

УДК 336.1 (575.2) (04)

## ФИСКАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В ПЕРЕХОДНОМ ПЕРИОДЕ К РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКЕ

*Т.А. Асанов* – канд. экон. наук

---

The author has analyzed a fiscal policy, which plays a central role, especially in economy of the countries, realizing transformational conversions. The tax-budgetary policy is considered as a main tool of the state economic policy. The main goals include the assistance in the economy stabilization as well as economy growth. The author has also analyzed proceedings of economic development in Kyrgyzstan for recent 11 years and gives an assessment to public finances.

Экономическое развитие Кыргызстана за 11 лет независимости можно разделить на два этапа: первый – период стабилизации экономики, охватывающий 1993–1997 гг., второй период становления экономической структуры, обеспечивающей устойчивое самоподдерживающееся развитие – 1998–2003 гг. Соответственно становление и развитие фискальной политики Кыргызстана необходимо рассмотреть в рамках этих двух этапов рыночных преобразований экономики.

Реформа государственных финансов имеет свои особенности, согласно которым изменения в системе государственного бюджета должны идти постепенно, поскольку государственный бюджет несет основную нагрузку в поддержке программ структурных реформ и стабилизации, преодоление трудностей переходного периода. Поэтому реформа государственных финансов осуществляется во время развития, и основные изменения в бюджетном процессе накапливаются к концу структурных преобразований. Такая закономерность наблюдается во всех странах с экономикой переходного периода.

Бюджетная политика до начала рыночных преобразований характеризовалась следующими сторонами:

а) щедрое обеспечение услугами в таких областях, как образование, здравоохранение, культура и практически бесплатный транспорт;

б) обязательство государства по оказанию помощи молодым, старым и беспомощным через комплексную систему социального обеспечения и пособия. Уровень заработной платы в основном был низким и довольно ровным, но сопровождался существенным компонентом в виде субсидирования с помощью низких и постоянных цен, доступа к предметам первой необходимости, таким как продукты питания, жилище, отопление, электричество и транспорт.

Основное внимание в бюджете, таким образом, уделялось таким функциям бюджетной политики, как выделение ассигнований и перераспределение. Необходимость в стабилизационной политике была ограничена, за исключением случаев возникновения резких нарушений предложения и условий внешней торговли.

Распределительные и перераспределительные функции бюджета достигались без помощи инфляционного финансирования. В бюджете шло согласование больших бюджетных расходов со значительными поступлениями, особенно в связи с перераспределительной

функцией и ролью финансового посредничества, которую взял на себя государственный бюджет. Общий объем доходов составлял около 40–50% ВВП.

Основной объем доходов составляли поступления с прибыли, налоги с оборота и отчисления на программы социального страхования. Низкая заработная плата и оклады почти не оставляли место для налогообложения доходов. Вместо этого устанавливались жесткие предельные ставки подоходных налогов с лиц свободных профессий, не работающих по найму, творческих работников и предпринимателей с тем, чтобы свести уровень их доходов к уровню в государственном секторе. Поступления в бюджет обеспечивались высокой концентрацией экономической деятельности в рамках небольшого круга государственных предприятий.

Правительство активно участвовало в экономической деятельности посредством обширной системы обязательств и интервенции. Так, при централизованном планировании в соответствии с задачами скорейшей индустриализации, дешевого жилищного строительства размеры процентных ставок и валютных курсов не только устанавливались в административном порядке, но и на крайне низком уровне. Это привело к выделению огромных косвенных дотаций и взиманию огромных косвенных налогов с экспортеров и тех, кто откладывал сбережения.

В СССР поддержка народного хозяйства являлась самой крупной статьей расходов. В 1990 г. на эти цели было израсходовано 14,6% ВВП. Данная категория включала субсидии производителями (поддержка цен, расходы на обеспечение работы того или иного сектора, например на ирригацию). Капиталовложения, большая часть которых осуществлялась через бюджет, также были значительными, распространялись как на инфраструктуру, так и на основные фонды предприятий.

