

**Отчет
Об аудите системы прогнозирования макроэкономической основы
бюджета Кыргызской Республики**

**1. Соответствие Среднесрочного прогноза бюджета на 2014-2016 гг.
(далее СПБ) приоритетам устойчивого развития**

Приоритеты государственной политики СПБ *не противоречат* Программе по переходу к устойчивому развитию (ППУР) до 2017 года.

Промышленность и энергетика

За государственную политику в сферах промышленности и энергетике отвечает Министерство энергетики и промышленности КР (МЭП).

Из таблицы 1 видно, что СПБ предусматривает финансирование не всех приоритетных направлений государственной политики ППУР.

Таблица 1. Государственная политика в промышленности и энергетике согласно ППУР и СПБ

ППУР	СПБ
Совершенствование регулирования развития энергетического сектора	-разработка и внедрение экономических рычагов, создание благоприятной инвестиционной среды для устойчивого развития топливно-энергетического комплекса; -обеспечение энергетической независимости и наращивания производства, передачи и реализации электрической и тепловой энергии за счет эффективного использования рыночных механизмов, передового менеджмента и имеющегося топливно-энергетического потенциала республики
Создание условий для стимулирования энергосбережения	
Развитие возобновляемых источников энергии	
Устойчивое развитие энергетического сектора через низкоуглеродную энергетику и соблюдение норм экологической безопасности	- создание экономических и технологических условий и стимулов для обеспечения устойчивого развития сектора энергетики
Снижение энергозатрат отрасли и создание механизма по стимулированию внедрения ресурсосберегающих технологий, рациональное использование местных трудовых ресурсов и минимизация влияния на окружающую среду	
Повышение экспортного потенциала обрабатывающей промышленности	

Устойчивое развитие горнодобывающей отрасли при рациональном использовании минерально-сырьевого потенциала и минимизации воздействия на окружающую среду	
	- развитие промышленности, производства импортозамещающей и конкурентоспособной продукции

В ППУР были указаны требующие государственной поддержки задачи, которые должны были быть реализованы или инициированы в 2014-2016 гг., однако не были явно предусмотрены СПБ. Некоторые примеры:

- создание единого расчетного центра;
- разработка и запуск единого информационного портала по энергосбережению для информирования потребителей о выгодах и современных технологиях энергосбережения;
- разработка ветрового, солнечного и биогазового атласа Кыргызской Республики;
- разработка и реализация государственного заказа на подготовку инженерных кадров для энергетики в технических вузах республики;
- создание межрегионального центра по подготовке и переподготовке кадров для топливно-энергетического комплекса на 500 ученических мест.

Сельское хозяйство

За государственную политику в сфере сельского хозяйства отвечает Министерство сельского хозяйства и мелиорации КР (МСХМ).

СПБ предусматривает финансирование мероприятий по всем приоритетам ППУР.

Таблица 2. Государственная политика в сельском хозяйстве согласно ППУР и СПБ

ППУР	СПБ
Создание эффективных систем управления сельским хозяйством и подготовки кадров, предпосылок для концентрации сельскохозяйственного производства	Совершенствование регулирования энергетического сектора и промышленности
Поддержка роста производства и экспорта агропромышленной продукции	- правовая поддержка сельских товаропроизводителей; - поддержка сельских товаропроизводителей финансовыми ресурсами; - обеспечение сельских товаропроизводителей доступными и качественными услугами семеноводства и племенного животноводства; - обеспечение сельскохозяйственного производства высоким уровнем научной,

	технологической и кадровой поддержки; - содействие повышению плодородия земель и их эффективному использованию
Обеспечение сельскохозяйственного производства сервисными услугами;	Помощь сельским товаропроизводителям в планировании деятельности и реализации продукции
Повышение эффективности рационального использования водных и земельных ресурсов	Обеспечение сельскохозяйственного производства достаточным доступом к водным ресурсам

Услуги

Транспорт и связь

В области транспорта и связи ППУР предусматривает в основном задачи и меры практического (не политического) характера, большая часть из которых требует помощи международных финансовых организаций, т.е. не являются полностью зависимыми от министерств и ведомств КР. В этой части СПБ предусматривает финансирование из подтвержденных источников.

