

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Счетной палаты Кыргызской Республики на проект Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы»

1. Общие положения

1.1. Заключение Счетной палаты Кыргызской Республики на проект Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы» (далее – Заключение) подготовлено в соответствии с Законами Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» и «О Счетной палате Кыргызской Республики».

При подготовке Заключения Счетная палата Кыргызской Республики (далее – Счетная палата) учитывала необходимость реализации стратегических целей развития страны, сформулированных в нижеследующих документах:

- Указе Президента Кыргызской Республики от 21 января 2013 года «Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы» (далее - НСУР);

- Постановлении Жогорку Кенеша Кыргызской Республики №3313-V от 20 июня 2013 года “О Бюджетной резолюции Кыргызской Республики на 2014 годы и прогнозе на 2015-2016 годы”, определяющей основные приоритеты и направления для подготовки проекта республиканского бюджета на 2014 год и прогнозу на 2015-2016 годы;

- Программе «По переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017 годы», утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 30 апреля 2013 года № 218;

- «Среднесрочном прогнозе бюджета Кыргызской Республики на 2014-2016 годы», утвержденного решением Координационного Совета по макроэкономической и инвестиционной политике при Правительстве Кыргызской Республики от 29 мая 2013 года №17-36, являющийся основой для бюджета на 2014-2016 годы;

- Бюджетного заявления Министерства финансов Кыргызской Республики от 28 июня 2012 года, содержащих основные направления и ориентиры бюджетной политики в 2014-2016 годах.

1.2. Проект Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015 и 2016 годы» (далее – Законопроект) внесен Правительством Кыргызской Республики на рассмотрение Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в срок, установленный статьей 40 Закона КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике».

2. Макрофискальная основа проекта республиканского бюджета

2.1. Параметры прогноза исходных макроэкономических показателей для составления проекта республиканского бюджета

В соответствии с Законом Кыргызской Республики «О государственном прогнозировании социально-экономического развития Кыргызской Республики» основой для разработки Среднесрочного бюджета является Среднесрочный прогноз социально-экономического развития КР.

Перспективы ключевых макроэкономических показателей на 2014-2016 годы утверждены постановлением Правительства Кыргызской Республики от 7 июля 2013 года №408 «Среднесрочный прогноз социально-экономического развития Кыргызской Республики на 2014-2016 годы» (далее - ССП на 2014-2016), «Бюджетной резолюцией Кыргызской Республики на 2014 годы и прогнозе на 2015-2016 годы» Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 20 июня 2013 года (далее – Бюджетная резолюция) и «Программой по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017 годы» Правительства КР от 30 апреля 2013 года № 218 (далее - ППУР), Бюджетного заявления Министерства финансов Кыргызской Республики от 28 июня 2012 года, содержащих основные направления и ориентиры бюджетной политики в 2014-2016 годах (далее – Бюджетное заявление).

При разработке прогноза социально-экономического развития Кыргызской Республики на 2014 год учитывались:

- сложившиеся тенденции за 2012 год, включая итоги социально-экономического развития Кыргызской Республики за I квартал 2013 года;

- меры политики и план действий, предусмотренные в ППУР;

- Стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на 2013-2017 годы;

- меры бюджетной политики, предусмотренные в Среднесрочном прогнозе бюджета Кыргызской Республики на 2014-2016 годы, одобренном Координационным советом по макроэкономической и инвестиционной политике при Правительстве Кыргызской Республики 29 мая 2013 года (далее СПБна 2014-2016 годы);

- основные направления денежно-кредитной политики на 2013-2015 годы (постановление правления Национального банка Кыргызской Республики от 12 декабря 2012 года № 48/3).

На 2014 год номинальный объем ВВП прогнозируется в сумме 401,0 млрд. сомов, а реальный рост ВВП – 6,9 %, дефлятор – 108,5 %.

Прогнозируемый экономический рост на уровне 6,9 % будет обеспечиваться вкладом в ВВП всех секторов экономики. При этом наибольший вклад будет обеспечен со стороны сектора услуг (2,5 процентного пункта) и промышленности (2,2 процентного пункта), суммарный вклад которых составит 4,7 процентных пункта, а вклады строительства (0,9 процентного пункта) и сельского хозяйства (0,3

процентных пункта) будут минимальными.

Структура и темпы роста по секторам, формирующим ВВП

Показатели	2013 год			2014 год			
	(млн. сомов)	темпы роста, (%)	ВВП, %	(млн. сомов)	темпы роста, (%)	% ВВП	вклад в рост ВВП, %
ВВП	351140,8	107,8		401030,0	106,9		6,9
Сельское хозяйство	58472,5	101,6	16,7	64473,0	102,0	16,1	0,33
Промышленность	59370,3	119,0	16,9	66537,9	113,2	16,6	2,24
Строительство	20803,8	112,5	5,9	25498,7	115,5	6,4	0,92
Услуги	164672,3	105,5	46,9	189495,6	105,3	47,3	2,49
Налоги на продукты	47821,9	107,8	13,6	55024,8	106,9	13,7	0,94

При этом, в структуре ВВП вклад **налогов на продукты** прогнозируется в сумме **55,0 млрд. сомов** или **13,7%** в ВВП.

Сфера услуг остается основным сектором в формировании ВВП, удельный вес которой в структуре ВВП достигнет 47,3 %.

Динамика темпов роста в отраслях сферы услуг, в процентах к предыдущему году

Показатели	2013 г.	2014 г.
	ожд.	прогноз
Сфера услуг	105,7	105,5
<i>в том числе по отраслям:</i>		
Торговля, ремонт автомобилей, бытовых изделий и предметов личного пользования	107,5	106,3
Гостиницы и рестораны	108,1	108,4
Транспорт и связь	109,6	108,8
Финансовая деятельность	105,4	105,8
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг потребителям	101,1	101,5
Государственное управление	100,1	102,0
Образование	102,1	102,2
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	103,0	103,2
Предоставление коммунальных, социальных и персональных услуг	102,2	102,7

Валовой выпуск сферы услуг в 2014 году прогнозируется в объеме 343,8 млрд. сомов, где рост составит 105,5 %. Основными источниками роста будут: торговля, где рост прогнозируется на уровне 6,3 %, транспортные услуги – на 8,9 %, услуги связи – на 8,8 %, услуги финансовой деятельности – на 5,8 % и услуги гостиниц и ресторанов – на 8,4 %.

В структуре сферы услуг основную долю занимают услуги торговли, которые в 2014 году составят 32,5 % от общего объема предоставляемых услуг. Благоприятными предпосылками для увеличения торговли станет рост денежных доходов населения на 15,3 % и развития секторов экономики.

Анализом соответствия ключевых макроэкономических показателей установлены расхождения значений по позициям, являющимися базой для прогнозирования доходной части государственного бюджета и расходов по обслуживанию государственного долга.

Так, значения «Номинальный ВВП» при утверждении в «ППУР» и «СПБ на 2014-2016 годы» в объеме 414,5 млрд.сомов, в Бюджетной резолюции приняты на 405,1 млрд.сомов, а в «ССП на 2014-2016», Бюджетном заявлении и в Законопроекте заложены - 401,0 млрд.сомов.

Отличаются значения позиции «Инфляция». Так, при утверждении в «СПБ на 2014-2016», «ППУР» и «Бюджетной резолюции» - 7,8%, в «ССП на 2014-2016», «Бюджетном заявлении» и «Законопроекте» - 8,0.

Отсутствует прогноз обменного курса доллара в «Законопроекте», «Бюджетной резолюции» и «Бюджетном заявлении» при утверждении в «ССП на 2014-2016» - 49,5 сомов, а в «СПБ на 2014-2016» - 48,4 сомов.

Заложенный рост налоговых доходов в «Законопроекте» не соответствуют тенденциям, утвержденным в «СПБ на 2014-2016». В частности, при утверждении в «СПБ на 2014-2016» роста поступлений в 2014 году соответственно до 21,0 % к ВВП, в «Законопроекте» заложен рост до 20,9 % к ВВП.

Аналогично, не соответствуют тенденции по сокращению дефицита бюджета, утвержденные в «ППУР» на уровне 4,4% к ВВП, а в «Бюджетном заявлении» и «Законопроекте» проектируется 4,5% к ВВП.

Таким образом, заложенные в Законопроекте показатели имеют некоторые отклонения от целевых параметров бюджетно-налоговой политики в среднесрочном периоде, определенных Национальной стратегией устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годов и другими стратегическими и программными документами страны.

2.2. Анализ обоснованности прогноза доходной части бюджета

Формирование доходной базы бюджетной системы Кыргызской Республики на 2014-2016 годы осуществлялось на базе прогноза социально-экономического развития страны на 2014-2016 гг., фактических поступлений за ряд лет, оценки поступления доходов в 2013 году и на основе действующего законодательства Кыргызской Республики.

Общий объем доходов государственного бюджета с учетом грантов ПГИ на 2014 год прогнозируется в сумме 106,6 млрд. сомов или 26,6% к ВВП.

Несмотря на замечания Счетной палаты КР по результатам аудита исполнения республиканского бюджета за 2011-2012 годы, доходная часть государственного бюджета спрогнозирована на основе тенденций фактических сборов за предыдущие годы и ожидаемых поступлений в текущем году без утвержденной методологии, в противоречие Среднесрочного плана действий по реформированию системы Управления

Государственными Финансами Кыргызской Республики на 2012-2015 годы (утверждено постановлением Правительства КР от 3 октября 2012 года N 675).

В связи с чем, еще более актуализируются вопросы разработки и утверждения методологии прогнозирования доходов, в рамках которого будут внедрены модели прогнозирования налоговых поступлений в разрезе секторов экономики.

Прогноз доходной части государственного бюджета на 2014-2016 годы

млн. сом

Наименование	2013 год утвержд	к ВВП	2014 год проект	к ВВП	2015 год проект	к ВВП	2016 год проект	к ВВП
ВВП	354419,5		401030,0	100,0	463175,4	100,0	524850,8	100,0
Доходы	101521,6	28,6	106632,2	26,6	115472,2	24,9	126841,7	24,2
Налоговые доходы	75605,0	21,3	83929,6	20,9	96365,5	20,8	109185,9	20,8
Налоговые доходы ГНС	39204,2	11,1	41829,1	10,4	45869,2	9,9	51217,7	9,8
Налоговые доходы ГТС	36400,8	10,3	42 100,5	10,5	50 496,3	10,9	57 968,2	11,0
Официальные трансферты	8690,3	2,5	7983,2	2,0	7279,7	1,6	5641,9	1,1
Неналоговые доходы	17226,3	4,9	14719,5	3,7	11827,1	2,6	12014,0	2,3

В сравнении с ожидаемыми поступлениями 2013 года прогнозируемые доходы государственного бюджета 2014 года относительно ВВП снизятся на 2,0 % за счет снижения к ВВП налоговых доходов - официальных трансфертов – на 0,5% и неналоговых доходов - 1,2%.

Номинальный рост налоговых доходов в 2014 году по сравнению с утвержденным бюджетом 2013 года прогнозируется на уровне 11,0%. Доля налоговых поступлений в объеме ВВП составит 20,9 % к ВВП или ниже уровня утвержденного СПБ на 2014-2016 годы на 0,1 %.

Налоговые доходы государственного бюджета в 2014 году проектируются в сумме 83,9 млрд. сом, из которых доходы, администрируемые ГТС при ПКР составляют 50,2%, и ГНС при ПКР – 49,8%.

Следует особо отметить, что *складывается ситуация риска устойчивости государственного бюджета, связанной с зависимостью его доходной части от платежей, взимаемых от импортных операций, при слабом уровне администрирования внутренних налогов.*

Общие доходы республиканского бюджета в 2014 году составят 92 918,1 млрд. сом или 25,2% к ВВП. В сравнении с утвержденным уровнем 2013 года проектируемые доходы республиканского бюджета 2014 года относительно ВВП снизятся на 2,0 %, в том числе налоговые доходы

снижаться на 0,3%, официальные трансферты на 0,5% и неналоговые доходы на 1,2%, т.е. имеют еще большую динамику снижения в отношении к ВВП.

Аудитом деятельности ГНС при ПКР за 2012 год дана оценка о малоэффективной деятельности ГНС при ПКР, где при высоком уровне теневой экономики, слабо применяются методы налогового контроля по повышению уровня собираемости налогов и выведению субъектов предпринимательства на легальную экономическую деятельность.

В частности, одной из причин невыполнения прогнозных показателей в 2012 году на 313,8 млн. сом явились недостаточные меры по принудительному погашению имеющейся налоговой задолженности.

Не обеспечена полнота налогового учета 136675 единиц, из них 11856 юридических лиц и 124819 физических лиц. В тоже время, только по 323 физическим лицам, импортировавшим автомашины и ТНП без налоговой регистрации выявлены резервы по расчетным данным на 150,6 млн. сом. Это иллюстрирует наличие существенных налоговых потерь из-за осуществления 124819 физическими лицами ненаблюдаемой или теневой предпринимательской деятельности без налоговой регистрации вследствие отсутствия эффективного взаимодействия с органами государственной регистрации, таможенной службы и др.

Отмечена низкая эффективность рейдовых налоговых проверок, хронометражных обследований и камеральных проверок, слабое взаимодействие с регистрационными, таможенными, правоохранительными и миграционными службами, отсутствие секторальных программ по сокращению "теневое" сектора, не позволившие повысить собираемость налогов по:

- подходному налогу на 30,2 млн. сом (от деятельности нелегальных стихийных авторынков и стоянок, по предоставлению кредитов и займов, реализации земельных участков; по дарственным земельным участкам и недекларированию доходов при покупке земель в крупных суммах и др.);

- налогу на прибыль на 69,5 млн.сом (323 физическими лицами импортерами автомашин и ТНП; реализацией товаров по ценам ниже себестоимости, завышением дебиторской задолженности и др.);

- строительными компаниями при получении оплаты за выполненные работы не представлены налоговая и бухгалтерская отчетности, либо представлены с занижением доходов, вызвавшие выпадение налогов на 39,0 млн. сом;

- предоставление нулевой отчетности при потреблении в существенных объемах электроэнергии 11 субъектами;

- НДС на товары и услуги (250,4 млн. сом) - отмечено сокращение численности отчитывающихся налогоплательщиков от уровней 2011 и 2010 годов; взыскание налога с превышением налогового обязательства в 2 раза, рост сумм показателей превышения сумм по НДС по геолого-разведывательным компаниям при отсутствии создания облагаемых поставок, предоставления зачетных сумм по НДС с признаками

«лжепоставок» (128,5 млн. сом), необоснованного освобождения, уклонения от налоговой регистрации при осуществлении импортных поставок с превышением регистрационного порога и др.

-земельному налогу (22,5 млн.сом) и налогу на имущество (31,6 млн. сом) в связи с необеспечением полного востребования информационных расчетов;

-налогу на основе добровольного патента (213,7 млн. сом) из-за наличия разрыва тенденций развития между количеством реализованных патентов и поступившей платы за них на 28,3% или 292,0 млн. сом; отсутствия достоверного и полного учета предпринимателей (включая иностранных лиц) и торговых точек, по оплате патентов иностранными лицами расчетно 94,5 млн. сом, на рынках Карасуйского района - 17,1 млн. сом в связи с наличием разрыва в 2,8 раза между данными УГНС и Департамента миграционной службы по численности предпринимателей иностранных граждан;

-налогу на основе обязательного патента выпадения оплаты за патент 8,9 млн. сом в связи с функционированием на ТРК «Дордой» 86 обменных пунктов без лицензии;

-непоступление налогов на основании распоряжения Правительства КР от 18 июня 20012 года №279-Р с ЗАО «Кыргыз Петролиум Компани» акцизного налога и налога на имущество на 127,7 млн. сом, начисленных по результатам налоговой выездной проверки.

Анализ фактических поступлений за 8 месяцев 2013 года показывает уровень выполнения прогноза на 100,3% с темпом прироста относительно соответствующего периода 2012 года на 106,9%. При этом, прогноз на 2014 год установлен от уровня ожидаемых поступлений 2013 года без Кумтор (32,3 млрд.сом) ниже утвержденного на 5%. При расчете прогноза на 2014 год от утвержденной суммы поступлений без Кумтор (34,0 млрд.сом), уточненная сумма должна быть повышена на 567,2 млн.сом.

Отмечается тенденция высокого темпа прироста переплаты (2012 г.- 42,9%, 8 месяцев 2013 г. – 13,7%) и низкого темпа падения налоговой задолженности (2012 г.-5,7%, 8 месяцев 2013 г.- 0,4%), что свидетельствует о неравномерном распределении налогового бремени, связанного с активным администрированием текущих платежей при имеющихся мерах налогового контроля и взыскания налоговой задолженности.

Предлагается увеличить проектируемую сумму по следующим видам налогов:

-сбор подходного налога в 2014 году проектируется с ростом на 12,9%. Вместе с тем, рост фонда оплаты труда республиканского бюджета в 2014 году ожидается на 15,1%. Налогооблагаемая база по данному налогу в 2013 году составляла около 80,0 млрд.сом. Доля зарплаты, финансируемой из республиканского бюджета составила 30,7 млрд.сом или 38,4% от всей базы. 61 % налогооблагаемой базы составляет внебюджетная сфера, фонд оплаты труда местных бюджетов незначителен. Рост заработных плат в частном секторе как правило опережает рост зарплаты в государственном секторе. В

связи с чем, имеется резерв на 226,1 млн.сом за счет наращивания темпа роста сбора подоходного налога до 115,1% или 155,2 млн.сом, а также сокращения имеющейся недоимки на 70,9 млн.сом.

В тоже время, потенциалом увеличения налоговых поступлений по подоходному налогу является внесение поправок в законодательство по обложению дивидендов, полученных физическим лицом-резидентом КР от участия в отечественных организациях, процентов по вкладам в банки.

-по налогу на прибыль средний темп роста в 2011-2012 годах составлял 148,4% за счет интенсивного наращивания переплаты. Темп роста сбора данного налога по госбюджету в 2014 году проектируется на уровне 114,2%. В связи с чем, предлагается за счет мер по улучшению администрирования или сокращения имеющейся недоимки увеличить прогноз на 94,4 млн.сом.

В тоже время, потенциалом увеличения налоговых поступлений по налогу на прибыль видится внесение поправок в законодательство по обложению дивидендов, полученных физическим лицом-резидентом КР от участия в отечественных организациях.

-по НДС темп роста сбора на 2014 год в Законопроекте установлен на уровне 112,5%. Предлагается темп роста сбора данного налога установить на уровне роста ВВП – 114,5%. Это даст увеличение доходов госбюджета на 179,6 млн. сомов.

В связи с чем, имеется резерв на 525,7 млн.сом за счет наращивания темпа роста до 114,5% или 179,6 млн. сом, а также сокращения имеющейся недоимки на 346,1 млн.сом.

-По акцизному налогу необходимо активизировать работу по заключению и выполнению ресурсных соглашений с производителями алкогольной продукции, при этом использовать механизм приостановки и отзыва лицензий как инструмент обеспечения выполнения ресурсных соглашений.

-По налогу с продаж имеется резерв за счет сокращения имеющейся недоимки на 161,4 млн.сом.

Бонусы и роялти

По результатам аудита 2012 г. было выявлено крайне слабое взаимодействие Госгеолагентства с Государственной налоговой службой Кыргызской Республики по осуществлению контроля за правильностью исчисления недропользователями платежей за пользование недрами и своевременностью перечисления в бюджет.

При сличении сведений, предоставленных ГНС при ПКР и Госгеолагентством за 2012 год в части начисленных и уплаченных сумм бонуса были установлены значительные расхождения на сумму 146,7 млн.сом, влияющие на доходную часть бюджета Кыргызской Республики.

Кроме того, в сведениях, предоставленных Госгеолагентством, указаны юридические фирмы, которые не оплатили бонусы. Так расчетные потери

бюджета от неуплаты бонуса по 27 фирмам составили 25,8 тыс. долларов США или 1,2 млн. сомов.

В ходе данного аудита ГНС при ПКР представила информацию о начисленных суммах роялти за 2012 год в сумме 268,0 млн. сомов. Согласно данным Госгеолагентства оплаченная сумма роялти составила 195,8 млн. сомов. Тем самым установлена разница между начисленными и уплаченными суммами роялти на 72,2 млн. сом, которые являются потерями государственного бюджета.

Отмечено консервативное прогнозирование доходной части государственного бюджета, сдерживающее повышение уровня собираемости налогов, которое не соответствует целям создания эффективной системы фискального регулирования и легализации теневой экономики, утвержденных в рамках мер налоговой и таможенной политикой в Стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы.

С учетом вышеизложенного, предлагается увеличить проектируемую сумму по доходам ГНС при ПКР на 2014 год на 884,0 млн. сом, в том числе от погашения недоимки – 329,2 млн. сом и улучшения налогового администрирования - 554,8 млн. сом.

Неналоговые доходы

Дивиденды, начисленные на государственный пакет акций: на 2014 год прогнозируются ниже фактических поступлений за 8 месяцев 2013 года на 105,7 млн. сом

Рекомендуется Правительству Кыргызской Республики по завершению обсуждения вопроса относительно статуса золоторудного месторождения Кумтор, определить сумму доходов для уплаты в бюджет.

Поступления прибыли государственных предприятий прогнозируются в сумме 533,2 млн. сом при фактических поступлениях за 8 месяцев 2013 года 1100,9 млн. сом или ниже на 567,7 млн. сом. К тому же, допущена задолженность по платежам по итогам деятельности за 2012 год - 356,4 млн. сом.

Одной из причин уменьшения прогноза является выпадение поступлений от ГП «Национальная компания «Кыргыз темир жолу», связанных с действием постановления Правительства Кыргызской Республики от 5 августа 2013 года № 447 по освобождению данного субъекта от уплаты 50% чистой прибыли в бюджет по итогам деятельности за 2013 год и их направлению на закупку тепловозов», согласно которого дано разрешение на закупку методом из одного источника. Как представляется, при эффективном менеджменте вопросы финансового обеспечения закупки необходимых тепловозов можно было бы решить другими методами, которые заблаговременно не ущемляли бы доходную часть государственного бюджета.

Отмечаем, что по состоянию на 20 сентября 2013 года ГП «Национальная компания «Кыргыз темир жолу» допущена задолженность по данным платежам на 334,1 млн.сом.

В связи с чем, предлагается Правительству Кыргызской Республики принять соответствующие меры по обеспечению поступлений данных средств в сумме 356,4 млн. сом.

В целом, рекомендуется улучшить управление государственным имуществом посредством усиления работы по анализу и мониторингу финансово-хозяйственной деятельности государственных предприятий, оптимизации административных и операционных расходов, в целях увеличения их прибыльности и поступления дивидендов, на госпакет акций.

3. Анализ расходной части проекта республиканского бюджета

3.1. Общая характеристика расходов

Соответствие Законопроекта приоритетам Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики и Бюджетной резолюции Жогорку Кенеша Кыргызской Республики

Проект Закона Кыргызской Республике «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы» должен быть разработан с учетом основных приоритетов и направлений, определенных Бюджетной резолюцией Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы, утвержденной Постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики №3313-V от 20 июня 2013 года.

В соответствии с Бюджетной резолюцией Жогорку Кенеша Кыргызской Республики на 2013 год и прогнозе на 2014-2015 годы (далее – Бюджетная резолюция) **стратегические приоритеты государственной бюджетной политики на среднесрочный период должны быть тесно связаны с приоритетами, определенными Национальной стратегией устойчивого развития КР.**

Основные приоритеты и направления Бюджетной резолюции служат ориентиром для формирования основных параметров республиканского бюджета КР на 2014-2016 годы.

Целью политики государственных расходов в 2014-2016 годы в соответствии с Бюджетной резолюцией должно быть сохранение социальной направленности государственных расходов, наряду с сокращением неэффективных и неприоритетных расходов.