Экономические реформы в последнее время советского периода привели к изменению структуры материального стимулирования, которая сопровождалась децентрализацией принятия решений с передачей этой функции предприятиям. План уже не давал указаний о том, что и сколько производить, а государственные заказы стали играть менее

важную роль. Предприятиям была представлена большая свобода в решениях, касающихся факторов производства, заработной платы и капиталовложений, и им предлагалось добиваться максимизации прибыли. Получение предприятиями права в бывшем СССР на принятие определенных инвестиционных решений дало возможность сократить капиталовложения в государственном бюджете с 8,2% ВВП в 1985 г. до 4,4% ВВП в 1990 г.

В ходе рыночных преобразований в Кыргызской Республике произошли системные преобразования: изменены принципы функционирования экономики и созданы основные институты, определяющие положения существующих в обществе структур и служащие для них ориентирами.

Рыночные преобразования вызвали чрезвычайно высокие темпы роста цен и инфляции, резкое ухудшение уровня жизни большинства населения, дезинтеграцию всей экономики. В этих условиях невозможно было успешное функционирование экономики. С 1990 г. по 1995 г. происходило непрерывное снижение объемов производства. Падение ВВП за этот период составило почти 50%. Инфляция достигла в 1993 г. 1366,0% (здесь и далее данные таблицы).

Экономический кризис переходного периода усилился распадом СССР в результате:

- 1) разрушения механизма межреспубликанских экономических связей и платежей;
- 2) потери традиционных рынков с повсеместным снижением совокупного спроса;
- 3) прекращения субсидий из центра, составивших около 11% ВВП;
- 4) резкого ухудшения условий торговли для Кыргызстана, прежде всего из-за высоких цен на импорт энергоносителей и природных ресурсов.

Экономика Кыргызской Республики пережила сильный шок: прекратились союзные субсидии, резко ухудшилось исполнение бюджета. Падение экономической активности привело не только к проблемам по управлению налогами, но и резко снизило доходы. Общество столкнулось с возросшей необходимостью осуществления расходов на оборонные цели, ликвидацию стихийных бедствий и социальную помощь.

Рыночные факторы не могут быть приведены в действие в полной мере в условиях высокой инфляции и макроэкономической неопределенности. Поэтому рыночные преобразования состояли из осуществления стабилизационной политики и пересмотра социальных программ и системы социальной защиты с тем, чтобы обеспечить переход к рынку с менее болезненными последствиями.

Реализация программы по стабилизации была начата в очень тяжелых условиях. Неожиданное быстрое крушение старой командно-административной системы создало своего рода вакуум управления во всех секторах экономики, особенно в производственном, вызвало повсеместное ослабление финансовой дисциплины предприятий. Структурные преобразования в этом секторе происходили медленно из-за накопления значительной задолженности по платежам, налоговых задолженностей и невыполнения обязательств по погашениям банковских кредитов. Бюджетные счета в значительной степени были обременены всевозможными субсидиями, трансфертами и возрастающими потребностями в расходах на социальную помощь, поскольку происходило обнищание широких слоев населения. В то же время база налогообложения сокращалась, а эффективность работы органов налогообложения неуклонно снижалась. Поэтому задача финансовой стабилизации оказалась как никогда трудной и потребовала значительного ужесточения денежно-кредитной политики, решительных структурных преобразований и в первую очередь реорганизацию предприятий.

Особенностью реформы государственных финансов является поэтапная структурная перестройка бюджета, в результате которой не прекращались бы поступления государственных доходов и сохранялись его наиважнейшие функции.

Государственный бюджет должен был стать главным инструментом проведения активной экономической политики государства. При этом основной целью бюджетно-налоговой политики является сокращение дефицита в интересах поддержания макроэкономической стабильности, особенно целевого показателя по инфляции. В то же время необходимо решать проблему обеспечения расходов на уровне, соответствующим задачам экономиче-

ского роста. Бюджет должен стимулировать оживление экономической деятельности частного сектора и содействовать перестройке экономической и административной инфраструктур.

В Кыргызстане осуществляются общие закономерности в развитии государственных финансов, имеющие место во всех странах с переходной экономикой. Это, во-первых, необходимость изменения в налоговой системе, во-вторых, реорганизация структуры расходов и существенный рост удельного веса выплат на социальные нужды, и, в-третьих, неизбежность дефицитного финансирования бюджета.

