

Отчет № 88977

Кыргызская Республика
Обзор государственных расходов
Стратегические параметры

Май 2014

Отдел по сокращению бедности и экономическому управлению
Регион Европы и Центральной Азии



Выражение признательности

Настоящая аналитическая справка является частью Программного обзора государственных расходов Кыргызской Республики (ОПГР КР), проводившейся под руководством Евгения Найдова (руководителя рабочей группы) и К. Мигара О. Де Сильва (партнера руководителя рабочей группы). ОПГР КР был инициирован Орханом Никсичем. Фарук Хан являлся руководителем рабочей группы с сентября 2012г. по июнь 2013г. Партнерство К. Мигара О. Де Сильва в руководстве рабочей группой было непрерывным, и на него возлагалась ответственность за секторные записки по заработной плате, государственным инвестициям и внутригосударственным трансфертам.

Настоящая аналитическая справка была подготовлена Евгением Найдовым и Хелен Эдмундсон. Содействие группе было оказано со стороны Фарук Хана, Ивайло Изворского и Бакыта Дубашева (Отдел по сокращению бедности и управлению экономикой). Закия Некайен-Ноуруз, Сара Нанкия Бабире, Эвелина Лайч и Лилия Саева обеспечили техническую и административную поддержку. Группа благодарит должностных лиц Правительства Кыргызской Республики за консультации, в частности, представителей Министерства финансов КР (в том числе Центрального казначейства). Анализ ОПГР проводился в тесном сотрудничестве с партнерами в Правительстве КР, с использованием предыдущих проектов документов, презентаций в Power-point и семинаров для обеспечения диалога по приоритетам государственных расходов в Кыргызской Республике.

Группа выражает признательность Министерству международного развития Великобритании (DFID) и Государственный секретариат Швейцарии по экономике (SECO) за со-финансирование настоящего ОПГР КР.

КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА – ГОСУДАРСТВЕННЫЙ БЮДЖЕТНЫЙ ГОД

1 января – 31 декабря

ВАЛЮТНЫЕ ЭКВИВАЛЕНТЫ

(действительный обменный курс по состоянию на 30 апреля 2014)

Денежная единица = кыргызский сом (KGS)

1,00 доллар США = 53,9615 сома

Система меры и веса

Метрическая система

АББРЕВИАТУРЫ И СОКРАЩЕНИЯ

АБР-	Азиатский банк развития	ПССБ	Программа среднесрочного бюджета
ЦА	Центральная Азия	НБКР	Национальный банк Кыргызской Республики
НДЮЛ	Налог на доходы юридических лиц	НСУР	Национальная стратегия устойчивого развития
СП	Счетная палата	ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ИПЦ	Индекс потребительских цен	ОГР	Обзор государственных расходов
DFID	Министерство международного развития Великобритании	УГИ	Управление государственными инвестициями
АУД	Анализ устойчивости долга	ПГИ	Программа государственных инвестиций
ЕЦА	Европа и Центральная Азия	PISA	Программа международной оценки учащихся
ОПЭВ	Операция поддержки экономического восстановления	РЭОК	Реальный эффективный обменный курс
ЕС	Европейский Союз	SECO	Государственный секретариат Швейцарии по Экономике
ПИИ	Прямые иностранные инвестиции	ЮВЕ	Юго-восточная Европа
ВВП	Валовой внутренний продукт	ИСУК	Информационная система
ВНП	Валовой национальный продукт	ЕСК	Единый счет казначейства
ХП	Ходрик-Прескотт	НДС	Налог на добавленную стоимость
МВФ	Международный валютный фонд	ВЭФ	Всемирный экономический форум
СЭО	Совместная экономическая оценка	ВПГУ	Всемирные показатели государственного управления
МФ КР	Министерство финансов КР		

Вице-президент:	Лора Так
Региональный директор:	Сарож Кумар Джа
Менеджер по стране:	Александр Кремер
И.О. директора сектора:	Роумин Ислам
Менеджер сектора:	Ивайло В. Изворски
Руководитель рабочей группы:	Евгений Найдов
Автор аналитической справки:	Хелен Едмундсон / Евгений Найдов

Содержание

Краткое резюме	5
1. Макроэкономические параметры	8
Производство, инфляция, уровень жизни	8
Платежный баланс и внешний долг	11
События в денежно-кредитном и финансовом секторе	12
Структурные реформы	14
2. Тенденции в налогово-бюджетной политике	16
3. Вызовы для налогово-бюджетной политики	18
4. Бюджетный процесс	20
Связь бюджета с приоритетами политики	21
Эффективная система финансового менеджмента	21
Фискальная отчетность	22
5. Доходы и налоговое администрирование	22
Налогообложение физических и юридических лиц	23
Налогообложение товаров и услуг	27
Социальные взносы	29
Налоговое администрирование	30
6. Государственные расходы, уровни и эффективность	30
Функциональная классификация	32
Экономическая классификация	33
Эффективность фискальной политики	36
7. Устойчивость государственного долга	38
8. Заключение	40

Список вставок

Вставка 1. Трансмиссионный механизм денежно-кредитной политики Кыргызской Республики	12
Вставка 2. Расчеты по неформальной экономике в Кыргызской Республике и ее последствия для размеров бюджета	18
Вставка 3. Упрощенные режимы подоходного налога	24
Вставка 4. Налогообложение золоторудного сектора	26
Вставка 5. Опыт стран: рост и государственные расходы	31

Список рисунков

Рисунок 1. Индикаторы роста и внешние показатели	8
Рисунок 2. Инфляция и реальный обменный курс	10
Рисунок 3. Уровень бедности, по регионам	11
Рисунок 4. Изменение состава роста ВВП	11
Рисунок 5. Торговый баланс и баланс счета текущих расходов	11
Рисунок 6. Восприятие эффективности правительства	14
Рисунок 7. Восприятие контроля коррупции	14
Рисунок 8. Доходы и расходы, в постоянных ценах (с 2000г.) и доля ВВП	16
Рисунок 9. Фискальный дефицит в регионе ЕЦА, 2012г.	17
Рисунок 10. Фискальный баланс Кыргызской Республики	17
Рисунок 11. Доходы как доля ВВП – 2005 и 2012гг.	23
Рисунок 12. Доходы как доля ВВП отдельных стран с низким уровнем дохода и уровнем дохода ниже среднего	23

Рисунок 13. Сборы, как доля ВВП в странах с низким уровнем дохода и уровнем дохода ниже среднего (регион ЕЦА).....	28
Рисунок 14. Расходы, как доля ВВП в некоторых странах с низким уровнем дохода и уровнем дохода ниже среднего	31
Рисунок 15. Функциональная классификация расходов в странах ЕЦА с низким уровнем дохода и уровнем дохода ниже среднего	33
Рисунок 16. Расходы (постоянные цены 2000г.) 2008-2012гг.....	34
Рисунок 17. Расходы, как доля ВВП.....	34
Рисунок 18. Капитальные затраты в странах ЕЦА с низким уровнем дохода и уровнем дохода ниже среднего	35
Рисунок 19. Деаггрегированные капитальные расходы в Кыргызской Республике	35
Рисунок 20. Индикаторы бесхозяйственности государственных расходов в отдельных секторах экономики.....	35
Рисунок 21. Государственный долг к ВВП и индикаторы обслуживания долга, 2000-2012.....	38
Рисунок 22. Изменение состава долга как доли ВВП	38
Рисунок 23. Индикаторы бремени внешнего долга.....	39

Список таблиц

Таблица 1. Приоритетный перечень рекомендаций по фискальной политике	7
Таблица 2. Отдельные макроэкономические индикаторы.....	9
Таблица 3. Повышение уровня бедности.....	10
Таблица 4. Измерение эффективности результатов работы правительства.....	36

Краткое резюме

1. Нынешний подход к фискальной политике заключается в предоставлении недостаточно оптимальных результатов гражданам Кыргызской Республики.

Последние пять лет были сложными для Кыргызской Республики, и за одним шоком следовал другой. Государственные расходы возросли до 39% ВВП в 2012г. – один из самых высоких показателей среди развивающихся стран мира, однако, руководство предпринимало меры по смягчению шоков. Несмотря на увеличение расходов, качество услуг здравоохранения остается низким; свыше 80% 15-летних граждан классифицируются как функционально неграмотные; заработная плата в государственном секторе низкая; и лишь 6% социальной помощи доходит до самых малообеспеченных слоев общества. Кроме того, растет уровень рисков в пенсионной системе, набор инструментов поддержки уязвимых слоев ограничен, и капитал в форме основных средств снижается в цене, особенно в секторе энергетики.

2. Фрагментарное реагирование фискальной политики на частые экономические шоки имело ограниченный успех в смягчении воздействия этих шоков на уровень жизни.

С 2003 по 2012гг., средний рост ВВП составил в среднем чуть более 4% ежегодно, но с очень большими от года к году скачками, т.е. варьируясь от 8.5% в 2007г. до -0.1% в 2012г. Такие колебания отражают частые внешние и внутренние шоки, одним из последних таких шоков, является смещение ледника на золоторудном месторождении Кумтор, на который приходится более, чем 10% ВВП. В результате, произошло резкое снижение объемов выработки золота. Два шока, связанных с мировыми продовольственными ценами за этот период, обеспечили дополнительное воздействие на экономические показатели и уровень жизни населения, также как и политические потрясения, произошедшие в 2010г. В ответ на эти шоки, Правительством КР был принят ряд мер, в том числе: повышение заработной платы работников государственного сектора и пенсий, введение новых социальных пособий, повышение размера уже имеющихся пособий, а также реализация крайне необходимой программы государственных инвестиций. Несмотря на эти меры и увеличение потоков денежных переводов из России, уровень бедности населения вырос до 38% в 2012г., по сравнению с 32% в 2008г.

3. Отрицательное воздействие на фискальный баланс и индикаторы долга. Фискальные буферы, выстроенные в ходе сильных консолидационных мер с 2000 по 2008гг. были утеряны.

К 2012г. в Кыргызской Республике отмечался один из самых высоких уровней фискального дефицита в Европе и Центральной Азии (ЕЦА), сопровождавшийся значительным увеличением государственного долга. Фискальные параметры оставались стабильными благодаря увеличению объемов внешних кредитов и списаниям долга, а также фрагментарным мерам по повышению доходов и секвестрованию отдельных статей расходов. Структурный дефицит в пределах 4-5% означает, что без осуществления структурных преобразований, Правительство КР будет и впредь полагаться на спонтанные меры и внешнюю помощь при финансировании бюджета – ни один из этих путей не является устойчивым.

4. Механизмы фискальной политики должны быть оптимизированы с целью обеспечения более эффективной поддержки мер, направленных на сокращение колебаний, содействие росту и защите малообеспеченных слоев.

Более конкретно, власти должны: i) консолидировать фискальные параметры в целях защиты устойчивости и укрепления сопротивления шокам в будущем; ii) обеспечить

то, что изменения в фискальной политике не окажут негативного воздействия на экономическую деятельность; iii) повышать качество государственных услуг, и iv) направлять больше ресурсов на новые технологии. Режим налоговой политики создает стимулы для бизнеса, чтобы оставаться в тени, усугубляя бремя для тех, кто облагается налогами. Некоторые улучшения могут быть достигнуты через расширение базы налогообложения и более справедливого налогообложения; однако, большинство фискальных реформ должны коснуться расходов. В настоящее время, развитие ограничивается зависимостью страны от ограниченного числа секторов и источников финансирования, что повышает уязвимость страны перед шоками. Разумная фискальная политика, согласованная с секторными политиками, направленными на развитие человеческого, физического и институционального капитала, обеспечит диверсификацию и сокращение уязвимости в среднесрочной и долгосрочной перспективах.

5. Сценарий «отсутствия реформ» является неустойчивым и ставит под риск значительные достижения Кыргызской Республики за последние несколько лет. Революция в апреле 2010г. подорвала экономическую деятельность, создала вакуум власти и угрозу перерастания в более масштабный конфликт. Но страна сократила эти угрозы, встав на путь построения институтов и основ демократического государства и рыночной экономики. В течение трех последующих лет, были достигнуты значительные политические достижения, однако предстоит многое сделать. Новая Конституция была принята на референдуме 2010г., страна смогла провести свободные и честные выборы в 2011г., а также мирную передачу власти в 2012г. Несмотря на частые периоды напряженности, наблюдается начало присутствия демократических норм, и потенциал страны в демократическом управлении развивается. Тем не менее, институты все еще учатся эффективно распоряжаться вновь приобретенными полномочиями, и институциональные системы сдержек и противовесов не всегда эффективны. Неспособность фискальной политики обеспечить рост, повысить качество государственных услуг и лучше защищать бедных может вновь разжечь напряженность, ставшую основной причиной потрясений 2010г.

6. Среднесрочные перспективы роста благоприятны, предоставляя возможность для реализации необходимых реформ. Согласно предположениям, рост региона Центральной Азии (ЦА), будет строиться на стабильном спросе на минеральные ресурсы и товары региона. Это должно обеспечить увеличение объемов экспорта Кыргызской Республики и сохранение тех же объемов денежных переводов, что и прежде. Объявленные в последние месяцы, российские и китайские инвестиции в инфраструктуру энергосектора также окажут положительное воздействие на экономическую деятельность. В заключение, Правительством КР вновь была озвучена приверженность к ускорению структурных преобразований, направленных на улучшение инвестиционного климата и укрепление государственного управления. Это обеспечит рост активного частного сектора, который в большинстве является малым, средним и неформальным бизнесом.

7. Цель настоящего Обзора государственных расходов (ОГР) заключается в передаче рекомендаций о приведении к согласованности потенциально конкурирующих задач, обозначенных выше. Притом, что это на самом деле очень сложная задача, выводы ОПГР КР показывают, что она выполнима. Согласно выводам, при слаженных усилиях в ряде секторов, руководство страны может одновременно усилить и фискальную устойчивость, повысить качество государственных услуг и

устранить целый ряд ограничений для социального и экономического развития. Это потребует замены нынешнего реактивного подхода в фискальной политике на проактивную позицию относительно налоговой политики и администрирования, а также мер направленных на более эффективные вмешательства и фокусирование внимания на повышение качества услуг.

8. Настоящий ОПГР КР делает акцент на эффективность, уровень и состав государственных расходов в ряде секторов. Задача такого синтезированного отчета заключается в улучшении понимания общей среды для фискальной политики, а также характеристик и состава государственных расходов и доходов. Отчеты обзора секторной политики отражают вызовы и альтернативы для конкретных секторов, в частности, образования, здравоохранения, пенсий, социальной защиты и энергетики, а также такие сквозные направления, как система заработной платы, управление государственными инвестициями и межбюджетные отношения. В то время, как более детальные рекомендации для конкретных секторов приведены в отчетах секторной политики, более обобщенные рекомендации по фискальной политике также обеспечат вклад в устойчивую фискальную консолидацию (Таблица 1).

Таблица 1. Приоритетный перечень рекомендаций по фискальной политике

Рекомендации	Приоритет
Реформа по упрощению налоговых режимов для устранения стимулов работать в неформальном секторе	Высокий
Оптимизация налогового и таможенного администрирования для снижения бремени выполнения его требований	Высокий
Отмена многочисленных освобождений от НДС и постепенная отмена налога с продаж	Высокий
Ускорение реформ в управлении государственными финансами, в том числе исполнении бюджета, государственных закупок и внутреннего аудита в целях продвижения прозрачности и подотчетности расходования средств	Высокий
Укрепление взаимосвязей между НСУР, отраслевыми стратегиями и бюджетным процессом в целях обеспечения эффективного распределения ограниченных государственных средств на приоритетные направления	Средний
Тесное сотрудничество с Национальным банком Кыргызской Республики в укреплении эффективности монетарной политики и обеспечении координированных макроэкономических мер (совершенствование планирования наличности и прогнозирования ликвидности)	Средний
Укрепление механизмов мониторинга и оценки государственных программ, стимулирования использования инструментов ведения политики, основанной на фактах	Низкий

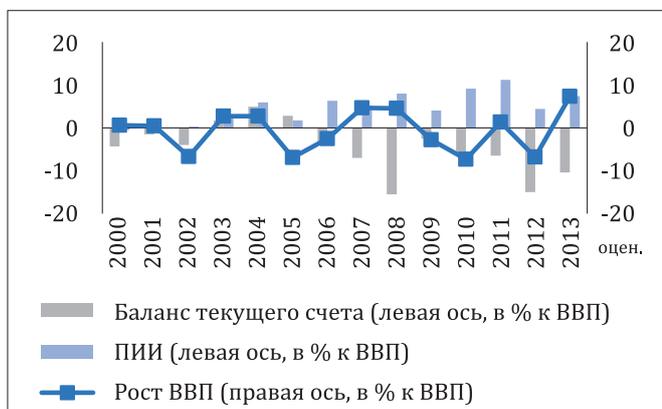
9. Наряду с любыми предлагаемыми изменениями по фискальной политике, должна разрабатываться соответствующая коммуникационная стратегия. Пакеты фискальной консолидации могут вызвать возражения со стороны граждан страны, как это произошло в Греции и Италии. В дополнение к обеспокоенности о том, что будет оказано отрицательное воздействие на благосостояние, граждане Кыргызской Республики могут быть настроены скептически к методам освоения сэкономленных средств, учитывая преобладающую в обществе степень восприятия коррупции. Этническое и региональное неравенства подчеркивают необходимость четкого объяснения планов Правительства КР, с целью предотвратить любую потенциальную напряженность при малейших ее проявлениях.