Согласно Пояснительной записки к Законопроекту, целью политики государственных расходов в 2014-2016 годы в соответствии с Бюджетной резолюцией будет сохранение социальной направленности государственных расходов, наряду с сокращением неэффективных и неприоритетных расходов. Бюджетно-налоговая политика должна быть нацелена на сохранение устойчивости государственного бюджета. С целью наращивания инвестиционной составляющей государственных расходов рост потребительских расходов будет сдерживаться.

Вместе с тем, в представленном Законопроекте не представлены меры по сокращению неэффективных и неприоритетных расходов, соответствующей оптимизации государственных расходов.

Кроме того, следует отметить, что Правительством Кыргызской Республики не в полной мере разработаны меры по реализации мероприятий социальной направленности, предусмотренных в Бюджетной резолюции.

Также представленный Законопроект недостаточно отвечает продекларированной цели наращивания инвестиционной составляющей государственных расходов и сдерживания роста потребительских расходов. Инвестиционные расходы в структуре общих расходов государственного

бюджета увеличиваются с 20,3% 2013 года до 21,8% в 2014 году. При этом отмечается снижение их доли к ВВП с 7,3% до 6,8%.

Вместе с тем, в Приложении 2 к Законопроекту представлены неверные данные по инвестиционным расходам консолидированного бюджета 2013 года, что искажает динамику изменения удельного веса инвестиционных расходов в структуре общих расходов консолидированного бюджета Кыргызской Республики.

Основой расчетов в проекте бюджета должны выступать параметры Среднесрочного прогноза бюджета Кыргызской Республики, одобренного решением Координационного совета по макроэкономической и инвестиционной политике при Правительстве Кыргызской Республики №17-36 от 29 мая 2013 года.

Вместе с тем, представленный Законопроект отклоняется от показателей СПБ на 2014-2016 годы как по общим расходам, так и по показателям расходов по секторам. Особенно большое отклонение наблюдается по контрольным цифрам, установленным в СПБ и проектным ассигнованиям по министерствам и ведомствам в Законопроекте. Это объясняется принятием новых нормативных документов и удовлетворением дополнительных потребностей на этапе обсуждения разногласий.

Показатели расходной части бюджета

В представленном проекте Законопроекте расходы республиканского бюджета проектируются в сумме **110 842,5 млн. сом (27,2 % к ВВП)**, в том числе:

- Операционные расходы – **81 697,1 млн. сом;**
- Нефинансовые активы – **29 145,4 млн. сом.**

При этом, расходы республиканского бюджета будут осуществляться за счет бюджетных средств – **82 299,1 млн. сом**, специальных средств – **7196,2 млн. сом**, а также внешних кредитов и грантов на ПГИ – **21 347,2 млн. сом.**

Предельный размер дефицита бюджета установлен в **17 924,4 млн. сом**, или **4,4% к ВВП.**

Представленный Законопроект имеет следующие характеристики:

- Большая зависимость республиканского бюджета от внешних источников финансирования. (доходы ГТС и внешние гранты в общих доходах 53,9%);
- Социальная направленность республиканского бюджета (доля на социальную сферу от общих расходов составляет порядка 52,2 %);
- Низкий приоритет вопросов финансирования программ и проектов развития;
- Дотационный характер межбюджетных взаимоотношений, большая зависимость местных бюджетов от республиканского;
- Наличие дефицита республиканского бюджета (4,4% к ВВП).

Распределение совокупных расходов государственного бюджета Кыргызской Республики на 2014-2016 годы по основным разделам государственных расходов осуществлено в соответствии с приоритетами, определенными в Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы.

Формирование бюджетных обязательств осуществлено традиционно, исходя из имеющихся и ожидаемых поступлений ресурсов, политики сдерживания уровня дефицита бюджета на приемлемом уровне и соответствия целевым ориентирам налогово-бюджетной политики.

Соответственно, расходы республиканского бюджета на 2014 год проектируются с минимальным ростом в сравнении с утвержденными параметрами 2013 года на 4598,9 млн. сомов или **4,3%**, при реальном росте ВВП на 6,9 %.

В отношении к ВВП расходы республиканского бюджета проектируются со снижением с 30% в 2013 году до 27,6 % в 2014 года.

Расходы республиканского бюджета Кыргызской Республики в 2014 году по разделам функциональной классификации

(млн. сомов)

	2013 г. Утвержд	2014 г. Проект	Проект 2014 года к ВВП (в %)	Уд.вес в общих расходах %
Всего	106 243,6	110842,5	27,6	100
I. Государственные услуги общего назначения	23 550,2	11 328,3	2,8	10,2
II. Оборонный комплекс	3 734,9	4032,8	1,0	3,6
III. Общественный порядок и безопасность	7 676,2	7735,5	1,9	6,9
IV. Экономические вопросы	29 227,7	28075,8	7,0	25,3
V. Охрана окружающей среды	453,8	807,5	0,2	0,7
VI. Жилищные и коммунальные услуги	845,2	1020,4	0,3	0,9
VII. Здравоохранение	10 977,2	11 787,0	2,9	10,6
VIII. Организация отдыха и культурно-религиозная деятельность	2 028,4	2 094,7	0,5	1,9
IX. Образование	6 996,5	19 074,8	4,8	17,2
X. Социальная защита	20 753,4	24 885,6	6,2	22,5

Вместе с тем, отмечается, что в Пояснительной записке к Законопроекту в таблице расходов по функциональной классификации в графе утвержденных расходов на 2013 год приведены ошибочные данные (уточненные данные за 2012 год), тогда как утвержденные расходы 2013 года в сумме составляли **106 243,7 млн. сом** (см. Закон о республиканском бюджете на 2013 год и приложение № 4 к рассматриваемому Законопроекту).

Согласно, пояснительной записки к Законопроекту удельный вес расходов республиканского бюджета по разделу «государственные услуги общего назначения» в общих расходах снижается с 22,2 % в 2013 году до 10,3 % в 2014 году, за счет уменьшения суммы категориальных грантов и их перевода на раздел «Образование».

Рост доли расходов предусмотрен по разделу «**Образование**» с 6,6 % в 2013 году до 17,4 % в 2014 году, связанное, с тем, что финансирование категориальных грантов, компенсация на питание школьников, а также текущий ремонт школ будет осуществляться через Министерство образования и науки Кыргызской Республики согласно постановлению Правительства Кыргызской Республики от 30 мая 2013 года №302 «О переводе организаций образования, финансируемых из местных бюджетов айылных аймаков и городов, на финансирование из республиканского бюджета через территориальные подразделения Министерства образования и науки Кыргызской Республики».

Несмотря на то, что в 2014 году удельный вес расходов республиканского бюджета к ВВП предусматривается на 2,4 % меньше, чем в 2013 году, предусматриваемый рост расходов по функциональным разделам неоднозначен. Так, «потеряли в весе» в общих расходах бюджета разделы «**Общественный порядок и безопасность**» с 7,2 % до 6,9 %, «**Экономические вопросы**» с 27,5 % до 25,3 %. Значительный рост расходов составил по разделу «**Социальная защита**» с 19,5 % до 22,5 %, остальные разделы были спроектированы на уровне расходов 2013 года с минимальным ростом: «**Охрана окружающей среды**» с 0,4 % до 0,7 %, «**Здравоохранение**» с 10,3 % до 10,6 % и т.д.

При рассмотрении приоритетности по удельному весу каждого раздела расходов бюджета, наибольшую часть занимают **экономические вопросы (25,3 %)**, что составляет **28 075,8 млн. сомов**, с уменьшением к утвержденному бюджету 2013 года на 1151,9 млн. сомов. Далее по удельному весу находятся социальная защита (22,5 %), образование (17,2 %), государственные услуги общего назначения (10,2 %), здравоохранение (10,6%), их номинальный объем составит соответственно 24885,6 млн. сомов, 19074,8 млн. сомов, 11328,3 млн. сомов и 11787,0 млн. сомов.

Вместе с тем, отмечаем, что приведенные в таблице данные некорректны, т.е. не соответствуют данным, приведенным в приложении № 5 к проекту рассматриваемого Закона. Так, если в пояснительной записке приведено следующее:

- государственные службы общего назначения – 11328,3 млн. сомов, в то в приложении – 11433,3 млн. сомов, с разницей – **105,0 млн. сомов**;
- ЖКХ – 1020,4 млн. сомов, в приложении – 915,4 млн. сомов, отклонение – **105,1 млн. сомов**;
- образование – 19074,8 млн. сомов, приложение 19089,8 млн. сомов, или отклонение – **15,0 млн. сомов**;
- социальная защита – 24 885,6 млн. сомов, приложение – 24870,7 млн. сомов, отклонение – **14,9 млн. сомов**.

Анализ формирования расходов по статьям экономической классификации показал, что почти все они проектируются выше уровня утвержденных расходов на 2013 год, кроме расходов на выплаты процентов,

приобретение нефинансовых активов (задания и сооружения, машины и оборудование).

Самые значительные повышения расходов на 2014 год предусматриваются по таким статьям экономической классификации, как:

- оплата труда: с 19 755,2 млн. сом в 2013 году до 33 696,0 млн. сом в 2014 году с ростом на 13 940,8 млн. сом;
- приобретение прочих товаров: с 3 950,2 млн. сом до 4 106,3 млн. сом, на 156,1 млн. сом;
- расходы, представленные единой статьей в системе здравоохранения, с 7 854,9 млн. сом до 8 670,0 млн. сом, на 815,1 млн. сом;
- приобретение продуктов питания: с 1 676,5 млн. сом до 2 250,0 млн. сом, или на 573,5 млн. сом;
- субсидий: с 1 325,2 млн. сом до 1 500,2 млн. сом, или на 175,0 млн. сом;
- социальные пособия и выплаты: с 19 857,0 млн. сом до 22 070,6 млн. сом, или на 2 213,6 млн. сом.

По росту оплаты труда: в соответствии с отчетными данными за 2012 год фактические расходы по оплате труда составили 17539,8 млн. сом (в том числе отчисления в Соцфонд), согласно Закону «О республиканском бюджете на 2013 год и прогнозе на 2014-2015 годы» расходы на оплату труда были предусмотрены на сумму 19755,2 млн. сом, или с ростом на 2215,4 млн. сом, связанные с повышением заработной платы государственным служащим. В предлагаемом проекте Закона приложением № 1 на оплату труда предусмотрено 33696,0 млн. сом или **30,4 %** от общих расходов республиканского бюджета, или с ростом по сравнению с 2012 годов на **16156,2 млн. сом**, с 2013 годом на **13940,8 млн. сом**. В пояснительной записке, а также объяснениями ответственных работников Министерства финансов КР, увеличение заработной платы связано:

- во-первых, с исполнением постановления Правительства КР от 30 мая 2013 года №302 «О переводе организаций образования, финансируемых из местных бюджетов айыльных аймаков и городов, на финансирование из республиканского бюджета через территориальные подразделения Министерства образования и науки Кыргызской Республики», то есть финансирование среднего образования осуществляется через Министерство образования на сумму **10957,0 млн. сом**;

- во-вторых, в соответствии с расчетами по дополнительной потребности на повышение заработной платы сотрудников бюджетной сферы в соцпакете, предусматриваются **2279,81 млн. сом**;

- в- третьих, с ростом оплаты труда, связанное с принятием ряда нормативных актов о повышении оплаты труда в 2013 году – **229,8 млн. сом**.

Вместе с тем, рост фонда оплаты труда на сумму **474,2 млн. сом** не опирается на четкие нормативные основы и не имеет достаточных обоснований.

Анализом продекларированных повышений оплаты труда, установлено следующее: согласно потребности на повышение заработной платы сотрудников бюджетной сферы в соцпакете, предусматриваются **2279,81 млн. сомов**, в том числе государственным и муниципальным служащим, МОП и ТОП, с учетом надбавок за классный чин – 2036,6 млн. сомов, а также повышение оплаты труда работникам прокуратуры и судов – 243,21 млн. сомов. Причем, повышение оплаты труда работников прокуратуры и судов предусмотрены в **отсутствие нормативной базы и в нарушение условий постановления от 28 июня 2013 года № 383, которым установлен мораторий на точечные, несистемные изменения в оплате труда служащих.**

Вместе с тем, в соответствии с Приложением 4-1 по статье «Повышение социальных выплат» в 2014 году предусматривается на повышение заработной платы сотрудников бюджетной сферы **2 266,6 млн. сом** (из них 446,9 млн. сом на отчисления в Соцфонд) или Министерством финансов КР предлагается утвердить повышение заработной платы на 2014 года с уменьшением от потребности на **13,21 млн. сом.**

Рост расходов на оплату труда в 2014 году, по данным Министерства финансов КР, на **229,8 млн. сомов** сложились согласно следующим нормативным актам:

- Указу Президента КР от 13 августа 2013 года УП № 175 (увеличение должностных окладов работников Аппарата Президента КР с 1 августа 2013 года) – 23,9 млн. сомов;
- постановлениям Правительства КР от 02.06.12 г. № 367 и от 5.03.2013 г. № 105, в связи с передачей Департамента госветеринарии при МСХ КР, Республиканского центра ветеринарной диагностики Госинспекции ветеринарной и фитосанитарной инспекции, - 90,3 млн. сомов;
- постановлению Правительства КР от 05.03.2013 г. № 109, в связи с образованием Госагентства местного самоуправления и межэтнических отношений при ПКР, - 10,1 млн. сомов;
- постановлению Правительства КР от 05.03.2013 г. № 109, в связи с увеличением штатной численности на 34 ед. Госагентства антимонопольного регулирования при ПКР – 13,3 млн. сомов;
- постановлению Правительства КР от 05.03.2013 г. № 109, в связи с увеличением штатной численности на 7 ед. Министерства юстиции КР – 1,7 млн. сомов;
- разделу «правопорядок» увеличение оплаты труда осуществляется на 90,5 млн. сомов, в подтверждение приводятся постановления Правительства КР от 19.11.12 г. № 777/8 – 54,1 млн. сомов, от 26.04.13 г. № 80/2 – 17,8 млн. сомов, без уточнения условий, расчетов, штатных расписаний.

Расходы на нефинансовые активы в 2014 году предусмотрены на 665,0 млн. сом меньше, чем в 2013 году.

В разрезе ведомственной классификации значительные изменения предусматриваются по бюджетным назначениям нефинансовые активы следующим министерствам и ведомствам, с увеличением:

- Аппарату Президента КР, с 674,7 млн. сом до 829,3 млн. сом, или на 154,6 млн. сом;
- Верховному суду КР, с 414,5 млн. сом до 514,3 млн. сом, или на 99,8 млн. сом;
- Министерству экономики КР, с 293,3 млн. сом, до 416,4 млн. сом, или на 123,1 млн. сом;
- Министерству образования КРС с 4687,3 млн. сом, до 16254,6 млн. сом, или на 11567,3 млн. сом, связанное с финансированием среднего образования через Министерство образования и науки КР;
- Фонду обязательного медицинского страхования при ПКР, с 7588,0 млн. сом до 8503,1 млн. сом, или на 915,0 млн. сом;
- Министерству социального развития КР, с 6934,5 млн. сом до 7326,4 млн. сом, или на 391,9 млн. сом;
- Министерству сельского хозяйства и мелиорации КР, с 1888,6 млн. сом до 1975,1 млн. сом, или на 86,5 млн. сом;
- Министерству чрезвычайных ситуаций КР, с 1390,3 млн. сом до 1490,9 млн. сом, или на 100,6 млн. сом;
- Министерству транспорта и коммуникаций КР, с 6930,2 млн. сом до 9418,9 млн. сом, или на 2488,7 млн. сом, из них за счет бюджета развития – 2513,1 млн. сом;
- Государственному агентству архитектуры, строительства и ЖКР при ПКР, с 1296,4 млн. сом до 3429,5 млн. сом, или на 2133,1 млн. сом бюджета развития;
- Государственной инспекции ветеринарной и фитосанитарной безопасности при ПКР, с 76,9 млн. сом до 298,9 млн. сом, или на 222,0 млн. сом;
- Министерству труда, миграции и молодежи КР, с 1281,6 млн. сом до 1796,7 млн. сом, или на 515,1 млн. сом, из них за счет бюджета развития-423,1 млн. сом;
- ГП «Жилищно-коммунальному союзу», с 845,2 млн. сом, до 915,4 млн. сом, или на 70,2 млн. сом;
- Социальному фонду КР, с 12902,9 млн. сом до 14800,0 млн. сом, или на 1898,0 млн. сом.

Вместе с тем, вновь наблюдается несоответствие отдельных данных по расходным обязательствам республиканского бюджета, предлагаемых на утверждение. Так, приложением № 1 к проекту рассматриваемого Закона, предусмотрены коммунальные услуги на сумму 1809,9 млн. сом, приобретение прочих услуг – 4106,3 млн. сом, субсидии нефинансовым государственным предприятиям – 1095,2 млн. сом, текущие гранты другим

единицам сектора государственного управления – 1331,0 млн. сом, а в приложении № 4-1 предусмотрено расходы по статьям: коммунальные услуги - 1794,9 млн. сом, приобретение прочих услуг – 4 121,3 млн. сом, субсидии нефинансовым государственным предприятиям - 990,2 млн. сом и текущие гранты другим единицам сектора государственного управления - 1436,0 млн. сом.

Обеспечение прозрачности раскрытия информации

В приложениях к законопроекту по статье экономической классификации 2215 «Приобретение прочих товаров и услуг» предусмотрены расходы на 2014 год общей суммой. Между тем, содержание расходов по данным статьям не раскрывается.

По статьям экономической классификации 2215 «Приобретение прочих товаров и услуг» и 2821 «Текущие различные расходы» рекомендуется прилагать дополнительные приложения и разъяснительные материалы, на что запланированы данные расходы.

Кроме того, расходы по статье административной классификации «Расходы, представленные единой статьей в системе здравоохранения» на 2014 год предусмотрены в сумме 8670,0 млн. сомов. *По данной позиции рекомендуется в приложениях по программному формату и пояснительных материалах более подробно изложить на какие цели и задачи запланированы средства, а также привести расчеты расходов на мероприятия в разрезе экономической классификации.*

По государственным программам, мероприятиям и выплатам

По статье 26 Приложения 4-1 (по коду ведомственной классификации) «Министерство финансов КР (государственные программы, мероприятия и выплаты)» на 2014 год предусмотрено расходов на сумму 11 805,9 млн. сом, в том числе операционных расходов - 9 051,6 млн. сом и расходов по нефинансовым активам – 2 754,3 млн. сом.

По операционным расходам данного раздела не представлены достаточные обоснования и необходимые расчеты для планирования расходов по следующим статьям:

- «Исполнение решений суда» - 80,3 млн. сом;
- «Резервный фонд полномочных представителей ПКР в областях» - 30,0 млн. сом;
- «Резервный фонд акимов» - 30,0 млн. сом;
- «Мероприятия по ликвидации стихийных бедствий» - 100,0 млн. сом.

По расходам на нефинансовые активы данного раздела также не представлены достаточные обоснования и необходимые расчеты по следующим статьям:

- «Стимулирующие гранты» - 400,0 млн. сом;
- «Капитальные вложения» - 2000,0 млн. сом;

- «Повышение социальных выплат» статья 3113 «Другие основные фонды» – 100,0 млн. сом.

Программный бюджет

К проекту республиканского бюджета на 2014 год министерствами, ведомствами, бюджетными учреждениями, финансируемыми из республиканского бюджета, подготовлены и представлены в Министерство финансов Кыргызской Республики бюджетные заявки в программном формате.

Согласно Распоряжению Правительства КР от 13 марта 2013 года №83-р отдельными министерствами и ведомствами, входящими в число пилотных госорганов, представлены среднесрочные стратегии на 2014-2016 годы по соответствующим направлениям, с необходимыми расчетами и обоснованиями, на программной основе.

Контрольные цифры по данным госорганам, установленные Минфином в проекте республиканского бюджета на 2014 год, не соответствуют тем показателям, которые отражены в ССПБ на 2013-2015 годы, что объясняется планированием бюджетных показателей на предстоящий год исходя из планируемых доходов на предстоящий финансовый год.

Кроме того, при формировании республиканского бюджета Минфином не анализируются и не используются проекты бюджетов, составленные министерствами и ведомствами на программной основе.

В целом определены следующие общие проблемы:

1. Не ведется мониторинг исполнения программного бюджета, индикаторы результативности реализуемых программ также не используются при формировании бюджета. В настоящее время, составление бюджета на программной основе пока носит декларативный характер, так как наряду с программным форматом министерствами и ведомствами бюджетные заявки представлены по административной и экономической классификации. То есть проект бюджета на 2014 год основан на традиционном подходе к бюджетированию.

2. Основы программного бюджетирования законодательно не закреплены в бюджетном законодательстве.

3. Представление бюджета на программной основе без внедрения программной классификации бюджета не дает возможности для полноценного перехода на программное бюджетирование.

В связи с чем, финансирование бенефициаров бюджета в 2014 году будет продолжаться на основе, используемой в традиционном процессе бюджетирования, по экономической классификации расходов.

Что касается программных бюджетов отдельных министерств, то наблюдаются следующие проблемы:

- Нечеткие цели и приоритеты программ. В представленных программных бюджетах отдельными министерствами и ведомствами не на должном уровне сформулирована стратегическая цель сектора, к которому

относится министерство/ведомство, их соотношение с национальными и секторальными приоритетами.

При этом не прослеживается программная логика, эффективности и результативности программы, насколько обоснована и адекватна стратегия, с помощью которой должен быть достигнут результат программы, существует ли достаточная степень координации между ключевыми исполнителями программ, действительно ли целесообразна величина расходов в отношении к реализуемым программам и их эффективности.

Составителями бюджетов на программной основе не всегда делается акцент на значимости целей и задач программы, (в какой степени результаты от реализации программы важны для общества и соответствует ли она правительственным приоритетам).

Некоторые поставленные цели программ носят формальный характер, т. е. нечетки и неконкретны, неизмеримы, недостижимы и неориентированы на внешнего потребителя услуг сектора.

- Результативность и индикаторы эффективности не отражают программы. В программных бюджетах не описываются ожидаемые результаты, хотя они являются важным элементом в структуре программного бюджета.

По отдельным министерствам/ведомствам приводимые индикаторы результативности по программам и мерам по значению больше относятся к бюджетным мерам и не возможно их использовать в качестве критериев для оценки результатов и мониторинга реализации программ.

- Определение финансирования программы не достаточно проработаны. Наибольшая сложность в процессе построения программного бюджета проявляется в обосновании размеров финансирования программ.

В идеале определение стоимости расходов по бюджетным программам начинается с определения стоимости бюджетных мер в рамках каждой из программ.

В связи с ограниченностью финансовых ресурсов Министерством финансов контрольными цифрами устанавливаются предельные объемы финансирования, в рамках которых министерства и ведомства должны планировать свои бюджетные расходы.

Бюджетополучателями установленные предельные финансовые ресурсы механически распределяются между бюджетными мерами, независимо от их реальной стоимости и агрегируются в стоимость программы.

Таким образом, отмечаем, что процессу внедрения программного бюджетирования, как инструменту повышения эффективности государственных расходов, Правительством Кыргызской Республики не придается должного значения.

Основной целью бюджетирования на программной основе является реализация политики Правительства, при помощи которого цели

Правительства переводятся в программы и меры по их достижению в различных секторах.

Модель программного бюджетирования представляет собой процесс составления государственного бюджета, ориентированного на достижение результатов от финансирования целевых программ. Программное бюджетирование использует анализ «затраты-выгоды» для принятия решения о распределении финансирования и оценивает соответствие достигнутых результатов потраченным средствам.

