|  |
| --- |
| Предварительное бюджетное заявление |
| Основные направления бюджетно – налоговой (фискальной) политики на 2016-2018 годы |
|  |



Министерство финансов

Кыргызской Республики

**Июль 2015г.**

**СОДЕРЖАНИЕ**

ВВЕДЕНИЕ…………………………………………………………………………………….3

Рамки макроэкономической политики на 2016-2018 годы………………………………….3

Денежно-кредитная политика…………………………………………….…………………...4

Бюджетно-налоговая (фискальная) политика………….…………………..………………....4

БЮДЖЕТНАЯ ОСНОВА НА 2016-2018 ГОДЫ……………………………………………...5

Прогноз доходов…………………………………………………………………………5

Прогноз расходов………………………………………………………………………...5

Дефицит бюджета……………………………………………..………………………....9

ЗАКЛЮЧЕНИЕ………………………………………………………………………………..…9

**ВВЕДЕНИЕ**

**1**. Международные стандарты и практика выделяют восемь ключевых документов, которые правительства должны опубликовать на разных стадиях бюджетного цикла:

* Предварительное бюджетное заявление;
* Бюджетное предложение правительства (проект бюджета);
* Гражданский бюджет;
* Закон о Республиканском бюджете;
* Промежуточные отчеты об исполнении бюджета, издаваемые в течение года;
* Полугодовой обзор исполнения бюджета;
* Годовой отчет об исполнении бюджета;
* Отчет аудиторов об исполнении бюджета.

Правительство Кыргызской Республики использует среднесрочный (3-х летний) подход в разработке бюджета.

Жогорку Кенеш Кыргызской Республики рассматривает и утверждает бюджет на следующий год и прогноз на последующие два года, что позволяет повысить качество планируемых бюджетных процессов.

**2.** Целью Предварительного бюджетного заявления является обнародование предварительных параметров проекта бюджета, а именно:

* общего уровня финансовых поступлений,
* прогноза общих расходов,
* дефицита бюджета и государственного долга на предстоящий бюджетный год.

Уточнённые данные будут представлены в проекте Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2016 год и прогнозе на 2017-2018 годы».

**3.** Структура документа включает описание текущей макроэкономической ситуации и её прогноз на ближайший период, описание политики и прогноза в сфере доходов и расходов, а также информацию о внешнем долге.

**4.** Секторальные ограничения ресурсов подробно представлены в Среднесрочном прогнозе бюджета Кыргызской Республики (СПБ) на 2016-2018 годы, который был утвержден на заседании Координационного совета по макроэкономической и инвестиционной политике при Правительстве Кыргызской Республике протокол № 16-40 от 13 мая 2015 года. (СПБ размещен на сайте Минфина www.minfin.kg).

**РАМКИ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ НА 2015-2018 ГОДЫ**

**5.** ***В среднесрочном периоде на 2016-2018 годы*** главными целями экономической политики будут укрепление макроэкономической стабилизации и обеспечение устойчивого экономического роста.

**6.** Реальные темпы роста ВВП на уровне 4,1%в 2016 году, 3,4% в 2017 году и 4,2% в 2018 году будут достигнуты за счет роста отраслей экономики: сферы услуг, строительства, сельского хозяйства и промышленности.

**Таблица 1. Ключевые макроэкономические показатели на 2015-2018 гг.**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2015 г.**  **ожид.** | **2016 г.**  **прогноз** | **2017 г.**  **прогноз** | **2018 г.**  **прогноз** |
| Номинальный ВВП, млрд.сомов | 437,8 | 488,6 | 540,1 | 600,3 |
| Реальный ВВП, % | 1,8 | 4,1 | 3,4 | 4,2 |
| Инфляция, % | 9,4 | 11,0 | 7,7 | 6,9 |

**Денежно-кредитная политика**

**7.** Основной целью денежно-кредитной политики в среднесрочном периоде остается поддержание стабильности цен, сдерживание резких колебаний обменного курса, реализация совместных планов Правительства и НБКР, создание условий для экономического и социального развития. Разработка и реализация денежно-кредитной политики будут направлены на реализацию задач, определенных Национальной стратегией устойчивого роста на 2013-2017 годы. Динамику уровня инфляции будут предопределять сохранение зависимости от внешней ценовой конъюнктуры, бюджетно-налоговая и тарифная политика, условия вхождения в ЕАЭС, волатильность обменного курса доллара США. Исходя из этого, **уровень инфляции** в 2016-2018 годы прогнозируется на уровне 11,0%,7,7%, 6,9%, соответственно.

