



ИНСТИТУТ БЮДЖЕТНЫХ РЕШЕНИЙ

Финансовое положение Кыргызской Республики – проблемы и перспективы

А.Р. Ковалевский

24 июля 2013 года, г. Москва

Основные макроэкономические и бюджетные показатели

- Валовой внутренний продукт КР (прогноз на 2013 г.) - **354 419,5** млн. сомов (7 233,1 млн. долларов США)
- Инфляция – 2011 г. – **5,7%**, 2012 г. – **7,5%**, 2013 г. – **8,0%**;
- Среднегодовая численность населения – **5 409** тыс. человек;
- Бюджет Кыргызской Республики на 2013 г. утвержден по доходам на 2013 г. в сумме **89313,5** млн. сомов, по расходам в сумме **106 243,6** млн. сомов.
- Дефицит - 21% от величины доходов бюджета без учета донорского финансирования, 16% от величины расходов

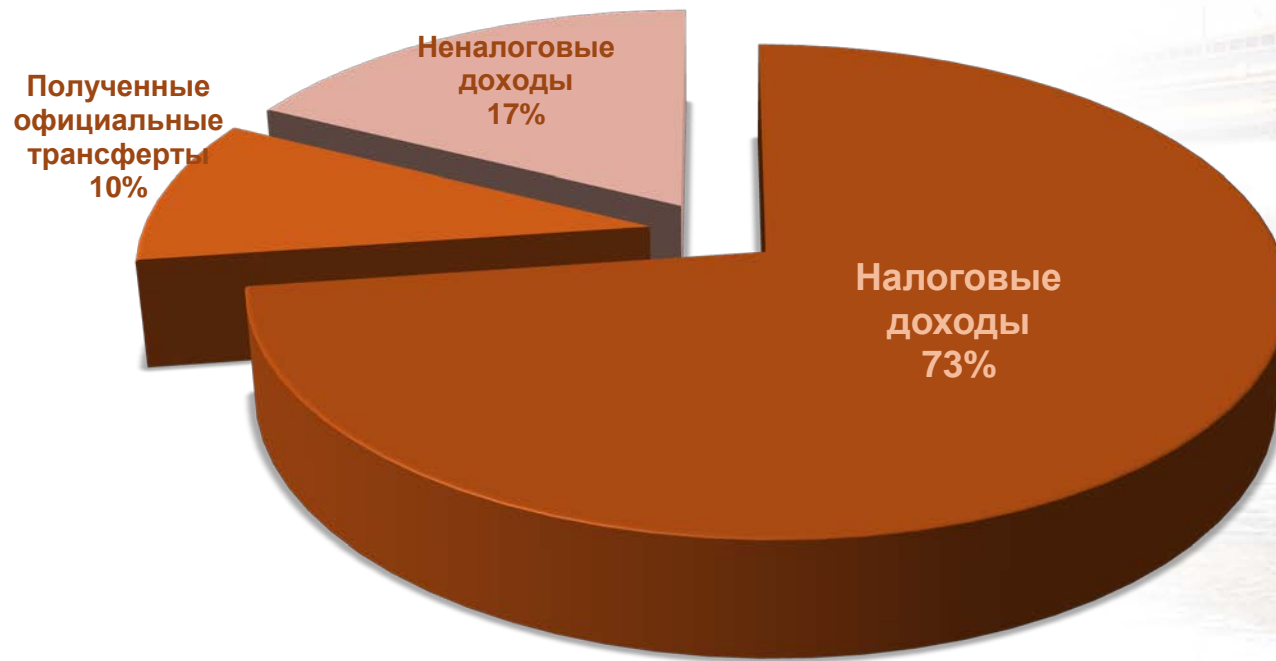
2013 г.	гос.бюджет	респуб.бюдж.	местн.бюдж.
доходы	101 521,6	89 313,5	12 208,2
расходы	118 451,8	106 243,6	12 208,2
дефицит	-16 930,2	-16 930,2	0,0