Для обеспечения полноценного внедрения системы программного бюджетирования, ориентированного на результат, требуются следующие меры:

- Совершенствование нормативно-правовой базы и инструктивно-методологических материалов;
- Укрепление потенциала участников бюджетного процесса, обучение соответствующим навыкам и практике;
- Внедрение практики обсуждений и принятию решений по выделению бюджетных ассигнований на основе анализа целесообразности и эффективности расходов, а не на нормативном подходе к бюджетированию по содержанию существующих госорганов и предоставлению существующих государственных услуг;
- Обеспечение подотчетности расходных ведомств о достигнутых целях и результатах в процессе расходования государственных средств.

Счетная палата Кыргызской Республики считает особенно важным обеспечить ежегодное осуществление мониторинга исполнения индикаторов и формирование отчетности по исполнению бюджета на программной основе. При этом должна быть разработана система ежегодного анализа эффективности расходов по каждому направлению, в том числе анализа изменения показателей эффективности.

Правительству КР при принятии решений о выделении ассигнований государственным органам необходимо рассматривать отчеты о достижении целевых индикаторов, установленных в программных форматах бюджетов ведомств, а также эффективность использования бюджетных средств в предшествующих годах.

Необходимо внедрять практику планирования расходов на предстоящий финансовый период на основе результатов отчетов эффективности и результативности использования бюджетных средств министерствами и ведомствами, в первую очередь формирующих бюджет на программной основе.

Характеристика рисков и мер по их предотвращению

Важной информацией для принятия решений по бюджетной политике государства является анализ потенциальных рисков. В связи с этим, позитивным моментом в Законопроекте является включение в пояснительную записку к нему существующих рисков недопоступления

определенных доходных источников, что впоследствии может привести к рискам неисполнения бюджетных обязательств.

По расходным обязательствам в 2014-2016 годах обозначены риски, связанные с судебными разбирательствами в международных арбитражах по претензиям, предъявленным Правительству Кыргызской Республики в отношении АзияУниверсалБанка, Манас банка, БТА-банка, Отеля «Ак-Кеме», «Аврора-Грин», месторождений редкоземельных металлов Кутесай II и Калесай и др., а также риски по внутренним спорам: пайковые выплаты пенсионерам-военнослужащим, выплаты по медицинскому стажу.

Счетная палата отмечает, что указанные риски исполнения республиканского бюджета приводилось слово в слово в пояснительной записке при рассмотрении проекта республиканского бюджета на 2013 год, или можно констатировать, что Правительство КР не предприняло мер по урегулированию данных рисков, либо процесс формирования бюджета 2014 года является лишь формальностью и копирует меры, заложенные на 2013 год.

Также в пояснительной записке к Законопроекту в 2014-2016 годах прогнозируются риски по обеспечению бюджета ликвидностью:

- Неравномерное (поквартальное) поступление ресурсов в бюджет в течение года;
- Возможные значительные ежемесячные финансовые разрывы.
- Значительное увеличение нагрузки на бюджет в определенные периоды, связанное с ликвидацией последствий чрезвычайных ситуаций, сезонностью выполнения работ (осенне-зимний отопительный период, весенне-полевые работы и др.);
- Принятие в процессе исполнения бюджета дополнительных расходных обязательств, не подкреплённых источниками финансирования.

При этом, предлагается в целях минимизации рисков исполнения республиканского бюджета в 2014-2016 годах реализовать следующие мероприятия:

- Усиление финансовой (бюджетной) дисциплины. Ужесточение расходования министерствами и ведомствами предусмотренных в бюджете средств с их четкой приоритизацией.
- Минимизация рисков путем внедрения механизмов программного бюджетирования
- Обеспечение сбалансированности республиканского бюджета. Исполнение реалистичного бюджета, основанного на принципе «жить по средствам».
- Поэтапное снижение дотационности местных бюджетов.
- Переход от социально-ориентированного бюджета к бюджету развития.

Сдерживание и введение моратория на принятие новых расходных инициатив министерств и ведомств, не имеющих соответствующего подкрепления, а также введение запрета на увеличение расходных

обязательств министерств и ведомств путем осуществления передвижек бюджетных ассигнований. Данные меры были продекларированы при формировании республиканского бюджета 2013 года, т.е. предусмотренные мероприятия не достигли намеченных целей, или просто не исполнялись, если указанное опять является актуальным для Правительства КР.

3.2. Анализ расходов на социальную сферу

Целью политики государственных расходов в 2014-2016 годы в соответствии с Бюджетной резолюцией будет сохранение социальной направленности государственных расходов, наряду с сокращением неэффективных и неприоритетных расходов.

Проект республиканского бюджета на 2014 год, как и в прежние годы характеризуется социальной направленностью, доля расходов на социальную сферу от общих расходов составляет 52 %.

Основными факторами, влияющими на формирование объемов бюджетных ассигнований на обеспечение деятельности министерств и ведомств социального блока в 2014 – 2016 годах, являются:

- Повышение норм расходов на питание в отдельных учреждениях систем Министерства социального развития Кыргызской Республики и Министерства образования и науки Кыргызской Республики;
- Повышения размера Гарантированного минимального дохода (ГМД)
- Повышение заработной платы соцработникам Минсоцразвития, обслуживающим на дому лиц, с ограниченными возможностями;
- Повышение заработной платы государственных служащих с 1 октября 2013 года;
- Передача с 1 августа 2013 года финансирования расходов на обеспечение учебного и воспитательного процессов государственных организаций образования на основе стандарта бюджетного финансирования общеобразовательных организаций из местного бюджета в республиканский бюджет (за исключением города Бишкека).

На основании решений Комитета ЖК КР по социальной политике от 28.05.2013 года «О мерах, принимаемых Правительством Кыргызской Республики в сфере социальной защиты детей», от 25.06.2013 года «О результатах изучения деятельности учреждений, содержащих детей, по вопросу соблюдения прав детей при их усыновлении (удочерении) иностранными гражданами», в проекте республиканского бюджета на 2014 год предусмотрены 69,8 млн. сом на повышение норм расходов на питание в

домах-интернатах для престарелых, инвалидов, взрослых, детских психоневрологических домов-интернатов министерства социального развития и детских домах и школ – интернатах для детей – сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в специальных школ - интернатах для детей и подростков, имеющих недостатки в физическом и умственном развитии. Нормы расходов на питание в указанных учреждениях увеличены со 45, 55, 65 сом до 100, 110 сом в день, что больше соответственно на 222,2 %, 181,8%, 69,2 %.

Следует отметить, что ассигнования на указанное увеличение заложены в проекте бюджета на 2014 год при отсутствии нормативно-правового акта Правительства Кыргызской Республики, предусматривающего увеличение норм расходов на питание.

Здравоохранение

Несмотря на то, что расходы на здравоохранение составляют 10,7% от общегосударственных расходов, уровень расходов на здравоохранение республики остается одним из самых низких среди стран, входящих в Евро ВОЗ, включая страны СНГ.

Предусматриваемые в проекте республиканского бюджета на 2014 год средства на реализацию программы государственных гарантий по обеспечению медико-санитарной помощью граждан Кыргызской Республики остаются практически на уровне предыдущих лет и не обеспечивают покрытие Программы финансовыми ресурсами, что снижает возможность доведения показателя бюджетных ассигнований расходов здравоохранения до 6 процентов от объема ВВП, обозначенной в Бюджетной резолюции.

Расходы по разделу «Здравоохранение» на 2014 год предусмотрены в сумме 11787,0 млн. сом, с увеличением на 809,8 млн. сом относительно утвержденного бюджета 2013 года. В том числе бюджетные средства планируются на уровне 10168,6 млн. сом, специальные средства планируются в сумме 820,3 млн. сом, с увеличением на 108,2 млн. сом против утвержденного бюджета на 2013 год, средства ПГИ планируются в сумме 798,2 млн. сом с увеличением на 339,6 млн. сом. Расходы по разделу составят 2,9 % к ВВП или 10,6 % к общим расходам государственного бюджета.

Расходы министерства здравоохранения Кыргызской Республики

млн. сом.

Наименование статей расходов	2013 год утвержд.	2014 год проект	Откл.	2015 год прогноз	2016 год прогноз
Всего	3381,2	3215,4	-165,8	3196,0	2864,7
бюджетные средства	2411,5	1958,1	-453,4	2184,7	2206,1
специальные средства	511,1	512,6	+ 1,5	459,1	459,1
бюджет развития	458,6	798,2	+339,6	552,2	199,5

Уменьшение расходов по бюджетным средствам на 453,4 млн. сом в пояснительной записке к Законопроекту объясняется тем, что согласно постановлению Правительства Кыргызской Республики «О переводе организаций здравоохранения, предоставляющих специализированную помощь, на финансирование в системе Единого плательщика» от 27.03.2012 года №209, с 1.01.2014 года отдельные специализированные организации здравоохранения передаются Фонду ОМС. При этом, в 2014 году продолжается Программа «Ден-Соолук», рассчитанная на 2013-2018 гг., в связи с этим предусмотрены средства доноров виде гранта SWAp в 17,4 млн. долл. США, который распределены в инвестиционную часть и на реализацию Программы государственных гарантий по обеспечению граждан Кыргызской Республики медико-санитарной помощью с пропорцией 50/50.

Увеличение расходов по бюджету развития объясняется тем, что за счет доноров по дополнительному финансированию на здравоохранение планируются поступления грантов на программу «Контроль за туберкулезом», на создание «Национальной системы экстренной медицины», на «Программу по профилактике ВИЧ/СПИДом» и на Программу «Охрана материнства и детства» в сумме 339,6млн.сомов.

Необходимо отметить, что постановление Правительства Кыргызской Республики от 27.03.2012 года №209 «О переводе организаций здравоохранения, предоставляющих специализированную помощь, на финансирование в системе Единого плательщика» предусматривает перевод специализированных организаций здравоохранения из Минздрава в Фонд ОМС с 1.10.2012 года. Однако до настоящего времени постановление Правительства Кыргызской Республики было реализовано частично, перевод специализированных учреждений в систему Единого плательщика обеспечен только в части противотуберкулезных учреждений. Несмотря на то, что указанное постановление по оставшимся учреждениям в части подготовительных мероприятий со стороны Минздрава и Фонда ОМС осталось не исполненным, и без решения Правительства Кыргызской Республики о переносе сроков перевода учреждений здравоохранения из Минздрава в Фонд ОМС, на 2014 год предусмотрено увеличение бюджета Фонда ОМС за счет уменьшения бюджета Минздрава.

В Предварительном бюджетном заявлении Министерства финансов Кыргызской Республики в условиях ограниченности государственного финансирования здравоохранения намечены меры по разделению сфер ответственности государства, частного сектора и получателей услуг. В Законопроекте не содержатся меры по реализации данных намерений, в связи, с чем Счетная палата Кыргызской Республики рекомендует в плане мероприятий Правительства Кыргызской Республики по исполнению республиканского бюджета 2014 года раскрыть и обозначить конкретные мероприятия по данному вопросу.

Также в целях повышения эффективности бюджетных расходов Счетная палата Кыргызской Республики считает необходимым продолжить начатую в секторе работу по внедрению государственно-частного партнерства в здравоохранении и аутсорсинга для немедицинских и отдельных медицинских услуг.

Фонд обязательного медицинского страхования при Правительстве Кыргызской Республики

млн. сом.

Наименование статей расходов	2013 год утвержд.	2014 год проект	Откл.	2015 год прогноз	2016 год прогноз
Всего	7688,0	8556,6	+868,6	8776,8	9149,9
бюджетные средства	7302,2	8017,8	+715,6	8238,0	8611,1
специальные средства	385,8	485,3	+99,5	538,8	538,8

Рост расходов Фонда ОМС по бюджетным средствам в сумме 715,6 млн. сом связан с тем, что с 1.01.2014 года специализированные учреждения планируется передать из Минздрава в Фонд ОМС. Кроме того, в проекте республиканского бюджета на 2014 год планируется, что из поступающих средств в виде гранта SWAp 17,4 млн. долларов США (836,0 млн. сом), 50 процентов или 8,7 млн. долларов США (418,0 млн. сом) направляются на поддержку Программы государственных гарантий по обеспечению медико-санитарной помощью граждан республики (ПГГ) через Фонд ОМС.

Кроме того, увеличено поступление по специальным средствам на 99,5 млн. сом, против утвержденного бюджета 2013 г.

Следует отметить, во-первых, что ни в нормативно-правовых актах Правительства, Министерства здравоохранения и Фонда ОМС, ни в Соглашениях с донорами, не оговорено и не регламентировано соотношение распределения средств SWAp по реализующим агентствам (Минздрав, ФОМС).

Во-вторых, таким образом, ежегодно почти половина грантовых средств доноров направляются на поддержку бюджета Единого плательщика - Фонда ОМС, без каких-либо конкретных расчетов, в связи с чем определить эффективность реализуемых Фондом ОМС программ в рамках SWAp за счет грантовых средств доноров практически невозможно. В то же время, в самой ПГГ, ежегодно принимаемой Правительством предусмотрено предоставление более 45 категориям населения льгот в частичных и полных размерах от стоимости медицинских, профилактических и фармацевтических услуг.

Объем, виды и условия предоставления медико-санитарных услуг по Программе государственных гарантий на год определяются в рамках средств базового государственного медицинского страхования, предусмотренных в республиканском бюджете на предстоящий год. Следовательно, направление

значительных финансовых ресурсов на сокращение дефицита финансовой обеспеченности ПГГ за счет донорских средств, при значительном количестве предоставляемых Правительством льгот категориям населения, Счетная палата Кыргызской Республики полагает нецелесообразным и грантовые средства считает необходимым направлять на инвестиционные мероприятия, т.е. на развитие отрасли.

Покрытие текущих потребностей отрасли здравоохранения, по мнению Счетной палата Кыргызской Республики, должна быть осуществлена за счет государственных ресурсов, в том числе путем оптимизации собственных обязательств, для чего необходима конкретизация государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи на основе более тщательной ее разработки и обеспечение сбалансированности обязательств по Программе государственных гарантий, утверждаемой Правительством и имеющихся средств.

Тем более, в Предварительном бюджетном заявлении Министерства финансов Кыргызской Республики, где отражаются основные направления бюджетно-налоговой политики на 2014-2016 годы обозначено, что политику расходов государственного бюджета в среднесрочном периоде направленную на дальнейшее увеличение доли инвестиционной составляющей – капитальных расходов предлагается решать, как за счет внутренних капиталовложений, так и за счет внешних ПГИ. При этом, рост ресурсов государственного бюджета в 2014-2016 годах планируется направлять на бюджет развития.

Согласно ст. 3-4 Закона Кыргызской Республики «О медицинском страховании граждан в Кыргызской Республике»), составной частью Программы государственных гарантий обеспечения граждан Кыргызской Республики медико-санитарной помощью является Программа базового государственного медицинского страхования (БГМС). В соответствии со ст. 3-1 названного Закона, БГМС является государственной формой социальной защиты, направленной на обеспечение прав граждан Кыргызской Республики в области охраны здоровья за счет средств республиканского и местных бюджетов, на основе минимальных социальных стандартов, определяемых в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Несмотря на то, что БГМС как вид медицинского страхования из средств республиканского бюджета был введен Законом Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «О медицинском страховании граждан в Кыргызской Республике» от 17.02.2009 года №52, Правительством до сих пор не разработаны и приняты механизмы реализации данного Закона.

Кроме того, в соответствии с постановлением Правительства Кыргызской Республики от 1.07.2005 года №280 «О минимальных стандартах бюджетного финансирования здравоохранения Кыргызской Республики», минимальные стандарты бюджетного финансирования, рассчитываемые согласно Методики определения минимальных стандартов

бюджетного финансирования здравоохранения Кыргызской Республики, утвержденной вышеназванным постановлением являются основой определения общих объемов бюджета здравоохранения, которые в настоящее время также не рассчитываются и не применяются при определении общих объемов бюджета здравоохранения.

Таким образом, формирование бюджета Единого плательщика - Фонда ОМС осуществляется не в соответствии с действующими нормативными правовыми актами. В связи с чем, Счетная Палата Кыргызской Республики рекомендует Правительству Кыргызской Республики привести все действующие нормативно-правовые акты, регламентирующие формирование и исполнение бюджета Фонда ОМС в соответствие с действующим законодательством, с тем, чтобы обеспечить действенность нормативных - правовых актов, исключив существующие противоречия.

В целом формирование бюджета здравоохранения страны имеет фрагментарный характер. Так, в проекте республиканского бюджета расходы Министерства здравоохранения предусматривается отдельно от Фонда ОМС. При этом, часть бюджета Фонда ОМС утверждается Законом «О республиканском бюджете Кыргызской Республики», часть бюджета Законом «О бюджете Социального фонда Кыргызской Республики». Отсутствие консолидации формирования бюджета здравоохранения, следовательно, отчетности по исполнению, по мнению Счетной палаты Кыргызской Республики еще больше усугубляют имеющиеся проблемы по прозрачному и эффективному использованию ресурсов сектора.

Расходы по разделу **«Отдых, спорт, культура и религия»**, включающий в себя расходы на культуру, телевидение и радиовещание, издательства, физическую культуру и спорт, на 2014 год проектируются в сумме 2094,7 млн. сом, с увеличением на 66,3 млн.сом относительно утвержденного бюджета 2013 года, в том числе расходы за счет бюджетных средств составят 1924,1 млн. сом с увеличением на 58,0 млн. сом и за счет спецсредств 170,6 млн. сом с увеличением на 8,3 млн. сом. Расходы по разделу составят 0,5% к ВВП, или 1,9% к общим расходам республиканского бюджета.

Увеличение по бюджетным средствам связано с переходом на цифровое телевизионное вещание областных телерадиокомпаний Министерства культуры, информации и туризма Кыргызской Республики.

Увеличение по специальным средствам на 8,3 млн. сом связано с увеличением прогнозных показателей дополнительных плановых показателей по подведомственным учреждениям Министерства культуры, информации и туризма Кыргызской Республики, Республиканской научно-медицинской библиотеки Министерства здравоохранения Кыргызской Республики, Государственной комиссии по делам религий Кыргызской Республики.

Расходы по подразделу **Организация отдыха и занятия спортом** на 2014 год предусмотрены по бюджетным средствам в сумме 458,1 млн. сом, с

уменьшением на 99,1 млн.сом, или 82,2 % относительно утвержденного бюджета 2013 года.

млн. сом					
Наименование статей расходов	2013 год утвержд.	2014 год проект	Откл. 2014г.-2013г.	2015 год прогноз	2016 год прогноз
1	3	4	5	7	8
Организация отдыха и занятия спортом	557,2	458,1	-99,1	432,6	437,6
бюджетные средства	557,2	458,1	-99,1	432,6	437,6

Уменьшение расходов по бюджетным средствам в сумме 99,1 млн. сом связано с тем, что в 2013 году Государственному агентству физической культуры и спорта в разовом порядке было предусмотрено 100,0 млн. сом за счет кредита Российской Федерации на организацию спортивной школы в г. Ош, а также на капитальный ремонт подведомственных учреждений физической культуры и спорта.

В ходе проведения Счетной палатой Кыргызской Республики аудита исполнения республиканского бюджета за 2012 год, Министерством финансов Кыргызской Республики и Государственным агентством физической культуры и спорта при Правительстве Кыргызской Республики не предоставлены нормативные акты (типовые штаты) в соответствии, с которыми осуществляется формирование штатов, что подтверждает отсутствие контроля со стороны Минфина Кыргызской Республики за правильностью формирования штатов, следовательно, расходов по фонду заработной платы и социальным отчислениям. Аналогичная ситуация сохраняется и при формировании бюджета Госагентства на 2014 год.

Расходы по подразделу «Культуры» на 2014 год предусмотрены в сумме 728,9 млн.сом, или с увеличением на 21,9 млн. сом, или 103,1% от утвержденного бюджета 2013 года, в том числе расходы за счет бюджетных средств составят 670,9 млн. сом, с увеличением на 17,4 млн. сом, за счет спецсредств 58,0 млн. сом, с увеличением на 4,5 млн.сом.

млн. сом					
Наименование статей расходов	2013 год утвержд.	2014 год проект	Откл. (2014г.-2013г.)	2015 год прогноз	2016 год прогноз
Культура	707,0	728,9	21,9	736,1	765,5
бюджетные средства	653,5	670,9	17,4	678,1	707,5
специальные средства	53,5	58,0	4,5	58,0	58,0

Увеличение расходов по бюджетным средствам в сумме 17,4 млн. сом связано с тем, что в 2013 году на финансирование через раздел Культуры передана Республиканская научно-медицинская библиотека при Министерстве здравоохранения Кыргызской Республики (ранее Республиканский центр развития здравоохранения и информационных технологий).

Увеличение расходов по специальным средствам на 4,5 млн. сом связано с ростом прогнозных показателей подведомственных учреждений Министерства культуры, информации и туризма Кыргызской Республики, Республиканской научно-медицинской библиотеки Министерства здравоохранения Кыргызской Республики.

Расходы по подразделу «**Радио - телевизионное вещание и издательское дело**» на 2014 год предусмотрены в сумме 774,8 млн.сом, или с ростом против утвержденного бюджета 2013 года на 101,2 млн.сом, или 115,0%, в том числе расходы за счет бюджетных средств составят 669,5 млн.сом, с увеличением на 100,3 млн.сом, за счет спецсредств 105,3 млн.сом, с увеличением на 0,9 млн.сом.

млн. сом					
Наименование статей расходов	2013 год утвержд.	2014 год проект	Откл. (2014г.- 2013г.)	2015 год прогноз	2016 год прогноз
Телевидение, радиовещание и издательское дело	673,6	774,8	101,2	691,0	715,9
бюджетные средства	569,2	669,5	100,3	585,7	610,6
специальные средства	104,4	105,3	0,9	105,3	105,3

Увеличение расходов по бюджетным средствам в сумме 100,3 млн. сом связано с подготовкой к переходу на цифровое телевизионное вещание Областных телерадиокомпаний Министерства культуры, информации и туризма - 100,0 млн. сом, а также с увеличением количества редакций газет, финансируемых через Министерство культуры, информации и туризма Кыргызской Республики.

Увеличение по специальным средствам на 0,9 млн. сом связано с увеличением дополнительных плановых показателей по подведомственным учреждениям Министерства культуры, информации и туризма Кыргызской Республики.

Расходы по подразделу «**Религия и другие общественные услуги**» на 2014 год предусмотрены в сумме 9,3 млн. сом, или с увеличением на 0,2 млн. сом, или 102,2% от утвержденного бюджета 2013 года, в том числе расходы за счет бюджетных средств предусмотрены в сумме 9,1 млн. сом, или на уровне утвержденного бюджета 2013 года, за счет спецсредств с увеличением на 0,2 млн. сом.

млн. сом					
Наименование статей расходов	2013 год утвержд.	2014 год проект	Откл. (2014г.- 2013г.)	2015 год прогноз	2016 год прогноз
Религия и другие общественные услуги	9,1	9,3	0,2	9,6	10,0
бюджетные средства	9,1	9,1	0,0	9,4	9,8
специальные средства	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2

Увеличение расходов по специальным средствам на 0,2 млн. сом связано с увеличением прогнозных показателей по Государственной комиссии по делам религий Кыргызской Республики.

Расходы по подразделу «Отдых, культура, религия, не отнесенная к другим категориям» на 2014 год предусмотрены в сумме 102,8 млн. сом, или с увеличением на 14,8 млн. сом, или 116,8 % от утвержденного бюджета 2013 года, в том числе расходы за счет бюджетных средств предусмотрены в сумме 96,0 млн. сом, или с ростом против утвержденного бюджета 2013 года на 11,8 млн. сом, за счет спецсредств 6,8 млн. сом, или с увеличением на 3,0 млн. сом.

Наименование статей расходов	млн. сом				
	2013 год утвержд.	2014 год проект	Откл. (2014г.-2013г.)	2015 год прогноз	2016 год прогноз
Отдых, культура, религия, не отнесенная к другим категориям	88,0	102,8	14,8	96,2	97,6
бюджетные средства	84,2	96,0	11,8	89,4	90,8
специальные средства	3,8	6,8	3,0	6,8	6,8

Увеличение расходов по бюджетным средствам в сумме 11,8 млн. сом связано с увеличением штатной численности центрального аппарата Министерства культуры, информации и туризма Кыргызской Республики, в связи с передачей функции информационной политики.

