



Научная работа НБКР

Бюджетно-налоговые аспекты при проведении
монетарной политики в Кыргызской Республике

Г. Керимкулова¹

НАЦИОНАЛЬНЫЙ БАНК КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

¹ Г. Керимкулова – главный экономист Экономического управления НБКР

Научная работа НБКР

Бюджетно-налоговые аспекты при проведении монетарной политики в Кыргызской Республике

Подготовлено Гульнур Керимкуловой

Одобрено к распространению Научно-экспертным советом НБКР

Август 2011 года

Изложенные в настоящей публикации взгляды и выводы принадлежат авторам и не обязательно отражают точку зрения НБКР. Данная работа направлена исключительно на информирование общественности и на дальнейшее обсуждение результатов проводимых в Национальном банке исследований.

Резюме

Данная работа описывает отдельные индикаторы, применяемые при анализе макроэкономического эффекта бюджетной политики в целях более эффективной координации фискальной и монетарной политик. В работе рассчитываются такие показатели, как фискальный импульс и предельные избыточные тяготы налогообложения, на основе чего оцениваются результаты проводимой бюджетно-налоговой политики в Кыргызстане и формулируются рекомендации по ее дальнейшему совершенствованию.

Ключевые слова: Кыргызская Республика, стабилизационная макроэкономическая политика, бюджетно-налоговая политика, фискальный импульс, избыточные тяготы налогообложения, эффективность налоговой политики.

JEL Classification Number: E62, E63, H21

Для информации, связанной с этой публикацией, обращайтесь по адресу:

720040, Кыргызская Республика, г. Бишкек, ул. Т. Уметалиева, 101

телефон: +996 (312) 66-90-51

факс: +996 (312) 61-07-30;

e-mail: gkerimkulova@nbkr.kg

Экономическое управление

Национальный банк Кыргызской Республики

Кыргыз Республикасында монетардык саясатты жүргүзүүдөгү бюджет-салыктык аспектилер

Гүлнур Керимкулова

Кыскача баяндама (резюме)

Кыргыз Республикасында түптөлгөн макроэкономикалык жагдайга талдап-иликтөөлөрдү жүргүзүүдө акыркы жылдары бюджет-салык саясатынын маселелерине барган сайын көбүрөөк көңүл бурулууда. Мунун негизги себеби – бюджет саясаты жагында макроэкономикалык туруктуулук үчүн тобокелдиктердин орун алып жатышы. Бюджет-салык секторунун өнүгүү тенденциялары өз кезегинде, Улуттук банк тарабынан жүргүзүлүп жаткан монетардык саясатка түздөн-түз таасирин тийгизип келет. Ушуга байланыштуу, Кыргызстандын мамлекеттик финансы сектору улам жаңы кошумча көрсөткүчтөрдү пайдалануу менен кыйла кеңири контекстте каралууга тийиш. Фискалдык секторго иликтөө жүргүзүү каражатын кеңейтүү анын макроэкономикалык көрсөткүчкө таасир этүүсүнө кылдат баа берүүгө өбөлгө түзөт. Демек, фискалдык жана монетардык саясаттарды бир кыйла натыйжалуу координациялоону камсыз кылат.

Бул эмгекте Кыргызстандын бюджет-салык саясатына талдап-иликтөөлөр эки башка көрсөткүчкө: фискалдык импульска жана кошумча салыкка баа берүү аркылуу ишке ашырылат.

Фискалдык импульс көрсөткүчү бюджет саясатын жеңилдетүү же анын таасирин күчөтүү жагына багытталышын мүнөздөйт, бул жыйынтыгында келип бюджет саясатынын чогуу алгандагы суроо-талаптын өсүшүнө же төмөндөшүнө таасир этүүсү тууралуу айтууга мүмкүндүк берет. Монетардык саясат көз карашынан алганда, мындай маалымат кийинчерээк акча-кредиттик программа боюнча чечимдерди кабыл алуу максатында мамлекеттик финансы секторунун инфляцияга тийгизген тасирине баа берүү үчүн маанилүү.

Ал эми кошумча салык көрсөткүчү мамлекеттин салык саясатына анын натыйжалуулугу көз карашынан баа берүүгө өбөлгө түзөт. Атап айтканда: колдонуудагы салык саясаты ресурстарды оптималдуу бөлүштүрүүгө, демек жарандардын жашоо шартына анын канчалык таасир эте тургандыгына баа берүүгө мүмкүндүк берет. Алынган натыйжалар экономикалык өсүшкө түрткү берүү максатында, салык секторун андан ары реформалоо боюнча сунуш-көрсөтмөлөрдү иштеп чыгууга түрткү берет.

Fiscal issues in conducting monetary policy in the Kyrgyz Republic
by Gulnur Kerimkulova

Abstract

In recent years macroeconomic analysis in the Kyrgyz Republic has increasingly focused on fiscal policy. The main reason is persistent risk for macroeconomic stability posed from fiscal policy. In its turn, these fiscal policy developments have a direct influence on National Bank's monetary policy implementation.

Thus public finance sector should be considered in a wider context, with the use of new additional indicators. A fiscal analysis with a wider toolbox will allow evaluating in more detail the effect of fiscal policy on macroeconomic developments and therefore enables more effective coordination of monetary and fiscal policies.

In this paper the fiscal policy is analyzed and assessed by two different indicators: fiscal impulse and marginal excess burden of taxation.

Fiscal impulse is a measure of whether government fiscal policy decisions are loosening or tightening, and therefore it can provide a first round impact indication of whether they are adding to, or subtracting from, aggregate demand pressures in the economy. While conducting and formulating monetary policy program this information is useful for assessing the impact of fiscal policy on inflation.

