

Ключевые параметры бюджетной политики в определении экономической безопасности Кыргызстана

Саякбаева А.А., д.э.н., профессор
 КНУ им. Ж.Баласагына
 Омурова С.К., к.э.н.
 АКБ «Кыргызстан»

Аннотация. В статье рассмотрены основные параметры состояния бюджетной политики и ее влияние на обеспечение экономической безопасности страны в условиях региональной интеграции экономических связей.

Ключевые слова: двухуровневая бюджетная система, государственный бюджет, Социальный фонд, налоговые поступления, государственный долг, внешний долг, внутренний долг.

The key parameters of the budget policy in determining the economic security of Kyrgyzstan

Abstract. The article discusses the main parameters of the state of the budget policy and its impact on ensuring economic security. countries in the context of regional integration of economic relations.

Keywords: two-tiered budget system of State budget, Social Fund, tax revenues, public debt, external debt, domestic debt.

Состояние финансовой системы страны определяет эффективность функционирования всей экономики, непосредственно влияя на темпы экономического роста и социального развития. Причем данная взаимосвязь взаимообратная, т.е. состояние финансового сектора зависит, в свою очередь, от тенденции развития национальной экономики в целом. Или состояние финансовой системы предопределяет социально-экономическую стабильность, а, следовательно, и национальную безопасность [10].

Структурно бюджетная система КР включает республиканский бюджет, бюджет Социального фонда КР и местные бюджеты (рис. 1).

Доходная часть госбюджета КР формируется за счет налоговых доходов, неналоговых поступлений и официально полученных трансфертов (табл. 1).

Структура доходной части государственного бюджета преобладает в пользу налоговых поступлений, актуализируя значимость эффективности функционирования предприятий реального сектора экономики КР (табл. 1).

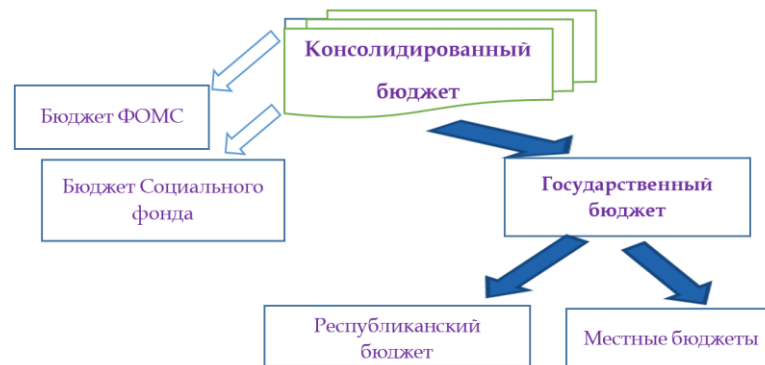


Рис. 1. Схема бюджетной системы КР

Таблица 1 – Динамика структуры доходной части бюджета КР, млн сом. [4,5,6]

| | 2000 | 2002 | 2004 | 2006 | 2008 | 2010 | 2012 | 2014 | 2016 | 2017 | 2017 г. в % к 2000 г. |
|----------------------------------|--------|---------|---------|---------|--------|----------|--------------------|---------|---------|---------|--------------------------|
| Налоговые поступления | 7675,8 | 10474,4 | 13986,6 | 19981,2 | 35900 | 39400 | 63911,40 911,40 | 82600 | 93800 | 103400 | 1347,1 |
| Неналоговые поступления | 1583,6 | 2964,3 | 3418,9 | 4696 | 8154,8 | 8620,9 | 17252,40 252,40 | 26780,5 | 26816,8 | 30255,5 | 1910,6 |
| Официально полученные трансферты | 608,2 | 1755 | 1309,3 | 266,1 | 1399,8 | 7 022,10 | 5608,30 608,30 | 9950,9 | 10857 | 10346,2 | 1701,1 |