Увеличение расходов по специальным средствам на 3,0 млн. сом связано с увеличением дополнительных плановых показателей центрального аппарата Министерства культуры, информации и туризма Кыргызской Республики и Департамента кинематографии.

В проекте бюджета центрального аппарата Минкультуры и туризма, предусмотрены поступления специальных средств, за счет отчислений подведомственными организациями и учреждениями от платных услуг в соответствии с нормативами, установленными приказом Министерства культуры и туризма Кыргызской Республики от 06.03.2013 года №41, в размере 3% от поступивших средств по платным услугам. Порядок отчислений регламентирован Положением о специальном счете Министерства культуры и информации Кыргызской Республики, утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики от 10 октября 2007 года №457.

Следует отметить, что данное Положение, в части образования специальных средств за счет отчислений от подведомственных организаций и учреждений противоречит Положению о методике формирования тарифов (цен) на платные услуги (работы), утвержденному самим же Правительством Кыргызской Республики от 27 октября 2008 года №596, где запрещено государственным органам и их подведомственным и территориальным подразделениям, учреждениям, субъектам, государственным и

муниципальным предприятиям производить отчисления на содержание вышестоящих органов и организаций, находящихся в оперативном управлении и на праве хозяйственного ведения, за счет стоимости платных услуг. Аналогичные факты имеют место и в других министерствах и ведомствах.

В ходе аудита исполнения республиканского бюджета 2012 года Счетной палатой Кыргызской Республики в 48 учреждениях Министерства культуры и туризма установлено завышение размеров должностных окладов 411 работникам на общую сумму 2975,8 тыс. сом, с учетом отчислений в Соцфонд.

Кроме этого, в центральном аппарате и в нескольких подведомственных учреждениях Минкультуры и туризма установлено завышение фонда заработной платы и социальных отчислений на общую сумму 46787,9 тыс. сом, которые были уменьшены в ходе аудита до 20200,0 тыс. сом. Из-за не соблюдения установленных нормативов предельной штатной численности в отдельных учреждениях Минкультуры и туризма установлено превышение численности на 17 ед., с расходами по фонду заработной платы и соцотчислениям на сумму 2329,8 тыс. сом.

Подобные нарушения и недостатки имеют место и в 2013 году, что свидетельствует о недостаточности работы Министерства финансов КР по анализу проектов смет расходов на предстоящий год.

Аудитом исполнения республиканского бюджета за 2012 год, проведенной Счетной палатой Кыргызской Республики установлено отсутствие нормативных актов (типовые штаты) в соответствии, с которыми осуществляется формирование штатов районных отделов культуры и районных редакций, что подтверждает также отсутствие контроля со стороны Минфина Кыргызской Республики за правильностью формирования штатов, следовательно, расходов по фонду заработной платы и социальным отчислениям.

При недостаточности средств в республиканском бюджете, в отрасли продолжает иметь факты нерационального использования финансовых ресурсов. Так, при Министерстве культуры и туризма Кыргызской Республики функционирует Национальный культурный центр со штатной численностью 60 единиц. При этом, функции и задачи Национального культурного центра аналогичны функциям и задачам Управления развития искусства министерства со штатной численностью 9 единиц и Управления развития культуры в регионах со штатной численностью 5 единиц, поскольку в структуре Национального культурного центра имеется Отдел по развитию народного творчества и культурно-досуговой деятельности со штатной численностью 14 единиц с годовым фондом оплаты труда 1715,5 тыс. сом с учетом отчислений на социальное страхование.

Кроме того, постановлением Правительства Кыргызской Республики от 10 февраля 2012 года N 87 «Об организационных мерах в связи с реформой органов исполнительной власти Кыргызской Республики»,

ликвидированы все управления капитального строительства (УКСы) при министерствах и ведомствах, государственных администрациях областей, с возложением функций "Единого заказчика" по строительству объектов, финансируемых за счет государственных средств, на Государственное агентство по строительству и региональному развитию при Правительстве Кыргызской Республики. Однако, в структуре Национального культурного центра продолжает функционировать Отдел технического обеспечения и капитального строительства штатной численностью 5 единиц с годовым фондом оплаты труда 526,9 тыс. сом с учетом отчислений на социальное страхование.

Счетная палата Кыргызской Республики считает необходимым провести в системе министерства культуры, туризма и информации работу по оптимизации структур и сети культурно-досуговых учреждений.

Расходы по разделу «Образование»

Согласно пояснительной записки к проекту республиканского бюджета с 1 августа 2013 года из местного бюджета (за исключением города Бишкека) на республиканский бюджет переданы вопросы финансирования расходов на обеспечение учебного и воспитательного процессов государственных организаций образования на основе стандарта бюджетного финансирования общеобразовательных организаций.

В связи с этим Министерству образования и науки увеличены расходы на образование в объеме **11 492,0** млн. сом, из них на финансирование образовательных организаций, ранее финансируемых из местного бюджета – 10 957 млн. сом, на организацию питания в 1-4 классах 435,0 млн. сом и текущий ремонт школ – подготовку к новому учебному году - 100,0 млн. сом.

Данные средства представляют собой те ассигнования, которые ранее предусматривались в виде категориальных грантов для образовательных организаций, состоящих на финансировании из местных бюджетов. Проверить правильность формирования средств, переданных из местных бюджетов на республиканский бюджет ассигнований для финансирования образовательных организаций, не представилось возможным по причине отсутствия расчетов.

Расходы по разделу “Образование” без учета текущих грантов, переданных из местных органов управления в проекте бюджета на 2014 год предусмотрены в сумме **7689,7** млн.сом, с увеличением против утвержденного плана текущего года (6871,7) на 818 млн.сом, в том числе расходы за счет бюджетных средств составят 4337,7 млн.сом, с увеличением на 17,1 млн.сом, за счет специальных средств 2501,6 млн.сом или с увеличением на 254,0 млн.сом, за счет средств ПГИ составят 850,4 млн.сом с увеличением на 546,9 млн.сом.

Расходы по другим распорядителям кредитов по разделу также увеличены, в основном на текущие расходы, связанные с осуществлением основной функциональной деятельности.

С учетом передачи финансирования организаций образования, ранее финансируемых из местного бюджета, на финансирование через Министерство образования и науки общие расходы по разделу “Образование” составят 19 181,7 млн. сом, из них бюджетные средства 15 829,7 млн. сом, специальные средства – 2 501,6 млн. сом и бюджет развития -850,4 млн. сом. В целом расходы по разделу “Образование” в 2014 г. составят 4,8% к ВВП и 17,2% к расходам республиканского бюджета.

Расходы республиканского бюджета по разделу «Образование» в соответствии с ведомственной классификацией в 2014 году будут осуществлять 15 главных распорядителей бюджетных средств. Наиболее крупные из них – Министерство образования и науки – 4 649,4 млн. сом, Министерство культуры, туризма и информации - 383,1 млн. сом, Министерство здравоохранения - 457,4 млн. сом, Агентство по профессионально-техническому образованию при Министерстве молодежи, труда и занятости – 1 560,3 млн. сом, Академия Государственного управления при Президенте Кыргызской Республики – 188,9 млн. сом, Национальная комиссия по государственному языку при Президенте Кыргызской Республики – 30,4 млн. сом, Авиационный колледж – 16,8 млн. сом, Дипломатическая Академия МИДа – 16,2 млн.сом, Управления делами Президента Кыргызской Республики – 23,3 млн.сом, Фонд образования - 19,0млн. сом, учебные центры Верховного Суда - 3,6 млн.сом, ГНС - 1,4 млн.сом, Министерство финансов - 4,7 млн.сом, Нацстатком - 1,2 млн.сом, Государственное агентство по физкультуре и спорту - 51,1 млн.сом.

Согласно Порядка формирования и исполнения расходов организаций образования Кыргызской Республики, утвержденного пунктом 2 постановления правительства Кыргызской Республики от 30 мая 2013 года №302 «О переводе организаций образования, финансируемых из местных бюджетов айылных аймаков и городов, на финансирование из республиканского бюджета через территориальные подразделения Министерства образования и науки Кыргызской Республики», формирование республиканского бюджета по разделу «Образование» в части расходов на общеобразовательные организации должно было осуществлено по Шкале стандартов бюджетного финансирования образовательных организаций Кыргызской Республики (без коммунальных расходов), определенных на основе Методики определения стандартов бюджетного финансирования образовательных организаций, утвержденной вышеуказанным постановлением.

Однако, бюджет общеобразовательных организаций сформирован без учета и применения вышеназванных методологических руководств, что полагает утверждать о продолжении неэффективной политики расходования финансовых ресурсов в образовании.

Отсутствует доступная информация по оценке эффекта от поэтапного перевода общеобразовательных организаций на нормативное финансирование, при этом результаты 1 этапа реформы, начавшейся еще в 2010 году, не находят отражение в бюджете на программной основе.

Расходы Министерства образования и науки Кыргызской Республики

Наименование статей расходов	2013 г. утв.	2014 г. проект	Отклонение, тыс.сом	млн. сомов	
				2015 год прогноз	2016 год прогноз
Всего по министерству	4216,1	4649,4	+433,3	5402,8	5450,8
Бюджетные средства	2447,8	2401,6	-46,2	2571,8	2686,9
Специальные средства	1556,1	1911,7	+355,6	1951,7	1951,7
Бюджет развития	212,2	336,1	+123,9	879,2	812,2

Расходы Министерства образования и науки в проекте бюджета на 2014 год предусмотрены в сумме 4649,4 млн.сомов, или с ростом против текущего года на 433,3 млн. сомов, в том числе расходы за счет бюджетных средств составят 2401,6 млн.сомов, с уменьшением на 46,2 млн.сомов, за счет специальных средств 1911,7 млн.сомов, с увеличением на 355,6 млн. сомов, за счет средств ПГИ составят 336,1 млн.сомов, с увеличением на 123,9 млн.сомов.

Несмотря в целом на рост бюджета, расходы Министерства образования и науки снизились в основном из-за сокращения расходов на приобретение оборудования.

Согласно статьи 20 Закона Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республики» при составлении республиканского и местных бюджетов принимаются только те расходы, которые вытекают из выполнения функций и задач государства и местного самоуправления. В этих целях проводится оценка необходимости расходов, проверка наличия проектов и обоснованных расчетов к сметам затрат.

Однако, в нарушение вышеуказанного Закона расходы Министерства образования и науки за 2014 год Министерством финансов Кыргызской Республики сформированы без обоснованных расчетов. Министерством финансов Кыргызской Республики не были предоставлены расчеты по формированию средств категориальных грантов, переведенных в 2014 году на Министерство МОН. По объяснениям Минфина КР, планирование расходов происходило от предусмотренных сумм предыдущего года, т.к. в настоящее время проводится комплектование класс-комплектов и составляются тарификационные списки.

В соответствии с постановлением Правительства Кыргызской Республики от 30. 05. 2013 года № 302 “О переводе организаций образования, финансируемых из местных бюджетов айылных аймаков и городов, на финансирование из республиканского бюджета через территориальные подразделения Министерства образования и науки

Кыргызской Республики» МОН через районные и городские отделы образования из средств республиканского бюджета финансирует расходы организаций образования, связанные с обеспечением учебного и воспитательного процесса.

Однако, по предоставленным данным Министерства финансов КР организациям образования переведенных из местных бюджетов айылных аймаков и городов, на финансирование из республиканского бюджета через территориальные подразделения Министерства образования и науки Кыргызской Республики в проекте Закона Кыргызской Республики « О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе 2015-2016 годы» предусмотрено всего 11 492 000,0 тыс. сомов, а по расчетным данным МОН Кыргызской Республики потребная сумма расходов составляет 13 054 995,6 тыс. сомов, что меньше на 1 562 995,6 тыс. сомов.

Вместе с тем, Минфин КР отмечает, что в расчетах Минобразования и науки КР не учтен 3-х летний переходный период постановления Правительства КР №302 от 30.05.2013 г. “О переводе организаций образования, финансируемых из местных бюджетов айылных аймаков и городов, на финансирование из республиканского бюджета через территориальные подразделения Министерства образования и науки Кыргызской Республики». Т.е. с учетом переходного периода потребность в средствах на Фонд оплаты труда составляет 11094,6 млн. сом, а в проекте бюджета заложено 10957 млн. сом, т.е. меньше на 137,6 млн. сом.

Расходы по **Агентству профессионально-технического образования (АПТО)** в проекте бюджета на 2014 год предусмотрены в сумме 1560,3 млн.сом, из них: расходы за счет бюджетных средств составят 952,0 млн.сом или на 50 млн. сом больше чем в 2013 году. Специальные средства запланированы в сумме 94,0 млн.сом.

Для выполнения условий Программы поддержки секторальной политики Евросоюза на 2013-2015 годы (11 сельских и городских профтехлицеев оснащены новым учебным оборудованием и мебелью и 6 отремонтированы, 3 из которых для студентов-инвалидов) в проекте бюджета АПТО предусмотрено 40,2 млн. сом на капитальный ремонт и 30,0 млн. сом на оснащение современным оборудованием.

В 2014 году в АПТО начинается Второй проект профессионального образования и развития навыков (АБР), сумма бюджета развития 514,3 млн. сом, в том числе внешних инвестиций 456,3 млн. сом, из них 258,3 млн. сом кредитные инвестиции, 198 млн. сом – грантовые.

Как установлено Счетной палатой Кыргызской Республики по результатам аудита исполнения республиканского бюджета в 2012 году, из-за отсутствия актуализированных нормативных документов, регламентирующих формирования штатов как по бюджетным, так и по специальным средствам в образовательных организациях, в том числе ВУЗах и ССПУЗах допускаются нарушения по оплате труда и штатной

дисциплине. Например, работникам ВУЗов и ССПУЗов производятся доплаты (надбавки) к заработной плате за счет специальных средств от 2,0 тыс. сом до 33,5 тыс. сом. В отдельных ВУЗах штатные единицы проректоров установлены в количестве от 2 штатных единиц до 12 штатных единиц.

В Кыргызской Академии образования и в Республиканской детской инженерно-технической академии «Алтын туйун» в нарушение постановления Правительства Кыргызской Республики от 19.01.2011 года №18 «О введении новых условий оплаты труда работников образовательных организаций» и от 31.05.2011 года №270 «Об утверждении Инструкции о порядке исчисления заработной платы работников образовательных организаций» применялись коэффициент 1,8 к должностным окладам работникам и где сумма за 2012 год составила соответственно 8758,6 тыс. сом и 2424,3 тыс. сом с учетом Соцфонда.

В 28 учреждениях Министерство образования и науки излишне профинансированы по фонду заработной платы на 1746,0 тыс. сом с учетом Соцфонда.

По институту горного дела и горных технологий им. У. Асаналиева по штатному расписанию числятся по 2 штатной единицы должностей административно-управленческих работников (по бюджету и по спецсредствам).

В Центре подготовки учебников при Кыргызско-Узбекском Университете, Чуйском РОО, Жайылском РОО в нарушение постановления Правительства Кыргызской Республики от 22.08.2011 года №473 «О предельной штатной численности министерств, административных ведомств и иных государственных органов Кыргызской Республики» штаты превышают установленную предельную численность на 7 ед., с фондом заработной платы, включая соцотчисления 516,9 тыс.сом.

Сметы расходов ВУЗов формируются в нарушение Закона Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» т.е. без соответствующих расчетов (при формировании не учитываются контингент учащихся, обучающихся на бюджетной и контрактной основе).

Данные факты говорят об отсутствии контроля со стороны Минфина правильности формирования штатов и фонда заработной платы.

По результатам аудита Счетной палаты Кыргызской Республики в 2012 году ВУЗы излишне профинансированы по расчетным данным на 189512,0 тыс.сом. Данное обстоятельство сложилось в связи с тем, что не были разработаны механизмы финансирования или стандарты (норматив) финансирования ВУЗов.

Исходя из вышеизложенных фактов, Счетная палата Кыргызской Республики рекомендует Министерству финансов, совместно с Министерством образования и науки разработать и определить расходы на одного обучающегося на бюджетной основе по специальностям и

производить финансирования согласно составленным расчетам.

Сумма бюджета Министерством образования и науки в программном формате на 2014 год не соответствует сумме, предусмотренной в проекте республиканского бюджета. По проекту бюджета на 2014 год предусмотрено 4615,6 млн.сом или на 675,5 млн.сом меньше, чем в бюджете, сформированном на программной основе.

Как и в целом по бюджету, так и по Минобразованию и науке в частности, формирование бюджета на программной основе имеет формальный характер, что не позволяет повысить эффективность государственных расходов.

Расходы по разделу «Социальная защита»

В области социальной политики основной задачей на среднесрочный период остается задача повышения уровня жизни населения, для выполнения которой реализуется Стратегия развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2012-2014 годы.

Данный раздел включает расходы на социальное страхование, социальную защиту населения, вопросы труда, миграции, молодежи и другие.

Расходы по разделу на 2014 год предусмотрены в сумме 24 870,6 млн. сом, с увеличением на 4 142,2 млн.сом относительно уточненного бюджета 2013 года, в том числе расходы:

- за счет бюджетных средств составят 24 862,7 млн. сом, с увеличением на 4233,8 млн. сом;

- за счет спецсредств 7,9 млн. сом, с уменьшением на 0,4 млн. сом;

Расходы по разделу составят 6,2% к ВВП и 22,4% к общим расходам республиканского бюджета.

Министерство социального развития Кыргызской Республики

Расходы на Министерство социального развития Кыргызской Республики включают государственные пособия, компенсационные выплаты и льготы, социальное обеспечение трудящихся, содержание стационарных учреждений социального обслуживания населения системы социальной защиты населения и др. Минсоцразвития КР на 2014 год проектируются денежные средства в сумме 7326,4 млн. сом, с увеличением на 422,6 млн. сом или на 106,0 % относительно утвержденного бюджета 2013 года, в т.ч.:

- за счет бюджетных средств составят 7318,5 млн. сом, с увеличением на 423,0 млн. сом;

- за счет специальных средств 7,9 млн. сом, с уменьшением на 0,4 млн. сом по отношению к утвержденному бюджету 2013 года;

- за счет бюджета развития расходы не предусмотрены.

Министерство социального развития Кыргызской Республики

млн. сом

Наименование статей расходов	2013 год утверждено	2014 г. проект	Откл. (2014-2013)	2015 год прогноз	2016 год прогноз
Всего	6 903,8	7326,4	+422,6	7 279,8	7 591,5
бюджетные средства	6 895,5	7318,5	+423,0	7 270,2	7 581,8
специальные средства	8,3	7,9	- 0,4	9,5	9,7

Расходы увеличены по следующим причинам: инфляционные процессы, соответствующее увеличение стоимости прожиточного минимума обуславливает увеличение числа претендентов на получение государственных пособий по малообеспеченности с каждым годом, а также наблюдается рост числа получателей ежемесячных социальных пособий (инвалиды, подопечные интернатных учреждений).

Повышение размера гарантированного минимального дохода в соответствии с постановлением Правительства Кыргызской Республики «О стратегии развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2012-2014 годы» от 13.12.2011 г. №755» является обязательным пунктом названной Стратегии и, как минимум, требует ежегодного 10-%-го повышения, а также одним из условий Финансового Соглашения, заключенного между Правительством Кыргызской Республики и ЕС для получения грантовых средств.

На выплату ежемесячных пособий малообеспеченным семьям, имеющим детей, в 2014 году предусмотрены средства в сумме 2 844,8 тыс. сом, что покрывает потребность, согласно предварительных расчетов Минсоцразвития КР.

В проекте республиканского бюджета на 2014 год заложены средства на повышение заработной платы соцработников, обслуживающих на дому лиц с ограниченными возможностями здоровья и пожилых граждан в сумме 60,0 млн. сом, включая отчисления в Соцфонд. Однако, нормативных правовых актов, либо решений Правительства на сей счет не имеются.

В соответствии с пунктом 8 раздела II Генерального соглашения между Правительством Кыргызской Республики и Федерацией профсоюзов Кыргызстана и республиканскими объединениями работодателей на 2013-2015 годы, одобренного распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 25.09.2012 года №464-р, Правительство Кыргызской Республики взяло на себя обязательство повысить размер пособия по беременности и родам с одиннадцатого рабочего дня с 10 до 20 расчетных показателей.

Данное обязательство Правительство Кыргызской Республики не смогло выполнить в 2013 году и в республиканском бюджете на 2014 год также средства на повышение не предусматриваются из-за отсутствия возможностей бюджета, что подтверждает о формальном подходе Правительства к Соглашению с профсоюзами и работодателями.

Одним из бюджетных мер, направленных на повышение эффективности использования государственных средств, выделяемых для решения социально-экономических проблем, и улучшения качества предоставляемых социальных услуг населению является государственный социальный заказ, реализация которого согласно Закону Кыргызской Республики «О государственном социальном заказе» должна осуществляться в области образования, здравоохранения, развитии культуры, искусства, физической культуры и спорта, охраны окружающей среды и т.д.

Однако, данный Закон министерствами и ведомствами (за исключением Минсоцразвития), ведающими вопросами в вышеперечисленных сферах, практически не реализуется, в силу того, что Правительством КР до настоящего времени не разработаны и не приняты соответствующие нормативные правовые акты для его реализации, согласно ст. 19 настоящего Закона.

В целях покрытия имеющегося дефицита в 2013 году в процессе исполнения республиканского бюджета Правительством Кыргызской Республики было принято решение о сокращении бюджета бюджетных учреждений и госорганов, в том числе по министерствам и ведомствам социальной сферы. Вместе с тем, как показывают результаты аудитов Счетной палаты Кыргызской Республики, значительные объемы бюджетных средств используются с нарушением установленного порядка. К примеру, только за 2012 год в учреждениях Минсоцразвития излишне предусмотрено и профинансировано 2472,3 тыс. сом.

В то же время, при установленных Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 15 января 2008 года N 7 «О денежных нормах питания в учреждениях социальной сферы» денежных нормах питания (в день) в домах интернатах общего типа для престарелых инвалидов - 55 сом, в психоневрологических домах-интернатах для взрослых - 55 сом и в психоневрологических домах-интернатах для детей - 65 сом, средние размеры фактического финансирования на одного человека в день в указанных учреждениях составили от 39 до 54 сом.

В этой связи Счетная палата Кыргызской Республики обращает внимание Минфина на качество планирования ассигнований по сметам расходов бюджетополучателей.

Министерство труда, миграции и молодежи Кыргызской Республики

Расходы по Министерству труда, миграции и молодежи Кыргызской Республики включают пособия по социальной помощи населению (пособия по безработице, профессиональное обучение, оплачиваемые общественные работы), расходы на мероприятия по реализации молодежной политики и другие.

На 2014 год расходы по Министерству труда, миграции и молодежи Кыргызской Республики без учета Агентства профессионально-технического образования (АПТО) предусматриваются в объеме 243,9 млн.сом, из них:

- за счет бюджетных средств 236,4 млн. сом, или с ростом на 17,3 % относительно утвержденного бюджета 2013 года;
- за счет специальных средств – 7,5 млн. сом.

Министерство труда, миграции и молодежи Кыргызской Республики (без учета АПТО).

В 2014 году увеличение по бюджетным средствам в сумме 15,0 млн.сом относительно утвержденного бюджета 2013 года обусловлено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 05.03.2013 года № 109 “О функциональных и структурных изменениях в системе государственных органов исполнительной власти Кыргызской Республики” передачей в ведение Министерства труда, миграции и молодежи Кыргызской Республики Департамента внешней миграции и реорганизации его в министерство с расходами в сумме 14,1 млн.сом.