Строительство

Согласно ППУР приоритетными задачами являются:

- создание институциональной основы, обеспечивающей благоприятные условия для изменений в отношении повышения доступности жилья, энергетической эффективности и сейсмической безопасности в строительном секторе;
- интеграция аспектов энергоэффективности в стратегии территориально-пространственного развития, городского планирования и строительной практики;
- развитие систем ценообразования на энергию для зданий;
- наращивание технологического потенциала для устойчивого управления энергопотреблением в секторе жилья;
- обеспечение повышения потенциала специалистов строительного сектора.

То есть, для развития одного из важнейших секторов экономики необходима серьезная государственная поддержка.

В СПБ нет отдельной отраслевой стратегии для сектора строительства. Согласно СПБ, страной будет реализовываться инвестиционная политика, которая в среднесрочном периоде будет направлена на улучшение инвестиционного климата, реализацию новых инвестиционных проектов, предусмотренных Национальной стратегией устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы (НСУР), повышение надежности банковской системы и укрепление доверия к ней, снижение бюрократических и административных барьеров при ведении бизнеса.

Выводы

СПБ на 2014-2016 гг. не противоречит ППУР, но, тем не менее, предусматривает не все направления государственной политики. Хотя

период, охватываемый СПБ, является определяющим для реализации программы. Таким образом, очевидны две проблемы:

- 1) При разработке стратегических документов, неполноценно проводится оценка имеющихся финансовых, человеческих и административных ресурсов.
- 2) Планирование бюджетных расходов по-прежнему осуществляется «от штатного расписания», стратегические приоритеты при этом не находят своего исполнителя, в связи с чем не могут быть приведены явно.

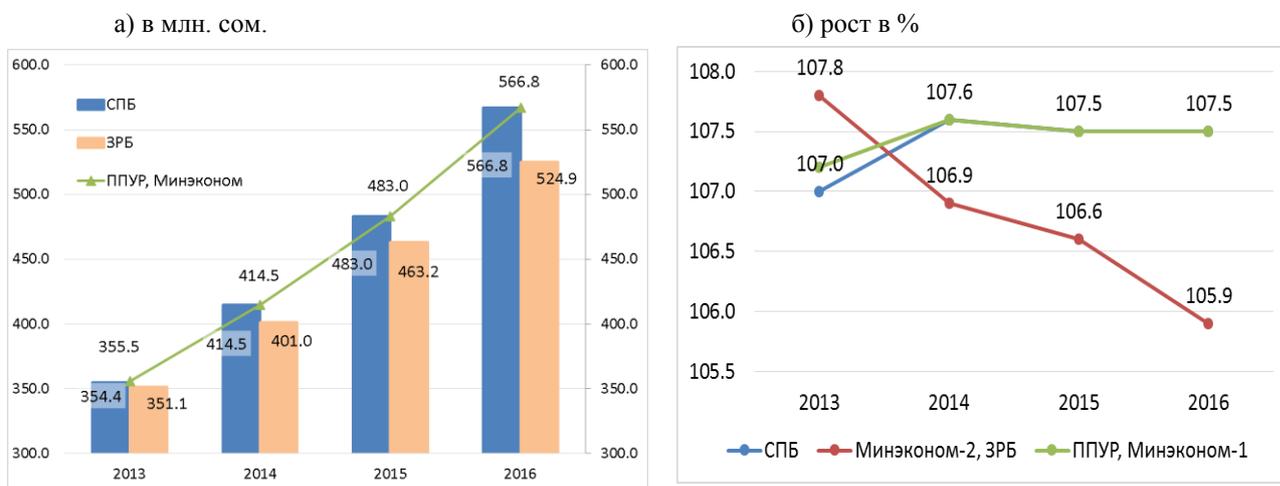
2. Последовательность бюджетного планирования

Согласно п. 2 статьи 2 Закона КР «О государственном прогнозировании социально-экономического развития Кыргызской Республики», основой для разработки проекта государственного бюджета Кыргызской Республики на соответствующий период, а также на очередной бюджетный год и два последующих прогнозируемых года является прогноз социально-экономического развития, утверждаемый постановлениями Правительства КР.