1. Макроэкономические параметры

Производство, инфляция, уровень жизни

10. Несмотря на реформы, направленные на привлечение инвестиций и поддержку экономической деятельности, темпы роста колебались и характеризовались ограниченным спектром отраслей. Отмена ценового контролирования и открытие границ обеспечило приток ПИИ в конце 1990-х гг. Однако, преобладающая часть ПИИ пришлась на горнорудный сектор, конкретно на золотодобычу месторождения Кумтор. Более широкий спектр возможностей для роста не был реализован, по причине того, что из-за возникших сложных проблем Правительство Кыргызской Республики не смогло полноценно реализовать свой потенциал по горной добыче, а частный сектор столкнулся с барьерами в развитии. Эти вопросы продолжают оставаться актуальными и сегодня, на Кумтор приходится 40% общего экспорта товаров и 10% доходов Правительства КР. В благоприятные периоды, это обеспечило Кыргызской Республике рост до уровня 10.5%. В неблагоприятные годы, когда объемы производства золота сокращались (в 2002г. и в 2012г.), экономика впадала в рецессию (Рис. 1). Неопределенность, вызванная этими колебаниями, усложняет процесс бюджетирования и может отрицательно сказаться на уровне благосостояния страны¹. С ВВП на душу населения равным около US \$1,000 в 2012г., Кыргызская Республика остается одной из самых бедных стран региона ЕЦА. Более сильная система управления государственными финансами, в том числе меры, предложенные в настоящем ОПГР КР, могли бы улучшить возможности бюджета смягчить воздействие колебаний.

Рисунок 1. Индикаторы роста и внешние показатели (в % и % к ВВП)



Источник: Министерство финансов Кыргызской Республики.

11. Кыргызстанская экономика зависима от экономики Российской Федерации, так как существуют торговые отношения и денежные переводы, что усиливает уязвимость экономики республики. Россия является важным партнером Кыргызской Республики, потребляющим почти 15% экспорта Кыргызской Республики и обеспечивающим 1/3 импорта (в 2013г.). В дополнение, на фоне отсутствия возможностей для трудоустройства, Россия обеспечивает значительное число рабочих мест: более 300 000 кыргызстанских граждан, по данным, иммигрировали в Россию и обеспечили около 30% ВВП в виде денежных переводов (2012). Эти переводы увеличили объемы потребления и повлияли на снижение уровня бедности до 32% в 2008г., тем не менее в 2012г. он все же повысился до 38%. Денежные переводы мигрантов также обеспечивают финансирование растущего дефицита счета текущих операций, который достиг 15.3% ВВП в 2012г. и, вероятно, останется двузначным в 2013г.

¹ Хнатковска и Лояза (2005г.): одно стандартное отклонение в сторону увеличения макроэкономических колебаний может снизить рост годового ВВП на 1.28%. Для получения более подробной информации о модели, и для изучения взаимосвязей между макроэкономическими колебаниями и ростом в развивающихся странах, см. : НВ. Лояза, 2007г., "Macroeconomic Volatility and Welfare in Developing Countries: An Introduction", Всемирный банк.

12. Влияние политических событий. Большое недоверие к Правительству КР, исходящее из восприятия коррупции, nepoтизма и нецелесообразного использования активов, привели к апрельской революции 2010г. и народных волнений в июне того же года. Работа финансового сектора была нарушена, а закрытие границ с Казахстаном и Узбекистаном негативно сказалось на трансграничной торговле и других секторах, зависимых от ввозимых товаров (напр. удобрений для сельского хозяйства). В то же время, ущерб коммерческой и жилищной инфраструктуре также негативно отразились на благосостоянии и экономических перспективах.

13. Темпы роста экономики за последние годы вселяют надежду и перспективы на среднесрочный период и в целом благоприятны. Темпы роста восстановились в 2013г. до 10.5 %, по мере того, как золоторудное месторождение Кумтор возобновило обычное функционирование после схода ледника, приостановившего производство в 2012г. Выработка золота, объем которой в два раза превысил уровень 2012г., обеспечила половину общего роста ВВП. Устойчивые денежные переводы, повышение заработных плат в частном секторе и объемов кредитов, обеспечили сохранение высокого уровня внутреннего спроса и стимулирование секторов экономики, не связанных с производством золота, темпы роста которой составили 5-6% за последние 3 года (Таблица 2).

Таблица 2. Отдельные макроэкономические индикаторы
(в % ВВП, за исключением других указаний)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Факт.	Факт.	Факт.	Факт.	Факт.	Предв.	Прогн.	Прогн.
Реальный сектор								
ВВП, в млн. долл. США	5,131	4,683	4,794	6,199	6,603	7,225	7,531	7,946
ВВП на душу населения, долл. США	972	864	875	1,120	1,182	1,280	1,321	1,380
Рост ВВП	8.4	2.9	-0.5	6.0	-0.1	10.5	4.4	4.9
Инвестиции	20.2	22.9	23.9	24.0	26.2	25.6	27.3	29.3
Фискальные счета								
Доходы и гранты	29.9	32.1	30.5	31.8	33.8	33.9	32.1	31.2
Расходы	29.3	36.1	36.6	36.3	39.0	37.6	36.4	34.7
Баланс	0.6	-4.0	-6.1	-4.6	-5.3	-4.0	-4.3	-3.5
Государственный долг	48.5	58.1	59.7	49.4	49.0	47.7	51.9	51.9
Внешние счета								
Экспорт товаров и услуг	54.0	54.5	52.7	54.7	53.6	55.1	57.9	56.3
Импорт товаров и услуг	92.8	78.9	81.7	82.3	97.7	95.9	99.7	96.4
Счет текущих операций	-15.5	-2.5	-6.4	-6.0	-15.0	-13.5	-15.7	-14.5
Внешний долг	73.3	89.3	92.7	76.7	81.3	84.4	81.3	83.0
Цены и обменный курс								
Инфляция, средн. за период	24.5	6.8	7.8	16.6	2.8	6.6	6.1	6.6
Обменный курс, KGS/долл.	39.4	44.1	47.1	46.5	47.4	48.6		

Источник: Расчеты специалистов Всемирного банка на основе данных государственных органов.

Темпы роста в последующие несколько лет, согласно ожиданиям, все же достигнут стабильных 4-5% в год, благодаря сильному внутреннему спросу. Производство золота прогнозируется оставаться относительно постоянным, достигая мощностей в

2013г. Замедление роста в России может сказаться на объемах денежных переводов и экспорта; однако, увеличение объемов кредитов частному сектору и сильные инвестиции в государственный сектор будут обеспечивать сильный спрос. В то же время, Китай становится все более важным источником инвестиций (в основном, в транспортный и энергетический сектора); в последующие несколько лет ожидается приток приблизительно 3 млрд. долларов США в Кыргызскую Республику. Высокая зависимость от нескольких секторов сохранит риски высокими, включая такие риски как замедление темпов роста у основных партнеров и/или снижение цен на золото.

14. Скачки мировых цен на продовольствие трансформировались в высокий уровень внутренней инфляции.

Кыргызская Республика является чистым импортером продовольствия, на которое приходится 60% общего объема потребления. Кроме того, цены на импорт продовольствия в Кыргызской Республике одни из самых высоких среди стран Кавказа и Центральной Азии (МВФ, 2012). Кыргызская Республика также импортирует почти весь объем топлива и ГСМ. Шоки продовольственных цен, начиная с 2008г. постепенно подняли уровень инфляции до 20% в 2008 и 2010гг. За последние годы, среднегодовая инфляция упала до 6.6% по мере того, как ценовое давление смягчилось в 2013г. Относительно высокий уровень базовой инфляции (в среднем 7.2% в 2013г.), говорит о том, что макроэкономическая политика, возможно, усугубила инфляционное давление.

Рисунок 2. Инфляция и реальный обменный курс (в % и индекс 2000=100)



Источник: расчеты государственных органов Кыргызской Республики и Всемирного банка.

Таблица 3. Повышение уровня бедности (% населения)

	2010	2011	2012
Всего	33.7	36.8	38.0
Городское	23.6	30.7	35.4
Сельское	39.5	40.4	39.6

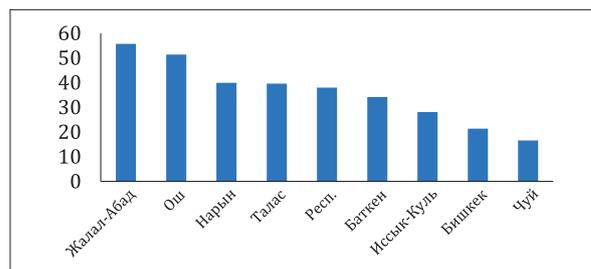
Источник: Национальный статистический комитет.

15. Колеблющиеся экономический рост и высокий уровень внутренней инфляции замедлили темпы сокращения бедности в последние годы. Рост, наблюдавшийся до 2008г. обеспечивал значительное сокращение бедности – с 60% населения в 2004г. до 32% в 2008г. Однако, ряд инфляционных шоков и шоков, связанных с замедлением роста, изменили эту тенденцию, и к 2012г. уровень бедности вырос до 38% населения (Таблица 3). Данное повышение уровня бедности приходится на периоды значительных государственных расходов на социальные статьи и требует пересмотра нынешней модели предоставления услуг социальной защиты (см. Аналитический отчет по социальной защите).

16. Уровень бедности в Кыргызской Республике продолжает иметь сильные региональные различия со значительными последствиями для государственных расходов. Разрыв между городской и сельской бедностью сузился за последние годы, вероятно отразилось меньшее воздействие повышения цен на продовольствие на сельское население (по сравнению с городским), учитывая их доступ к натуральному

хозяйству и животноводству. Тем не менее, большинство бедных (около 65%) все еще проживают в сельской местности. Уровень бедности в 2012г. варьировался между 17% в Чуйской области и более 50% - в Джалалабадской и Ошской областях (Рисунок 3). Некоторые из выводов в аналитических справках по секторам подтверждают, что государственные расходы могут также способствовать такому неравенству. Например, аналитическая справка по сектору образования заключает, что различия в расходах на образование влияют на различный уровень знаний учащихся.

Рисунок 3. Уровень бедности, по регионам (% населения)



Источник: Национальный статистический комитет.

Платежный баланс и внешний долг

17. Колеблющийся экспорт золота и растущий внутренний спрос расширили дефицит счета текущих расходов. С 2000 по 2008гг. среднегодовой дефицит счета текущих операций составлял около 3% к ВВП, по сравнению со среднегодовым уровнем в 9% к ВВП в 2008-2012гг. Как правило, такое расширение связано с увеличивающимся торговым дефицитом (Рисунок 4 и Рисунок 5). В 2012г., торговый дефицит составлял 59% к ВВП – частично, из-за снижения экспорта из золоторудного месторождения Кумтор, а также из-за больших объемов импорта автомобилей, потребительских товаров и невероятно высоких объемов торговли ГСМ. Предварительные данные за 2013г. показывают восстановление экспорта золота, но при сокращении объемов экспорта без золота, в частности, электричества, текстиля и молочных продуктов. В то же время, рост импорта оставался стабильным благодаря импорту материалов для государственной программы инвестиций и импорту потребительских товаров для удовлетворения растущего внутреннего спроса. Реализация рекомендаций настоящего ОПГР КР (фискальные корректировки, перераспределение секторных расходов и т.д.) может также помочь сокращению внешнего дефицита. После незначительного снижения в 2009г. – в результате глобального финансового кризиса – денежные переводы оставались устойчивыми, в пределах 25-30% к ВВП.

Рисунок 4. Изменение состава роста ВВП (в % и доле в ВВП)

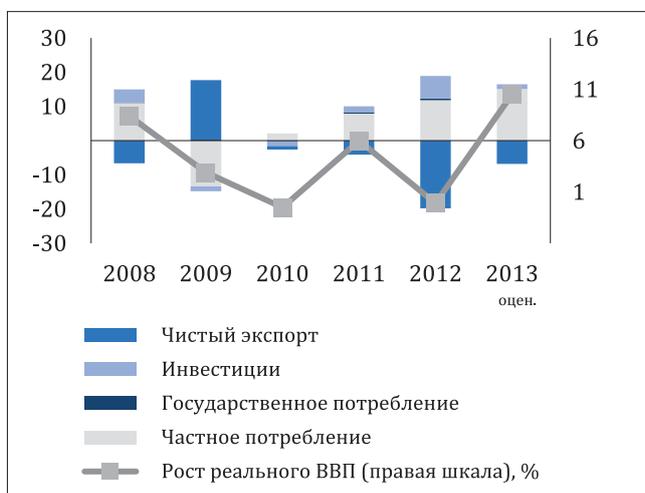
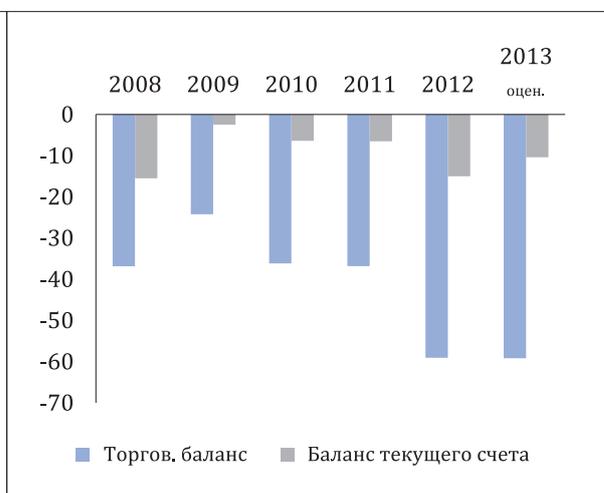


Рисунок 5. Торговый баланс и баланс счета текущих расходов (% ВВП)



Источник: Министерство финансов Кыргызской Республики

18. Притоки связанные со счетом капитала и финансовых операций превысили дефицит текущего счета, позволив увеличить резервы. Прямые иностранные инвестиции в среднем составили 9% от ВВП (в основном, реинвестированные доходы от золоторудного месторождения Кумтор) в последние годы, в то время как торговые кредиты и заимствования, в том числе на инфраструктурные проекты, финансируемые донорами, обеспечили дополнительный приток капитала. Амортизационные нужды остаются низкими, отражая льготный характер преобладающей части внешнего долга. В конце 2013г. резервы достигли 2.2 млрд. долларов США, по сравнению с 1.7 млрд. долларов США в конце 2010г.

19. Внешний долг вырос в ответ на высокий дефицит счета текущих расходов, хотя значительная часть выдана на льготных условиях. Валовой внешний долг достиг 6.8 млрд. долларов США в конце 2013г. или 94% к ВВП. Хотя это соотношение относительно высокое, высокая степень «льготности» государственного долга (около половины всего внешнего долга) снижает уровень беспокойности об устойчивости. Притом, что государственный и гарантированный государством долг составил 44% к ВВП в конце 2013г., его приведенная стоимость составила около 30% к ВВП. Согласно обновленному анализу долговой устойчивости в 2013г., все индикаторы бремени внешнего долга в базовом сценарии ниже предельных значений для стран с большими притоками денежных переводов. Однако, стресс-тесты показывают, что Кыргызская Республика остается уязвимой перед крупными внешними шоками, особенно в свете увеличившегося заимствования для Программы государственных инвестиций (ПГИ).

События в денежно-кредитном и финансовом секторе

20. В то время, как денежно-кредитная политика остается, в основном, стимулирующей, ее эффективность ограничена, что создает давление на фискальную политику. Несмотря на постепенное увеличение с середины 2013г., ставка дисконтирования Национального банка КР отрицательная в реальном выражении. Совсем недавно, ставка дисконтирования была увеличена до 6% (с 4% в начале 2014г.) в ответ на высокий уровень базовой инфляции, а также на колебания курсов валют у основных торговых партнеров. Однако, недостатки трансмиссионных механизмов повышают уровень беспокойности относительно эффективности монетарной политики (Вставка 1). Это усугубляет и без того высокий спред между депозитами и ставками кредитования в банковском секторе, отражая неэффективность и более широкую деловую среду, которые сохраняют уровень риска высоким. Это означает, что основное бремя адаптационных мер в ответ на шоки в экономике должно ложиться, и фактически ложилось на фискальную политику.

21. Значительный внешний дисбаланс и ослабление валют основных торговых партнеров Кыргызской Республики оказали давление на кыргызский сом в начале 2014г. Обменный курс российского рубля, валюты одного из основных экономических партнеров Кыргызской Республики, значительно обесценился за последние несколько месяцев, и события на Украине продолжают и далее влиять на него. Валюта Казахстана, еще одного важного партнера Кыргызской Республики девальвировала приблизительно на 20% в феврале 2014г. Эти события повысили спрос на иностранную валюту в Кыргызской Республике, что привело к обесцениванию сома на более 10% по отношению к доллару, с начала 2014г. Национальный банк КР использовал около 2% резервов в иностранной валюте на интервенции по корректировке обменного курса. Ситуация стабилизировалась в последнее время и резервы остаются выше объемов за 3 месяца импорта. Охват денежных агрегатов, на уровне 90% широких денег (M2) и 170% денежной базы, более благоприятен.