В структуре Министерства молодежи, труда и занятости имеются областные управления, которые занимаются только сбором информации и статических отчетов для передачи в центральный аппарат Министерства молодежи, труда и занятости. При этом, финансирование районных отделов министерства проводится в централизованном виде через центральный аппарат Министерства молодежи, труда и занятости и финансовые отчеты районных отделов сдаются в центральный аппарат Министерства молодежи, труда и занятости. Счетная палата считает нецелесообразным содержать промежуточные структуры в виде областных управлений Министерства, от сокращения которых бюджет республики мог бы сэкономить по расчетным данным 18,0 млн. сом ежегодно.

Социальный фонд

Согласно законам Кыргызской Республики «О государственном пенсионном социальном страховании», «О пенсионном обеспечении военнослужащих» и другим нормативно-правовыми актам, источником финансирования базовой части пенсий, льготных (досрочных) пенсий, пенсий военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, службы национальной безопасности, финансовой полиции, службы исполнения наказаний, противопожарной, и таможенной служб, службы по контролю наркотиков, а также ежемесячных компенсационных выплат в связи с повышением тарифов на электроэнергию, надбавок к пенсиям инвалидам войны и приравненным к ним лицам, надбавок за особые заслуги и компенсаций по трудовому увечью являются средства республиканского бюджета. Эти средства входят в состав бюджета Социального фонда как обязательные трансферты из республиканского бюджета.

Для финансирования указанных обязательств государства в 2014 году в республиканском бюджете планируется 14 800, млн. сом, или на 1 897,7 млн. сом больше по сравнению с утвержденным бюджетом 2013 года. В 2015-2016

годы планируются трансферты в Соцфонд в сумме 17 444,7 млн. сом и 19 683,3 млн. сом.

В соответствии с пунктом 8 раздела II Генерального соглашения между Правительством Кыргызской Республики и Федерацией профсоюзов Кыргызстана и республиканскими объединениями работодателей на 2013-2015 годы, одобренного распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 25 сентября 2012 года №464-р, Правительство Кыргызской Республики взяло на себя обязательство ежегодно повышать размер пенсий и поддерживать размер базовой части пенсии на уровне 12 процентов от средней заработной платы по республике, сложившейся за предыдущий год. По данным Нацстаткома Кыргызской Республики средняя заработная плата за 2012 год составила 10803,0 сома, при этом размер базовой части пенсии Законом Кыргызской Республики от 27 сентября 2011 года «Об установлении размера базовой части пенсии с 1 октября 2011 года» установлен в сумме 1500 сомов, что соответствует принятым обязательствам Правительства Кыргызской Республики.

Трансферты в Социальный фонд

МЛН.СОМ

Наименование источников	2013 год утвержд.	2014 год проект	Откл. (4-3)	2015 год прогноз	2016 год прогноз
Всего	12 902,3	14 800,0	1 897,7	17 444,7	19 683,3
бюджетные средства	12 902,3	14 800,0	1 897,7	17 444,7	19 683,3

Основные причины роста ассигнований из бюджета по трансфертам в Социальный фонд на 2014 год от утвержденного бюджета 2013 года по бюджетным средствам являются средства по финансированию базовой части пенсии в сумме 642,3 млн. сом.

Указом Президента Кыргызской Республики «О базовой части пенсии» от 26 мая 2009 года № 252 Правительству Кыргызской Республики поручено перевести финансирование базовой части пенсий на республиканский бюджет и обеспечить выделение денежных средств Социальному фонду Кыргызской Республики с 1 января 2014 года в размере 100 процентов от годовой потребности средств, направляемых на выплату базовой части пенсии.

Проектом республиканского бюджета на 2014 год на эти цели предусматриваются 7 844,3 млн. сом при потребной сумме 8 853,1 млн. сом или в размере 88,7 процента. Тем самым, вышеназванный Указ реализован частично.

3.3. Планирование фонда оплаты труда

Неточность расчетов министерств и ведомств, следовательно, недостаточность контроля со стороны Минфина за правильностью расчетов, приводят к образованию необоснованной экономии в процессе исполнения бюджета, за счет которой, выплачиваются дополнительные выплаты, не предусмотренные условиями оплаты труда. Так, постановлением Правительства Кыргызской Республики от 18 декабря 2012 года №836 «О стимулировании труда работников государственных органов и органов местного самоуправления» разрешено неиспользованные средства фонда оплаты труда по итогам 2012 года на выплаты государственным и муниципальным служащим и работникам, занятым обслуживанием государственных органов и органов местного самоуправления, в качестве поощрения, стимулирования и вознаграждения за качество и результаты труда, проявление творческой и профессиональной инициативы в размере не более двух среднемесячных заработных плат работников.

Вместе с тем, в постановлении Правительства Кыргызской Республики от 29.07.2011 г. №436, №383 от 28.06.2013 г. «Об условиях оплаты труда государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики», дополнительные выплаты государственным и муниципальным служащим, кроме установленных настоящим постановлением, не предусмотрены.

Причиной экономии по фонду оплаты труда является также то, что расчеты по фонду оплаты труда министерствами и ведомствами составляются по максимальному уровню надбавок, доплат, без учета движения кадров, вакансий, и т.д., которые в конечном итоге образуют существенную сумму экономии средств.

Несмотря на принятые постановлением Правительства Кыргызской Республики от 28 июля 2013 года №384 новые условия оплаты труда государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики, в целом вопросы заработной платы в госсекторе продолжают оставаться противоречивыми. Наличие специальных средств в отдельных госорганах продолжает давать возможность устанавливать работникам различные выплаты, доплаты к должностным окладам, что в конечном итоге приводит к нарушению принципов единообразия в оплате труда государственных служащих.

Практика аудитов Счетной палаты показала отсутствие четкого объективного планирования расходов по заработной плате министерств и ведомств. Сметы расходов по заработной плате формируются с определенными резервами. В частности надбавки, устанавливаемые к должностным окладам, планируются с определенным завышением, к примеру, по надбавке за выслугу лет планирование осуществляется в максимальных размерах до 30-40 %, не учитывая фактические размеры надбавок каждого сотрудника. По надбавкам за сложность, качество, результаты в труде, за особые условия труда планируется практически по 50 % от должностного оклада, фактически надбавка дифференцируется в

зависимости от результатов труда работников от 5 до 50 %. Надбавка за ненормированный рабочий день, как норма, также закладывается в сметах расходов по 50 % (данная надбавка установлена для работников Жогорку Кенеша КР, аппаратов Администрации Президента КР и Правительства КР, Управления делами Президента КР, Министерства финансов и Министерства экономики).

Как и любой другой разрешенный законодательством режим рабочего времени, ненормированный рабочий день должен устанавливаться правилами внутреннего трудового распорядка, коллективным договором, иным локальным нормативным актом (Трудовой кодекс, ст. 101, 106).

Согласно трудовому законодательству «ненормированный рабочий день» - это особый режим работы, в соответствии с которым отдельные работники могут по распоряжению работодателя в необходимых случаях привлекаться к выполнению своих трудовых функций за пределами нормальной продолжительности рабочего времени. Перечень должностей работников с ненормированным рабочим днем устанавливается коллективным договором, соглашением или правилами внутреннего трудового распорядка организации.

Однако Коллективными договорами указанных государственных органов не предусматриваются ни перечень должностей, ни оплата труда за ненормированный рабочий день.

Отмечаем, что в Законе «О государственной службе» отсутствуют нормы, предусматривающие установление для государственных служащих госорганов режима работы - «ненормированный рабочий день» и соответственно оплату.

Согласно Трудовому кодексу, работа за пределами нормальной продолжительности рабочего времени по инициативе работодателя, считается как сверхурочная работа и привлечение к сверхурочным работам производится по предложению, распоряжению или с ведома работодателя и только с письменного согласия работника, соответственно сверхурочная работа оплачивается за первые 2 часа работы не менее чем в полуторном размере, за последующие часы – не менее чем в двойном размере или по желанию работника компенсироваться предоставлением дополнительного времени отдыха, соразмерно времени, отработанного сверхурочно.

Следовательно, оплата за ненормированный рабочий день работникам должна осуществляться согласно размеров, определяемых коллективным договором, как оплата за сверхурочную работу на основе точного учета сверхурочных работ, выполненных каждым работником.

Согласно действующего законодательства надбавка за секретный характер труда выплачивается по решению руководителя органа государственной власти, предприятия, учреждения или организации работникам, имеющим оформленный в установленном порядке допуск к сведениям соответствующей степени секретности и постоянно работающим с

указанными сведениями в силу их должностных (функциональных) обязанностей, в пределах средств, предусмотренных фондом оплаты труда.

Размер ежемесячной надбавки к должностному окладу за секретный характер работы и секретное делопроизводство составляет до 25 процентов.

Перечень должностей, работа на которых дает право выплачивать надбавку, и конкретный размер надбавки определяет руководитель министерства, ведомства, организации.

Результаты аудитов по итогам 2012 года в отдельных государственных органах показали, что в связи с тем, что перечень должностей, работа на которых дает право выплачивать надбавку, и конкретный размер надбавки определяет руководитель министерства, ведомства, организации. Приведенный ниже анализ установления и выплаты надбавки за секретный характер труда в государственных органах показал, что чаще всего руководителями надбавка устанавливается должностям, *не работающим* со сведениями соответствующей степени секретности *или не на период постоянной работы* в силу их должностных (функциональных) обязанностей.

Отсутствие типовых перечней должностей, работающих с секретными сведениями, дает возможность руководителям субъективно принимать решение при определении перечня должностей и установлении размеров надбавки до предельного размера в 25 %. Данная надбавка не дает работникам стимула для сохранения секретной информации, а лишь является одним из мер для повышения размера заработной платы.

Проведенный анализ формирования смет расходов по заработной плате государственных органов в 2012 году показал, что причиной образования экономии по фонду оплаты труда является то, что расчеты по фонду оплаты труда министерствами и ведомствами составляются по максимальному уровню надбавок, доплат, без учета движения кадров, вакансий, и т.д., которые в конечном итоге образуют существенную сумму экономии средств.

Экономия по фонду заработной платы, как правило, должна определяться не раньше чем по итогам 9-ти месяцев и, следовательно, дополнительные выплаты за счет экономии по фонду заработной платы необходимо было осуществлять в конце финансового года.

Однако результаты аудита системы оплаты труда за 2012 год показали, что за счет экономии уже в начале и в течение года из фонда заработной платы министерствами и ведомствами направляются на выплату премий и материальной помощи на празднование Дня защитника Отечества и Международного женского дня, Нооруз, майских праздников, Орозо и Курман Айт, Дня Независимости Кыргызской Республики, Нового года, профессиональных праздников (Дня финансово-экономических работников, государственных служащих, автомобилистов и пр.), на осенне-зимние заготовки сельхозпродукции, за высокие показатели в работе, проявленную инициативу и т.д.

Законодательством, определяющим условия оплаты труда

государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики, не предусматриваются дополнительные выплаты государственным и муниципальным служащим, кроме законодательства, определяющего условия оплаты труда государственных служащих Аппаратов Президента КР и Правительства КР, Управления делами Президента Кыргызской Республики и Департамента по обслуживанию Дома Правительства Кыргызской Республики, которым предоставлено право Руководителям Аппаратов Президента Кыргызской Республики и Правительства КР, Управляющему делами Президента Кыргызской Республики в случае экономии средств по итогам года, направлять сэкономленные средства на премирование работников указанных государственных органов.

Так, только по результатам аудитов за 2012 год в 10 субъектах, за счет экономии по ФОТ выплачены, не предусмотренные условиями оплаты труда государственных служащих, выплаты на 21,3 млн.сом.

Образование столь значительных сумм экономии по фонду оплаты труда свидетельствует об отсутствии четкого объективного планирования расходов по заработной плате министерств и ведомств.

При значительном объеме дефицита бюджетных средств и при необходимости ежегодного сокращения расходов республиканского и местного бюджетов, постановлением Правительства КР от 18.12.2012 года № 836 в целях стимулирования качественного и добросовестного выполнения служебных обязанностей государственными и муниципальными служащими и работниками, занятыми обслуживанием государственных органов и органов местного самоуправления, предоставлено право руководителям государственных органов и органов местного самоуправления *направлять неиспользованные средства фонда оплаты труда по итогам 2012 года на выплаты* государственным и муниципальным служащим и работникам, занятым обслуживанием государственных органов и органов местного самоуправления, в качестве поощрения, стимулирования и вознаграждения за качество и результаты труда, проявления творческой инициативы.

Необходимо отметить, что на 2014 год расходы для реализации постановления Правительства Кыргызской Республики от 28 июня 2013 года №384 «Об условиях оплаты труда государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики» по разделу «Социальная сфера» предусмотрены в разделе республиканского бюджета «Повышение социальных выплат», в то время когда данные расходы должны быть заложены в проектах бюджетов госорганов.

Вызывают неоднозначные вопросы условия оплаты труда работников Фондов, являющихся исполнительными органами в ведении Правительства Кыргызской Республики и финансирующихся за счет различных, в том числе внебюджетных источников.

В Законе Кыргызской Республики от 11 августа 2004 года «114 «О государственной службе», «Государственный служащий» определен, как гражданин Кыргызской Республики, занимающий государственную должность в государственном органе и осуществляющий на постоянной основе за денежное вознаграждение за счет государственного бюджета профессиональную деятельность по реализации поставленных по должности полномочий и несет ответственность за их исполнение.

Согласно Закону Кыргызской Республики от 15 июня 2011 года №45 «О предельной штатной численности и об условиях оплаты труда государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики», условия оплаты труда государственных, муниципальных служащих и других категорий работников бюджетной сферы определяются Правительством Кыргызской Республики.

Вместе с тем, работники отдельных госорганов, являющихся исполнительными структурами при Правительстве Кыргызской Республики, не являются государственными служащими, прежде всего из-за того, что данные госорганы не финансируются из государственного бюджета. Хотя, руководители или должностные лица данных структур являются государственными служащими и их условия оплаты труда определяются Правительством Кыргызской Республики на общих основаниях.

Так, в приложении 1 постановления Правительства Кыргызской Республики от 29 июля 2011 года №436, должностные оклады руководства Социального фонда Кыргызской Республики - Председателя, заместителей председателя установлены на уровне должностных лиц органов исполнительной власти и госорганов, находящихся в ведении Правительства Кыргызской Республики.

Вместе с тем, согласно Положению «О Социальном фонде Кыргызской Республики», утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 20 февраля 2012 года №137, формы, системы и размеры оплаты труда сотрудников Социального фонда устанавливаются Социальным фондом Кыргызской Республики самостоятельно, и они не являются государственными служащими, поскольку оплата их труда производится не из государственного бюджета, а за счет средств, поступающих в виде страховых взносов от работодателей и граждан. При этом оплата труда руководства Социального фонда также производится за счет страховых взносов.

В то же время, условия оплаты труда всех категорий работников Фонда материальных резервов при Правительстве Кыргызской Республики, который финансируется за счет зарабатываемых специальных средств, определяется Правительством Кыргызской Республики.

По системе оплаты труда работников Фонда обязательного медицинского страхования (ОМС) при Правительстве Кыргызской Республики вопреки действующему законодательству, структура, штаты и размер и условия оплаты труда работников Фонда ОМС находящегося при

Правительстве Кыргызской Республики определяются не Правительством, а самим руководителем Фонда ОМС. Если в случае с Социальным фондом такая ситуация обусловлена с тем, что Социальный фонд административные расходы осуществляет за счет собираемых самим Социальным фондом страховых взносов, то Фонд ОМС получает финансирование от Социального фонда и Министерства финансов из собранных соответственно, страховых взносов и налогов.

Поскольку расходы на содержание Фонда ОМС определяются исходя их общего объема консолидированного бюджета, включающего в себя средства республиканского и местного бюджетов, Счетная палата Кыргызской Республики считает, что источник финансирования и порядок определения условий оплаты труда работников Фонда ОМС должен быть пересмотрен.

3.4. Анализ расходов на реальный сектор

Политика государственных расходов в представленном Законопроекте характеризуется социальной направленностью.

Вместе с тем, вопросы наращивания расходов Бюджета развития в целом остаются только декларативными.

Расходы на реальный сектор не являются приоритетом в бюджетной политике на среднесрочный период. В 2014 году проектируется снижение расходов на реальный сектор как в номинальном выражении, так и в отношении к общим расходам и ВВП.

Расходы по разделу «*Экономические вопросы*» на 2014 год предусмотрены в сумме 28075,8 млн. сом, с уменьшением на 1 151,8 млн. сом против утвержденного бюджета 2013 года, в том числе расходы за счет бюджетных средств составят 7128,3 млн. сом, с уменьшением на 2028,5 млн. сом, за счет спецсредств 947,1 млн. сом, с увеличением на 235,4 млн. сом, за счет средств ПГИ 20 000,4 млн. сом с увеличением на 641,2 млн. сом. Расходы по разделу составят 7,0% к ВВП или 25,3% к общим расходам республиканского бюджета.

Расходы республиканского бюджета на 2014 год по секторам

	2013 г. утв.			2014 г. проект			откл. млн. сом
	млн. сом	уд. вес	% к ВВП	млн. сом	уд. вес	% к ВВП	
Всего	106 243,6	100,0	30,0	110 842,5	100,0	27,6	4 598,9
Государственные услуги	23 550,2	22,2	6,6	11 433,3	10,3	2,9	-12 116,9
Оборона и общественный порядок	11 411,1	10,7	3,2	11 768,3	10,6	2,9	357,2
Социальный сектор	40 755,5	38,4	11,5	57 842,1	52,2	14,4	17 086,6
Реальный сектор, всего	30 526,7	28,7	8,6	29 798,7	26,9	7,4	-728,0
в т.ч. Экономические вопросы	29 227,7	27,5	8,2	28 075,8	25,3	7,0	-1 151,9
Охрана окружающей среды	453,8	0,4	0,1	807,5	0,7	0,2	353,7
ЖКХ	845,2	0,8	0,2	915,4	0,8	0,2	70,2

По подразделу «Сельское, лесное хозяйство, рыболовство и охота» рост планируемых расходов вызван увеличением объемов финансирования на заработную плату и отчисления в Социальный фонд линейного персонала, а также увеличением объема на оплату стоимости электроэнергии, потребляемой насосными станциями Департамента водного хозяйства.

Расходы по подразделу «Сельское, лесное хозяйство, рыболовство и охота»

(млн. сом)

Наименование	утв. 2013г.	проект 2014г.	отклонение от утв. 2013 год	прогноз 2015г.	прогноз 2016г.
Сельское хоз., лесное хоз. рыболовство и охота	1 049,0	1 369,2	320,2	1 389,2	1 429,6
бюджетные средства	861,8	1 004,5	142,7	1 008,2	1 048,4
спец. Средства	187,2	364,7	177,5	381,0	381,2

Рост по спецсредствам связан с дополнительными поступлениями и расходами специальных средств от использования строительных машин и землеройной техники, которая в текущем году поступает подведомственным организациям Департамента водного хозяйства в рамках реализации проекта с использованием средств Турецкого кредита.

Расходы по подразделу «Транспорт»

(млн. сом)

	утв. 2013г.	проект 2014г.	отклонение от утв. 2013 год	темп роста, (%)	прогноз 2015г.	прогноз 2016г.
Транспорт	6 864,9	9 365,7	2 501,0	136,4	14 463,7	16 539,0
бюджетные средства	2 083,8	2 090,5	6,8	100,3	2 143,2	2 237,4
спец. средства	223,1	203,9	-19,2	91,4	203,9	203,9
бюджет развития	4 558,0	7 071,3	2 513,3	155,1	12 116,6	14 097,7

Значительный объем инвестиционных расходов (средства бюджета развития) ожидается за счет: проекта, финансируемого Китайской Народной Республикой «Реабилитация двух участков автодорог в Кыргызской Республике», проектов АБР «Второй и третий проект «Транспортный коридор–1 ЦАРЭС» (Дорога Бишкек-Нарын-Торугарт), проекта «Бишкек-Нарын-Торугарт», финансируемого Арабской координационной группой, проекта ИБР «Реабилитация автомобильной дороги «Ош-Баткен-Исфана», проекта, финансируемого ИБР и СФР «Реконструкция автодороги «Тараз-Талас-Суусамыр», проекта ВБ «Реабилитация национальной дорожной сети «Ош-Баткен-Исфана», проекта ЕБРР «Реабилитация автодороги Ош-Исфана, фаза-1», планируемых проектов АБР и ЕАБР «Улучшение автодороги Бишкек-Ош», АБР «Проект поддержания и реабилитации дороги», Китайской Народной Республики «Строительство альтернативной дороги «Север-Юг».

Постановлением Правительства КР от 16.06.2011 года № 323 «Об организационных мерах по исполнению Закона КР «О республиканском бюджете КР на 2011 год и прогнозе на 2012 год-2013 годы» (пункт 5) было поручено Министерству транспорта и коммуникаций КР в двухнедельный срок сформировать и внести на рассмотрение Правительства КР проект постановления об утверждении Титульного списка ремонта автомобильных дорог и дорожных сооружений в пределах средств, предусмотренных в республиканском бюджете на 2011 год.

Однако Министерством транспорта и коммуникаций КР (далее МТиК) так и не был внесен на рассмотрение Правительства КР Титульный список объектов ремонта автомобильных дорог и дорожных сооружений.

К проекту бюджета на 2013 года титульные списки объектов ремонта автомобильных дорог и дорожных сооружений также не были представлены на рассмотрение и утверждение Правительства КР, а лишь утверждены министром транспорта и коммуникаций.

Титульные списки формируются МТиК на основе обращений жителей, местных органов самоуправления, районных госадминистраций и депутатов Жогорку Кенеша КР (ремонт а/дорог, находящихся на балансе МТиК).

Вследствие отсутствия законодательной основы порядка формирования титульных списков, представления на рассмотрение и утверждение Правительству КР, не прослеживается транспарентность в формировании списков и приоритезация объектов дорожного строительства.

В связи с чем, МТиК самостоятельно без чьего-либо одобрения вносятся неоднократные изменения в перечень объектов дорожного строительства.

Система формирования титульного списка объектов ремонта автомобильных дорог и дорожных сооружений осуществляется бессистемно, без экономического обоснования, анализа затрат и выгод, социально-экономических результатов.

В 2012 году дорожными организациями выполнены объемы работ на 1698,5 млн.сом., из них по текущему бюджету на 1518,0 млн.сом. и посредством капитальных вложений – 180,3 млн.сом.

По состоянию на 01.01.2012 года дебиторская задолженность дорожных организаций составила 107,2 млн.сом. и на 01.01.2013 года 139,5 млн.сом. с ростом на 30,1 %. Объем кредиторской задолженности составил на эти даты 325,1 млн.сом. и 478,7 млн.сом. с ростом на 47,2 %.

Рост кредиторской задолженности (в т.ч. принятие несанкционированных обязательств бюджета) при наличии значительного объема дебиторской задолженности свидетельствует о неэффективном управлении контрактами и проектами, а также приводит к значительному отвлечению бюджетных средств и увеличению незавершенных объектов строительства и ремонта.

В 2012 году на ремонт и содержание автомобильных дорог было предусмотрено 1866,0 млн.сом., в течение года в виду нехватки средств

предусмотренные расходы были сокращены на 413,9 млн.сом. В проектах бюджетов на 2013 и 2014 годах указанные расходы запланированы в объемах 1 836,4 млн.сом. и 1 840,9 млн.сом соответственно.

Рост расходов на капитальный и средний ремонт автодорог и сооружений обусловлен ростом себестоимости видов дорожных работ и физического объема по отдельным видам работ.