Причиной фискального кризиса явился, таким образом, резкий рост расходов государства при сокращении доходов бюджета. Так, самый большой рост расходов наблюдался к 1995 г., уровень которых составил 29% ВВП. Хотя были приняты меры по ликвидации каких-либо дотаций и субсидий бюджета, приведшие к резкому сокращению вмешательства государства в экономику, расходы увеличились в связи с возросшими затратами в социальной сфере, составившими около 60% всех расходов бюджета. Такая структура расходов бюджета создает существенную напряженность в бюджетной сфере.

Сокращение доходов бюджета было вызвано сужением налоговой базы из-за падения производства, внедрения новой системы налогообложения, трудностями в связи с увеличением числа налогоплательщиков и уклонением от налогов.

На фоне снижения налоговых поступлений, с одной стороны, и неизбежного роста расходов государства в переходный период, с другой, имел место значительный дефицит бюджета, достигший в 1995 г. уровня 12% от ВВП. Довольно высоким (7,7% от ВВП) он был и в 1994 г. Большой дефицит бюджета также обострил и монетарную несбалансированность, поскольку половина дефицита финансировалась из инфляционных источников – кредитов Национального банка.

В последующем, начиная с 1996 г., налогово-бюджетная политика была изменена и направлена на обеспечение снятия большой напряженности бюджета и достижения финансовой стабилизации. Прежде всего, было осуществлено относительное сокращение расхо-

дов бюджета, которые снизились до уровня 23% ВВП в 1996г. и 21% в 1997г.

Уровень налоговых поступлений стабилизировался в последние два года в результате успешной реформа налоговой системы, ввода Налогового кодекса. Дефицит бюджета был резко снижен – почти вдвое. Его уровень по отношению к ВВП составил в 1996–1997 гг. 5,7 и 5,2% соответственно. Было прекращено его финансирование за счет кредитов НБКР.

Ужесточение налогово-бюджетной политики положительно повлияло на макроэкономическую ситуацию. С 1996 г. начался реальный рост объемов ВВП. Инфляция снизилась с 34% в 1996 г. до 15% в 1997 г. Неуклонно снижается процентная ставка, хотя медленно из-за невозврата кредитов.

Уменьшение инфляционных ожиданий не привело пока к оживлению инвестиционной деятельности и увеличению сбережений. Причиной является то, что банковская система Кыргызстана еще не стала выполнять функции финансового посредника.

В целом в результате бюджетных преобразований, достижения большей степени сбалансированности бюджета в 1996–1997 гг. наблюдалась некоторая финансовая и макроэкономическая стабилизация и экономический рост.

Стратегия дальнейших бюджетных преобразований на 1998–2003 гг. была направлена на достижение устойчивого реального экономического роста. К периоду, когда основные рыночные преобразования завершаются, актуальное значение приобретает экономический рост, возможный только в рамках обоснованной макроэкономической структуры, в которой налогово-бюджетная политика играет основную роль.

Влияние бюджета на состояние экономики рассмотрим на макроэкономических примерах изменений в налогово-бюджетной сфере. Так, общее уменьшение налогово-бюджетного воздействия на экономику приводит к снижению ставки процента и последующему снижению обменного курса, обуславливая тем самым тенденцию к увеличению инвестиций. И, наоборот, чем больше государственные расходы, требующие роста налогового бремени, чем больше дефицит бюджета, ведущий к увеличению объемов заграничных займов, тем выше ставка процента, что приводит к “эффекту” вытеснения частных инвестиций.

Эти общие закономерности, конечно, модифицируются в условиях переходной экономики, особенно в связи с ролью бюджета в экономике переходного периода, а также с постановкой стратегической цели – создание специально-ориентированной рыночной экономики.

С самого начала рыночных преобразований в Кыргызстане исходили из аксиоматических положений теории макроэкономики о том, что нормой налогово-бюджетной политики является циклически сбалансированный бюджет, согласно которому доходы и расходы должны уравниваться в среднем за цикл деловой активности – бюджетный дефицит в периоды спада и бюджетный избыток в периоды подъема деловой активности. Применительно к экономике переходного состояния в Кыргызстане это означало вначале дефицитное финансирование, ведущее к образованию значительного внешнего и внутреннего государственного долга, и затем к снижению дефицита бюджета и даже сведения бюджета с профицитом.

