учреждений.

В Кыргызской Республике продолжается внедрение бюджетирования на программной основе как инструмента для эффективного использования бюджетных ресурсов, в том числе на финансирование капитальных расходов. С этой целью были утверждены инструкции: о порядке формирования, рассмотрения и исполнения среднесрочных стратегий бюджетных расходов; о порядке формирования, рассмотрения и исполнения бюджетов на программной основе; о порядке определения индикаторов результативности бюджетных программ и мер.

Также для повышения эффективности использования бюджетных средств, выделяемых на реализацию приоритетных проектов, в 2017 году Правительством утверждено Положение о формировании перечня инвестиционных проектов, реализуемых в форме капитальных вложений, финансируемых из республиканского бюджета (постановление Правительства Кыргызской Республики от 30 декабря 2017 г. № 855), которое определяет порядок формирования и реализации проектов бюджетных инвестиций в форме капитальных вложений.

Учитывая, что доля капитальных расходов в общих расходах бюджета остается значительной, предлагается продолжить работу по повышению эффективности капитальных расходов с учетом их влияния на бюджет и на экономику на предстоящие несколько лет, а также активизировать работу по выявлению неэффективных государственных капитальных инвестиций при планировании бюджетных расходов на среднесрочную перспективу.

При проведении данной работы целесообразно изучить опыт других стран, например Российской Федерации, в которой начиная с 2014 года, активно реализуется Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами (утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р), которая предусматривает развитие системы мониторинга и оценки результатов, а также создание механизмов стимулирования повышения эффективности использования средств бюджетной системы.

5. оптимизации расходов консолидированного бюджета сектора государственного управления с учетом необходимости реализации приоритетных проектов программы государственных инвестиций:

Удельный вес социальных пособий в общих расходах бюджета в среднем за период 2012 – 2017 годов занимает около 17%. При этом темп роста выплат социальных пособий из бюджета увеличивается (в 2016 году темпы роста составили 0,5%, а в 2017 году – 5,5%), номинальный объем предоставления социальных пособий в целом также ежегодно увеличивается. В 2017 году расходы бюджета на выплату пособий по социальной помощи населению составили 7,6 млрд. сомов, из них: государственные пособия – 5,7 млрд. сомов (ежемесячные пособия малообеспеченным семьям, имеющим детей, – 3,2 млрд. сомов, ежемесячные социальные пособия – 2,5 млрд. сомов и дополнительные ежемесячные пособия – 26,8 млн. сомов), компенсационные выплаты и льготы – 1,3 млрд. сомов, социальное страхование – 0,4 млрд. сомов, пособия по безработице – 77,7 млн. сомов.

В целях оптимизации расходов бюджета, а также совершенствования системы предоставления социальной помощи в Кыргызской Республике в рамках реализации программ развития социальной защиты населения с 2011 года на постоянной основе проводится работа по пересмотру подходов к определению степени нуждаемости семей в пособиях по малообеспеченности, в частности, реализуется Положение о порядке предоставления адресной социальной помощи малоимущим и имеющим право на льготы (Постановление Бишкекского городского кенеша от 12 июня 2012 г. № 316), введены новые критерии нуждаемости, внесены изменения в законодательство, предусматривающие усиление адресности назначения ежемесячных пособий малообеспеченным семьям, имеющим детей (ЕПМС) и ежемесячных социальных пособий, упорядочение категорий получателей этих пособий, начата работа по изучению эффективности действующей системы ЕПМС.

С учетом проводимых мероприятий по совершенствованию отдельных направлений социальной политики предлагается продолжить работу по оптимизации расходов бюджета на предоставление социальной помощи, которая будет направлена на интегрированный, системный и адресный подход в решении проблем социальных групп, а также дальнейшему улучшению основных направлений проведения социальной помощи.

б. совершенствования бюджетного правила для поддержания бюджетной сбалансированности:

В целях обеспечения долговой устойчивости и бюджетной сбалансированности в Кыргызской Республике до 2016 года действовало бюджетное правило, в рамках которого установлены индикативные пороговые значения по величине общего объема долга, который не должен был превышать 100% ВВП, а объем внешнего государственного долга – 60% ВВП. По результатам анализа Комиссии необходимо отметить, что данное бюджетное правило не способствовало снижению долговых обязательств республики. Так, с 2012 года долг увеличился с 48,6% до 59,7% ВВП, а внешний долг вырос с 44,5% до 53,8% ВВП.

В обзоре от 2 июня 2017 г. МВФ предложил Правительству принять новое бюджетное правило, которое должно ограничивать количественные значения показателей дефицита бюджета и долга и предоставлять возможность таргетирования налоговых доходов и уровня социальных расходов.

Министерством финансов Кыргызской Республики с учетом предложений МВФ было разработано и в 2018 году внесено в Правительство предложение по модернизации бюджетного правила. Новыми правилами предполагается установление ограничения дефицита бюджета на уровне 3% ВВП и величины государственного долга – 70% ВВП. В случае отклонения от установленного уровня дефицита бюджета и долга правилом предусмотрена разработка корректирующего плана, который утверждается Правительством в составе Основных направлений бюджетной политики. Корректирующий план включает в себя: период, в течение которого отклонение от установленного уровня дефицита бюджета и величины государственного долга должно быть устранено, годовые целевые показатели, цели и меры, необходимые для устранения отклонения.

Применение подобного бюджетного правила без четко определенных исключений на практике может привести к резкому сокращению расходов и ограничению возможности стимулирования экономического роста. Такого рода правила не являются достаточно гибким и эффективным механизмом реагирования на различные возможные экономические условия.

Мировой опыт показывает, что в настоящее время разрабатываемые новые бюджетные правила «второго поколения» должны обладать достаточной гибкостью и эффективностью реагирования бюджетной политики на экономические шоки, связанные в том числе с изменением мировых цен на сырьевые товары, а также на периоды экономического бума.

С целью обеспечения соблюдения показателей бюджетной и долговой устойчивости Кыргызской Республике предлагается продолжить изучать совместно с Комиссией международный опыт применения бюджетных правил и в дальнейшем совершенствовать и актуализировать свою систему правил, которая смогла бы не только обеспечивать макроэкономическую устойчивость, но и быть направленной на стимулирование долгосрочного экономического роста.