Динамика основных бюджетных показателей

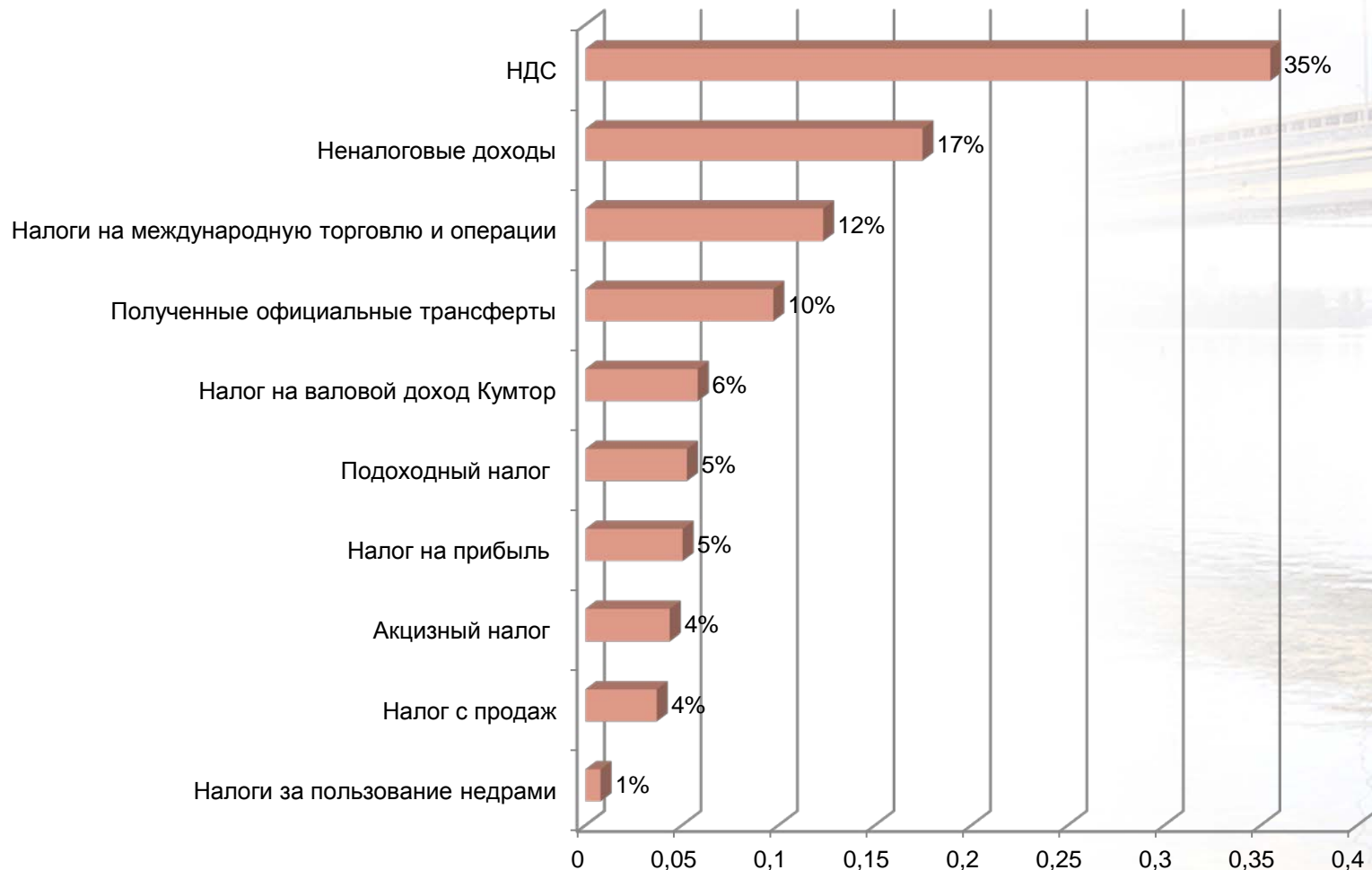
Доходы, расходы, дефицит государственного (консолидированного) бюджета



Структура доходов республиканского бюджета на 2013 г.