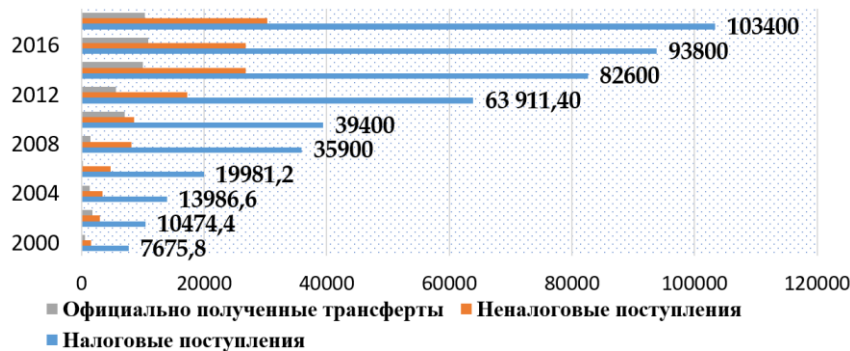


Рис. 2. Динамика структуры доходной части госбюджета КР, млн сом. [3,4,5]

Динамика изменения за 2000-2017 годы структуры доходной части госбюджета КР наглядная представлена на рисунке 2.

Анализ структуры доходной части госбюджета показал, что в соотношении налоговых и неналоговых поступлений наблюдается перекося в сторону налоговых поступлений, который, на наш взгляд, может стать одной из причин дестабилизации и угрозы макроэкономической стабильности. В частности, преобладающий характер доходной части бюджета со стороны налоговых поступлений делает его уязвимым, особенно в периоды экономического неустойчивости и производственного спада экономики,

- I. количество налогов, в целом, сокращается;*
- III. количество специальных налоговых режимов увеличивается;*
- V. ставки налогов, в целом, сокращаются;*
- VII. количество налоговых льгот увеличивается;*

За последние годы влияние негативного стереотипа поведения граждан в отношении исполнения налоговых обязательств, сложившегося в стране за период государственности КР и оказывающего отрицательное воздействие на основы государства, снизилось. Вместе с тем, отсутствие у определенной части населения страны понимания того, что уплата налогов является главной обязанностью, препятствует росту конкурентоспособности легальной экономики, преодолению системной коррупции, увеличению возможностей государства исполнять социальные обязательства.

Состояние расходной части госбюджета за анализируемый период можно охарактеризовать с точки зрения структуры функционального назначения расходов и отраслевого назначения. Так, в 2000 году функциональная структура расходов госбюджета сложилась следующим образом: на социальные услуги было потрачено 50,6 %, на общие государственные услуги-34,3 %, на экономические услуги-9,7 % против на социальные расходы -60,1 %, государственные- 27,3 %, экономические -9,3% в 2006 году. Общие расходы госбюджета на операционную деятельность в 2017 году составили 124,9 млрд сом., увеличившись на 7,7 % (в 2016 году прирост расходов составил 10,2 %). Согласно экономической классификации бюджетных расходов, наибольший вклад в прирост расходов внесли затраты на приобретение и использование товаров и услуг (4,8 процентных

еще более ухудшая ситуацию. Соответственно, необходимо переформатирование бюджетной политики с точки зрения принципов ее формирования и определения структуры доходной части госбюджета.

Таким образом, большая доля доходов госбюджета приходится на налоговые отчисления, тем самым определяя налоговую систему как одну из важнейших функциональных характеристик финансовой системы. Если проследить тенденции развития сложившейся налоговой системы в КР, то мы можем в общих чертах обозначить основные тенденции ее развития:

- II. налоговые поступления увеличиваются;*
- IV. сохраняются вопросы по качеству налогового администрирования, включая применение мер налогового контроля;*
- VI. имеет место относительно высокий уровень теневой экономики.*

пункта), оплату труда (1,5 процентных пункта), а также выплату субсидий и социальных пособий (1,5 процентных пункта).

В соответствии с функциональной классификацией расходов в отчетном периоде наблюдался рост расходов по следующим группам: здравоохранение – на 21,1 %, государственные службы общего назначения – на 9,4 %, социальная защита – на 7,3 %, жилищно-коммунальные услуги – на 6,6 %, образование – на 6,3 %, экономические вопросы – на 5,1 %, оборона, общественный порядок и безопасность – на 3,4 %. Расходы на охрану окружающей среды снизились на 8,9 %, соответственно на отдых, культуру и религию – на 5,0 %. Чистое приобретение нефинансовых активов в 2017 году составило 41,0 млрд сом., или 7,9 % к ВВП (в 2016 году – 7,5 % к ВВП).