Вставка 1. Трансмиссионный механизм денежно-кредитной политики Кыргызской Республики

Основная задача денежно-кредитной политики Кыргызской Республики заключается в сохранении ценовой стабильности. Национальный банк КР применяет инструменты (краткосрочные облигации НБ КР, операции РЕПО с государственными ценными бумагами, операции на рынке иностранной валюты, резервные требования) для балансирования ликвидности системы, при этом основная задача заключается в обеспечении ценовой стабильности. До конца 2013г. НБ КР целенаправленно работал с денежными агрегатами (М2 и резервные деньги). В декабре 2013г., Правление НБ КР согласовало переход к новой операционной системе денежно-кредитной политики, направленной на процентные ставки вместо денежных агрегатов.

Результативность денежно-кредитной политики Кыргызской Республики ограничена. Это отражает низкий уровень монетизации экономики (М2 к ВВП - 32% в конце 2012г.), слабая финансовая система (банковские активы составили 30% к ВВП в конце 2012г.), высокая долларизация (52% на конец 2012г.) и преобладание наличных денег в обращении (около 56% на конец 2012г.) (МВФ, 2013). Следовательно, сигналы от Национального банка КР в недостаточной степени отражаются в принятии решения экономическими агентами и связь между инструментами Национального банка и денежными агрегатами, экономической активностью и инфляцией слабая. Спред между ставками кредитования НБКР и коммерческих банков очень большой, и изменения в политических ставках не отражаются в ставках депозитов и кредитования, ограничивая способность НБ КР влиять на состояние кредитов. Новая операционная структура должна постепенно укрепить канал процентных ставок. С другой стороны, канал обменного курса выглядит как более эффективный, что является ожидаемым результатом, учитывая относительно небольшие масштабы и открытость экономики Кыргызской Республики и крупные частные трансферты.

Примечание: Использован отчет Kyrgyz Republic: Selected Issues; Country Report 13/176, International Monetary Fund, June 2013.

22. Реальный обменный курс считался более чем соответствующим, до недавних событий с обменным курсом. Реальный обменный курс укрепился с 2007г. (повышение на 18%) по мере того, как снижение номинального обменного курса было недостаточным для компенсации скачков инфляции, наблюдавшихся в 2008 и 2011гг. Согласно результатам оценки МВФ, по состоянию на конец 2013г., он соответствовал основным индикаторам страны. Меры политики, предпринятые в ответ на недавние изменения, должны обеспечить то, что кыргызстанские товары останутся конкурентоспособными на традиционных рынках.

23. Банковский сектор продолжил процесс восстановления после политических потрясений 2010г., и хорошо позиционирован для поддержки роста, при условии устранения основных ограничивающих факторов. Кризис 2010г. вызвал большой отток депозитов, в то время как качество портфеля ухудшилось, и сектор понес огромные потери. НБ КР отреагировал введением временного администрирования в семи банках (на которые приходится 45% активов системы). Хотя сектор и вернулся к росту, доступ к финансированию остается большим ограничивающим фактором для ведения бизнеса. НБ КР до сих пор вовлечен в сложный юридический процесс, и принимает меры по использованию своих интервенций, указывая на недостатки в законодательстве по санации банков, некоторые из которых рассматриваются в Новом банковском кодексе, находящемся на рассмотрении Парламента КР в настоящее время. Соотношение капитала к активам, взвешенным по рискам в банковском секторе,

составило 25% в декабре 2013г., и соотношение депозитов к кредитам около 100%. Следовательно, сектор мог бы поддержать рост, при условии появления возможностей. Однако, необходимы дальнейшие улучшения деловой среды (напр. инфраструктура кредитной информации) для повышения доступа к финансированию и сокращения стоимости финансирования.

Структурные реформы

24. Прогресс в реализации экономических реформ был неравномерным. В то время как наблюдаются обнадеживающие сигналы в отдельных секторах, в том числе в судебном и финансовом секторах, еще предстоит принять главные решения о реформировании критически важных секторов, в том числе борьба с коррупцией, управление государственными финансами и энергетика. Глобальный форум конкурентоспособности Всемирного экономического форума 2013-2014гг. ставит Кыргызскую Республику на 121-е место (среди 148 стран), где республика улучшила рейтинг на 7 позиций по сравнению с предыдущим годом, обеспечив макроэкономическую стабильность в экономике, а также некоторые улучшения в функционировании институтов².

25. Реализация государственной программы по борьбе с коррупцией уже показала первые результаты. В то время как показатели страны по основным индикаторам государственного управления низкие, она достигла умеренных и, что более важно, непрерывных улучшений по нескольким Мировым индикаторам государственного управления (WGI), в том числе гласность и подотчетность, верховенство закона, контроль коррупции (Рисунки 6 и 7). Все же, согласно Глобальному барометру коррупции по версии Transparency International в 2013г., большинство респондентов считают коррупцию основной проблемой в государственном секторе, и, что ее уровень не изменился за последние два года³. Предполагается, что подготовленная недавно Дорожная карта реформирования государственного сектора активизирует усилия в этом важном направлении.

Рисунок 6. Восприятие эффективности правительства

(%-ый рейтинг, эффективность правительства)

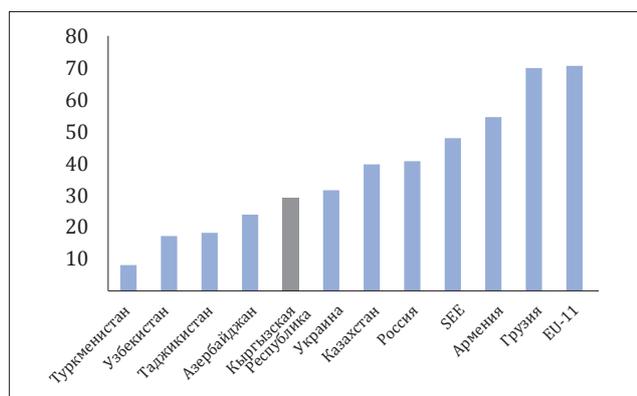
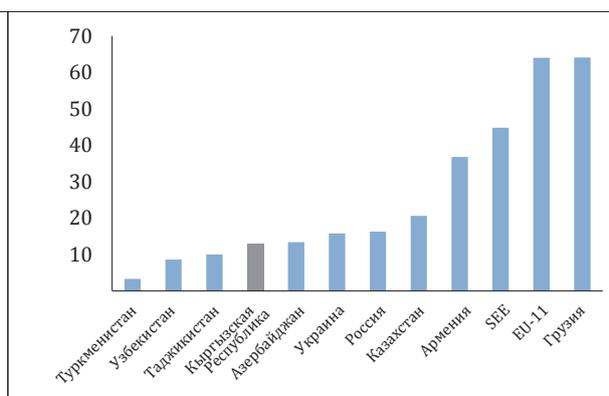


Рисунок 7. Восприятие контроля коррупции

(%-ый рейтинг, контроль коррупции)



Источник: Всемирные индикаторы государственного управления, 2012г., отдельные страны ЕЦА, средние показатели; SEE – Юго-восточная Европа, EU-11 – члены ЕС.

26. В то время, как судебная система не получает достаточного финансирования, воспринимается как коррупционная и как препятствие для ведения бизнеса,

² См. ссылку: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf

³ <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=kyrgyzstan>

предпринимаемые в ней меры все же вселяют надежду⁴. Сюда входят реформирование процесса отбора судей и дисциплинарных процедур, а также пилотирование публикации в интернете общественных слушаний и решений Верховного суда, а также других шести судов. Увеличение бюджетных ассигнований на судебный сектор позволит повысить заработную плату судей и сотрудников системы, а также обеспечит средствами важные улучшения на устаревшей инфраструктуре сектора.

27. Достигнут определенный прогресс в устранении ограничений развития финансового сектора. Залкар Банк был приватизирован недавно, после нескольких неудачных попыток в последние годы. Кроме того, Банковский кодекс, находящийся сейчас на рассмотрении Парламента КР, усилит полномочия НБКР в правовых процессах. Более того, кредитный реестр, созданный недавно в НБ КР, по предположению, значительно улучшит потенциал Банка для надзора над сектором. Поправки в Закон о защите депозитов повысит доверие к банковской системе. Тем не менее, некоторые недостатки в надзорной и регуляторной сферах продолжают существовать, например способность эффективно реализовывать имеющиеся нормативные документы.

28. Несмотря на сильный потенциал для роста, в соответствии с выводами аналитической справки по ОПГР КР, секторе энергетики, он характеризуется большими обязательствами перед бюджетом и представляет собой ограничивающий фактор для роста данной отрасли. Слабое государственное управление, тарифы ниже себестоимости, а также слабая регулятивная среда ограничивают приток частных инвестиций и рост отрасли. Коммерческие и технические потери высоки из-за недостатка финансирования и устаревания активов. В рамках принятого не так давно плана действий, Правительство КР взяло на себя обязательство устранить недостатки в правовой среде, улучшить подотчетность и прозрачность в секторе. Кроме того, повышение тарифов до уровня покрытия себестоимости в среднесрочном периоде должно помочь в улучшении финансовых позиций энергосектора и позволить привлечь так необходимые инвестиции. Любые изменения тарифов должны сопровождаться тщательно продуманной коммуникационной стратегией, а также реформами в системе социальной защиты с целью обеспечения адекватного охвата малообеспеченных и уязвимых групп (для получения более подробной информации см. Аналитическую справку по социальной защите).

29. Недавние реформы, связанные с улучшением деловой среды обеспечили улучшение инвестиционного климата. В октябре 2012г. Правительство КР приняло законодательство, оптимизирующее процедуры лицензирования и проверок. За этим последовало принятие нормативных правовых актов заново определяющих роли и обязанности проверяющих органов, в декабре того же года. Вносимые сейчас изменения в законодательную систему и далее сократят количество лицензий, требуемых к получению бизнесом, и в течение 2014г. большинство проверок должны перейти к подходу, основанному на рисках. Эти меры ведут Кыргызскую Республику в правильном направлении, однако, по результатам многих исследований бизнеса (напр. Исследование Doing Business Всемирного банка, Индекс конкурентоспособности Всемирного экономического форума) все еще отмечается, что коррупция и недоверие к властям и государственным органам являются основными аспектами

⁴ 89% респондентов Глобального барометра коррупции-2013г. считают, что судебная система коррумпирована или чрезмерно коррумпирована. См. ссылку: <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=kyrgyzstan>

обеспокоенности предпринимателей и инвесторов. Продолжение работы в этом направлении, следовательно, остается крайне важным условием для сохранения прогресса.

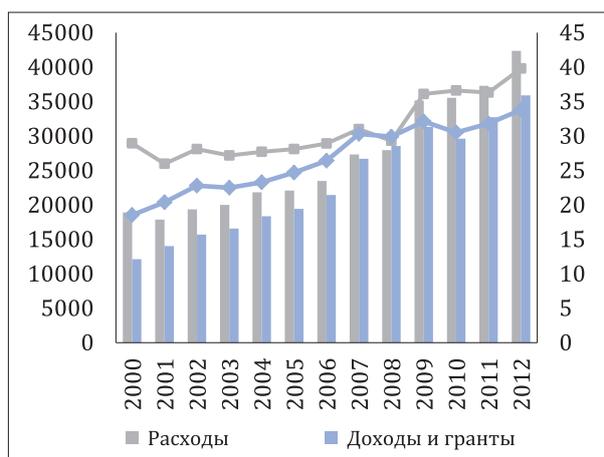
2. Тенденции в налогово-бюджетной политике

30. Правительство КР воспользовалось преимуществами относительного бума в 2003-2008гг, укрепив свои фискальные позиции. Доходы выросли на более чем 7 процентных пунктов ВВП в течение этого периода и достигли 29.9% к ВВП в 2008г. Растущий объем потребления, благодаря значительным потокам денежных переводов мигрантов и появление возможностей для трудоустройства, помогли повысить сборы подоходного налога, НДС и таможенных пошлин. Повышение доходов и грантов, а также незначительные увеличения расходов (на два процентных пункта) помогли Правительству КР сократить дефицит с 10% к ВВП в 2000г. до сбалансированного бюджета в 2008г.

31. Однако, фрагментарные реакции на различные шоки привели к резкому повышению текущих расходов в период с 2008 по 2012гг. Во-первых, Правительство КР отреагировало на глобальный финансовый кризис фискальным стимулированием в 2009г. В то время как капитальные затраты выросли на почти один процентный пункт ВВП, преобладающая часть фискального стимулирования пришлось на постоянные скачки текущих расходов, а именно повышение заработной платы и пенсий. Во-вторых, революция в 2010г, и последовавшие за ней массовые волнения на юге привели к дополнительным потерям. Ресурсы были направлены на стабилизацию финансового сектора и обеспечение социальной защиты⁵. Дополнительные пособия были созданы

для тех, кто пострадал во время событий 2010г, а все остальные пособия и льготы были приведены в соответствие с прожиточным минимумом – еще один скачок текущих затрат. В-третьих, в 2012г, последствия 2009 и 2010гг. интегрировались в бюджетные статьи – единоразовые пособия на компенсацию ущерба жертвам событий 2010г. стали постоянными статьями бюджета, а также дополнительное повышение заработной платы было объявлено остальным группам государственного сектора. Пенсии стали постоянно растущим компонентом бюджета, требующим передачи почти 3% к ВВП в Социальный фонд⁶. В последние годы, капитальные затраты, как правило, финансируемые донорами, значительно выросли, в частности, в энергетическом и дорожном секторах. В целом, расходы составили 39% к ВВП в 2012г, по сравнению

Рисунок 8. Доходы и расходы, в постоянных ценах (2000г.) и доля ВВП
(в % (линии) и сомах, в ценах 2000 г. (полосы))



Источник: Министерство финансов КР.

5 Правительство КР также профинансировало восстановление инфраструктуры, и расходы превысили изначально планируемую сумму. Совместная экономическая оценка НБ КР и других партнеров по развитию оценила стоимость восстановления и строительства в пределах US \$130 млн. В связи с ограничениями емкости освоения, лишь US \$82 млн. были в итоге направлены на восстановление юга республики.

6 Эта цифра составляет 8.2%, когда учтены все расходы государства на выплату пенсий.

с 29.3% в 2008г., и Кыргызская Республика находилась среди 15 стран с низким (и ниже среднего) уровнем дохода. Расходы в процентах к ВВП сократились в 2013г.; однако, это отражает исключительно сильный рост ВВП наряду с замораживанием заработной платы в государственном секторе, ни один из этих факторов не может считаться причиной устойчивого сокращения бюджетных расходов в среднесрочном периоде.

32. Такие меры обременили Кыргызскую Республику большим структурным бюджетным дефицитом, предоставляя лишь небольшой участок для реагирования на будущие шоки и усложняя корректировки в будущем. Последние фискальные программы установили обязательства по расходам, которые государство не может профинансировать в рамках нынешнего налогового режима – независимо от того, на какой стадии бизнес-цикла находится экономика. Структурный дефицит составил 0.3% к ВВП в 2008г. и примерно 4.5% к ВВП в 2012г. (Рисунок 9 и Рисунок 10)⁷. В то время, как требовалось адекватное реагирование на преобладающие условия, текущие бюджетные тренды неустойчивы, и пока в налогово-бюджетную политику не будут внесены изменения, структурный дефицит может и далее увеличиться – например, доля государства в финансировании пенсий растет и имеются значительные недостатки в энергосекторе, требующие постоянной поддержки Правительства КР.

Рисунок 9. Фискальный дефицит в регионе ЕЦА, 2012г (% ВВП)

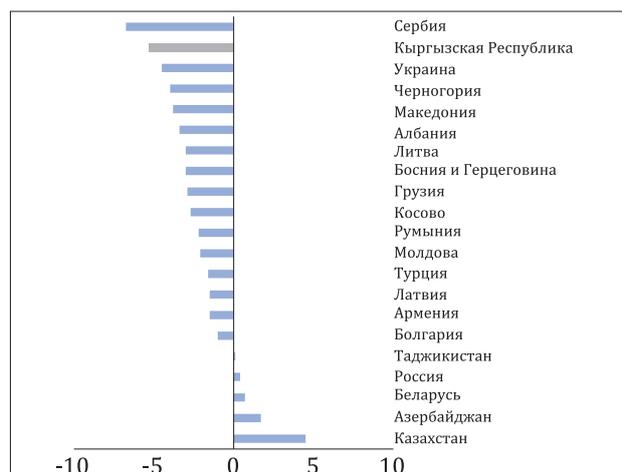
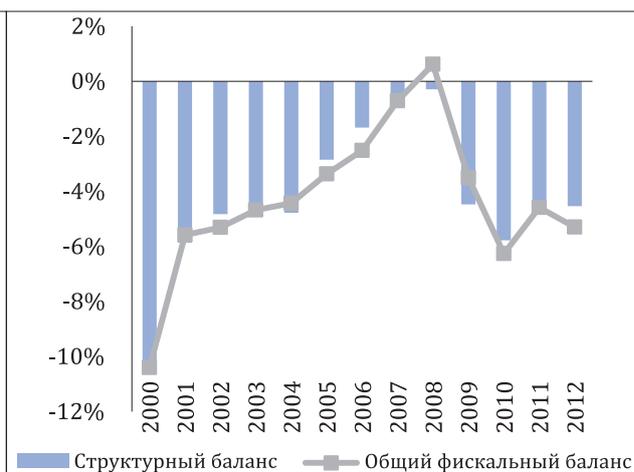


Рисунок 10. Фискальный баланс Кыргызской Республики (% ВВП)



Источники: Министерство финансов Кыргызской Республики, фискальная база данных ЕЦА; расчеты сотрудников Всемирного банка.