**8.** Важнейшими предпосылками успешной реализации макроэкономической политики станут: социально-политическая стабильность в стране; согласованная денежно-кредитная и налогово-бюджетная политика; умеренный рост внутренних потребительских цен; укрепление банковской системы и углубление финансовых рынков; повышение привлекательности бизнес-среды через сокращение государственного вмешательства в экономику; реализация крупных инвестиционных проектов, определяемых Программой по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017 годы, ввод новых месторождений; ежегодное предоставление льготных кредитов сельскохозяйственным производителям, что приведет к развитию аграрного сектора и перерабатывающей промышленности; умеренный рост цен на нефтепродукты; расширение внешнеэкономического сотрудничества в рамках Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), СНГ, активное использование членства Кыргызской Республики в ЕАЭС и ВТО, углубление сотрудничества с международными экономическими и финансовыми организациями.

**Бюджетно-налоговая политика**

**9.** Целью среднесрочной бюджетно-налоговой политики является обеспечение стабильного экономического роста и сохранение устойчивости государственного бюджета.

**10.** Достижение этой цели потребует дальнейшей бюджетно-налоговой консолидации посредством дополнительных мер в отношении доходной части и сдерживания расходов. Эти меры будут способствовать легализации экономики, ограничению уклонения от налогов, более равномерному распределению налогового бремени и упрощению налоговой системы, а также более активному использованию потенциальных возможностей по неналоговым платежам.

**11.** Будет продолжено совершенствование системы налогового и таможенного администрирования для достижения разумного баланса прав предпринимателя и контролирующих органов, снижения коррупции, обеспечения прозрачности и повышения эффективности их деятельности.

**12.** В целом **налоговая политика на 2015-2017 годы** останется стабильной. При этом основной целью налоговой политики должно стать стимулирование роста экономики посредством улучшения бизнес-среды и инвестиционного климата в части упрощения налогообложения и справедливого распределения налогового бремени между хозяйствующими субъектами, в рамках разработанной Государственной программы Кыргызской Республики по фискальной политике на 2015-2020 годы.

К основным задачам фискальной политики на предстоящий период следует также отнести: повышение качества государственного управления в области фискальной политики; развитие существующих и освоение новых инструментов администрирования, обеспечивающих успешную интеграцию с государствами-членами Таможенного союза и Евразийского Экономического пространства.

**13.** Бюджетно-налоговая консолидация будет также опираться на меры по укреплению налогового и таможенного администрирования и комплексную реформу государственной службы, которая должна сдерживать рост фонда оплаты труда, и повышать эффективность государственной службы. Реформы управления государственными финансами способствуют повышению эффективности государственных расходов, укреплению структуры и исполнения бюджета, дальнейшему повышению прозрачности бюджетного процесса. С этой целью необходимо безотлагательно активизировать реформы в здравоохранении, образовании и пенсионной системе, то есть в тех секторах, на которые направляются порядка пятидесяти процентов от общих расходов государственного бюджета.

**14.** С целью укрепления финансовой устойчивости бюджетной системы необходимо активизировать мероприятия по снижению дефицита бюджета. Для этого должны быть приняты меры по усилению администрирования поступлений доходов бюджета. Чрезмерное увеличение расходной части бюджета необходимо сдерживать посредством улучшения инструментов бюджетного планирования и приоритезации расходов.

**15.** Будет продолжена работа по внедрению программного бюджета в учреждениях, финансируемых из республиканского бюджета. С этой целью будут продолжены мероприятия по повышению потенциала министерств и ведомств путем проведения консультаций, тренингов и семинаров по программному бюджетированию.

**16.** В социальной сфере будет совершенствоваться система социальных выплат с целью повышения адресности социальной помощи. Кроме того, меры политики будут направлены на повышение мотивации трудоспособного населения к занятости.

**17.** В условиях ограниченности государственного финансирования образования и здравоохранения будут продолжены мероприятия по разделению сфер ответственности государства, частного сектора и получателей услуг.

**БЮДЖЕТНАЯ ОСНОВА НА 2016-2018 ГОДЫ**

**Прогноз доходов**

**18.** В среднесрочной перспективе планируется, что сохранится тенденция роста поступлений в бюджет. **Доходы бюджета** вырастут с уровня **138,4 млрд. сомов** в 2016году до **161 млрд. сомов** в 2018 году. При этом, их доля в ВВП в 2018 году (26,0% к ВВП) по отношению к 2016 году (28,4% к ВВП) снизится на 2,4 процентных пункта ВВП, что будет обусловлено снижением уровня налоговых доходов на 0,9% ВВП, неналоговых доходов на 0,7% к ВВП и полученных официальных трансфертов (программные гранты и гранты ПГИ) на 0,9% ВВП.