Таким образом, при прогнозе бюджета на 2014-2016 гг. Правительство КР должно ориентироваться на прогноз социально-экономического развития КР на 2014-2016 гг., утвержденный постановлениями Правительства КР от 12.04.2013 года №190 «О Среднесрочном прогнозе социально-экономического развития Кыргызской Республики на 2014-2016 годы» и от 12.07.2013 года №408 «О Прогнозе социально-экономического развития Кыргызской Республики на 2014 год и 2015-2016 годы».

По срокам Министерство финансов должно использовать второй прогноз. Однако, необходимо отметить, что он не соответствует параметрам ППУР (см. рис. 1).

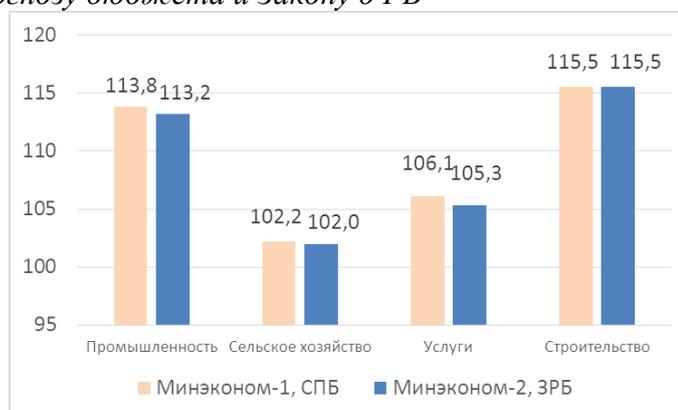
Рисунок 1. Прогноз ВВП согласно ППУР, Среднесрочному прогнозу социально-экономического развития КР (Минэконом), СПБ и Закону о РБ



Таким образом сложилась следующая ситуация: СПБ на 2014-2016 гг. был сформирован на прогнозе экономики, соответствующем ППУР, то есть прогноз ВВП, его реальный рост и дефлятор в СПБ в целом соответствует ППУР.

Однако уже Прогнозе ПКР (на рисунке «Минэконом-2», Закон КР «О республиканском бюджете на 2014 год и прогнозе на 2015 и 2016 гг.» на рисунке «ЗРБ») макрофискальная основа значительно отличается от программного (ППУР) (см. рис. 1): изменение внесено в сторону уменьшения на 13,5 млрд. сомов, при этом реальный рост ниже на 0,7 процентных пункта. Такое снижение спрогнозировано за счет бюджетобразующих секторов – промышленности и услуг на 0,6 и 0,8 процентных пункта соответственно (см. рис. 2).