В 1997–2002 гг. были предприняты попытки снижения уровня дефицита – с 5,2% ВВП в 1997 г. до 1,2% ВВП в 2000 г., а в 2001 г. предполагалось сбалансировать бюджет с профицитом в размере 1% ВВП (733,6 млн.сом.). При этом планирование профицита было осуществлено с целью создания необходимого количества средств для выплаты государственного долга.

Формально государственный бюджет Кыргызстана за 11 лет переходного периода развивался нормально по всем канонам макроэкономики, что отвечает требованиям МВФ. Хотя одно дело, если позитивные сдвиги в показателях бюджета достигнуты в результате экономического роста, ведущего к увеличению объемов налоговых сборов, что позволяет обеспечить государственные расходы в надлежащих размерах, снижение дефицита бюджета и обслуживание государственного долга. Другое дело, если бюджет сбалансирован и даже сведен профицитом на основе увеличения налогового пресса на экономику, сокращения государственных расходов на жизненно важные функции государства. При этом надо еще нести большие расходы по обслуживанию государственного долга.

Макроэкономические показатели Кыргызской Республики (1993–2002 гг.)<sup>1</sup>

Показатель	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
ВВП в фактических ценах, млрд. сом	5,35	12,01	15,60	22,50	30,44	34,18	48,74	65,36	75,24	73,89
Темпы прироста реального ВВП, %	-15,4	-20,0	-5,4	7,1	9,9	2,1	3,7	5,4	5,3	-0,5
Индекс потребительских цен, %	1366,0	187,2	132,1	134,8	113,0	116,8	139,9	109,6	103,7	102,3
Доходы государственного бюджета, млн. сом.	877,7	2005,1	2745,9	3933,1	5090,2	6282,7	7829,7	10039,6	12543,6	14392,1
Расходы государственного бюджета, млн. сом.	1255,6	2926,7	4610,5	5202,3	6695,6	7298,3	9042,1	11284,5	12257,8	15190,2
Дефицит (-), профицит(+), млн. сом государственного бюджета, % от ВВП	377,9	921,6	1864,6	1269,2	1605,4	1035,6	1220,5	-1279,3	284,0	-798,1
	-7,1	-7,7	-12,0	-5,6	-5,2	-3,0	-2,5	-1,9	0,4	-1,1

<sup>1</sup> Данные НСК КР и МФ КР.

Основные параметры бюджета улучшились только в 1996–2002 гг. путем большого напряжения, ухудшения финансового его состояния. При внешне неплохих значениях бюджет вместо положительного влияния оказывает гнетущее воздействие на экономику, что проявилось в падении производства ВВП в 2002 г. на 0,5%.

После сужения роли бюджета до рамок, характерных для стран с рыночной экономикой, положение должно было бы улучшиться для бюджета. Однако появились еще большие для него трудности, связанные с переходным состоянием.

Во всех посткоммунистических странах в переходном периоде начинают быстро расти социальные расходы, особенно пенсионные, на борьбу с безработицей и на социальную поддержку малообеспеченных слоев населения. В Кыргызстане указанные процессы шли более ускоренными темпами. Государственные расходы на указанные цели достигали 55% от общих расходов бюджета (1995 г), немного уменьшилась их доля в 2000 г. (45,5%). Положение усугублялось и просчетами в проведении рыночных преобразований. Так, широкая либерализация цен, процесс приватизации не сопровождался достаточно жесткой финансовой политикой. В начале переходного

периода бюджетные ссуды предоставляли многим государственным и негосударственным предприятиям. Последствия государственного кредитования экономики через бюджет сказывается и поныне. Самая большая напряженность бюджета, конечно, связана с обслуживанием государственного долга. Сам рост государственного долга за весь переходный период свидетельствует о нарастании проблем бюджета, а теперь он стал главным фактором бюджетной политики и главной трудностью в экономике Кыргызстана.

Таким образом, характерной чертой нынешнего и будущего финансового состояния государственного бюджета страны являются громадные расходы на обслуживание государственного долга (особенно внешнего). Последствия для бюджета – это отсутствие накоплений, неустойчивость национальной валюты, невозможность ослабления налогового пресса в целях стимулирования деловой активности и экономического роста.

