

# Бюджетная политика и ПГИ

1. **Текущая ситуация.** За 1999-2001 гг. величина государственных расходов сократилась с 30.4 % ВВП до 22.8% ВВП. Такое значительное сокращение было обусловлено потребностями уменьшения дефицита государственного бюджета и осуществления выплат по государственному внешнему долгу. Пострадали практически все статьи государственных расходов, в том числе и расходы на социальные нужды (включая образование, здравоохранение, социальное страхование и социальную защиту), которые уменьшились с 9.5% ВВП до 8.0% ВВП. Дальнейшее сокращение расходов на социальные нужды уже недопустимо, поскольку это поставит под угрозу накопление человеческого капитала, являющегося главным фактором долгосрочного развития страны, и крайне затруднит деятельность государства по преодолению бедности.

Уменьшение объемов бюджетных ресурсов поставило очень остро вопрос об эффективности их использования. Отсутствие программного бюджетирования, надлежащей прозрачности бюджета и подотчетности бюджетных организаций, все еще недостаточная адресность социальных программ (несмотря на усилия, предпринятые в последнее время в этом направлении), незавершенность реформы социального обеспечения, в том числе пенсионной системы, приводят к тому, что имеющиеся ограниченные средства бюджета не всегда расходуются наилучшим образом. Ощутимая часть государственных расходов финансируется за счет специальных средств (т.е. оказания бюджетными организациями платных услуг населению), что на практике означает слабый государственный контроль за их получением и использованием.

2. Все вышесказанное относится и к Программе государственных инвестиций. Ее сокращение в 1999-2001 гг. на 5.0% ВВП обострило давно назревший вопрос о приоритетизации проектов, включенных в ПГИ, их экономической и социальной отдаче, эффективности использования расходующихся средств. Недостаточно отработанный механизм установления приоритетов в ПГИ приводит к систематическому невыполнению плана по ее софинансированию из республиканского бюджета. Управление проектами, принятие решений по уточнению целей и дизайна, изменению сроков реализации и масштабов проектов, проведение согласований с донорами осуществляются медленно, что не дает

возможности оперативно реагировать на изменения в потребностях социально-экономического развития страны. Из-за неполной интеграции ПГИ в государственный бюджет не обеспечивается необходимый уровень прозрачности и эффективности расходования средств.

### 3. **Основные направления политики государственных расходов.**

В соответствии со среднесрочным прогнозом бюджета в 2003-2005 гг. общие расходы государственного бюджета возрастут с 24 % ВВП до 24.2 % ВВП в 2005 г. Такая динамика тесно увязана с политикой макроэкономической стабилизации, предполагающей, в частности, сокращение дефицита государственного бюджета, и отражает наличие двух основных тенденций, закладываемых в политику государственных расходов: увеличения расходов на социальные нужды и сокращения масштабов ПГИ. Уменьшению совокупных государственных расходов будет способствовать также сокращение выплат по внешнему долгу.

Расходы на социальную сферу планируется увеличить с 9.0% ВВП в 2003 г. до 9.6% ВВП в 2005 г. В эти годы расходы на образование составят примерно 3.7% ВВП (3.4% в 2002 г.), на здравоохранение 2.5-2.7% ВВП (2.2% в 2002 г.), на социальное страхование и социальное обеспечение 3.0-3.1% ВВП (3.0% в 2002 г.). Важнейшие мероприятия по повышению эффективности расходов в этом секторе и качества предоставляемых услуг включают:

- повышение заработной платы работающим с постепенным переходом от Единой тарифной сетки к контрактной системе оплаты труда;
- выделение достаточных бюджетных средств образовательным и лечебным учреждениям за счет сокращения расходов на неприоритетные виды деятельности;
- ежегодное повышение размера государственных пособий наименее обеспеченным слоям населения (нетрудоспособным инвалидам, престарелым гражданам, не получающим трудовых пенсий) путем увеличения размера гарантированного минимального уровня потребления; продолжение работы по социальной паспортизации, позволяющей повысить адресность оказания социальной поддержки населению;
- упорядочение действующих социальных льгот[1], перевод их на адресный принцип предоставления и преобразование в прямые денежные выплаты; принятие Закона «О специальном государственном пособии в Кыргызской Республике», нацеленного на оказание поддержки действительно нуждающимся категориям

населения и предусматривающего сокращение числа предоставляемых льгот;

- продолжение эксперимента по единовременной выплате годовой суммы Единого ежемесячного пособия его получателям для предоставления малоимущим начального капитала для ведения предпринимательской деятельности;

- принятие мер по подготовке к переходу к накопительному финансированию в пенсионной системе и за счет этого постепенное прекращение субсидий Социальному фонду из республиканского бюджета.