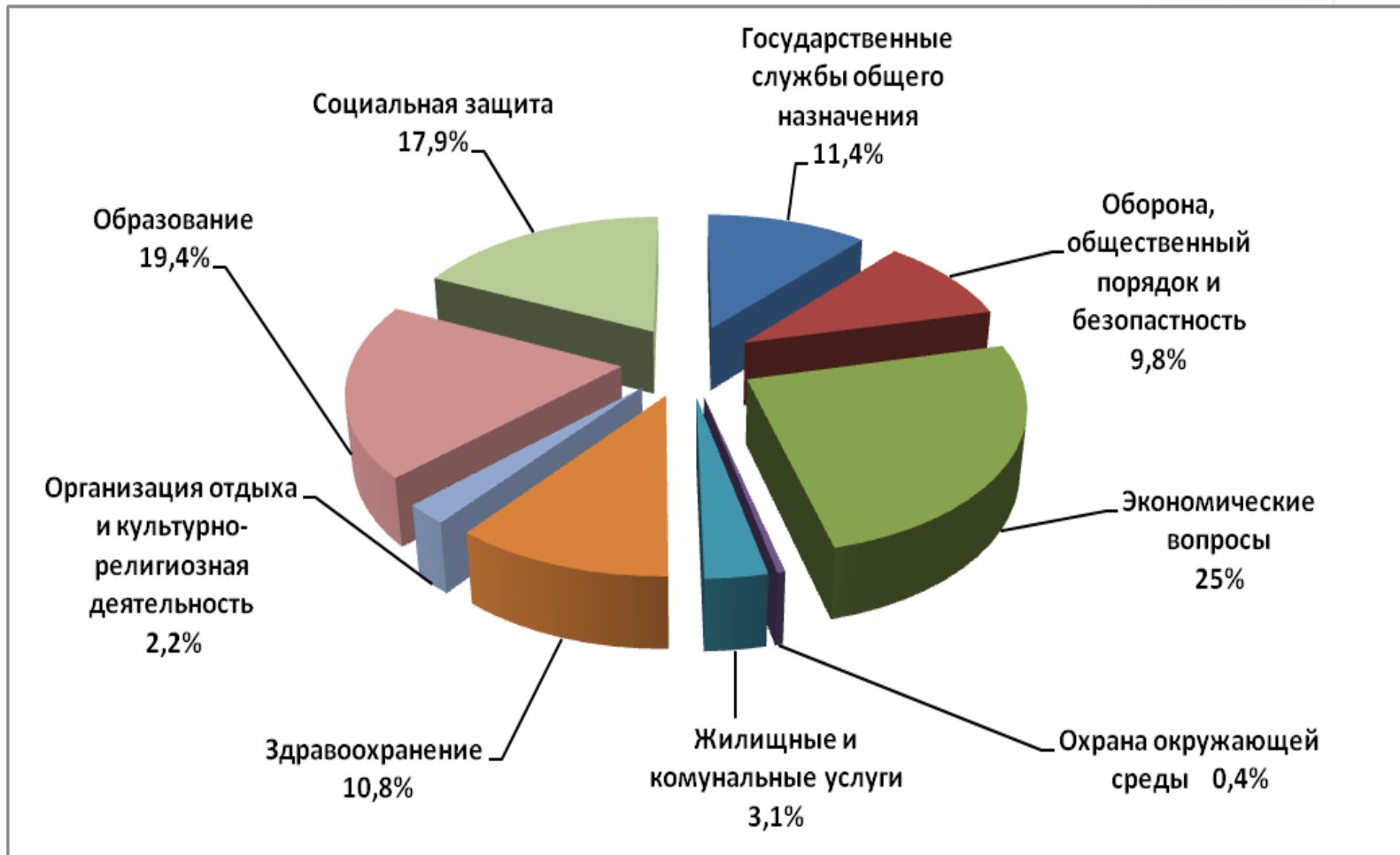
Источники доходов республиканского бюджета на 2013 г.



Структура доходов бюджета: риски

- Большая доля доходов от Кумтор (6%) – существуют политические риски и риски падения цены на золото
- Прибыль от Центра транзитных перевозок (3,3%) - источник доходов может прекратить свое существование с 2014 года
- Высокая зависимость от донорского финансирования (около 10% доходов республиканского бюджета)

Структура расходов государственного бюджета по функциональной классификации на 2013 г.