7. продолжения работы по изучению практики использования структурного баланса консолидированного бюджета, обеспечивающего повышение бюджетной и долговой устойчивости к циклическим и внешнеэкономическим колебаниям:

Многие страны мира решают задачу повышения устойчивости государственных финансов и снижения зависимости экономики от циклических и внешнеэкономических колебаний путем введения в практику целевого ориентира по структурному дефициту бюджета.

Достижение установленного целевого ориентира по структурному дефициту бюджета осуществляется посредством реализации правительством кратко- и среднесрочных мер по совершенствованию налогового законодательства, снижению безработицы, проведению структурных реформ для обеспечения экономического роста, а также посредством определения механизмов и источников компенсации изменения доходов, которые являются результатом циклических колебаний и коррелируют с динамикой ВВП.

Учитывая существующие проблемы с соблюдением установленных Договором количественных значений показателей дефицита бюджета и долга, Комиссия предложила странам ЕАЭС разработать согласованные подходы к использованию структурного баланса бюджета, обеспечивающего стабильность бюджетной системы.

На 10-м заседании Консультативного комитета по макроэкономической политике утвержден План мероприятий на 2018 год по определению основных принципов и подходов к использованию структурного баланса бюджета и бюджетных правил на основе изучения международной практики и опыта государств – членов ЕАЭС. Данный план предусматривает проведение анализа методик, используемых странами и международными организациями, для оценки разрыва ВВП и структурного баланса бюджета и оценку потенциального эффекта от внедрения целевого ориентира по структурному балансу бюджета в практику бюджетных политик государств-членов.

Комиссия предлагает заинтересованным государственным органам Кыргызской Республики принять активное участие в данной работе, результаты которой могут быть использованы для совершенствования бюджетной политики.

**Информация о ходе реализации Рекомендации Коллегии Комиссии
«О предложениях Евразийской экономической комиссии по мерам,
направленным на снижение дефицита консолидированного бюджета и долга
сектора государственного управления в Кыргызской Республике»
от 14 ноября 2017 г. № 22 (ДСП)**

1. Обеспечение в среднесрочной перспективе бюджетной консолидации.

Данное направление предусматривает реализацию мер, ориентированных как на наращивание доходов бюджета, так и на сокращение расходов бюджетных средств. В части увеличения поступлений Комиссией было рекомендовано сосредоточить усилия на отмене налоговых льгот по налогу на добавленную стоимость и совершенствовании его администрирования, изучении опыта и практики совершенствования налогообложения имущества физических лиц, рассмотрении возможности повышения ставок акцизного сбора и расширения перечня сырьевых товаров, подлежащих обложению вывозными таможенными пошлинами; в части снижения расходов – на повышении качества администрирования бюджетных средств и адресности при предоставлении социальных выплат, а также привлечении грантового финансирования реализации национальных инвестиционных проектов.

В рамках реализации меры по отмене налоговых льгот по налогу на добавленную стоимость и совершенствованию его администрирования Законом Кыргызской Республики «О внесении изменения в Закон Кыргызской Республики "О введении в действие Налогового кодекса Кыргызской Республики"» от 23 ноября 2017 г. № 194 были приняты изменения в налоговое законодательство, предусматривающие отмену налоговых льгот на добавленную стоимость поставок муки, произведенной из импортного зерна⁴.

В республике в 2017 году проводилось изучение опыта и практики совершенствования налогообложения имущества физических лиц. Министерством экономики разработан проект концепции фискальной политики Кыргызской Республики на 2017 – 2040 годы.

В проекте концепции предлагается расширить налогооблагаемую базу за счет перехода налогообложения земельных участков физических лиц от фиксированного платежа за 1 м² к обложению в процентах от кадастровой стоимости. Решение по данному вопросу Правительством Кыргызской Республики должно быть принято до 1 января 2019 г.

Кроме того, в целях дальнейшего совершенствования налогообложения имущества физических лиц Правительством также анализируется возможность ежегодного увеличения земельного налога на уровень инфляции и замены налога на автотранспортные средства розничным налогом на горюче-смазочные материалы.

⁴ Закон Кыргызской Республики от 23 ноября 2017 г. №194 // Официальный сайт Министерства юстиции Кыргызской Республики, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111701>

Повышения ставок акцизного сбора и расширения перечня сырьевых товаров, подлежащих обложению вывозными таможенными пошлинами, в Кыргызской Республике в 2017 году не происходило.

В целях повышения качества администрирования доходов консолидированного бюджета Министерством финансов внесен на рассмотрение в Парламент и принят в первом чтении проект Закона «О введении в действие Кодекса о неналоговых доходах Кыргызской Республики»⁵, которым установлен перечень неналоговых доходов, в состав которых включены:

- доходы от использования государственной и муниципальной собственности (дивиденды, начисленные на государственный пакет акций; отчисления от прибыли Национального Банка Кыргызской Республики и государственных предприятий; плата за аренду имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности; плата за использование природных ресурсов и месторождений полезных ископаемых);

- сборы и платежи (выдача разрешений, лицензий, свидетельств, сертификатов и иной документации; административные сборы и платежи; государственные пошлины);

- доходы от реализации товаров, выполнения работ и оказания платных услуг государственными органами и органами местного самоуправления, а также созданными ими бюджетными учреждениями;

- средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности;

- добровольные взносы и пожертвования в форме безвозмездных, невозвратных, необязательных платежей физических, юридических лиц и прочих субъектов⁶.

Проект направлен на выработку в республике единых подходов в отношении неналоговых доходов. Результатом исполнения данной задачи станет увеличение поступлений в бюджет и улучшение инвестиционного климата Кыргызской Республики.

В части улучшения качества администрирования бюджетных средств, выделяемых на реализацию приоритетных государственных проектов и программ, и повышения эффективности расходов Правительством Кыргызской Республики в 2017 году утверждено Положение о формировании перечня инвестиционных проектов, реализуемых в форме капитальных вложений и финансируемых из республиканского бюджета, согласно которому определен порядок формирования и реализации проектов бюджетных инвестиций⁷.