33. Государственный долг находится под умеренным давлением, и зависит от степени «льготности» заимствований. Государственный долг характеризовался тенденцией к снижению до 2008г., после консолидации фискальной позиции. Однако, он вырос до 60% к ВВП в 2009 и 2010гг., по мере расширения фискального дефицита и стагнации ВВП. Он стабилизировался на уровне 50% к ВВП благодаря списанию долга перед Российской Федерацией, Турцией и Германией. Большая часть проведенных в последнее время анализов устойчивости долга заключили, что Кыргызская Республика продолжает иметь умеренный риск долгового давления, как правило, из-за уязвимости страны перед крупными экзогенными шоками для

⁷ Расчеты использованные в настоящем отчете основаны на расчетах с применением фильтра Ходрика-Прескотта. Необходимо отметить, что не существует четко определенных расчетов разрыва между фактическим и потенциальным объемом производства в КР. Исходя из непостоянности ВВП за последние пять лет, допускается существование различных расчетов разрыва между фактическим и потенциальным объемом производства, и, следовательно, структурного баланса.

роста, денежных переводов и цен на золото. Благодаря льготному характеру большей части государственного долга, а также относительно высоким доходам, индикаторы долга не характеризуются чрезмерно высокими цифрами (текущее значение долга, обслуживание долга и т.д.). Тем не менее, бремя государственного долга равно 47% к ВВП – это высокий процент для страны с относительно ограниченным доступом к внешнему финансированию, слабым внутренним долговым рынком и большим структурным бюджетным дисбалансом.

3. Вызовы для налогово-бюджетной политики

34. Руководство страны начало внедрять меры по изменению направления растущего фискального дефицита. Текущие тренды фискального дефицита не могут быть устойчивыми. Фискальные счета оставались платежеспособными благодаря щедрым льготным внешним ассигнованиям и списанию долга. Вероятность продолжения присутствия этих факторов низка. По мере роста доходности, Кыргызская Республика будет должна сокращать зависимость от льготного финансирования и повышать масштабы заимствования по рыночным ставкам. Обеспечение сильных макроэкономических индикаторов имеет критическое значение для построения кредитоспособности и заимствования на позвольительных условиях. По предварительным данным, государство смогло сократить фискальный дефицит примерно до 4% к ВВП в 2013г, что намного ниже 5.3% к ВВП – дефицита в 2012г. Ожидаются дальнейшие изменения в течение среднесрочного периода, и по прогнозам, дефицит снизится до менее 3% к ВВП к 2016г. При этом, присутствует обеспокоенность тем, что устойчивость сокращения фискального дефицита в 2013г, в качестве единоразовой меры, аналогично замораживанию заработной платы в государственном секторе, не может быть сохранена и в будущем, особенно при уровне инфляции в пределах 5-7%. Согласно настоящему ОПГР КР, достижение устойчивых фискальных изменений потребует системных мер по целому ряду направлений.

35. На уровне 35% к ВВП возможности для дальнейшего повышения доходов ограничены. Реформа налоговой политики и администрирования может помочь с созданием более равномерного налогового бремени, которое в настоящее время сконцентрировано на небольшой доле формализованной экономики, тем самым стимулируя функционирование в неформальной среде (Вставка 2). Аналитическая справка по пенсиям дает заключение, что существующая политика приводит к высокому налоговому бремени на официально работающих и обеспечивает дальнейшее развитие неформального сектора. В то время, как более детальная оценка доходов не является частью данного ОПГР КР, некоторые предварительные наблюдения приводятся ниже.

36. Кыргызская Республика обладает ограниченным потенциалом в реагировании на шоки и защите бедных. Подверженность колебаниям, по всей вероятности, останется определяющей характеристикой экономики Кыргызской Республики, по меньшей мере, в среднесрочной перспективе, отражая ее высокую зависимость от производства золота, потребления обеспечиваемого денежными переводами и политической нестабильности. Следовательно, налогово-бюджетной политике необходимо эффективно выполнять ее стабилизирующую функцию, т.е. создавать фискальное пространство (резервы или возможности для заимствования) для реагирования на незапланированные события. При этом, способность фискальной

политики смягчать и поглощать шоки значительно ухудшилась за последние годы, и фискальные буферы должны быть созданы заново. Аналогично, улучшенная защита малообеспеченных групп требует более развитой функции перераспределения, т.е. наличия инструментов и ресурсов для определения и поддержки уязвимых. Снова, в этом отношении, у Правительства Кыргызской Республики имеются лишь ограниченные методы.

Вставка 2. Расчеты по неформальной экономике в Кыргызской Республике и ее последствия для размеров бюджета

Фискальные агрегаты, по всей вероятности, превышают размер бюджета в общей экономике, учитывая значительный объем теневой экономики. По данным Национального статистического комитета, ненаблюдаемая экономика составляла около 20% к ВВП в 2011г. и эта корректировка включена в цифру ВВП, применяемую для получения соотношения доходов и расходов ВВП. Аналогичные объемы ненаблюдаемой экономики даны другими ведомствами национальной статистики, в том числе Казахстана (21.6% в 2003г.), России (24.3% в 2003г.), Македонии (16.3% в 2003г.) и Азербайджана (20.7% в 2003г.). Однако, корректировки не способны охватить значительную долю неформальной экономики – отчет Всемирного банка 2010г. оценил неформальный сектор в Кыргызской Республике на уровне 42% к ВВП в период с 2000 по 2007гг. (Schneider, Buehn, & Montenegro, 2010).

Даже с корректировками в ВВП, размер бюджета Кыргызской Республики все равно остается относительно высоким по сравнению с аналогичными странам. Такие большие различия в оценках неформального сектора не характерны для других стран. К примеру, оценка теневой экономики на основе модели Всемирного банка в Казахстане, России и Македонии составляет 45.3%, 48.6% и 36.2% к ВВП, соответственно. Относительное сравнение размера бюджета в Кыргызской Республике, следовательно, не попадет под влияние корректировок в ВВП. Такой масштабный неформальный сектор повышает налоговое бремя на формальную экономику. Реализация некоторых рекомендаций в настоящей аналитической справке может помочь с созданием более равномерного налогового бремени и сократить стимулы для работы в неформальном секторе.

Источник: Шнейдер, Ф., Бун, А., & Монтенегро, С. Е. (2010). Теневая экономика по всему миру: Новые расчеты для 162 стран с 1999 по 2007гг. Рабочий документ исследования Всемирного банка - 5356.

37. Реформа налогово-бюджетной политики обеспечит конкурентоспособность и рост. Будучи малой и открытой экономикой, Кыргызская Республика должна будет надеяться на более сильный экспорт для финансирования растущего объема потребления и повышения уровня жизни граждан. Это в свою очередь зависит от сохранения адекватного уровня обменного курса. Фискальная политика может помочь, по меньшей мере, в двух направлениях: i) выступая в качестве работодателя, она может обеспечить повышение заработной платы в соответствии с производительностью и ii) выступая в качестве потребителя, она может обеспечить то, что уровень потребления, не будет оказывать чрезмерного давления на внутренние цены.

38. Увеличение капитала потребует сохранения высоких темпов капитальных расходов и импортирования его эффективности. В настоящее время, 20% расходов приходится на капитальные затраты, демонстрируя повышения по сравнению с предыдущим периодом (15% в 2011г.) и, как правило, за счет внешнего финансирования проектов. В то же время, Кыргызская Республика имеет целый ряд инфраструктурных дефицитов, наряду с огромным недофинансированием расходов на эксплуатацию и содержание инфраструктуры, в частности, в секторе энергетики и дорог – двух отраслях, которые могли бы стимулировать рост и благосостояние.

39. Качество государственных услуг, связанных с образованием и здравоохранением несоизмеримо с уровнем расходов. В то время, как Кыргызская

Республика направила 7.1% к ВВП расходов на образование в 2011г. (на втором месте после Молдовы в регионе ЕЦА), по результатам оценки PISA 83% 15-летнего населения Кыргызской Республики функционально неграмотны, а Отчет глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума за 2013-2014гг. оценивает качество начального образования страны на 113-й позиции из 148 стран. Далее, есть большие различия между стоимостью продовольствия и электричества поставляемого в школы. Страна тратит огромные ресурсы на закупку товаров и услуг, но из-за недостатков системы государственных закупок республика остается страной с высоким уровнем риска из-за преобладания некачественных и контрафактных медикаментов. Значительные освобождения от оплаты медицинских услуг в виде софинансирования увеличивают расходы без существенного улучшения результатов. При этом не применяются эффективные методы борьбы с сердечнососудистыми заболеваниями на профилактическом и базовом уровне. Жесткие нормы по трудоустройству в различных секторах, в том числе здравоохранения и образования, предоставляют относительно небольшую автономность руководителям в эффективном распределении ресурсов.

40. Вкратце, вызовы для фискальной политики в Кыргызской Республике требуют достижения целого ряда задач. Политика должна: i) консолидировать фискальные позиции; ii) обеспечить то, что корректировки не окажут негативного воздействия на экономическую деятельность; iii) повышать качество государственных услуг и iv) распределять больше ресурсов на новые технологии и инфраструктуру, при этом обеспечивая соответствующий бюджет на эксплуатацию и техническое обслуживание. Хотя, это действительно сложная задача, выводы настоящего программного обзора государственных расходов показывают, что она не является недостижимой. Она потребует совместных усилий для структурных реформ, направленных на повышение расходов и качества государственных услуг в ряде секторов.

4. Бюджетный процесс

41. Процесс подготовки бюджета соответствует многим международным практикам, однако потенциал для бюджетирования улучшается медленно. Процесс начинается с установления лимитов для расходов со стороны Координационного совета Правительства по макроэкономической и инвестиционной политике. Основные агрегаты публикуются для широкой общественности. Ведомства представляют свои бюджетные предложения на рассмотрение министерства финансов, которое проверяет их на соответствие директивам Координационного совета. Министерство финансов затем консолидирует бюджет и подает его на рассмотрение Правительства, не позднее середины августа. Проект бюджета должен быть представлен в Парламент, как минимум за 4 месяца до начала финансового года. Проблемы с потенциалом существуют на каждом из этапов этого процесса. Проект Бюджетного кодекса, представленного в Парламент, включает в себя целый ряд положительных международных подходов. Будет важно обеспечить, что эти улучшения не будут потеряны на этапе утверждения.

42. Бюджет продолжает оставаться документом одного года. Кыргызская Республика постепенно внедрила некоторые принципы Программы среднесрочного бюджетирования (ПССБ) в процесс планирования, однако

еще остаются неприменяемыми важные элементы ПССБ. Фискальные агрегаты основных категорий расходов и доходов включены, однако прогнозирование остается слабым. Связи между ПССБ и последующими предельными значениями годового бюджета еще не доработаны. В настоящее время, бюджет утверждается Парламентом КР всего на 1 год.

Связь бюджета с приоритетами политики

43. Политика и приоритеты должны лучше отражаться в годовом бюджете. Документы секторных стратегий разрабатываются отдельно от бюджетного процесса, и без должного внимания к финансированию предлагаемых инициатив. Следовательно, расходы не соответствуют стратегическим программам министерств. К примеру, аналитическая справка ОПГР КР для программы государственных инвестиций, подтверждает слабые взаимосвязи между капитальными затратами и бюджетным процессом, расходы на мониторинг и операционные расходы зачастую не присутствуют в первоначальном плане. Улучшение реализации принципов Программы среднесрочного бюджетирования поможет решить эту проблему.

44. Комплексность бюджета постепенно расширяется. За последние несколько лет достигнут определенный прогресс в консолидации внебюджетных операций с большинством специальных счетов, включенных в текущий бюджет. Процесс планирования текущих и капитальных расходов остается разделенным, хотя в отчет об исполнении бюджета в 2009г. Казначейство включает информацию о средствах, выплаченных в рамках проектов, финансируемых донорами⁸. Правительству КР еще предстоит связать бюджет Социального фонда с общим бюджетом Правительства КР.

Эффективная система финансового менеджмента

45. Требуются улучшения в исполнении бюджета. Большинство ключевых решений в исполнении бюджета принимаются комитетом по денежной наличности, а выделение средств зависит от ежедневного наличия средств, при этом потенциал прогнозировать ликвидность (доходы и расходы) остается ограниченным. Кроме того, аудит ИТ-инфраструктуры информационной системы Казначейства выявил несколько недостатков в имеющейся системе. Власти недавно прекратили участие в реализации проекта Информационной системы управления Казначейством (ИСУК), которая должна была повысить надежность данных, запустить в работу единый счет Казначейства (ЕСК) и повысить качество управления наличностью.

46. Практика частых изменений в распределении бюджета подрывает его надежность. Закон об основных бюджетных принципах предусматривает внесение в него изменений в течение года, которые затем утверждаются Парламентом КР постфактум. В результате, проект бюджета и даже первоначально утвержденный бюджет не становятся обязательными для исполнения. Отклонения фактических расходов от первоначально утвержденного бюджета значительны (в среднем 4.1% в период с 2009 по 2012гг.). В закон о годовом бюджете в 2012г. было внесено 2 изменения.

47. Правительством КР предпринимаются шаги по совершенствованию системы внутреннего контроля и внутреннего аудита. Например, во всех государственных органах создаются отделы внутреннего контроля; в Министерстве финансов КР было

⁸ Информация вносится вручную на основе данных, предоставленных управлением МФ, ответственным за мониторинг Программы государственных инвестиций.

восстановлено управление внутреннего аудита; разработано положение о создании Совета по внутреннему аудиту. Несмотря на это, стране еще предстоит развить эффективную систему внутреннего аудита, в плане навыков и числа персонала. Пока реформы в этой области покажут результаты, пройдет определенное время, следовательно, необходимо долгосрочное планирование действий.

Фискальная отчетность

48. Отмечается прогресс в предоставлении большего объема информации об исполнении бюджета, однако вся финансовая отчетность не соответствует международным стандартам. Бюджет 2014г. был опубликован для получения комментариев общественности до принятия Правительством КР. МФ запустил в работу интернет-портал «Открытый бюджет» в 2012г, с данными по расходам и доходам республиканского и местных бюджетов (<http://budget.okmot.kg/en>). МФ также составляет ежемесячные отчеты об исполнении бюджета; хотя, они могли бы быть усовершенствованы через предоставление сравнительных данных по бюджету, а также более удобных для изучения сводных данных. МФ также составляет годовые отчеты об исполнении бюджета. Они публикуются, представляются в Парламент КР на рассмотрение, а затем подвергаются аудиту Счетной палаты (СП). В то же время, перечень годовых финансовых отчетов не составляется в соответствии с признанными на международном уровне стандартами бухгалтерской и финансовой отчетности. Работа по реализации рекомендаций СП ограничена. В заключение, финансовые отчеты автономных государственных ведомств и предприятий не публикуются и получить к ним доступ нелегко, что усложняет понимание общей позиции государственного сектора в Кыргызской Республике.

5. Доходы и налоговое администрирование

49. В последние годы наблюдались устойчивые улучшения в сборе доходов. Последние изменения в налоговой политике включают в себя повышение налога с продаж и акцизных налогов на товары и услуги; переход от импортных пошлин на основе веса к пошлинам на основе стоимости определенных видов товаров, при этом повышая ставки пошлин на основе килограммов для других товаров; а также улучшения в налоговом администрировании. Эти меры помогли повысить сборы для доходных статей, в том числе налоговые сборы (за исключением социальных взносов) до 21% ВВП в 2012г, по сравнению с 16% ВВП в 2005г. (Рис. 12). Таким образом, Кыргызская Республика поменяла позицию в рейтинге стран с наименьшим объемом налоговых сборов (3-е место) в 2005г. в ЕЦА (среди 28 стран) переместившись на 16-е место в 2012г. Лишь три страны региона (Грузия, Армения и Хорватия) смогли обеспечить еще большее увеличение налоговых сборов. Это также привело налоговые сборы в схожие позиции с основными партнерами для сравнения в регионе, хотя стоит отметить, что регион ЕЦА является регионом относительно высоких налогов в мировом масштабе.

50. Реформы налоговой политики и администрирования должны фокусироваться на расширении налоговой базы, продвигая более равномерное налогообложение и устранение стимулов для функционирования в неформальном секторе. Дальнейшее повышение сборов (в процентах к ВВП) в нынешних условиях, повлечет за собой издержки для общества, особенно потому, что сборы уже высоки. При сравнении с другими странами с низким уровнем дохода и уровнем дохода ниже среднего в Восточной Европе и Азии, соотношение сборов к ВВП в Кыргызской

Республике одно из самых высоких (Рис. 13). Учитывая масштабность неформального сектора, можно с уверенностью сказать, что налоговое бремя относительно высоко для тех секторов экономики, которые платят налоги. Изменения в политике налогообложения могут привести к более равномерному распределению налогов и устранить нарушения/искажения в системе.

Рисунок 11. Доходы как доля ВВП – 2005 и 2012гг.