Государственный долг

- Объем государственного долга находится на высоком уровне
- Отношение долга к ВВП (2012 г.) составило **51,1%**, в том числе внешнего – 46,8%, внутреннего – 4,3% (за критическое значение внешнего долга принято считать 50%).
- Доля внешнего долга составляет 92%. Большая часть - обязательства перед Всемирным банком, МВФ и Азиатским банком развития.
- С 2010 года относительный объем долга снизился с 58 до 51,1% ВВП (с 264 до 190% доходов бюджета, прогноз на 2013 г.- 166% доходов бюджета), в том числе за счет списания долгов и эффекта роста базы показателя - ВВП.
- Внутренние заимствования играют все меньшую роль в финансировании дефицита бюджета. Сальдовое привлечение внутреннего долга снижается с 40% в 2010 году до 23% в 2012 и 0% доходов бюджета в 2013 году. Привлечение нового внутреннего долга почти полностью направляется на рефинансирование прежних внутренних заимствований.
- Вероятно, имеет место «эффект вытеснения» - государство фактически «опустошает» рынок капитала, что тормозит развитие экономики. Ставки по кредитам для бизнеса в 2,5-3 раза превышают уровень инфляции

Долговая нагрузка на бюджет

В 2013 г. из республиканского бюджета КР на обслуживание и погашение долга планируется направить **15 433,0** млн.сомов (315,0 млн.долларов США), из них:

- обслуживание внутреннего и внешнего долга – 3 587,3 млн.сомов;
- погашение внешнего долга – 2 282,6 млн.сомов;
- погашение внутреннего долга – 9 573,0 млн.сомов;

Обслуживание и погашение государственного долга представляет значительную нагрузку на бюджет – 14-17% доходов в 2009-2013 гг. (критическим считается значение 15% доходов).



