

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Счетной палаты Кыргызской Республики на проект Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2015 год и прогнозе на 2016-2017 годы»

I. Общие положения

1.1. Заключение Счетной палаты Кыргызской Республики на проект Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2015 год и прогнозе на 2016-2017 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:

- Указ Президента Кыргызской Республики от 21 января 2013 года № 11 «О Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы» (далее - НСУР);

- постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 19 июня 2014 года №4208-V “О Бюджетной резолюции Кыргызской Республики на 2015 годы и прогнозе на 2016-2017 годы”, определяющее основные приоритеты и направления для подготовки проекта республиканского бюджета на 2015 год и прогноза на 2016-2017 годы;

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

- Среднесрочный прогноз бюджета Кыргызской Республики на 2015-2017 годы, одобренный решением Координационного Совета по макроэкономической и инвестиционной политике при Правительстве Кыргызской Республики от 26 мая 2014 года №17-1793, являющийся основой для бюджета на 2015-2017 годы;

- постановление Правительства Кыргызской Республики от 14 августа 2014 года №469 «О прогнозе социально-экономического развития Кыргызской Республики на 2015 год и 2016-2017 годы»;

- Бюджетное заявление Министерства финансов Кыргызской Республики, содержащее основные направления и ориентиры бюджетно-налоговой политики в 2015-2017 годах.

1.2. Проект Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2015 год и прогнозе на 2016 и 2017 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».

II. Макрофискальный обзор

Основой прогнозирования параметров бюджета на 2015-2017 гг. стал Прогноз социально-экономического развития Кыргызской Республики на 2015 год и 2016-2017 годы¹. Прежде всего прогноз базируется на благоприятных и неблагоприятных факторах воздействия. При этом благоприятные факторы нивелируются неблагоприятными (см. табл. 1.).

Таблица 1. Благоприятные и неблагоприятные факторы

(млрд. сомов)

Благоприятные внешние факторы	Неблагоприятные внешние факторы
- политическая стабильность в регионе и странах - основных торговых партнерах; - постепенное оздоровление мировой экономики (прогнозируемый рост экономики до 4 %)	- финансовая неустойчивость мировой экономики
- прогнозируемый экономический рост в соседних государствах - России (2%), Казахстане (7,1 %), Китае (7,3 %) – согласно собственным прогнозам; - активное использование членства Кыргызской Республики в ВТО; - вступление Кыргызской Республики в Таможенный союз (далее - ТС)	- ухудшение условий торговли со странами-основными торговыми партнерами, членами ТС (вхождение в ТС может привести к уравниванию (или к подтягиванию) уровня цен Кыргызской Республики с российскими и казахскими ценами, определенному инфляционному давлению и росту цен
- прогнозируемый умеренный рост инфляции в странах, основных торговых партнерах Кыргызской Республики в России (4,5-5,5 %), Казахстане (6,0-8,0 %), Китае (3,0 %);	- прогнозируемый рост мировых цен на продовольствие (по оценке ООН - ФАО цены на продовольственное сырье в средне- и долгосрочный период будут оставаться относительно высокими в течение примерно следующего десятилетия)

¹ Постановление Правительства Кыргызской Республики от 14 августа 2014 года №469

- расширение внешнеэкономического сотрудничества в рамках Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), ЕврАзЭС, СНГ; - углубление сотрудничества с международными экономическими и финансовыми организациями; - прогнозируемая стабилизация мировых цен на нефть на уровне 100-105 долларов за баррель.	- высокая степень зависимости от внешних заимствований на покрытие дефицита государственного бюджета и риски невыполнения Правительством Кыргызской Республики социальных обязательств в случае не до поступления внешнего финансирования на покрытие дефицита бюджета.
---	---

Так же благоприятному фактору «постепенное оздоровление мировой экономики (прогнозируемый рост экономики до 4%)» и между собой противоречат следующие благоприятные факторы «сокращение спроса на нефть из-за замедления темпов роста мировой экономики» и «мировая тенденция роста».

Внутренние благоприятные факторы носят так же характер больше предположений, во многом зависящих от неблагоприятных факторов, это, прежде всего, наращивание промышленного производства и привлечение инвестиций. Все эти потенциальные факторы неустойчивы и с высокой долей вероятности могут быть нивелированы неблагоприятными внутренними и внешними факторами.

Так же нужно отметить, что в качестве ориентиров был взят максимальный прогноз ВВП стран-торговых партнеров. Согласно прогнозу МВФ рост ожидается ниже (см. табл. 2).

Таблица 2. Прогнозы ВВП основных торговых партнеров КР

	Прогноз ПКР	Прогноз МВФ
Россия	2	1
Казахстан	7,1	6,1
Китай	7,3	7,1

По прогнозам Всемирного Банка экономический рост в Российской Федерации в 2015 году замедлится до 0,3%.

Таким образом, отрасли экономики, зависящие от указанных торговых партнеров, могут показать рост, ниже прогнозного.

Таблица 3. Основные параметры бюджета на 2015-2017 годы

	(млрд. сомов)			
	2014 год Утвержд.	2015 год проект	2016 год прогноз	2017 год Прогноз
Государственный бюджет				
Общие доходы и гранты, вкл ПГИ	107,1	117,8	126,9	140,4
<i>в %к ВВП</i>	26,7	26,6	25,1	24,2
Общие расходы	98,5	132,4	140,7	153,7
<i>в %к ВВП</i>	29,1	29,9	27,8	26,5
Чистое кредитование	7,4	17,6	14,1	-
<i>в %к ВВП</i>	1,9	4,0	2,8	-
Выпуск бюджетных ссуд	8,8	18,8	15,6	
Возврат бюджетных ссуд	1,4	1,2	1,5	
Республиканский бюджет				
Общие доходы и гранты	93,5	102,7	110,1	121,7
<i>в %к ВВП</i>	23,3	23,2	21,7	21,0
Общие расходы	102,9	117,4	123,9	134,9
<i>в %к ВВП</i>	25,7	26,5	24,5	23,3
Дефицит	9,4	14,7	13,8	13,2
<i>в %к ВВП</i>	2,4	3,3	2,7	2,3
ВВП в млрд. сомов	401,0	442,8	506,3	580,0

Представленный Законопроект имеет следующие характеристики:

- снижение налоговой нагрузки (доля налоговых доходов госбюджета к ВВП снижается с 21,0 % в 2014 г. до 20,7 % в 2015 г.);
- сохранение серьезной зависимости республиканского бюджета от внешних источников финансирования (доходы ГТС и внешние гранты в общих доходах составляют 53,5 %);
- увеличение государственных расходов, включая чистое кредитование (с 30,9 % к ВВП в 2014 г. до 33,9 % к ВВП в 2015 г.) в основном за счет роста расходов по ПГИ;
- увеличение дефицита республиканского бюджета (с 2,4 % к ВВП в 2014 г. до 3,3 % к ВВП в 2015 г.) и первичного дефицита государственного бюджета исключая гранты (с 5,3 % к ВВП в 2014 г. до 8,9 % к ВВП в 2015 г.);
- снижение доли расходов на социальную сферу в общих расходах республиканского бюджета (включая финансовые активы) с 50,8% в 2014 году до 43,5 % в 2015 г., в основном связанного с опережающим ростом расходов по ПГИ;
- низкий приоритет вопросов финансирования программ и проектов развития из внутренних источников;
- отсутствие мер по сокращению неэффективных и неприоритетных расходов.

III. Анализ обоснованности прогноза доходной части бюджета

Формирование доходной базы бюджетной системы Кыргызской Республики на 2015-2017 годы осуществлялось на базе прогноза социально-экономического развития страны на 2015-2017 гг., фактических поступлений за ряд лет, оценки поступления доходов в 2014 году и на основе действующего законодательства Кыргызской Республики.

Расчет проекта доходной части бюджета произведен:

- без учета вступления Кыргызской Республики в Таможенный союз;
- с учетом замедления прогнозируемого роста объема импорта.

Кроме того, при разработке проекта доходной части бюджета на 2015-2017 годы, также учитывались следующие меры политики по обеспечению доходов:

- увеличение ставок акцизного налога на ГСМ, согласно постановлению Правительства КР от 08.04.2014 года №203;

- увеличение ставки акцизного налога на табак, в соответствии с Законом КР «О внесении изменений в Налоговый кодекс КР» принятый Жогорку Кенешем КР 20.06.2013 года;

- увеличение ставки акцизного налога на водку и слабоалкогольные напитки, согласно постановлению Правительства КР от 23.01.2014 года №49.

Необходимо отметить, что планирование доходной части проводилось без разработанного методического пособия по прогнозированию налоговых доходов, в противоречие Среднесрочному плану действий по реформированию системы Управления Государственными Финансами Кыргызской Республики на 2012-2015 годы (утверждено постановлением Правительства КР от 3 октября 2012 года № 675).

Таблица 4. Прогноз доходной части государственного бюджета на 2015-2017 годы

Наименование	2013 год факт	К ВВП	2014 год утвержд	к ВВП	2015 год проект	к ВВП	2016 год проект	к ВВП	2017 год проект	к ВВП
ВВП	350 028,4	100,0	401 030,0	100,0	442 808,1	100,0	506 329,9	100,0	580 037,7	100,0
Доходы	101 802,0	29,1	107 110,0	26,7	117 759,8	26,6	126 890,7	25,0	140 447,9	24,2
Налоговые доходы	72 842,3	20,8	84 217,6	21,0	91 458,7	20,7	103 182,1	20,4	118 254,4	20,4
Налоговые доходы ГНС	35 884,0	10,2	42 117,1	10,5	47 505,6	10,7	53 772,0	10,6	61 627,0	10,6
Налоговые доходы ГТС	36 958,3	10,5	42 100,5	10,5	43 953,1	9,9	49 410,1	9,8	56 627,4	9,8
Официальные трансферты	9 189,2	2,6	7983,2	2,0	11 030,1	2,5	8 412,4	1,7	6 539,7	1,1
Неналоговые доходы	19 770,4	5,6	14 909,2	3,7	15 270,9	3,4	15 296,1	3,0	15 653,9	2,7

В соответствии с законопроектом общий объем доходов государственного бюджета с учетом грантов ПГИ на 2015 год составят в

2015 году 117 759,8 млн.сомов (или 26,6 % к ВВП), в 2016 году – 126 890,7 млн.сомов (25,0 %), в 2017 году – 140 447,9 млн.сомов (24,2 %). В сравнении с утвержденным бюджетом 2014 года, прогнозируемые доходы государственного бюджета относительно ВВП снизятся на 0,1 %, за счет налоговых доходов на 0,3% и неналоговых - 0,3 %, при этом полученные официальные трансферты увеличатся на 0,5 %. В номинальном выражении объемы доходов по сравнению с утвержденным бюджетом 2014 года вырастут на 9,9%, или на **10 649,9 млн. сомов**.

Налоговые доходы в 2015 году составят 91 458,7 млн.сомов. Номинальный рост налоговых доходов в 2015 году по сравнению с утвержденным бюджетом 2014 года прогнозируется на уровне 8,6 %, или с ростом на 7 241,2 млн.сомов.

Доля налоговых поступлений в 2015 году составит **20,7 % к ВВП** или ниже уровня утвержденного СПБ на 2015-2017 годы на 0,8 %. Снижение прогноза налоговых поступлений в проекте бюджета на 2015 год по сравнению с СПБ на 2015-2017 годы главным образом связано со снижением прогноза объема импорта. Так, в проекте бюджета 2015 года поступления таможенных платежей рассчитаны исходя из прогнозного объема импорта 6600 млн. долларов США, при этом расчет поступлений в СПБ производился из объема импорта 8 500 млн. долларов США, или снижены на 1 900 млн. долларов США. Прогноз объема импорта снижен в 2016 году на 2 850 млн. долларов США и в 2017 году на 3 900 млн. долларов США.

В среднесрочной перспективе **налоговые поступления** вырастут со **103 182,1 млн. сомов** в 2016 году до **118 254,4 млн. сомов** в 2017 году и сохранятся на одном уровне, или 20,4 % к ВВП, что ниже утвержденного уровня СПБ на 2015-2017 годы на 1,1 процентных пункта.

Удельный вес налоговых доходов в сумме доходов бюджета в 2015 году составит 77,6 %, что также ниже уровня утвержденного СПБ на 2015-2017 годы на 3,5 процентных пункта.

Налоговые доходы государственного бюджета в 2015 году проектируются в сумме 91,4 млрд.сомов, из которых доходы, администрируемые ГТС при Правительстве КР составляют 48,0 % и ГНС при Правительстве КР – 52,0 %.

Аудитом деятельности ГНС при Правительстве КР за 2013 год установлены следующие недостатки в администрировании соответствующих доходов:

1. принятие недостаточных мер по погашению налоговой задолженности;
2. недостаточное администрирование акцизного налога на внутреннюю алкогольную продукцию;
3. отсутствие системной работы по анализу представленных сведений Государственной таможенной службой об импортно – экспортных операциях. Импорт товаров, ввезенный физическими лицами, свыше регистрационного порога НДС.

Важнейшим для налоговой и таможенной служб должна стать системная работа, направленная на сокращение теневого сектора экономики и на наведение порядка в системе учета и взимания налогов, таможенных и других платежей, поступающих от субъектов экономической деятельности.

По данным исследования Общественного объединения “Инвестиционный круглый стол” уровень теневой экономики в Кыргызской Республике составляет 39 % от ВВП (23,8 % - юридические лица, 15,2 % - индивидуальные предприниматели), что свидетельствует о значительных дополнительных резервах доходной части бюджета.

В целом по республике по состоянию на 01.01.2014 года количество зарегистрированных субъектов в уполномоченных государственных органах (Министерство юстиции и Нацстатком) составляло 620628 налогоплательщиков. Налоговую регистрацию в налоговых органах прошли 487631 хозяйствующих субъекта или 78,5 % от количества, прошедших государственную регистрацию, а 132 997 субъекта не прошли налоговую регистрацию.

Эффективному администрированию доходов государственного бюджета должно способствовать улучшение информационного взаимодействия между налоговыми и таможенными службами, проведение камеральных и выездных проверок в отношении субъектов – участников внешнеэкономической деятельности. Так по результатам аудита 2013 года выявлено, что объем ввоза товаров не отражается в налоговой отчетности и декларациях в полном объеме. Имеются факты, когда физическими лицами были импортированы товары с превышением регистрационного порога по НДС и без налоговой регистрации. В результате проведенного анализа были установлены потери бюджета на сумму **25,0 млн.сомов**. Это свидетельствует о наличии существенных налоговых потерь из-за осуществления 132 997 субъектами ненаблюдаемой или теневой предпринимательской деятельности, без налоговой регистрации вследствие отсутствия эффективного взаимодействия с органами государственной регистрации, таможенной службой и др.

По результатам оценки прогноза налоговых поступлений предлагается увеличить прогнозируемую сумму по следующим видам налогов:

Подходный налог с физических лиц

Сбор подходного налога в 2015 году прогнозируется с ростом в 7 % с учетом прогнозируемого роста среднемесячной заработной платы на 5,7 % и денежных доходов населения на 7,7 %. Исходя из чего, прогноз по подходному налогу рассчитан на 2015 год в сумме 8 542,0 млн.сомов. Вместе с тем, согласно данным Прогноза социально-экономического развития Кыргызской Республики на 2015 год и на 2016-2017 годы, рост заработной платы прогнозируется на уровне 9 %, денежных доходов населения на 10,3 %. В связи с чем, имеется резерв на сумму **90,8 млн. сомов** за счет увеличения налогооблагаемой базы и улучшения ее администрирования.

Налог на добавленную стоимость

Счетная палата неоднократно отмечала о необходимости проведения комплексных мер по налоговому администрированию, проведения камеральных проверок по достоверности и обоснованности представленных отчетов, счетов-фактур и других документов, не допущению использования отдельными налогоплательщиками схем необоснованного получения зачета по НДС, в целях уклонения уплаты в бюджет сумм НДС. Так по результатам проведенного аудита ГНС при ПКР за 2013 год были установлены расчетные потери по данному виду налога на сумму **47,5 млн.сомов.**

Разнонаправленными прогнозируются тенденции поступления **НДС на импорт и налога на международную торговлю** с одной стороны и **акциза на импорт** (рост более чем на 40%), с другой.

Расчеты **налога на добавленную стоимость на импортную продукцию** произведены исходя из прогнозируемого объема импорта товаров и определены в размере 25 840,0 млн.сомов с ростом к утвержденному показателю 2014 года на 0,4 % и 3,7% к ожидаемому прогнозу на 2014 год. Однако, согласно данным Прогноза социально-экономического развития Кыргызской Республики на 2015 год и на 2016-2017 годы, темп роста импорта товаров в 2015 году установлен на уровне 4,8%.

Учитывая прогноз роста объема импорта в 2015 году в размере 104,8 %, в случае обеспечения аналогичного темпа роста сбора НДС на импортную продукцию (4,8%) к ожидаемому уровню 2014 года имеется дополнительный резерв на сумму около 270 млн. сом. Либо требуются дополнительные разъяснения ПКР причин отставания сбора НДС на импортную продукцию (3,7%) от прогнозируемых темпов роста объема импорта (4,8%).

Акцизный налог на внутреннюю продукцию

Прогнозная сумма акцизного налога на внутреннюю продукцию по ликеро-водочным изделиям, которые составляют основную долю всех поступлений акцизного налога от производства, на 2015 год определена в размере 1 132,0 млн. сомов, прогноз акциза на пиво 2015 год - 330,4 млн.сомов.

При прогнозируемой сумме акцизного налога на внутреннюю продукцию по ликеро-водочным изделиям объем производства на 2015 год составит 1 900,0 тыс.дал. Максимальная производственная мощность заводов по производству только водки составляет 2204,1 тыс.дал.

При прогнозировании акцизного налога на пиво на 2015 год имеется расхождение между прогнозом Министерства финансов и Прогнозом социально-экономического развития Кыргызской Республики на 2015 год и на 2016-2017 годы, утвержденный постановлением Правительства

Кыргызской Республики от 14.08.2014 года №469 в объеме 482,4 тыс.дал, акцизный налог при этом должен увеличиться на **67,5 млн.сомов**.