(% ВВП)

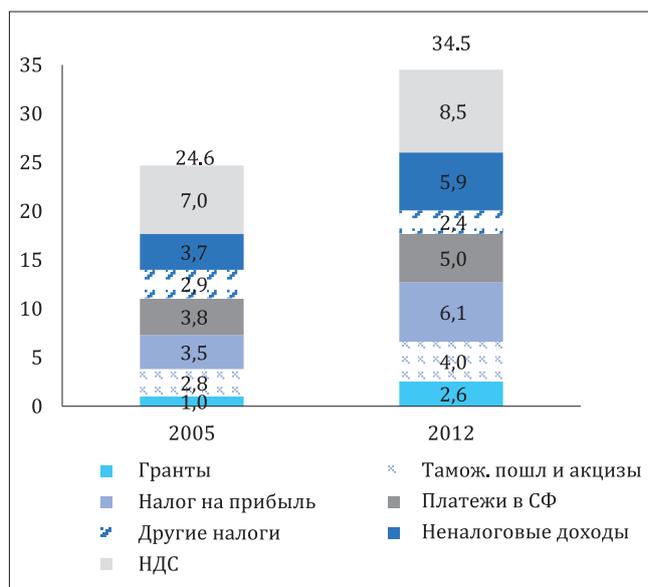
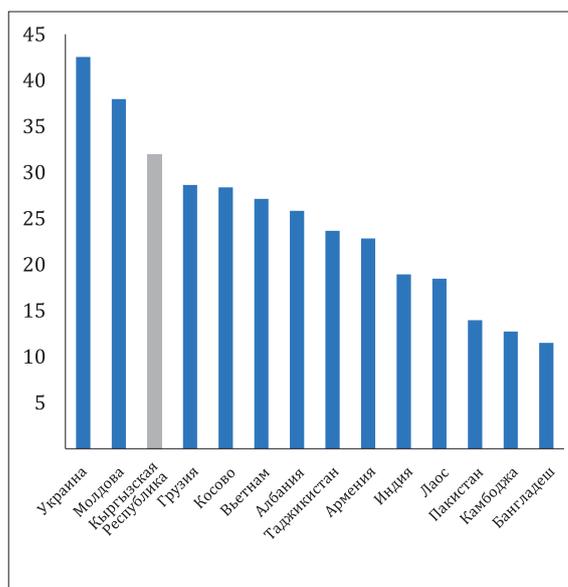


Рисунок 12. Доходы как доля ВВП отдельных стран с низким уровнем дохода и уровнем дохода ниже среднего (%ВВП, 2009-2011гг., средний показатель)



Источник: Министерство финансов Кыргызской Республики.

Налогообложение физических и юридических лиц

51. Более половины улучшенного сбора налогов с 2005 по 2012гг. приходится на налоги на доходы, прибыль и капитальную выручку. Эти налоги выросли ускоренно после 2009г. и достигли 6.2% к ВВП к 2012г., затем снизились до 4.9% к ВВП в 2013г. Два фактора были определяющими в этой динамике: а) увеличение платежей от золоторудного месторождения Кумтор и б) введение упрощенного налогообложения для малых и самозанятых предприятий, нацеленное на содействие формализации (выходу из «тени»)⁹.

52. Подоходный налог, как для юридических, так и для физических лиц, составляет единую ставку - 10%, относительно низкую в международном сравнении¹⁰. Существуют некоторые освобождения от подоходного налога юридических лиц, в частности, для сельскохозяйственных производителей и перерабатывающей промышленности, по оценкам составляющие около четверти ВВП. Кроме того, существует ряд режимов, направленных на упрощение выплаты налогов, для малых предприятий и стимулирование формализации.

53. Упрощенные системы подоходного налога для юридических лиц могут подрывать стимулы для формализации и роста компаний. Упрощенные налоговые режимы имеют свои преимущества, в том числе более низкую стоимость соответствия,

⁹ Подоходный налог для физических и юридических лиц составил 2.3% к ВВП; валовой подоходный налог от Кумтора составил 1.5% к ВВП.

¹⁰ Лишь в нескольких нефтегазовых странах действует ставка подоходного налога ниже 10% (например, Албания, Босния и Герцеговина, Болгария, Македония и Парагвай).

менее частые контакты между предпринимателями и налоговыми инспекторами. (Вставка 3).

Вставка 3. Упрощенные режимы подоходного налога

Упрощенный **налог на основе оборота**, введенный в 2001г. объединил подоходный налог, налог на прибыль, дорожный налог, отчисления в фонд предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и налог с розничных продаж. Бизнес-предприятия и частные предприниматели с оборотом менее 4 млн. сомов могут пользоваться данной схемой. По состоянию на 2009г, ставка налога варьируется от 4 до 6% в зависимости от типа основной деятельности предприятия. Эти ставки относительно высоки и предполагают норму прибыли в пределах 30%, что, по всей вероятности, оптимистично. При более реалистичной оценке – норма прибыли в 10-15%, они будут равняться ставке налога на прибыль в 20-30% (по сравнению с общей ставкой равной 10%), что, наверное, объясняет низкие сборы системы. Сейчас, данная система обеспечивает лишь 0.1% от общего объема налоговых сборов.

Патентная система обязательна для определенного перечня видов деятельности и может применяться на добровольной основе предприятиями, работающими в более, чем 120 отраслях, охватывающих деятельность малого бизнеса в Кыргызской Республике, с оборотом менее 4 млн. сомов. Платежи устанавливаются отдельно для каждого сектора, и в некоторых случаях учитывают размер предприятия. Платежи в рамках патента охватывают подоходный налог для юридических лиц и налог с оборота. Более 50% частных предприятий в Кыргызской Республике в 2008г. применяли патентную систему. В рамках патентной системы не требуется ведения ни какого вида учета.

Налоговый кодекс 2009г. ввел также новую **систему налоговых контрактов**, открытую для всех предприятий в экономике, независимо от их размера. Она требует выплаты фиксированной суммы на основе налогового обязательства (подоходный налог, НДС и налог с продаж) за последние три года, с добавлением 25%. Платеж включает в себя обязательства по налогу на прибыль, а также НДС и налогу с продаж.

Однако, упрощенные системы в Кыргызской Республике, возможно уже устарели или требуют пересмотра механизмов, во избежание рисков для других налогов. В том виде, в котором упрощенные системы функционируют сейчас, они создают стимулы для заниженной отчетности и функционирования в неформальном секторе, что ограничивает дальнейшее развитие фирм. Согласно результатам недавно проведенного исследования Международной Финансовой Корпорации по направлениям реформ в налогообложении малого бизнеса, "... не связанные между собой и невыполняемые требования системы пороговых значений и отсутствие взаимосвязей между разными режимами налогообложения (патентный, упрощенный и контрактный) приводят к чрезмерному или недостаточному налогообложению, нереалистичной отчетности о доходах, стимулирует нарушения и непредставление отчетности, а также представляют собой сильный антистимул для роста и выхода фирм из несложного в соблюдении патентного режима...". Более конкретно, налогообложение распределяется неравномерно – из-за очень высоких пороговых значений, малые предприятия облагаются гораздо более высокими налогами, чем те предприятия, которые близки к пороговому значению, что также является антистимулом для роста формального бизнеса (выше порогового значения). Есть подтверждение того, что достигнув определенного размера, предприятия начинают делиться на несколько фирм, дабы оставаться ниже порогового значения. Кроме того, определение справедливого размера патента практически невозможно, исходя из различий характерных для предприятий. Наблюдаются также административные проблемы, в том числе отсутствие регистрации реализованных патентов.

54. Реформы упрощенных режимов необходимы для устранения стимулов для функционирования в неформальном секторе. Передовая международная практика

предлагает ужесточить патентное налогообложение, типически характерное для микропредприятий. В то же время, малые предприятия должны облагаться налогом на основе оборота, хотя и по меньшей ставке, чем действует сейчас в Кыргызской Республике. В заключение, крупные компании должны пользоваться общим режимом налогообложения, что будет означать отмену налоговых контрактов в случае с Кыргызской Республикой.

55. Бюджет Кыргызской Республики зависит от одного предприятия, которое обеспечивает около 10% от всего объема доходов, что устанавливает риск для бюджетного процесса. Соглашение между золотодобывающим предприятием Кумтор и Кыргызской Республикой от 2009г. предусматривает, что Кумтор будет выплачивать 13% своей валовой выручки в бюджет страны. Хотя эти средства связаны с выручкой, а не прибылью предприятия, в бюджете Кыргызской Республики они отражены в качестве подоходного налога для юридических лиц. Аналогично, недавно был введен налог с валовой выручки для всех золотодобывающих предприятий, взамен налога на прибыль. Новый налог является прогрессирующим, в зависимости от международных цен на золото. Такая схема налогообложения представляет собой баланс между облегчением администрирования, прозрачностью процесса, а также разделением риска между правительством и инвестором. Однако, она не обязательно является оптимальным решением. Согласно результатам проведенного недавно исследования, в соответствии с передовым международным опытом, самым приемлемым методом налогообложения горнодобывающей деятельности, является соблюдение норм общего Кодекса о налоге на прибыли корпораций, совмещенное с умеренными роялти для защиты потока основных доходов в бюджет, даже когда цены низкие, а также налогом на непредвиденные доходы для обеспечения получения дополнительных средств в периоды, когда доходы неожиданно высоки (Вставка 4). В дополнение к подоходному налогу, компании должны выплачивать 2% от своих доходов в фонд технического обслуживания и развития местной инфраструктуры.

56. Проблемы налогообложения лишь усугубляют ограничивающие факторы в развитии горнодобывающей отрасли Кыргызской Республики. Сложная бизнес-среда и проблемы в предоставлении льгот сохраняют налоговую базу на низком уровне. В то время, как Кыргызская Республика имеет значительные запасы золота, геологические работы являются зачастую незавершенными, и необходимы значительные инвестиции для доведения их в состояние экономически ценных резервов. Непрозрачные и неадекватные процедуры по выдаче концессий на геологическую разведку и разработку также останавливают потенциальных инвесторов. Например, лицензия на разведку и разработку золоторудного месторождения Джеруй была выставлена на аукцион со стартовой ценой в 300 млн. долларов США. В то же время, платеж за сохранение лицензии не был рассчитан, останавливая лицензиатов от выплаты этих налогов. В результате, лишь 30% потенциала горнодобывающей отрасли используется и лишь четыре компании функционируют в настоящее время¹¹. Закон о недрах 2012г. и поправки в Налоговый и Земельный Кодексы решили ряд проблемных вопросов, однако, требуются дальнейшие улучшения (в том числе, устранение противоречий в ныне действующем законодательстве), также все еще отсутствуют подзаконные акты и положения о реализации по целому ряду направлений.

¹¹ Кыргызская Республика: Оценка горнодобывающей отрасли; готовится к публикации.

Вставка 4. Налогообложение золоторудного сектора

Большинство стран с крупным горнодобывающим сектором устанавливают для него системы налогообложения, отличающиеся от других секторов экономики. Сторонники специальных режимов обычно обосновывают это общим мнением о том, что страна и ее жители являются собственниками месторождений полезных ископаемых, размера и графика инвестиций, высоких рисков, специфичных для сектора и нестабильности мировых рыночных цен. С другой стороны, экономисты возражают этой позиции, утверждая, что сложности и искажения возникают вследствие отсутствия единого подхода. Введение специальных режимов налогообложения привело к внедрению специальных налоговых инструментов, в том числе:

- **Роялти, которые исторически являются самым распространенным инструментом для налогообложения горнодобывающего сектора и сегодня широко используются.** Данный метод воспринимается, как облегченный с точки зрения администрирования, т.е. налог основан либо на объеме (роялти за единицу продукции) или, еще чаще, на стоимости (роялти на основе стоимости) продукции или экспорта. Они обеспечивают относительно стабильный приток доходов государству, по причине того, что не учитывают прибыль горнодобывающих компаний. В последние годы, ряд стран, в том числе Кыргызская Республика связали роялти с ценами на золото, что может быть использовано в качестве переменной при расчете прибылей компании.
- **Налог на прибыль для юридических лиц основанный на прибылях, и разделяющий риск между инвесторами и правительством.** Помимо отсутствия гарантий стабильных доходов в бюджет, расчет налога на прибыль для юридических лиц может быть сложным в странах со слабым налоговым администрированием и может быть искажен трансфертным ценообразованием.
- **Налог на неожиданно высокие прибыли является налогом на валовую выручку, которая взимается, когда достигается определенное пороговое значение, такое, как установленная определенная мировая рыночная цена.** Ряд стран также применяют прогрессирующее налогообложение, с использованием ступенчатых налоговых ставок, связанных с мировыми рыночными ценами. Налогообложение горнодобывающих компаний в Кыргызской Республике имеет подобные элементы, например, процент от валовой выручки, выплачиваемый в бюджет, зависит от международных цен на золото (за исключением Кумтора).
- **Ряд других налогов и взиманий обеспечивает дополнительные сборы от добывающего сектора.** Сюда входят концессионные выплаты, пошлины на импортируемую технику и оборудование, налоги на добавленную стоимость, налоги на заработную плату и экологические налоги. Некоторые страны сохраняют за собой владение акциями в горнодобывающих компаниях, что обеспечивает им получение дивидендов, в периоды прибыльной деятельности.

Мировой опыт сходится к мнению о том, что сочетание различных налогов, является наиболее оптимальным решением. Аналогично другим секторам экономики, налоговый режим для горнорудного сектора должен предусматривать баланс между справедливым уровнем доходов для государства, а также разумное налоговое бремя, которое способно способно привлекать инвесторов. Налоговый микс, основанный на общем подоходном налогообложении для юридических лиц, но также предусматривающий компоненты умеренных роялти и налогов на неожиданно высокие прибыли, может стать наиболее оптимальным решением.

Однако, получение хороших налоговых сборов требует разумного управления горнорудной отраслью и экономикой, в целом. Хорошее понимание геологической составляющей и потенциала отрасли, может значительно улучшить позиции страны при проведении переговоров. Повышение прозрачности процесса и сокращение уровня личной вовлеченности должностных лиц в принятие решений могут обеспечить дополнительную эффективность. Учитывая долгосрочный характер мероприятий по разведке и разработке, снижение премии за страновой риск может улучшить перспективы для инвестиционных проектов. Это требует сильного государственного администрирования, предсказуемости политики (в том числе налоговой), политической стабильности и хорошей инфраструктуры. При отсутствии таких предпосылок, правительству, возможно, необходимо будет создавать еще более благоприятные условия для потенциальных инвесторов. Затем, через некоторое время, для инвесторов могут быть установлены более жесткие требования, после выравнивания ситуации. Однако, независимо от типа соглашения, не рекомендуется внесение в него изменений в одностороннем порядке.

57. Налогообложение горнорудного сектора чрезмерно политизированный вопрос в Кыргызской Республике. Отсутствие прозрачности в секторе привело к созданию мнения о чрезмерно высоких рентах и коррупции, а также обеспечило

основу для политического популизма. Следовательно, мнение о том, что страна не получает справедливую долю своих природных ресурсов широко распространено, и преобладает мнение о необходимости увеличения потока доходов в бюджет, что может породить негативный эффект для потенциальных инвестиций. Увеличение числа протестов местного населения против ведения разработки месторождений привело к закрытию доступа к месторождениям, на которых велись работы и потере рабочего сезона в последние годы. Вместо снятия определенных интересов, вероятно, самым сильным инструментом, который есть у государства для снижения уровня популистского давления и неудовлетворенности граждан, является справедливое распределение и эффективное использование доходов, которые оно уже получает. Это особенно важно для ресурсной ренты, получаемой от добывающих отраслей, учитывая, что эти отрасли извлекают невозобновляемые ресурсы страны¹².

Налогообложение товаров и услуг

58. Налоги на товары и услуги обеспечивают более половины всех налогов, собираемых в бюджет Кыргызской Республики. Кыргызская Республика получила 12.4% ВВП в виде налогов на потребление товаров и услуг в 2008г., однако это соотношение снизилось до 9.1% к ВВП в 2010г., после введения изменений в налоговую политику и влияния политических потрясений 2010г. на экономическую деятельность. С тех пор соотношение восстановилось до 11%, включая налог с продаж (с оборота), введенный в 2010г., и достигло 14% в 2013г.