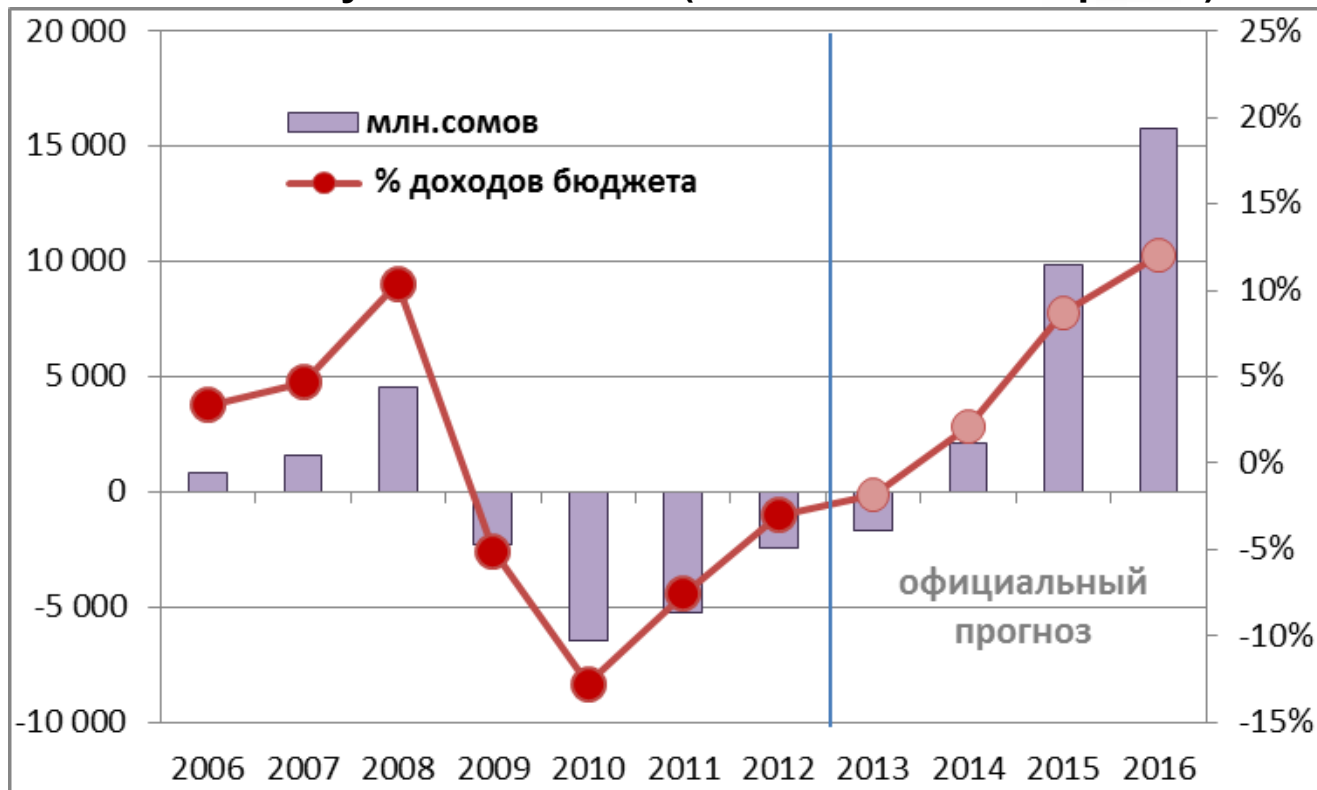
Дефицит государственного бюджета

- Фактический дефицит государственного бюджета с 2010 года находится на очень высоком уровне - 20-25% доходов бюджета или 5-6,5% ВВП (в мировой практике предельным считается уровень 3,5% ВВП);
- В большей части (на 2/3) дефицит бюджета образуется за счет осуществления инвестиционных расходов.
- Уровень инвестиционных расходов бюджета находится на стабильно высоком уровне – около 20% расходов.
- Доля инвестиционных расходов, финансируемых за счет внешних кредитов и грантов, увеличилась до 85% в 2012-2013 гг. по сравнению с 40% в 2008 г.;
- С 2012 года наблюдается также дефицит Социального фонда - в размере 5% доходов государственного бюджета или 14% доходов самого фонда; на 2014-2016 года прогнозируется сохранение данного дефицита

Текущий баланс государственного бюджета

- С 2009 года государственный бюджет исполняется с дефицитом текущего баланса, что является показателем кризисного состояния бюджета. Положительными тенденциями являются:
 - равномерное снижение текущего дефицита в 2011-2012 годах;
 - план на 2013-2106 годы составлен с положительными значениями текущего баланса.

Баланс текущего бюджета (без социального фонда)



Внешнее финансирование

- В 2013 г. бюджет будет сохранять зависимость от внешнего финансирования.
- Ожидаемый объем расходов по **инвестиционным проектам** (ПГИ) в 2013 г. составит **21 087,0** млн. сомов (430,3 млн. долларов США), из этих средств **95,9%** будет профинансировано из внешних источников. **74,9%** расходов ПГИ будет направлено в экономический сектор (энергетика, транспорт, с/хоз-во, ирригация).
- Ожидаемый объем **программных кредитов и грантов** в 2013 г. - **117,2** млн. долларов США (в т.ч. **21,8** – гранты, **95,4** – кредиты). Основные доноры по программным средствам: Всемирный банк («Операции на цели поддержки политики в области развития» и SWAp), Европейский союз («Поддержка секторальной политики. Социальный сектор»), МВФ («Механизм расширенного кредитования»)
- На покрытие дефицита бюджета планируется направить **17 030,2** млн. сомов (347,5 млн. долларов США) из внешних источников (кредиты ПГИ и программные займы)

Качество управления государственными финансами

- По итогам 2012 г. расхождение (в сторону увеличения) между плановым и фактическим бюджетом составило:

по государственному бюджету:	доходы	– 3,6%
	расходы	– 0,5%
по республиканскому бюджету:	доходы	– 3,7%
	расходы	– 0,9%
- Планирование бюджетов главных распорядителей бюджетных средств (ГРБС) основывается на контрольных цифрах, утвержденных в рамках среднесрочной бюджетной основы (СБО).
- В среднем отклонение контрольных цифр СБО от утвержденных бюджетов по ГРБС в 2012 г. составило **+17,9 %**. Основная причина – принятие ряда новых нормативных актов, оказавших влияние на размер фонда оплаты труда и увеличение размера социальных выплат в бюджетной сфере
- Направленный в Жогорку Кенеш проект Закона о бюджете на 2013 г. предусматривал доходы в размере **86 288,5** млн. сомов и расходы в размере **103 218,6** млн.сомов. После обсуждений ЖК были утверждены доходы в размере **89 313,5** млн.сомов и расходы в размере **106 243,6** млн.сомов. Отклонение составило **+3,5%**