В рамках данного Положения Правительством Кыргызской Республики определены критерии финансирования приоритетных государственных проектов (по статье «капитальные вложения») в области строительства объектов здравоохранения и социальной инфраструктуры. Приоритетное финансирование

⁵ Постановление Жогорку Кенеша от 15 марта 2018 г. № 2312-VI, <http://kenesh.kg/ru/article/show/3557/2018-zhildin-15-martindagi-2312-vi-saliktik-emes-kireshele-zhonundo-kodeksti-koldonuuga-kirgizuu-tuuraluu-kirgiz-respublikasinin-miyzaminin-dolboorun-birinchi-okuuda-kabil-aluu-zhonundo>

⁶ Справка-обоснование к проекту Закона Кыргызской Республики «О введении в действие Кодекса о неналоговых доходах Кыргызской Республики», <http://www.kenesh.kg/ru/draftlaw/414959/show>

⁷ Постановление Правительства Кыргызской Республики от 30 декабря 2017 г. №855 // Официальный сайт Правительства Кыргызской Республики, <http://www.gov.kg/?p=110708&lang=ru>

из государственного бюджета получили объекты здравоохранения и социальной инфраструктуры, имеющие степень готовности от 50% до 70%. По итогам 2017 года профинансировано строительство школ, объектов здравоохранения и дорог на сумму 8,6 млрд. сомов.

Также Правительством Кыргызской Республики в 2017 году утверждены: 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 мер⁸. Инструкции направлены на повышение качества администрирования бюджетных средств и обязывает всех главных распорядителей бюджетных средств сдавать отчеты Министерству финансов в соответствии с установленным Правительством республики порядком и сроками и размещать их на своем официальном веб-сайте.

В 2017 году Кыргызской Республикой была проведена работа по повышению адресности при предоставлении социальных выплат. Парламентом была принята новая редакция Закона «О государственных пособиях в Кыргызской Республике». Данным законом предусмотрены: социальные пособия только для детей до 3-х лет (детям старше 3-х лет социальная помощь предоставляется в случае, если в семье имеется более трех детей); ежемесячные выплаты при получении производственной травмы (только при наличии справки об инвалидности); единовременного пособия по беременности и родам из двух источников – за счет средств государственного бюджета и работодателя.

Размер социальных пособий устанавливается на ежегодной основе с учетом прожиточного минимума исходя из возможностей бюджета и состояния экономики. Размер ежемесячного социального пособия для лиц, не имеющих права на пенсионное обеспечение и достигших пенсионного возраста (мужчины – 65 лет, женщины – 60 лет; матери-героини – 55 лет), установлен не выше размера базовой части пенсии, определенной законодательством Кыргызской Республики⁹.

В 2017 году также продолжалась работа по привлечению грантового финансирования для реализации приоритетных государственных национальных инвестиционных проектов. Объем привлеченного Правительством в 2017 году грантового финансирования составил 13,4 млрд. сомов и по сравнению с 2016 годом увеличился на 35,2%, в том числе от правительств иностранных государств – на 89,5% и международных организаций – на 15,6%. Основными донорами Кыргызской Республики в 2017 году явились Российская Федерация, которая предоставила грантовое финансирование на развитие реального сектора экономики, социальные программы и покрытие дефицита бюджета в размере 30 млн. долл., и Европейский союз, предоставивший гранты для развития системы образования в размере 10 млн. евро. Также гранты в 2017 году были

⁸ Постановление Правительства Кыргызской Республики от 30 декабря 2017 г. № 854 // Официальный сайт Министерства юстиции Кыргызской Республики, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/11524>

⁹ Закон Кыргызской Республики от 28 июля 2017 г. № 163 // Официальный сайт Министерства юстиции Кыргызской Республики, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111670>

предоставлены Евразийским фондом стабилизации и развития для финансирования проектов в области здравоохранения и социальной сфере.

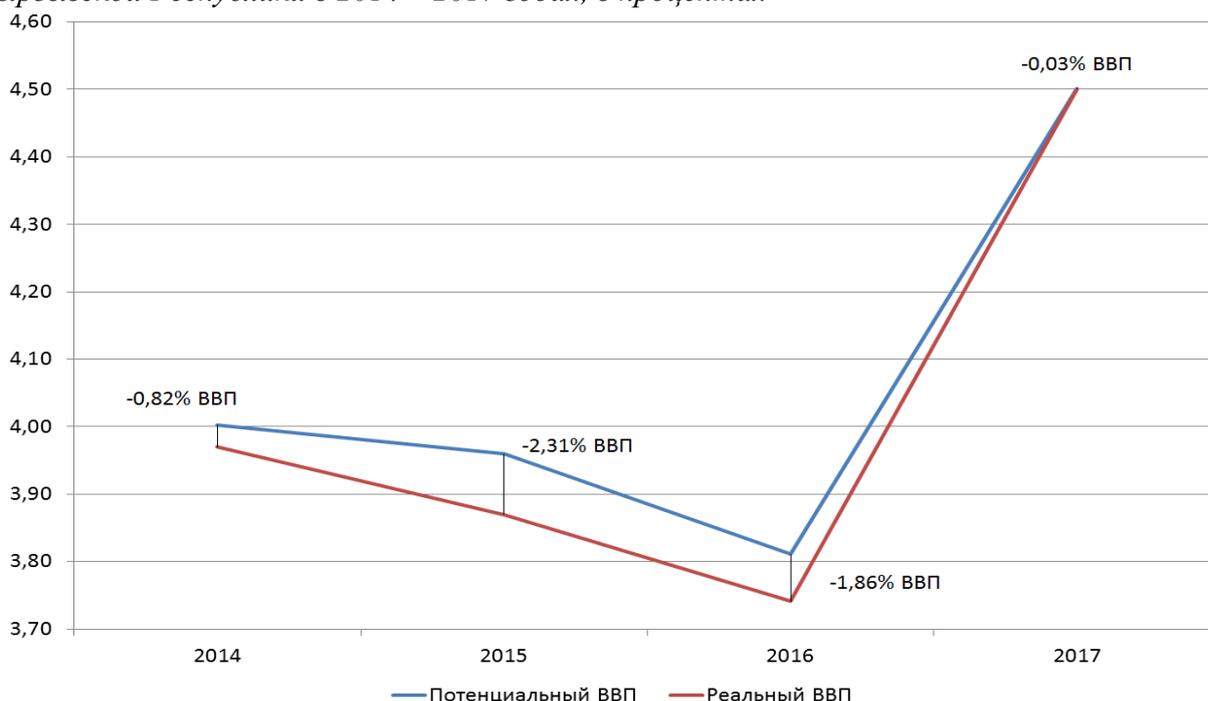
2. Снижение зависимости государственных финансов от структурных изменений и циклических колебаний.

