

## Эффективность управления государственными финансами в Кыргызстане

Assoc. Prof. Dr. Turusbek Asanov (Kyrgyzstan-Turkey Manas University, Kyrgyzstan)

### The Efficiency of Public Finance Management in Kyrgyzstan

#### Abstract

The article analyzes the importance of public finances as the main instrument of economic management. The main attention is paid to the clarifying the mechanism and forms of effective relationships between fiscal policy and economic growth. The criteria of the effectiveness of public financial management. In this paper attempted evaluating the effectiveness of public financial management in the Kyrgyz Republic based on generalization of the practice of the budget of Kyrgyzstan and other countries. Substantiated the need of improving budget planning, consolidation of public finances, transition to planning budget, and improving budget process.

**JEL codes:** O23, H21, H61

Бюджетно-налоговая политика является главным инструментом государственного регулирования рыночной экономики. Бюджет - основным законом экономической жизни страны, в котором фиксируются не только доходы и расходы, но и все параметры развития общества.

Исходя из задач экономической политики осуществляются формирование и исполнение бюджета в целях получения определенного ожидаемого результата.

Расходы бюджета связаны с предоставлением услуг обществу и выражают определенную экономическую политику. Доходы бюджета со своей стороны также предназначены для реализации выбранной экономической политики. Политика расходов и политика доходов не могут ставить расходящиеся между собой цели. Для достижения поставленных целей необходимо согласование политики доходов и политики расходов. Таким образом, расходная и доходная части бюджета в единстве формируют бюджетную политику. Бюджетно-налоговая политика усиливается при необходимости заимствования средств, ведущего к образованию дефицита бюджета.

Бюджет как финансовый план государства построен на основе баланса доходов и расходов государства. В принципе в бюджете расходы должны быть равны доходам.

Планирование расходов основывается на экономической политике государства, исходит из ее целей и задач, а также уровня доходов бюджета. Политика расходов и доходов, как уже было отмечено, тесно взаимосвязана и взаимообусловлена целями бюджетно-налогового регулирования. В то же время при формировании бюджета главенствующую роль играют объемы расходов, которые неизбежны. Хотя размеры расходов в основном зависят от уровня доходов, зачастую предполагаемые расходы превышают ожидаемые доходы, то есть образуется дефицит бюджета. В таких случаях государство производит заимствование на внутренних и внешних финансовых рынках путем выпуска ценных бумаг. В мировой практике это стало закономерностью и даже необходимостью, о чем будет сказано далее.

Помимо исполнения функций финансирования, предоставления необходимых услуг обществу государственный бюджет является главным регулятором экономического развития, что позволяет проводить стимулирующую или сдерживающую финансовую политику.

Стимулирующая фискальная политика, ведущая к росту совокупного спроса, достигается при увеличении совокупных расходов, снижении налогов или при сочетании этих двух процессов. Такая политика приводит к дефициту бюджета и осуществляется обычно в период спада или депрессии. Сдерживающая фискальная политика, ведущая к снижению совокупного спроса, проводится путем уменьшения правительственных расходов и увеличения налогов.

При рассмотрении регулирующей роли государственного бюджета надо отметить, что она осуществляется посредством заимствования финансовых средств и накопления государственного долга. Как известно, во всех странах всемерно борются с дефицитом бюджета. Однако дефицит бюджета и образование долга связаны с активной ролью государства в регулировании экономики. Есть и позитивная сторона существования государственного долга. Именно государственный долг является важнейшим механизмом воздействия государства на экономические процессы в обществе. Государственные ценные бумаги, выражающие долг правительства, имеют значение в регулировании экономики.

Мы отметили важнейшие стороны фискальной политики в устоявшемся рыночном хозяйстве. Цели и механизмы осуществления бюджетно-налоговой политики значительно модифицируются в экономике переходного периода.

В концентрированном виде содержание налогово-бюджетной политики переходного периода выражается в ее закономерностях.