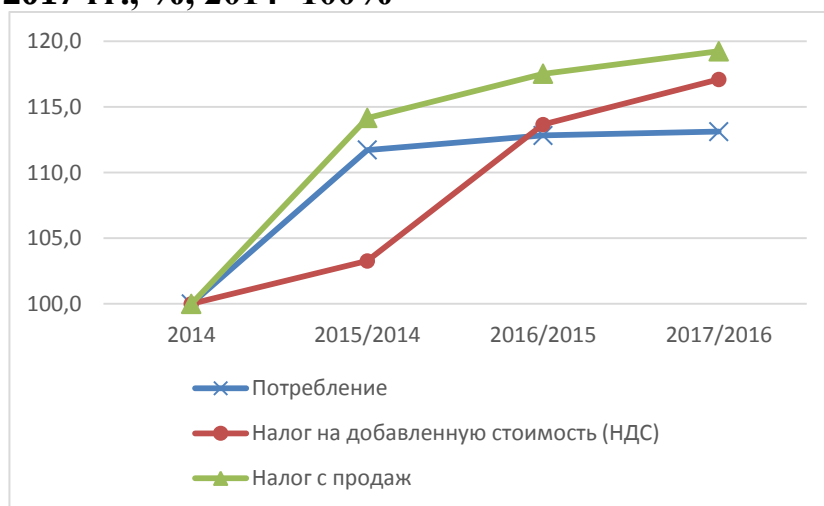
Кроме того при планировании не было учтено потребление водки, ликеро-водочных изделий и пива, которое по данным Национального статистического комитета за 2013 год составило соответственно 4687,0 тыс.дал и 4870,0 тыс.дал.

Таким образом, прогноз налоговой базы акцизного налога недостоверный. При существующей системе контроля в алкогольной отрасли невозможно отследить полный цикл за импортом, производством и реализацией алкогольной продукции. Одной из важнейших задач выведения этой отрасли из тени является внедрение новых типов акцизных марок с соответствующими системами электронного контроля. Эта система позволит посредством улучшения и усиления контроля существенно увеличить поступления в бюджет и обеспечить контроль качества продукции.

Налог с продаж

Рост **налога с продаж** (на 14,1 %) вначале опережает рост **НДС** (на 3,3 % в 2015 г.), затем динамика выравнивается. Государственное и частное потребление, которое является налоговой базой для НДС и налога с продаж, согласно прогнозу Министерства экономики в 2015 году вырастет на 12,9 %, что по динамике ниже роста налога с продаж. В связи с этим необходимо конкретизировать меры, за счет которых будет достигнут опережающий темп роста сбора налога с продаж.

Диаграмма 1. Темпы роста НДС, налога с продаж и потребление ВВП в 2014-2017 гг., %, 2014=100%



Налоговая задолженность

Существенным потенциальным резервом увеличения доходов является сокращение имеющейся налоговой задолженности, которая по состоянию на 01.10.2014 года составляла **1 399,7 млн.сомов**, в том числе безнадежная налоговая задолженность **432,7 млн.сомов**, по возбужденным уголовным делам **309,7 млн.сомов**.

Переплата по налогам

Вместе с тем, сумма переплаты по налогам на 01.01.2013 года и 01.01.2014 года составляла 11 077,3 млн.сомов и 12 287,3 млн.сомов соответственно. На 01.09.2014 года сумма переплаты увеличилась и составила 12 879,4 млн.сомов. Необходимо отметить, что фактическое исполнение прогноза 2013 года за минусом включенных в него сумм досрочно исполненных налоговых обязательств составляет 92,9 % , вместо отчетных данных ГНС при ПКР – 97,2%. Соответственно, увеличение суммы переплат на конец 2014 года создает риски по исполнению прогнозных показателей доходной части 2015 года. В связи с чем Счетная палата КР считает целесообразным Правительству КР обеспечить сокращение досрочного исполнения налоговых обязательств, осуществляемых в целях выполнения плановых показателей.

В части НДС на импорт, администрируемых ГТС при Правительстве Кыргызской Республики, необходимо рассмотреть вопрос обоснованности прогноза на 2015 год, с учетом расхождения прогнозов по импорту Министерства финансов с Прогнозом социально-экономического развития, а также результатов рассмотрения вопроса вхождения в Таможенный союз.

Таким образом, Счетная палата КР предлагает увеличить в целом прогнозные показатели по налоговым платежам на сумму **535,8 млн. сомов**, в том числе 330 млн. сомов от погашения недоимки.

Прогноз поступления прибыли госпредприятий и дивидендов на госпакет акций

В проекте бюджета ежегодное снижение отчислений от прибыли государственных предприятий в среднем на 83%. В итоге к 2017 году отчисления от прибыли ГП сокращается почти в два раза по отношению к 2014 г. Это связано с тем, что с 2015 года не закладывается отчисление от прибыли ГП «Топливо-заправочный комплекс «Манас», который в 2014 году составляет 614,0 млн.сомов.

Вместе с тем, в прогноз поступлений отчислений от прибыли государственных предприятий с 2015 года включены: ГП «Национальная компания «Кыргыз темир жолу», ГП «ИНФОКОМ», ГП «Кыргыз почтасы» и ГП «Темир».

В проекте бюджета на 2015 год предусмотрено поступление дивидендов от ЗАО «Альфа Телеком» в размере 1 078,4 млн. сомов. Вместе с тем, в 2014 году по итогам деятельности за 2013 год фактически поступило дивидендов на государственную долю 49% в размере 698,1 млн. сомов.

В связи с чем, Фонду по управлению госимуществом при ПКР, следует уточнить прогноз прибыли ЗАО «Альфа Телеком» за 2014 г. с учетом поступления дивидендов от ЗАО «Альфа Телеком» на 100% акций. Предварительные оценки увеличения прогноза поступления в 2015 году дивидендов на госпакет акций составляют порядка 500 млн. сом.

В части поступлений прибыли госпредприятий и дивидендов на госпакет акций Фонду по управлению госимуществом при ПКР необходимо в срочном порядке завершить инвентаризацию курируемых объектов, более качественно анализировать результаты деятельности ГП и АО, обеспечить принятие оптимальных решений по улучшению их деятельности.

IV. Анализ расходной части проекта республиканского бюджета

4.1. 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 2015 год и прогнозе на 2016-2017 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 от 19 июня 2014 года №4208-V.

В соответствии с Бюджетной резолюцией Жогорку Кенеша Кыргызской Республики на 2015 год и прогнозе на 2016-2017 годы (далее – Бюджетная резолюция) Бюджетная политика должна быть нацелена на улучшение условий жизни граждан республики, адресное решение социальных проблем, повышение качества государственных и муниципальных услуг, стимулирование экономического развития страны.

Основные приоритеты и направления Бюджетной резолюции служат ориентиром для формирования основных параметров республиканского бюджета Кыргызской Республики на 2015-2017 годы.

Согласно пояснительной записке к Законопроекту, целью политики государственных расходов в 2015-2017 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, политика расходов госбюджета не совсем согласована с одним из основных направлений экономической политики – сдерживание инфляции. Законопроект содержит следующие меры по наращиванию потребительских расходов, создающих дополнительное инфляционное давление:

- увеличение фонда оплаты труда на 2 085,2 млн. сомов;
- увеличение объема социальных пособий на 1 772,0 млн. сомов.

Не реализуется основополагающее направление бюджетной политики «повышение эффективности управления ресурсами бюджета и оптимизация расходов, в частности, путем сокращения неприоритетных расходов бюджета, признаком этого является отсутствие функциональных анализов большинства министерств и соответствующих решений о перегруппировке ассигнований.

Положительная динамика расходов бюджета в номинальном выражении в 2015 году практически по всем разделам функциональной классификации, кроме расходов на охрану окружающей среды не могут свидетельствовать об обеспечении этого принципа.

Тезис о социальной направленности государственных расходов также не соблюдается. Так, в представленном проекте республиканского бюджета на 2015 год, доля расходов на социальную сферу от общих расходов в сравнении с 2014 годом уменьшилась на 7,3 процентных пункта и составляет 43,5 % (утвержденный 2014 год – 50,8%).

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 от 26 мая 2014 года №17-1793.

Вместе с тем, представленный Законопроект имеет отклонения от показателей СПБ на 2015-2017 годы, как по общим расходам, так и по показателям расходов по 21 бюджетополучателям (министерствам и ведомствам).

4.2. Показатели расходной части бюджета

В представленном проекте закона общий объем расходов республиканского бюджета на 2015 год установлен на уровне 117 386,0 млн. сомов (26,5 % к ВВП), в том числе за счет бюджетных средств – 83 849,8 млн. сомов, специальных средств – 8 396,7 млн. сомов, средств бюджета развития – 25 139,6 млн. сомов. Расходы республиканского бюджета на 2016 год спроектированы в сумме 123 906,9 млн. сомов (24,5 % к ВВП), в 2017 году – 134 937,2 млн. сомов (23,3 % к ВВП).

- **Операционные расходы – 86 932,8 млн. сомов;**
- **Нефинансовые активы – 30 453,2 млн. сомов.**

Распределение совокупных расходов государственного бюджета Кыргызской Республики на 2015-2017 годы по основным разделам государственных расходов должно осуществляться в соответствии с приоритетами, определенными в Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы.

Вместе с тем, 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 2015 год проектируются с ростом в сравнении с утвержденными параметрами 2014 года на 14 486,8 млн. сомов или 14 %, при реальном росте ВВП на 6,6 %.

В отношении к ВВП расходы республиканского бюджета проектируются с ростом с 25,7 % в 2014 году до 26,5 % в 2015 году, что в основном обусловлено ростом расходов на ПГИ.

Таблица 5. Расходы республиканского бюджета по основным разделам (включая финансовые активы) в 2014-2015 гг.

(млн. сомов)					
	2014 г. Утвержд.	Уд.вес в общих расходах %	2015 г. Проект	Проект 2015 года к ВВП (в %)	Уд.вес в общих расходах %
Всего	111 680,5	25,7	136 239,7	30,5	100
I. Государственные услуги общего назначения	11 656,2	10,4	12 949,2	2,9	9,5
IV. Экономические вопросы	29 642,6	26,5	47 531,8	10,7	34,9
V. Охрана окружающей среды	758,9	0,7	730, 3	0,2	0,5
VI. Жилищные и коммунальные услуги	915,3	0,8	1 145,9	0,3	0,8
VII. Здравоохранение	11 401,2	10,2	11 742,2	2,7	8,6
VIII. Организация отдыха и культурно-религиозная деятельность	2 175,1	1,9	2 247,3	0,5	1,6
IX Образование	18 764,2	16,8	20 034,0	4,5	14,7
X Социальная защита	24 367,8	21,8	25 377,8	5,7	18,6

При рассмотрении по удельному весу приоритетности каждого раздела расходов бюджета, наибольшую часть занимают экономические вопросы - 34,9 %, что составляет 47 531,8 млн. сомов. Далее по удельному весу находятся социальная защита - 18,6 %, образование - 14,7 %, государственные услуги общего назначения - 9,5 %, здравоохранение - 8,6 %, их номинальный объем составит соответственно 25 377,8 млн. сомов, 20034,0 млн. сомов, 12 949,2 млн. сомов и 11 742,2 млн. сомов.

Анализ формирования расходов по статьям экономической классификации показал, что почти по всем статьям расходов проектируется выше уровня утвержденных расходов на 2013 год, кроме расходов на выплаты процентов, приобретение нефинансовых активов (задания и сооружения, машины и оборудование).

Самый значительный рост расходов на 2015 год предусматривается по таким статьям экономической классификации, как:

- здания и сооружения с 19 955,0 млн. сомов до 29 133,7 млн.сомов, с ростом на 9 178,7 млн. сомов;
- оплата труда с 33 263,2 млн. сомов в 2014 году до 35 348,2 млн. сомов в 2015 году, с ростом на 2 085,0 млн. сомов;
- социальные пособия и выплаты с 15 080,8 млн. сом до 16 852,8 млн. сом, с ростом на 1 772,0 млн. сомов;
- выплата процентов по кредитам и займам, полученным от иностранных государств и международных организаций с 2059,4 млн. сомов в 2014 году до 2834,3 млн. сомов в 2015 году, с ростом на 774,8 млн. сомов;
- субсидии нефинансовым государственным предприятиям с 990,2 млн. сомов до 1220,0 млн. сом, с ростом на 229,8 млн. сомов;
- расходы на служебные поездки с 691,7 млн. сомов в 2014 году до 808,2 млн. сомов в 2015 году, с ростом на 116,4 млн. сомов.

Согласно статье 20 Закона Кыргызской республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» 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 обоснованности расчетов к сметам затрат.

К ежегодным проектам бюджета министерствами и ведомствами должны предоставляться заявки на предстоящие расходы и расчеты к ним.

В силу того, что Министерством финансов КР планирование расходов производится в зависимости от прогнозных доходов бюджета, министерством доводятся до министерств и ведомств контрольные цифры на 2015 год. Заявленные министерствами и ведомствами объемы расходов значительно отличаются от установленных контрольных сумм. При этом отсутствуют обоснованные расчеты и соответствующие документы. При составлении Министерством финансов проекта бюджета на очередной год подвергаются серьезным изменениям ранее предусмотренные параметры среднесрочного прогноза, что связано, с одной стороны, с низким качеством экономического прогнозирования, а с другой наличием ряда непредвиденных факторов, влияющих на макрофискальную основу бюджета.

В совокупности данные обстоятельства затрудняют полноценное внедрение программного бюджетирования, индикаторы и результаты которого предназначены для среднесрочного горизонта планирования.

Результаты проведенных аудитов показывают, что в течение года систематически производятся изменения сметных назначений почти по всем госорганам в связи неточностью планирования и принятием ряда ситуативных и незапланированных решений по расходам.

4.3 Программный бюджет

В целом контрольные цифры по госорганам, установленные Минфином в проекте республиканского бюджета на 2015 год, не соответствуют тем показателям, которые отражены в СПБ на 2015-2017 годы, что объясняется планированием бюджетных показателей на предстоящий год исходя из планируемых доходов на предстоящий финансовый год.

В целом при формировании бюджета на программной основе определены следующие общие проблемы:

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

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. Наряду с программным форматом министерствами и ведомствами бюджетные заявки представлены по административной и экономической классификации. То есть проект бюджета на 2015 год основан на традиционном подходе к бюджетированию.

Основы программного бюджетирования законодательно не закреплены в бюджетном законодательстве.

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 2015 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 не ориентированы 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.

Следует отметить, что Министерством финансов Кыргызской Республики за последние три года проведена значительная работа по внедрению программного бюджетирования. Количество учреждений, предоставляющих бюджет в программном формате, увеличилось с 6 в 2012 году до 76 к 2015 году.

Вместе с тем, качество документов по программному бюджету остается на низком уровне в связи с низким потенциалом персонала бюджетных учреждений и недостаточного внимания со стороны руководителей госорганов к данному вопросу. Бюджетополучателями установленные предельные финансовые ресурсы механически распределяются между бюджетными мерами и агрегируются в стоимость программы, но качественная проработка стоимости программ не осуществляется.

В то же время 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.

4.4. Обзор расходов по разделу «Государственные службы общего назначения»

Согласно, пояснительной записке к Законопроекту удельный вес расходов республиканского бюджета по разделу **«государственные услуги общего назначения»** в общих расходах снижается с 10,4 % в 2014 году до 9,5 % в 2015 году. При этом в номинальном выражении расходы по данному разделу растут на 1 293,0 млн. сомов или 11,1 %.

Совокупные расходы по данному разделу на 2015 год предусмотрены в сумме **12 949,2 млн. сомов**, в том числе расходы за счет бюджетных средств

составят 11 789,1 млн. сомов и специальных - 1 160,2 млн. сомов. Расходы государственных служб общего назначения составят 2,9% к ВВП и 11% к общим расходам республиканского бюджета.

Проект 2015 года по государственным службам общего назначения предлагается утвердить с отклонением от Среднесрочного прогноза бюджета на 2015-2017 годы в сторону уменьшения на 2,2 млрд.сомов, при 15,2 млрд.сомов или на уровне 85 %.

Увеличение расходов по бюджетным средствам на 1 293,0 млн. сомов связано с увеличением заработной платы государственных служащих министерств и ведомств согласно постановлению Правительства Кыргызской Республики №384 от 28.06.2013 года, работникам Аппаратов Президента и Правительства КР, Управления делами Президента КР и Министерству иностранных дел КР с принятием новой редакции Закона КР «О дипломатической службе Кыргызской Республики», а также с проведением выборов в депутаты Жогорку Кенеша КР и т.д.

Увеличение расходов по специальным средствам на 177,5 млн. сомов связано с увеличением прогнозов по доходам Национального статистического комитета КР, подведомственных учреждений Управления делами Президента КР, Министерства иностранных дел КР и других министерств и ведомств.

Расходы по подразделу **«Исполнительные и законодательные органы»** на 2015 год спрогнозированы в сумме **1660,3 млн.сомов**, с увеличением на 69,4 млн. сомов против утвержденных параметров бюджета 2014 года в объеме 1590,9 млн.сомов или на 4,4 %, в том числе по бюджетным средствам на 1537,4 млн. сомов, с увеличением на 48,7 млн. сомов, спецсредствам - 122,9 млн. сомов, с увеличением на 20,7 млн. сомов. Расходы составят 1,4 % к общим расходам республиканского бюджета. Прогнозные расходы на 2016 год спроектированы в объеме 1550,6 млн.сомов и 2017 год – 1576,1 млн.сомов.

Увеличение расходов по бюджетным средствам на 48,7 млн.сомов связано в основном с увеличением заработной платы работникам Аппаратов Президента, Правительства и Управления делами Президента Кыргызской Республики.

По **Министерству юстиции КР**, с учетом подведомственных организаций, в 2014 году утверждены расходы по бюджетным средствам в объеме 51,4 млн.сомов и предварительно произведены уточнения до 78,5 млн.сомов или больше на 27,1 млн.сомов (52,7%), в проекте бюджета 2015 года предлагается утвердить расходы в таком же размере 78,5 млн.сомов. Увеличение расходов связано с повышением заработной платы государственных служащих с 1 октября 2013 года.

По **Государственному центру Судебных экспертиз при МЮ КР** на 2015 год предусмотрены в сумме 35,5 млн. сомов, с увеличением на 6,4 млн. сомов или 22,4 % относительно утвержденного бюджета 2014 года (29,0 млн.