Направление включает, в первую очередь, разработку концепции структурного баланса консолидированного бюджета сектора государственного управления для повышения макроэкономической устойчивости, а также проведение контрциклической фискальной политики и разработку бюджетного правила, обеспечивающего снижение зависимости государственных финансов от циклических колебаний.

Что касается первой меры, необходимо отметить, что данная рекомендация носит скорее среднесрочный характер, и на её реализацию Правительству Кыргызской Республики может понадобиться определенное время. В 2017 году Правительство Кыргызской Республики не занималось разработкой концепции структурного баланса консолидированного бюджета сектора государственного управления.

При этом в целях бюджетной консолидации в течение 2017 года Правительством Кыргызской Республики проводилась контрциклическая налогово-бюджетная политика, обусловившая сокращение фактического и циклически скорректированного дефицита бюджета на фоне сокращения рецессионного разрыва выпуска. По расчетам Комиссии, в 2017 году отклонение между потенциальным и фактическим ростом экономики практически отсутствовало (рис. 9).

Рис. 9. Динамика реального прироста фактического и потенциального ВВП Кыргызской Республики в 2014 – 2017 годах, в процентах



Источник: рассчитано Комиссией на основе статистических данных Министерства финансов Кыргызской Республики

В 2017 году Правительство Кыргызской Республики совместно с экспертами Международного валютного фонда приступило к разработке бюджетного правила, целью которого является снижение бюджетных рисков, связанных со значительным объемом накопленных долговых обязательств, повышение устойчивости государственных финансов в среднесрочной и долгосрочной перспективе и макроэкономической устойчивости в целом. Разрабатываемый проект фискального правила направлен на ограничение двух бюджетных параметров – дефицит консолидированного бюджета не должен быть выше 3% ВВП, а долг – 70% ВВП. Использование ограничения по бюджетному балансу одновременно с ограничением по государственному долгу является улучшением предыдущей версии правил, которые устанавливали только ограничение долговых показателей¹⁰. Формой реализации данного бюджетного правила будет являться внесение соответствующих изменений в Бюджетный кодекс. В то же время необходимо отметить, что данная версия правил не содержит параметров, учитывающих циклические колебания экономики, а также тот факт, что предполагаемое ограничение уровня долга в 70% ВВП существенно превышает соответствующий показатель экономической устойчивости, установленный договором о ЕАЭС на уровне 50% ВВП.

3. Поддержание долга сектора государственного управления на уровне, установленном статьей 63 Договора.

В рамках данного направления Комиссией уже были даны рекомендации Коллегии Комиссии от 15 ноября 2016 г. № 22 (ДСП) «О предложениях Евразийской экономической комиссии по мерам, направленным на снижение долга сектора государственного управления Кыргызской Республики». В 2017 году Комиссией была подчеркнута необходимость дальнейшей её реализации, а также рекомендовано ежегодно устанавливать величину государственных заимствований, развивать рынок корпоративных облигаций и улучшать качество среднесрочного прогнозирования бюджетных показателей.

По итогам 2017 года долг вырос до 59,7% с 58,9% ВВП в 2016 году (рис. 10). Несмотря на увеличение показателя на 0,8 п.п., темп роста этого показателя существенно замедлился по сравнению с предыдущим годом, когда его рост составил 1,8 п.п. Этому способствовало сокращение дефицита консолидированного бюджета в 2017 году по сравнению с 2016 годом.

Доля долга, выраженная в национальной валюте, в общем объеме долга выросла с 8% до 8,9%. В целом по итогам 2017 года в рамках внутреннего долга объем краткосрочных государственных ценных бумаг сократился, в то время как долгосрочных – вырос по сравнению с ситуацией на конец 2016 года. Так, доля долгосрочных государственных бумаг в рамках внутреннего долга выросла с 77,7% до 88,4%. При этом в 2017 году структура внешнего долга в разрезе групп кредиторов практически не изменилась. В ней преобладают двусторонние и многосторонние кредиторы, следовательно, уровень льготности вновь привлекаемых внешних заимствований остается высоким.

¹⁰ До 2016 года общий объем государственного долга не должен был превышать 100% ВВП, а объем внешнего государственного долга – 60% ВВП.

Рис. 10. Динамика долга СГУ Кыргызской Республики в национальной и иностранной валюте в 2016 – 2017 годах, в % ВВП



Источник: рассчитано Комиссией на основе данных, представленных государствами – членами ЕАЭС.

Ежегодные индикативные суммы заимствований в рамках государственного долга предусмотрены в рамках среднесрочных бюджетных программ Кыргызской Республики. В 2017 г. государственный долг фактически увеличился на 464,7 млн. долларов США, что превышает рекомендованные Комиссией 407 млн. долларов. Это способствовало увеличению превышения установленного Договором о ЕАЭС показателя долга СГУ в процентах ВВП.

Также рекомендации, предложенные в 2016 году, предполагали реализацию мер в сфере бюджетного планирования. Так, началась реализация Стратегии развития управления государственными финансами в Кыргызской Республике на 2017 – 2025 годы, принятой 22 декабря 2016 г., которая является первым стратегическим документом, определяющим направления и приоритеты реформы управления государственными финансами. В данной Стратегии представлены основные мероприятия на среднесрочную перспективу и показатели результативности по направлениям деятельности.

В рамках принятой Концепции фискальной политики Республики Кыргызстан на 2017 – 2040 годы выработаны подходы, включающие такие положения:

- темпы роста доходов бюджета должны опережать темпы роста ВВП (с 1 января 2018 г. является основой при формировании прогноза государственного бюджета);

- повышение темпов роста доходов бюджета должно быть обеспечено за счет улучшения качества налогового администрирования (внедрен с 1 января 2018 г.)¹¹.