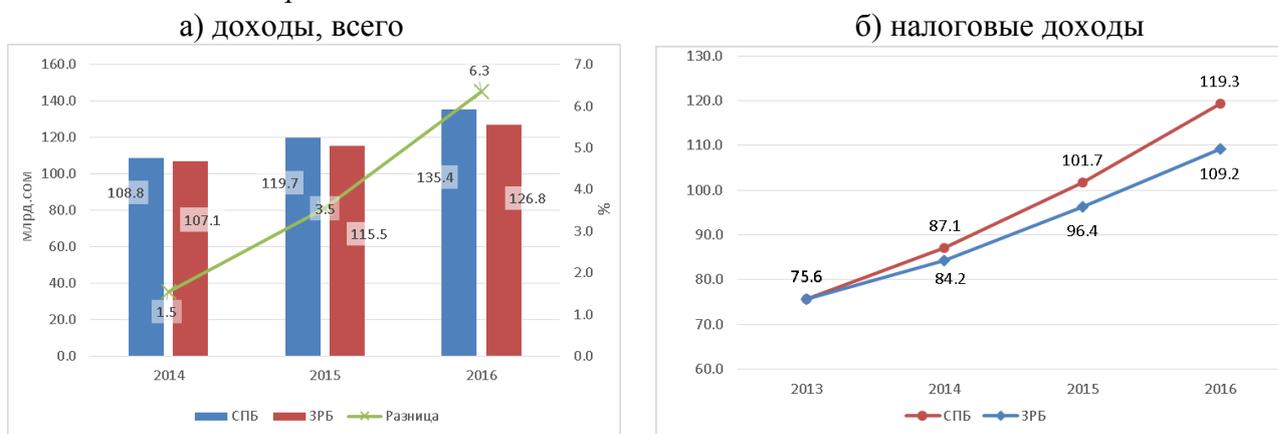
Рисунок 2. Прогноз темпов роста секторов экономики согласно прогнозам Министерства экономики Кыргызской Республики (Минэконом-1 и Минэконом-2), Среднесрочному прогнозу бюджета и Закону о РБ



Необходимо отметить, что бюджетом страны являются параметры доходов и расходов, утверждаемые ежегодно законом. В то время как СПБ «...является аналитическим документом, который дает целостное представление о доходах и расходах государственного бюджета»¹.

Соответственно довольно значительно – на 1,7 млрд. сомов или 1,5% был уменьшен прогноз по налоговым доходам (см. рис. 3).

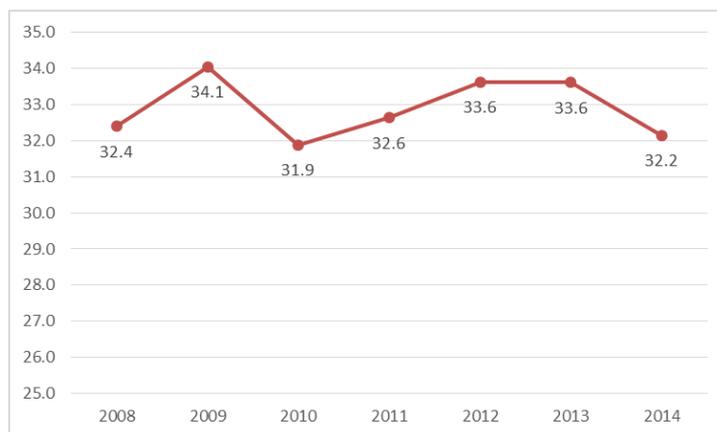
Рисунок 3. Прогноз доходов согласно СПБ и Закону о РБ в 2014-2015 гг., млрд. сомов, %



¹ Введение к СПБ на 2014-2016 гг.

В целом прогноз доходов осуществлен с учетом сложившихся тенденций: средняя доля доходов государственного бюджета в ВВП, без учета сельского хозяйства, в 2008-2013 гг. составила 33,0%. Соответственно, прогноз бюджета на уровне 32,2% довольно консервативен, но обоснован.

Рисунок 4. Доля доходов государственного бюджета в ВВП без учета сельского хозяйства в 2008-2013 г. (факт) и 2014 г. (прогноз), %



Снижение прогноза доходов государственного бюджета на 2014 г., обусловленное снижением ожидаемого исполнения республиканского бюджета за 2013 год, привело к сокращению планируемых расходов государственного бюджета на 10,7 млрд. сомов, или на 8,4% (см. рис. 5).

Рисунок 5. Прогноз расходов согласно СПБ и Закону о РБ в 2014-2015 гг., млрд. сомов, %



Выводы

СПБ разрабатывается в качестве основы для бюджета на ежегодной основе и является аналитическим документом, который дает целостное представление о доходах и расходах государственного бюджета и при необходимости корректируется на очередную среднесрочную перспективу.