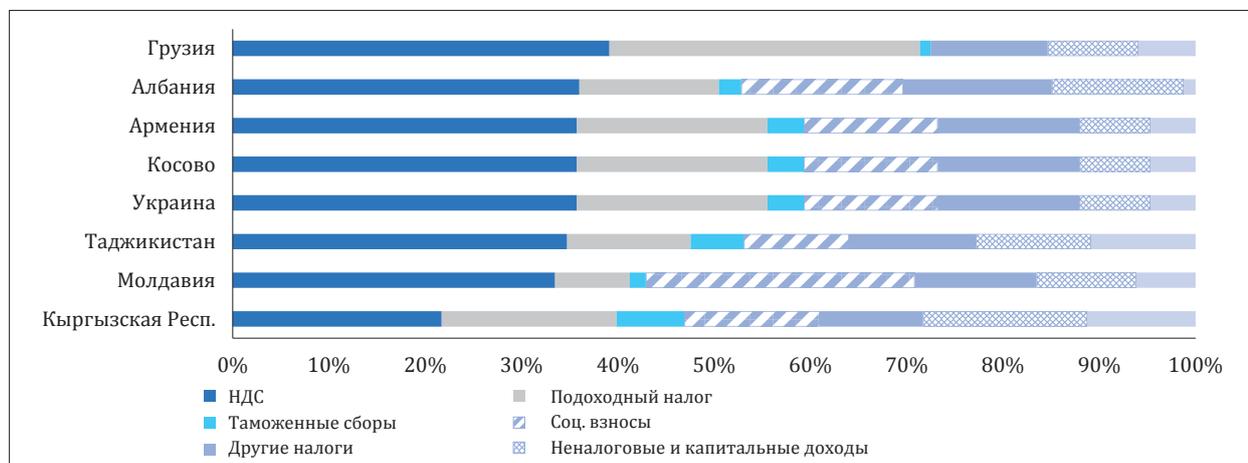
59. Потребление облагается налогом по единой ставке налога на добавленную стоимость (НДС), который был снижен с 20% до 12% в 2009г. Так же как и соседний Казахстан (который может позволить себе такие низкие ставки НДС, благодаря значительным потокам других поступлений), Кыргызская Республика имеет низкую ставку НДС -12% - по международным меркам. Отсутствуют преференции, т.е. снижены ставки НДС для определенных товаров и услуг, однако, список освобождений от НДС обширный и включает отрасли коммунальных услуг, сельского хозяйства, медицины и строительства жилых домов. Более того, пороговое значение для обязательной регистрации НДС составляет 4 млн. сомов (или 85 000 долларов США) и считается высоким до сих пор. В итоге, сбор НДС на импорт, растаможенный по упрощенным режимам (см. раздел по таможене ниже) учитывается, как таможенный сбор. Несмотря на это, сбор НДС лишь незначительно ниже, чем в странах ЕЦА с более высокими процентами сбора (Рисунок 13). Высокая собираемость НДС может также отражать проблемы с механизмом возмещения НДС. Вариантами реформ могут быть: дальнейшее сокращение освобождений или повышение ставки НДС. Введение преференций в ставке НДС может помочь в сохранении задач социальной политики, однако, эта мера потребует балансирования в ответ на все более усложняющуюся систему.

60. Все сделки в Кыргызской Республике облагаются налогом с продаж. Предприятия, которые обязаны платить НДС, должны облагаться налогом с продаж в размере 1.5% для коммерческой деятельности и 2.5% для иных видов деятельности. Такие налоги не типичны для других стран региона. Для предприятий, которые не входят в систему НДС, эти ставки повышаются на 1%, 2.5% и 3.5%, соответственно. Даже с такими низкими ставками, из-за своей каскадности, налог с продаж представляет собой существенное бремя для бизнеса Кыргызской Республики. Объем собранного

¹² Если ресурсные ренты не реинвестируются в иную форму благосостояния (физический, человеческий или социальный капитал), то страна не создает сбережений, что ведет к потере чистого благосостояния.

налога с продаж обеспечил 1.9% от общего вклада налоговых сборов в ВВП в 2013г. Из-за искажений и препятствий, создаваемых налогом с продаж, Правительством КР рассматриваются альтернативы по его постепенной отмене.

Рисунок 13. Сборы, как доля ВВП в странах с низким уровнем дохода и уровнем дохода, ниже среднего (регион ЕЦА)
(Доля суммарных сборов, %, средний показатель, 2009-2011гг.)



Источники: Министерство финансов Кыргызской Республики, Отчеты МВФ, Статья IV.

61. Согласно наблюдениям, акцизное налогообложение используется не в полной мере и могло бы обеспечивать намного больше поступлений в бюджет. В 2013г. Кыргызская Республика получила 1.2% к ВВП в форме акцизного налога, отражая, как низкие ставки, так и малый перечень товаров (например, автомобили не облагаются акцизом в Кыргызской Республике). В среднем, страны ЕЦА собирают около 3% к ВВП в форме акциза, хотя в соседних странах сборы акцизного налога ниже. В дополнение к высоким сборам, акцизный налог на табачную и алкогольную продукцию поможет также сократить потребление этих видов товаров, обеспечив позитивный вклад на результаты системы здравоохранения (см. Аналитическую справку по здравоохранению для получения более подробной информации). Повышение акцизов необходимо рассматривать в региональном разрезе, в целях предупреждения контрабанды товаров через хрупкие границы в регионе.

62. Несмотря на довольно низкие тарифы, сбор таможенных пошлин в Кыргызской Республике продолжает оставаться высоким. Таможенные сборы составили 3.4% к ВВП в 2013г., по сравнению с 2% к ВВП в 2010г., что выше среднего для ЕЦА показателя в 1.5% к ВВП. Однако, сравнение усложняется преобладанием упрощенных таможенных процедур в Кыргызской Республике, устанавливающих единый платеж вместо таможенного сбора и НДС. Увеличение таможенных сборов в последние годы обусловлено фрагментарными факторами, такими, как реэкспорт российского бензина в Таджикистан в 2012г., но также и более системными реформами, в том числе переход от пошлин, основанных на весе к пошлинам на основе стоимости определенной категории товаров, а также повышение пошлин за килограмм для других товаров. Практика расчета пошлин на основе веса продолжает применяться довольно часто.

63. Бремя таможенных тарифов для формального бизнеса может фактически быть относительно высоким, усугубляющимся неэффективной инфраструктурой содействия торговле. Кыргызская Республика, практически, применяет двойной режим для таможенной очистки товаров. Упрощенный таможенный режим применяется лишь к индивидуальным предпринимателям, хотя есть доказательства

того, что компании находят возможности и широко используют эту систему (около 70% всех таможенных сборов) поступают только от одного вида таможенных пошлин. Применяемая взвешенная ставка тарифа в Кыргызской Республике рассчитана с использованием данных о торговле, предоставленных торговыми партнерами Кыргызской Республики (так называемой «зеркальной статистики»), и составляет около 10%, тогда как по данным правительственных ведомств, применяемый взвешенный тариф составляет около 2.4%. Интервью с бизнесом подтвердили, что режим налогообложения импорта усложнен (в том числе требование к чрезмерному количеству документов) и дорогостоящий. Он вынуждает компании искать другие выходы и применять упрощенную систему. Это также обуславливает возникновение проблем со сбором других видов налогов, в том числе НДС и подоходного налога, т.к. бизнес не может требовать возмещения НДС или вычитать расходы при расчете прибыли. Все эти проблемы стимулируют экономическую деятельность в неформальном секторе. С точки зрения привлечения инвестиций, возможно, необходимо снизить некоторые тарифы и снять бремя таможенных процедур с предпринимателей. Проведенное недавно исследование показало, что экономический эффект мер по содействию торговле значителен; Правительству КР, возможно, следует рекомендовать сконцентрировать внимание на этих мерах (см. Раздел по налоговому администрированию)¹³.

Социальные взносы

64. Несмотря на низкую ставку подоходного налога, высокие взносы на социальное страхование продолжают создавать большое бремя для работающих граждан.

Взносы в социальный фонд осуществляются работающими в формальном секторе, в размере 27.5% от заработной платы. В результате, суммарный подоходный налог для работающих составляет 32.5% от валового дохода (взносы в социальный фонд и подоходный налог для физических лиц). В то время, как социальные взносы не являются чрезмерно высокими по сравнению с другими странами ЕЦА, они все же высоки по сравнению с низкодоходными странами региона. Социальный взнос разделяется между сотрудниками, выплачиваемыми 10% и работодателями (остальные 17.5%). Преобладающая сумма средств, 25% валового дохода, направляется на пенсионное страхование работников. Данная ставка высока по сравнению со средней ставкой для региона ЕЦА (около 22%), а также средним показателем для стран с низким уровнем дохода. Оставшиеся 2.5% направляются на медицинское страхование, ставка которого невысока при проведении анализа в международном масштабе.

65. Тяжелое налоговое бремя стимулирует предприятия функционировать в неформальном секторе и альтернативы для его сокращения должны быть тщательно изучены. Размер пенсионных выплат небольшой и взаимосвязи между взносами и получаемыми пенсиями слабые (см. Аналитическую справку по пенсиям для получения более подробной информации). Доступ к медицинскому страхованию относительно легко получить, в то время, как качество услуг низкое, а размеры наличных платежей высоки (см. Аналитическую справку по здравоохранению для получения более подробной информации). Эти факторы сокращают инициативы для

¹³ См. например, отчет Всемирного экономического форума: «Глобальный отчет по содействию торговле - 2012», который рассматривает меры, предпринятые в Коста-Рике для улучшения торговой среды, их эффект. В отчете также представлены выводы из отчета ОЭСР, который рассчитал, что сокращение расходов, связанных с торговлей, составило бы 10%, а в развивающихся странах, при условии внедрения Рекомендаций ВТО по содействию торговле, такое снижение могло бы иметь намного больший объем в развивающихся странах.

передачи средств в систему социального страхования и стимулируют неформальную работу. В заключение, недостатки администрирования налоговых и социальных платежей способствуют этому. Сочетание мер по обеспечению соблюдения требований и улучшению услуг для граждан из средств социального страхования (в том числе, улучшение взаимосвязей между взносами и повышением качества медицинских услуг) может открыть возможности для уменьшения размера социальных взносов.

Налоговое администрирование

66. Относительно сложное налоговое администрирование создает значительное бремя для формального бизнеса в Кыргызской Республике. Налоговые требования явились седьмым основным барьером для ведения бизнеса в Кыргызской Республике в 2013г., сразу после налоговых ставок (Всемирный экономический форум, 2013г.). В то же время, этот же источник поставил Кыргызскую Республику на 131-е место (из 148 стран) за индикатор “бремя таможенных процедур”. Причиной тому – относительно сложные для выполнения процедуры, ставящие формальный сектор в невыгодное положение, таким образом, бизнес предпочитает оставаться в неформальной экономике. Как следствие, налоговая база остается относительно узкой, с небольшой долей формальной экономики, обеспечивающей вклад в доходы государства. Согласно индикатору Doing Business в 2014г., бизнес должен выплачивать налоги 51 раз в году, тогда как средний показатель для региона ЕЦА – всего 26 раз в год.

67. Бремя соблюдения налоговых требований могло бы сократиться посредством реформирования налогового администрирования. Полное развертывание системы электронной налоговой отчетности могло бы значительно улучшить налоговое администрирование, а также позволить компаниям представлять налоговую отчетность на ежеквартальной, нежели, чем ежемесячной основе¹⁴. Для повышения вероятности успеха таких реформ, процесс должен быть простым. Синергизм мог бы быть потенциально достигнут между выплатой подоходного налога физическими лицами и социальных взносов (например, через приведение определения доходов к единой форме), однако, процесс требует тщательного отслеживания, с учетом потенциала привлекаемых ведомств. Кроме того, полноценное внедрение единого окна для работы с таможенной, также улучшит налоговое администрирование.

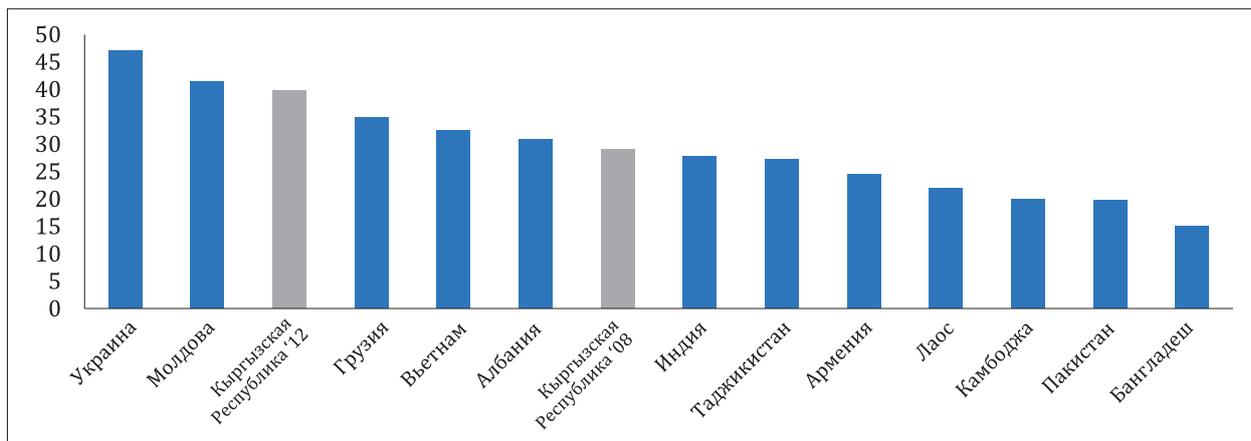
6. Государственные расходы, уровни и эффективность

68. Фрагментарное реагирование на различные шоки привело к резкому увеличению расходов за последние пять лет. Составив 40% к ВВП в 2012г. и 37.4 в 2013г., соотношение расходов к ВВП в Кыргызской Республике – высокое. Шоки за последние 4 года нарушили фискальное пространство, которое было создано в середине 2000-х годов. В то время, как некоторые страны с низким уровнем дохода и уровнем дохода ниже среднего в регионе ЕЦА (за исключением Таджикистана) сократили расходы после программы фискального стимулирования, принятые в ходе глобального финансового кризиса, расходы в Кыргызской Республике продолжили расти (Рисунок 14), с включением в текущие расходы единовременных стимулов¹⁵.

14 Например, Азербайджан представил бухгалтерское программное обеспечение помогающее с расчетами налоговых платежей.

15 В то время, как фискальное стимулирование считалось необходимой мерой, ее эффективность была разной. Уровни текущих затрат оставались высокими, в то время, как уровень бедности вырос.

Рисунок 14. Расходы, как доля ВВП в некоторых странах с низким уровнем дохода, и уровнем дохода ниже среднего (% ВВП)

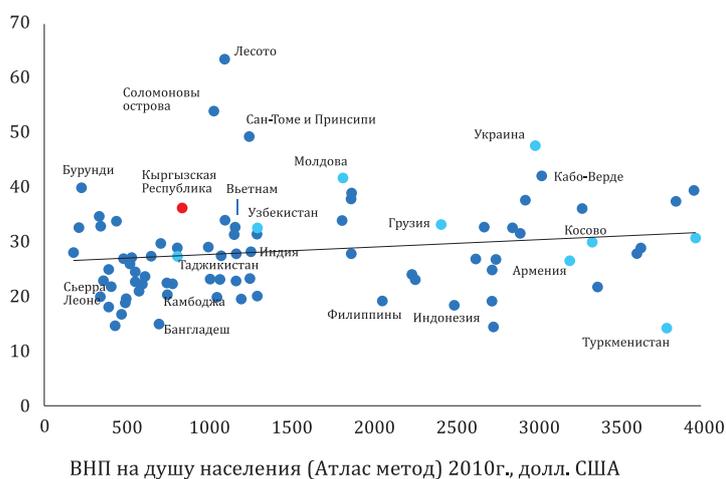


Источники: Отчеты персонала МВФ; с применением среднего соотношения расходов к ВВП за 2009-2011гг.

Вставка 5: Опыт стран: рост и государственные расходы

Поддержание высокого уровня расходов, в пропорции к ВВП, не является общей практикой в странах с высокими темпами роста. Отчет Комиссии по экономическому росту-2008 определяет 13 стран, которые удерживали высокие темпы роста (годовой уровень ВВП составил 7% в течение 25 лет и более) в послевоенный период. В числе этих стран, лишь небольшие страны (Ботсвана, Мальта и Оман) имеют уровень расходов, превышающий 40% к ВВП с 1980г. и, возможно, отражают высокие фиксированные и неделимые расходы на предоставление государственных услуг относительно небольшой численности населения (как минимум 1.5 млн.). Отмечается, что в странах, которые довольно быстро перешли к высокому уровню доходности (Гонконг, Япония, Корея, Мальта, Сингапур и Тайвань) уровень расходов намного ниже (за исключением Мальты). За последние тридцать лет, «Азиатские тигры» направили от 20 до 30% к ВВП на государственные услуги и капитальные затраты.

Государственные расходы стран с низким уровнем дохода и уровнем дохода ниже среднего (в процентах, соотношение общих государственных расходов к ВВП)



Источник: World Development Indicators, IMF Government Financial Statistics, and ECA regional database. Консолидированные расходы правительства усреднены за три года (2009-2011), чтобы сгладить присутствие разовых расходов.

69. Состав расходов, однако, не содействует экономическому росту. Несмотря на то, что общий уровень расходов высок, целый ряд секторов не получает достаточного финансирования. Годами не финансирувавшиеся расходы на техническое обслуживание инфраструктуры создали огромный пробел по техническому обслуживанию и привели

к устареванию инфраструктуры во многих секторах. Сегодня, Правительством КР принимаются меры по решению этих проблем. Например, по качеству снабжения электричеством, страна занимает 122-е место (среди 148 стран) в Отчете о глобальной конкурентоспособности за 2013-2014гг. Инвестиции в современное оборудование могли бы улучшить качество услуг и генерировать экономию средств в долгосрочной перспективе, однако, они требуют значительных расходов в краткосрочном периоде, как отмечено в разделах по здравоохранению и энергетике программного обзора государственных расходов. В то же время, затраты на заработную плату и социальные трансферты выше средних региональных показателей, при этом уровень бедности вырос в период с 2008 по 2012гг.