сомов), связанного с повышением заработной платы сотрудникам Государственного центра судебных экспертиз при МЮ КР (ГЦСЭ) согласно постановлению Правительства Кыргызской Республики от 11 декабря 2012 года №821 (ДСП) с 1 июня 2013 года.

Кроме этого, постановлением Правительства Кыргызской Республики от 31 января 2013 года №46 с 1 февраля 2013 года, увеличена штатная численность ГЦСЭ при МЮ КР на 18 единиц (отдел психолого-филологических экспертиз и отдел фоноскопических экспертиз).

Расходы по подразделу **«Бюджетно-финансовые органы»** на 2015 год предусмотрены в объеме 1 053,2 млн.сомов, с сокращением на 15,9 млн.сомов или в 1,5% относительно утвержденного бюджета 2014 года, в том числе расходы за счет бюджетных средств составят 1 016,0 млн.сомов, с сокращением на 20,8 млн.сомов, за счет спецсредств 37,2 млн. сомов, с увеличением на 4,9 млн.сомов. Расходы составят 0,9 % к общим расходам республиканского бюджета. (Данный подраздел включает Минфин и ГНС при Правительстве КР).

Уменьшение расходов по бюджетным средствам на 20,8 млн.сомов связано с исключением по подведомственным учреждениям Министерства финансов расходов, предусмотренных в 2014 году по статьям «Здания и сооружение», «Транспортные услуги» и др.

Проект бюджета на 2015 год **ГНС при Правительстве КР** утвержден на уровне 2014 года 765,6 млн.сомов.

Условия оплаты труда работников ГНС определены постановлением Правительства КР «Об условиях оплаты труда государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики» от 29 июля 2011 года № 436. (Повышения заработной платы не было). В проекте бюджета на 2015 год предусмотрено на заработную плату 468297,1 млн.сомов, в 2014 году утверждено 464736,6 тыс.сомов, в 2013 году на заработную плату профинансировано 446439,3 тыс.сомов. Несмотря на это, в проекте бюджета 2015 года увеличены расходы на заработную плату на 3560,5 тыс.сомов, в том числе по центральному аппарату на 1446,0 тыс.сомов и подведомственным учреждениям – 2114,5 тыс.сомов.

В подтверждение этому следует отметить, что по результатам аудита исполнения республиканского бюджета за 2013 год установлено, что по смете расходов на содержание Центрального аппарата и подведомственных управлений ГНС при Правительстве Кыргызской республики на 2013 год по причине завышенного планирования по статьям «Заработная плата» и «Отчисления в Социальный фонд» необоснованные выплаты по зарплате составили 1270,8 тыс. сомов.

Следовательно, Министерству финансов КР предлагается уточнить расходы на оплату труда и страховые отчисления по ГНС при Правительстве КР.

Расходы по подразделу «**Международные отношения**» в 2015 году предлагается утвердить в объеме **1028,5 млн. сомов**, с увеличением на 157,0 млн. сомов или 18,0 % по отношению к утвержденному бюджету 2014 года, в том числе расходы за счет бюджетных средств составят 761,4 млн. сомов, с увеличением на 154,2 млн. сомов, за счет специальных средств 267,1 млн. сомов, с увеличением на 2,8 млн. сомов. Расходы составят 0,9 % к общим расходам республиканского бюджета. Увеличение расходов на 154,2 млн.сомов относительно утвержденных расходов 2014 года предполагается по центральному аппарату Министерства иностранных дел на 13381,1 тыс.сомов, областным представительством – 912,4 тыс.сомов, ГП «Кыргыздипсервис» - 12673,8 тыс.сомов и загранучреждениям – 127198,3 тыс.сомов.

По центральному аппарату и областным представительством увеличение расходов производится в основном по статьям «Заработная плата» и «Отчисления в Социальный фонд», которое связано с повышением заработной платы для государственных служащих с 1 октября 2013 года согласно постановлению Правительства КР от 28.06.2013 года №384. Однако по расчетам МИД для аппарата министерства, с учетом повышения требуется в 2015 году на заработную плату 38393,7 тыс.сомов и на страховые отчисления – 6622,9 тыс.сомов. Однако в проекте бюджета на 2015 год планируются расходы по заработной плате только в размере 31223,6 тыс.сомов и страховым взносам – 5386,1 тыс.сомов или меньше соответственно на 7170,1 тыс.сомов и 1236,8 тыс.сомов.

Отмечаем, что в проекте бюджета в приоритетном порядке должны быть предусмотрены в полном объеме, в первую очередь, все расходы по защищенным статьям расходов, однако для аппарата МИД КР предлагается на утверждение меньше на **8406,9 тыс.сомов**.

По загранучреждениям запланированы расходы на 2015 год в объеме 669815,0 тыс.сомов, с увеличением относительно утвержденных показателей 2014 года на 127198,3 тыс.сомов (23,4 %).

Увеличение расходов по загранучреждениям обусловлено принятием новой редакции Закона КР «О дипломатической службе Кыргызской Республики» от 15 июля 2013 года № 140, которым введены новые финансовые нормы, вступающие в силу с 1 января 2015 года, такие как:

- **согласно ст. 29, п.3, абзац 3** - супруге или супругу выплачивается ежемесячное денежное содержание в размере 30% от денежного содержания, получаемого супругом или супругой в загранучреждении КР. Предварительные расходы по данной норме согласно расчетам МИД КР составят 93368,4 тыс. сомов;

- **ст. 29, п.3, абзац 4** - несовершеннолетним членам семьи сотрудника загранучреждения КР гарантируется оплата за обучение дошкольного и школьного образования в государстве пребывания. Предварительные расходы по данной норме составят 8622,9 тыс.сомов;

- **ст. 29, п.7** - членам семьи сотрудника загранучреждения КР, находящимся вместе с ним или с ней в дальней зарубежной командировке (ДЗК), имеют право на оплату один раз в течение 3 лет транспортных расходов в оба конца, либо денежную компенсацию равную стоимости авиабилета туда и обратно. Предварительные расходы по данной норме составят 22861,5 тыс. сом.

- **ст. 29, п.13** - за сотрудниками загранучреждений КР, направленным в ДЗК из уполномоченного органа, сохраняется ежемесячная денежная компенсация в размере 50% от ежемесячной заработной платы по последней занимаемой должности в уполномоченном органе. Предварительные расходы по данной норме составят 23147,2 тыс.сомов.

По расчетам МИД КР всего для указанных расходов в 2015 году требуется дополнительно 148,0 млн. сомов.

По ГП «Дипсервис» расходы 2015 года планируются с ростом на 12673,8 тыс.сомов (34,4 %) по статье «Приобретение охранных услуг», которые связаны с повышением охранных услуг, предоставляемых иностранным представительствам Департаментом государственной специализированной службы охраны МВД КР, на основании Конвенции о дипломатических сношениях и постановления Правительства КР от 20.07.2004 года № 538.

Расходы по подразделу **«Службы планирования и статслужбы общего назначения»** на 2015 год предусматриваются в объеме 426,3 млн.сомов, с увеличением на 18,7 млн.сомов или в 4,6% относительно утвержденного бюджета 2014 года, в том числе расходы за счет бюджетных средств составят 382,5 млн.сомов, с увеличением на 5,7 млн.сомов и спецсредств - 43,9 млн. сомов, с увеличением на 13,0 млн.сомов. Расходы составят 0,4 % к общим расходам республиканского бюджета. (Данный подраздел включает в себя Нацстатком и МЭ КР).

По **Министерству экономики** в проекте бюджета 2015 года расходы предлагается утвердить с уменьшением с 319356,2 тыс.сомов в 2014 году до 261633,8 тыс.сомов или на 57722,4 тыс.сомов (18,1 %) за счет незащищенных статей и расходов подведомственных учреждений.

По **Национальному статистическому комитету КР** проект бюджета на 2015 год предлагается утвердить в объеме 247929,5 тыс.сомов, из них бюджетных средств на 202830,4 тыс.сомов и специальных средств – 43857,5 тыс.сомов или с ростом относительно утвержденных параметров 2014 года на 74253,0 тыс.сомов (43,1 %), в том числе по бюджетным средствам на 61233,0 тыс.сомов и специальным – 13,0 тыс.сомов. Рост расходов по бюджетным средствам обусловлен повышением заработной платы с 1 октября 2013 года. Так, расходы по статьям «Заработная плата» увеличены на 52909,0 тыс.сомов и «Отчисления в Социальный фонд» - 8187,0 тыс.сомов.

Расходы по подразделу **«Прочие общие службы»** на 2015 год предусматриваются в объеме 297,6 млн. сомов, с увеличением на 14,5 млн. сомов или 5,1 % относительно утвержденного бюджета 2014 года, в том числе расходы за счет бюджетных средств составят 285,9 млн. сомов, с увеличением на 14,3 млн. сомов, за счет специальных средств составят 11,8 млн. сомов, с увеличением на 0,1 млн. сомов. Расходы составят 0,2 % к общим расходам республиканского бюджета. (Данный подраздел включает Автотранспортное предприятие Управления делами ЖККР, АТО Управления делами Президента КР, ГКС «Шайлоо» и Фонды Счетной палаты и Государственной налоговой службы).

В соответствии с Законом КР «О государственной налоговой службе КР», а также в целях создания материально-технической базы и условий для эффективной работы налоговых органов, создания дополнительных возможностей по обеспечению социальной защиты и материального стимулирования работников образован Фонд социального развития и материального поощрения Государственной налоговой службы при Правительстве КР. Положение «О Фонде социального развития и материального поощрения Государственной налоговой службы при Правительстве КР» утверждено приказом ГНС и согласовано Коллегией ГНС. Указанный Фонд создается за счет республиканского бюджета в размере 25 процентов от суммы фонда оплаты труда этих органов, отчислений в размере 3 процентов от суммы перевыполненного плана-прогноза по сбору налогов и платежей, мобилизуемых налоговыми органами в доходную часть государственного бюджета, грантов и другой безвозмездной помощи международных организаций.

В проекте бюджета на 2015 год указанный Фонд предполагается сформировать в размере 117074,3 тыс.сомов, против утвержденных в 2014 году 116184,2 тыс.сомов, с увеличением на 890,1 тыс.сомов, связанного, как указано выше, с необоснованным увеличением заработной платы работников ГНС в проекте бюджета 2015 года на 3560,5 тыс.сомов.

Порядок использования Фонда социального развития и материального поощрения определяется уполномоченным налоговым органом. Фактически, как показывают результаты аудитов ГНС, Фонд формируется только за счет республиканского бюджета и направляется полностью на материальное стимулирование работников.

В соответствии со ст. 64 Закона КР от 13 августа 2004 года №117 «О Счетной палате Кыргызской Республики» для укрепления материально-технической базы, повышения потенциала сотрудников и стимулирования высоких показателей аудиторской деятельности создается фонд в размере 10 процентов от суммы расходов на содержание Счетной палаты. Порядок использования данного фонда регулируется соответствующим Регламентом Счетной палаты. Однако в бюджете 2015 года не утверждены средства для указанного фонда.

По автотранспортному объединению Управления делами Президента КР проект бюджета 2015 года планируется утвердить в сумме 90887,1 тыс.сомов, в том числе бюджетных средств на 73506,5 тыс.сомов и специальных – 11354,3 тыс.сомов, против утвержденных в 2014 году расходов в сумме 77326,9 тыс.сомов, с увеличением на 13560,2 тыс.сомов (17,5 %), в том числе бюджетных средств – 13369,1 тыс.сомов и специальных – 138,8 тыс.сомов. Увеличение расходов по ГП «Автотранспортное объединение» в основном производится по статьям «Заработная плата» на 11293,9 тыс.сомов и «Отчисления в Социальный фонд» - 1948,2 тыс.сомов, в связи с увеличением оплаты труда наряду с работниками Управления делами Президента КР.

Расходы по подразделу **«Выборы и проведение референдумов»** на 2015 год предусматриваются в сумме 314,2 млн. сомов, с увеличением на 230,0 млн. сомов или 2,7 раза больше утвержденного бюджета 2014 года, в том числе расходы за счет бюджетных средств составят 310,7 млн. сомов, с увеличением на 230,0 млн. сомов, за счет специальных средств составят 3,5 млн. сомов, на уровне 2014 года.

По данному разделу спроектированы расходы Центральной избирательной комиссии КР и мероприятий по проведению выборов на общую сумму 314231,0 тыс.сомов, в том числе на содержание ЦИК – 75336,1 тыс.сомов, против утвержденных в 2014 году 68397,5 тыс.сомов, с ростом на 6938,6 тыс.сомов и на проведение выборов – 238894,9 тыс.сомов, против утвержденных в 2014 году расходов на 15833,5 тыс.сомов.

Увеличения расходов ЦИК на выборы на сумму 223,1 млн. сомов связаны с предстоящими в 2015 году выборами в депутаты Жогорку Кенеш Кыргызской Республики.

По аппарату ЦИК в 2015 году предлагается утвердить расходы в размере заявленной суммы 75336,1 тыс.сомов, при этом увеличиваются расходы по статьям «Заработная плата» на 1196,0 тыс.сомов, «Машины и оборудование» -2500,0 тыс.сомов, «Коммунальные услуги» - 905,6 тыс.сомов, «Расходы на служебные поездки» -500,0 тыс.сомов, и другим незащищенным статьям на 1837,0 тыс.сомов.

Расходы по статье «Заработная плата» увеличиваются в связи с повышением должностных окладов ТОП и МОП согласно постановлению Правительства КР от 02 октября 2013 года № 543.

Следует отметить, что в соответствии со статьей 12 Закона « О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию» от 24 января 2004 года № 8 на двухмесячный фонд заработной платы, выплачиваемый в качестве пособия на оздоровление, страховые взносы в размере 17,25 % не начисляются. Однако согласно представленным расчетам расходы по статье «Отчисления в Социальный фонд» завышены по ЦИК на **1225,0 тыс.сомов.**

На мероприятия по проведению выборов в проекте бюджета 2015 года предусматривается 235394,9 тыс.сомов, в том числе на вознаграждение членов ЦИК, ТИК и УИК, сверхурочные часы сотрудников ЦИК, привлеченным специалистам на проведение выборов в депутаты Жогорку Кенеша КР, т.е. на статью «Заработная плата» -66404,0 тыс.сомов, «Отчисления в Социальный фонд» - 11454,0 тыс.сомов, «Расходы на служебные поездки» - 6000,0 тыс.сомов, «Услуги связи» - 9536,9 тыс.сомов, «Арендная плата» - 7000,0 тыс.сомов, «Транспортные услуги» - 10000,0 тыс.сомов, «Приобретение прочих услуг» - 71000,0 тыс.сомов, «Приобретение предметов и материалов для текущих хозяйственных целей» - 51000,0 тыс.сомов, «Приобретение услуг охраны» - 2000,0 тыс.сомов, «Плата за электроэнергию» -500,0 тыс.сомов и «Плата за теплоэнергию» -500,0 тыс.сомов.

Следует отметить, что ЦИК предлагается утвердить указанные расходы на выборы без каких-либо расчетов. Не представляются конкретные расчеты к сумме заработной платы, без указания планируемого количества членов ЦИК, ТИК и УИК, и размеров их сумм вознаграждений. Также не представлены расчеты, на какие цели будут использоваться расходы, предусмотренные на транспортные услуги, приобретение прочих услуг, арендная плата и т.д.

Следовательно, проект бюджета на 2015 год по расходам на выборы следует пересмотреть уже с учетом конкретизации расходов по каждой статье.

Расходы по подразделу **«Прочие учреждения общего назначения»** на 2015 год предусматриваются в сумме 514,2 млн. сомов, с увеличением на 34,4 млн. сомов или 7,2 % относительно утвержденного бюджета 2014 года, в том числе расходы за счет бюджетных средств составят 228,1 млн. сомов, с увеличением на 47,8 млн. сомов и специальных средств - 286,1 млн. сомов, с уменьшением на 13,4 млн. сомов. Расходы составят 0,4 % к общим расходам республиканского бюджета. По данному подразделу увеличиваются в основном расходы по бюджетным средствам ГРС на 67625,4 тыс.сомов и уменьшаются расходы по специальным средствам на 24779,3 тыс.сомов.

Увеличение расходов ГРС наблюдается в основном по статьям «Заработная плата» на 63616,4 тыс.сомов и «Отчисления в Социальный фонд» - 9063,7 тыс.сомов, связанного с повышением заработной платы государственных служащих с 1 октября 2013 года. В то же время значительно сокращены расходы по статьям «здания и сооружения», «машины и оборудования» на 10115,6 тыс.сомов.

Расходы по подразделу **«Общие экономические вопросы»** на 2015 год предусмотрены в сумме 126,5 млн. сомов, с увеличением на 6,0 млн. сомов или 5,0 % относительно утвержденного бюджета 2014 года, в том числе расходы за счет бюджетных средств составят 123,6 млн. сомов, с увеличением на 4,9 млн. сомов и специальных средств - 2,9 млн. сомов, с уменьшением на 11,9 млн. сомов.

По Службе надзора и регулирования финансового рынка предлагается утвердить расходы в сумме 20028,8 тыс.сомов, против утвержденных в 2014 году 15449,8 тыс.сомов, с ростом на 4579,0 тыс.сомов. Увеличение расходов наблюдается в основном по статьям «Заработная плата» на 4024,3 тыс.сомов и «Отчисления в Социальный фонд» - 554,4 тыс.сомов, связанного с повышением заработной платы государственных служащих с 1 октября 2013 года.

По Государственному агентству антимонопольного регулирования в бюджете 2015 года предусматриваются расходы в сумме 35918,8 тыс.сомов или меньше утвержденных в 2014 году на 5710,4 тыс.сомов (41629,2 тыс.сомов). Уменьшение расходов произведено только за счет специальных средств.

По подведомственным учреждениям Министерства экономики КР бюджетные ассигнования оставлены на уровне расходов, утвержденных в 2014 году.

Расходы по подразделу **«Демаркация и делимитация государственных границ»** на 2015 год предусмотрены средства в сумме 4,2 млн. сомов, с сокращением на 25,0 млн. сомов.

Уменьшение расходов на 2015 год связано с исключением разовых расходов, предусмотренных в 2014 году на демаркацию и делимитацию государственных границ, т.е. для приобретения железобетонных опор и производства работ по инженерному оборудованию.