№№ п/п	Виды работ	Ед.изм.	2011 г. факт	2012 г. факт	2013 г. план	2014 г. проект
1.	Устройство асфальтобетонного покрытия	км	63	125,9	104,4	150
		млн.сом	286,5	588,2	597,5	905,9
	Расходы на 1 км	тыс.сом	4 547,2	4671,8	5723	6039
2.	Устройство однослойной шероховатой поверхностной обработки (ШПО)	км	69,5	119	200	300
		млн.сом	31,3	62,9	113,7	180,9
	Расходы на 1 км	тыс.сом	450,8	528,2	568,3	603
3.	Устройство черногравийного покрытия	км	2	2	14,5	8,5
		млн.сом	5,3	5,7	53,1	26,8
	Расходы на 1 км	тыс.сом	2 655,1	2 857,2	3 663,6	3 150,0
4.	Устройство гравийного покрытия	км	135	128,9	69,6	68,6
		млн.сом	29,5	41,6	32,0	30,2
	Расходы на 1 км	тыс.сом	218,5	322,5	459,8	440,4
5.	Строительство мостов	шт/п.м.	4/60.	5/84.	7/84,7.	7/84,7.
		млн.сом	45,9	29,6	55,7	50,8
	Расходы на 1 п.метр	тыс.сом	764,7	351,9	657,9	599,7

Так, по работам по устройству асфальтобетонного покрытия фактические затраты на 1 км дорог в 2011 году составили 4547,2 тыс.сом., 2012 году - 4671,8тыс.сом. (рост на 2,7 %), ожидаемые расходы 2013 года составили 5723,0 тыс.сом. (22,5 %) и 2014 года –6039,0 тыс.сом (5,5 %).

- ✓ Устройство однослойной шероховатой поверхностной обработки (ШПО) фактические затраты на 1 км дорог в 2011 году составили 450,8 тыс.сом., 2012 году – 528,2 тыс.сом., ожидаемые расходы 2013 года составили 568,3 тыс.сом. и 2014 года – 603,0 тыс.сом.
- ✓ Устройство черногравийного покрытия фактические затраты на 1 км дорог в 2011 году составили 2655,1 тыс.сом., 2012 году –2857,2 тыс.сом., ожидаемые расходы 2013 года составили 3663,6тыс.сом. и 2014 года – 3150,0тыс.сом.
- ✓ Устройство гравийного покрытия фактические затраты на 1 км дорог в 2011 году составили 218,5 тыс.сом., 2012 году – 322,5 тыс.сом., ожидаемые расходы 2013 года составили 459,8 тыс.сом. и 2014 года – 440,4тыс.сом.
- ✓ Строительству мостов фактические затраты на 1 п.м. дорог в 2011 году составили 764,7 тыс.сом., 2012 году – 351,9 тыс.сом., ожидаемые

расходы 2013 года составили 657,9 тыс.сом. и 2014 года – 599,7 тыс.сом.

Постановлением Правительства КР от 10.02.2012 года №88 «О внесении изменений и дополнений в постановление Правительства КР «О предельной штатной численности министерств, административных ведомств и иных госорганов КР» от 22.08.2011 года № 473 МТиК было поручено завершить реформу Департамента дорожного хозяйства и до 1 апреля 2012 года представить в установленном порядке на рассмотрение Правительства КР проект новой схемы его управления с сокращением штатной численности на 400 единиц.

Постановлением Правительства КР от 31.01.2013 года сроки завершения реформы были пролонгированы до 1 января 2014 года.

Департамент дорожного хозяйства является подведомственным подразделением МТиК, специально уполномоченным органом управления дорожной отраслью КР, включающий в свою структуру :

- Госдирекцию автодороги Бишкек-Ош;
- Управление автодороги (УАД) Бишкек-Нарын-Торугарт;
- Управление автодороги Ош-Баткен-Исфана;
- Управление автодороги Ош-Сарыташ-Иркештам;
- Производственно линейное управление автодорог (ПЛУАД) №1-6;
- Дорожно-эксплуатационные предприятия (ДЭПы) в количестве 57;
- Жалал-Абадское строительное управление;
- Государственное дорожно-ремонтное строительное управление.

Содержание указанных дорожных организаций осуществляется за счет средств республиканского бюджета.

При этом отсутствует четкое разграничение функций (заказчик, подрядчик, независимый консультант). Департамент дорожного хозяйства по своей функции выступает в качестве заказчика, а его подведомственные организации (УАДы, ПЛУАДы и ДЭПы) не могут принимать участие как подрядчики в тендерах по капитальному и среднему ремонту автодорог, по строительству автодорог. То есть, бюджетные средства «уходят» хозяйствующим субъектам.

Дороги международного значения, государственного значения и местного значения, находятся на балансе ДЭПов, на которые возложены функции по содержанию автодорог, выполнению текущих ремонтов (ямочный и т.д.)

УАДы, ПЛУАДы - на них возложены функции по координации работ в регионах и осуществлению централизованных закупок (битум, ГСМ и другие услуги).

На взгляд Счетной палаты целесообразно было бы на базе Департамента дорожного хозяйства создать Департамент автомобильных дорог при МТиК, передав ему полностью функции заказчика и передать на его баланс все автомобильные дороги, которые находятся на балансе

подведомственных организаций. А на базе УАДов, ПЛУАДов, ДЭПов создать государственный хозяйствующий субъект (основанный на самофинансировании и внедрением элементов государственно-частного партнерства), передав ему функции подрядчика, чтобы у них была возможность зарабатывать средства на государственных и негосударственных заказах.

В виду задержки реформирования Департамента дорожного хозяйства, с сокращением на 400 единиц, ежегодные расчетные потери бюджетных средств составляют порядка 96,0 млн.сом (заработная плата и отчисления страховых взносов подлежащих сокращению 400 единиц).

Проект бюджета на 2014 год МТиК также представлен без учета реформ, подлежащих завершению к 1 января 2014 года.

Выводы:

- отсутствует законодательная основа порядка формирования титульных списков, представления на рассмотрение и утверждение Правительству КР и внесения изменений;
- для обеспечения транспарентности в формировании списков и приоритезации объектов дорожного строительства необходимо одобрение титульных списков Жогорку Кенешем КР;
- изменения в титульных листах не должно производиться по единоличному решению министерства;
- МТиК на протяжении двух лет затягивается структурное реформирование Департамента дорожного хозяйства.
- имеет место отвлечения значительных сумм в дебиторскую задолженность.

Расходы по разделу «Охрана окружающей среды»

Расходы по разделу на 2014 год предусмотрены в сумме 807,5 млн. сом, с ростом на 353,6 млн. сом против утвержденного бюджета 2013 года, в том числе расходы за счет бюджетных средств составят 432,7 млн. сом, с увеличением на 207,9 млн. сом, за счет спецсредств 298,5 млн. сом, с увеличением на 69,4 млн.сом, за счет средств ПГИ 76,2 млн. сом, с увеличением на 76,2 млн.сом. Расходы по разделу составят 0,2% к ВВП или 0,7% к общим расходам республиканского бюджета.

Расходы по разделу «Жилищные и коммунальные услуги»

Расходы по данному разделу на 2014 год предусмотрены в сумме 915,3 млн. сом, с ростом на 70,1 млн. сом против утвержденного бюджета 2013 года, в том числе расходы за счет бюджетных средств составят 914,6 млн. сом, с увеличением на 70,0 млн.сом, за счет спецсредств 0,8 млн. сом, с увеличением на 0,1 млн.сом.

Из общих расходов на жилищно-коммунальные услуги, основная часть приходится на подраздел «теплокоммунэнерго» - 908,2 млн. сом (99,2%), а 6,4 млн. сом (0,8%) на жилищно-коммунальные союзы.

Подраздел «теплокоммуэнерго» включает расходы на компенсацию государственному предприятию «Кыргызжилкоммунсоюз» затрат, связанных с выработкой и реализацией населению тепловой энергии по регулируемым государством тарифам. Т.е. населению теплоэнергия отпускается по тарифу 715 сом за 1 Гкал. При этом, (по данным МФ КР и ГП «Кыргызжилкоммунсоюз») затраты на выработку 1 Гкал теплоэнергии для населения составляют 3730 сом, а затраты на выработку и реализацию (с учетом потерь и др. реализационных расходов) составляют свыше 5000 сом. Разница между экономически обоснованными затратами и отпускным тарифом возмещается из бюджета, что по сути является субсидией в целях социальной поддержки населения. Предприятиями «Кыргызжилкоммунсоюз» обслуживаются 2580 жилых домов с общим количеством бытовых абонентов 44,1 тыс.

Расходы, осуществляемые Республиканским специализированным комбинатом по сбору, обезвреживанию и захоронению радиоактивных отходов и дезактивацию загрязненных радиоактивными веществами белья и спецодежды, на 2014 год проектируются в сумме 7,2 млн. сомов.

В целом анализ расходов республиканского бюджета на реальный сектор, проектируемых на 2014 год показал следующие недостатки:

- Существующие отраслевые нормативно-правовые акты не подкреплены требуемым объемом финансирования из республиканского бюджета;
- При формировании объема бюджетных ассигнований не учитываются показатели результативности деятельности министерств реального сектора, в основном представленных инфраструктурными ведомствами;
- Отсутствие мер по оптимизации расходов и выделению приоритетных направлений по сектору, сокращению неприоритетных и неэффективных расходов;
- Наличие ряда подведомственных организаций (в основном Минтранса, Минсельхоза и Депводхоза), выполняющих хозяйственные функции и получающих перекрестное финансирование как напрямую из бюджета, так и в качестве оплаты за подрядные работы;
- Отсутствие анализа функционала ведомств данного блока на предмет целесообразности сохранения государственных услуг, оказываемых ими. Многие услуги, оказываемые подведомственными учреждениями сохраняются и финансируются по инерции с советского периода;
- Наличие структур, полностью финансируемых за счет спецсредств, получаемых от реализации возложенных на них контролирующих и регулирующих функций (напр. ГА связи);
- Отсутствует законодательная основа порядка формирования титульных списков объектов ремонта автомобильных дорог и дорожных сооружений, представления на рассмотрение и утверждение Правительству КР и внесения изменений. Для обеспечения транспарентности в формировании списков и приоритезации объектов дорожного строительства необходимо одобрение

титульных списков Жогорку Кенешем КР. Изменения в титульных листах не должно производиться по единоличному решению МТиК;
- МТиК на протяжении двух лет затягивается структурное реформирование Департамента дорожного хозяйства.

3.5. Бюджет развития

В соответствии со статьей 5 проекта Закона «О республиканском бюджете на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы» предусматриваются расходы бюджета развития в размере **24 697,2 млн. сом**, в том числе за счет внутренних источников – **3 350,0 млн. сом** и внешних источников – **21 347,2 млн. сом**.

Внутреннее финансирование бюджета развития в сумме 3 350,0 млн. сом состоит из правительственного софинансирования ПГИ в сумме 950,0 млн. сом, капитальных вложений в сумме 2000,0 млн. сом и стимулирующих (долевых) грантов в сумме 400,0 млн. сом.

Как отмечено в разделе 3.1. настоящего заключения представленный Законопроекте не достаточно отвечает цели наращивания инвестиционной составляющей расходов. В целом бюджетная политика на среднесрочный период характеризуется значительным объемом потребительских расходов.

В целом в представленном Законопроекте не дается целостной информации о инвестиционных расходах государства.

Капитальные расходы министерствам, ведомствам и местным органам самоуправления планируются из республиканского бюджета на разных уровнях ведомственной классификации: в «Прочих госуслугах Минфина» на уровнях «капвложения» и «стимулирующих грантов», в текущих бюджетах (в сметах расходов учреждений) и бюджетах развития министерств и ведомств (проекты ПГИ, обслуживаемые вне системы казначейства), что не позволяет сделать комплексную оценку целесообразности вложения средств на те или иные объекты.

Таким образом, в статье 5 проекта Закона КР «О республиканском бюджете КР на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы» объем капитальных вложений отражен не в полном объеме, ввиду включения в данную статью не всех расходов на капитальные вложения, отраженные в текущих сметах бюджетных учреждений, на разных уровнях бюджетной классификации.

В части капитальных вложений: еще не разработаны критерии определения объектов строительства и реконструкции, подлежащих финансированию из республиканского бюджета в первоочередном порядке согласно приоритетов национальной стратегии и соответствующим заключениям госорганов.

Объем расходов на капитальные вложения проектируется без достаточных экономических обоснований и расчетов потребностей. Вместе с тем, аудиты исполнения республиканского бюджета показали рост числа

незавершенных объектов строительства. При формировании перечня «Капитальных вложений» отсутствует приоритезация объектов.

Неэффективный механизм формирования перечня «капитальных вложений» приводит к увеличению количества незавершенных объектов строительства.

В отношении перечня объектов капитальных вложений из республиканского бюджета предлагается провести инвентаризацию объектов капитального строительства по всей республике на предмет приоритетности, необходимости, процента освоения, долгостроя, потребности средств, для окончания начатых работ. Перечень объектов капитального строительства, финансируемых из республиканского бюджета целесообразно рассматривать и утверждать в составе законопроекта о республиканском бюджете.

Расходы **ПГИ** в 2014 году составляют в целом – **22 297,2 млн. сом**, в том числе за счет иностранных кредитов – 16 364,0 млн. сом, грантов – 4 983,2 млн. сом, и софинансирование Правительством КР – 950,0 млн. сом.

Согласно пояснительной записки к Законопроекту в период с 2014 по 2016 гг. общая сумма бюджетного финансирования государственных инвестиций из всех источников составит 71 662,6 млн. сом. При этом доля внешнего финансирования за счет займов и грантов (68 397,9 млн. сом) составит 95,4% от общей суммы финансирования, на софинансирование проектов ПГИ будет использовано 4,6% этой суммы (3 264,7 млн. сом).

Наибольшие расходы в этот период традиционно приходятся на экономический сектор (энергетика, транспорт, сельское хозяйство, ирригация, сельское водоснабжение) и составят **63 204,9 млн. сом** или **88,2%** от общих расходов.

В социальный сектор будет направлено **6,5%** от общего объема расходов (**4 659,4 млн. сом**).

В целом по бюджету развития планируемый объём инвестиционных расходов за счет внешних источников, без грантов составит в период 2014-2016 гг. в среднем **3,83% к ВВП**, что соответствует расчётным показателям общегосударственного бюджетно-налогового дефицита.

Аудит исполнения бюджета предыдущих лет демонстрирует значительные отклонения от планируемых показателей ПГИ. Так, если в 2012 году по ПГИ первоначально предусматривалось освоение 18 966,1 млн. сом, в ходе исполнения плановые показатели ПГИ были уточнены до 21 921,7 млн. сом (увеличение – 2955,6 млн. сом), исполнение составило 20 909,6 млн. сом, или меньше уточненного плана на 1003,1 млн. сомов. При утвержденных расходах в 2013 году на ПГИ - 21 087,0 млн. сом, исполнение за 6 месяцев текущего года составило лишь 6783,7 млн. сом, или 32 % от утвержденного объема.

Процесс проектирования ПГИ не имеет четкого соответствия с задачами Стратегии управления государственным долгом Кыргызской Республики на 2012-2014 годы, в части достижения снижения уровня внешнего долга, а также привлечения новых внешних займов только на

приоритетные программы и проекты, которые будут содействовать экономическому росту и сокращению бедности.

Планирование ПГИ, как и по другим инвестиционным расходам государства, не имеет комплексной системы, учитывающей четкое соответствие приоритетам развития страны, соответствие политике сдерживания чрезмерного роста государственного внешнего долга и займам на основе анализа эффективности планируемых проектов. Более того, не проводится анализ постпроектных эксплуатационных расходов, связанных с вводом в эксплуатацию новых мощностей. В целом отсутствует координация процесса переговоров с донорскими организациями, имеет место лоббирование со стороны министерств и ведомств отраслевых интересов без учета задач Стратегии управления госдолгом КР.

Процесс реализации ПГИ имеет инерционный характер, т.е. в основном продолжают начатые проекты. Анализ результативности и эффективности реализуемых проектов практически со стороны ПКР не осуществляется.

В связи с указанным, Счетная палата КР рекомендует:

- Обеспечить комплексное представление Бюджета развития с включением всех составляющих расходов. Внести соответствующие изменения в Бюджетную классификацию для обеспечения прозрачности и доступности информации;
- При осуществлении внешних заимствований на ПГИ обеспечить соответствие задачам Стратегии управления госдолгом КР;
- Усовершенствовать систему проектирования Бюджета развития с учетом необходимости приоритизации планируемых и реализуемых проектов на основе анализа их эффективности;
- Рассмотреть возможность публичной подотчетности о результатах, достигнутых по реализуемым и завершенным инвестиционным проектам.

3.6. Расходы на обслуживание государственного долга Кыргызской Республики.

Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 22.03.2012года, № 188 была одобрена «Стратегия управления государственным долгом Кыргызской Республики на 2012-2014 годы», основной задачей которого является достижение снижения уровня внешнего долга и привлечение новых внешних займов только на приоритетные программы и проекты, которые будут содействовать экономическому росту и сокращению бедности.

Вместе с тем, динамика привлечения внешних займов за последние годы, не отвечает задачам, указанным в Стратегии управления государственным долгом Кыргызской Республики.

На обслуживание государственного долга Кыргызской Республики планируется направить в 2014 году – 15 161,4 млн. сом, в 2015 году – 15 837,3 млн. сом, в 2016 году – 18 670,2 млн. сом.

Расходы республиканского бюджета на обслуживание госдолга КР

(млн. сом)

Расходы	2011 факт	2012 факт	2013 утв.	2014 проект	2015 прогноз	2016 прогноз
Проценты	2 725,5	2 898,94	3 587,9	3 407,0	3 792,4	4 447,2
<i>Внутренний долг</i>	<i>844,5</i>	<i>1 520,96</i>	<i>1 416,5</i>	<i>1 347,5</i>	<i>1 392,3</i>	<i>1 408,9</i>
<i>Внешний долг</i>	<i>1 881,0</i>	<i>1 377,98</i>	<i>2 171,4</i>	<i>2 059,5</i>	<i>2 400,1</i>	<i>3 038,3</i>
Основная сумма	6 669,2	8 541,67	11 855,1	11 754,4	12 044,9	14 223,0
<i>Внутренний долг</i>	<i>4 695,9</i>	<i>6 633,96</i>	<i>9 572,5</i>	<i>8 919,1</i>	<i>8 370,9</i>	<i>9 454,7</i>
<i>Внешний долг</i>	<i>1 973,3</i>	<i>1 907,71</i>	<i>2 282,6</i>	<i>2 835,3</i>	<i>3 674,0</i>	<i>4 768,3</i>
Всего	9 394,7	11 440,61	15 443,0	15 161,4	15 837,3	18 670,2

Внешний долг

Бюджет обслуживания внешнего долга Кыргызской Республики на 2014 год и прогноз на 2015-2016 годы проектируется с учетом следующих целевых ориентиров:

1. Недопущение просрочек по платежам по погашению внешнего долга Кыргызской Республики (за исключением технических просрочек, которые образуются в ходе переговорного процесса по заключению соглашений о реструктуризации двустороннего долга в рамках Протокола Парижского Клуба от 11.03.2005г.);
2. Сохранение 35% минимального уровня льготности для новых внешних заимствований и запрет местным органам государственного управления привлекать заимствования без разрешения Министерства финансов Кыргызской Республики;
3. Следование количественным и качественным требованиям программы государственных инвестиций в процессе осуществления новых внешних заимствований.

Следует отметить, что проектирование ПГИ не имеет четкого соответствия с задачами Стратегии управления государственным долгом Кыргызской Республики на 2012-2014 годы, в части достижения снижения уровня внешнего долга, а также привлечения новых внешних займов только на приоритетные программы и проекты, которые будут содействовать экономическому росту и сокращению бедности. Недостатки проектирования ПГИ указаны в разделе 3.5. настоящего заключения.

При расчете бюджета по обслуживанию внешнего долга Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы были использованы следующие исходные данные:

- Прогнозируемый объем государственного внешнего долга по состоянию на 31.12.2013 года в сумме 3,2 млрд. долл. США;
- График погашения текущего остатка государственного внешнего долга Кыргызской Республики;
- Планируемый объем освоения средств по внешним займам в 2014-2016 годах;

- Прогнозный среднегодовой обменный курс доллара США – 49,50 сом (при этом прогноз обменного курса в Законопроекте и приложениях к нему не указан официально). Прогнозные обменные курсы иностранных валют по отношению к доллару США, рассчитанные на базе фактически сложившихся курсов за 5 месяцев 2013 года.

Согласно «Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы» утверждённой Указом Президента КР №11 от 21.01.2013г., в разделе «Ключевые количественные параметры макроэкономической стабильности в 2013-2017 гг.» по параметру «Государственный внешний долг» установлен целевой показатель «До 60% к ВВП».

По прогнозным данным, в среднесрочном периоде уровень государственного внешнего долга Кыргызская Республика будет находиться в пределах вышеуказанного параметра до 60% к ВВП, при условии достижения среднесрочных прогнозных данных по ВВП.

На расходы республиканского бюджета по обслуживанию внешнего долга Кыргызской Республики планируется направить в 2014 году – 4 894,8 млн. сом, в 2015 году – 6 074,1 млн. сом, в 2016 году – 7 806,6 млн. сом.

(млн. сом)

Расходы	2011 факт	2012 факт	2013 утв.	2014 проект	2015 прогноз	2016 прогноз
Проценты	1 881,0	1 520,96	2 171,4	2 059,5	2 400,1	3 038,3
<i>Двусторонние кредиты</i>	<i>1 264,7</i>	<i>966,22</i>	<i>1 417,8</i>	<i>1 286,1</i>	<i>1 462,7</i>	<i>1 695,8</i>
<i>Многосторонние кредиты</i>	<i>616,3</i>	<i>554,74</i>	<i>753,6</i>	<i>773,4</i>	<i>937,4</i>	<i>1 342,5</i>
Основная сумма	1 973,3	1 907,71	2 282,6	2 835,3	3 674,0	4 768,3
<i>Двусторонние кредиты</i>	<i>314,6</i>	<i>207,48</i>	<i>230,5</i>	<i>468,4</i>	<i>1 084,5</i>	<i>1 582,8</i>
<i>Многосторонние кредиты</i>	<i>1 658,7</i>	<i>1 700,23</i>	<i>2 052,1</i>	<i>2 366,9</i>	<i>2 589,5</i>	<i>3 185,5</i>
Всего	3 854,3	3 428,67	4 454,0	4 894,8	6 074,1	7 806,6

Расходы по обслуживанию внешнего долга в 2014 году составят 4 894,8 млн. сом, из них по процентам – 2 059,5 млн. сом (42,1%) и по основной сумме – 2 835,3 млн. сом (57,9%).

В 2014 году расходы на обслуживание многосторонних кредитов – 3 140,3 млн. сом (65%) превышают расходы над обслуживанием двусторонних кредитов – 1 754,5 млн. сом (35%). Это объясняется:

- сохраняющимся преобладанием доли многосторонних кредитов в общей структуре государственного внешнего долга Кыргызской Республики (по состоянию на 31.05.2013г. долг по многосторонним займам составляет 1 526,2 млн. долл. США или 54,7%, долг по двусторонним займам составляет 1 265,0 млн. долл. США или 45,3% совокупного государственного внешнего долга);
- наступлением сроков погашения основной суммы по многосторонним кредитам;

- более поздним началом платежей по погашению основной суммы большинства двусторонних кредитов (преимущественно после 2018 года).

Прогнозируемая валютная структура исполняемых обязательств по государственному внешнему долгу в 2014-2016 годы представлена следующим образом:

(% от общей суммы)

Валюта	2011 факт	2012 факт	2013 утв.	2014 проект	2015 прогноз	2016 прогноз
AED	-	-	0,2	0,21	0,29	0,55
CNY	-	-	1,4	1,86	0,22	0,15
EUR	1,9	2,73	2,8	4,81	5,23	4,61
JPY	6,0	6,93	5,5	5,97	4,82	3,25
KRW	-	-	2,2	0,00	0,00	0,00
KWD	3,8	3,76	3,1	2,96	2,46	1,92
SAR	-	-	0,0	0,15	0,21	0,16
USD	88,2	86,80	84,8	84,04	86,77	89,35
Общий итог	100	100	100,0	100	100	100

Как видно из таблицы в валютной структуре исполняемых обязательств по внешнему долгу Кыргызской Республики преобладают платежи в долларах США. Их удельная доля в период 2014-2016 годы колеблется в интервале 84,8-88,8%.