При разработке годового бюджета на 2014 г. СПБ не сыграл роли макрофискальной основы планирования бюджета и разница между СПБ и Законом о РБ по расходам государственного бюджета составила 8,4%.

Основа бюджетного планирования

Достоверность прогноза экономики и доходов

Процесс прогнозирования социально-экономического развития и бюджета в Кыргызской Республике ежегодно начинается с 10 января года, предшествующего прогнозируемому трехлетнему периоду. Межведомственная рабочая группа по макроэкономической политике, созданная распоряжением Правительства КР, в состав которой входят представители Министерства экономики совместно с Министерством финансов, Национальным банком, Национальным статистическим комитетом Кыргызской Республики разрабатывает сценарные макроэкономические условия. В последующем, из трех, как минимум, макроэкономических сценариев выбирается базовый сценарий и на его основе формируются целевые параметры прогноза социально-экономического развития Кыргызской Республики на прогнозируемый трехлетний период.

Прогноз Правительства КР на 2014 год заметно отличается от показателей рабочей группы. Данные рабочей группы оказались к фактическим данным ближе, чем пересмотренные данные Правительства.

Таким образом, рабочая группа основывается на экономических предпосылках, сложившихся на момент прогнозирования, в то время как Правительство при прогнозе учитывает результаты запланированных мероприятий, которые могут заметно повлиять на динамику экономического роста. Однако из-за дефицита ресурсов эти мероприятия не всегда реализовываются.

Анализ проведен по 4 блокам: показатели роста, потребления, инвестиций и налогов. По денежным показателям аудит ограничился сравнением фактических значений отдельных денежных агрегатов с другими показателями.

Анализ показателей экономического роста. В таблице 3 представлены прогнозные показатели роста реального ВВП, прогнозные данные рабочей группы, первоначальный и пересмотренный прогноз Правительства и фактические данные. Прогнозные данные на 2013 год рабочей группы и Правительства близки, но фактический рост ВВП оказался существенно выше, чем прогнозировалось. Основной рост экономики в 2013 году объясняется восстановлением производства золота на предприятиях Кумтора, поэтому различие прогнозных данных рабочей группы и Правительства от фактических данных в основном объясняется тем, что технические проблемы производства трудно спрогнозировать. По остальным двум годам, показатели рабочей группы близки к фактическим данным.

Таблица 3. Прогнозные показатели роста ВВП

Темп роста ВВП	2012²	2013	2014
Рабочая группа	99,6%	107,5%	102,9%
Прогноз Правительства	107,5%	107,6% ³	107,6%
пересмотр прогноза Правительством	101,8%	107,0% ⁴	106,9%
факт	99,9%	110,9%	103,6%

Рассмотрение показателей роста по секторам экономики показывает подобную ситуацию. Фактические данные оказались более близки к данным рабочей группы, за исключением показателя роста строительства в 2012 году.

Технология прогноза, применяемая Министерством экономики КР, основана на дезагрегировании макроэкономических показателей.

В самом общем виде алгоритм прогноза следующий:

1. Разрабатываются предварительные прогнозы секторов экономики и, с учетом этого, целевые параметры ВВП: величина, рост, дефлятор.

2. Прогнозы секторов уточняются на основе информации секторальных министерств. В свою очередь министерства опираются в своих прогнозах на информацию предприятий, хозяйств. Очевидно, что наиболее достоверный секторальный прогноз приходится на промышленность, однако и в этом случае он основан на данных по крупным предприятиям.

3. Корректируются параметры ВВП, при этом стоит задача – минимально корректировать величину прироста ВВП, поскольку этот показатель несет политическую нагрузку. Переменным параметром является дефлятор ВВП.

4. После окончательного определения параметров ВВП и его секторов происходит их дезагрегирование по областям, а затем по районам республики.