Marginal excess burden of taxation is an indication of effectiveness of the government tax policy. The point is that when levied, most taxes affect decisions of economic agents to produce and consume and thus create distortions to the optimal resource allocation and as a whole additional indirect public costs. This tool of analysis is useful for the National Bank's policy in formulating practical recommendations for further tax reform while implementing its main objective in promoting long-term economic growth of the Kyrgyz Republic.

Содержание

| | |
|---|-----------|
| ВВЕДЕНИЕ..... | 6 |
| I. ОЦЕНКА ПОКАЗАТЕЛЯ ФИСКАЛЬНОГО ИМПУЛЬСА В КЫРГЫЗСТАНЕ | 7 |
| 1.1. Определение фискального импульса..... | 7 |
| 1.2. Недостатки и ограничения использования показателя..... | 8 |
| 1.3. Методология расчета..... | 8 |
| 1.4. Оценка фискального импульса в Кыргызстане..... | 10 |
| 1.5. Выводы | 11 |
| II. ОЦЕНКА ПРЕДЕЛЬНЫХ ИЗБЫТОЧНЫХ ТЯГОТ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ | 13 |
| 2.1. Теоретический обзор..... | 13 |
| 2.2. Оценка предельных избыточных тягот налогообложения для Кыргызстана..... | 15 |
| 2.3. Выводы и некоторые рекомендации..... | 16 |
| III. ЛИТЕРАТУРА | 18 |

Введение

В последние годы при анализе макроэкономической ситуации в Кыргызской Республике все большее внимание уделяется вопросам бюджетно-налоговой политики. Основная причина – возросшие риски для макроэкономической стабильности со стороны бюджетной политики. В свою очередь, тенденции развития бюджетно-налогового сектора оказывают непосредственное влияние на проводимую Национальным банком монетарную политику.

В этой связи сектор государственных финансов Кыргызстана должен рассматриваться в более широком контексте, с использованием новых дополнительных показателей. Расширение инструментария анализа фискального сектора позволит более детально оценить его влияние на макроэкономические показатели и, соответственно, обеспечит более эффективную координацию фискальной и монетарной политик.

В данной работе анализ бюджетно-налоговой политики Кыргызстана проводится посредством оценки двух различных показателей: фискального импульса и предельных избыточных тягот налогообложения¹.

Показатель фискального импульса характеризует направление бюджетной политики в сторону смягчения или ужесточения, что позволяет затем говорить о первичном воздействии проводимой бюджетной политики на рост или снижение совокупного спроса. С точки зрения монетарной политики, данная информация полезна при оценке влияния сектора государственных финансов на инфляцию с целью принятия в последующем решений по денежно-кредитной программе.

Показатель предельных избыточных тягот налогообложения позволяет оценить государственную налоговую политику с позиции ее эффективности. А именно: насколько существующая налоговая политика влияет на оптимальное распределение ресурсов и, соответственно, на благосостояние граждан. Полученные результаты позволяют формулировать практические рекомендации по дальнейшим направлениям реформирования налогового сектора в целях содействия экономическому росту.

Структура настоящей работы построена следующим образом. Каждый показатель рассматривается в отдельном разделе (разделы I и II), которые, в свою очередь, в целом, придерживаются единой логики изложения – приводятся дефиниции и теоретический обзор, методология расчета либо ее краткое описание, оценка индикаторов применительно к Кыргызстану, основные результаты и выводы расчетов.

¹ При оценке данных показателей использовались официальные статистические данные государственных органов власти, что, возможно, немного искажает реальную картину ввиду существования в Кыргызстане высокого уровня теневой экономики.

I. Оценка показателя фискального импульса в Кыргызстане

1.1. Определение фискального импульса

Фактический номинальный дефицит бюджета, а точнее его изменения в сторону уменьшения или увеличения, не всегда в полной мере характеризует изменения в секторе государственных финансов. Это можно объяснить, в большей степени, тем, что сложившийся дефицит бюджета на конкретный период времени отражает как тенденции изменения в бюджетно-налоговой политике, так и то, как экономическая ситуация в стране повлияла на налоговые поступления и государственные расходы. Иными словами, если просто отслеживать направления изменения дефицита, то не всегда ясно, являются ли они причиной или результатом изменений экономических циклов.

Кроме того, для принятия решений по проведению стабилизационной макроэкономической политики важным становится и такой показатель, как ускорение (замедление) темпов роста совокупного спроса. Для определения влияния государственных финансов на этот показатель необходим индикатор, характеризующий относительное изменение бюджетной политики в сторону ужесточения или смягчения. Соответственно, используя значения показателя фискального импульса и сопоставляя их с динамикой индикатора фазы экономического цикла (например, разрыв ВВП), можно будет делать также некоторые предварительные выводы о выполнении бюджетной политикой стабилизирующей функции. Напомним, что, при прочих равных условиях, функция бюджетной политики по поддержанию макроэкономической стабильности подразумевает стимулирование экономики в периоды ее спада и, наоборот, сдерживание – при ее «перегреве». Иначе говоря, бюджетная политика, как правило, считается стабилизирующей при ее контрцикличности.

Учитывая вышесказанное, очевидно, что для принятия решений по макроэкономической политике возникла потребность в расширении анализа фискального сектора.

Поэтому, в литературе (Heller et al (1986), Blanchard (1990), Wells (1995) и др.) стали предприниматься попытки использования альтернативных показателей, которые бы позволяли более точно определить степень влияния бюджетно-налоговой политики на совокупный спрос. В современном макроэкономическом анализе одним из таких показателей является *фискальный импульс (fiscal impulse)*, который может стать полезным компонентом при анализе и интерпретации фактических (ex post) и частично планируемых (ex ante) изменений в бюджетно-налоговой сфере.