4. Ввиду необходимости продолжения борьбы с международным терроризмом и экстремизмом будут увеличены расходы на общественный порядок и безопасность с 0.9% ВВП в 2002 г. до 1.2% ВВП в 2005 г. Будут продолжены реформы в судебной системе и в правоохранительной системе, направленные на оптимизацию правоохранительных структур, сокращение дублирующих подразделений и обеспечение прав человека. Расходы на оборону останутся на уровне 1.4% ВВП; здесь планируется проведение реформы по переводу на контрактную службу, а также осуществление модернизации и технического оснащения Вооруженных Сил.

5. Расходы на государственное управление сократятся с 2.8% ВВП в 2002 г. до 2.5% ВВП в 2005 г. Данное сокращение должно происходить в рамках проводимой административной реформы. Будет разработана и реализована поэтапная стратегия, направленная на улучшение оплаты труда государственных служащих наряду с рационализацией их численности. Будет обеспечено финансирование мероприятий по изменению структуры Правительства, основанного на результатах комплексного обследования функций министерств и ведомств.

6. Государственные расходы на топливно-энергетический комплекс и жилищно-коммунальное хозяйство республики уменьшатся с 0.7% ВВП на каждый из секторов в 2002 г. до, соответственно, 0.1% ВВП и 0.4% ВВП в 2005 г. В долгосрочном периоде планируется переход на полную оплату населением услуг в этих секторах и прекращение субсидий из бюджета. Это станет последствием проводимых в ТЭК и ЖКХ структурных преобразований, направленных на:

- финансовое оздоровление отраслей и привлечение в них инвестиций;

- надежное и качественное обеспечение услуг в

этих секторах по доступным ценам;

- создание прозрачной и конкурентной среды на энергетическом рынке;

- проведение эффективной тарифной политики, основанной на принципах самоокупаемости энергетического сектора и ЖКХ; самоокупаемость будет достигаться за счет более эффективной структуры тарифов и устранения перекрестного субсидирования различных категорий потребителей, сокращения технических и коммерческих потерь, развития конкуренции с одновременным созданием механизмов адекватной адресной защиты социально незащищенных слоев населения;

- поэтапную передачу котельных Кыргызжилкоммунсоюза на баланс местных органов власти или их приватизацию. Необходимо реализовать программу снижения затрат, связанных с выработкой и отпуском тепловой энергии на котельных Кыргызжилкоммунсоюза, за счет проведения комплексных ресурсосберегающих мероприятий, перевода работы котельных с дорогостоящих на более дешевые и местные виды топлива;

- внедрение энергетических паспортов бюджетных организаций и финансирование на их основе реальных лимитов потребления электро- и теплоэнергии для бюджетных организаций; бюджетным организациям будет предоставлено право использования сэкономленных средств по статье «Коммунальные услуги» на проведение энергосберегающих мероприятий.

Такие изменения в структуре государственных расходов позволят придать бюджету явно выраженную социальную направленность и сделать более действенной и адресной социальную помощь бедным, продвинуть в экономике рыночные реформы, повысить эффективность государственных услуг.

7. **Программа государственных инвестиций.** Ключевым аспектом бюджетной политики станет сокращение расходов по ПГИ до уровня 3.9% ВВП в 2005 году. Стратегия Правительства в вопросах финансового обеспечения ПГИ предусматривает полный отказ от привлечения займов на коммерческих условиях. Привлечение даже очень льготных займов уже не будет характеризоваться масштабами прошлых лет. В основу формирования ПГИ закладываются принципы жёсткого отбора ограниченного числа новых инвестиционных займов. При этом будут учитываться ограничения на величину заимствований, определяемые необходимостью сокращения государственного внешнего долга, дефицита бюджета и Программой по преодолению бедности и

содействию экономическому росту (PRGF). Согласно этой программе, размеры ПГИ должны сократиться с 90 млн. долларов США в 2002 г. до 65 млн. долл. США в 2005 г. При отборе инвестиционных проектов для включения в ПГИ будут строго соблюдаться следующие критерии, которые позволят распределить их по уровню приоритетности:

- соответствие целям и задачам КОР;
- стратегическая важность проекта и его способность содействовать привлечению частных, в том числе прямых иностранных, инвестиций;
- внутренняя норма прибыли не менее 12% и уровень экономической доходности не менее 10%.