Расходы по подразделу **мероприятием в рамках ВТО** на 2015 год предусмотрены в сумме 14,3 млн. сомов, с уменьшением на 2,9 млн. сомов или на 16,6 % относительно утвержденного бюджета 2014 года, в том числе расходы за счет бюджетных средств составят 14,3 млн. сомов, с уменьшением на 2,9 млн. сомов.

Расходы по подразделу **«Вопросы охраны окружающей среды»**, включающих в себя ГУ Кыргызский государственный природный парк «Ала-Арча», на 2015 год предусмотрены в сумме 30,7 млн. сомов, с увеличением на 9,6 млн. сомов или 45,7 % относительно утвержденного бюджета 2014 года, в том числе расходы за счет бюджетных средств составят 10,2 млн. сомов, с увеличением на 4,6 млн. сомов, за счет специальных средств составят 20,5 млн. сомов, с увеличением на 5,0 млн. сомов.

Увеличение расходов по бюджетным средствам на 4,6 млн. сомов произведено по статьям «Заработная плата» на 2165,2 тыс.сомов, «Отчисления в Социальный фонд» - 497,3 тыс.сомов и «Машины и оборудование» - 2000,0 тыс.сомов. Заработная плата увеличена наряду с работниками Управления делами Администрации Президента КР.

4.5. Расходы по разделу «Общественный порядок и безопасность»

По разделу «Общественный порядок и безопасность» подраздел «Судебная система» включает в себя расходы на содержание Верховного суда КР, Конституционной палаты Верховного суда КР, Судебного департамента при Верховном суде КР, а также Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики, Аппарата Омбудсмана (Акыйкатчы) Кыргызской Республики и Национального центра КР по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

Расходы по подразделу «Судебная система» на 2015 год предусмотрены в сумме 1512,0 млн.сомов, с увеличением на 653,6 млн. сомов или на 76,1% относительно утвержденного бюджета 2014 года (858,4 млн. сомов) в том числе:

- за счет бюджетных средств 1 487,5 млн. сомов, с увеличением на 637,9 млн. сомов, или на 75,1% от утвержденного бюджета 2014 года;

- за счет спецсредств 24,5 млн. сомов, с увеличением на 15,7 млн.сомов или на 78,4% от утвержденного бюджета 2014 года.

Увеличение по бюджетным средствам на сумму 637,9 млн.сомов связано с исполнением статьи 40 Закона Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в КР» и постановления Жогорку Кенеша КР от 25.06.2014 года №4267-V «Об утверждении Государственной целевой программы «Развитие судебной системы КР на 2014-2017 годы» одобренная Правительством КР (постановлением от 19 марта 2014 года №174), где говорится что бюджет судебной системы до окончания программы должен достичь роста до 2-х % от республиканского бюджета, соответственно полного сохранения размера бюджетных ассигнований, представленных Советом судей на финансирование Верховного суда, Конституционной палаты Верховного суда, Судебного департамента при Верховном суде КР.

Расходы по **Верховному суду КР** на 2015 год предусмотрены в сумме 178,9 млн. сомов, с увеличением на 109,1 млн.сомов или в 2,6 раза относительно утвержденного бюджета 2014 года (69,1 млн.сомов) в том числе:

- за счет бюджетных средств 172,1 млн. сомов, с увеличением на 103,1 млн. сомов, или 2,5 раза от утвержденного бюджета 2014 года (69,1 млн. сомов);

- за счет спецсредств 6,7 млн. сомов, с увеличением на 6,0 млн. сомов от утвержденного бюджета 2014 года (0,7 млн. сомов).

Увеличение расходов по бюджетным средствам произведено по статьям «Заработная плата» на 46190,6 тыс.сомов (116,3 %) и «Отчисления в Социальный фонд» - 7234,8 тыс.сомов, «Расходы на текущий ремонт имущества» - 7400,0 тыс.сомов, «Приобретение предметов и материалов для текущих хозяйственных целей» - 3100,0 тыс.сомов, «Здания и сооружения» - 37637,5 тыс.сомов и «Машины и оборудования» - 2000,0 тыс.сомов.

Расходы по **Конституционной палате КР** на 2015 год предусмотрены в сумме 40,1 млн. сомов, с увеличением на 15,3 млн. сомов или 61,7 % относительно утвержденного бюджета 2014 года (24,8 млн. сомов) за счет бюджетных средств.

Увеличение расходов по бюджетным средствам произведено только по статьям «Заработная плата» на 16697,0 тыс.сомов и «Отчисления в Социальный фонд» - 2558,4 тыс.сомов, связанного с увеличением количества судей с 9 до 11 ед., соответственно увеличен и аппарат судов и повышением заработной платы.

Расходы по **Судебному департаменту при Верховном суде КР** на 2015 год предусмотрены в сумме 815,3 млн. сомов, с увеличением на 399,2 млн. сомов или 96,0 % относительно утвержденного бюджета 2014 года (416,0 млн. сомов) в том числе:

- за счет бюджетных средств 807,2 млн. сомов, с увеличением на 399,2 млн. сомов, или в 2,0 раза от утвержденного бюджета 2014 года;

- за счет спецсредств 8,1 млн. сомов, без увеличений.

Увеличение расходов по бюджетным средствам планируется в основном по статьям «Заработная плата» на 277866,9 тыс.сомов (105,0 %) и «Отчисления в Социальный фонд» - 41354,4 тыс.сомов, «Транспортные услуги» - 2128,0 тыс.сомов, «Здания и сооружения» - 53595,0 тыс.сомов и «Машины и оборудования» - 12954,4 тыс.сомов.

Увеличение расходов Верховного суда КР, Конституционной палаты Верховного суда КР и Судебного департамента по оплате труда произведено за счет повышения заработной платы работников судебной системы, согласно постановлений Правительства КР от 18 октября 2013 года №560 и от 2 октября 2013 года №543 и на пошаговые увеличения должностных окладов государственных служащих аппаратов местных судов в соответствии с постановлением Правительства Кыргызской Республики «Об условиях оплаты труда государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики» от 28 июня 2013 года № 384.

Как указано выше, в проекте бюджета 2015 года по Верховному суду КР и Судебному департаменту предполагается рост расходов по заработной плате на 46190,6 тыс.сомов (116,3 %) и 277866,9 тыс.сомов (105,0 %). Следовательно, Министерству финансов предлагается проанализировать плановые расходы по заработной плате и страховым взносам по Верховному суду КР и Судебному департаменту согласно конкретным расчетам.

Расходы по **Генеральной прокуратуре КР** на 2015 год предусмотрены в сумме 438,1 млн. сомов, с увеличением на 131,1 млн. сомов или 42,7% относительно утвержденного бюджета 2014 года (307,0 млн. сомов) в том числе:

- за счет бюджетных средств 428,4 млн. сомов, с увеличением на 121,4 млн. сомов, или на 39,5% от утвержденного бюджета 2014 года;

-за счет спецсредств 9,7 млн. сомов, с увеличением на 100% от утвержденного бюджета 2014 года.

Увеличение расходов по бюджетным средствам произведено только по статьям «Заработная плата» на 105468,8 тыс.сомов и «Отчисления в Социальный фонд» - 15896,6 тыс.сомов, связанного с повышением оплаты труда работникам прокуратуры в соответствии с постановлением Правительства КР от 18 октября 2013 года №568 «Об условиях оплаты труда государственных служащих органов прокуратуры КР».

Расходы **Национального центра Кыргызской Республики по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания** на 2015 год предусмотрены в сумме 11,3 млн. сомов, с уменьшением утвержденного бюджета 2014 года (12,3 млн.сомов) на 1,0 млн. сомов.

Уменьшение расходов произведено за счет статьи 3112 «Машины и оборудование» так, как в 2014 году были запланированы расходы по данной статье на приобретение офисной мебели и оборудования.

4.6. Анализ расходов на социальную сферу

Согласно представленному проекту республиканского бюджета целью политики государственных расходов в 2015-2017 годах будет сохранение социальной направленности государственных расходов, наряду с сокращением неэффективных и неприоритетных расходов.

Вместе с тем в проекте республиканского бюджета на 2015 год, доля расходов на социальную сферу от общих расходов в сравнении с 2014 годом уменьшилась на 7,3 процентных пункта и составляет 59 401,3 млн. сомов или 43,5 % (утвержденный 2014 год – 50,8%).

Согласно пояснительной записке Министерства финансов Кыргызской Республики, в основу расчетов в проекте бюджета на 2015 год и прогноза на 2016-2017 года взяты параметры Среднесрочного прогноза бюджета Кыргызской Республики (СПБ), одобренного решением Координационного совета по макроэкономической и инвестиционной политике при Правительстве Кыргызской Республики от 26 мая 2014 года №17-1793.

Однако, практически по всем министерствам и ведомствам социального сектора, предусмотренные средства по проекту бюджета на 2015 год не соответствуют суммам, предусмотренным в СПБ.

Основными факторами, влияющими на формирование объемов бюджетных ассигнований, на обеспечение деятельности министерств и ведомств социального блока в 2015 – 2017 годах, являются:

- повышение размера Гарантированного минимального дохода (ГМД) с 1 ноября 2015 года на 10 % от установленного размера;
- предоставление услуг по гемодиализу, на проведение мероприятий по вакцинации и на мероприятия по предотвращению вспышек чумы;

- предоставление медицинских услуг граждан по Программе государственных гарантий;
- передача 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).

В целом в представленном Законопроекте (в отличии от проекта республиканского бюджета на 2014 год) бюджет министерств и ведомств социального сектора, составленный на программной основе, взаимоувязан с проектами бюджета, составленными в традиционных видах классификации (административной, функциональной экономической).

В то же время на данном этапе после составления бюджета на программной основе министерствами и ведомствами и Министерством финансов не проводится мониторинг исполнения программного бюджета, не используются индикаторы результативности реализуемых программ при формировании бюджета.

В представленном проекте республиканского бюджета на 2015 год и прогнозе на 2016- 2017 годы, не предусмотрены сценарий и средства для смягчения возможных социальных последствий интеграционных процессов при вступлении Кыргызской Республики в Таможенный Союз.

Также, в проекте республиканского бюджета на 2015 год, не предусмотрены средства на повышение тарифов на потребление электрической и тепловой энергии, с 1 июля 2014 года в соответствии с постановлением Правительства Кыргызской Республики «О среднесрочной тарифной политике на электрическую и тепловую энергию на 2014-2017 годы» от 17 июня 2014 года №336.

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 на 2015 год раскрыть и обозначить конкретные мероприятия по данному вопросу.

4.6.1. Обзор расходов по разделу «Здравоохранение»

Согласно проекту республиканского бюджета на 2015 год доля расходов на здравоохранение составляет 8,6 % от общих расходов республиканского бюджета. Уровень расходов на здравоохранение республики остается одним из самых низких среди стран, входящих в Евро ВОЗ, включая страны СНГ. Расходы по разделу составят 2,7 % к ВВП, что на 1,7 % ниже от утвержденных показателей 2014 года.

Предусматриваемые в проекте республиканского бюджета на 2015 год средства на реализацию программы государственных гарантий по

обеспечению медико-санитарной помощью граждан Кыргызской Республики, как и в прежние годы, остаются практически на уровне предыдущих лет и не обеспечивают покрытие Программы финансовыми ресурсами.

Расходы по разделу «Здравоохранение» на 2015 год предусмотрены в сумме 11 742,2 млн.сомов, в том числе бюджетные средства планируются на уровне 9 816,4 млн. сомов, специальные средства - 1046,5 млн. сомов, средства ПГИ - 879,3 млн. сомов.

Расходы министерства здравоохранения Кыргызской Республики

Наименование статей расходов	2014 год утвержд.	2015 год проект	Откл.	млн. сомов	
				2016 год прогноз	2017 год прогноз
Всего	3 908,0	4 024,3	+116,3	3 086,0	3 175,4
бюджетные средства	2 597,2	2 456,4	-140,8	2 397,3	2 486,7
специальные средства	512,6	688,6	+176,0	688,7	688,7
бюджет развития	798,2	879,3	+81,1	704,2	146,1

Отклонение по бюджетным средствам на 250,8 млн. сомов связано с разовыми выплатами по распоряжению Правительства КР по приобретению оборудования. В 2015 году продолжается Программа «Ден-Соолук», рассчитанная на 2013-2018 годы, в связи с этим предусмотрены средства доноров виде гранта SWAp в сумме 12,4 млн. долл. США, которые распределены на инвестиционную часть и реализацию Программы государственных гарантий с пропорцией 50/50. Также дополнительно предусмотрены средства в объеме 110,0 млн. сомов, из них: на предоставление услуг по гемодиализу – 30,0 млн. сомов, на проведение мероприятий по вакцинации – 50 млн. сомов и на мероприятия по предотвращению вспышек чумы – 30 млн. сомов.

Увеличение расходов по бюджету развития на сумму 81,1 млн. сомов объясняется тем, что за счет доноров по дополнительному финансированию на здравоохранение планируются поступления грантов на программу «Контроль за туберкулезом», создание «Национальной системы экстренной медицины», «Программу по профилактике ВИЧ/СПИДом» и Программу «Охрана материнства и детства».

Необходимо отметить, в настоящее время остается неисполненным постановление Правительства Кыргызской Республики от 27.03.2012 года №209 «О переводе организаций здравоохранения, предоставляющих специализированную помощь, на финансирование в системе Единого плательщика», где был предусмотрен перевод специализированных организаций здравоохранения с ведения Министерства здравоохранения в Фонд ОМС с 1.10.2012 года. Перевод специализированных учреждений в

систему Единого плательщика обеспечен только в части противотуберкулезных учреждений.

Вышеуказанные мероприятия также были обозначены в **Программе по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017 годы**, утвержденного постановлением Правительства КР от 30 апреля 2013 № 218.

В целях реализации указанных постановлений, со стороны министерства здравоохранения Кыргызской Республики и Фонда ОМС не была разработана и утверждена Методика расчета базовых нормативов финансирования по специализированным медицинским услугам для организаций, которые переводятся в систему Единого плательщика, а также не проведены подготовительные мероприятия по переводу указанных организаций на финансирование в системе Единого плательщика.

В соответствии с Национальной стратегией устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы, одним из ключевых проблем являются неэффективность и нерациональность в использовании ресурсов. Доля расходов на выплату заработной платы и финансирование инфраструктуры составляет более 80 % государственного бюджета, выделяемого на здравоохранение.

Указанная проблема обусловлена отсутствием нормативно-правовых актов, регламентирующих штатные нормативы организаций здравоохранения, в том числе территориальных больниц, предоставляющих медицинские услуги широкого профиля. В целях повышения эффективности распределения имеющихся ограниченных средств, необходимо разработать и провести оптимизацию штатных нормативов организаций здравоохранения.

В условиях ограниченности государственного финансирования в системе здравоохранения необходимо продолжить начатую в секторе работу по внедрению государственно-частного партнерства в здравоохранении и аутсорсинга для немедицинских и отдельных медицинских услуг с переводом отдельных организаций здравоохранения, например стоматологических служб, на самофинансирование, с сохранением статуса «государственного учреждения».

Проведенный в рамках аудита составления и исполнения республиканского бюджета за 2013 год анализ показал, что превышение кассовых расходов над утвержденными сметой расходов Министерства здравоохранения составило 501,2 млн. сомов или 20,8 % от сметных назначений, что свидетельствует об отсутствии обоснованных расчетов при планировании расходов министерства.

Фонд обязательного медицинского страхования при Правительстве Кыргызской Республики

млн. сом					
Наименование статей расходов	2014 год утвержд.	2015 год проект	Откл.	2016 год прогноз	2017 год прогноз

Всего	7 768,5	7 808,9	-40,4	8 018,1	8 306,6
бюджетные средства	7 283,2	7 192,2	-91,0	7 342,6	7 606,7
специальные средства	485,3	616,7	+131,7	675,5	699,9

Уменьшение расходов Фонда ОМС по бюджетным средствам на 91,0 млн. сомов связано с выделением средств в 2014 году на разовые выплаты за счет Гранта Российской Федерации. Также увеличивается поступление доходов по специальным средствам на 131,7 млн. сомов, относительно утвержденного бюджета 2014 года.

На сегодняшний день остаются незастрахованными некоторые категории населения, которые определены Законом Кыргызской Республики «О медицинском страховании граждан в Кыргызской Республике» от 18 октября 1999 года №112, такие как: военнослужащие и приравненные к ним лица; безработные, зарегистрированные в органах государственной службы занятости населения; учащиеся начальных профессиональных учебных заведений, студенты средних и высших профессиональных учебных заведений до достижения ими возраста двадцати одного года (кроме обучающихся заочно или на вечернем отделении). В соответствии с вышеуказанным законом, в 2015 году на медицинское страхование социально-уязвимых категорий населения расчетная **потребность** в дополнительном финансировании на ОМС из республиканского бюджета **составляет 131, 2 млн. сомов.**

Как и в прежние годы, ежегодно половина грантовых средств доноров в рамках проекта SWAp направляется на поддержку текущего бюджета Единого плательщика - Фонда ОМС, без каких-либо конкретных расчетов, что в свою очередь еще больше усложняет оценивать эффективность реализуемых Фондом ОМС программы государственных гарантий.

В то же время, из-за роста финансово неподкрепленных обязательств, ежегодно принимаемой Правительством Программой государственных гарантий (ПГГ), где предусмотрено предоставление более 45 категориям населения льготы в частичных и полных размерах от стоимости медицинских, профилактических и фармацевтических услуг, наблюдается увеличение финансового дефицита ПГГ.

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, нецелесообразно, грантовые средства необходимо направлять на инвестиционные мероприятия, т.е. на развитие отрасли.

Покрытие текущих потребностей отрасли здравоохранения, целесообразно осуществлять 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 с учетом адресного предоставления медицинских услуг;

- обеспечения сбалансированности обязательств по Программе государственных гарантий, утверждаемой Правительством и имеющихся средств.

Тем более, согласно Бюджетному заявлению Министерства финансов Кыргызской Республики, 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 источников. С этой целью необходимо ресурсы, привлекаемые за счет грантов и кредитов, направлять только на бюджет развития.

Учитывая, что в Программе государственных гарантий ежегодно утверждаемой Правительством КР, четко не определены виды медицинских услуг для стоматологической службы, а также в целях повышения эффективности деятельности поставщиков медицинских услуг, Счетная палата Кыргызской Республики выражает мнение, о необходимости рассмотрения перевода стоматологических учреждений на самофинансирование, с сохранением статуса «государственного учреждения».