Изменились роль государственного бюджета и принципы формирования и исполнения бюджета. Первоначальным и главным шагом в преобразовании налогово-бюджетной сферы в Кыргызстане стало прекращение финансирования народного хозяйства. Государственный бюджет в переходном периоде становится главным инструментом экономической политики в предоставлении обществу услуг, выполнении перераспределительных функций и обеспечении стабилизационной и стимулирующей политики.

Закономерностью является бюджетный дефицит, обусловленный снижением налоговых поступлений, с одной стороны, и необходимостью поддержания государственных расходов, которые были значительными (!) в связи с тяготами переходного периода и становлением Кыргызстана как суверенного государства. Дефицит бюджета порой достигал внушительных размеров. В первой половине переходного периода, например в 1995 г., дефицит бюджета равнялся 12 % ВВП и был объективно необходим, так как благодаря этому стало возможным финансирование жизненно важных функций государства и осуществление стабилизационной и стимулирующей бюджетно-налоговой политики.

Важным явилось также проведение стабилизационной политики посредством снижения дефицита бюджета. Начиная с 1997 г. в Кыргызстане наблюдалось смягчение налогово-бюджетной напряженности, что было достигнуто за счет упорядочения государственных расходов, стабилизации доходной части бюджета. В результате инфляция снизилась до минимальных значений, началось снижение процентных ставок.

Рыночные преобразования должны начинаться с проведения стимулирующей бюджетно-налоговой политики, которая выражается в осуществлении значительных государственных расходов и сохранении умеренного налогового бремени или даже его снижении. В Кыргызстане такой политики придерживались в начале переходного периода. Но затем, перед страхом увеличения внешней задолженности, Правительство Кыргызской Республики отступило от стимулирующей бюджетно-налоговой политики, что привело к замедлению темпов экономического роста и даже его прекращению в 2002 г.

Для бюджетно-налоговой политики переходного периода также является закономерным реформирование межбюджетных отношений в целях повышения эффективности государственного бюджета. Главным результатом реформы межбюджетных отношений в Кыргызской Республике с 1997 г. стало повышение качества предоставления услуг в регионах и укрепление связей между усилиями по сбору налогов и наиболее эффективным расходованием средств.

Следующими закономерностями бюджетно-налоговой политики в Кыргызстане отметим накопление существенного государственного долга, размеры которого превысили опасные пороговые значения, и превалирование внешнего долга. Это вполне характерно для слабой экономики переходного периода Кыргызстана. В то же время образование внешнего государственного долга, в особенности в начале переходного периода, имело и положительные стороны. К ним можно отнести насыщение рынка иностранными товарами, положительное воздействие на производство и занятость, спрос и на товары отечественного производства. Однако высокий уровень государственного долга требует в первую очередь продолжения его реструктуризации, сокращения государственных инвестиций и импорта, более льготного нового заимствования.

Мы рассмотрели наиболее важные аспекты бюджетно-налоговой политики в экономике переходного периода. Остановимся на важности выявления и глубокого изучения роли бюджета в рыночной экономике с точки зрения повышения его эффективности и проведения активной стимулирующей бюджетной политики.