Важнейшими **приоритетами** ПГИ останутся развитие транспортной системы, телекоммуникаций и энергетической инфраструктуры, сельского хозяйства и переработки сельскохозяйственной продукции, горнодобывающей промышленности, ирригации, а также дальнейшее развитие социальной инфраструктуры (здравоохранение, образование и культура). Намечается реконструировать и завершить строительство региональных и межрегиональных ЛЭП, гидроэлектростанций.

Совершенствование бюджетной системы. Для повышения эффективности государственных расходов необходимо осуществить ряд мер по совершенствованию процедур планирования бюджета, распределения бюджетных средств и контроля за их использованием. В течение 2003-2005 гг. предполагается полностью перейти к программному бюджетированию. Основой бюджетного планирования станет среднесрочный прогноз, методику составления которого предполагается усовершенствовать. Будет укреплена информационная система Казначейства, благодаря чему возрастут прозрачность и подотчетность бюджетных операций, повысятся точность и своевременность бюджетной отчетности. Важным шагом в этом же направлении станет упразднение специальных средств и полное перечисление в государственный бюджет всех средств, получаемых бюджетными организациями от оказания платных услуг. Усилению финансовой ответственности бюджетных организаций будет способствовать улучшение внутреннего и внешнего аудита. Будет осуществляться переход к международным стандартам статистики государственных финансов. В течение рассматриваемого периода ПГИ будет полностью введена в рамки бюджетных и казначейских процедур Министерства финансов.

Дальнейшему совершенствованию подвергнется система межбюджетных отношений, в особенности на нижних уровнях местных органов власти, что позволит улучшить управление местными бюджетами и повысить качество работы местных бюджетных организаций. Бюджетные финансовые ресурсы и полномочия будут перераспределены между Правительством и местными органами власти таким образом, что возможности и ответственность местных органов власти существенно возрастут. В частности, начиная с 2003 года, будет введен механизм стимулирующих (долевых) грантов. Эта форма финансирования предусмотрена действующим законодательством, но до настоящего времени не имела практического применения в бюджетном процессе. Такой механизм должен стать важным инструментом мобилизации внутренних ресурсов на местном уровне, приближения государственных расходных программ к нуждам бедной части населения.



#### **4. Налоговая и таможенная политика**

8. **Текущая ситуация.** Уровень налоговых поступлений в государственный бюджет в 2001 году возрос, достигнув 12.4% ВВП при 11.7% в 2000 году. Несмотря на это, общий уровень собираемости налогов в стране остается недостаточным, хотя ставки налогов в стране не являются низкими. Это не позволяет финансировать в нужном для общества размере государственные расходные программы и сократить государственное заимствование.

9. В то же время и для экономического развития налоговая система отнюдь не является благоприятной. Налоговое бремя распределяется неравномерно по отраслям и регионам, а также внутри них, создавая тяжелую нагрузку на добросовестных плательщиков. В то же время другие экономические агенты почти не платят налогов, благодаря законодательным льготам, или скрываются от налогов в теневой экономике, масштабы которой недопустимо велики. Развитию рыночных принципов и повышению эффективности экономики страны препятствует сохраняющаяся практика взаимозачетов между налоговыми органами и налогоплательщиками, уплата налогов и выплата пенсий и пособий в натуральной форме. Налоговые стимулы для инвестиций и экспорта, имеющих приоритетное значение для экономического развития страны, практически отсутствуют. Это в особенности относится к крупнейшему из налогов – налогу на добавленную стоимость, который теоретически в наилучшей степени

приспособлен для стимулирования именно этих видов деятельности. К сожалению, из-за многочисленных поправок, внесенных в налоговое законодательство в последние годы, произошло искажение логики этого налога, как, впрочем, и почти всех остальных налогов и Налогового кодекса в целом. Неспособность таможенной службы остановить поток контрабандных товаров, многие из которых являются подакцизными, препятствует созданию в экономике равных конкурентных условий и заметно сокращает государственные доходы от одного из потенциально наиболее существенных источников.