Организация бюджетного процесса: основные проблемы

- Преемственность бюджетных проектировок при переходе к новому трехлетнему горизонту планирования отсутствует
- Не достаточно формализована роль Жогорку Кенеша в рамках рассмотрения проекта бюджета
- В Жогорку Кенеше часто принимаются решения по новым направлениям расходов, которые не обеспечены источниками доходов
- Бюджетная резолюция Жогорку Кенеша, определяющая приоритеты бюджетной политики, не увязана с бюджетным календарем
- Частые смены правительства, как правило, влекут за собой изменение структуры правительства и организационных структур министерств.
- Механизм оценки эффективности расходов по секторам отсутствует. Счетная палата проводит плановые проверки целевого использования бюджетных средств.
- В бюджетном законодательстве и нормативной базе УГФ и отсутствуют процедуры оценки качества финансового менеджмента ГРБС

Планируемые изменения (проект Бюджетного кодекса)

- Планируется пересмотр формата СБО с точки зрения направленности на определение среднесрочной налогово-бюджетной политики и бюджетных целей.
- Предполагается формирование бюджетного послания Правительства КР. На базе СБО и Бюджетного послания Правительства КР планируется разрабатывать ежегодный бюджет

Внедрение программного бюджета

- Попытки внедрения идут с перерывами более 10 лет
- В настоящее время применяется постатейное бюджетирование расходов (экономическая, административная и функциональная классификация). Программная бюджетная классификация пока отсутствует
- Программное бюджетирование уже обеспечено нормативной базой (Закон КР «Об основных принципах бюджетного права» (упоминание), Распоряжения Правительства, внутренние инструкции и циркуляры Минфина
- Программное бюджетирование носит «пилотный» или «тестовый» характер
- С каждым годом увеличивается число министерств, представляющих бюджетные заявки в программном формате: в 2011 г. – **6**; в 2012 г. – **15**, в 2013 г. – **38** (Распоряжение Правительства КР № 83 от 13 марта 2013 г. требовало от ВСЕХ главных распорядителей бюджетных средств представления программных бюджетов на 2014 г., но фактически с этой задачей, по прогнозам Минфина КР, смогут справиться 38 из 78 получателей средств республиканского бюджета)

Потенциал органов госуправления по внедрению программного бюджетирования

- Внедрение программного бюджетирования своевременно: обеспечивается переход от управления затратами к управлению результатами, сотрудники ГРБС обучаются стратегическому мышлению.

Проблемы

- Недостаточная «весомость» реформ с точки зрения отражения в правовой базе (приказы Минфина, распоряжения правительства)
- Отсутствие стимулов к внедрению
- Невысокий потенциал сотрудников министерств и низкая «институциональная память»
- Государственные органы не воспринимают среднесрочную стратегию бюджетных расходов (ССБР) как стратегический документ, ответственными за подготовку программ и индикаторов являются финансисты и бухгалтеры

Потенциал органов государственного управления по внедрению программного бюджетирования (продолжение)

- Функциональный анализ проводится в министерствах нерегулярно и в основном в рамках проектов технической помощи.
- СБО и программный бюджет чаще всего воспринимаются работниками министерств и ведомств без энтузиазма.
- Отсутствуют механизмы и нормативная база, которые обеспечивали бы процесс стимулирования ГРБС к эффективному и экономному использованию бюджетных ресурсов

Достигнутые результаты реформы УГФ в части внедрения программного бюджетирования

- Обновление нормативной базы программного бюджетирования (инструкции по разработке ССБР, бюджетные циркуляры, инструкции по мониторингу индикаторов результативности, проект БК);
- Практическая помощь министерствам и ведомствам в разработке ССБР и годовых бюджетов в программном формате с акцентом на усиление взаимосвязи бюджетного и стратегического планирования;
- Обновление методики отбора индикаторов результативности, создание механизма бюджетной отчетности на основе их анализа
- Усиление потенциала государственных служащих министерств, ведомств и Минфина КР в вопросах программного бюджетирования