Внутренний долг

На расходы по обслуживанию внутреннего долга Кыргызской Республики планируется направить в 2014 году – 10 266,6 млн. сом, в 2015 году – 9 763,2 млн. сом, в 2016 году – 10 863,6 млн. сом.

Расходы на обслуживание внутреннего долга

(млн. сом)

Расходы	2011	2012	2013 (план)	2014	2015	2016
Проценты	844,5	1 377,98	1 416,5	1 347,5	1 392,3	1 408,9
<i>Краткосрочные ГЦБ</i>	<i>306,3</i>	<i>625,63</i>	<i>517,9</i>	<i>597,7</i>	<i>725,4</i>	<i>673,7</i>
<i>Долгосрочные ГЦБ</i>	<i>538,1</i>	<i>752,34</i>	<i>898,0</i>	<i>749,3</i>	<i>666,4</i>	<i>734,7</i>
<i>Индексация вкладов</i>	<i>0,1</i>	<i>0,01</i>	<i>0,6</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>
Основная сумма	4 695,9	6 633,96	9 572,5	8 919,1	8 370,9	9 454,7
<i>Краткосрочные ГЦБ</i>	<i>3 077,7</i>	<i>4 937,91</i>	<i>5 511,7</i>	<i>6 191,7</i>	<i>6 161,4</i>	<i>6 255,5</i>
<i>Долгосрочные ГЦБ</i>	<i>1 618,2</i>	<i>1 696,05</i>	<i>4 060,8</i>	<i>2 727,4</i>	<i>2 209,5</i>	<i>3 199,2</i>
Итого	5 540,4	8 011,94	10 989,0	10 266,6	9 763,2	10 863,6

На обслуживание внутреннего долга в 2014 году планируется направить 10 266,6 млн. сом, из них по процентам – 1 347,5 млн. сом (13,1%) и по основной сумме – 8 919,1 млн. сом (86,9%).

В структуре обслуживания внутреннего долга в разрезе срочности долговых инструментов, в 2014 году удельный вес расходов на обслуживание краткосрочных инструментов составит 66,1%, а долгосрочных – 33,9%.

Размещение государственных ценных бумаг

В бюджете на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы республиканский бюджет планируется обеспечить поступлениями средств от размещения государственных ценных бумаг (ГЦБ) Кыргызской Республики в следующих объемах:

(млн. сом)						
Источник поступлений	2011	2012	2013 (план)	2014	2015	2016
Выпуск ГКВ	4 814,1	4 388,10	6 005,9	6 167,8	6 290,0	6 444,0
Выпуск ГКО	3 966,9	2 585,70	1 596,5	2 056,0	2 210,0	2 416,5
Итого	8 781,0	6 973,80	7 602,4	8 223,8	8 500,0	8 860,5

Структура выпуска ГЦБ спрогнозирована с учетом фактического спроса на ГЦБ, который наблюдался в течение последних трех лет. На 2014-2016 годы в целях снижения нагрузки на бюджет, а также равномерного распределения расходов по обслуживанию внутреннего долга был сделан акцент на выпуск долгосрочных ГЦБ.

Вместе с тем, фактическая структура выпусков ГЦБ будут зависеть от сложившейся ситуации на рынке ГЦБ, в том числе от изменения показателей доходности ГЦБ и срочной структуры спроса на ГЦБ.

Министерство финансов КР при проектировании вышеуказанного объема выпуска государственных бумаг на поддержание стабильного спроса на ГЦБ и постепенной увеличение объемов выпусков ГЦБ. Вместе с тем, отсутствует четкая система определения объемов выпусков ГЦБ в конкретных временных периода, увязанная с системой управления ликвидности.

4. Межбюджетные отношения

Согласно прогнозу основных параметров государственного бюджета Кыргызской Республики на 2014 - 2016 годы доходы местных бюджетов в 2014 году планируются в сумме 15 252,3 млн. сомов, или по сравнению с утвержденным бюджетом 2013 года уменьшатся на 10 131,1 млн. сомов (39,9 %), в 2015 году – 16117,2 млн.сом, с увеличением по сравнению с 2014 годом на 5,7 %, в 2016 году – 17483,1 млн.сом, с увеличением по отношению к 2015 году на 8,5 %.

Без учета межбюджетных трансфертов доходы местных бюджетов в процентах к ВВП составят в 2014 - 2016 годах –3,4 %, 3,2 % и 3,1 % или практически сохранятся на уровне утвержденных доходов 2013 года (3,5 %). По сравнению с 2012 годом уменьшатся на 4,6 процентных пункта (в 2012 году 7,8 % к ВВП).

Доля общих доходов местных бюджетов (без учета трансфертов) в общегосударственных доходах составит в 2014-2016 годах соответственно 10,2 %, 10,2 % и 10,4 %.

(млн.сом)

Наименование	Факт 2012 года	Утв. бюджет на 2013 год	Проект бюджета на 2014 год	Откл. (2014/2013)	Прогноз бюджета на 2015 год	Прогноз бюджета на 2016 год
Расходы	22799,4	25 383,4	15 252,3	-10 131,1	16 117,2	17 483,1
Доходы, в т.ч.	23565,4	25 383,4	15 252,3	-10 131,1	16 117,2	17 483,1
Доходы без учета трансфертов	9273,3	12305,0	13816,3	1511,3	14817,3	16193,2
Налоговые доходы	7664,3	10622,4	11 780,1	1 157,7	12 765,4	14 124,4
Неналоговые доходы в т.ч	1609,2	1585,8	1 934,0	348,2	1 949,7	1966,6
Спец. средства	645,9	572,0	752,6	180,6	752,6	752,6
Активы и обязательства	140,6	96,8	102,2	5,4	102,2	102,2
Всего трансферты	14292,0	13078,4	1436,0	-11642,4	1299,9	1289,9
Категориальные гранты	10991,9	11 177,1		-11 177,1		
Выравнивающие гранты	954,7	696,1	696,0	-0,1	664,9	654,9
Средства передаваемые	2345,4	1205,2	740,0	-465,2	635,0	635

Среднесрочным прогнозом на 2014-2016 годы предполагается увеличение доходной части местного бюджета (без учета трансфертов) с 12305,0 млн. сом в 2013 году до 13816,3 млн. сом в 2014 году (рост на 12,3 %), 2015 году - 14817,3 млн. сом (на 7,2 % к 2014 году), 2016 году – 16193,2 млн.сом (на 9,2 % к 2015 году).

Рост доходов местных бюджетов в 2014 - 2016 годах планируется обеспечить за счет увеличения объема поступлений налоговых и

неналоговых доходов при одновременном сокращении объема предоставляемых межбюджетных трансфертов из республиканского бюджета в 2014 году на 11642,4 млн.сом, 2015 году на 136,1 млн.сом и 2016 году на 10,0 млн.сом по сравнению с предыдущими годами.

Существенное снижение объемов межбюджетных трансфертов в 2014 году связано с принятием постановления Правительства КР от 30 мая 2013 года № 302, в соответствии с которым с 1 августа 2013 года финансирование расходов на обеспечение учебного и воспитательного процессов государственных организаций образования, финансируемых из местных бюджетов айыльных аймаков и городов, за исключением организаций образования города Бишкек, переведены на финансирование из республиканского бюджета через централизованные бухгалтерии при районных и городских отделах (управлениях) образования Министерства образования и науки Кыргызской Республики.

Объемы предусмотренных категориальных грантов, питания школьников 1-4 классов и текущих ремонтов общеобразовательных учреждений с указанной даты будут осуществляться через Министерство образования и науки Кыргызской Республики.

В Законопроекте планируется финансирование из республиканского бюджета межбюджетных трансфертов в 2014 году на 1436,0 млн. сов, 2015 году – 1299,9 млн. сом, 2016 году – 1289,9 млн. сом.

В межбюджетные трансферты 2014 года включены выравнивающие гранты на **696,0 млн.сом**. Также, средства передаваемые из республиканского бюджета в местные бюджеты в сумме **740,0 млн. сом**, в том числе:

- ✓ расходы на коммунальные услуги (э/энергия, тепло/энергия) - 320,6 млн. сом;
- ✓ расходы на приобретение угля - 194,4 млн. сом;
- ✓ 50% компенсация расходов населения на э/энергию 120,0 млн. сом;
- ✓ субсидия Ошскому предприятию теплоснабжения за отпускаемую населению тепловую энергию, согласно постановлению Правительства КР от 5 сентября 2011 года № 530 «О передаче Ошского предприятия теплоснабжения государственного предприятия «Кыргызжилкоммунсоюз» при Министерстве энергетики КР в муниципальную собственность мэрии г.Ош» - 105,0 млн.сом.

Выравнивающие гранты

Выравнивающие гранты рассчитаны на основе методики расчета выравнивающих грантов, утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 16 июня 2011 года № 321. За основу расчётов было принято значение «бюджетной обеспеченности» местного самоуправления, которая представляет собой объем доходов в расчете на одного жителя, бюджета айыльного округа исходя из уровня экономического развития соответствующей территории, с учетом различий в структуре

населения, социально-экономических, климатических, географических и иных объективных факторах и условиях, влияющих на стоимость предоставления бюджетных услуг в расчете на одного жителя.

По сравнению с фактом 2012 года, предусматриваемый в 2014 году объем выравнивающих грантов снижен с 954,7 млн.сом до 696,0 млн.сом или на 27 %. К утвержденному бюджету 2013 года уменьшен на 0,1 млн.сомов.

Снижение прогнозных объемов выравнивающих грантов по отношению к 2012 году на 258,7 млн.сом произошло по городам районного значения на 1,2 млн.сом (17,9 %) и аильным округам на 257,6 млн.сомов (27,3 %), в том числе по Иссык-Кульской области на 9,7 млн.сом (15,1 %), Джалал-Абадской – 83,0 млн.сом (33,6 %), Нарынской - 35,5 млн.сом (22,6 %), Баткенской - 32,1 млн.сом (35 %), Ошской - 81,4 млн.сом (2,6 %), Таласской – 22,2 млн.сом (37 %), а по Чуйской области прогноз увеличен на 6,3 млн.сом (14 %).

Министерством финансов уменьшение выравнивающих грантов в 2013 году обосновывалось тем, что увеличиваются плановые показатели по доходам некоторых органов местного самоуправления, которые влияют на расчет объемов выравнивающих грантов.

В 2014 году прогнозируется рост доходов местного бюджета (без учета трансфертов) относительно 2013 года на 1511,3 млн. сом или на 12,3 % (до 13816,3 млн. сом). Вместе с тем, в проекте республиканского бюджета на 2014 год объем выравнивающих грантов остается на уровне утвержденных в 2013 году объема 696,0 млн. сом. **В связи с чем, необходимо пересмотреть расчеты суммы выравнивающих грантов на 2014 год с учетом увеличения доходов органов местного самоуправления.**

Средства, передаваемые на коммунальные услуги и приобретение угля

Кроме выравнивающих грантов за счет республиканского бюджета покрываются расходы местных бюджетов на коммунальные услуги (на электро и теплоэнергию) и приобретение угля посредством средств, передаваемых, в основном сферы образования.

В соответствии со ст.37 Закона КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» содержание муниципальных предприятий, учреждений образования, здравоохранения, культуры, социального страхования и социального обеспечения, физической культуры, телевидения, радиовещания, издательств, жилищно-коммунального, сельского, водного, лесного хозяйства, рыболовства и охоты является обязательством местных государственных администраций и органов местного самоуправления за счет средств местных бюджетов с учетом полученных трансфертов.

Вышеуказанным постановлением Правительства КР от 30 мая 2013 года № 302, при передаче финансирования расходов образования на республиканский бюджет за органами местного самоуправления сохраняется

функция финансирования расходов организаций образования по содержанию зданий, находящихся в муниципальной собственности.

В проекте республиканского бюджета на 2014 год предусмотрены для финансирования местных бюджетов на погашение кредиторской задолженности за электро и теплоэнергию и текущие расходы учреждений местного уровня 320,6 млн. сом и обеспечения потребности бюджетных учреждений социальной сферы в топливных ресурсах в осенне-зимний период 2013/2014 года и своевременной подготовки айыльных аймаков республики к отопительного периоду в сумме 194,4 млн. сом на приобретение угля. Всего 515,0 млн.сом на уровне утвержденных параметров 2013 года и меньше фактически профинансированных в 2012 году объемов на 150,7 млн.сом.

В соответствии со ст. 16. Закона Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике», в случае принятия Жогорку Кенешем Кыргызской Республики или Правительством Кыргызской Республики после утверждения бюджетов нормативных актов, в соответствии с которыми увеличиваются расходы или уменьшаются доходы местных бюджетов, соответствующие суммы компенсируются из республиканского бюджета, посредством средств передаваемых.

Однако в последние годы не принимались нормативные акты, в соответствии с которыми увеличиваются расходы местных бюджетов по коммунальным услугам. Министерством финансов практика финансирования местных бюджетов на покрытие расходов по коммунальным услугам и углю началась только по причине нехватки ресурсов местных бюджетов для финансирования образовавшихся задолженностей и текущих расходов по электро и теплоэнергии, услугам связи, воде и приобретению угля для учреждений сферы образования.

В реалии финансирование расходов на коммунальные услуги должно осуществляться посредством выравнивающих грантов, т.е. в расчет выравнивающих грантов должны включаться все расходные обязательства местных органов самоуправления по финансированию коммунальных услуг и приобретению угля. В связи с чем, Министерству финансов следует актуализировать работу над совершенствованием методики расчета межбюджетных трансфертов.

Согласно законодательству, выравнивающие гранты предоставляются из республиканского бюджета для обеспечения финансирования расходов местных бюджетов в соответствии с минимальными государственными социальными стандартами в целях выравнивания их финансовых возможностей для решения вопросов, относящихся к их компетенции.

При том, что сбалансированность местных бюджетов является одним из принципов формирования и исполнения местных бюджетов в Кыргызской Республике.

Анализ последних трех лет показал, что в 2010 году на эти цели было выделено 547,9 млн.сом, 2011 году – 479,4 млн.сом или меньше по

сравнению с 2010 годом на 68,5 млн.сом и 2012 году – 665,7 млн.сом, что соответственно больше на 190,8 млн.сом, а в бюджете 2013 года предусмотрено 515,0 млн.сом.

Рост коммунальных услуг по местному бюджету, финансируемых из республиканского бюджета, свидетельствует об «иждивенческом» настрое органов местного самоуправления, выражающемся практически в полном переложении этих расходов на республиканский бюджет, вместо включения этих расходов в их бюджетные обязательства.

Необходимо отметить, что Министерством финансов взяты обязательства по финансированию расходов местного бюджета по электро и теплоэнергии и приобретению угля не только учреждений образования, *в отношении которых Правительство Кыргызской Республики разделяет ответственность по финансированию посредством трансфертов, согласно Закону «Об основных принципах бюджетного права в КР»*, но и органов местного самоуправления.

Органами местного самоуправления, предполагая, что коммунальные услуги и обеспечение углем должны осуществляться республиканским бюджетом, при составлении своих бюджетов, ресурсы местных бюджетов предпочтительно концентрируются на других незащищенных статьях расходов. *Акцент на приоритетность в расходных обязательствах коммунальных услуг не придается.*

Так, по Нарынской области при общих сложившихся кассовых расходах по электро и теплоэнергии и расходам на уголь в 2012 году на 118276,3 тыс. сом, местными органами самоуправления области утверждено всего лишь 7196,6 тыс. сом (6,1 %), из которых **3384,7 тыс.сом** (47,0 %) в течение года перенаправлены на другие статьи расходов.

Аналогично по Баткенской области, утверждено 24284,9 тыс. сом (26,2 % от общих расходов 92723,8 тыс. сом), из которых **5187,3 тыс. сом** (21,4 %) также направлены на другие цели.

По Джалал-Абадской области, утверждено 77637,5 тыс. сом (40,4 % от общих расходов 192172,1 тыс. сом), из которых **1247,0 тыс. сом** (1,6 %) направлены на другие цели.

По Иссык-Кульской области, утверждено 37754,7 тыс. сом (57,7 % от общих расходов 65353,2 тыс. сом), из которых **6213,2 тыс. сом** (16,5 %) направлены на другие цели.

По Ошской области, утверждено 65249,6 тыс. сом (49,3 % от общих расходов 132357,4 тыс. сом), из которых **3840,0 тыс. сом** (5,9 %) направлены на другие цели.

По Таласской области, утверждено 17277,6 тыс. сом (21,1 % от общих расходов 81866,3 тыс. сом), из которых **4152,6 тыс. сом** (24,0 %) направлены на другие цели.

По Чуйской области, утверждено 173803,0 тыс. сом (53,4 % от общих расходов 325454,3 тыс. сом), из которых **3918,8 тыс. сом** (2,2 %) направлены на другие цели.

Практика аудитов Счетной палаты показывает, что рост расходов по электро и теплоэнергии обусловлен тем, что лимиты на потребление тепловой, электрической энергии Правительством КР утверждаются не в начале календарного года, а по истечении полугода, когда бюджетными организациями уже потреблено в течение полугода тепловой и электрической энергии в значительных объемах, без соответствующих ограничений.

Из-за отсутствия контроля со стороны органов местного самоуправления и энергетических компаний над рациональным использованием электро и теплоэнергии систематически допускается использование электро и теплоэнергии сверх установленных лимитов.

Так, только за 2012 год органами местного самоуправления республики использовано сверх установленного лимита электроэнергии на 76,2 млн. сом и отопление – 85,4 млн. сом.

Плановые расходы на приобретение угля местными органами самоуправления предоставлены расчетным путем с учетом остатков угля на начало сезона и средств, предусмотренных в местных бюджетах.

Однако, до настоящего времени отсутствуют нормативы потребления угля, при этом ни Министерством финансов и ни Министерством образования и науки не принято никаких мер по упорядочению вопросов по легализации потребления и списания твердого топлива (угля), необходимого для нужд отопления учреждений образования (детских садов, школ и т.д). Более того, указанные министерства не владеют данными об объемах и площадях образовательных учреждений, отапливаемых твердым топливом, типах отопления, мощностях котельных, печного отопления для осуществления точных расчетов потребности в топливе.

Неэффективное использование средств, во многом обусловлены следующими причинами:

- отсутствием в утвержденных бюджетах органов местного самоуправления и сметах организаций утвержденных средств на коммунальные расходы;
- отсутствием расчетов при формировании проектов бюджета органов местного самоуправления;
- несвоевременного утверждения лимитов по коммунальным услугам;
- не своевременным включением в расчеты вновь введенных объектов;
- отсутствием контроля над соблюдением утвержденных параметров бюджета по расходам;
- отсутствием ответственности распорядителей средств и подведомственных им бюджетных учреждений, осуществляющих анализ и расчеты за коммунальные услуги;
- недостаточным регулированием межбюджетных отношений и т.д.

Компенсация при оплате за электроэнергию для абонентов, проживающих в тяжелых, неблагоприятных природно-климатических условиях высокогорья и отдаленных труднодоступных зонах

На расходы на компенсацию в размере 50 процентов при оплате за пользование электрической энергией согласно постановлению Правительства Кыргызской Республики №206 от 02.04.2010 год «О дополнительных мерах государственной поддержки лиц, проживающих в тяжелых, неблагоприятных природно-климатических условиях высокогорья и отдаленных труднодоступных зонах» предусмотрено в 2014-2016 годах ежегодно по **120,0 млн. сом** или на уровне утвержденных показателей 2013 года.

В 2012 году на эти цели направлено 113,7 млн.сом, количество абонентов, получающих компенсацию составило 174,0 тыс.человек.

В соответствии с Указом Президента КР от 27 марта 2010 года УП № 97 в целях оказания дополнительной государственной социальной поддержки наименее защищенным группам населения, проживающим в тяжелых, неблагоприятных природно-климатических условиях высокогорья и отдаленных труднодоступных зонах и приграничных районах, постановлением Правительства КР от 2 апреля 2010 года N 206 "О дополнительных мерах государственной поддержки лиц, проживающих в тяжелых, неблагоприятных природно-климатических условиях высокогорья и отдаленных труднодоступных зонах" установлены:

- для абонентов, проживающих в тяжелых, неблагоприятных природно-климатических условиях высокогорья и отдаленных труднодоступных зонах, компенсации в размере 50 процентов при оплате за пользование электрической энергией на бытовые нужды в пределах следующих норм потребления:

в летнее время, с 1 мая до 1 октября - в объеме 100 кВт/ч электроэнергии в месяц;

в зимнее время, с 1 октября до 1 мая - в объеме 220 кВт/ч электроэнергии в месяц;

Местным государственным администрациям и органам местного самоуправления было поручено:

- подготовить и ежегодно обновлять списки абонентов, проживающих в тяжелых, неблагоприятных природно-климатических условиях высокогорья и отдаленных труднодоступных зонах Кыргызской Республики;

- представить списки абонентов, проживающих в тяжелых, неблагоприятных природно-климатических условиях высокогорья и отдаленных труднодоступных зонах Кыргызской Республики, в разрезе каждого органа местного самоуправления для получения компенсации (село, город, поселок) в срок до 1 мая 2010 года в Министерство финансов Кыргызской Республики.

Этим же постановлением поручалось межведомственной комиссии по дальнейшему совершенствованию системы социальных гарантий и адресной поддержки населения, проживающего в тяжелых, неблагоприятных

природно-климатических условиях высокогорья и отдаленных труднодоступных зонах республики внести предложения:

- в трехмесячный срок внести предложения о создании и внедрении единой электронной базы данных, содержащей сведения:

об экстремальных природно-климатических зонах;

о высокогорных, труднодоступных отдаленных территориях и приграничных районах;

о численности лиц, проживающих и работающих в тяжелых, неблагоприятных природно-климатических условиях высокогорья и отдаленных труднодоступных зонах Кыргызской Республики и получающих государственную поддержку.

Однако по сегодняшний день электронная база не создана. Министерством финансов расчет потребной суммы на компенсацию при оплате за пользование электрической энергией производится только по заявленным органами местного самоуправления объемам средств.

Следует отметить, что у Министерства финансов нет возможностей обосновать достоверность объема потребности в средствах на эти цели. Правительством КР не предприняты меры по обеспечению контроля за целевым использованием органами местного самоуправления средств, выделяемых на компенсацию.

Субсидия Ошскому предприятию теплоснабжения за отпускаемую населению тепловую энергию

Постановлением Правительства КР от 5 сентября 2011 года № 530 «О передаче Ошского предприятия теплоснабжения государственного предприятия «Кыргызжилкоммунсоюз» при Министерстве энергетики КР в муниципальную собственность мэрии г.Ош» Ошское предприятие теплоснабжения выделено из состава ГП "Кыргызжилкоммунсоюз" и передано в ведение мэрии города Ош.

Постановлением было рекомендовано мэрии города Ош:

- обеспечить функционирование Ошского предприятия теплоснабжения за счет средств, полученных от реализации услуг предприятия, а также *ежегодно предусматриваемых республиканским бюджетом дотаций (субсидий) населению*, получающему тепловую энергию от указанного предприятия теплоснабжения.