Эффективность налоговой и таможенной системы в значительной степени снижается из-за отсутствия надлежащей координации и электронного информационного обмена между ведомствами, занимающимися сбором налогов и других государственных доходов, громоздкой административной системы этих ведомств, их непрозрачности и существующей в них коррупции.

10. В понимании этих проблем Правительство и Жогорку Кенеш в последнее время начали ряд реформ, призванных улучшить функционирование системы сбора государственных доходов. В 2002 году разработана и принята Стратегия фискальной реформы в Кыргызской Республике до 2005 года. Подготовлены Концепция совершенствования таможенной политики и проект новой редакции Таможенного кодекса. Предприняты действия с целью облегчения положения добросовестных налогоплательщиков, стимулирования экономической активности, упрощения налогообложения и одновременно увеличения бюджетных поступлений, в том числе в местные бюджеты, в основном путем устранения необоснованных льгот и расширения налоговой базы. К числу этих мер относятся:

- снижение ставки налога на прибыль для юридических лиц с 30 до 20%, за исключением субъектов естественных и разрешенных монополий, для которых ставка налога в размере 30% сохраняется в течение 2002 года;
- снижение высшей ставки подоходного налога с 33 до 20%;
- увеличение размера необлагаемого подоходным налогом минимума с 400 до 650 сомов в месяц;
- отмена акцизного налога на ферментированный табак;
- отмена освобождения от НДС импортируемых основных средств;
- введение акцизного налога на реактивное

топливо и увеличение ставки акцизного налога на ювелирные изделия;

- введение налога на проценты, выплачиваемые физическим лицам в размере 10% и повышение ставки налога на проценты, выплачиваемые юридическим лицам, с 5 до 10%;

- повышение ставки налога за оказание платных услуг населению и с розничных продаж с 3 до 4%;

- введение обязательного порядка уплаты налогов на патентной основе по отдельным видам деятельности, где налоговое администрирование в силу объективных условий весьма затруднено;

- отмена применения финансовых санкций, в случае неуплаты, неполной или несвоевременной уплаты хозяйствующими субъектами налогов из-за несвоевременного финансирования работ в пределах ассигнований, предусмотренных им в бюджете;

- разрешение создания резервов на покрытие потенциальных кредитных и лизинговых потерь всех финансово-кредитных учреждений и отнесения их на вычеты из совокупного годового дохода;

- введение единого налога для малого бизнеса, заменяющего для юридических лиц налоги на прибыль, с продаж, за пользование дорогами, отчисления в ФПЛЧС, а для физических лиц – подоходный налог и налог с продаж.

Повышению эффективности и прозрачности налогового и таможенного администрирования должно содействовать происходящее в настоящее время объединение налоговой и таможенной инспекций, подразделений Социального фонда, ведающего сбором платежей, в единый фискальный орган, обеспечивающий поступление платежей в бюджет.

Очевидно, что этими мерами реформы в налоговой и таможенной системе не могут исчерпываться, требуются существенные дополнительные усилия и решительные действия по улучшению налогового климата в стране.

**11. Цели и приоритеты налоговой политики.** Налоговая политика страны будет нацелена на увеличение государственных доходов, необходимых для эффективного предоставления государственных услуг, и, одновременно, на повышение темпов экономического развития страны. Очевидно, что без повышения собираемости налогов нельзя рассчитывать на достижение в стране макроэкономической стабильности, обеспечение критически



необходимых для экономики государственных инвестиций, действенную поддержку социального сектора. В то же время только растущая экономика, в которой налоговое бремя равномерно распределено между различными экономическими агентами, способна генерировать достаточные доходы для бюджета. Принципиально важным является достижение к 2005 году уровня налоговых поступлений не менее 15% ВВП.