Функциональная классификация

70. Социальная защита и социальная помощь составляют около половины всего объема увеличения расходов с 2008г. В постконфликтный период, значительные объемы помощи были выделены пострадавшим домохозяйствам и предприятиям¹⁶. Некоторые из этих выгод, изначально запланированные в качестве единоразовых платежей, стали постоянными статьями бюджета. В то же время, прежние льготы были монетизированы, категориальные льготы увеличились, дополнительная помощь была выделена определенным группам, пострадавшим от повышения тарифов на электричество (2009г.) и наблюдалось резкое увеличение расходов, связанных с пенсиями в связи с досрочным выходом на пенсию. Все эти события обеспечили увеличение расходов на Социальный фонд с 5.0% в 2008г. до 9.5% к ВВП в 2012 и 2013гг. Если прибавить к ним базовые пенсии и трансферты из республиканского бюджета, общая доля расходов на социальную защиту и помощь составит 11.4% к ВВП¹⁷.

71. Расходы бюджета на экономические вопросы продолжали расти в последние несколько лет, после запуска ряда инфраструктурных проектов, в основном финансируемых из внешних источников. Это привело к тому, что расходы на экономическую деятельность составили 7.7% к ВВП в 2012г. и 7% в 2013г., что значительно выше среднего показателя для стран ЕЦА - 5% к ВВП. В то же время, учитывая большой разрыв на потребности на инфраструктуру, стране необходимо продолжать инвестировать значительные объемы средств в это направление, при этом распределяя достаточно средств на техническое обслуживание имеющихся капитальных активов.

72. Расходы на здравоохранение увеличились в значительной степени, и преобладающая часть этих расходов приходится на заработную плату. Расходы на здравоохранение выросли почти на 1.4 процентных пункта ВВП с 2008 по 2012гг. – самое большое увеличение бюджета здравоохранения в регионе ЕЦА. Даже с увеличением, расходы на здравоохранение в Кыргызской Республике, на уровне 4% к ВВП, остаются ниже среднего показателя по региону.

73. Бюджет на образование был значительно увеличен в последние несколько лет и на сегодняшний день является одним из самых высоких в ЕЦА и мировом масштабе. Расходы увеличились на 1.9 процентных пункта ВВП в то время, когда большинство стран ЕЦА фактически сокращали расходы¹⁸. Аналогично с сектором

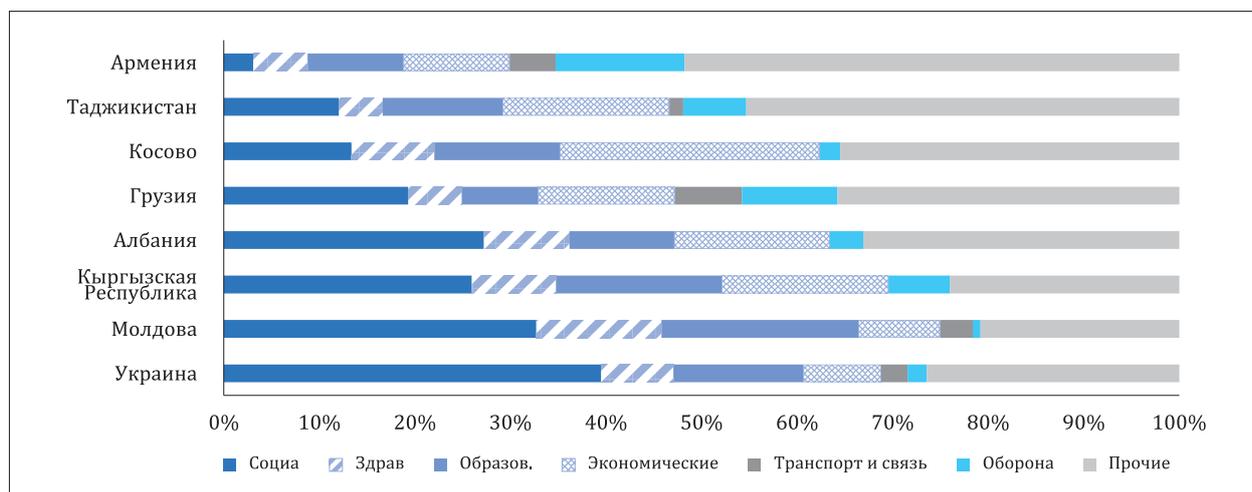
16 Правительство КР выделило 1 млн. сом (эквивалент 20,000 долларов США) в качестве единоразовой помощи семьям, члены которых погибли во время событий и ввели дополнительные ежемесячные платежи тем семьям, которые были подвержены насилию, напр., если члены семьи стали инвалидами в результате насилия.

17 Базовые пенсии прежде финансировались через Социальный фонд.

18 Расходы повысились с 5.1% к ВВП в 2008г. до 7.0% к ВВП в 2012г.

здравоохранения, преобладающая часть увеличения бюджета приходится на заработную плату, в то время как, после недавнего увеличения, Кыргызская Республика стала «чемпионом» в ЕЦА в части расходов на образование. Составив в среднем 6-7% к ВВП за последние несколько лет, расходы на образование в Кыргызской Республике значительно выше среднего показателя в ЕЦА на уровне 4-5% к ВВП (Рис. 15).

Рисунок 15. Функциональная классификация расходов в странах ЕЦА с низким уровнем дохода и уровнем дохода ниже среднего (доля общих затрат)



Источник: Фискальная база данных ЕЦА, средние показатели расходов за 2009-2011гг.

Экономическая классификация

74. Заработная плата в государственном секторе выросла с 6.5% к ВВП в 2008г. до 8.7% в 2012г, составив почти треть увеличения расходов (Рис. 16 и 17)¹⁹. Если включить сюда специальные средства использованные на заработную плату и расходы на здравоохранение, заработная плата в государственном секторе составит 12% к ВВП. Повышение заработной платы происходит фрагментарно, с незначительными или вообще никакими инфляционными корректировками. К примеру, замораживание заработной платы в 2013г. сократило объем средств, выделяемых на заработную плату до 7.9%; хотя это и помогло сократить дефицит, низка вероятность того, что такой подход станет устойчивой политикой в будущем. Сравнение с другими странами ЕЦА и ОЭСР подтверждает, что увеличение фонда заработной платы происходит не за счет новых наймов, а в результате повышения. Номинальная заработная плата на государственной службе, однако, продолжает оставаться относительно низкой. Стратегия реформ должна будет обеспечить высокий и стабильный уровень заработных плат в условиях стесненного объема финансирования.

75. Предоставляемые в отчетах расходы на товары и услуги очень высокие – на уровне 9% к ВВП, самые высокие в регионе ЕЦА. Эта статья всегда характеризовалась большими расходами с 2006г., прежде она составляла около 6% к ВВП, что соотносится со средним показателем для ЕЦА. Однако, целый ряд вопросов, связанных с классификацией, усложняет процесс сравнения. Например, капитальный ремонт включен в категорию расходов на товары и услуги, тогда, как часть этих расходов, вероятно, должна подпадать под капитальные затраты. Кроме того, данная категория также включает в себя закупку медицинских услуг в соответствии с

¹⁹ Часть фонда заработной платы медицинских работников включена в статью бюджета: товары и услуги, что еще больше увеличивает его.

Обзор государственных расходов

моделью финансирования основанной на результатах, и широко применяется для финансирования заработной платы медицинских сотрудников. Корректировки по данным статьям снижают сумму, фактически израсходованную на товары и услуги. Учитывая низкое качество услуг, вероятно, требуются улучшения в практике проведения закупок.

Рисунок 16. Расходы (постоянные цены 2000г.) 2008-2012гг.
(млн.сом, цены 2000г.)

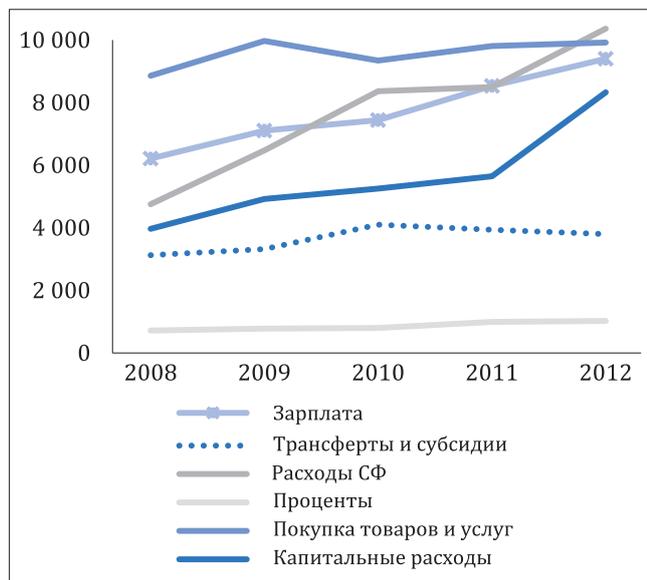


Рисунок 17. Расходы, как доля ВВП: 2008- 2012гг.
(% ВВП)



Источник: Министерство финансов Кыргызской Республики.

76. В среднесрочной перспективе, без проведения реформ, станет крайне сложно управлять расходами на выплату пенсий. В 2011г. половина расходов Социального фонда была направлена на выплату пенсий, при включении сюда государственных расходов на пенсии, общие расходы на пенсии составили 8.2% к ВВП. В то время, как текущие затраты не являются чрезмерно высокими, исходя из широкого охвата системы, эта цифра характеризуется тенденцией к повышению. Доля государства в пенсионной компенсации также выросла с 5% в 2007г. до 17% в 2011г., из-за изменений в финансировании пенсий. Этот фактор, в сочетании с сокращающимся процентом замены, означает, что расходы на выплату пенсий могут составить около 10% к ВВП через 15 лет.

77. Капитальные расходы лишь недавно достигли уровня, наблюдаемого в других странах региона ЕЦА (Рис. 19). Составляя 5.9% к ВВП в последние четыре года, капитальные затраты выше уровня, отмечавшегося прежде (4.5% к ВВП в 2005-2009гг.), однако, этот показатель относительно ниже, чем в странах Азии с высокими темпами роста, где в среднем он составил около 5-7%, или выше, в течение более длительного периода – Китай, Вьетнам и Таиланд²⁰. Более того, капитальные затраты, зачастую, становятся первой статьёй, которая подвергается секвестрованию, в периоды низкой доходности. Будучи страной с низким уровнем дохода, Кыргызская Республика характеризуется целым рядом разрывов в финансировании инфраструктуры, что усугубляется потрясениями 2010г., а также непрерывными сокращениями капитальных затрат и затягиванием с их финансированием. Программа государственных инвестиций (ПГИ) охватывает преобладающую часть капитальных затрат, хотя неясно, какие статьи охватываются.

²⁰ Комиссия по экономическому росту (2008) определяет инвестиции в общественную инфраструктуру в качестве важного компонента экономик с высокими темпами роста (стр.35).

Рисунок 18. Капитальные затраты в странах ЕЦА с низким уровнем дохода и уровнем дохода ниже среднего (% ВВП)

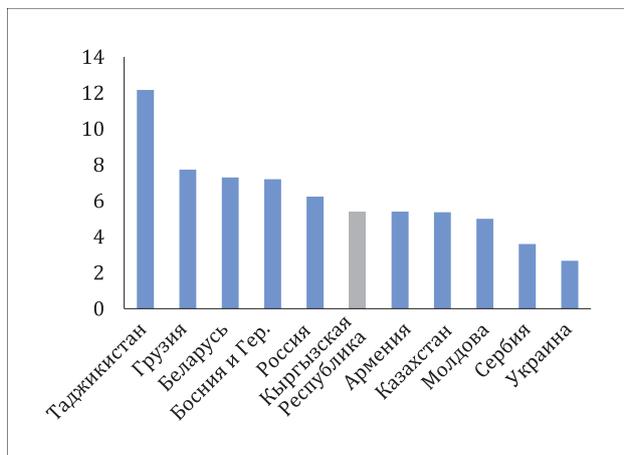
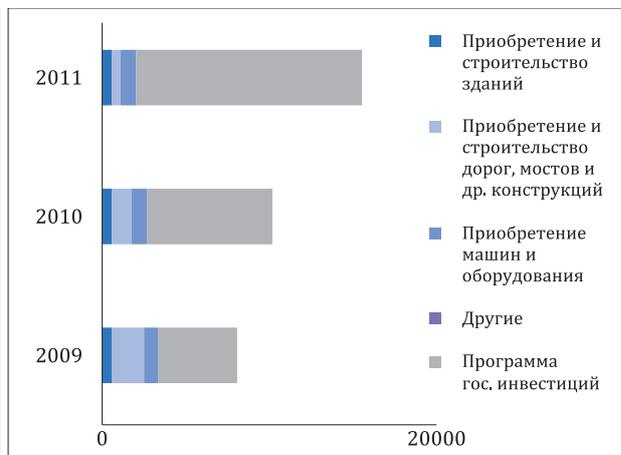


Рисунок 19. Деагрегированные капитальные расходы в Кыргызской Республике (млн. сом - цены 2011г.)

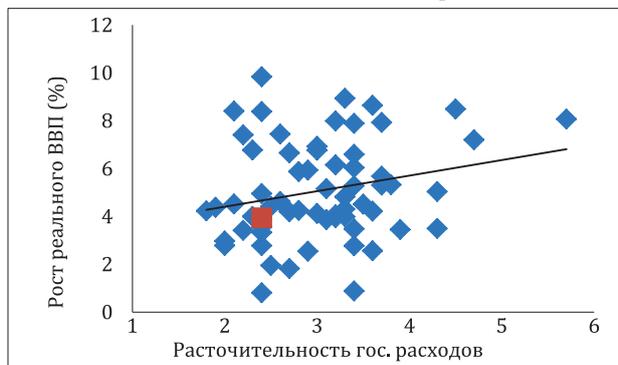


Источники: Министерство финансов Кыргызской Республики и Отчеты сотрудников МВФ.

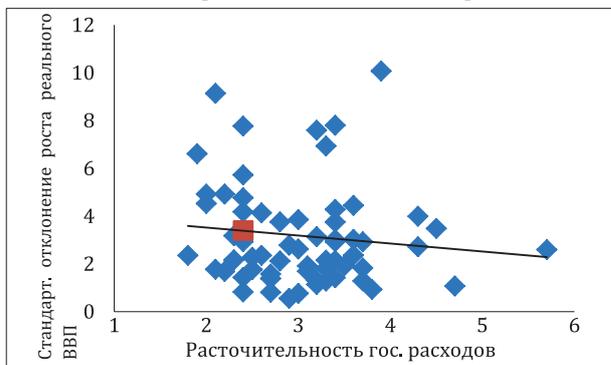
Кыргызская Республика классифицирует ПГИ, как текущие затраты и включает их в бюджет одной строкой, вместо предоставления разбивки по проектам (Рис. 20). Согласно Аналитической справке по управлению государственными инвестициями (УГИ) примерно 15% ПГИ являются текущими затратами (напр. развитие потенциала). Вдобавок, внутренние капитальные затраты снизились до менее 3% в 2012г, с почти 11% в 2007г.

Рисунок 20. Индикаторы бесхозяйственности государственных расходов в отдельных секторах экономики (в %)

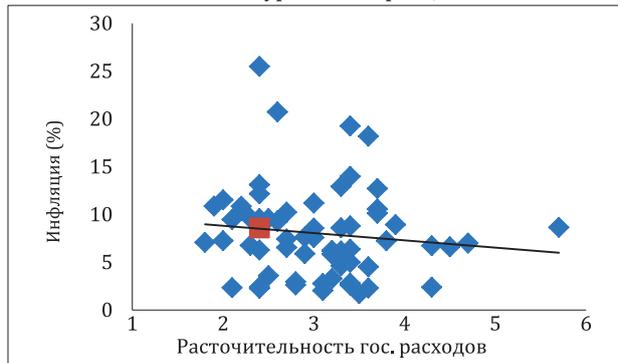
Страны с неэффективными государственными расходами имеют тенденцию к низким темпам роста ВВП ...



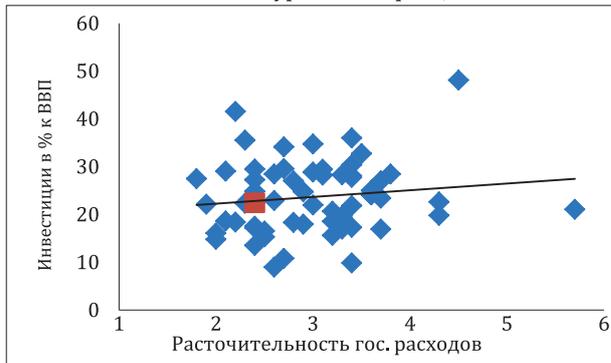
... более широкие колебания темпов роста ...



... Высокий уровень инфляции ...



... и низкий уровень инфляций



Источники: Расчеты сотрудников на основе данных WDI и WEF GCR.

Примечание: Бесхозяйственность государственных расходов варьируется от 1 (бесхозяйственно) до 6 (высокая эффективность).

78. Сильная система УГИ могла бы помочь Кыргызской Республике обеспечить эффективное расходование капитальных затрат, а также приоритизацию, особенно, в условиях ограниченности ресурсов. Ответственность за управление ПГИ возложена на три ведомства, что усложняет управление государственными инвестициями. Аналитическая справка по ПГИ определила, что ПГИ не хватает тщательной приоритизации проектов; мониторинг слабый; данные по оценкам и анализу ограничены; взаимосвязи между стратегиями практически отсутствуют.