5. Областные и районные администрации приводят свои прогнозы в соответствие со спущенными из «центра» параметрами.

Недостатком данного метода является то, что при прогнозе не учитываются реальные факторы развития регионов: прогноз регионов приводится к страновому прогнозу, хотя должно быть наоборот. Кроме этого, показатели по сельскому хозяйству, услугам, а также деятельности малого и среднего бизнеса прогнозируются с использованием статистических методов (экстраполяция, построение трендов) и экспертных оценок, что негативно отражается на достоверности.

Это непосредственно отражается на качестве планирования налоговых поступлений, поскольку экспертная оценка по сектору услуг, малому и среднему бизнесу в промышленности, становится базой для специальных налоговых режимов (патент, частично единый налог), части налога с продаж, части НДС, части налога с прибыли и др.

² Прогноз ПКР и пересмотр – по ППКР N 613 от 12 сентября 2012 года

³ ППКР от 23 марта 2012 года N 207

⁴ ППКР N 613 от 12 сентября 2012 года

Это «срабатывает» в случае, если экономика не испытывает никаких шоков – положительных и отрицательных. Однако, если такие шоки проявляются (рост цен на энергоносители, изменение торговых режимов в странах-партнерах, ввод новых предприятий, изменение налогового режима), прогноз оказывается недостаточно достоверным. Метод экстраполяции в принципе не может предусмотреть оценку влияния таких шоков даже в том случае, если они известны на момент составления прогноза.

Министерством экономики также разрабатывается прогноз ВВП по компонентам использования. Уровень потребления может быть основой для оценки потенциальных сборов таких важных налогов, как налог с продаж, НДС, в т.ч. на импорт и др. И, если разница между фактическим объемом собираемых налогов и потенциальным большая, то в стране есть проблемы с администрированием налогов, которые нужно решать.

Анализ денежных показателей. Прогноз денежных показателей не был предоставлен, поэтому приведено сравнение фактических денежных показателей с другими показателями (см. таблицу 4).

Таблица 4. Фактические денежные показатели

	2012	2013	2014
Номинальный ВВП, млн. сомов	310471	355295	397277
Денежная база, млн. сомов	64488	73139	64471
Денежная база к ВВП	20,8%	20,6%	16,2%
Денежный агрегат М2, млн. сомов	77460	90962	82386
Денежный агрегат М2 к ВВП	24,9%	25,6%	20,7%
Денежный агрегат М2Х, млн. сомов	98483	120903	124544
Денежный агрегат М2Х к ВВП	31,7%	34,0%	31,3%

Из таблицы видно, что произошло существенное снижение показателей денежных агрегатов к ВВП в 2014 году. Но, такое изменение не оказало какого-либо существенного влияния на другие показатели. Возможно, это связано с лагом по времени и окажет влияние уже в 2015 году.

Прогноз выплат по внешнему государственному долгу, обязательствам перед международными организациями

Обязательства по внешнему государственному долгу страна несет в иностранной валюте, в основном – доллар США. В целях планирования бюджета сумма долга, выплачиваемого в планируемый год, конвертируется в сомовый эквивалент.

Однако в прогнозе социально-экономического развития, утверждаемом ежегодно Правительством КР, декларируется политика лишь сглаживания колебаний обменного курса. То есть, денежно-кредитная политика страны

допускает общую тенденцию роста/снижения обменного курса, при условии отсутствия резких шоков.

В итоге около 5% республиканского бюджета (с учетом погашения основной суммы) на 2014 год несли некоторый потенциал неопределенности: в случае укрепления национальной валюты, бюджет получает резерв, в случае ослабления – дополнительные расходы. По факту, к концу 2014 года курс доллара США вырос на 19%, а среднегодовой сложился на 8% выше прогнозного.

Таким образом необходим механизм оперативного реагирования бюджета на изменения обменного курса, включающий систему краткосрочного – до 3-х месяцев, прогноза динамики валют.