Концепцией также предусмотрен ряд среднесрочных мер по 20 различным направлениям, которые должны быть приняты в 2018 – 2020 годах. В 2017 году осуществлялись такие меры, как начало проведения второй кампании по легализации доходов, противодействие наличию контактов между налоговыми

¹¹ Проект Концепции фискальной политики Республики Кыргызстан на 2017 – 2040 годы // Официальный сайт Правительства Кыргызской Республики, <http://www.gov.kg/wp-content/uploads/2017/09/kontseptsiya.pdf>

органами и налогоплательщиками, формирование прозрачной для налогоплательщиков системы оценки налоговых рисков, разработка программы перехода на повсеместное применение контрольно-кассовых машин, принятие решений по повышению и изменению некоторых налогов и расширению налогооблагаемой базы, по внедрению современных инструментов электронной маркировки продукции.

В 2017 году продолжалась работа по реализации Программы развития государственно-частного партнерства в Кыргызской Республике на 2016 – 2021 годы. В рамках данной программы происходит совершенствование государственного управления в сфере государственно-частного партнерства (далее – ГЧП). В частности, на первом этапе, который реализуется сейчас, происходит создание и усиление кадрового потенциала, разрабатываются отраслевые и региональные долгосрочные инвестиционные программы. Другие направления работы включают укрепление доверия и повышение информированности потенциальных инвесторов и частных партнеров по вопросам ГЧП, развитие финансовых инструментов ГЧП, в том числе, создание гарантийного фонда, и совершенствование бюджетного законодательства¹². Сейчас в рамках ГЧП в Киргизии готовится к реализации 13 проектов в области здравоохранения, транспорта и городской инфраструктуры, для чего был создан специальный фонд, из которого выделены средства на разработку 8 проектов¹³.

В рамках работы Российско-Кыргызского Фонда развития, способствующего модернизации и развитию кыргызской экономики, действуют программы льготного кредитования по сниженной процентной ставке в 4-7%, а также обеспечивается возможность финансирования через банки-партнеры путем предоставления как рассрочки, так и кредитов по сниженной ставке в 4-10%. К концу 2017 года Фонд одобрил более 800 проектов на сумму 261 млн долл¹⁴. Также в 2017 году Фонд снизил процентную ставку по сомовым кредитам для проектов малого и среднего бизнеса до 10% (ранее – 12%)¹⁵.

Для развития рынка корпоративных облигаций и снижения объемов бюджетного кредитования в Кыргызской Республике принята и реализуется Концепция развития рынка ценных бумаг до 2018 года. Целью концепции является создание условий для эффективного функционирования рынка ценных бумаг как механизма перераспределения финансовых ресурсов, способствующих росту инвестиций в экономику.

В Кыргызской Республике также была принята программа повышения финансовой грамотности населения на 2016 – 2020 годы. Кроме того, Государственная служба регулирования и надзора за финансовым рынком при

¹² Постановление Правительства Кыргызской Республики от 16 июня 2016 г. № 327 // Сайт Министерства юстиции Кыргызской Республики, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/98559>

¹³ В рамках государственно-частного партнерства в Кыргызстане готовится к реализации 13 проектов в области здравоохранения, транспорта, городской инфраструктуры. // Сайт Правительства Кыргызской Республики. 6 апреля 2017 г., <http://www.gov.kg/?p=92452&lang=ru>

¹⁴ Деятельность РКФР позволила создать десятки тысяч рабочих мест — Новиков // Сайт новостного агентства Sputnik Кыргызстан. 6 апреля 2018 г., <https://ru.sputnik.kg/society/20180406/1038534489/rkfr-rabochie-mesta-ehkonomika.html>

¹⁵ РКФР снизил ставки по кредитам для малого и среднего бизнеса // Сайт новостного агентства Sputnik Кыргызстан. 15 августа 2017 г., <https://ru.sputnik.kg/economy/20170815/1034724287/snizheny-stavki-po-kreditam-rkfr.html>

Правительстве Кыргызской Республики и Всемирный банк в сентябре 2017 года запустили проект технической помощи, направленный на повышение качества аудита и финансовой отчетности в республике. Проект по развитию аудита и финансовой отчетности (The Kyrgyz Audit and Reporting Enhancement project – KAREP), финансируемый правительством Швейцарии через Государственный секретариат Швейцарии по экономическим вопросам (SECO), будет работать над улучшением инвестиционного климата в Кыргызской Республике путем увеличения доступности прозрачной и надежной финансовой информации¹⁶.

Что касается улучшения качества среднесрочного прогнозирования бюджетных показателей, прогнозные параметры консолидированного бюджета в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О республиканском бюджете на 2018 год и прогнозе на 2019 – 2020 годы» не предполагают резкого увеличения доходной части и финансирования консолидированного бюджета в 2018 – 2020 годах. Прогноз прироста номинального ВВП в 2017 – 2020 годах также не превышает 8-10% в год. Наряду с планируемым сокращением дефицита консолидированного бюджета это свидетельствует о повышении качества среднесрочного прогнозирования бюджетных показателей.

4. Принятие долгосрочных мер, направленных на обеспечение экономического роста и снижение дефицита консолидированного бюджета и долга сектора государственного управления.

Долгосрочные меры связаны с необходимостью повышения уровня переработки отечественного сырья с целью увеличения выпуска продукции с высокой добавленной стоимостью, развития цепочек добавленной стоимости в рамках Евразийского экономического союза и стимулирования развития отраслей и секторов экономики, имеющих значительный мультипликативный эффект для роста экономик. Не менее важную роль в обеспечении экономического роста в долгосрочном периоде имеет проведение структурных реформ.

Кыргызская Республика располагает значительной ресурсной базой по минеральным, сельскохозяйственным ресурсам и потенциалом по энергетическому сырью, включая крупные угольные месторождения и ресурсы гидроэнергии.