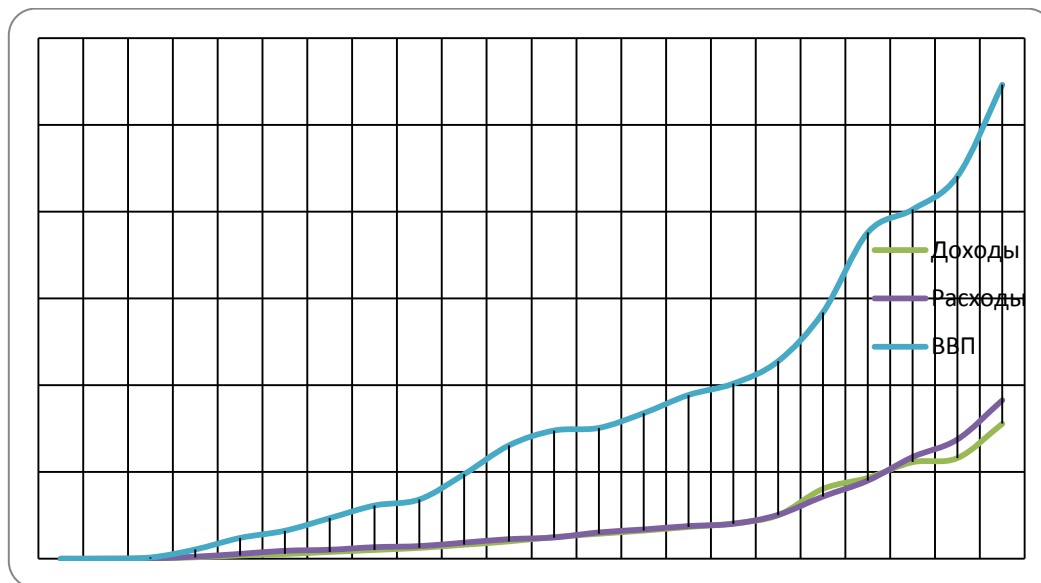
Как видно из таблицы, в периоды 1990-1995 и 2010-2011 гг. наблюдался всплеск расходов бюджета, сопровождаемый значительными объемами дефицита бюджета. В эти периоды проводилась активная финансовая политика. Расходы составляли порядка 1/3 ВВП. В таблице значительные темпы роста ВВП (затемнено) следуют за активной бюджетной политикой. На диаграмме также видно, что в 2010-2011 гг. динамика ВВП тоже усилилась, кривая ВВП резко пошла вверх.

Приведенные факты указывают на то, что государственные финансы могут и должны оказывать решающее влияние на ход экономического развития. Государственные финансы должны выступать главным инструментом управления экономикой страны.

Однако результаты экономического развития более чем за 20-летний период очень скромные. Темпы реального роста ВВП и доходы населения очень низкие, процветает коррупция. Кыргызстан остается одной из беднейших стран мира, которую потрясают социальные взрывы (2005, 2010 гг.). И сегодняшнее его положение, несмотря на огромные государственные финансовые вливания в экономику, характеризуется как неблагоприятное. Тому свидетельство - накопленный государственный долг, приближающийся в долларовом выражении к 3-миллиардному рубежу. Очевидно, что проблема заключается в управлении государственными финансами, в неспособности государства обеспечить эффективность, результативность государственных расходов.

Год	ВВП	Темп роста, %	Доходы	к ВВП	Расходы	к ВВП	Дефицит	к ВВП
1990	42800	100,0	12 432,4	29,05	15 900,4	37,15	-3 468,0	-8,10
1991	92600	216,4	17 732,5	19,15	24 374,8	26,32	-6 642,3	-7,17
1992	741300	800,5	128 113,2	17,28	231 081,9	31,17	-102 968,7	-13,89
1993	5354700	722,3	847 949,0	15,84	1 225 770,0	22,89	-377 821,0	-7,06
1994	12019200	224,5	1 891 168,0	15,73	2 812 753,0	23,40	-921 585,0	-7,67
1995	16145100	134,3	2 745 917,0	17,01	4 610 518,0	28,56	-1 864 601,0	-11,55
1996	23399300	144,9	3 933 076,0	16,81	5 202 357,0	22,23	-1 269 281,0	-5,42
1997	30685700	131,1	5 090 292,0	16,59	6 695 680,0	21,82	-1 605 388,0	-5,23
1998	34181400	111,4	6 262 716,0	18,32	7 298 339,0	21,35	-1 035 623,0	-3,03
1999	48744000	142,6	8 091 463,0	16,60	9 311 963,0	19,10	-1 220 500,0	-2,50
2000	65357900	134,1	10 029 117,0	15,34	11 308 223,0	17,30	-1 279 106,0	-1,96
2001	73883300	113,0	12 539 690,2	16,97	12 255 730,8	16,59	283 959,4	0,38
2002	75366700	102,0	14 411 706,5	19,12	15 188 614,2	20,15	-776 907,7	-1,03
2003	83871300	111,3	16 209 041,8	19,33	16 890 586,6	20,14	-681 544,8	-0,81
2004	94350700	112,5	18 335 730,2	19,43	18 841 523,2	19,97	-505 793,0	-0,54
2005	100899200	106,9	20 367 302,1	20,19	20 143 246,7	19,96	224 055,4	0,22
2006	113800100	112,8	25 078 520,7	22,04	25 296 610,6	22,23	-218 089,9	-0,19
2007	141897700	124,7	40 268 313,6	28,38	35 859 351,0	25,27	4 408 962,6	3,11
2008	187991900	132,5	46 597 635,4	24,79	45 032 029,1	23,95	1 565 606,3	0,83
2009	201222900	107,0	55 669 435,6	27,67	58 628 209,1	29,14	-2 958 773,5	-1,47
2010	220369300	109,5	58 013 219,2	26,33	68 781 197,9	31,21	-10 767 978,7	-4,89
2011	273107800	123,9	77 800 530,6	28,49	91 338 314,5	33,44	-13 537 783,9	-4,96