Несмотря на то, что в соответствии с 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, Программа базового государственного медицинского страхования (БГМС) была введена, как вид медицинского страхования из средств республиканского бюджета и является составной частью Программы государственных гарантий, Правительством до сих пор не разработаны и не приняты механизмы реализации данного Закона.

В соответствии со ст. 3-1 указанного Закона, БГМС является государственной формой социальной защиты, направленная 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.

Также, не исполняется постановление Правительства Кыргызской Республики от 1.07.2005 года №280 «О минимальных стандартах бюджетного финансирования здравоохранения Кыргызской Республики», где минимальные стандарты бюджетного финансирования, рассчитываемые согласно Методике определения минимальных стандартов бюджетного

финансирования здравоохранения Кыргызской Республики, являются основой для определения общих объемов бюджета здравоохранения.

В соответствии с постановлением Правительства Кыргызской Республики от 30 апреля 2013 года №218 «Об одобрении проекта Программы по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017 годы», для обеспечения гарантий социально-уязвимым слоям населения по предоставлению базовых медицинских услуг на бесплатной основе, также были предусмотрены следующие мероприятия:

- принятие нормативно-правовых актов, регулирующих порядок формирования Базового государственного медицинского страхования;
- пересмотр и внедрение минимальных стандартов бюджетного финансирования с учетом разработки минимальных стандартов предоставления медицинских услуг.

Однако в настоящее время Министерством здравоохранения и Фондом ОМС минимальные стандарты не рассчитываются и не применяются при определении общих объемов бюджета здравоохранения, следовательно, формирование бюджета системы Единого плательщика осуществляется не в соответствии с действующими нормативными правовыми актами.

В связи с вышеизложенным, 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 реализацию нормативных - правовых актов;
- пересмотреть перечень льготных категорий в ПГГ с целью более адресного предоставления государственных гарантий по оказанию медицинской помощи;
- внедрить механизмы реализации базового государственного медицинского страхования, как составную часть программы государственных гарантий.

Кроме того, необходимо отметить, что аудитом Счетной палаты по составлению и исполнению республиканского бюджета Кыргызской Республики за 2013 год, при формировании смет расходов организаций здравоохранения, работающих в системе Единого плательщика были установлены факты утверждения необоснованных расходов, без подкрепления нормативно-правовыми актами на сумму 39,7 млн. сомов.

4.6.2. Обзор расходов по разделу «Отдых, спорт, культура и религия»

Расходы по разделу «Отдых, спорт, культура и религия», включающие в себя расходы на культуру, телевидение и радиовещание, издательства, физическую культуру и спорт, проектируются в бюджете на 2015 год в объеме 2 247,3 млн.сомов, с увеличением на 72,2 млн.сомов относительно утвержденного бюджета 2014 года, в том числе расходы за счет

бюджетных средств составят 2 034,1 млн.сомов, с увеличением на 33,6 млн. сомов и за счет спецсредств - 213,3 млн. сомов, с увеличением на 42,7 млн. сомов. Расходы по данному разделу составят 0,5 % к ВВП и 1,6 % к общим расходам республиканского бюджета.

Наименование	2014 год утвержд.	2015 год проект	Откл. (2015г.- 2014г.)	2016 год прогноз	2017 год Прогноз
Отдых, спорт, культура и религия	2 132,5	2 208,8	76,3	2 252,1	2 328,2
бюджетные средства	1 962,2	1995,8	33,6	2 039,1	2 115,2
специальные средства	170,3	213,0	42,7	213,0	213,0

Расходы по подразделу **Организация отдыха и занятие спортом** на 2015 год предусмотрены по бюджетным средствам в сумме 522,7 млн. сомов, с увеличением на 2,8 млн. сомов (0,5 %) относительно утвержденного бюджета 2014 года.

млн. сом					
Наименование статей расходов	2014 год утвержд.	2015 год проект	Откл. (2015г.- 2014г.)	2016 год прогноз	2017 год прогноз
Организация отдыха и занятия спортом	519,9	522,7	2,8	534,0	553,9
бюджетные средства	519,9	522,7	2,8	534,0	553,9

Увеличение по бюджетным средствам расходов на 2,8 млн. сомов связано с предстоящими поездками сборных команд Государственного агентства физической культуры и спорта на соревнования и для получения лицензии на участие в летних Олимпийских играх в Бразилии в 2016 году.

Необходимо отметить, что в ходе изучения Счетной палатой проекта бюджета на 2015 год по вопросу формирования расходов Государственного агентства физической культуры и спорта по поездкам сборных команд, не представилось возможным подтвердить правильность и обоснованность планируемых ассигнований по причине отсутствия соответствующих расчетов по ним.

В соответствии с постановлением Правительства Кыргызской Республики от 30 апреля 2013 года № 218 «Об одобрении проекта Программы по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017 годы», в целях повышения эффективности использования бюджетных средств, затрачиваемых на отрасль физической культуры и спорта, необходимо было разработать реестр видов спорта, определяющий приоритетные виды спорта, по которым отечественные спортсмены реально могут завоевывать медали на международной спортивной арене. Реестром

необходимо установить профессиональные виды спорта, которые будут развиваться за счет собственных средств, и массовые виды спорта, которые государство будет развивать в целях оздоровления нации.

Вместе с тем, на момент формирования проекта республиканского бюджета на 2015 год, не разработан указанный реестр видов спорта.

Расходы по подразделу «**Культура**» на 2015 год предусмотрены в сумме 756,7 млн. сомов, или с увеличением на 24,4 млн.сомов (3,3 %) от утвержденного бюджета 2014 года, в том числе расходы за счет бюджетных средств составят 674,3 млн.сомов, или на уровне утвержденного бюджета истекшего года, за счет спецсредств 82,4 млн.сомов, с увеличением на 24,4 млн.сомов.

млн. сом

Наименование статей расходов	2014 год утвержд.	2015 год проект	Откл. (2015г.- 2014г.)	2016 год прогноз	2017 год прогноз
Культура	732,3	756,7	24,4	771,3	797,0
бюджетные средства	674,3	674,3	0,0	688,9	714,6
специальные средства	58,0	82,4	24,4	82,4	82,4

Увеличение по специальным средствам на 24,4 млн.сомов связано с ростом прогнозных показателей подведомственных учреждений Министерства культуры, информации и туризма Кыргызской Республики.

По результатам аудита составления и исполнения республиканского бюджета за 2013 год по подведомственным учреждениям Министерства культуры установлено, что по системе культуры сметы расходов по бюджетным средствам утверждаются с завышением потребных объемов. Так, Законом Кыргызской Республики «О республиканском бюджете на 2013 год и прогнозе на 2014-2015 годы» расходы по статье «Заработная плата» были утверждены в сумме 471,1 млн. сомов, при этом в процессе исполнения бюджета утвержденные расходы уточнены в сторону уменьшения на 11,6 млн.сомов. А фактические расходы произведены меньше уточненной суммы еще на 5,1 млн. сомов.

Расходы по подразделу «**Радио - телевизионное вещание и издательское дело**» на 2015 год предусмотрены в объеме 792,2 млн.сомов, или с ростом на 17,4 млн.сомов (2,2 %), в том числе расходы за счет бюджетных средств составят 669,5 млн.сомов, или на уровне утвержденного бюджета 2014 года, за счет спецсредств 122,7 млн.сомов, с увеличением на 17,4 млн.сомов.

млн. сом

Наименование статей расходов	2014 год утвержд.	2015 год проект	Откл. (2015г.- 2014г.)	2016 год прогноз	2017 год прогноз

Телевидение, радиовещание и издательское дело	774,8	792,2	17,4	806,7	832,2
бюджетные средства	669,5	669,5	0,0	684,0	709,5
специальные средства	105,3	122,7	17,4	122,7	122,7

Увеличение по специальным средствам на 17,4 млн. сомов связано с увеличением дополнительных плановых показателей по подведомственным учреждениям Министерства культуры, информации и туризма Кыргызской Республики (областные и районные газеты, областные телерадиокомпании), Общественной телерадиокорпорации Кыргызской Республики и Телерадиокомпании «Общественное телевидение - ЭлТР».

Расходы по подразделу «**Религия и другие общественные услуги**» на 2015 год предусмотрены в сумме 9,7 млн.сомов, с увеличением на 0,4 млн.сомов (4,3%) относительно утвержденного бюджета 2014 года.

млн. сом					
Наименование статей расходов	2014 год утвержд.	2015 год проект	Откл. (2015г.- 2014г.)	2016 год прогноз	2017 год прогноз
Религия и другие общественные услуги	9,3	9,7	0,4	9,9	10,3
бюджетные средства	9,1	9,5	0,4	9,7	10,1
специальные средства	0,2	0,2	0,0	0,2	0,2

Расходы по подразделу «**Отдых, культура, религия, не отнесенная к другим категориям**» на 2015 год предусмотрены в сумме 127,5 млн.сомов, или с увеличением на 31,3 млн.сомов (32,5 %) от утвержденного бюджета 2014 года, в том числе расходы за счет бюджетных средств предусмотрены в сумме 119,9 млн.сомов, с увеличением к утвержденному бюджету 2014 года на 30,5 млн.сомов, за счет спецсредств - 7,6 млн.сомов, с увеличением на 0,8 млн.сомов.

млн. сом					
Наименование статей расходов	2014 год утвержд.	2015 год проект	Откл. (2015г.- 2014г.)	2016 год прогноз	2017 год прогноз
Отдых, культура, религия, не отнесенная к другим категориям	96,2	127,5	31,3	130,1	134,7
бюджетные средства	89,4	119,9	30,5	122,5	127,1
специальные средства	6,8	7,6	0,8	7,6	7,6

Увеличение по бюджетным средствам на 30,5 млн. сомов связано с

повышением заработной платы работников центрального аппарата, аппаратов районных отделов культуры Министерства культуры, информации и туризма Кыргызской Республики, аппарата Департамента кинематографии при Министерстве культуры, информации и туризма Кыргызской Республики, а также центрального аппарата и аппаратов районных отделов физической культуры и спорта Государственного агентства физической культуры и спорта при Правительстве Кыргызской Республики, в соответствии с постановлением Правительства Кыргызской Республики от 28 июня 2013 года № 384 «Об условиях оплаты труда государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики».

Увеличение по специальным средствам на 0,8 млн. сомов связано с увеличением дополнительных плановых показателей аппаратов районных отделов культуры Министерства культуры, информации и туризма Кыргызской Республики.

В целом по Министерству культуры, информации и туризма следует отметить, что Министерством недостаточно налажен контроль по обеспечению экономного и рационального расходования бюджетных средств, в соответствии с установленными нормативно-правовыми актами, в результате чего допущены факты расходов бюджетных средств на содержание сверхштатных единиц и сверхлимитных расходов на электроэнергию и тепловую энергию.

Так, при аудите составления и исполнения республиканского бюджета Кыргызской Республики за 2013 год установлено, что не соблюдались учреждениями культуры лимиты потребления электрической, тепловой энергии, природного газа, воды, в результате произведены дополнительные расходы на 4251,7 тыс.сомов.

Кроме этого, Министерством культуры, информации и туризма не применяются типовые предельные штаты, утвержденные постановлением Правительства Кыргызской Республики от 31 мая 2011 года № 268 «О вопросах оплаты труда работников учреждений культуры, искусства и информации». В результате до настоящего времени в подведомственных учреждениях культуры действует штатная численность, сформированная на основе Инструкции Министерства культуры СССР.

Более того, приказом министра культуры, информации и туризма от 25.05.2011 года № 160, в нарушение вышеуказанного постановления Правительства, были введены не соответствующие постановлению должностные единицы.

В результате в 2013 году из-за не соблюдения установленных нормативов предельной штатной численности, дополнительные выплаты по фонду заработной платы составили 58,4 млн.сомов.

4.6.3 Обзор расходов по разделу «Образование»

Согласно данным Нацстаткома Кыргызской Республики, число занятых

в секторе педагогов, преподавателей, научных работников различной квалификации и административно-обслуживающего персонала составляет 102798 человек, что составляет 3,4 % от общего числа всего трудоспособного населения Республики.

Расходы по разделу “Образование” в проекте бюджете 2015 года предусмотрены в сумме 20 034,0 млн.сомов, с увеличением от утвержденного плана 2014 года на 1 269,8 млн.сомов, в том числе за счет бюджетных средств на 15 745,7 млн.сомов, специальных - 2 994,8 млн.сомов и средств ПГИ - 1 293,5 млн.сомов.

Расходы по данному разделу составят 4,5 % к ВВП и 14,7 % к общим расходам республиканского бюджета.

Расходы Министерства образования и науки КР в 2014-2015 гг.

млн.сом					
Наименование статей расходов	2014год (утвержденный план)	2015 год (проект)	Отклонение, млн.сом	2016 год	2017 год
Всего по министерству	16 276,4	17 198,3	+921,9	17 680,4	17 973,5
Бюджетные средства	14 006,2	14 042,6	+36,4	14 344,4	14 879,1
Специальные средства	1 912,2	2 261,4	+349,2	2 261,4	2 261,4
Бюджет развития	358,0	894,3	+536,3	1 074,6	833,0

Расходы по Министерству образования и науки в проекте бюджета на 2015 год предусмотрены в сумме 17 198,3 млн.сомов, в том числе расходы за счет бюджетных средств составят 14 042,6 млн.сомов, с увеличением на 36,4 млн.сомов, специальных средств - 2 261,4 млн.сомов или с увеличением на 349,2 млн.сом и средств ПГИ - 894,3 млн.сомов или с увеличением на 536,3 млн.сомов.

Расходы по бюджетным средствам увеличены в связи с повышением заработной платы работников центрального аппарата и районных отделов образования министерства, согласно постановлению Правительства Кыргызской Республики № 384 от 28.06.2013 года и с передачей численности, ликвидированной Государственной инспекции по лицензированию и аттестации Министерству образования.

В проекте бюджета предусмотрены средства на организацию горячего питания учащихся 1-4 классов в размере 435 млн. сомов, на издание и закупку учебников для общеобразовательных школ - 120 млн. сомов, текущий ремонт общеобразовательных школ - 100 млн. сомов, приобретение ученической мебели - 33,9 млн. сомов, компьютеров – 20,0 млн.сомов, капитальный ремонт подведомственных образовательных учреждений – 20,0 млн. сомов, приобретение угля для образовательных

организаций - 16,1 млн. сомов, проведение универсиады и спартакиады школьников и учителей – 10,0 млн. сомов, организацию летнего отдыха детей-сирот и детей из малообеспеченных семей – 5,0 млн. сомов.

В соответствии, с Национальной Стратегией устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы должны быть пересмотрены существующие механизмы финансирования высшего образования (рассчитать реальные минимальные затраты на одного студента и использовать эту сумму как базовое основание для выделения средств ВУЗам на подготовку бюджетников, отработать механизмы возврата средств государству в случае изменения студентом специализации, ухода из ВУЗа или выбора работы по другой специальности).

Вместе с тем, до настоящего времени не пересмотрены существующие механизмы финансирования высшего образования, не рассчитаны реальные минимальные затраты на одного студента.

Следует отметить, что в соответствии с постановлением Правительства Кыргызской Республики от 30 мая 2013 года №302, формирование бюджета по разделу «Образование», в части расходов на общеобразовательные организации, должно осуществляться по Шкале стандартов бюджетного финансирования образовательных организаций Кыргызской Республики (без коммунальных расходов), определенных на основе Методики определения стандартов бюджетного финансирования образовательных организаций.

Однако, в практике бюджет общеобразовательных организаций сформирован без учета и применения указанных стандартов. Т.е формирование бюджета образовательных организаций осуществляется не в соответствии с принятыми нормативными правовыми актами. По объяснениям Министерства образования и науки КР, планирование расходов по стандартам бюджетного финансирования будет осуществляться после завершения формирования класс-комплектов. В настоящее время проводится комплектование классов и составляются тарификационные списки.

Также, в проекте республиканского бюджета на 2015 год не были предусмотрены расходы на коммунальные услуги и на содержание зданий и помещений общеобразовательных организаций, а также всех расходов, за исключением заработной платы и отчислений в Социальный фонд Кыргызской Республики дошкольных, внешкольных и других организаций образования, которые в соответствии с вышеуказанным постановлением Правительства Кыргызской Республики, до конца 2014 года оставались за органами местного самоуправления.

Не исполнение вышеуказанного постановления и разделение объема бюджета общеобразовательных организаций, дошкольных, внешкольных и других организаций образования на республиканский и местные бюджеты еще больше усложняет оценку обоснованности планирования и последующей оценки эффективности использования средств в целом по системе.

Необходимо отметить, что до настоящего времени Министерством образования и науки Кыргызской Республики не было исполнено постановление Правительства КР от 19.01.2011 года № 18 «О введении новых условий оплаты труда работников образовательных организаций», в части разработки типовых штатов образовательных учреждений в срок до 1 сентября 2011 года.

Из-за отсутствия утвержденных типовых штатов по ВУЗам и СПУЗам, в каждой образовательной организации действует самостоятельно утвержденная штатная дисциплина.

Также, из-за отсутствия нормативных актов по типовым штатам, выплат надбавок и доплат к заработной плате за счет специальных средств, руководители подведомственных учреждений, самостоятельно устанавливают вышеуказанные надбавки и доплаты к заработной плате за счет специальных средств.

Министерством образования и науки и Министерства финансов КР до сих пор не разработаны типовые штаты по ВУЗам и СПУЗам.

Расходы по **Агентству профессионально-технического образования (АПТО)** в проекте бюджета на 2015 год предусмотрены в сумме 1458,6 млн.сомов, в том числе расходы за счет бюджетных средств составят 953,8 млн.сомов, с ростом к утвержденному бюджету 2014 года на 1,8 млн. сомов, специальных средств - 105,6 млн.сомов, с увеличением на 11,6 млн.сомов и средств ПГИ - 399,2 млн.сомов, с ростом на 278,3 млн.сомов.