В структуре экспорта за 2017 год преобладают сырье и продукция первичной переработки сырья – руды и концентраты драгоценных металлов (18,1% от суммы общего экспорта), овощи бобовые сушеные (6,6%), нефть и нефтепродукты (5,9%), стекло термически полированное и стекло со шлифованной или полированной поверхностью (3,4%), волокно хлопковое (3,1%), электроэнергия (3,1%), фрукты сушеные (3,1%), сигары (2,8%), а также продукция низкотехнологичных производств – блузки трикотажные машинного или ручного вязания (6,2%), костюмы, комплекты, пиджаки, брюки (5,9%), водонепроницаемая обувь (3,3%). Индекс технологической сложности экспорта

¹⁶ Госфиннадзор и Всемирный банк запустили новый проект по развитию аудита и финансовой отчетности в Кыргызской Республике // Сайт Государственной Службы Регулирования и Надзора за Финансовым Рынком при Правительстве Кыргызской Республики. 28 февраля 2018 г., <http://www.fsa.kg/?p=7261>

(индекс Лалла)¹⁷ по данным внешней и взаимной торговли за 2017 год составил 2,4, что свидетельствует о невысоком уровне сложности экспортируемой продукции и, соответственно, недостаточном уровне переработки. Товары со сложностью 1 (сырье), и 2 (продукция первичной переработки сырья) составили 59,4% экспорта, а сложность 3 (низкотехнологичное производство) – 24,4%.

Эти данные свидетельствуют о необходимости увеличения степени переработки сырья и экспорта более высокотехнологичной продукции. Нарастание переработки сырья повлечет за собой мультипликативный эффект, связанный с использованием отраслями промежуточной продукции, произведенной в процессе создания добавленной стоимости более высокотехнологичными отраслями.

По данным за 2015 год к числу отраслей экономики, обладающих высокой мультипликативностью (выше среднего значения 2,22) относятся: сельское хозяйство, лесное хозяйство и рыболовство, горнодобывающая промышленность и разработка карьеров, производство, передача и распределение электроэнергии, газа и воды, транспортная деятельность и хранение грузов, почтовая и курьерская деятельность, деятельность гостиниц и ресторанов, строительство. Обрабатывающий сектор в целом характеризуется достаточно высокой мультипликативностью (2,29)¹⁸.

Таблица 4. Мультипликативность видов экономической деятельности Кыргызской Республики¹⁹.

Вид экономической деятельности	Мультипликаторы полных затрат
Сельское хозяйство, лесное хозяйство и рыболовство	2,79
Горнодобывающая промышленность и разработка карьеров	2,16
Добыча каменного угля и бурого угля (лигнита)	2,30
Добыча металлических руд	3,04
Добыча прочих полезных ископаемых, предоставление услуг по добыче полезных ископаемых	2,46
Обрабатывающая промышленность	2,29
в т. ч.	
Производство пищевых продуктов, напитков и табачных изделий	2,87
Текстильное производство; производство одежды и обуви, кожи и прочих кожаных изделий	2,46
Обработка древесины и производство изделий из дерева и пробки (кроме мебели), плетенных изделий, производство бумаги и картона	2,91
Полиграфическая деятельность и тиражирование записанных носителей информации	2,54

¹⁷ Sanjaya Lall. The Technological Structure and Performance of Developing Country Manufactured Exports, 1985-1998. Queen Elizabeth House, University of Oxford. QEH Working Paper Series – Working Paper Number 44, June 2000.

¹⁸ Рассчитано на основе национальных таблиц «затраты-выпуск» Кыргызской Республики за 2015 г. Сборника «Межотраслевой баланс производства и использования товаров и услуг Кыргызской Республики», <http://www.stat.kg/ru/publications/sbornik-mezhotraslevoj-balans-proizvodstva-i-ispolzovaniya-tovarov-i-uslug-kyrgyzskoj-respubliki-za-2011g-zataraty-vypuska>

¹⁹ Рассчитано на основе национальных таблиц «затраты-выпуск» за 2015 год Сборника «Межотраслевой баланс производства и использования товаров и услуг Кыргызской Республики», (Режим доступа: <http://www.stat.kg/ru/publications/sbornik-mezhotraslevoj-balans-proizvodstva-i-ispolzovaniya-tovarov-i-uslug-kyrgyzskoj-respubliki-za-2011g-zataraty-vypuska>) и данным по статистике национальных счетов государств-членов Департамента статистики ЕЭК. (Режим доступа: www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/econstat/Pages/national.aspx)

Производство кокса и нефтепродуктов, производство химической продукции, производство фармацевтической продукции	2,71
Производство резиновых и пластмассовых изделий, производство неметаллических минеральных продуктов	2,42
Производство основных металлов	2,10
Производство готовых металлических изделий, кроме машин и оборудования	2,53
Производство компьютеров, электронного и оптического оборудования, производство электрического оборудования, производство машин и оборудования, не включенного в другие группировки, производство транспортных средств	2,35
Производство, передача и распределение электроэнергии, газа и воды	2,61
Строительство	2,63
Деятельность гостиниц и ресторанов	2,51
Транспортная деятельность и хранение грузов, почтовая и курьерская деятельность	2,31
Среднее значение по видам экономической деятельности	2,22

В целом обрабатывающая промышленность Кыргызской Республики развивалась в 2017 году опережающими темпами – 107,6%, при темпах роста ВВП 104,6%²⁰. Кыргызская Республика планирует далее развивать ключевые отрасли добывающей промышленности, что подтверждается принятыми стратегическими документами.

Ряд отраслей, связанных с переработкой сырья и обладающих высокой мультипликативностью (агропромышленный сектор, энергетика, горнодобывающие отрасли), были выделены в Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013 – 2017 годов.

В целях повышения уровня переработки сырья и уменьшения импортозависимости в 2017 году была принята Программа развития пищевой и перерабатывающей промышленности Кыргызской Республики на 2017 – 2021 годы (постановление Правительства Кыргызской Республики от 30 марта 2017 г. № 191). Программа предусматривает разработку плана мероприятий по созданию и/или развитию цепочек добавленной стоимости по молоку, мясу, в плодоовощном секторе, в секторе производства муки и хлебобулочных изделий. За 2017 год экспорт Кыргызской Республики в государства – члены Союза по укрупненной группе «продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье» вырос на 33,9% по сравнению с предыдущим годом.

Кроме того, согласно Плану мероприятий Правительства Кыргызской Республики на 100 дней по реализации данной Программы предполагается начать строительство мясного цеха и холодильных хранилищ в рамках сельскохозяйственного проекта «Искра Азия» и запустить проект «Технополис для текстильно-швейного производства» в городе Бишкек. Агентство по продвижению и защите инвестиций также активно участвует в развитии агропромышленного комплекса «Искра Азия».