79. Уточнение ролей и обязанностей, и ускорение реализации базы данных проектов - два направления, которые должны в значительной мере повысить эффективность государственных инвестиций. Другими возможными направлениями, которые Кыргызская Республика могла бы рассмотреть, являются: укрепление системы государственных закупок, тренинги по оцениванию проектов, управление и реализация проектов, сбор данных по реализуемым в настоящее время проектам, в том числе физический и финансовый прогресс реализации проектов. Международные партнеры должны сыграть роль в усилении УГИ в Кыргызской Республике, обеспечивая непосредственное участие местных сотрудников в разработке дизайна, оценке и реализации проектов.

Эффективность фискальной политики

80. В то время, как дискуссия о размерах государственного сектора может не дойти до логического завершения, присутствует относительно устойчивая связь между эффективностью фискальной политики и экономическими результатами. Простые корреляции со странами с низким уровнем дохода и уровнем дохода ниже среднего, без подтверждения причинно-следственных связей, показывают взаимосвязь между “бесхозяйственностью государственных расходов” с одной стороны и ростом ВВП и его колебаниями, с другой. Менее сильные связи присутствуют также между “бесхозяйственностью государственных расходов”, инфляцией и инвестициями (Рис. 21-23). Кыргызская Республика укладывается в эту схему, с низкой эффективностью расходов, умеренным и колеблющимся ростом, высокой инфляцией и малыми объемами инвестиций.

81. Кыргызская Республика имеет большой государственный сектор с низким уровнем операционной эффективности. Составной индекс включает в себя изменения в секторе образования, здравоохранения и организациях, и располагает Кыргызскую Республику в нижней части группы с низким уровнем дохода или уровнем дохода ниже среднего и партнеров в ЕЦА (Таблица 4).

82. Одним из основных выводов ОПГР КР является то, что меры социальной защиты должны быть более адресными и охватывать малообеспеченные группы. Кыргызская Республика имеет множественные категориальные льготы «основанные на правах» по различным критериям, и необязательно связанные с уровнем бедности. Всемирный банк поддержал Правительство КР через Операцию по поддержке экономического восстановления (ERSO) с целью снижения числа этих льгот с 35 до 25, однако, прогресс затормозился. Есть лишь одна льгота/пособие целенаправленно выделяемая бедным семьям, и на нее приходится самая малая доля социальных пособий. Сокращение расходов на компенсации, основанные на правах, и перенос некоторых сбережений на поддержку бедных может помочь консолидировать расходы с одновременным улучшением результатов по борьбе с бедностью.

Таблица 4. Измерение эффективности результатов работы правительства (Рейтинг)

Образование	Здравоохранение	Инфраструктура	Институты	Общий показатель
Страна	Страна	Страна	Страна	Страна
1. Украина	1. Чехия	1. Словения	Руанда	1. Словения
2. Словения	2. Словения	2. Малайзия	Эстония	2. Эстония
3. Малайзия	3. Эстония	3. Хорватия	Малайзия	3. Малайзия
4. Польша	4. Словакия	4. Турция	Бутан	4. Турция
5. Словакия	5. Польша	5. Эстония	Марокко	5. Хорватия
...
45. Непал	35. Казахстан	64. Лесото	Эль Сальвадор	55. Сенегал
46. Уганда	36. Марокко	65. Либерия	Парагвай	56. Танзания
47. Кырг. Респ.	37. Кырг. Респ.	66. Кырг. Респ.	Кырг. Респ.	57. Кырг. Респ.
48. Азербайджан	38. Индонезия	67. Пакистан	Мали	58. Вост. Тимор
49. Боливия	39. Монголия	68. Танзания	Йемен	59. Кения
...
79. Ангола	79. Лесото	79. Ангола	Гвинея	79. Чад
80. Чад	80. Сьерра-Леоне	80. Мадагаскар	Чад	80. Ангола

Источник: Расчеты сотрудников на основе данных от WDI, WEF, и DB.

83. Результаты по образованию низкие и общее восприятие сектора образования плохое. В то время, как доступ считается относительно широким, а расходы очень высоки (хотя и со значительными вариациями), кыргызстанские учащиеся демонстрируют очень низкие результаты в международной оценке успеваемости, а бизнес крайне низко оценивает качество выпускников. Более 80% 15-летних жителей Кыргызской Республики показали результат ниже уровня 2 при проведении теста на чтение в Программе международной оценки успеваемости (PISA), т.е. практически попали в категорию безграмотных. Кроме того, Кыргызская Республика занимает 113-е место (среди 148 стран) по индикатору качества начального образования в 2013-2014гг. (Отчет о глобальной конкурентоспособности WEF).

84. Охват услуг здравоохранения удовлетворительный, но уровень неудовлетворенности качеством здравоохранения высокий. Продолжительность жизни, в целом, выше, чем в странах с аналогичным уровнем дохода (относительно высокий рейтинг в Таблице 4), хотя они еще отстают от более продвинутых переходных экономик. Увеличение бюджета в последние годы не привело к улучшению результатов.

85. Государственный сектор Кыргызской Республики не обеспечен качественной инфраструктурой. Расходы на инфраструктуру выросли в последние годы. Все же, как следствие недостаточного инвестирования, целый ряд секторов работает на устаревшей инфраструктуре. Кыргызская Республика занимает 108-е место (среди 148 стран) по индикатору качества инфраструктуры в 2013-2014гг. согласно Отчету о глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума, а качество дорог и электрических сетей занимает 133-е и 122-е места, соответственно. Как показывает ОПГР КР в секторе энергетики, низкие тарифы ограничивают способность энергокомпаний инвестировать в инфраструктуру, что ведет к увеличению числа перебоев в поставках.

86. Показатели работы ведомств – самая слабая взаимосвязь в Кыргызской Республике. Самым большим препятствием для экономической деятельности в Кыргызской Республике (по мнению бизнеса) является неэффективное

Обзор государственных расходов

функционирование ведомств. Коррупция, нестабильное Правительство КР, политическая нестабильность и неэффективная бюрократия государства – это четыре из пяти самых проблемных факторов для ведения бизнеса в Кыргызской Республике (согласно Отчету о глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума 2013-2014гг.). Обнадеживающим фактором является то, что хотя страна имеет низкие показатели по основным индикаторам государственного управления, она все же демонстрирует умеренные, но продолжающиеся улучшения по нескольким индикаторам в рамках Всемирных индикаторов государственного управления, в том числе гласность и подотчетность, верховенство закона и контроль коррупции.

7. Устойчивость государственного долга

87. Риски, связанные с устойчивостью государственного долга умеренные, однако они в значительной степени зависят от продолжения фискальной консолидации, а также «льготности» в новых заимствованиях. Государственный долг составил чуть более 50% к ВВП в конце 2012г. Преобладающая часть долга заимствована на льготных условиях, и текущая величина составляет около 37% к ВВП. В рамках исходного сценария (сильного роста и фискальной консолидации), государственный долг, по прогнозам сократится до 45% к ВВП к 2018г. Однако, продолжение текущей фискальной политики приводит в результате к неустойчивой динамике государственного долга.

88. Увеличение расходов негативно отразилось на индикаторах долга. Соотношение государственного долга к ВВП составляло более 100% в 2000-2003гг. Сочетание усовершенствованного сбора доходов, благоприятное изменение обменного курса и списание долга в результате переговоров Парижского клуба в 2005г. помогло сократить этот уровень до 48% в 2008г. Однако, увеличение расходов и коллапс роста увеличили сумму государственного долга до почти 60% к ВВП в 2010г. (Рис. 21). Некоторое восстановление производства и списание долга стабилизировали соотношение государственного долга к ВВП до 50% к ВВП, в последние годы.

Рисунок 21. Государственный долг к ВВП и индикаторы обслуживания долга, 2000-2012гг.
(% соотношения ВВП к сумме обслуживания долга)

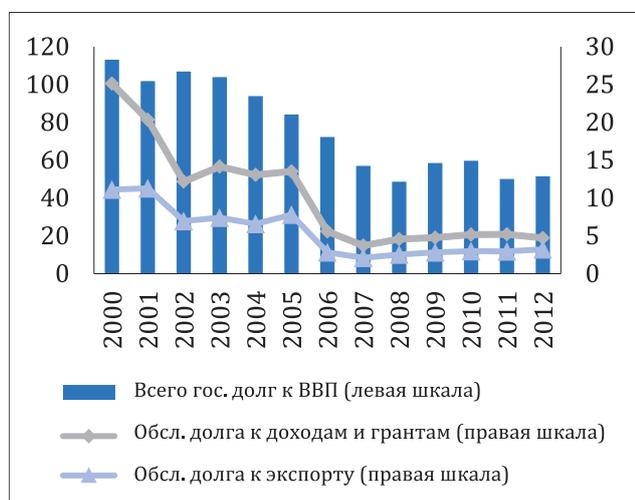
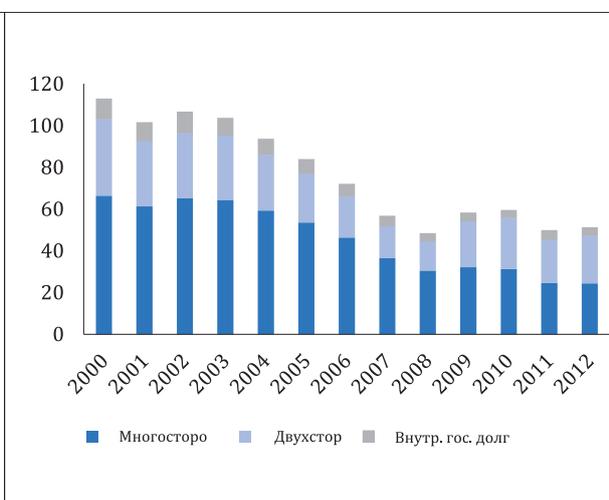


Рисунок 22. Изменение состава долга, как доли ВВП
(млн. сом - цены 2011г.)

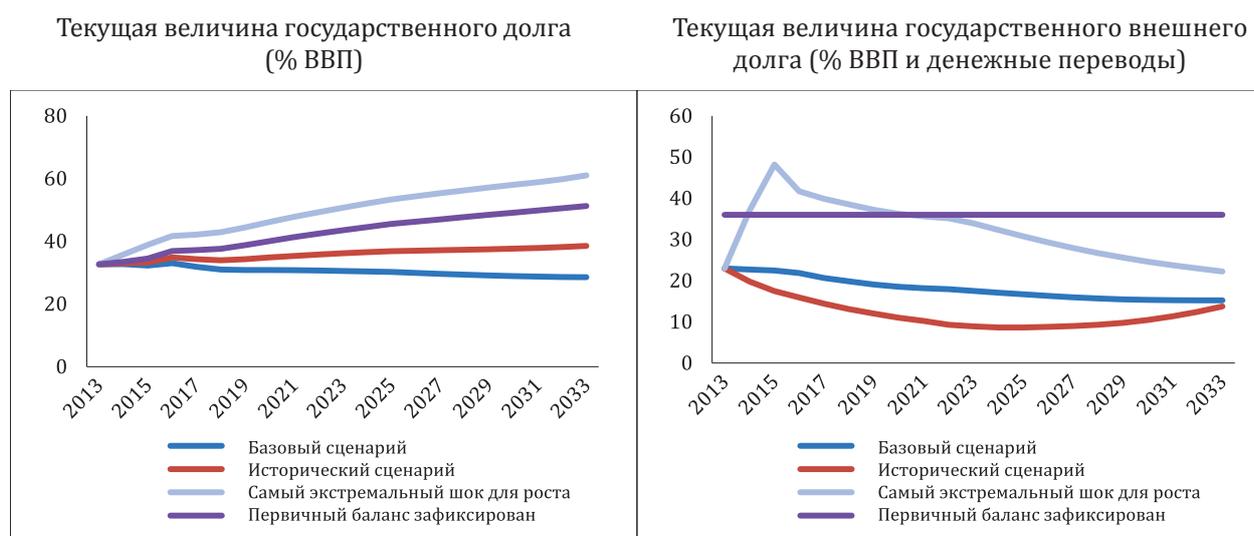


Источник: Расчеты Всемирного банка и МВФ.

89. Преобладающая часть долга Кыргызской Республики представлена в иностранной валюте, и почти в равных долях приходится на многосторонних и двусторонних доноров. Огромная доля внешнего долга выдана на льготных условиях (более 90%), с низкими процентными ставками и благоприятным льготным периодом. МВФ, АБР и Всемирный банк являются основными многосторонними донорами страны, а Россия, Япония, Китай и Турция – главными партнерами двустороннего сотрудничества. (Рис. 22). Такая сильная зависимость от долга в иностранной валюте характерна для стран с низким уровнем доходности, где внутренние рынки еще недостаточно развиты. Непропорциональный, нежели чем диверсифицированный долговой портфель создает риски для управления долгом. Крупный шок, связанный с условиями торговли, может, к примеру, привести к снижению реального обменного курса, увеличив расходы на обслуживание долга и, следовательно, общие расходы, в целом. Укрепление финансового сектора может помочь Кыргызской Республике постепенно перейти к более долгосрочным ценным бумагам с фиксированной ставкой и выраженными в национальной валюте. До этого, нужно поддерживать разумную денежно-кредитную политику для сохранения реального обменного курса, дабы смягчить риски для текущего долгового портфеля.

90. Анализ долговой устойчивости 2013г. подтвердил предположение о том, что страна имеет умеренный риск долговой нагрузки. При исходном сценарии, государственный долг следует по нисходящей траектории с прогнозом о том, что текущая величина долга снизится с 33% к ВВП в 2013г. до 31% в 2018г. Неспособность консолидировать фискальные счета станет проверкой на фискальную устойчивость. Индикаторы бремени внешнего долга ниже относительных пороговых значений для стран с большим объемом денежных переводов, в том числе для Кыргызской Республики. Внешний долг уязвим к экстремальным шокам, в том числе значительное сокращение объемов поступлений, не связанных с долгом (ПИИ или трансферты). Устойчивый рост объема денежных переводов и сохранение разумной стратегии заимствования имеет большое значение для смягчения риска и сохранения устойчивого режима обслуживания долга.

Рисунок 23. Индикаторы бремени внешнего долга



Источник: обновленная информация за 2013г., АУД, Банк-Фонд.

8. Заключение

93. На смену применяющегося в настоящее время реактивного подхода к фискальной политике, должна прийти проактивная позиция относительно фискальной консолидации. Последние пять лет были очень сложными для Кыргызской Республики, и один шок следовал за другим. Фискальные возможности, накопившиеся к 2000г. были направлены на борьбу с последствиями глобального финансового кризиса, политической нестабильности и социальных протестов, и колебаний в объемах производства золота. Это ставит страну в уязвимое положение перед другими потенциальными шоками. Более того, обеспечение льготного финансирования для значительной доли фискального дефицита, вероятно, столкнется со сложностями в будущем. Чтобы вернуться к устойчивым позициям, Правительству КР необходимо наращивать ресурсы, сокращать фискальный дефицит и удерживать уровни долга.

94. Настоящий ОПГР КР дает целый ряд рекомендаций, которые могут помочь снизить расходы, и при этом улучшить качество государственных расходов. Фискальная консолидация не должна быть связана со снижением благосостояния и экономического роста. Фактически, настоящий ОПГР КР обозначил ряд направлений, где адресное расходование средств могло бы обеспечить более высокие результаты в секторе образования, здравоохранения, энергетики и социальной защиты. Улучшения в этих секторах могут обеспечить вклад в повышение качества государственного управления и прозрачности, двух направлений, которые обозначены государством в Национальной стратегии устойчивого развития (2013-2017гг) в качестве приоритетов.

Список использованных источников

1. Аль Йед и другие. “Повышение глобальных цен на продовольствие и политический ответ в Центральной Азии”, Рабочий документ МВФ 12/86, 2012г.
2. Международный валютный фонд. *Кыргызская Республика: Отдельные вопросы*, Вашингтон, Округ Колумбия, июнь, 2013г).
3. Международный валютный фонд. *Отчет персонала по статье IV: консолидация и оценка расширенного кредитного механизма*, Вашингтон, Округ Колумбия, май 2013г.
4. Лоуренс, Р., Дзениек Хану, М., и Доэрти С. (Eds.). *Глобальный отчет содействия торговле 2012*, Всемирный экономический форум, Женева, Швейцария, 2009г.
5. Лойайза, Рансиер Сервен, Вентура Дж. *Макроэкономическая нестабильность и благосостояние развивающихся стран: Введение. Экономический обзор Всемирного банка 21:343–57*, 2007г.
6. Швабб, К., и Сала-Мартин Х. (Eds.). *Отчет о глобальной конкурентоспособности 2013-2014*, Всемирный экономический форум, Женева, Швейцария, 2013г.
7. Спенс, М. *Отчет по экономическому росту: Стратегия устойчивого роста и инклюзивного развития*, Вашингтон, Округ Колумбия, Всемирный банк, 2008г.
8. Всемирный банк. *Кыргызская Республика – Операция поддержки экономического восстановления*, Вашингтон, Округ Колумбия, 2012г.
9. Всемирный банк. *Индикаторы мирового развития*, Вашингтон, Округ Колумбия, 2012г.