Под положительным (отрицательным) фискальным импульсом в данной работе будет пониматься более экспансионистская (сдерживающая) бюджетно-налоговая политика в текущем периоде по сравнению с соответствующей политикой в предыдущем периоде.

1.2. Недостатки и ограничения использования показателя

Как указывает Blanchard (1990) в своем исследовании о недостатках краткосрочных фискальных показателей, во-первых, оценка влияния бюджетно-налоговой политики на экономику не должна ограничиваться каким-то одним показателем.

Во-вторых, Blanchard проводит разницу между первоначальным и конечным эффектом бюджетно-налоговой политики. В таком случае, по его мнению, если фискальный импульс и играет какую-то роль в определении влияния бюджетно-налоговой политики на совокупный спрос, то только для оценки первичного эффекта. Например, увеличение государственных расходов может на первом этапе оказать определенное стимулирующее воздействие на экономику со стороны спроса. Однако на подобные государственные действия фирмы и домашние хозяйства могут отреагировать изменением своего поведения в части инвестиций и потребления. Простой единичный индикатор не в состоянии зафиксировать эти вторичные изменения. Поэтому требуется также и учет динамических показателей во времени, что возможно только при рассмотрении более сложных макроэкономических моделей.

По мнению Heller et al (1986), расчет фискального импульса должен рассматриваться как первый шаг при анализе бюджетно-налоговой политики. В лучшем случае, этот показатель отражает направления бюджетной политики, то есть нацелена ли она на ужесточение или смягчение, но не саму величину воздействия бюджета.

В целом, как справедливо отмечают R. Philip и J. Janssen (2002), индикатор фискального импульса не должен рассматриваться государственными органами как мотив к действию или бездействию. В идеале, в основе предпринимаемых правительствами бюджетно-налоговых мер должны лежать и результаты оценок общей макроэкономической модели. Более того, поскольку оценка фискального импульса носит больше информативную роль, то одни только результаты оценки не могут подразумевать кардинального сдвига в выбранном среднесрочном курсе бюджетно-налоговой политики – должно быть четкое осознание природы показателя фискального импульса в целях недопущения его некорректного применения.

1.3. Методология расчета

Используя применяемую Международным валютным фондом методологию (Heller et al, 1986), фискальный импульс будет рассчитываться в несколько этапов:

– Первый этап заключается в оценке скорректированного фискального баланса, который, во-первых, будет максимально исключать доходы и расходы, предположительно не оказывающие влияния на внутренний спрос. Такими статьями являются, например, процентные платежи по внешнему долгу, членские взносы в международные организации, финансирование дипломатических учреждений и представительств и т.п.

Во-вторых, необходимо учитывать по возможности все операции сектора государственного управления, в том числе бюджет Социального фонда Кыргызской Республики. Также при оценке скорректированного бюджетного баланса были включены и квазифискальные операции. В Кыргызстане с 2002 года рассчитывается квазифискальный дефицит в электроэнергетике, который представляет собой размер скрытых субсидий, выплачиваемых государством электроэнергетическому сектору, рассчитанный как разница между фактически полученными доходами по регулируемым государством тарифам и доходами, необходимыми для полного покрытия затрат на производство и капитальные вложения.

– Второй этап заключается в том, чтобы разложить скорректированный фактический бюджетный дефицит в циклически нейтральный компонент и компонент фискальной позиции (fiscal stance). Циклически нейтральный бюджет предполагает, что государственные доходы увеличиваются пропорционально увеличению номинального ВВП, а увеличение правительственных расходов пропорционально увеличению потенциального ВВП. Фискальная позиция является разницей между циклически нейтральным и фактическим бюджетным балансом. *В данной работе изменение в фискальной позиции и показывает величину фискального импульса по сравнению с базовым периодом.*

Циклически нейтральный бюджет рассчитывается при допущении о единичной эластичности расходов и доходов по отношению к потенциальному и номинальному ВВП соответственно потому, что расчет эластичностей для каждого отдельного налога больше подходит для стабильных налоговых систем, в то время как дезагрегированная методология не так легко применима для регулярно меняющихся систем (Spilimbergo, 2005), к которым относится и Кыргызстан.

– Для выполнения расчетов, описанных в предыдущем этапе, необходимым становится и расчет потенциального ВВП. В рамках данной работы потенциальный ВВП рассчитывался статистическим методом с использованием фильтра Ходрика-Прескотта.

– Важным методологическим моментом является также определение базового периода. Так, ряд развитых стран в качестве базового года ($t=0$) используют год, когда экономика оценочно находится на своем потенциальном уровне. Однако определение базового периода согласно этому подходу, даже если не принимать во внимание практические сложности, имеет существенные риски того, что изменения в фискальной позиции в каком-то определенном году могут быть нивелированы или искажены изменениями в последующие годы. Данные риски особенно характерны для стран с переходной экономикой, где процесс реформирования осуществляется постоянно. Поэтому для целей исследования был применен весьма популярный вариант «скользящего» базового периода, предполагающего, что любые статистические данные периода t последовательно используются в качестве базовых для расчета фискального импульса в период $t+1$.