Министерству финансов Кыргызской Республики:

- в целях своевременной подготовки мэрии города Ош к предстоящему отопительному сезону 2011/2012 года дополнительно предусмотреть расходы по целевому назначению на субсидирование отпускаемой населению тепловой энергии в 2011 году для Ошского предприятия теплоснабжения в размере 57,044 млн. сом, без учета фактически выделенных субсидий (дотаций) с начала текущего года государственному предприятию "Кыргызжилкоммунсоюз" при Министерстве энергетики Кыргызской Республики;

- внести соответствующий проект Закона Кыргызской Республики "О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики "О республиканском бюджете на 2011 год и прогнозе на 2012-2013 годы", с учетом абзаца второго настоящего пункта, и в дальнейшем, при формировании проекта бюджета на соответствующий финансовый год, предусматривать для мэрии города Ош расходы на компенсацию затрат, связанных с выработкой и отпуском тепловой энергии населению Ошским предприятием теплоснабжения, по регулируемым государственным тарифам.

В проекте республиканского бюджета на 2014 год, предполагается выделение мэрии г.Ош субсидии на компенсацию затрат, связанных с выработкой и отпуском тепловой энергии населению Ошским предприятием теплоснабжения средств на 105,0 млн.сом. ***Министерством финансов планирование данной суммы не обосновывается соответствующими расчетами.***

В 2012 году субсидирование мэрии города Ош на эти цели осуществлено на 75,0 млн.сом или меньше чем в 2014 году на 30,0 млн.сом (28,6 %), а в 2013 году субсидия не предусматривалась.

Финансирование учреждений, ранее состоящих на бюджете областей и районов

Согласно ст. 10 Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете на 2012 год и прогнозе на 2013-2014 годы» для финансирования из республиканского бюджета Кыргызской Республики на 2012 год учреждений, ранее состоящих на бюджете областей предусмотрено 192,6 млн.сом. Уточненный бюджет составил 174,7 млн.сом. Фактическое исполнение составило 170,1 млн.сом. Уменьшение утвержденных плановых показателей на сумму 17,7 млн.сом произведено за счет секвестра расходов республиканского бюджета.

Утвержденный бюджет на 2013 год составил 192,6 млн.сом или в 2013 году предусмотрено больше фактических расходов 2012 года на 22,5 млн.сом, увеличение наблюдается в основном по статьям «Командировочные расходы» на 7,7 млн.сом, «Заработная плата» -6,0 млн.сом, «Отчисления в Социальный фонд» - 2,4 млн.сом, «Транспортные услуги» - 2,4 млн.сом, «Приобретение прочих услуг» - 4,4 млн.сом и «Коммунальные услуги» - 3,1 млн.сом.

В проекте республиканского бюджета на 2014-2016 годы на содержание областных учреждений предусмотрено 174,8 млн.сом, 179,7 млн.сом и 182,3 млн.сом.

Указанные расходы 2014 года проектируется утвердить больше факта 2012 года на 4,7 млн.сомов и меньше утвержденных расходов 2013 года на 17,8 млн.сом (9,2 %), в основном по заработной плате. При утвержденных расходах в 2013 году по статье «Заработная плата» в сумме 90,0 млн.сом и «Отчислениям в Социальный фонд» - 15,4 млн.сом, бюджет 2014 года по

этим статьям предлагается утвердить в размерах 75,3 млн.сом и 12,3 млн.сом, что меньше на 14,7 млн.сом и 3,1 млн.сом.

В ходе аудита исполнения республиканского бюджета на 2012 год, Счетной палатой КР проведен предварительный функциональный анализ областных учреждений, который показал, что из финансируемых за счет республиканского бюджета 9 областных организаций Ошской области 6 организаций созданы согласно постановлениям облгосадминистрации (учредитель Ошская облгосадминистрация), которые согласно Уставам должны финансироваться из областного бюджета.

Проведенный анализ функций и задач данных организаций на предмет обоснованности содержания их за счет республиканского бюджета показал, что:

- Фонд развития Кыргызского языка согласно его положению является – общественным Фондом, где источником финансирования Фонда являются взносы коммерческих, хозяйствующих субъектов, организаций и спонсоров;
- Межрайонная служба по защите прав потребителей и благополучия граждан при полномочном представителе Правительства Кыргызской Республики в Ошской области - является организацией, дублирующей функции и задачи территориального отдела антимонопольного агентства Кыргызской Республики;
- Комиссия по делам семьи и детей при Ошской областной государственной администрации - является государственным органом, дублирующим функции и задачи территориального органа Министерства труда и социальной защиты Кыргызской Республики;
- Координационный центр по семеноводчеству при Ошской областной государственной администрации - является органом, дублирующим функции и задач территориального органа Министерства сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности Кыргызской Республики;
- Служба хранения материальных ценностей при Ошской областной государственной администрации имеет на ответственном хранении средств химической защиты на сумму более 42,0 млн. сомов, а также складские помещения. Плановые работы данной службы проводятся совместно планам штаба по гражданской обороне Министерства чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики.

На расходы указанных учреждений и организаций в проекте бюджета 2014 года предусматривается в сумме **7,9 млн.сом**.

В связи с переходом на новые принципы межбюджетных отношений и упразднением местных бюджетов районов, в целях эффективного использования бюджетных средств распоряжением Правительства КР от 3 февраля 2012 года № 32-р и постановлением Правительства КР от 13 июня

2012 года №489 «О переводе районных учреждений, финансируемых из местных бюджетов районов, на финансирование из республиканского бюджета» с 1 января 2012 года **учреждения, ранее финансируемые из местных бюджетов районов**, переведены на финансирование из республиканского бюджета, в том числе 40 местных государственных администраций, 40 местных районных кенешей и 13 советов ветеранов.

Постановлением Правительства КР от 29 ноября 2012 года аппараты районных кенешей были ликвидированы.

Уточненный бюджет районных учреждений на 2012 год составил 259,1 млн.сом (без спецсредств), фактическое исполнение 256,3 млн.сом. Утвержденный бюджет на 2013 год составил 295,5 млн.сом или в 2013 году предусмотрено больше фактических расходов 2012 года на 39,2 млн.сом, увеличение наблюдается в основном по статьям «Заработная плата» на 4,7 млн.сом, «Транспортные услуги» - 9,5 млн.сом, «Приобретение прочих услуг» - 15,6 млн.сом и «Машины и оборудование» - 9,8 млн.сом.

В проекте республиканского бюджета на 2014-2016 годы на содержание районных учреждений предусмотрено 262,0 млн.сом, 269,3 млн.сом и 280,9 млн.сом (без спецсредств). *При этом к проекту закона 2014 года соответствующее приложение отсутствует.*

Прогнозные расходы 2014 года предлагается утвердить больше факта 2012 года на 5,7 млн.сом и меньше утвержденных расходов 2013 года на 33,5 млн.сом (11,3 %), в основном по заработной плате. При утвержденных расходах в 2013 году по статье «Заработная плата» в сумме 150,4 млн.сом и «Отчислениям в Социальный фонд» - 22,5 млн.сом, проект бюджет 2014 года по этим статьям предлагается утвердить в размерах 118,4 млн.сом и 18,0 млн.сом, что меньше на 32,0 млн.сом и 4,5 млн.сом.

Следует отметить, что в утвержденных расходах 2013 года не производилось уточнение в сторону увеличения на сумму заработной платы в связи с принятием новых условий оплаты труда для государственных и муниципальных служащих, которые вступили в силу с 1 августа 2013 года для государственных и муниципальных служащих местных государственных администраций и муниципальных служащих органов местного самоуправления КР.

Учитывая то, что заработная плата и страховые взносы являются защищенными расходами, тем более постановление Правительства КР «Об условиях оплаты труда государственных и муниципальных служащих КР» вступило в силу для государственных и муниципальных служащих местных государственных администраций и муниципальных служащих органов местного самоуправления с августа 2013 года, было бы целесообразным дополнительные расходы на эти цели предусмотреть не в составе расходов на повышение социальных выплат, а непосредственно в сметных расходах учреждений, переданных из областных и районных бюджетов.

При том, что Министерством финансов на сегодняшний день произведены примерные расчеты дополнительных расходов, связанных с

повышением заработной платы, которые составляют для Полномочных представительств Правительства в областях порядка **43,0 млн.сом** и районных учреждений – **77,7 млн.сом**, с учетом отчислений в Социальный фонд.

Резервные фонды глав государственных администраций

В соответствии со ст.21 Закона КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» в республиканском бюджете Кыргызской Республики образуются резервные фонды глав государственных администраций.

Положение «О резервных фондах глав местных государственных администраций - губернаторов областей и акимов районов Кыргызской Республики» утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 11 апреля 2012 года № 238, резервные фонды глав местных государственных администраций губернаторов областей и акимов районов определяются в соответствии с установленными Положением формулами.

Бюджетные средства, выделенные из резервных фондов, должны быть использованы на цели, предусмотренные Положением, согласно распоряжению главы местной государственной администрации - губернатора области и акима района.

Формула расчета резервных фондов глав местной государственной администрации - губернатора области и акима района предусматривает только правила распределения, предусмотренных в республиканском бюджете объемов резервных фондов, между местными государственными администрациями, а принцип определения общих объемов резервных фондов губернаторов областей и акимов районов не определен.

Между тем, Министерством финансов ежегодно в республиканском бюджете предусматривается для резервных фондов губернаторов 30,0 млн.сомов и акимов -30,0 млн.сом.

В проекте республиканского бюджета на 2014-2016 годы также на расходы указанных фондов предусмотрено по 30,0 млн.сом. При этом Министерством финансов не приводятся четкие аргументы, почему размеры фондов должны составлять именно эти суммы, а не больше или меньше.

В соответствии со статьей 28 конституционного Закона Кыргызской Республики "О Правительстве Кыргызской Республики", в целях реализации полномочий Правительства Кыргызской Республики и повышения эффективности деятельности государственной власти на территории области Правительством постановлением от 17 июля 2012 года №506 «О полномочном представителе Правительства Кыргызской Республики в области» областные государственные администрации преобразованы в аппараты полномочных представителей Правительства Кыргызской Республики в областях, и соответственно становятся правопреемником областной государственной администрации.

В соответствии с Законом КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» в республиканском бюджете Кыргызской Республики образуются резервные фонды *глав государственных администраций*.

Положение «О резервных фондах глав местных государственных администраций - губернаторов областей и акимов районов Кыргызской Республики» также определяет порядок формирования и использования фондов *глав государственных администраций*.

В связи с чем на сегодняшний день назрел вопрос, есть ли необходимость формирования резервных фондов для Полномочных представителей Правительства в областях, если есть, то необходимо нормативные документы, регламентирующие создание резервных фондов приводить в соответствие с действующим законодательством.

5. Анализ соответствия проекта Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы» Закону Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в КР», Бюджетной классификации и другим нормативным документам, регулирующим бюджетную сферу.

Согласно статьи 14 Закона Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» в Кыргызской Республике используется единая классификация доходов и расходов бюджета для республиканского и местных бюджетов, утверждаемая Министерством финансов Кыргызской Республики. Классификация должна обеспечивать унификацию форм бюджетной статистики и сопоставимость с международной практикой. Проект республиканского бюджета представляется на утверждение в Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в соответствии с бюджетной классификацией.

Приказом Минэкономики и финансов Кыргызской Республики от 27.12.2006 года № 240-П была утверждена бюджетная классификация, разработанная по принципам Статистики государственных финансов 2001 года, принятой Международным Валютным Фондом.

Положительной стороной является то, что формат проекта Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год прогнозе на 2015-2016 годы» и Приложений к нему сформирован с учетом требований действующей бюджетной классификации. Предыдущие законы о республиканском бюджете составлялись по старой классификации, что отмечено результатами аудита исполнения республиканского бюджета за 2012 год.

Между тем, Правительством Кыргызской Республики изложения отдельных статей Закона Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» по составлению и исполнению республиканского бюджета (ст.15, 20, 26, 37, 40) оставлены в старой редакции и не приведены в соответствие с действующей бюджетной классификацией.

В связи с чем, Счетная Палата Кыргызской Республики рекомендует внести соответствующие изменения в Закон Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» либо ускорить принятие Бюджетного Кодекса Кыргызской Республики в целях приведения в соответствие с принятой в Кыргызской Республике Бюджетной классификацией.

Операционные расходы

По статье экономической классификации 2631 «Текущие гранты другим единицам сектора государственного управления» в приложении 1 к законопроекту предусмотрены расходы на сумму 1 331 046,5 тыс. сом. Вместе с тем, в приложении 4-1 к законопроекту предусмотрены расходы на

сумму 1 436 046,5 тыс. сом, из которых 696 046,5 тыс. сом предусмотрены на выравнивающие гранты и 740 000 тыс. сом на средства, передаваемые по взаимным расчетам из республиканского бюджета в местный бюджет.

В связи с этим, рекомендуется исправить указанные технические ошибки и Приложения 1 привести в соответствие с Приложением 4-1 (т.е. указать сумму 1 436 046,5 тыс. сом).

Бюджет развития (включая ПГИ)

В соответствии со статьей 5 проекта Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы» предусматриваются расходы бюджета развития в сумме 24 697 196,8 тыс. сом. Из них, расходы бюджета развития за счет внутренних источников составляют 3 350 000,0 тыс. сом, включающих софинансирование ПГИ в размере 950 000,0 тыс. сом, капитальные вложения в сумме 2 000 000,0 тыс. сом и стимулирующие (долевые) гранты в сумме 400 000,0 тыс. сом. Расходы бюджета развития за счет внешних источников составляют 21 347,2 млн. сом, в том числе кредитов ПГИ – 16 364 002,1 тыс. сом, грантовых средств – 4 983 194,7 тыс. сом.

Однако, в приложении №1 по разделу 31 «Нефинансовые активы» приобретение (получение) основных фондов по ПГИ:

- вместо строки «гранты» ошибочно указано «внутреннее» в сумме 4 983 194,7 тыс. сом;

- софинансирование ПГИ указано в сумме 950 004,0 тыс. сом (расхождение с текстом законопроекта на сумму 4,0 тыс. сом).

Вместе с тем, в приложениях №4, № 4-2 и №5 к законопроекту бюджет развития представлен только внутренним и внешним финансированием ПГИ в размере 22 297 200,8 тыс. сом.

Также в Приложении № 7 к законопроекту внутреннее софинансирование ПГИ установлено в сумме 950 004,0 тыс. сом (расхождение с текстом законопроекта на сумму 4,0 тыс. сом).

Таким образом, бюджета развития в тексте законопроекта и вышеуказанных приложениях к законопроекту имеет различия по включению составляющих статей расходов. В частности, капитальные вложения в сумме 2 000 000,0 тыс. сом и стимулирующие (долевые) гранты в сумме 400 000,0 тыс. сом в статье 5 законопроекта включены в состав бюджета развития, а в приложениях к законопроекту отражены в составе текущего бюджета.

Кроме того, в представленном законопроекте расходы, предусмотренные в сметах министерств и ведомств на приобретение основных фондов, по сути являющиеся капиталовложениями, не включаются в состав бюджета развития, а отражаются также в текущем бюджете.

В связи с чем, Счетная Палата Кыргызской Республики рекомендует конкретизировать состав Бюджета развития, внести соответствующие изменения в Бюджетную классификацию и привести в соответствие представленный законопроект.

Дефицит бюджета

В соответствии со статьей 1.1 законопроекта предельный размер дефицита республиканского бюджета Кыргызской Республики на 2014 год установлен в сумме 17 924 384,4 тыс. сом согласно приложению 1 к законопроекту.

В соответствии со статьей 1.2 законопроекта на покрытие дефицита республиканского бюджета Кыргызской Республики на 2014 год направляются средства внутренних и внешних источников финансирования в сумме 17 924 384,4 тыс. сом согласно приложению 1 к законопроекту.

В приложении 1. к законопроекту «Чистые изменений денежных средств от операций по финансированию» составляют 17 676 329,9 тыс. сом, в том числе:

- внутренние финансовые активы – 1 049 322,2 тыс. сом, в том числе «Выдача кредитов судов, займов» - 300000,0 тыс. сом, возврат выданных кредитов, ссуд, займов - 1 349 322,2 тыс. сом;

- обязательства – 16 627 007,7 тыс. сом, из них: внутренние обязательства – 695 356,7 тыс. сом, в том числе выпуск ценных бумаг - 8 223 750,0 тыс. сом, погашение - 8 919 106,7 тыс. сом; внешние обязательства – 17 322 364,4 тыс. сом, из них получение – 20 157 682,1 тыс. сом, погашение – 2 835 317,7 тыс. сом;

Таким образом, при проектируемом дефиците в сумме 17 924 384,4 тыс. сом сумма операций по финансированию составляет 17 676 329,9 тыс. сом, в итоге чистое изменение в запасах денежных средств составляет 248 054,5 тыс. сом.

Т.е. это характеризует недостаток источников покрытия дефицита бюджета на сумму 248 054,5 тыс. сом.

В приложении 4-4 к законопроекту источники финансирования дефицита республиканского бюджета Кыргызской Республики на 2014 год изложены в ранее применяемом (традиционном) формате:

По внутренним источникам финансирования проектируется положительное сальдо в сумме 602 020,0 тыс.сом. за счет оттока средств по статьям «Выпуск кредитов судов, займов» на сумму 300 000,0 тыс. сом и «Погашения государственных ценных бумаг» на сумму 8 919 106,7 тыс. сом, притока средств по статьям «Возврат выданных кредитов, ссуд, займов» на сумму 1 349 322,2 тыс., «Выпуск государственных ценных бумаг» на сумму 8 223 750,0 тыс. сом, «Остатки бюджетных средств» на сумму 248 054,5 тыс. сом. По операциям с ГЦБ складывается отрицательное сальдо в сумме – 695 356,7 тыс. сом.

По внешним источникам финансирования проектируется положительное сальдо в сумме 17 924 384,4 тыс. сом за счет получения внешних займов на сумму 20 157 682,1 тыс. сом и погашения основной суммы внешнего долга на сумму 2 853 317,7 тыс. сом.

В Приложении 4-4 к законопроекту необходимо откорректировать коды экономической классификации источников по государственным

ценным бумагам (исправить на 3313).

Вместе с тем, отражение в составе источников финансирования дефицита бюджета остатков бюджетных средств (согласно приложения 4-4) или Чистых изменений в запасах денежных средств (согласно приложения 1) на сумму 248 054,5 тыс. сом не соответствует статье 26 Закона Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике», в которой данный вид источника не указан.

В связи с чем, рекомендуется привести в соответствие представленный законопроект с требованиями Закона Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» в части более полного и точного отражения источников финансирования дефицита бюджета.

Кроме того, данная сумма остатка бюджетных средств на конец 2013 года (и соответственно на начало 2014 года) не запланирована в Законе Кыргызской Республики «О Республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2013 год и прогнозе на 2014-2015 годы». Вместе с тем, в сценарии ожидаемого исполнения республиканского бюджета в 2013 году, сформированного Минфином КР на основании фактических доходов расходов за 7 месяцев текущего года, переходящий остаток бюджетных средств планируется в объеме 248,1 млн. сом.

В связи с этим, Счетная Палата Кыргызской Республики рекомендует не допускать включения в состав ресурсов бюджета источники, которые не имеют нормативных обоснований.

В целом одним из основных причин указанных недостатков и технических ошибок является отсутствие четких внутренних регламентов процесса формирования бюджета и, соответствующей, автоматизированной системы формирования бюджета.

6. Выводы и рекомендации

Представленный законопроект в целом соответствует требованиям Закона Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» и Бюджетной классификации.

Вместе с тем, заложенные в Законопроекте показатели имеют некоторые отклонения от целевых параметров бюджетно-налоговой политики в среднесрочном периоде, определенных Национальной стратегией устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годов и другими стратегическими и программными документами страны.

Меры бюджетной политики, содержащиеся в Законопроекте не в полной мере соответствуют целям и задачам, определенным в Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы и Кыргызской Республики и Бюджетной резолюции Жогорку Кенеша Кыргызской Республики на 2014 годы и прогнозе на 2015-2016 годы

Отмечено консервативное прогнозирование доходной части государственного бюджета, сдерживающее повышение уровня собираемости налогов, которое не соответствует целям создания эффективной системы фискального регулирования и легализации теневой экономики, утвержденных в рамках мер налоговой и таможенной политикой в Стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы.

Согласно тенденций, заложенных в Законопроекте, складывается ситуация риска устойчивости государственного бюджета, связанной с зависимостью его доходной части от платежей, взимаемых от импортных операций, при слабом уровне администрирования внутренних налогов.

С учетом вышеизложенного, предлагается увеличить проектируемую сумму по доходам ГНС при ПКР на 2014 год на 884,0 млн. сом, в том числе от погашения недоимки – 329,2 млн. сом и улучшения налогового администрирования - 554,8 млн. сом.

Рекомендуется улучшить управление государственным имуществом посредством усиления работы по анализу и мониторингу финансово-хозяйственной деятельности государственных предприятий, оптимизации административных и операционных расходов, в целях увеличения прибыльности госпредприятий и увеличения поступления дивидендов, на госпакет акций.

Правительству Кыргызской Республики рекомендуется по завершению обсуждения вопроса относительно статуса золоторудного месторождения Кумтор, определить сумму доходов для уплаты в бюджет.

В целях обеспечения фискальной устойчивости и уменьшения рисков зависимости от внешних источников все дополнительные источники бюджета крайне важно не направлять на дальнейшее наращивание текущих расходов бюджета, а целесообразно направить на уменьшение дефицита республиканского бюджета.

Процессу внедрения программного бюджетирования, как инструменту повышения эффективности государственных расходов, Правительством Кыргызской Республики не придается должного значения. Необходимо внедрять практику планирования расходов на предстоящий финансовый период на основе результатов отчетов эффективности и результативности использования бюджетных средств министерствами и ведомствами, отражающихся в их проектах бюджетов на программной основе.

В представленном Законопроекте и Приложениях к нему имеется ряд ошибок и несоответствий. Кроме того, отсутствуют обоснования и расчеты по некоторым видам и направлениям расходов, а также по источникам финансирования дефицита бюджета. Имеет место планирование расходов при отсутствии нормативно-правового обоснования.

Представленный Законопроект не достаточно отвечает цели наращивания инвестиционной составляющей расходов. В целом бюджетная политика на среднесрочный период характеризуется значительным объемом потребительских расходов.

В целом в представленном Законопроекте не дается целостной информации о инвестиционных расходах государства, что не позволяет сделать комплексную оценку целесообразности вложения средств на те или иные объекты.

Объем расходов на капитальные вложения проектируется без достаточных экономических обоснований и расчетов потребностей.

Неэффективный механизм формирования перечня «капитальных вложений» приводит к увеличению количества незавершенных объектов строительства.

Процесс проектирования ПГИ не имеет четкого соответствия с задачами Стратегии управления государственным долгом Кыргызской Республики на 2012-2014 годы, в части достижения снижения уровня внешнего долга, а также привлечения новых внешних займов только на приоритетные программы и проекты, которые будут содействовать экономическому росту и сокращению бедности.

В связи с указанным, Счетная палата КР рекомендует:

- Обеспечить комплексное представление Бюджета развития с включением всех составляющих расходов. Внести соответствующие изменения в Бюджетную классификацию для обеспечения прозрачности и доступности информации;
- При осуществлении внешних заимствований на ПГИ обеспечить соответствие задачам Стратегии управления госдолгом КР;
- Усовершенствовать систему проектирования Бюджета развития с учетом необходимости приоритезации планируемых и реализуемых проектов на основе анализа их эффективности;
- Рассмотреть возможность публичной подотчетности о результатах, достигнутых по реализуемым и завершенным инвестиционным проектам.

Нормативно-правовая основа формирования бюджета также имеет существенные недостатки. В связи с чем, Счетная Палата Кыргызской Республики рекомендует внести соответствующие изменения в Закон Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» либо ускорить принятие Бюджетного Кодекса Кыргызской Республики в целях приведения в соответствие с принятой в Кыргызской Республике Бюджетной классификацией, а также более полного и точного отражения источников финансирования дефицита бюджета.

В связи с вышеуказанным, Счетная палата Кыргызской Республики считает, что представленный Законопроект требует доработки и устранения вышеуказанных недостатков.

Председатель

Ибраимова Э.С.