Эффективность планирования государственного бюджета

Эффективность планирования бюджета можно оценить через критерии: 1) решение задач государственной политики, 2) степень реализации заложенных в бюджет мероприятий (наименее эффективными в этом отношении являются государственные капитальные вложения).

Причинами низкой эффективности государственного бюджета Кыргызской Республики являются:

1. Распыление ограниченных ресурсов бюджета на многочисленные задачи. Приоритеты стратегии развития страны не имеют должного финансового обеспечения в связи с многочисленностью задач, заложенных в государственных стратегиях, отсутствием их (задач) должной приоритизации и последовательности их реализации. При этом, уже на этапе планирования в план не входят многие приоритеты национальных и отраслевых стратегий. Это является свидетельством отсутствия основанной на реальной приоритизации государственной политики, которая должна разрабатываться с учетом анализа возможностей бюджета.

2. Несовершенство нормативной правовой базы, регулирующей бюджетную сферу, что не исключает возможности лоббирования отдельных интересов, а так же возникновения в процессе исполнения бюджета незапланированных ранее расходов, что идет вразрез определенным стратегическим приоритетам.

3. Структура государственного управления громоздка, не нацелена на конечных получателей госуслуг, зачастую мешает развитию бизнеса, а также создает излишние препоны в доступе к государственным услугам. Низкое качество предоставления государственных услуг. Сохранение ряда видов деятельности государственных органов, не связанных с выполнением государственных функций и не нацеленных на предоставление соответствующих услуг. Необходим комплексный функциональный анализ системы государственного управления, для достижения целей, определенных НСУР и ППУР.

4. Незрелость системы оценки результатов деятельности госорганов и соответствующей системы их мониторинга.

Недофинансирование направлений государственной политики является основой снижения ответственности руководителей государственных органов за ее результаты. Функционирование госорганов носит инерционный характер (продолжение ранее начатой деятельности без нацеливания на результаты), а также работа проходит в режиме реагирования на возникающие ситуации.

5. Многие отраслевые подходы в расходовании бюджетных средств не решают существующих проблем: к примеру, соцвыплаты – сокращение бедности, постоянный ремонт – улучшение инфраструктуры, финансирование бюджетных мест в Вузах - нехватка учителей в школах, содержание ДПС – улучшение ситуации на дорогах и др. Имеет место заинтересованность ведомств в получении больших ассигнований, нежели в получении измеримых результатов и повышении эффективности своей деятельности.

Выводы.

Правительство КР должно комплексно и более взвешенно подходить к прогнозу макроэкономических показателей.

Необходимо усилить фактическую роль Координационного совета. Координационный совет мог бы больше реагировать на принимаемые Правлением Национального банка меры денежно-кредитной и валютной политики. В настоящее время Национальный банк, проводя денежно-кредитную политику, не взаимодействует с Правительством, таким образом, оно не может оперативно реагировать на изменения на валютном и денежном рынках.

Необходимо усилить роль Национального банка как советника Правительства и Парламента. Она заключается в выработке комментариев со стороны Национального банка по проектам законов, одобрению крупных инвестиционных проектов с точки зрения долговой нагрузки, экономическим решениям. Сейчас комментарии Национального банка имеют вид формального выражения мнения, зачастую не раскрывается их суть.

Макроэкономические прогнозы завышены и практика показывает, что они не всегда реализуются. Аналогичная ситуация с исполнением основных макроэкономических показателей Национальной стратегии устойчивого развития.

Методология макроэкономического прогнозирования требует совершенствования и обучения экспертов для своевременной корректировки прогнозных показателей и принятия соответствующих решений, основанных на профессиональных суждениях и прогнозах, нежели на политическом желании.

Необходимо обеспечить координацию Правительства и Национального банка для снижения негативного эффекта мер денежно-кредитной политики.

Необходимо усилить роль системы макроэкономического прогнозирования как инструмента для принятия решений и проведения экономической политики.