– В целом, фискальный импульс будет рассчитываться по следующим формулам:

$$\left. \begin{aligned} B &= (t_0 Y - g_0 Y^p) - FS \\ B &= T - G \end{aligned} \right\} \Rightarrow FS = -(T - G) + (t_0 Y - g_0 Y^p),$$

$$FI = \Delta FS$$

где

FI – показатель фискального импульса;

FS – показатель фискальной позиции;

B – бюджетный баланс;

$t_0 = T_0 / Y_0$, отношение доходов базового периода к ВВП базового периода;

$g_0 = G_0 / Y_0$, отношение расходов базового периода к ВВП базового периода;

T – доходы сектора государственного управления;

G – расходы сектора государственного управления;

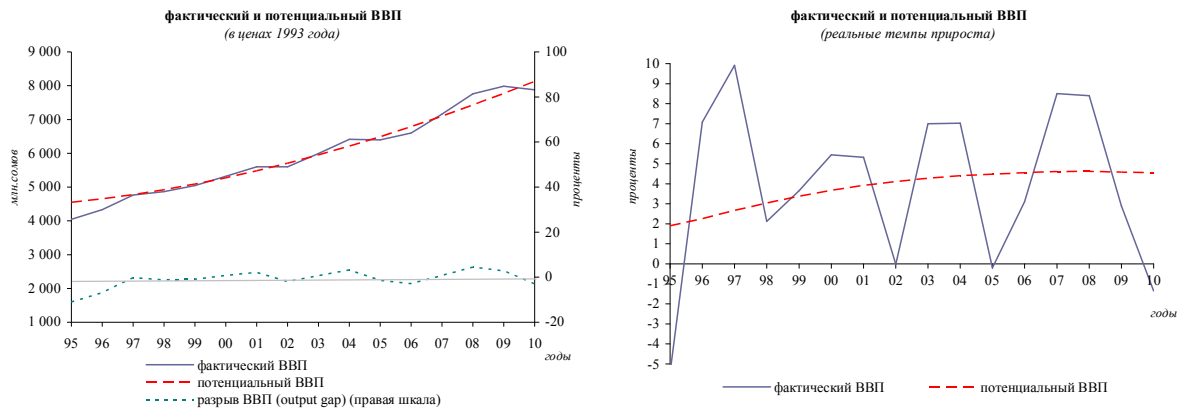
Y – фактический ВВП в текущих ценах;

Y^p – потенциальный ВВП в текущих ценах;

1.4. Оценка фискального импульса в Кыргызстане

Результаты оценки потенциального ВВП за 1995-2010 годы (график 1.1) указывают на то, что фактический ВВП в целом растет более быстрыми темпами, чем потенциальный. Средние реальные темпы прироста фактического ВВП составляют за указанный период 4,0 процента, а потенциального – 3,8 процента, в том числе, в 2006-2010 годы потенциальный ВВП увеличивался на 4,6 процента ежегодно¹.

График 1.1. Оценочные значения потенциального ВВП в Кыргызстане



Превышение темпов прироста потенциального ВВП над фактическим наблюдалось в 1995, 1998, 2002, 2005-2006 и 2010 годы, что вполне объяснимо, если вспомнить определяющие факторы в экономике в эти годы. Например, воздействие российского кризиса 1998 года, авария на золоторудном месторождении «Кумтор» в

¹ Справочно: по материалам семинара «Использование моделей и инструментов макроэкономики, финансового программирования и управления государственным долгом», прошедшего в Бишкеке 3–5 июня 2010 года, потенциальный ВВП в Кыргызстане, рассчитанный методом построения производственной функции, составил около 4,5 процента.

2002 году, а также социально-политическая нестабильность в стране в 2005-2006 и 2010 годах.

Полученные результаты, прежде всего, позволяют предположить о наличии в экономике инфляционного давления, поскольку фактический ВВП растет более быстрыми темпами, чем потенциальный. При этом полученный потенциальный темп прироста в 3,8 процента представляется достаточно низким, что указывает на необходимость дальнейшего проведения структурных преобразований в экономике.

Итак, в таблице 1.1 представлены результаты расчета показателя фискального импульса в экономике Кыргызстана по приведенным ранее формулам. Были использованы следующие исходные данные:

- фактический и потенциальный ВВП;
- скорректированные расходы сектора государственного управления (включают квазифискальный дефицит в электроэнергетике и расходы Социального фонда; исключают расходы на процентные платежи по внешнему долгу, на выплату членских взносов в международные организации, на финансирование дипломатических учреждений и представительств, командировочные расходы);
- скорректированные доходы сектора государственного управления (включают доходы Социального фонда; исключают поступления иностранных грантов, доходы от авиабазы «Ганси»);