Бюджетная реформа: необходимые дальнейшие шаги

- Развитие стратегического планирования (в настоящее время отсутствует долгосрочная национальная стратегия, имеет место частая сменяемость и отсутствие преемственности среднесрочных стратегических документов)
- Формирование взаимосвязи стратегического и бюджетного планирования (в настоящее время отсутствует)
- Формирование межведомственной координации при реализации бюджетных программ (в настоящее время практически отсутствует)
- Внедрение среднесрочного бюджетирования: разработка правовой и методической базы, обеспечивающей преемственность трехлетних бюджетных проектировок посредством ограничения произвольных изменений проектировок в течение среднесрочного периода при переходе к новому горизонту планирования.

Бюджетная реформа: необходимые дальнейшие шаги (продолжение)

- Разработка механизмов для оценки и мониторинга эффективности исполнения бюджетов на программной основе РБС, включая разработку критериев оценки эффективности подведомственных учреждений;
- Разработка и внедрение программной бюджетной классификации;
- Формирование механизма оценки качества финансового менеджмента распорядителей бюджетных средств;
- Распространение реформ на местный уровень

Перспективы бюджетной консолидации - оптимизация расходов

- Проведение анализа эффективности расходов по секторам (прежде всего – экономические вопросы, госуправление, обеспечение правопорядка, ЖКХ), затем внедрение этой процедуры на регулярной основе
- Повышение эффективности и прозрачности государственных закупок
- Внедрение механизмов стимулирования распорядителей бюджетных средств к эффективному и экономному использованию средств (конкурс ССБР, премии за качество финансового менеджмента и др.)

Частично использованы рекомендации МВФ

- Проведение инвентаризации и оценки государственного имущества – отсутствие достоверных данных приводит к недополучению неналоговых доходов
- Совершенствование налогового и таможенного администрирования, усиление государственного и общественного контроля деятельности фискальных ведомств
- Анализ целесообразности введения некоторых дополнительных налогов и неналоговых платежей (напр., налог на роскошь);
- Отмена некоторых налоговых льгот в среднесрочной перспективе;
- Отмена некоторых освобождений от НДС;

Меры по повышению доходов бюджета - продолжение

Частично использованы рекомендации МВФ

- Пересмотр системы патентов;
- Поэтапная отмена налогового режима на основе контрактов;
- Полный переход с системы оценки по весу на систему оценки по цене при таможенной очистке
- Повышение ставок акцизов (эта мера уже частично реализована)
- Вывод самозанятого населения из тени

Необходимость совершенствования качества технической помощи

- Необходимость совершенствования координации доноров, совместной выработки приоритетов оказания технической помощи донорским сообществом,
- Формализация процедур предоставления технической помощи и мониторинга ее использования, в т.ч. снижение роли субъективных факторов
- Создание условий для обеспечения устойчивости результатов проектов технической помощи

- **Слайды 2-5,7-10,12** - Гражданский бюджет МФ КР (печатное издание)
- **Слайд 11** - расчеты на основании данных Среднесрочного плана бюджета, http://www.minfin.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=2181:-2014-2016-&catid=45:2010-10-05-10-25-12&Itemid=115
- **Слайды 13,15** - отчет Проекта «Развитие потенциала в УГФ» МДФ за 1 полугодие 2013 г); Проект Закона Кыргызской Республики о республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2013 год и прогнозе на 2014-2015 годы.
http://www.minfin.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=1758:-2013-2014-2015-&catid=39:2010-10-05-07-15-05&Itemid=154; и Закон КР “О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2013 год и прогнозе на 2014 - 2015 годы” Принят Жогорку Кенешем Кыргызской Республики 27 декабря 2012 года.
http://www.minfin.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=1936:-2013-2014-2015-&catid=39:2010-10-05-07-15-05&Itemid=154
- **Слайд № 23-24** – Доклад МФ по стране № 13/176 «Кыргызская Республика. Отдельные вопросы»