Таким образом, за анализируемый период функциональная структура расходов госбюджета претерпела изменения в пользу увеличения расходов на социальную сферу, в частности, на образование, здравоохранение, ЖКХ и, конечно же, социальную защиту.

Анализ соотношения вклада отрасли в ВВП и расходов на нее показал, что бюджетобразующими в КР отраслями являются промышленность, в частности добывающая и обрабатывающая, а также отрасли социальной сферы, финансируются их бюджета в основном отрасли социальной сферы.

Исследуя состояние госбюджета на предмет его устойчивости необходимо проанализировать структуру госдолга, как внутреннего, так и внешнего, а

также источники финансирования дефицита бюджета.

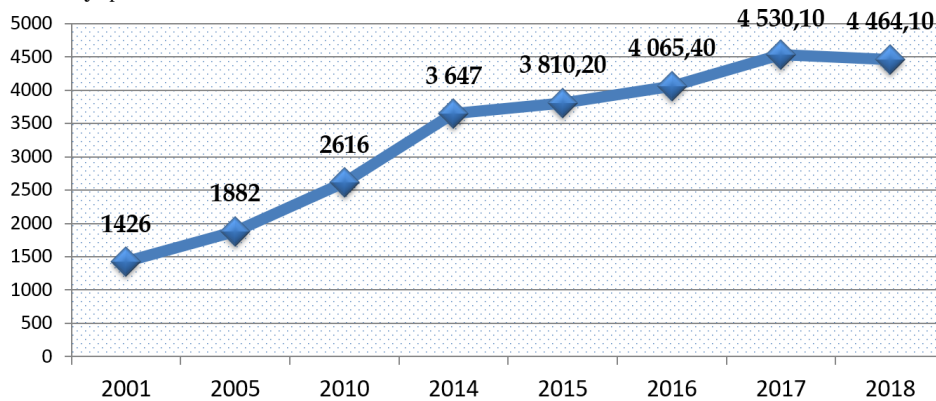


Рис. 3. Динамика изменения внешнего долга КР, млрд долл. США [4,6,9]

Так, госдолг Кыргызстана составлял \$4,4 млрд, что в соотношении внешнего долга к ВВП к концу 2017 года составил 53,9% против 54,4% в 2016 году. На 28 февраля 2019 года размер госдолга (внешний и внутренний) составил \$4 млрд, или 299 млрд 760 млн сом., в том числе государственный внешний долг – \$3 млрд 885 млн, или 264 млрд 522 млн сом.; государственный внутренний долг — \$518 млн, или 35 млрд 238 млн сом. [4].

Государственный внешний долг состоит из более 200 кредитов, большинство из которых (более 98%) предоставлены на льготных условиях с процентной ставкой 0,75-2,0% и сроком погашения до 40 лет. Все внешние займы, за исключением 33 кредитов, привлеченных от ЕБРР, предоставлены с фиксированной процентной ставкой.

Наиболее крупными кредиторами являются Китай (по состоянию на октябрь 2018 г. более 40% общего внешнего долга правительства принадлежало Экспортно-импортному банку Китая [7]), Международная ассоциация развития (МАР) и Азиатский банк развития (АБР), представляющими в целом 77% всего портфеля государственного внешнего долга. Далее следуют Япония и МВФ с 7 и 5 %, соответственно.

Оценочный уровень долга к ВВП в 2018 году: Кыргызстан – 55%, Таджикистан – 52,7%, Туркменистан – 3,9%, Узбекистан – 19,2% и Казахстан – 17,8%. Несмотря на высокий уровень задолженности для КР с относительно низким ВВП на душу населения (тенденция изменения роста ВВП на ду-

шу населения в сомовом выражении характеризуется как положительная и за 2012-2017 годы составила 151,2%. Вместе с тем, уровень ВВП на душу населения КР в долларовом выражении за 2012-2017гг. увеличился всего на 3% [9]) структура внешнего долга благоприятная [7].

Портфель внутреннего долга состоит из государственных ценных бумаг, представленных на 81,8% государственными казначейскими облигациями со сроками обращения 2 и 7 лет и на 15,7% государственными казначейскими векселями. Остальная часть 2,5% приходится на обязательства Правительства КР по индексированным сбережениям.