Таблица 1.1. Показатель фискального импульса в экономике Кыргызстана

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|-------|-------|------------|-------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|
| <i>(млрд. сомов, если иное не указано)</i> | | | | | | | | | |
| Реальные темпы прироста ВВП, проценты | 0,0 | 7,0 | 7,0 | -0,2 | 3,1 | 8,5 | 8,4 | 2,9 | -1,4 |
| Реальные темпы прироста потенциального ВВП, проценты | 4,1 | 4,3 | 4,4 | 4,5 | 4,6 | 4,6 | 4,6 | 4,6 | 4,6 |
| Фактический ВВП, в текущих ценах | 75,4 | 83,9 | 94,4 | 100,9 | 113,8 | 141,9 | 188,0 | 201,2 | 212,2 |
| Потенциальный ВВП, в текущих ценах | 76,8 | 83,3 | 91,4 | 102,4 | 117,1 | 140,7 | 180,0 | 195,8 | 218,8 |
| Номинальный дефицит/профицит государственного бюджета | -3,8 | -3,8 | -4,2 | -4,1 | -3,8 | -2,3 | -0,1 | -2,9 | -10,8 |
| Номинальный дефицит/профицит консолидированного бюджета | -3,7 | -3,6 | -4,1 | -3,7 | -3,3 | -1,0 | 1,6 | -2,7 | -13,1 |
| Скорректированный дефицит/профицит консолидированного бюджета | -16,3 | -14,8 | -15,4 | -14,2 | -13,3 | -13,8 | -11,8 | -24,4 | -35,7 |
| <i>(проценты к ВВП)</i> | | | | | | | | | |
| Номинальный дефицит/профицит государственного бюджета | -5,0 | -4,5 | -4,5 | -4,1 | -3,3 | -1,6 | 0,0 | -1,4 | -5,1 |
| Номинальный дефицит/профицит консолидированного бюджета | -4,9 | -4,3 | -4,4 | -3,7 | -2,9 | -0,7 | 0,8 | -1,3 | -6,2 |
| Скорректированный дефицит/профицит консолидированного бюджета | -21,6 | -17,7 | -16,3 | -14,1 | -11,7 | -9,7 | -6,3 | -12,1 | -16,8 |
| Циклически нейтральный бюджетный баланс | | -21,3 | -16,4 | -16,8 | -15,2 | -11,4 | -8,1 | -5,4 | -13,3 |
| Фискальная позиция | | -3,7 | -0,1 | -2,7 | -3,5 | -1,7 | -1,8 | 6,7 | 3,5 |
| Фискальный импульс | | | 3,5 | -2,6 | -0,8 | 1,8 | -0,1 | 8,5 | -3,2 |

Источник: данные НСК КР, МФ КР и расчеты автора

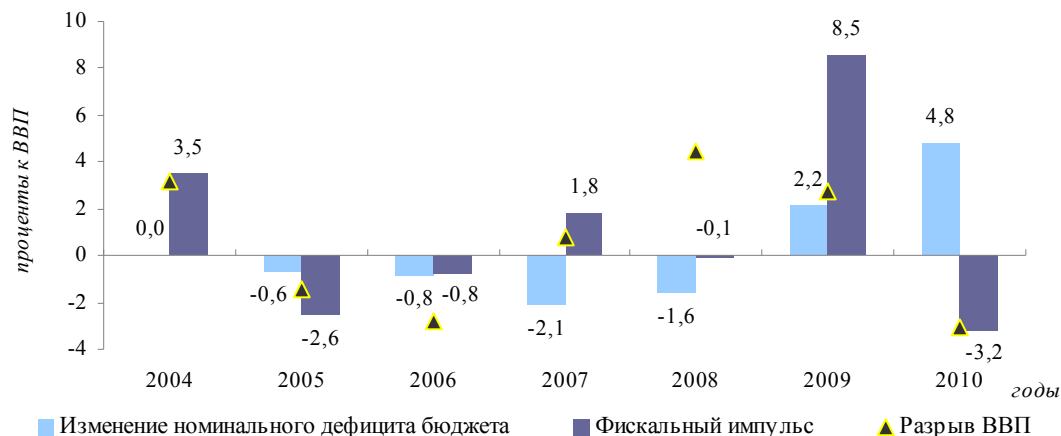
1.5. Выводы

Итак, представленные результаты свидетельствуют о том, что до 2008 года наблюдалось постепенное снижение дефицита бюджета, который в последующие 2009-2010 годы резко увеличился. При этом полученные значения показателя фискального импульса указывают на несколько иную динамику проводимой бюджетной политики и ее влияния на совокупный спрос.

В целом фискальный импульс за 2004-2010 годы оценочно составил 7,2 процента к ВВП (в том числе за 2004-2008 годы – 1,9 процента), что предполагает

смягчение бюджетно-налоговой политики в данном периоде, способствующее ускорению роста совокупного спроса. Динамика фискального импульса и разрыва ВВП свидетельствует также о ярко выраженной процикличности бюджетной политики.

График 1.2. Динамика фискального импульса, изменения дефицита бюджета¹ и разрыва ВВП



Более подробное рассмотрение результатов оценок показывает, что после существенного положительного импульса в 2004 году, на следующий год экономика испытала даже большее ужесточение бюджетно-налоговой политики, чем это демонстрирует изменение номинального дефицита консолидированного бюджета.

В 2007 и 2009 годах бюджетно-налоговая политика характеризуется значительным положительным импульсом, соответственно, оказывая положительное воздействие на рост совокупного спроса и создавая более высокий инфляционный фон в экономике. Учитывая лаги влияния, данные результаты позволяют предположить, что в наблюдаемое с 2007 года ускорение инфляции вклад был внесен, помимо прочих факторов, и со стороны бюджетной политики. Столь значительный фискальный импульс в 2009 году можно объяснить тем, что потребность в осуществлении бюджетных расходов (в том числе и на реализацию масштабных инвестиционных проектов на объектах гидроэнергетики) натолкнулась на существенные ограничения со стороны налоговых доходов бюджета. Снижению налоговых поступлений в этот период способствовало общее замедление деловой активности в стране, сокращение объемов импорта и изменения в рамках принятия новой редакции Налогового кодекса (снижение ставки НДС, снижение ставки налога с продаж, введение временного моратория на налог на недвижимость и т.п.). Эти потери государственного бюджета были в большей степени покрыты поступлением грантовых средств, в том числе от Российской Федерации, и поэтому на значении номинального дефицита бюджета это не сильно отразилось. Однако для оценки фискального импульса, то есть фактического направления влияния бюджетной политики на совокупный спрос, грантовые доходы, напомним, были исключены.