**19.** Повышение бюджетных доходов в среднесрочной перспективе произойдет главным образом за счет роста налоговых поступлений. Так, номинальный объем **налоговых доходов** увеличится **с** **111,5 млрд. сомов** в 2016 году **до** **135,9 млрд. сомов** в 2018 году. По отношению к ВВП налоговые доходы снизятся на 0,9 процентных пункта, с 22,9% к ВВП в 2016 году до 22,0% к ВВП в 2018 году. Удельный вес их в общей сумме доходов бюджета увеличится с 80,6% в 2016 году до 84,4% в 2018 году.

**20.** **Поступления неналоговых доходов** в период 2016-2018 годы составят в среднем **15,6 млрд. сом.** В объеме ВВП уровень неналоговых доходов снизится с **3,2%** в 2016 году до **2,5%** в 2018 году.

**21.** Поступления **официальных трансфертов (программные гранты и гранты ПГИ)** в среднесрочном периоде будут отражаться ежегодным снижением. Так, поступления официальных трансфертов снизятся с **11,5 млрд. сомов** в 2016 году до **9,4 млрд. сомов** в 2018 году. Доля официальных трансфертов в ВВП в 2018 году по отношению к 2016 году уменьшится на 0,9 процентных пункта ВВП, что будет связано со снижением поступлений, как программных грантов, так и грантов ПГИ.

**Прогноз расходов**

**22.** Приоритетность государственных расходов для выполнения своих функций определена следующим образом:

1) *расходы на социальные цели*, такие как социальное обеспечение (выплата пенсий, стипендий, пособий), образование, здравоохранение, развитие фундаментальной науки;

2) *расходы на экономические цели*, в том числе расходы на содержание и обеспечение функционирования государственного сектора экономики, помощь (субсидирование) частному сектору экономики, охрана окружающей среды;

3) *расходы на политические цели*, к ним относятся расходы на обеспечение национальной обороны и безопасности (т.е. содержание армии, полиции, судов и т. п.), на содержание аппарата управления государством;

**23.** Учитывая сложную экономическую ситуацию и ожидаемые сокращения доходов бюджета, возникает необходимость повышения эффективности управления ресурсами бюджета и оптимизации расходов посредством сокращения неприоритетных расходов бюджета за счет внутренних ресурсов.

**24.** Политику расходов государственного бюджета в среднесрочном периоде направленную на дальнейшее увеличение доли **инвестиционной составляющей** - капитальных расходов предлагается решать, как за счет внутренних капиталовложений, так и за счет внешних ПГИ. С этой целью необходимо рост ресурсов государственного бюджета в 2016-2018 годах направлять на бюджет развития. В сочетании с сокращением неэффективных и неприоритетных расходов будет достигнуто снижение дефицита бюджета к 2018 году до 1,2 % к ВВП. При этом, также необходимо сохранить социальную направленность расходов бюджета.

**25.** Таким образом, общие расходы государственного бюджета прогнозируются:

* в 2016 году – **159,8** млрд. сомов (32,9% к ВВП),
* в 2017 году – **167,4** млрд. сомов (30,7% к ВВП),
* в 2018 году – **168**,5 млрд. сомов (27,2% к ВВП).

**26.** В процессе определения отраслевых потолков в среднесрочном периоде в первую очередь принимались во внимание приоритеты, обозначенные в Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 гг., Стратегия развития образования Кыргызской Республики на 2012-2020 гг. и др., а также учитывались аргументы отраслевых стратегий по финансированию отраслевых программ. Необходимо усилить работу в отраслях по дальнейшей приоритезации программ с целью более точного планирования и повышения эффективности бюджетных расходов.

**27.** Значительное увеличение Фонда оплаты труда в 2015-2018 годах (с 25,6% к общим расходам в 2014 году до 27,4% к общим расходам в 2018 году), повлечет чрезмерный рост расходов, способствуя увеличению дефицита бюджета, может оказать негативное воздействие на усилия бюджетной консолидации. Во избежание этого необходимо усилить меры по реализации реформ в социальной сфере: здравоохранении, образовании, пенсионном обеспечении, которые повлекут экономию бюджетных средств. Кроме того, увеличение Фонда оплаты труда при ограниченном росте доходов вынуждает сокращать расходы по другим направлениям, таким, как капитальные расходы. Так прогнозные данные по удельному весу капитальных расходов в общих расходах государственного бюджета снизятся с 25,8% в 2016 году до 21,7% в 2018 году.