Необходимо отметить, что проблема регулирования государственного долга достаточно остро стоит все годы экономической самостоятельности КР, в связи с чем, в 2015 году были приняты поправки в бюджетное законодательство, где были установлены допустимые значения внешнего долга и дефицита государственного бюджета. В частности, внешний долг к ВВП составлял порядка 60 %, а дефицит бюджета -3,5 % к ВВП.

В 2018 году на расходы по обслуживанию внутреннего долга КР было направлено 12 511,63 млн сом., будет направлено в 2019 году – 12 377,99 млн сом. и в 2020 году – 17 260,44 млн сом.

Структура обслуживания государственного внутреннего долга на 2016-2020 годы в разрезе категорий платежей (основная сумма - проценты) представлена на рисунке ниже.

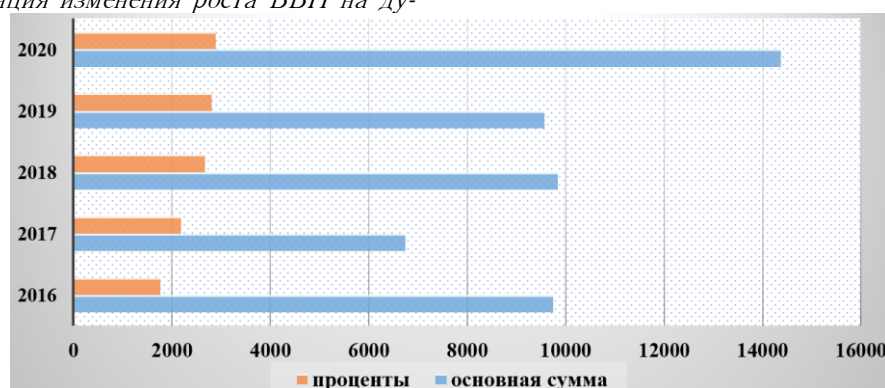


Рис. 4. Динамика структуры обслуживания государственного внутреннего долга КР, млн сом., % от общ. суммы [4,5,6]

Состояние внебюджетных фондов - Социального фонда КР (СФ), Пенсионного фонда КР, Фонда ОМС КР и Фонда оздоровления трудящихся КР

определяется поступлениями прямого назначения и аккумулируются на спецсчетах. Доходы и расходы СФ отражены ниже.

Таблица 2 - Динамика доходов и расходов Социального фонда КР, тыс. сом. [8,9]

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 прогноз |
|---------------------------|------------|------------|------------|--------------|
| Всего доходов | 42885485,9 | 48144991,4 | 51086887,9 | 53207078,7 |
| в % к ВВП | 8,6 | 9,7 | 9,5 | 9,0 |
| Всего расходов | 42283013,9 | 46488988,3 | 49850035,3 | 52619595,1 |
| Дефицит (-), профицит (+) | 602472,0 | 1656003,1 | 1236852,6 | 587483,6 |

Государственный долг КР по итогам обзорного периода снизился по сравнению с концом прошлого года. В структуре общего долга наблюдается тенденция сокращения внешнего долга и наращивание внутреннего. Основным источником внутреннего финансирования дефицита бюджета являются средства, привлеченные от размещения государственных ценных бумаг. Продолжается реализация политики по наращиванию выпуска ГЦБ, в частности долгосрочных ГЦБ, объемы выпуска которых существенно превышают прошлогодние.

В 2018 году доходная часть бюджета характеризовалась значительным увеличением как налоговых поступлений, так и неналоговых доходов и официальных трансфертов. Бюджетно-налоговая политика сохранила социальную направленность государственных расходов. В результате дефицит бюджета снизился с 4,4% к ВВП в 2016 году до 3,2 % к ВВП в 2017 году, или составил 16,5 млрд сом.

Доходы госбюджета от операционной деятельности составили 149,4 млрд сом., или 28,7 % к ВВП, увеличившись за 2017 год на 14,4 % (в 2016 г. доходы увеличились на 1,9%). Налоговые поступления, занимающие основную долю в структуре бюджетных доходов, составили 103,4 млрд сом., увеличив-

шись на 10,2% по сравнению с аналогичным показателем 2016 года. Налоговые доходы на 66,9% были обеспечены поступлениями от Государственной налоговой службы КР и на 33,1% – от Государственной таможенной службы КР (в 2016г. соотношение составляло 68,7% и 31,3%, соответственно).