²⁰ Данные по статистике национальных счетов государств-членов Департамента статистики ЕЭК, www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/econstat/Pages/national.aspx

В 2017 году был реализован проект модернизации ТЭЦ г. Бишкек. В результате 8 котлоагрегатов и 4 турбоагрегата были заменены на два новых энергетических блока. По техническим параметрам старые котлы работали преимущественно на высококалорийных импортных углях и, по возможности, с добавлением местных марок угля. Новые энергетические блоки спроектированы для сжигания 100% местного угля Кавакского месторождения²¹. После реконструкции старых мощностей введена в эксплуатацию обогатительная фабрика «Терексай». На реконструированной фабрике начат выпуск флотационного концентрата, содержащего золото и серебро, проектная производственная мощность составляет 100 тысяч тонн руды в год. При этом планируется, что на полную мощность фабрика будет загружена уже в 2018 году²².

Также в 2017 году проводилась экспертно-аналитическая работа по поддержке процесса развития участия национальной продукции в цепочках добавленной стоимости. Действует программа развития рынка «КАРАГАТ+», направленная на наращивание потенциала всех участников цепочек добавленной стоимости, т.е. активная поддержка процесса, проведение обучения – курсы по профессиональному образованию, обмен опытом, сессии по сценарному моделированию с участниками цепочек добавленной стоимости. В 2017 году Министерством сельского хозяйства, продовольственной промышленности и мелиорации Кыргызской Республики был проведен учебный курс «Агрозоовет» по ознакомлению фермеров с деятельностью проекта «КАРАГАТ+» и распространению полученного в рамках проекта опыта²³.

В рамках Союза ведется активная работа по созданию нормативно-правовой базы для развития совместных производств. Советом Комиссии утверждена Концепция создания евразийской сети промышленной кооперации и субконтрактации, направленной на организацию наиболее эффективных форм сотрудничества производителей промышленной продукции в Союзе (Решение от 21 декабря 2016 г. № 143). В 2017 году государства-члены приступили к формированию национальных сегментов данной сети.

Предложения государств-членов по возможным проектам кооперационного сотрудничества представлены в рамках Доклада о результатах ежегодного мониторинга кооперационного взаимодействия и реализации кооперационных проектов, рассмотренного на заседании Коллегии Комиссии 26 декабря 2017 г.

Также предложения по развитию совместных производств были сформулированы в обзорах по пищевой промышленности, строительству и электроэнергетике, подготовленных в рамках работы по анализу отраслей, обладающих интеграционным потенциалом.

В частности предлагается развивать на территориях государств-членов производство кормов, комбикормов, концентратов и пищевых добавок для сельскохозяйственных животных, пищевых добавок и других химических

²¹ Бишкекская ТЭЦ едва не взорвалась в пик холодов // Сайт новостного портала ЦентрАзия. 29 января 2018, www.centrasia.ru/newsA.php?st=1517174280

²² Кудрявцева Т. Инвестиции в действии. Как работает Терек-Сай // Сайт информационного агентства 24.kg. 28 февраля 2018, 24.kg/ekonomika/77289_investitsii_vdeystvii_kak_rabotaet_terek-say

²³ Информация сайта Программы по комплексному экономическому развитию Иссык-Кульской области КАРАГАТ+, www.karagat.kg/ru

веществ, используемых в пищевой отрасли, лакокрасочной продукции, кирпича и блоков со специфическими свойствами, целлюлозно-бумажное производство (бумажной тары и упаковки) и производство неметаллических минеральных продуктов (стеклянной тары), листового стекла.

Кыргызская Республика также приступила к реализации рекомендации Комиссии в части проведения структурных реформ для достижения устойчивого экономического роста. Так, в ноябре 2017 года был принят проект Стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на 2018 – 2040 годы «Таза Коом-Жаңы Доор», в рамках которой признается важным проведение структурных реформ. В частности, указывается необходимость создания производительных рабочих мест, увеличения экспортного потенциала трудоемких секторов экономики, развития регионов страны. Для строительства стратегической основы устойчивого роста предполагается реализовать программы первоочередных реформ, нацеленных на цифровизацию экономики и жизни государства, создание благоприятных условий для бизнеса в регулируемом поле через применение стимулирующих льгот, строительство и улучшение качества транспортно-логистической, энергетической инфраструктуры. Стратегическими направлениями программы экономического развития определены развитие промышленного потенциала страны, агропромышленного сектора и кооперации, кластеров легкой промышленности и сферы туризма, что приведет к улучшению показателей продовольственной безопасности, внешнеторговой деятельности и занятости.

Приложение 2

Таблица 1. Причины, повлиявшие на динамику общих доходов консолидированного бюджета СГУ

Код РСГФ, 2001	Наименование показателя	млрд. сомов	в % к пред. пер.	Вклад		Факторы, повлиявшие на изменение показателя доходов
				в общ. доходы в п.п.	в п.п. к ВВП	
-	Общие доходы (поступления денежных средств в результате операционной деятельности + продажа НФА)	149,4	114,4↑	+14,4	+1,3	
11	Налоговые доходы	103,4	110,2↑	+7,3	+0,1	Увеличение поступлений связано с ростом выпуска в основных отраслях экономики, ростом внутреннего спроса и номинальных заработных плат в целом по экономике, увеличением торговли с государствами – членами ЕАЭС и третьими странами.
1111	Налог на доходы физических лиц	11,1	104,9↑	+0,4	-0,1	Увеличение поступлений связано с ростом на 3,4% среднемесячной заработной платы.
1112	Налог на доходы юридических лиц	6,8	112,4↑	+0,6	0,0	Увеличение поступлений связано с ростом объема выпуска в основных секторах экономики.
1113	Налог на валовый доход «Кумтор»	6,5	115,6↑	+0,7	+0,1	Увеличение поступлений связано с ростом по сравнению с прошлым годом объема производства и реализации золота месторождения «Кумтор».
113	Налог на недвижимое имущество	1,8	107,1↑	+0,1	0,0	Увеличение поступлений связано с улучшением качества администрирования налога на имущество, а также увеличением объема отчислений от недвижимости, используемой в предпринимательских целях.
11411	НДС	45,1	114,8↑	+4,5	+0,4	Увеличение поступлений связано с ростом внутреннего спроса, который способствовал увеличению оборота оптово-розничной торговли на 5,9%, росту импорта товаров на 12,0%. Изменения законодательства в части отмены льгот по НДС на импорт зерна и продажу муки (Закон КР №194 от 23 ноября 2017 г. «О внесении изменения в Закон КР «О введении в действие Налогового кодекса Кыргызской Республики»)
11412	Налог с продаж	4,0	67,1↓	-1,5	-0,5	Снижение поступлений связано с изменением налогового законодательства в части установления с 1 июня 2016 г. для налогоплательщиков ставки налога с продаж в размере: - 0% при безналичном платеже по проведенной сделке; - 1-3 % при оплате наличными денежными средствами.