**28.** Важнейшим элементом последних реформ явилось изменение системы управления государственными финансами, в частности единой координации сферы государственных финансов, принципов формирования и использования ресурсов на цели развития.

**29.** Определяющим фактором привлечения инвестиций должен стать факт их обязательной отдачи в виде экономической выгоды или социального эффекта.

**30.** В 2016-2018 годы важнейшими приоритетами ПГИ останутся развитие транспортной системы, энергетической инфраструктуры, а также сельского хозяйства и ирригации.

**31.** В период с 2016 по 2018 гг. общая сумма бюджетного финансирования государственных инвестиций из всех источников составит 142,0 млрд. сомов. При этом доля внешнего финансирования за счет займов и грантов составит 97,1% от общей суммы финансирования, на софинансирование проектов ПГИ будет использовано порядка 2,9% этой суммы.

**32.** Объемы прогнозов по софинансированию проектов на предстоящий период будут сокращаться. Это обусловлено тем, что прогнозные суммы софинансирования новых проектов выражаются в процентном соотношении к внешнему финансированию. Суммы софинансирования могут включать как непосредственное финансирование из государственного бюджета, так и вклад Кыргызской Республики в виде освобождения от налогов и сборов, предоставления помещений и прочих услуг.

**33.** Дальнейшее развитие межбюджетных отношений является одним из приоритетных направлений в системе реформ государственных финансов на среднесрочный период, в части регулирования бюджетных правоотношений между государственными органами, органами местного самоуправления, а также организации и реализации бюджетного процесса. Для успешной реализации административно-территориальной реформы необходимы разработки экономических основ с использованием таких факторов, как фактическое использование ресурсного потенциала той или иной территории, наличие финансовых и образовательных институтов, доступность государственных и иных услуг для граждан, наличие промышленной, производственной, социальной и торговой инфраструктуры в регионе, плотность населения и т.п.

**34.** По состоянию на 31 мая 2015 года размер государственного долга Кыргызской Республики составил 208,9 млрд. сомов, из них:

- государственный внешний долг – 195,8 млрд. сомов (94%);

- государственный внутренний долг -13,2 млрд. сомов (6%).

**35.** Соотношение государственного внешнего долга к ВВП на конец 2014 года составило 50,9% (в 2013 году – 43,8%) и существенно приближается к значению в **60% к ВВП**, определенному как «пороговое» в Законе КР «О государственном и негосударственном долге КР» от 21 сентября 2001 года №83. В среднесрочной перспективе усилия Правительства Кыргызской Республики будут усилены в направлении на поддержание устойчивого уровня данного показателя.

**36.** На обслуживание государственного долга Кыргызской Республики планируется направить:

млрд. сомов

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | 2016 год | 2017 год | 2018 год |
| Проценты | 5,6 | 5,8 | 6,0 |
| Основная сумма | 17,8 | 15,7 | 19,4 |
| Всего | 23,4 | 21,5 | 25,4 |

**37.** В процессе исполнения бюджета по обслуживанию государственного долга могут возникнуть следующие риски:

* Риски курсовой разницы. При повышении курса доллара США к сому, а также кросс-курса других валют к доллару США возникает потребность в дополнительных средствах на обслуживание внешнего долга;
* Превышение порогового уровня государственного внешнего долга к ВВП. Изменение макроэкономической ситуации в сторону снижения объема ВВП, изменения курса доллара США, значительные объемы освоения по кредитам ПГИ и программным займам могут привести к нарушению порогового значения государственного внешнего долга к ВВП, величина которого не должна превышать 60% к ВВП согласно Национальной стратегии устойчивого развития КР на 2013-2017 годы;
* Риски по увеличению процентных платежей по государственному внутреннему долгу КР. В случае увеличения инфляции выше прогнозируемой возникает риск увеличения процентных платежей по обслуживанию государственного внутреннего долга КР, так как доходность по ГЦБ устанавливается участниками рынка ГЦБ, в том числе с учетом ожидаемой инфляции.
* Поступление средств от выпуска ГЦБ. Риск недопоступления средств от выпуска ГЦБ в бюджет в связи с возможным повышением уровня доходности может повлечь снижение объемов выпуска ГЦБ.