В соответствии с законодательством КР в 2017 году в госбюджет было перечислено 70 % прибыли НБКР, что составило 2,6 млрд сом.

Дефицит госбюджета КР обусловлен недостаточным уровнем развития производства и отсутствием стабильных источников налоговых поступлений.

Состояние госбюджета является индикатором состояния экономики, а эффективная бюджетная политика предопределяет стабильность финансовой системы страны в целом.

Таким образом, диагностика состояния сферы государственных финансов, позволяет сделать следующие выводы. Прежде всего, несбалансированность бюджета с точки зрения формирования доходов и явный перевес в пользу налоговых поступлений, большая доля которых приходится не на прямые налоги, а на косвенные, что, на наш взгляд, ещё более усугубляет состояние неустойчивости государственных финансов.

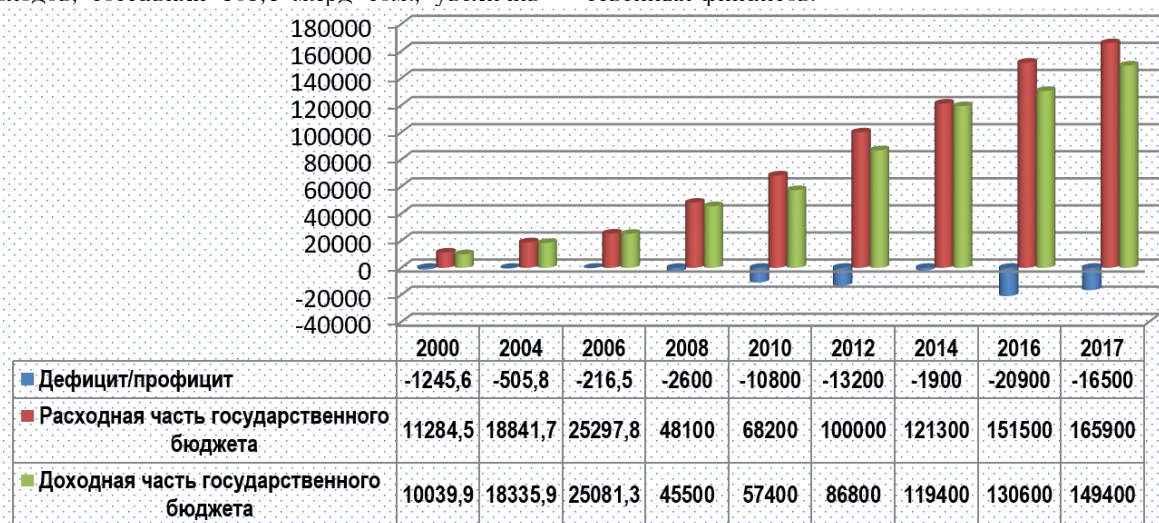


Рис. 5. Динамика изменения государственного бюджета КР, млн сом. [4,5,6,9]

Хотелось бы обратить внимание на структуру расходов госбюджета с точки зрения их оптимизации на предмет экономической эффективности распределения средств по функциональной и отраслевой характеристике. Затем, хронический дефицит бюджета, который также способствует повышению

уязвимости госбюджета и, на наш взгляд, усугубляется состоянием его финансирования. Структура источников финансирования дефицита госбюджета только в последние годы стала изменяться от внешних источников финансирования к внутренним, характеризующая состояние неустойчивости госфинансов.

Литература:

1. Жилкина Ю.В. Макроэкономические показатели экономической безопасности страны // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. - 2010. - № 10. - С.65-72.
2. Жилкина Ю.В. Обеспечение экономической безопасности государства // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. - 2010. - № 8. - С.50-57.
3. Минаков А.В. Теория предельного равновесия бюджетно-налоговой системы России как необходимое условие обеспечения экономической безопасности страны // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. - 2011. - № 13. - С.48-54.
4. www.minfin.kg
5. www.mineconom.kg
6. <https://www.nbkr.kg>
7. <https://economist.kg/2019/01/11/>
8. www.socfond.kg
9. <http://www.stat.kg>
10. Саякбаева А.А., Омурова С.К. Элементы финансовой системы Кыргызской Республики в современных условиях // Евразийское Научное Объединение. - М.: ЕНО, 2018. - Т. 2. - № 1 (35). - С. 137-140.