¹ Для удобства сопоставления данных по дефициту бюджета и фискального импульса рассматривается разница в значении дефицита бюджета. Поэтому знак «минус» означает снижение дефицита.

2010 год характеризовался рядом мероприятий, направленных, в первую очередь, на поддержку пострадавших предпринимателей и восстановление разрушенных городов. В результате этих мер по итогам года существенно увеличились государственные расходы, что на фоне замедления налоговых сборов повлекло за собой рост номинального бюджетного дефицита. При этом полученное значение фискального импульса демонстрирует ужесточение бюджетной политики по сравнению с предыдущим годом, что можно объяснить высоким уровнем импульса базового периода и, в целом, продолжило соответствие политики государственных финансов экономическим циклам.

При этом, как уже отмечалось ранее, показатель фискального импульса определяет направление изменений в фискальной позиции, а не само влияние на экономику, для чего требуется дополнительные исследования по эффекту фискального мультипликатора с применением макроэкономической модели.

II. Оценка предельных избыточных тягот налогообложения в Кыргызстане

2.1. Теоретический обзор

Помимо непосредственно суммы налога, уплачиваемой налогоплательщиком органам государственного управления, налогообложение, как известно, связано с множеством других издержек. Это такие издержки, как:

- 1) прямые расходы на сбор налогов, которые представляют собой текущие расходы государственных органов на сбор доходов (заработная плата, помещение и т.п.) и обеспечение исполнения налогового законодательства;
- 2) прямые расходы налогоплательщиков по исполнению налогового законодательства (ведение налогового учета, заработная плата бухгалтерам и т.п.);
- 3) косвенные издержки, вызванные влиянием налогообложения на эффективность распределения ресурсов, получившие название в экономической литературе как груз чистых (мертвых) потерь или избыточные тяготы налогообложения (избыточное налоговое бремя).

Оценка последних и будет проведена в рамках данной работы.

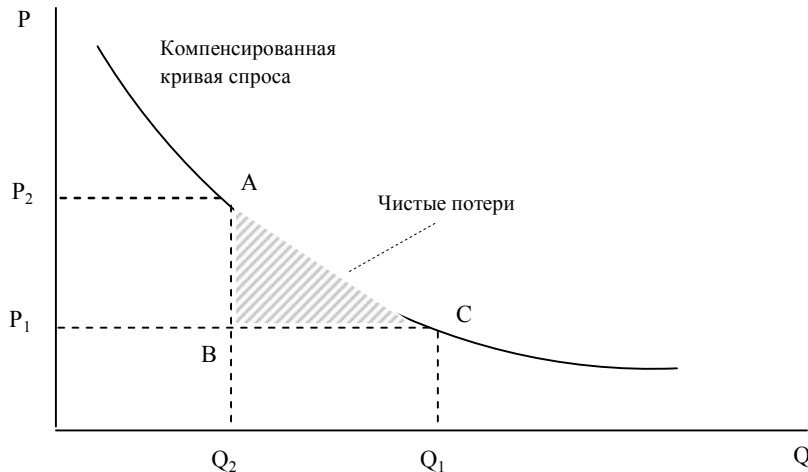
Для количественной оценки чистых потерь Diamond и McFadden (1974), основываясь на работу Hicks (1941), стали использовать понятие дополнительного компенсирующего дохода (ACI, Additional Compensating Income). ACI – это фиктивная переменная, которая интерпретируется как некая дополнительная сумма, которую нужно добавить к доходу индивидуума в качестве компенсации за рост цен на товар в результате введения налога. Иными словами, делается допущение о том, что потребителю дается дополнительный доход, чтобы после уплаты налогов уровень его благосостояния остался неизменным. Величина ACI поддается статистическому расчету, так что, вычитая из него сумму налоговых поступлений, можно будет оценить избыточные тяготы налогообложения.

Для наглядности приведем ниже графическое объяснение (график 2.1.).

Допустим, что цена товара X равна P_1 . После введения налога цена поднялась до P_2 , где $P_2 = P_1 + \text{налог } t$. По мере роста цены потребленное количество товара X снижается. На графике 2.1. площадь фигуры P_2ACP_1 отражает изменение в потребленном количестве после уплаты налога при росте цены. Внутри данной фигуры площадь P_2ABP_1 представляет собой налоговые поступления в государственный бюджет (налог t , умноженный на объем потребления Q_2). Таким образом, площадь фигуры ABC, которая является разницей между фигурами P_2ACP_1 и P_2ABP_1 , и есть чистые потери или избыточные тяготы налогообложения, которые возникли исключительно по причине введения налога на товар.

Избыточные тяготы налогообложения представляют собой потерю общественного благосостояния, обусловленную влиянием налога, и отражают меру неэффективности налога (или налоговой системы).

График 2.1. Избыточные тяготы налогообложения



Как указывает Дж. Стиглиц (1997), треугольник ABC иногда называют треугольником Харбергера в честь чикагского экономиста А. Харбергера, который использовал такие треугольники не только для измерения неэффективности, связанной с искажающим влиянием налогообложения, но также при измерении других видов неэффективности, например связанных с монополией, а также при анализе затрат и выгод от реализации государственных инвестиционных проектов.

В дальнейшем в литературе (Stuart, 1984; Ballard, Shoven, Walley, 1985) больше внимания уделялось предельным избыточным тяготам - МЕВ (Marginal Excess Burden), то есть чистым потерям в расчете на каждую дополнительную единицу налоговых сборов, определяемым как отношение избыточного бремени к приросту налоговых поступлений в государственный бюджет.