Таблица 1. Ключевые показатели государственного бюджета Кыргызской Республики 1990-2011 гг. (млн. сом.) **Источник:** Национальный статистический комитет Кыргызской Республики.



Доходы и расходы государственного бюджета Кыргызской Республики в 1990-2011 гг.

В настоящее время бюджетный процесс в Кыргызстане характеризуется следующим образом:

предоставление бюджетных средств на основе индексации ассигнований прошлых лет без ясных критериев отбора финансируемых программ и мероприятий;

отсутствие четких формулировок целей и результатов деятельности распределителей и получателей средств;

формальный характер перехода к программно-целевому планированию.

Только придавая большое значение бюджету, можно осуществить бюджетные преобразования, цель которых - создание условий для эффективного управления государственными финансами в соответствии с целями экономического развития. Предстоит переход от системы управления затратами, суть которого заключается в том, что бюджет формируется путем увеличения сложившихся расходов, с детальной разбивкой их по статьям бюджетной классификации, к системе управления результатами, где бюджет формируется исходя из целей и планируемых результатов деятельности государственных органов. Если в системе управления затратами осуществляется лишь контроль соответствия фактических и плановых

показателей, то в системе управления результатами производится оценка бюджетных расходов по достигнутым результатам. Одним словом, еще впереди поэтапный переход от сметного принципа планирования и финансирования расходов к бюджетному планированию, ориентированному на результаты.

Подготовке бюджета должно предшествовать, как правило, Бюджетное послание президента или премьер-министра, где ставятся задачи перед бюджетным планированием исходя из целей и задач экономического развития. Как раз в Кыргызстане этот компонент отсутствует, то есть не практикуется самое главное в бюджетном процессе. Отсюда и получается слабый, неработающий бюджет. Бюджет, в котором не обозначены ни цели, ни задачи, не может быть мобилизующим.

Сам государственный бюджет должен сопровождаться подготовкой официального документа, где указывались бы цели бюджетно-налоговой политики. Сейчас сопроводительный текст к государственному бюджету называется пояснительной запиской, где нет ни целей, ни задач бюджетной политики. Нужен доклад, концепция или нечто подобное. Нужны не пояснения, а обоснования тех или иных параметров бюджета, а также выводы, прогнозы относительно воздействия предложенного бюджета на развитие экономики. Необходимо в докладе отразить, какое направление развития получит экономика при принятии данного бюджета. В докладе должно быть показано, что бюджет является направляющей, движущей силой экономического развития.

В бюджете на предстоящий период необходимо обозначить цели бюджетной политики, чтобы было видно, чем отличается бюджет, скажем, на 2012 г. от бюджета 2011 г. Четко определить эффективность государственного бюджета невозможно, если не поставлены цели и задачи.

Ни в теории, ни в практике в Кыргызстане налоговая политика не востребована. Между тем даже при неэффективном управлении бюджетом имело место отчетливо выраженное воздействие бюджета на экономику и рост ВВП, что свидетельствует об огромном значении бюджета для экономики страны. Наибольшие темпы роста ВВП наблюдались в периоды проведения активной бюджетной политики, то есть после ряда лет дефицитного бюджета.

Сила и значение бюджета связаны с возможностями планирования, привлечением дополнительных ресурсов, кроме доходов бюджета. Необходимость в дополнительных ресурсах в виде внешнего или внутреннего заимствования вытекает из целей и задач экономического развития и образует дефицит бюджета.