Одной из важнейших задач финансовой науки является изучение проблем управления государственными расходами. Повышение эффективности государственных расходов позволит улучшить положение в стране, особенно при слабой экономике в переходный период. Эффективность управления государственным

ными расходами характеризует способность правительства управлять делами государства.

С 1997 г. в Кыргызстане осуществляется программа реформирования управления государственными ресурсами, поддержанная Всемирным Банком в рамках осуществления проекта PSMAC.

Рассмотрим основные направления реформы бюджетной сферы и их предварительные итоги.

Государственный бюджет становится мощным экономическим инструментом управления экономикой лишь в том случае, если осуществляется среднесрочное планирование бюджета страны. Начиная с 1997 г. предпринимаются попытки составления бюджета на предстоящий год исходя из среднесрочного финансового плана.

Преыдущая бюджетная политика уделяла основное внимание расходной и доходной частям бюджета только на предстоящий год, не учитывая их влияние на последующие годы, а также значение бюджетной политики, разработанной в настоящее время, для более поздних периодов. Одним словом, бюджетная политика не основывалась на прогнозе бюджета на несколько лет вперед. Между тем не возможно действовать решительно в настоящее время без четкого представления о дальнейших последствиях сегодняшних мероприятий. Поэтому для проведения полноценной бюджетной политики необходимо среднесрочное планирование бюджета, которое позволяет поднять уровень составления и исполнения бюджета и повышает ответственность Жогорку Кенеша и Министерства финансов и других органов государственного управления.

Среднесрочный прогноз бюджета даст возможность установить дальнейшие финансовые последствия текущей бюджетной политики, произвести оценку ресурсов, находящихся в наличии у государства в течение продолжительного периода времени, определить лимиты отраслевым министерствам по государственным расходам в бюджетном процессе в рамках ожидаемых доходов. Основой макроэкономического прогноза конъюнктуры совокупного бюджета на бюджетный год и на два года вперед является текущая государственная бюджетная политика и оценка будущих макроэкономических условий.

Значение среднесрочного финансового планирования осознается всеми участниками бюджетного процесса. Однако претворение в жизнь этого важного финансового мероприятия идет слабо. В 1997–2002 гг. не было случая, чтобы тот или иной параметр бюджета прямо обосновывался, исходя из данных среднесрочного прогноза бюджета.

В рамках преобразований бюджета распределение обязанностей по расходам между бюджетами различных уровней в Кыргызской Республике установлено по следующей структуре:

- 1) функции правительства – расходные обязательства Правительства Кыргызской Республики, финансируемые из республиканского бюджета;
- 2) смешанные функции – расходные обязательства Правительства Кыргызской Республики, местных государственных организаций, органов местного самоуправления и айылокмоту, финансируемые из республиканского бюджета посредством грантов и местных бюджетов;
- 3) местные функции – расходные обязательства местных органов власти, финансируемые из местного бюджета.

Ведущим принципом при распределении функций между различными уровнями власти является предоставление услуг, как можно больше, на первичном государственном уровне, где исполнение будет эффективным. Эта тенденция также выражает уровень развития децентрализации бюджетной системы. Если в ведущих странах центральной властью осуществляются всего до 20%, а местными органами власти – 80% всех расходов, то в Кыргызстане роль местных органов власти мизерна. В 2002 г. через республиканский бюджет осуществлено 85% всех бюджетных расходов и только 15% консолидированного бюджета приходилось на местный бюджет. Это свидетельствует о высокой степени централизации бюджетной системы Кыргызстана.

Естественно, что эффективность расходования возрастет, если она связана с усилиями по получению доходов. При этом тесную взаимосвязь между осуществлением расходов и возможностью получения доходов можно установить только при построении правильных взаимоотношений между различными

уровнями власти. Речь идет о таких финансовых взаимоотношениях между различными уровнями власти, которые исключили бы позиции иждивенчества, что было в бюджетной сфере до 1997 г.

Построение здоровых финансовых взаимоотношений между различными уровнями власти зависит, с одной стороны, от распределения обязанностей по расходам, а с другой, – распределения доходов между звеньями бюджетной системы, а также механизма трансфертов внутрибюджетной системы.