**Приоритетными** направлениями политики для достижения этой цели являются расширение налогооблагаемой базы, устранение диспропорций в налогообложении и создание равных условий для всех экономических агентов, улучшение налогового и таможенного администрирования. Результатом реализации этой политики должны стать значительное улучшение условий для экономического развития, снижение налогового бремени, сокращение масштабов теневой экономики. Достижение таких результатов потребует существенных изменений как в законодательстве, так и в функционировании налоговых и таможенных органов.

**12. Совершенствование налогового и таможенного законодательства.** В законодательной сфере планируется осуществить следующие реформы, направленные на расширение налогооблагаемой базы:

- введение налога на недвижимое имущество;
- введение налога на недропользование с одновременной отменой отчислений на воспроизводство и развитие минерально-сырьевой базы;
- упорядочение и расширение перечня видов деятельности, подлежащих налогообложению на патентной основе, при одновременном совершенствовании механизма определения стоимости патента;
- отмена льгот, касающихся отдельных хозяйствующих субъектов, а также групп (отраслей) субъектов;
- поэтапная отмена отдельных действующих льгот по НДС.

Для устранения диспропорций в налогообложении и создания всем экономическим агентам равных условий хозяйствования в среднесрочной перспективе предполагается увеличить ставки земельного налога и в дальнейшем перейти к определению величины ставок этого налога на основе рыночной стоимости земли. В этих же целях будет произведено снижение ставки страховых взносов по государственному социальному страхованию с нанимателя и увеличение ставки для работников с 8 до 9%.

Выравниванию экономических условий, удешевлению администрирования и снижению налогового бремени будут способствовать:

- полномасштабное возмещение уплаченного НДС всем налогоплательщикам, в том числе осуществление прямых бюджетных выплат тем экспортирующим и/или инвестирующим предприятиям, у которых сумма зачета превышает сумму налоговых обязательств;
- приближение величины разрешенных вычетов по налогу на прибыль и подоходному налогу к реальным затратам хозяйствующих субъектов;
- отмена неэффективных местных налогов и сборов;
- поэтапная, с учетом возможностей бюджета, отмена каскадных налогов – налога за пользование автодорогами и отчислений в ФПЛС.

Большое значение придается устранению противоречий и упрощению законодательных положений, регулирующих деятельность налоговых и таможенных органов. Будут обеспечены исключительная роль Налогового кодекса как единственного законодательного документа, регулирующего вопросы налогообложения; все инструкции и другие подзаконные акты будут приведены в соответствие с ним. Предусматривается принятие и введение в действие нового Таможенного кодекса, учитывающего положения пересмотренной Международной Конвенцией по гармонизации и упрощению таможенных процедур (Киотской Конвенции).

13. Реформирование системы налогового и таможенного администрирования, а также сбора страховых взносов в Социальный фонд будет осуществляться путем:

- создания и укрепления ведомства по сбору налогов и других государственных доходов;
- создания единой регистрационной и информационной системы, объединяющей Министерство юстиции, Национальный статистический комитет, Социальный фонд и новое доходное ведомство, в целях совершенствования учета налогоплательщиков и единого учета налогов и обязательных платежей;
- реализации решения Правительства о преобразовании управления по контролю над крупными налогоплательщиками;
- совершенствования механизма применения прав

налоговой службы по контролю за соблюдением налогового законодательства;

- усиления мер ответственности за неиспользование контрольно-кассовых машин;

- придания бланкам счетов-фактур по НДС статуса документов строгой отчетности и их распространения только через налоговые органы;

- ужесточения мер ответственности работников фискальных органов за превышение и ненадлежащее исполнение должностных полномочий;

- обеспечения более полного охвата персонифицированным учетом лиц, подлежащих государственному социальному страхованию, проведения информационной и разъяснительной работы среди плательщиков страховых взносов и жесткого контроля за начислением и уплатой страховых взносов.

14. Улучшению таможенного администрирования будет способствовать развитие таможенной инфраструктуры, в том числе за счет реорганизации Дирекции по техническому развитию таможенной инфраструктуры по Северной и Южной зоне путем слияния и преобразования в акционерное общество открытого типа.

Реформирование фискальной системы будет происходить в соответствии с договоренностью с МВФ.

---

[1] В настоящее время 36 категориям граждан предоставляется более 30 видов льгот.