Совсем иное понимание государственного бюджета у нынешнего министра финансов Кыргызской Республики А. Жапарова, который считает, что бюджет должен быть бездефицитным и что «жить надо по средствам, а государство отныне будет расходовать столько средств, сколько заработает» ([www.24.kg](http://www.24.kg), 29.03.12). Дефицит бюджета как сумма заимствований определяется после того, как выявлены все источники доходов бюджета. Долг государства, выступающий как накопленный дефицит предыдущего периода, должен быть погашен за счет возможного профицита в последующие годы. В налогово-бюджетной политике это явление носит название как «балансирование бюджета на циклической основе».

Возможности привлечения дополнительных ресурсов в бюджет ограничены степенью поддержки мирового сообщества и развития внутреннего финансового рынка. Эти дополнительные ресурсы в виде дефицита бюджета обязательно должны выступать официально оформленными обязательствами. Обычно отмена или невыполнение этих обязательств сопровождаются тяжелыми последствиями. Недофинансирование дефицита бюджета означает невозможность достижения поставленных целей и решения задач экономического развития.

Особое внимание мы обращаем на необходимость разграничения доходов бюджета и дефицита бюджета в связи с официальным толкованием данной экономической категории руководством Кыргызстана. Так, будучи премьер-министром, А. Атанбаев, говоря о дефиците бюджета 2011 г., отмечал, что к концу года бюджет может завершиться профицитом. Такая трактовка ведет к нарушению объективных и к тому узаконенных процедур и норм. Как можно предположить, что какие-то непредвиденные и незапланированные доходы пойдут на покрытие дефицита? Это можно сделать вопреки объективным закономерностям экономического развития, вызывая хаос и неуправляемость экономическими процессами, имея огромный дефицит бюджета, что является ярким подтверждением ухудшения экономического положения страны. Тем не менее это положение, что к концу года будет профицит бюджета, задним числом, после утверждения бюджета, чтобы успокоить общественность, утверждается. Здесь демонстрируется незнание экономических законов. Нигде и никогда не было принято, чтобы доходы бюджета направлялись на покрытие его дефицита. Само понятие дефицита означает, что доходы бюджета недостаточны для финансирования расходов бюджета и что нужно делать заимствования. Если признается, что сейчас доходы недостаточны, и это положение принимает силу закона, утвержденного Жогорку Кенешем в виде республиканского бюджета, но затем утверждается, что якобы доходы могут увеличиться, то этим самым подтверждается незнание положения дел в экономике, а также бессилие в управлении народным хозяйством. Точнее сказать, такой волюнтаризм и популизм

приводят к безответственности, которая выражается в законном признании дефицита бюджета, с одной стороны, и в то же время в отрицании этого дефицита – с другой. Чему верить? Тому, что дефицит - это реальность или его нет? Но подобного гадания не терпит экономика, такой подход всегда приводит к плачевным результатам.

Поэтому формирование и исполнение государственного бюджета требуют огромной ответственности и знаний. Недооценка роли бюджета в экономике страны ведет к недоиспользованию всех возможностей и мощи бюджета. Эффективность же управления государственными расходами характеризует прежде всего способность управлять делами государства.

### **Литература:**

- Закон Кыргызской Республики о Республиканском бюджете на 2012 год.
- Витто Танзи. Налогово-бюджетная политика в странах с экономикой переходного периода. – Вашингтон: МВФ, 1993.
- Экономика в процессе перехода к рынку. – Бишкек: КТУМ, 2003.
- Мировой экономический кризис и тенденции развития Российской экономики / Под ред. К.А. Хубиева. – Москва: ТЕИС, 2005.
- Нестеренко Т.Г. Этапы бюджетной реформы. – Москва: РФМФ, 2007.
- Анисимов С.А., Максимов Б.А. Бюджетная политика как источник экономического роста. – Москва: Перспектива, 2009.
- Молчанов И.Н. Основы организации бюджетной системы и бюджетной политики. – Москва: МГУ, 2008.
- [www.24.kg](http://www.24.kg), 29.03.12