В действовавшей до 1997 г. системе финансовых отношений областные органы управления обладали незначительной финансовой самостоятельностью. Основной статьей доходов были отчисления от общегосударственных налогов и субвенции. Причем нормы отчислений менялись из года в год Министерством финансов и были разными по областям. Субвенции предоставлялись на недостаток бюджетных средств областей. Они заранее не знали, на какую сумму трансфертов могут рассчитывать. Регионы могли добиться также получения бюджетных ссуд из республиканского бюджета. Существовавшие финансовые отношения между центром и регионами имели неопределенность и зависели от центральных властей.

Механизм формирования доходов местного бюджета исходил из того, что усилия по увеличению налоговых сборов приводили к уменьшению отчислений от общегосударственных налогов и субвенций. Такое положение парализовывало инициативу органов власти, и большая часть их работы направлялась на доказательство слабости их налогового потенциала и необходимость предоставления в больших размерах субвенций.

В настоящее время согласно ст. 31 Закона “Об основных принципах бюджетного права Кыргызской Республики” устанавливается ежегодно единый для всех регионов норматив отчислений от поступлений общегосударственных налогов и сборов (кроме налога на добавленную стоимость) в местные бюджеты областей и г. Бишкек в размере 35%. Этот норматив имеет большое значение в упорядочении процесса распределения доходов между звеньями бюджетной системы. Однако он

должен быть стабильным, хотя бы на среднесрочный период. Это требование выдвигалось Всемирным Банком при предоставлении кредита в поддержку реформы бюджета. Стабильность норматива распределения доходов между органами управления различного уровня является основой самостоятельности каждого из них, позволяет осуществлять финансовое планирование. Но положение о долговременности норматива отчислений от общегосударственных налогов в местные бюджеты не закреплено законодательно, что уменьшает эффективность проведения реформы финансовых отношений между государственными органами различного уровня. Нет законодательной гарантии того, что ежегодно устанавливаемый норматив отчислений от общегосударственных налогов в местные бюджеты будет на постоянном уровне.

Для реализации общегосударственной политики и приоритетов устанавливается система трансфертов (грантов) между республиканским и местными уровнями власти. Посредством категориальных грантов финансируется минимальный уровень услуг по образованию и здравоохранению по всей стране из республиканского бюджета путем перевода средств в местные бюджеты и делегирования полномочий им по расходованию. Введена система выплат выравнивающих грантов из республиканского бюджета в местные. Они предназначены для выравнивания доходов между бюджетами отдельных регионов республики. Также предусмотрены стимулирующие (долевые) гранты. Они предоставляются местными бюджетами в виде долевого софинансирования части расходов местных бюджетов по приоритетным направлениям и целям.

Преимущества грантов состоит в том, что их объемы объективны не от переговорного процесса между центром и регионами, а от показателей социально-экономического развития. Складывающаяся система трансфертов позволяет проводить единую социально-экономическую политику в стране, обеспечить стабильность развития регионов. Создаваемая система трансфертов в Кыргызстане, на наш взгляд, наиболее удавшееся направление в проекте PRSMAC.

В начале 1997 г. была создана правительственная бюджетная комиссия Кыргызской Республики с целью выработки основ бюджетной политики, координации подготовки и исполнения бюджета. Главными задачами комиссии определены осуществление финансового государственного планирования и контроль за исполнением бюджета.

На комиссию возлагались большие надежды, но по своему статусу и составу она не могла быть решающим звеном в реализации реформ в бюджетной сфере. У нее нет тех полномочий, которые имеются у бюджетных комиссий в развитых странах и которые функционируют при парламентах. Функции комиссии сведены к проведению обзоров бюджетной ситуации, рекомендаций, установлению и доведению лимитов по бюджетным заявкам

министерств и административных ведомств, предназначенным для составления бюджета на последующий финансовый год.

Бюджетные ограничения, представляемые всем министерствам и административным ведомствам, играют большую положительную роль. Дело в том, что объем ресурсов ограничен, все втянуто в конкуренцию за их получение. Главной целью ведомств является увеличение размеров их бюджета, а установление им лимитов по расходам позволяет обеспечить участие ведомств в решении задачи достижения макроэкономической стабилизации.

В целом можно сказать, что основные моменты реформы бюджетной сферы еще не реализованы в полной мере. Необходимы кардинальные меры в реформах налогово-бюджетной сферы Кыргызстана.