млн. сом

Наименование статей расходов	2014 год утвер. план	2015 год проект	отклонение	2016 год	2017 год
Бюджетные средства	952,0	953,8	+1,8	1 012,4	1 042,8
специальные средства	94,0	105,6	+11,6	84,7	86,5
бюджет развития	120,9	399,2	+278,3	576,0	468,6
Всего по АПТО	1 166,9	1458,6	+291,7	1 673,1	1 597,9

В целях повышения качества образования, подготовки рабочих кадров в учебных заведениях начального профтехобразования в соответствии с требованиями рынка труда, в проекте бюджета АПТО на 2015 год предусмотрено на капитальный ремонт зданий и приобретение современного учебного оборудования 70,0 млн. сомов.

Согласно пояснительной записке Министерства финансов Кыргызской Республики, предусмотренные в бюджете средства будут направлены на подготовку, переподготовку и повышение квалификации рабочих кадров на основе государственного образовательного стандарта, получение профессий

социально уязвимыми слоями населения, обеспечение качества образовательных услуг посредством аттестации и повышения квалификации преподавателей, мастеров производственного обучения, издание учебников и методических пособий, организацию обучения и переобучения рабочим специальностям.

В результате аудита составления и исполнения республиканского бюджета за 2013 год установлено, что сметы по защищенным статьям расходов Агентства профессионально-технического образования были запланированы с завышением положенных объемов, что позволило в последствии излишние ассигнования перераспределять на незащищенные статьи расходов.

Данные факты свидетельствуют о том, что Агентством профессионально-технического образования некачественно составляются проекты бюджетов, а Министерством финансов не контролируется правильность и обоснованность представляемых к утверждению расходов.

4.6.4 Обзор расходов по разделу «Социальная защита»

Раздел «Социальная защита» включает в себя расходы на социальное страхование, социальную защиту населения, вопросы труда, миграции, молодежи, занятости и другие.

Расходы по разделу «Социальная защита» на 2015 год предусмотрены в сумме 25 377,8 млн. сомов, с увеличением на 1 010,0 млн. сомов, относительно утвержденного бюджета 2014 года, в том числе расходы за счет бюджетных средств составят 25 366,3 млн. сомов и спецсредств - 11,5 млн. сомов.

Расходы по разделу составят к ВВП 5,7 % и общим расходам республиканского бюджета - 18,6 %.

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.

Министерство социального развития Кыргызской Республики

Расходы Министерства социального развития КР включают в себя государственные пособия, компенсационные выплаты, социальное обеспечение трудящихся, содержание стационарных учреждений социального обслуживания населения системы социальной защиты и др. По Министерству социального развития КР проектируются расходы на 2015 год в объеме 7 369,6 млн. сомов, с ростом на 43,2 млн. сомов, в том числе:

- за счет бюджетных средств расходы составят 7 359,5 млн. сомов, с ростом на 41,0 млн. сомов;
- за счет специальных средств - 10,1 млн. сомов, с увеличением на 1,4 млн. сомов по отношению к утвержденному бюджету 2014 года;
- за счет бюджета развития расходов не предусмотрено.

С 1 ноября 2015 года планируется повышение размера гарантированного минимального дохода на 10 % от установленного размера. В соответствии с постановлением Правительства КР «О стратегии развития социальной защиты населения КР на 2012-2014 годы» от 13 декабря 2011 года №755, Стратегия развития предусматривает повышение размера гарантированного минимального дохода ежегодно на 10 % и является одним из условий Финансового Соглашения, заключенного между Правительством КР и ЕС, для получения грантовых средств.

млн. сом

Наименование статей расходов	2014 год (утвер. план)	2015 год (проект план)	Откл (4-3)	2016 год	2017 год
Всего	7 326,4	7 369,6	43,2	7 529,3	7 809,6
бюджетные средства	7 318,5	7 359,5	41,0	7 519,2	7 799,5
специальные средства	8,7	10,1	1,4	10,1	10,1

Расходы министерства предполагается направить на реализацию следующих социальных выплат и социальных услуг:

- государственные пособия – 5 027,8 млн. сомов;
- компенсационные выплаты и льготы - 1 401,5 млн. сомов;
- социальное страхование – 228,5 млн. сомов;
- развитие социальных услуг в рамках реализации Закона КР «О государственном социальном заказе» - 26,9 млн. сомов;
- социальные стационарные учреждения (дома-интернаты для престарелых и инвалидов) – 310,0 млн. сомов;
- администрирование – 295,7 млн. сомов.

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).

В соответствии с постановлением Правительства Кыргызской Республики от 17 июня 2014 года № 336 «О среднесрочной тарифной политике на электрическую и тепловую энергию на 2014-2017 годы», Министерству социального развития Кыргызской Республики, Социальному фонду Кыргызской Республики совместно с Министерством финансов Кыргызской Республики и органами местного самоуправления в установленном порядке необходимо было внести соответствующие предложения о социальной защите малообеспеченных слоев населения и пенсионеров, связанные с реализацией среднесрочной тарифной политики на электрическую и тепловую энергию на 2014-2017 годы.

Вместе с тем, в представленном проекте бюджета не предусмотрены средства на мероприятия по защите малообеспеченных слоев населения и пенсионеров, связанные с реализацией вышеуказанной среднесрочной тарифной политики.

При аудите составления и исполнения республиканского бюджета Кыргызской Республики за 2013 год по подведомственным учреждениям Министерства социального развития КР смета расходов утверждена в сумме 6 903,2 млн. сомов, в процессе исполнения смета расходов составила 6 483,8 млн. сомов, или меньше на 419,4 млн. сомов. Из них по статье «Пособия по социальной помощи населению» смета расходов уменьшена на 362,5 млн. сомов.

То есть, при формировании бюджета Министерства социального развития КР расходы по статье «Пособия по социальной помощи населению» изначально были завышены.

При проведении анализа данных Министерства социального развития КР, ежемесячно предоставляемых в Министерство финансов КР (Сведения о назначении ежемесячного пособия малообеспеченным семьям, имеющим детей в разрезе районов, Сведения о численности получателей единовременного пособия при рождении ребенка в разрезе районов, Сведения о численности получателей ежемесячных социальных пособий в разрезе районов) установлено, что при составлении расчета потребности денежных средств на выплату государственных пособий на 2013 год, необоснованно применен коэффициент высокогорья в размере 1,07 и 1,08 ко всем получателям государственных пособий.

Таким образом, при анализе правильности расчетов доплат за проживание получателей государственных пособий **в высокогорных и отдаленных зонах** Кыргызской Республики при формировании бюджета Министерства социального развития КР на 2013 год, по статье «Пособия по социальной помощи населению» необоснованно предусмотрены бюджетные средства на сумму **114,0 млн. сомов.**

Учитывая вышеизложенное, Министерству финансов следует пересмотреть в проекте бюджета на 2015 год правильность формирования расходов на выплату государственных пособий.

Министерство труда, миграции и молодежи Кыргызской Республики

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

На 2015 год расходы по Министерству труда, миграции и молодежи КР (без учета Агентства профессионально-технического образования) предусматривается бюджетных средств в объеме 268,7 млн.сомов или с ростом на 12,2% относительно утвержденного бюджета 2014 года. Расходы

по министерству в 2015 году составят 0,02 % к ВВП, или 0,2 % к общим расходам республиканского бюджета.

Министерство труда, миграции и молодежи КР (без учета АПТО)

млн. сомов

Наименование статей расходов	2014 год (утв.план)	2015 год (проект)	Откл. млн. сом (4-3)	2016 год	2017 год
Всего	239,4	270,0	30,6		
<i>бюджетные средства</i>	239,4	268,7	29,3		
<i>специальные средства</i>	0	1,3	1,3	0	0

В 2015 году увеличение расходов по бюджетным средствам на 39,3 млн.сомов по отношению к утвержденному бюджету 2014 года обусловлено повышением заработной платы.

Расходы по министерству будут направлены на реализацию следующих бюджетных программ:

- пособия по социальной помощи населению - 86,7 млн. сомов;
- реализацию государственной молодежной политики - 7,0 млн.сомов.

Следует отметить, что на момент подготовки заключения к проекту республиканского бюджета не были представлены соответствующие расчеты, по статьям расходов, что противоречит требованиям Закона Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике».

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 обязательства государства в 2015 году в республиканском бюджете планируется 16 547,7, млн. сомов, или на 1 215,0 млн. сомов больше по сравнению с утвержденным бюджетом 2014 года. В 2016-2017 годы планируются трансферты в Соцфонд в сумме 19 683,3 млн. сомов и 20 698,4 млн. сомов.

Трансферты в Социальный фонд

млн. сом.

Наименование статей расходов	2014 год (утвер.)	2015 год (проект)	Откл. (4-3)	2015 год	2016 год
бюджетные средства	15 322,7	16 547,7	1 215,0	19 683,3	20 698,4

Основные причины роста ассигнований из бюджета по трансфертам в Социальный фонд на 2015 год от утвержденного бюджета 2014 года по бюджетным средствам являются средства по финансированию базовой части пенсии в сумме 981,2 млн. сомов.

Потребная сумма по ассигнованиям из республиканского бюджета, выделяемая на выплату льготных пенсий, пенсий военнослужащих, надбавок и компенсаций, и на финансирование базовой части пенсии в размере 100% на 2015 год составляет 17000,0 млн. сомов.

Согласно представленному Законопроекту ассигнования Социальному фонду предусматриваются в сумме 16 547,7 млн. сомов.

Постановлением Правительства Кыргызской Республики «О финансировании базовой части пенсии» от 6 ноября 2013 года №594 установлен, перевод финансирования базовой части пенсии, на республиканский бюджет с 1 января 2015 года 100 процентов от годовой потребности средств.

Министерством финансов инициирован проект постановления Правительства Кыргызской Республики «О внесении изменения и дополнения в постановление Правительства Кыргызской Республики «О финансировании базовой части пенсии» от 6 ноября 2013 года №594, в котором предусматривается замедление финансирования базовой части пенсии в 2015 году на 5%, что в денежном выражении составляет 452,3 млн. сомов.

Необходимо отметить, что предусмотренная сумма бюджета Социального фонда на 2015 год в приложении №5 к проекту республиканского бюджета не соответствует сумме, предусмотренной в пояснительной записке и СПБ на 2015-2017 годы.

4.7 Обзор расходов на реальный сектор

Согласно информации Минфина КР в проекте республиканского бюджета на 2015 год по **реальному сектору** предусмотрены расходы в сумме 42769,9 млн. сом, с увеличением на 20081,1 млн. сомов против утвержденного бюджета 2014 года или на 88,5%, в том числе расходы за счет бюджетных средств 7226,7 млн. сомов, с увеличением на 1041,3 млн. сом или на 19 %, спецсредств - 1010,6 млн. сомов, с увеличением на 51,9 млн. сомов

или на 5,4%, средств ПГИ – 34894,9 млн. сомов, с увеличением на 18941,3 млн. сомов или более чем в 2 раза.

Таким образом, существенное увеличение расходов на реальный сектор произошло за счет выделяемых средств по программе госинвестиций.

4.7.1. Расходы по Министерству сельского хозяйства и мелиорации (далее – МСХМ) на 2015 год предусмотрены в сумме **5380,4 млн. сомов, что** в 2,6 раза больше уровня расходов утвержденного бюджета 2014 года.

(млн. сом)

Наименование статей расходов	Факт 2012г.	Факт 2013г.	утверж. 2014г.	проект 2015 г.	Откл. от утверж 2014г.
Бюджетные средства	882,3	1687,3	981,7	1032,2	50,5
Спец. средства	71,2	123,6	275,6	316,4	40,8
Бюджет развития	837,0	660,2	844,5	4031,8	3187,3
Всего	1790,5	2471,1	2101,8	5380,4	3278,6

Увеличение предусмотренных в проекте бюджета на 2015 год средств относительно утвержденного бюджета 2014 года предполагается в основном за счет выделяемых средств по бюджету развития.

Общая сумма увеличения бюджетных средств в проекте бюджета на 2015 год составляет 50,5 млн.сомов, из них 45,7 млн.сомов приходится на статью «Заработная плата», связанного с повышением заработной платы госслужащих с 1 октября 2013 года.

Следует отметить, что все подведомственные подразделения МСХМ за исключением госпредприятия ГПИ «Кыргызгипрозем», Государственного центра по испытанию сортов и генетическим ресурсам растений и подведомственных подразделений Департамента водных ресурсов и мелиорации относятся к органам государственной службы и применяются к ним условия оплаты государственных служащих.

При наличии соответствующих отделов и управлений в структуре управления центрального аппарата МСХМ в положениях подведомственных подразделений имеются функции ведения отраслевой политики, хотя больше занимаются оказанием услуг сельхозтоваропроизводителям.

Так, в структуру МСХМ входят следующие подведомственные подразделения:

- Департамент водных ресурсов и мелиорации штатной численностью 4564 ед., в том числе центральный аппарат - 47 ед., относятся к государственной службе;

- Департамент пастбищ штатной численностью 16 ед., относящихся к государственным служащим, в том числе центральный аппарат – 5 ед.;

- Департамент химизации и защиты растений штатной численностью

130 ед., из них 116 ед. относятся к государственной службе;

- Департамент рыбного хозяйства штатной численностью 42 ед., из них: 33 ед. относятся к государственной службе;

- Департамент механизации и энергообеспечения штатной численностью 29 ед. государственных служащих;

- Кыргызагроббиоцентр штатной численностью 36 ед. государственных служащих;

- Государственный селекционно-племенной центр штатной численностью 12 ед. государственных служащих;

- Центр сертификации ветеринарных лекарственных средств штатной численностью 10 ед. государственных служащих.

- Центр экспертизы зерна штатной численностью 6 ед. государственных служащих;

- Республиканская семенная инспекция штатной численностью 85 ед. государственных служащих.

При этом, с аналогичными функциями Центр по испытанию сортов и генетических ресурсов штатной численностью 15 ед. не относится к государственной службе.

Необходимо отметить, что при наличии единого надзорно-контрольного органа в области ветеринарной и фитосанитарной безопасности - Государственной инспекции по ветеринарной и фитосанитарной безопасности при Правительстве Кыргызской Республики в составе МСХМ имеется Республиканская семенная инспекция с функциями контроля над сортовыми и посевными качествами семенного и посадочного материала сельскохозяйственных и других культур.

Таким образом, в структуре МСХМ необходимо провести функциональный анализ, направленный на разделение функций выработки и реализации государственной политики и реализации хозяйственных функций. Также требуется пересмотреть условия оплаты труда и порядок финансирования подведомственных подразделений.

Также отсутствует единый подход в определении годового фонда заработной платы, в части применения к должностным окладам надбавок и доплат за выслугу лет, за вредные условия труда, за ненормированное время, секретность, надбавок за энергоносители.

Отдельные учреждения в фонд заработной платы включают все вышеуказанные надбавки к должностным окладам в максимальных размерах.

Так, в расчет фонда заработной платы Департамента водного хозяйства и мелиорации надбавка за выслугу лет рассчитана в максимальных размерах, в то же время не применены другие надбавки и доплаты, за исключением доплат водителям за ненормированный рабочий день.

При этом, расчет годового фонда заработной платы Государственной картографо-геодезической службы при Госагентстве по геологии и минеральным ресурсам произведен с применением надбавок основному персоналу сотрудников за секретность от 15 до 25%, вредные условия труда в

размере 30%, доплата за ненормированный рабочий день от 15 до 25 %.

В расчет фонда заработной платы ГП ГПИ «Кыргызгипрозем» при МСХМ включены надбавки за секретность и вредность в размерах 25% только отдельным категориям работников, непосредственно задействованных на этих работах, включая руководство. Доплата за ненормированный рабочий установлена только отдельным водителям. При этом, в расчет фонда заработной платы необоснованно были включены доплата за классный чин директору и заместителю директора в размере 1200 сомов, отдельным сотрудникам предусмотрена доплата за совмещение профессии на сумму 291,0 тыс.сомов. Доплата за совмещение профессий по отделу по делимитации и демаркации границ составила 303,2 тыс.сомов или общая сумма необоснованно включенных доплат в расчет фонда заработной платы составила **594,2 тыс.сомов**. Кроме этого, к должностным окладам применяются коэффициенты от 1 до 2,5 при полевых работах и от 1 до 2,0 при камеральных работах, что составляет согласно расчетам 1616,3 тыс.сомов.

Следует отметить, что согласно Плану мероприятий по реализации Концепции реформирования оплаты труда работников бюджетной сферы Кыргызской Республики на 2011-2015 годы, утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 26.07.2011 года за №413, было предусмотрено в течение 2013 года совершенствование условий оплаты труда работников, не относящихся к категории государственных служащих и занятых в государственных учреждениях, включая подведомственные учреждения государственных органов исполнительной власти, в результате чего должны были быть повышены должностные оклады указанной категории работников.

Отдельными бюджетными учреждениями выплачиваются все предусмотренные Трудовым Кодексом Кыргызской Республики надбавки и доплаты помимо основных установленных условий оплаты труда. Другими учреждениями из-за ограниченности фонда заработной платы выплачивается только надбавка за выслугу лет.

Несмотря на это, по настоящее время находится на низком уровне заработная плата работников бюджетных учреждений, подведомственных Госагентству охраны окружающей среды и лесного хозяйства, Агентства по гидрометеорологии при МЧС КР, Департамента водных ресурсов и мелиорации и т.д.

4.7.2. Расходы по Министерству транспорта и коммуникаций

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.

Однако, данное постановление по настоящее время осталось не исполненным со стороны МТ и К, проект бюджета на 2015 год сформирован без указанного выше сокращения.

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.

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), т.е. является промежуточным звеном между Департаментом и ДЭПами.

Счетной палатой ранее предлагалось 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.

Однако, реформа Департамента дорожного хозяйства по настоящее время затягивается.

По проекту бюджета на 2015 год МТиК предусмотрено 15759,5 млн.сомов, в том числе за счет бюджетных средств на 2232,5 млн.сомов, специальных средств – 140,3 млн.сомов и бюджета развития – 13386,6 млн.сомов. Рост расходов против утвержденного бюджета на 2014 год составил 6024,4 млн.сомов, в том числе за счет бюджетных средств на 107,3 млн.сомов и бюджета развития - 5982,4 млн.сомов, а по специальным средствам расходы снижены на 65,4 млн. сомов.

Из общей суммы бюджетных средств на ремонт и эксплуатацию автомобильных дорог общереспубликанского значения предусмотрено 1840,9 млн.сомов.