**38.** К основным рискам, которые могут оказать воздействие на макроэкономическую ситуацию в республике, относятся:

* зависимость экономики страны от мировых цен на золото, энергоносители и другие сырьевые ресурсы;
* сохранение неустойчивости мировой экономики;
* открытость экономики, в значительной степени подверженной влиянию внешних шоков;
* зависимость внутреннего рынка от импорта продовольственной группы товаров (мука, растительное масло, сахар, крупы и т.д.), ГСМ;
* сокращение рабочих мест в России, Казахстане за счет ужесточения миграционного законодательства;
* недопоступление запланированных объемов иностранных инвестиций;
* недиверсифицированность экономики: высокая зависимость промышленного сектора от результатов деятельности предприятий по разработке месторождения Кумтор;
* природно-климатический фактор, который может оказать негативное воздействие на развитие агропромышленного комплекса
* преобладание импорта в структуре внешнеторгового оборота;
* высокий износ материально-технической базы хозяйствующих субъектов;
* внушительный размер государственного долга;
* высокая доля неформальной экономики;
* противостояние части местного населения с деятельностью недропользователей.

**39.** В рамках присоединения Кыргызской Республики в ЕАЭС изменится администрирование импорта косвенных налогов, которое будет осуществляться органами налоговой службы (ранее косвенные налоги при импорте взимались таможенной службой). Имеются определенные риски, связанные со снижением налоговой базы косвенных налогов при их администрировании:

* возможно снижение темпов объемов импорта в рамках ЕАЭС, так и с третьими странами (по итогам 2014 г. объем импорта стран ЕАЭС (Россия, Казахстан, Беларусь) снизился на 9,6%, или на 7,7 млрд. долларов, за январь 2015 года в сравнении с аналогичным периодом 2014 года снизился на 37,4%, или на 7,7 млрд. долларов.);
* снижение налоговой базы НДС (в стоимость облагаемого импорта не включаются транспортные расходы, страхование, сборы;
* возможные выпадения от физических лиц, малого бизнеса осуществляющих импорт из государств - членов ЕАЭС без декларирования и представления отчетов в ГНС;
* отсутствие переходного периода для ГНС (в связи с неподготовленностью технической базы ГНС, несвоевременное финансирование).

**40.** В 2015-2018 годы прогнозируются следующие риски, влияющие на бюджетную устойчивость:

* неравномерное поступление ресурсов в бюджет в течение года;
* неравномерная нагрузка на бюджет в периоды, связанные с ликвидацией последствий чрезвычайных ситуаций, сезонностью выполнения работ (осенне-зимний отопительный период, весенне-полевые работы);
* слабая предсказуемость поступлений внешней помощи, зависящей от выполнения условий её предоставления;

**41.** В целях минимизации рисков исполнения республиканского бюджета необходимо реализовать следующие мероприятия:

* внедрение механизмов программного бюджетирования;
* усиление финансовой (бюджетной) дисциплины. Ужесточение контроля за расходованием министерствами и ведомствами предусмотренных в бюджете средств с их четкой приоритезацией;
* обеспечение сбалансированности республиканского бюджета;
* поэтапное снижение дотационности местного бюджета;
* переход от социально-ориентированного бюджета к бюджету развития;
* сдерживание и введение моратория на принятие новых расходных инициатив министерств и ведомств, не имеющих соответствующего подкрепления, а также введение запрета на увеличение расходных обязательств министерств и ведомств путем осуществления передвижек.

**Дефицит бюджета**

**42.** В уточненном бюджете на 2015 год утвержден дефицит бюджета в объеме 25,3 млрд.сомов или 5,8 % к ВВП, что значительно превышает дефицит бюджета предыдущих лет (в 2013 году – 0,7% к ВВП, в 2014 году - 0,5% к ВВП). Такому увеличению дефицита бюджета способствовало, в частности, увеличение Фонда оплаты труда вследствие повышения заработной платы государственным и негосударственным служащим с 2015 года.

**43.** В среднесрочном периоде в процентном отношении к ВВП дефицит бюджета будет снижаться с 4,4% в 2016 году, до 3,1% к ВВП в 2017 году и 1,2% к ВВП в 2018 году. Такая тенденция соответствует целям бюджетно-налоговой политики в среднесрочном периоде и Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годов.

**Заключение**

**44.** Направления налогово-бюджетной политики, представленные в настоящем предварительном бюджетном заявлении, соответствуют основным стратегическим целям Правительства Кыргызской Республики и Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы. Более детальная информация будет представлена в проекте Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2016 год и прогнозе на 2017-2018 годы».