Следуя данному подходу, Мовшович С. и др. (1999) изучают не абсолютное значение избыточных тягот налогообложения (требующее применения большого количества предположений о поведении экономических субъектов), а относительное изменение их величины. На основе теории общего экономического равновесия

данными авторами была разработана простая агрегированная модель равновесия с налогами, которая позволяет получить конечные формулы, определяющие МЕВ через наблюдаемые экономические показатели и характеристики потребительских предпочтений. В последующем, используя данную модель, Черногорский (2002) оценил значения МЕВ для России и некоторых стран Европейского Союза в 1997-2000 годах.

Таблица 2.1. Показатель МЕВ в экономиках некоторых стран ЕС и РФ

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | среднее значение |
|----------------|------|------|------|------|------------------|
| Великобритания | 0,23 | 0,23 | 0,22 | 0,21 | 0,22 |
| Германия | 0,15 | 0,16 | 0,15 | 0,15 | 0,15 |
| Италия | 0,42 | 0,36 | 0,32 | 0,28 | 0,34 |
| Россия | 0,25 | 0,23 | 0,25 | 0,33 | 0,27 |
| Франция | 0,36 | 0,34 | 0,32 | 0,26 | 0,32 |
| Швеция | 0,60 | 0,55 | 0,49 | 0,41 | 0,51 |

Источник: Черногорский С.А., 2002

На практике данные показатели МЕВ означают, что, например, в России для получения 1 рубля в виде налогов оптимальное распределение ресурсов искажается в такой степени, что общество в целом затратило 1,33 рубля в 2000 году или в среднем 1,27 рубля за период с 1997 по 2000 годы.

2.2. Оценка предельных избыточных тягот налогообложения для Кыргызстана

Используя приведенную в вышеуказанных исследованиях методику расчета, далее будет вычислено значение предельных избыточных тягот налогообложения для экономики Кыргызстана. Отметим, что подробное описание модели и преобразование формул приведено в указанных исследованиях, поэтому мы не будем этого делать в рамках данной работы.

Итак, в таблице 2.2 представлены исходные статистические данные о состоянии экономики Кыргызстана в 2003-2009 годах: данные о расходах домашних хозяйств, их сбережениях, трансфертах и доходах от собственности, а также данные о налоговых доходах сектора государственного управления (то есть государственный бюджет консолидирован с бюджетом Социального фонда).

Таблица 2.2. Отдельные показатели экономики Кыргызстана

| | ед.изм. | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|
| Экономически активное население | млн.чел. | 2,14 | 2,18 | 2,26 | 2,29 | 2,34 | 2,38 | 2,42 |
| Безработные | млн.чел. | 0,21 | 0,19 | 0,18 | 0,19 | 0,19 | 0,20 | 0,20 |
| Расходы дом.хозяйств на потребление C_0 + сбережения S - трансферты n - доходы от собственности e | млрд.сам. | 53,21 | 53,13 | 56,94 | 68,85 | 80,69 | 101,08 | 105,43 |
| Налоговые доходы T | млрд.сам. | 15,74 | 18,33 | 21,34 | 25,57 | 33,68 | 44,98 | 46,90 |

Источник: НСК КР, МФ КР

Теперь на основе этих статистических данных рассчитываются промежуточные показатели в таблице 2.3. Поясним некоторые показатели. Пусть L обозначает время работы, а L_0 - время для работы и отдыха (исключая время сна). Параметр h , согласно

полученным формулам, находится как среднее из значений, удовлетворяющих уравнению $\frac{\omega}{C} = \frac{h}{L_0 - L}$ для различных периодов времени. Значение налогового

параметра θ вычислено при помощи уравнения $\theta = \frac{T}{C_0 + S - n - e}$

Таблица 2.3. Промежуточные расчетные показатели

| | ед.изм. | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|
| Время работы L (стр.1-стр.2 табл.2) | млн.чел.год | 1,93 | 1,99 | 2,08 | 2,10 | 2,15 | 2,18 | 2,22 |
| Сбор налогов T | млрд.сом. | 15,74 | 18,33 | 21,34 | 25,57 | 33,68 | 44,98 | 46,90 |
| Чистая реальная з/плата дом.хозяйств $\omega L = C_0 + S - n - e$ | млрд.сом. | 53,21 | 53,13 | 56,94 | 68,85 | 80,69 | 101,08 | 105,43 |
| Чистая реальная з/плата в ед.времени $\omega = (C_0 + S - n - e) / L$ | млрд.сом. | 27,56 | 26,68 | 27,41 | 32,85 | 37,49 | 46,28 | 47,57 |
| Налоговый параметр θ | | 0,30 | 0,35 | 0,37 | 0,37 | 0,42 | 0,44 | 0,44 |
| L ₀ среднее | | 3,11 | 3,11 | 3,11 | 3,11 | 3,11 | 3,11 | 3,11 |
| h | | 0,49 | 0,42 | 0,35 | 0,30 | 0,26 | 0,25 | 0,25 |
| h среднее | | 0,33 | | | | | | |

Источник: данные НСК КР, МФ КР и расчеты автора

И, наконец, в таблице 4 представлены значения показателей $\frac{\theta \omega r}{L}$ и MEB , которые связаны между собой следующим образом:

$$\frac{\theta \omega r}{L} = -T \frac{L_0 - L}{L(1+h)(C_0 + S - n - e)}, \text{ а } MEB = \left(1 + \frac{\theta \omega r}{L}\right)^{-1} - 1$$

Таблица 4. Значение MEB в экономике Кыргызстана

| | ед.изм. | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-----------------------|-----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| $\theta \omega r / L$ | | -0,12 | -0,14 | -0,14 | -0,14 | -0,15 | -0,15 | -0,14 |
| MEB | сом. на 1 сом налогов | 0,16 | 0,17 | 0,16 | 0,16 | 0,16 | 0,16 | 0,16 |

Источник: расчеты автора

2.3. Выводы и некоторые рекомендации

Полученные значения предельных избыточных тягот налогообложения в Кыргызстане показывают, что каждый 1 сом, собранный в виде налогов, так искажает оптимальное распределение ресурсов, что общество в целом затрачивает в среднем 1,16 сома.