№№ п/п	Виды работ	Ед.изм.	2011 г. факт	2012 г. факт	2013 г. факт	2014 г. план	2015г. проект
1.	Устройство асфальтобетонного покрытия	км	63	125,9	113,7	127,3	126,4
		млн.сом	286,5	588,2	588,1	703,9	741,5
	Расходы на 1 км	тыс.сом	4 547,2	4671,8	5172,2	5529,6	5866,6
2.	Устройство однослойной шероховатой поверхностной обработки (ШПО)	км	69,5	119	166,5	206	208,5
		млн.сом	31,3	62,9	94,0	116,4	123,6
	Расходы на 1 км	тыс.сом	450,8	528,2	564,8	565,2	592,6
3.	Устройство черногравийного покрытия	км	2	2	6	13,5	13,6
		млн.сом	5,3	5,7	19,1	41,2	47,0
	Расходы на 1 км	тыс.сом	2 655,1	2 857,2	3178,7	3055,6	3455,9
4.	Устройство гравийного покрытия	км	135	128,9	88,37	124	193,5
		млн.сом	29,5	41,6	28,7	46,2	84,7
	Расходы на 1 км	тыс.сом	218,5	322,5	324,3	372,5	438,0
5.	Строительство мостов	шт/п.м.	4/60.	5/84.	6/81,7	4/118,6	8/170,1
		млн.сом	45,9	29,6	47,5	23,8	54,9
	Расходы на 1 п.метр	тыс.сом	764,7	351,9	581,0	201,1	322,8

Приведенные данные свидетельствуют о том, что с каждым годом наблюдается удорожание стоимости работ.

V. Межбюджетные отношения

Проблемы при формировании доходной части местного бюджета:

- существующая трансфертная политика не в полной мере обеспечивает реальную самостоятельность органов местного самоуправления и мотивацию по повышению доходов местного бюджета;

- полномочия органов местного самоуправления по увеличению сбора отдельных видов налогов и уровень взаимодействия с государственной налоговой службой недостаточны для обеспечения роста доходов местного бюджета;

-в настоящее время компенсация за дополнительные расходы местных бюджетов, связанные с принятием отдельных нормативно-правовых актов

для «самодостаточных» органов местного самоуправления производится только в рамках текущего года, когда был принят соответствующий документ. Последующие годы исполнение такого рода принятых решений обеспечивается за счет средств местного бюджета без компенсации (повышение заработной платы муниципальным служащим, рост коммунальных расходов, выпадение отдельных видов доходов, воздействие от внешнеэкономической деятельности и т.д.).

Смешанные расходные обязательства

В настоящее время необходимо вносить новую трактовку в понимании смешанных обязательств. Смешанные обязательства могут финансироваться не только посредством трансфертов, но и в рамках финансирования отдельных государственных программ через сметы государственных органов. Реализация государственных программ, например, в сфере развития экономики, культуры, спорта посредством финансирования через республиканский бюджет, проецируются на местный уровень уже как вопросы местного значения и могут финансироваться из средств местного бюджета. На практике именно смешанные обязательства играют связующую роль между государственными программами и программами местного развития и требуют нового подхода при нормативном закреплении.

Совершенствование системы выравнивания бюджетной недостаточности

Выравнивающие гранты предоставляются из республиканского бюджета для пропорционального выравнивания бюджетной обеспеченности местных бюджетов с целью поддержания стабильного социально-экономического положения на местах.

Методика предусматривает двухэтапный расчет объем выравнивающего гранта для каждого местного бюджета. На первом этапе рассчитывается значение бюджетной обеспеченности исходя из значения потенциала доходов.

Необходимо отметить, что в настоящее время потенциал доходов рассчитывается как средние показатели доходной части за последние 3 года, причем данное правило нормативно не закреплено в Методике. Более того, в самой методике расчет первой части выравнивающего гранта осуществляется исходя из значения доходного потенциала, который имеет трактовку как оценка доходов, которые могут быть получены местным бюджетом исходя из уровня экономического развития, структуры экономики и т.д. Существует принципиальное отличие норм заложенных в Методике от применяемой практики.

В применяемой практике повышение сбора доходов влияет на уменьшение объемов выравнивающего гранта, что снижает уровень мотивации дотационных органов местного самоуправления увеличивать доходы. В то же время расчет по доходному потенциалу, как это указано в Методике, дает обоснованность, стабильность, предсказуемость в расчетах

объемов выравнивающего гранта. Затруднения при расчете доходного потенциала в настоящее время имеют объективные причины, прежде всего связанные с отсутствием системы сбора на местах реальных экономических и статистических показателей, а также слабым взаимодействием органов местного самоуправления с государственными органами.

Вторая часть выравнивающего гранта рассчитывается на основе объема расходных обязательств органов местного самоуправления. На практике расчет исходит от значения расходной части предыдущего года с учетом повышающих или понижающих коэффициентов, связанных с принятием соответствующих нормативно-правовых актов, влияющих на объем расходных обязательств. При этом вторая часть выравнивающего гранта не привязана к финансированию минимальных социальных гарантий, как это указано в законодательстве, по причине отсутствия перечня этих гарантий, норм финансирования стандартов услуг. Существующие гарантии в области образования, здравоохранения, социального развития не должны быть привязаны к финансированию из местного бюджета и соответственно не находят отражение в расчете объемов выравнивающего гранта. Несмотря на то, что выравнивающий грант не является целевым трансфертом, фактически практика применения формулы выравнивающего гранта привязывает его в большей степени к защищенным статьям и не способствует развитию.

Необходимо отметить, что существующая система выравнивания в целом обеспечивает равномерное распределение дотаций среди нуждающихся в них городах и айылных аймаках, но не обеспечивает самостоятельность органов местного самоуправления и не мотивирует их на развитие и повышение сбора собственных доходов.

Общий объем проекта местных бюджетов республики на 2015 год составляет **16 660,3** млн. сомов или по сравнению с 2014 годом увеличился на **804,9** млн.

(млн.сомов)

Наименование	Утв. бюджет на 2014 г	Проект бюджета на 2015 г	Откл. (3-2)	Рост, % (3/2)	Прогноз на 2016 год	Прогноз на 2017 год
Местные бюджеты – всего	15 855,4	16 660,3	804,9	105,1%	18 649,5	20 599,9
Собственные средства	13 815,6	15 081,1	1 265,5	109,2%	16 820,5	18 780,7
Выравнивающие гранты	1 299,8	1 349,2	49,4	103,8%	1 379,0	1 369,2
Средства передаваемые из р/б в м/б	740,0	230,0	-510,0	31,1%	450	450

Увеличение объема местных бюджетов в основном связано с увеличением доходов местных бюджетов, доходы местных бюджетов в 2015 году планируются в сумме 15 081,1 млн. сомов, или по сравнению с утвержденным бюджетом 2014 года увеличились на 1265,5 млн. сомов (109,2 %).

Выравнивающие гранты на 2015 год рассчитаны в сумме 1 349,2 млн. сомов, или по сравнению с 2014 годом увеличились на 49,4 млн. сомов. Увеличение размеров выравнивающих грантов связано с изменением порядка финансирования расходов местных бюджетов по статьям коммунальных услуг, при определении расходных обязательств, или включением в расчеты выравнивающих грантов коэффициента стоимости бюджетных услуг.

Коэффициент стоимости бюджетных услуг до 2014 года на практике при расчете выравнивающих грантов не применялся. При составлении проекта местных бюджетов на 2014 год и прогнозах на 2015-2016 годы данный коэффициент был впервые применен при расчете выравнивающих грантов на покрытие бюджетных полномочий органов местного самоуправления в отношении коммунальных расходов, до этого на погашение задолженностей по коммунальным услугам выделялись дополнительные средства, передаваемые из республиканского бюджета местным бюджетам (в 2013 году на погашение задолженностей по коммунальным услугам из республиканского бюджета дополнительно местным бюджетам выделено 621,5 млн. сомов).

Включение в расчеты выравнивающих грантов коэффициента стоимости бюджетных услуг предполагает уменьшение (или исключение) объемов средств, передаваемых из республиканского бюджета местным бюджетам на погашение задолженностей по коммунальным услугам в течении бюджетного года, так как эти средства должны быть предусмотрены и утверждены в местных бюджетах за счет собственных доходов и выравнивающих грантов.

В законопроекте планируется финансирование из республиканского бюджета средств передаваемых в местные бюджеты в сумме 230,0 млн. сомов, на следующие расходы:

- компенсация по электрической энергии для высокогорных труднодоступных зон республики - 118,0 млн. сомов;
- теплоснабжение города Ош - 105,0 млн. сомов;
- на коммунальные услуги и приобретение угля – 7,0 млн. сомов (не представлены соответствующие расчеты). Как указано выше, все расходы по коммунальным услугам и приобретению угля включены в состав выравнивающих грантов.

На компенсацию расходов по электрической энергии для высокогорных труднодоступных зон республики 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 2015 году 118,0 млн.сомов или меньше утвержденных в 2014 году параметров на 2,0 млн.сомов.

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.

В проекте республиканского бюджета на 2015 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.сомов, на уровне утвержденного объема субсидий в 2014 году . Министерством финансов планирование данной суммы не обосновывается соответствующими расчетами.

VI. Бюджет развития

В соответствии со статьей 5 проекта Закона «О республиканском бюджете на 2015 год и прогнозе на 2016-2017 годы» на бюджет развития планируются средства в объеме 2 100,0 млн. сомов, на 2016 год – 1 000,0 млн. сомов и на 2017 год – 4 336,1 млн. сомов.

В 2015-2017 годах расходы на капитальные вложения в приоритетном порядке планируется направить на строительство и реконструкцию объектов социально-экономического значения, имеющие высокую строительную готовность, в том числе в сфере образования, здравоохранения, культуры, спорта, на строительство водохозяйственных объектов, на развитие социальной и инженерной инфраструктуры, новостроек г. Бишкек, а также на строительство и реконструкцию автодорог в республике.

В первую очередь расходы планируется направить на объекты пострадавшие от стихийных бедствий и аварийные объекты, на объекты высокой строительной готовности, а также на реализацию важнейших государственных целевых программ и для решения не включенных в эти программы отдельных социально значимых вопросов.

Вместе с тем, серьезной проблемой капиталовложений является незавершенное строительство. Стремление охватить большое количество заявок приводит к распылению средств, и проекты в основном не завершаются в планируемом году. В результате распыления государственных средств и отсутствия системы планирования капвложений на основе оценки социально-экономического эффекта роль капитальных вложений в национальной экономике незначительна.

Невысокая эффективность капитальных вложений и отсутствие

ощутимого влияния на экономику и социальную сферу, указывает на необходимость внедрения обязательного проведения предпроектных оценок влияния, улучшение мониторинга проектов по капитальным вложениям, а также постпроектный мониторинг.

Также до сих пор не разработаны критерии определения объектов строительства и реконструкции, подлежащих финансированию из республиканского бюджета в первоочередном порядке согласно приоритетов НСУР и ППУР.

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

Программа государственных инвестиций

В период с 2015 по 2017 гг. общая сумма бюджетного финансирования государственных инвестиций из всех источников составит **120 985,3 млн. сомов**. При этом доля внешнего финансирования за счет займов и грантов (**116 472,8 млн. сомов**) составит **96,3%** от общей суммы финансирования, на софинансирование проектов ПГИ будет использовано **3,7%** этой суммы (**4 512,5 млн. сомов**).

Наибольшие расходы в этот период традиционно приходятся на *экономический сектор* (энергетика, транспорт, сельское хозяйство, ирригация, сельское водоснабжение) и составят **112 322,4 млн. сом** или **92,8%** от общих расходов.

В социальный сектор будет направлено всего **4,9%** от общего объема расходов ПГИ (**5 916,1 млн. сом**). Социальная направленность республиканского бюджета Кыргызской Республики, выраженная в доминировании удельного веса расходов на социальный сектор в общих расходах бюджета (43,6% в 2015 г.), характеризуется тем, что данные расходы являются в основном текущими, а не капитальными. Тогда как в Бюджете развития наибольшие объёмы финансирования в ПГИ приходятся на *экономический сектор* (энергетика, транспорт, сельское хозяйство, ирригация, сельское водоснабжение).

Также необходимо отметить еще один намечающийся перекос: в структуре заимствований по кредиторам и донорам можно отметить крен в сторону привлечения двусторонних займов, в частности у одной страны.

Процесс проектирования ПГИ не имеет четкой связи 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 настоящее время, планирование ПГИ не имеет комплексной системы, учитывающей четкое соответствие приоритетам развития страны, соответствие политике заимствования на реализацию проектов на основе анализа их эффективности.

Задержки и другого рода проблемы в реализации проектов ПГИ показывают низкую эффективность системы управления ПГИ и слабость в межведомственной координации при реализации проектов ПГИ.

Также необходимо отметить, что в Пояснительной записке к проекту республиканского бюджета Кыргызской Республики на 2015 год и прогноза на 2016-2017 годы не приводится анализ результативности и эффективности реализуемых проектов, что свидетельствует об отсутствии каких-либо анализов со стороны Правительства КР. Более того детальный анализ Стратегии управления государственным долгом показал, что Правительство КР:

- пытается снизить уровень подотчетности Правительства КР перед Жогорку Кенешем КР и налогоплательщиками, т.к. в Стратегии не определены измеримые показатели эффективности управления государственными инвестициями и технической помощью, а также не было опубликовано ни одного отчета об исполнении Стратегии;
- не определил четкие ориентиры для источников привлечения займов и не учитывает все потенциальные риски при внешних заимствованиях, что закладывает риск несбалансированности и слабой диверсификации кредитного портфеля, потенциально влекущие за собой внешнеполитические риски;
- по описанным в Стратегии рискам не определил измеримые показатели, что соответственно затрудняет мониторинг и оценку с точки зрения управления рисками.

В связи с вышеуказанным, Счетная палата КР рекомендует:

1. Правительство КР должно осуществить пересмотр НПА в области управления ПГИ с целью повышения их статуса правоприменения до национального уровня; внедрения в них обязательных разделов, связанных с мониторингом и оценкой; включения четких разграничений по ответственности при управлении рисками.
2. МФ КР должен осуществлять управление ПГИ в строгом соответствии с

Руководством по управлению государственными инвестициями, утвержденном Приказом Министра финансов Кыргызской Республики от 30 августа 2013г. № 153-П.

3. ПКР должен внедрить регулярные оценки влияния проектов ПГИ на социально-экономическое развитие КР.
4. Принимая во внимание положения Закона Кыргызской Республики N 118 от 13 августа 2004 года «О членстве Кыргызской Республики в международных финансовых организациях» Правительству КР необходимо усилить координацию внешней помощи, получаемой государством, для ее эффективного использования.
5. Принимая во внимание тот факт, что срок действия Стратегии управления государственным долгом заканчивается в 2014 году, необходимо разработать и утвердить новую Стратегию управления государственным долгом и отдельно Стратегию управления Программой государственных инвестиций, которая должна учитывать следующее:
 - Иметь систему количественных показателей для оценки и мониторинга достижения целей и задач Стратегии.
 - Необходимо разработать четкие принципы определения приоритетности капиталовложений Программы Государственных Инвестиций на основе оценки их воздействия на экономический рост и сокращение бедности.
 - Содержать требования по предотвращению потенциальных рисков (включая диверсификацию портфеля внешних займов).
 - Иметь раздел о мониторинге и оценки для обеспечения регулярной отчетности как для лиц принимающих решения, так и для общественности.
6. Правительству КР обеспечить обязательную регулярную публикацию на веб-сайтах государственных органов информацию о реализации соответствующих проектов ПГИ.

VII. Государственный долг

Ресурсы:

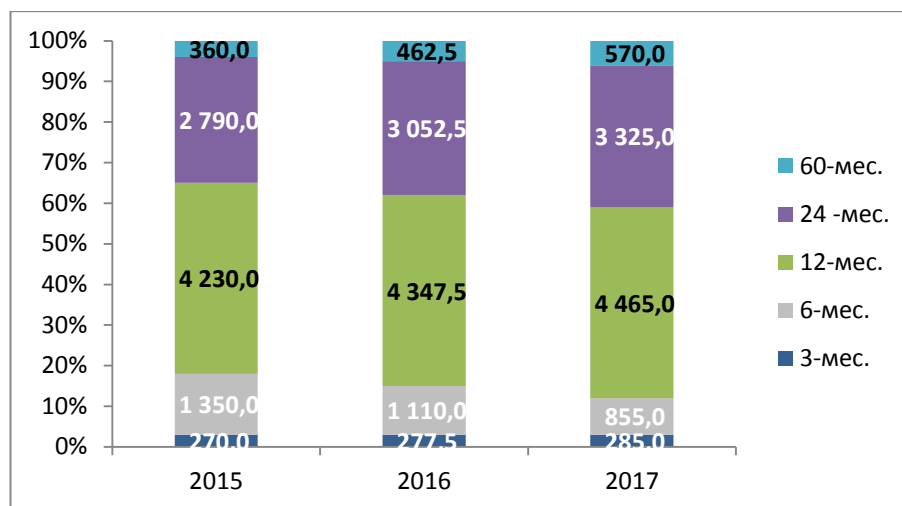
В бюджете на 2015 год и прогнозе на 2016-2017 годы республиканский бюджет планируется обеспечить поступлениями средств от размещения государственных ценных бумаг (ГЦБ) Кыргызской Республики в следующих объемах:

(млн. сом)

Источник поступлений	2015 год	2016 год	2017 год
Выпуск ГКВ	5 850,0	5735,0	5 605,0
Выпуск ГКО	3 150,0	3515,0	3 895,0
Итого	9 000,0	9250,0	9 500,0

На 2015-2017 годы в целях равномерного распределения расходов по обслуживанию внутреннего долга был сделан акцент на выпуск долгосрочных ГЦБ. Структура выпуска ГЦБ в разрезе сроков обращения

долговых инструментов на 2015-2017 годы представлена на графике ниже.



В среднесрочной перспективе планируется продолжение политики по наращиванию выпуска долгосрочных ГЦБ. При этом, фактические объемы и выпуски ГЦБ будут зависеть от сложившейся ситуации на рынке ГЦБ, в том числе от изменения показателей доходности ГЦБ и структуры спроса на ГЦБ. Вместе с тем существуют риски недостаточности спроса на внутреннем рынке государственных ценных бумаг в необходимых объемах на приемлемых условиях.