1142	Акцизы	9,5	104,9↑	+0,3	-0,1	Увеличение поступлений связано с ростом внутреннего спроса, который способствовал увеличению оборота оптово-розничной торговли, росту импорта товаров из третьих стран. Кроме того, рост поступлений был обусловлен изменением национального законодательства в части увеличения базовых ставок акцизов на табачные изделия и спиртные напитки.
11451	Налог на автотранспортные средства	0,8	101,3↑	0,0	0,0	Увеличение поступлений связано с ростом торговли автомобилями и мотоциклами на 0,2%.
1151	Таможенные пошлины на импорт	16,5	123,5↑	+2,4	+0,4	Увеличение поступлений связано с ростом импорта товаров, которому способствовало расширение внутреннего спроса и объема выпуска в основных секторах экономики.
-	Прочие налоговые доходы	1,2	88,7↓	-0,1	-0,1	Снижение поступлений связано с сокращением некоторых обязательных платежей в бюджет.
12	Социальные отчисления (взносы)	2,4	...	+1,8	+0,4	Увеличение поступлений социальных взносов обусловлено изменением методологии учета части платежей на обязательное социальное страхование в доходах бюджета.
13	Гранты	13,4	135,2↑	+2,7	+0,5	Увеличение донорской помощи связано с ростом грантового финансирования на реализацию госпрограмм по развитию сельского хозяйства, транспорта, энергетики, здравоохранения, образования, реформированию системы государственного управления со стороны КНР, стран ЕС, Швейцарии, РФ, АБР, ВБ, ЕБРР, ЕАБР и др.
14	Неналоговые доходы	30,2	112,8↑	+2,6	+0,2	Увеличение поступлений связано с влиянием отдельных факторов, приведенных ниже.
1411	Проценты	0,9	93,1↓	0,0	0,0	Снижение поступлений связано с сокращением процентных платежей, начисленных на депозиты Правительства, а также по выданным бюджетным кредитам.
1412	Дивиденды	5,1	69,2↓	-1,7	-0,6	Снижение поступлений связано с сокращением объема выплаты дивидендов, начисленных на государственный пакет акций, прибыли Национального банка и государственных предприятий.
1415	Рента	2,5	116,9↑	+0,3	0,0	Увеличение поступлений связано с ростом отчислений роялти от добычи драгоценных металлов в результате введения в эксплуатацию месторождения золота Талды-Булак Левобережный, а также увеличением объемов добычи медно-золотой руды на месторождении Бозумчак.
142	Продажа товаров и услуг	12,3	95,4↓	-0,5	-0,3	Снижение поступлений связано с сокращением объема тендеров по реализации ТМЗ.
143	Штрафы, пени и неустойки	0,8	116,4↑	+0,1	0,0	Увеличение поступлений связано с улучшением администрирования данных платежей.

-	Прочие неналоговые доходы	8,7	305,4↑	+4,5	+1,1	Увеличение поступлений произошло в результате роста некоторых видов неналоговых платежей.
31.2	Продажа НФА	0,0	47,5↓	+0,0	0,0	Снижение поступлений связано с сокращением количества конкурсов по продаже нефинансовых активов.

Таблица 2. Причины, повлиявшие на динамику общих расходов консолидированного бюджета СГУ

Код РСГФ, 2001	Наименование показателя	млрд. сомов	в % к пред. пер.	Вклад		Факторы, повлиявшие на изменение показателя расходов
				к общ. расход. в п.п.	в п.п. к ВВП	
-	Общие расходы (выплаты денежных средств для проведения операционной деятельности + продажа НФА)	165,9	109,5↑	+9,5	0,0	
21	Оплата труда работников	51,4	102,7↑	+0,9	-0,6	Рост расходов связан с увеличением зарплат государственным служащим в соответствии с постановлением Правительства от 7 августа 2017 г. № 466.
22	Покупка товаров и услуг	35,5	117,5↑	+3,5	+0,5	Увеличение расходов связано как с общим увеличением количества конкурсов, так и с ростом на 13,3% количества конкурсов с суммой свыше 15 млн. сомов.
24	Проценты	5,9	115,0↑	+0,5	+0,1	Увеличение расходов связано с увеличением объема долга, который обусловил рост на 3,4% процентных платежей по обслуживанию внешнего долга и увеличение на 35,6% процентных платежей по обслуживанию внутреннего долга.
25	Субсидии	5,3	105,6↑	+0,2	-0,1	Увеличение расходов связано с ростом объема предоставления субсидий сельскохозяйственному сектору в размере 950,3 млн. сомов и реализацией программы по субсидированию субъектов, занимающихся экспортными операциями, в размере 64 млн. сомов.
26	Гранты	0,5	95,4↓	0,0	0,0	Снижение расходов бюджета связано с проведением Правительством бюджетной консолидации, направленной, в том числе, на оптимизацию грантового финансирования.
27	Социальные пособия	25,7	105,5↑	+0,9	-0,2	Увеличение расходов связано с ростом объема пособий малообеспеченным семьям, имеющим детей, с 3,0 до 3,2 млрд. сомов, ежемесячных социальных пособий – с 2,4 до 2,5 млрд. сомов, а также пособий по безработице и по беременности и родам и др.

28	Другие платежи	0,6	91,5↓	0,0	0,0	Снижение расходов бюджета связано с проведением Правительством бюджетной консолидации, направленной, в том числе, на оптимизацию бюджетных расходов на предоставление дополнительного финансирования отдельных отраслей экономики.
31.1	Покупка НФА	41,0	115,2↑	+3,6	+0,4	Увеличение расходов на покупку нефинансовых активов связано с ростом государственных инвестиций на реконструкцию и строительство объектов, определенных Национальной стратегией устойчивого развития на 2013 – 2017 годы.