Примечательно, что налоговая реформа 2006 года, когда была снижена ставка налога на прибыль предприятий с 20% до 10%, а также установлена единая ставка подоходного налога с физических лиц в размере 10%, согласно расчетам, не привела к снижению MEB. Введение новой редакции Налогового кодекса с 2009 года по итогам первого года действия, оценочно, также не оказало влияния на значение MEB.

С одной стороны, данные результаты свидетельствуют об относительно невысоком избыточном налоговом бремени в экономике Кыргызстана (по сравнению с некоторыми другими странами), и, следовательно, в существующих условиях

нецелесообразно проводить налоговую реформу, лишь изменяя ставки налогов, поскольку это негативным образом отражается на показателях сбалансированности государственного бюджета. Следовательно, при совершенствовании фискальной системы в нашей стране гораздо большее значение приобретает налоговое администрирование, и основным направлением в проводимой реформе должен стать переход на легко администрируемые формы налогообложения.

С другой стороны, сложившаяся в Кыргызстане налоговая система все же порождает избыточные тяготы. Учитывая уровень благосостояния населения Кыргызстана, даже относительно невысокие чистые потери от налогообложения, на наш взгляд, желательно минимизировать. При формировании государственных доходов целесообразно использовать больше такие категории налогов, которые не сказываются на экономической эффективности хозяйствующих единиц. На практике к таким видам налогов относятся патенты, налоговые контракты, земельный налог, налог на недвижимость, то есть все виды налогов, имеющие характер фиксированных единовременных платежей, сумма которых не зависит от поведения экономического субъекта. Как указывается в Руководстве МВФ по налоговой политике (1995), «налог, если только он не имеет формы единовременного сбора, снижает благосостояние потребителя... Под потерей эффективности по тому или иному налогу понимается избыточное снижение благосостояния потребителя сверх того, что можно было бы объяснить потерей дохода в результате уплаты этого налога. По этой причине потеря эффективности обычно называется избыточным бременем обложения налогом... Единовременный налог, который по определению не вносит искажений в относительные цены, не может приводить к избыточному бремени».

III. Литература

1. Васильева, Е.А. Анализ стабилизационной функции и устойчивости государственных финансов Российской Федерации [Текст] / С.А. Власов, А.А. Пономаренко // Экономический журнал ВШЭ. – 2009. - №3. - С. 383-402.
2. Мовшович, С. М. Оценка избыточных тягот налогообложения в российской экономике [Текст] / С. М. Мовшович, Г. А. Крупенина, М. С. Богданова. - М.:РПЭИ: Фонд «Евразия», 1999. - 35 с.
3. Руководство по налоговой политике [Текст] / под ред. П. Шома.- Вашингтон: МВФ, 1995. - 387 с.
4. Стиглиц, Дж. Ю. Экономика государственного сектора [Текст]: пер. с англ. / Дж.Стиглиц. - М.: Изд-во МГУ: ИНФРА-М, 1997. -720 с.
5. Тайдман, Н., Пласманн Ф. Источники государственных доходов, повышающие благосостояние нации [Текст] / Н.Тайман, Ф.Пласманн // Балт.журн.права и экономики.- 2007.- № 1.- С.3-23.
6. Черногорский, С. А. Предельные избыточные тяготы налогообложения в экономиках некоторых стран ЕС и России [Электронный ресурс]: докл. на Пятой междунар. конф. “Public Sector Transition”, СПб, 2002.- Режим доступа: http://www.aspe.spb.ru/Papers/25_17.pdf.- Загл. с экрана.
7. Blanchard O. (1990) “Suggestions for a new set of fiscal indicators”. Organization for Economic Development and Cooperation Economics Department Working Papers No 79.
8. Diamond P., McFadden D.L. (1974) “Some uses of the expenditure function in public finance” // Journal of Public Economy, 3.
9. Heller P., Haas R. and Mansur A. (1986) “A review of the fiscal impulse measure”. IMF Occasional Papers, No 44, May.
10. Hicks J. (1941) “The rehabilitation of consumer’s surplus” // Review of Economic Studies, 9.
11. IMF Country Report No. 05/217 “Republic of Belarus: Selected Issues”, June, 2005.
12. IMF Country Report No. 08/375 “Republic of Armenia: Selected Issues”, December 2008.
13. IMF Country Report No. 09/61 “Former Yugoslav Republic of Macedonia: Selected Issues”, February 2009
14. Philip R. and Janssen J. (2002) “Indicators of Fiscal Impulse for New Zealand” New Zealand Treasury Working Paper, No 02/30, December.
15. Robinson E. and Jiun A. (2001) “Assessing the fiscal policy stance in Singapore”. BIS Papers, No 20.
16. Spilimbergo A. (2005) “Measuring the Performance of Fiscal Policy in Russia”. IMF Working Papers, No 05/241, December.
17. Stuart Ch. (1984) “Welfare costs per dollar of additional tax revenue in the United States” // American Economic Review, 74; Ballard Ch., Shoven J., Walley J. (1985) “General equilibrium computations of the marginal welfare costs of taxes in the United States” // American Economic Review, 75.