Возможно в связи с этим, в структуре планируемых выпусков ГЦБ продолжится доминирование краткосрочных ГЦБ, что создает не только нагрузку на бюджет в краткосрочном периоде, но и имеет риск роста процентных расходов в случае возникновения непредвиденного роста инфляции.

Также отсутствует система увязки сумм внутренних заимствований с реальной потребностью в ликвидности для покрытия кассовых разрывов при исполнении республиканского бюджета.

Можно отметить, что в области управления внутренним государственным долгом Правительством КР остаются невыполненными или частично выполненными ряд задач, которые предусматриваются Стратегии управления государственным долгом Кыргызской Республики на 2012-2014 годы. В частности, Правительству необходимо наладить регулярные консультации с инвесторами по вопросам развития рынка государственных ценных бумаг. Необходимо проведение оценки и изучения возможностей выпуска и размещения государственных ценных бумаг для розничного инвестора. Более пристального внимания и усилий требуют вопросы управления рисками.

Расходы бюджета на обслуживание государственного долга:

На обслуживание государственного долга Кыргызской Республики планируется направить в 2015 году – 15 661,1 млн. сом, в 2016 году – 20 115,9 млн. сом, в 2017 году – 19 262,5 млн. сом.

(млн. сом)

Расходы	2015 год	2016 год	2017 год
Проценты	4 133,50	4 780,10	5 055,50
<i>Внутренний долг</i>	<i>1 299,20</i>	<i>1 579,20</i>	<i>1 444,70</i>
<i>Внешний долг</i>	<i>2 834,30</i>	<i>3 200,90</i>	<i>3 610,80</i>
Основная сумма	11 527,60	15 335,80	14 207,00
<i>Внутренний долг</i>	<i>7 460,00</i>	<i>10 452,40</i>	<i>8 631,10</i>
<i>Внешний долг</i>	<i>4 067,60</i>	<i>4 883,40</i>	<i>5 575,90</i>
Всего	15 661,10	20 115,90	19 262,50

А) Внешний долг

Бюджет обслуживания внешнего долга Кыргызской Республики на 2015 год и прогноз на 2016-2017 годы составлен с учетом следующих принципов:

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.

При этом как уже указывалось выше планирование ПГИ не имеет комплексной системы, учитывающей четкое соответствие приоритетам развития страны, соответствие политике сдерживания чрезмерного роста государственного внешнего долга на основе анализа эффективности планируемых проектов. Также процесс проектирования ПГИ не имеет четкой связи 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.

При расчете бюджета по обслуживанию внешнего долга Кыргызской Республики на 2015 год и прогнозе на 2016-2017 годы были использованы следующие исходные данные:

- Прогнозируемый объем государственного внешнего долга по состоянию на 31.05.2014 года в сумме 3,6 млрд. долл. США;

- График погашения текущего остатка государственного внешнего долга Кыргызской Республики;
- Планируемый объем освоения средств по внешним займам в 2015-2017 годах;
- Прогнозный среднегодовой обменный курс доллара США – 53,5 сом. Прогнозные обменные курсы иностранных валют по отношению к доллару США, рассчитаны на базе фактически сложившихся курсов за 6 месяцев 2014 года.

Принимая во внимание тот факт, что на 01.10.2014г. обменный курс доллар США/кыргызский сом составил 54.3991², необходимо предусмотреть риск дальнейшего роста обменного курса.

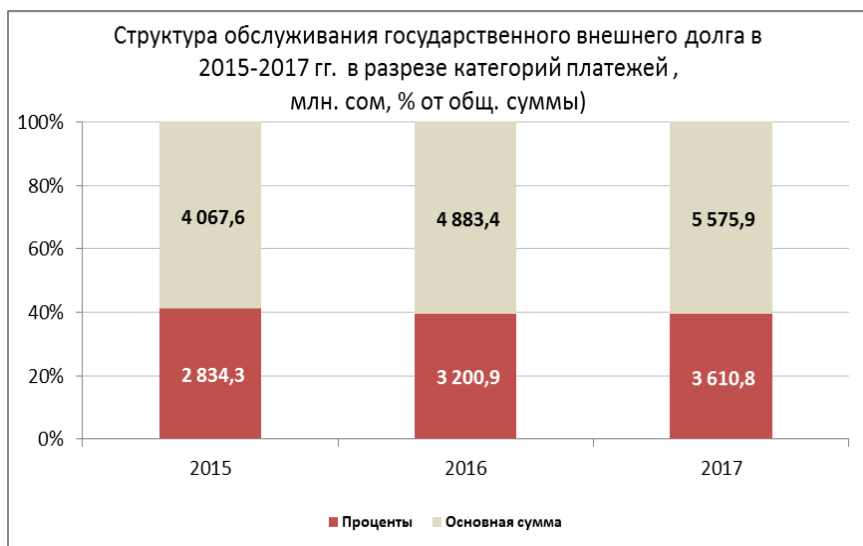
Расходы республиканского бюджета по обслуживанию внешнего долга Кыргызской Республики в 2015-2017 годах

(млн. сом)

<i>Расходы</i>	<i>2015 год</i>	<i>2016 год</i>	<i>2017 год</i>
<i>Проценты</i>	2 834,3	3 200,9	3 610,8
<i>Двусторонние кредиты</i>	1 697,5	1 939,8	2 229,2
<i>Многосторонние кредиты</i>	1 136,8	1 261,1	1 381,6
Основная сумма	4 067,6	4 883,4	5 575,9
<i>Двусторонние кредиты</i>	1 320,1	1 398,1	1 512,8
<i>Многосторонние кредиты</i>	2 747,5	3 485,3	4 063,1
Всего	6 901,9	8 084,3	9 186,7

Расходы по обслуживанию внешнего долга в 2015 году составят 6 901,9 млн. сом, из них по процентам – 2 834,3 млн. сом (41,07%) и по основной сумме – 4 067,6 млн. сом (58,93%). Структура обслуживания государственного внешнего долга на период 2015-2017 годы в разрезе категорий платежей (основная сумма – проценты) представлена на графике ниже.

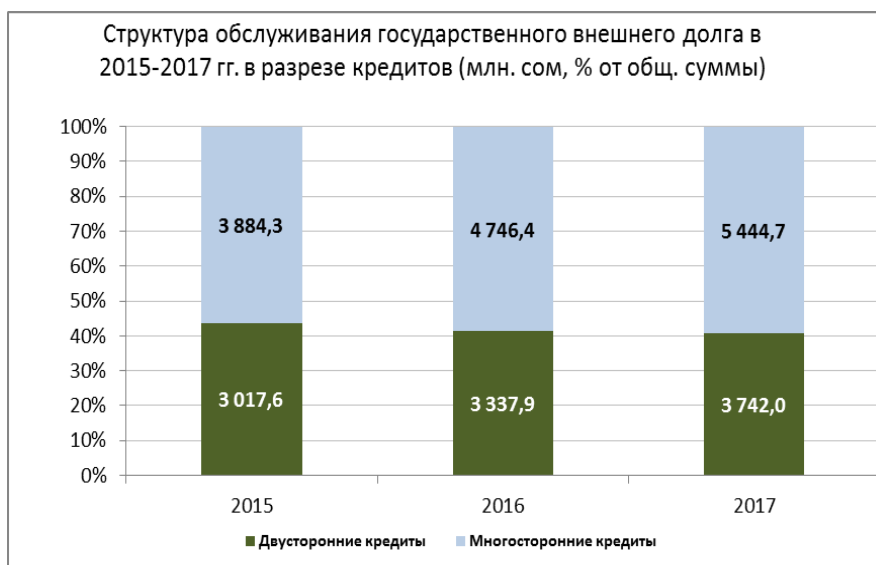
² http://www.nbkr.kg/index.jsp?res=high&scr_res=1024



В 2015 году расходы на обслуживание многосторонних кредитов 3 884,3 млн. сом (56,28%) превышают расходы над обслуживанием двусторонних кредитов – 3 017,6 млн. сом (43,72%). Это объясняется:

- преобладанием количества многосторонних кредитов в общей структуре государственного внешнего долга Кыргызской Республики;
- наступлением сроков погашения основной суммы по многосторонним кредитам;
- более поздним началом платежей по погашению основной суммы большинства двусторонних кредитов (преимущественно после 2018 года).

Платежи по обслуживанию государственного внешнего долга в 2015-2017 годы в разрезе категорий кредиторов/кредитов представлены на графике ниже.



Доля платежей по многосторонним займам преобладает на всем протяжении рассматриваемого промежутка времени. Такое соотношение платежей по многосторонним и двусторонним займам объясняется по

упомянутым выше причинам.

Прогнозируемая валютная структура исполняемых обязательств по государственному внешнему долгу в 2015-2017 годы представлена следующим образом:

(% от общей суммы)

Валюта	2015	2016	2017
AED	0,18%	0,22%	0,83%
CNY	2,96%	2,55%	2,25%
EUR	3,42%	4,39%	4,65%
ID ¹	0,00%	0,00%	0,00%
JPY	3,94%	3,51%	4,30%
KRW	0,28%	0,25%	0,22%
KWD	1,87%	1,89%	1,65%
SAR	0,11%	0,15%	0,60%
USD	87,24%	87,05%	85,51%
XDR ¹	0,00%	0,00%	0,00%
Общий итог	100%	100%	100%

¹ – Включены в сумму платежей в долларах США, поскольку фактическое исполнение долговых обязательств в данной валюте, как правило, производится в долларах США.

Как видно из таблицы в валютной структуре исполняемых обязательств по внешнему долгу Кыргызской Республики преобладают платежи в долларах США. Их удельная доля в период 2015-2017 годы колеблется в интервале 87,2-85,5%. При этом, при обслуживании кредитов в иностранной валюте существуют риски курсовой разницы, которые были отмечены выше. При повышении курса доллара США к сому, а также при повышении кросс-курса других валют (евро, японская йена, специальные права заимствования (СДР) и т.д.) к доллару США возникнет риск нехватки бюджетных средств заложенных для обслуживания государственного внешнего долга, но в проекте Закона «О республиканском бюджете на 2015 год и прогнозе на 2016-2017 годы» не предусмотрены резервы на обслуживание внешнего государственного долга в случае непредвиденного роста обменного курса.

Б) Внутренний долг

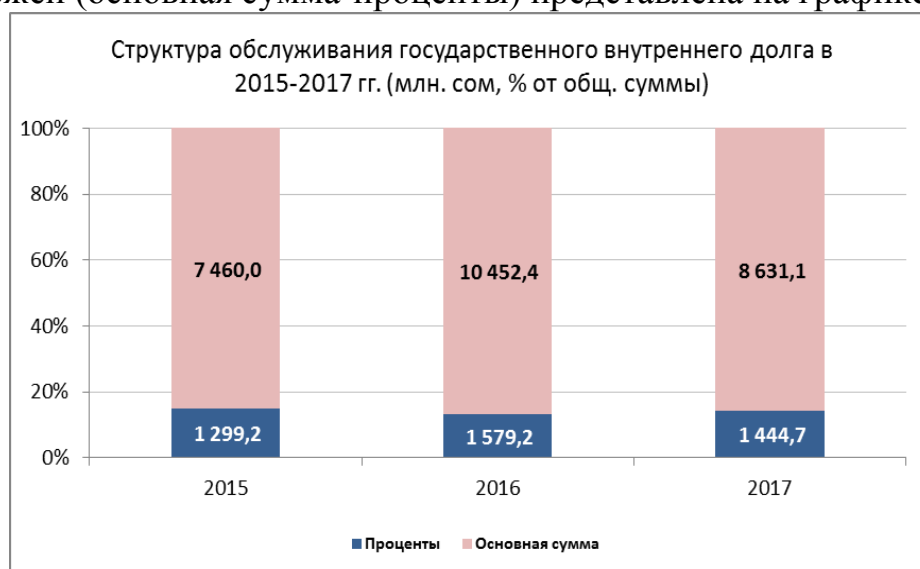
Расходы по обслуживанию внутреннего долга Кыргызской Республики в 2015-2017 гг.

(млн. сом)

Расходы	2015 год	2016 год	2017 год
Проценты	1 299,2	1 579,2	1 444,7
<i>Краткосрочные ГЦБ</i>	<i>386,8</i>	<i>688,5</i>	<i>648,5</i>
<i>Долгосрочные ГЦБ</i>	<i>911,9</i>	<i>890,2</i>	<i>795,7</i>
<i>Индексация вкладов</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>

Основная сумма	7 460,0	10 452,4	8 631,1
<i>Краткосрочные ГЦБ</i>	<i>4 949,2</i>	<i>5 727,6</i>	<i>5 604,6</i>
<i>Долгосрочные ГЦБ</i>	<i>2 510,8</i>	<i>4 724,8</i>	<i>3 026,5</i>
Итого	8 759,2	12 031,6	10 075,8

На обслуживание внутреннего долга в 2015 году планируется направить 8 759,2 млн. сом, из них по процентам – 1 299,2 млн. сом (14,8%) и по основной сумме – 7 460,0 млн. сом (85,2%). Структура обслуживания государственного внутреннего долга на 2015-2017 годы в разрезе категорий платежей (основная сумма-проценты) представлена на графике ниже.



В структуре обслуживания внутреннего долга в разрезе срочности долговых инструментов, в 2015 году удельный вес расходов на обслуживание краткосрочных инструментов составит 60,9%, а долгосрочных – 39,1%. Аналогичные данные на 2015-2017 годы представлены на графике ниже.



Согласно пояснительной записки к проекту Закона «О республиканском бюджете на 2015 год и прогнозе на 2016-2017 годы»

Кыргызская Республика имеет умеренное бремя государственного долга, но принимая во внимание ускоренные темпы внешних заимствований, необходима комплексная оценка долговой устойчивости Кыргызской Республика. Поэтому необходимо разрабатывать основные направления долговой политики на среднесрочную перспективу и предоставлять их вместе с показателями, характеризующими степень долговой устойчивости в законопроекте.

В связи с вышеуказанным, Счетная палата КР рекомендует:

1. Включать в последующем в Пояснительную записку к проекту Закона «О республиканском бюджете» следующие показатели устойчивости долга при реализации предлагаемой бюджетной политики:

- государственный долг, в % ВВП;
- доля расходов на обслуживание государственного долга в общем объеме расходов республиканского бюджета, в %;
- отношение годовой суммы обслуживания государственного долга к доходам республиканского бюджета, в %;
- отношение государственного долга к доходам республиканского бюджета, в %;
- отношение государственного внешнего долга к годовому объему экспорта товаров и услуг, в %;
- отношение годовой суммы обслуживания государственного внешнего долга к годовому объему экспорта товаров и услуг, в %;
- доли государственного внутреннего и внешнего долга в общем объеме государственного долга, в %.

2. Для обеспечения долгосрочной долговой устойчивости разработать систему управления долговыми рисками.

3. Для обеспечения целостного представления о состоянии государственного долга Правительство КР должно раскрывать не только информацию о текущей ситуации, но и предоставлять анализ устойчивости государственного долга, который должен содержать сценарии развития долговой ситуации на средне- и долгосрочные периоды.

4. Для обеспечения должной глубины раскрытия МФ КР должен публиковать не только тексты международных договоров, но и размещать на веб-сайте МФ КР сопутствующие им документы.

5. Для большей предсказуемости графика обслуживания внутренних долговых инструментов необходимо выпускать больше долгосрочных ГЦБ и принять меры для поэтапного увеличения срока обращения ГКО.

6. Принимая во внимание тот факт, что срок действия Стратегии управления государственным долгом заканчивается в 2014 году, необходимо разработать и утвердить очередную стратегию, которая должна учитывать следующее:

- Иметь срок действия на долгосрочный период, т.к. среднесрочный период уже охватывается и включает элементы управления

государственным долгом в Среднесрочном Прогнозе Бюджета.

- Иметь систему количественных показателей для оценки и мониторинга достижения целей и задач Стратегии.
- Для обеспечения устойчивости государственного долга и государственного бюджета среднесрочная бюджетно-налоговая стратегия должна быть ориентирована на достижение *первичного* профицита бюджета.
- Реализация осмотрительной стратегии заимствования остается ключевым фактором в обеспечении экономической приемлемости долга. Заимствования для ПГИ должны быть сокращены до объемов соответствующих возможностям страны (эмпирический уровень приблизительно 3-4% к ВВП).
- Необходимо разработать четкие принципы определения приоритетности капиталовложений ПГИ на основе их вероятного воздействия на экономический рост и сокращение бедности.
- Иметь ограничения для обеспечения диверсификации портфеля.
- Иметь раздел о мониторинге и оценке для обеспечения регулярной отчетности как лицам принимающим решения, так и общественности.

7. В целях дальнейшего облегчения бремени внешнего долга необходимо предлагать кредиторам операции по обмену (свопу) текущего долга на проекты по устойчивому развитию.

VIII. Не включенные в проект бюджета на 2015 год ресурсы

На счетах в НБКР, открытые для аккумуляции возвратных средств по проекту Агентства США по международному развитию (ЮСАИД) с начала 2014 года без движения числятся денежные средства, предназначенные:

- для дальнейшей финансовой поддержки семенного сектора республики в сумме 4258,0 тыс.сомов;
- для дальнейшей финансовой поддержки племенных хозяйств республики в сумме 2846,3 тыс.сомов.

Согласно постановлениям Правительства Кыргызской Республики от 04.02.2013 года №50 и от 29.10.2013 года №582 вышеуказанные средства, аккумулярованные в НБКР, подлежат дальнейшему использованию только по решению Правительства Кыргызской Республики.

Также с начала 2014 года без движения числятся средства встречных фондов на счетах Правительства Кыргызской Республики в НБКР:

- грант Правительства Японии в сумме 74578,1 тыс.сомов, предназначенный для последующего приобретения сельскохозяйственной техники;
- грант КНР в сумме 76433,8 тыс.сомов, предназначенный для приобретения сельскохозяйственной техники;
- грант Швейцарии (II, III финансовая помощь) по проекту "Реконструкция тепло и электросетей» в сумме 91 108,0 тыс.сомов.

При этом, денежные средства, числящиеся на счетах в НБКР по кредиту KfW, для частных предприятий в сумме 7 086,4 тыс. евро и Резервного фонда Кыргызской Республики в сумме 78,8 тыс.долларов США с 2012 года не распределены на бюджетные цели.

Также по счету № 1010100037514907 возврат средств KfW "Программа жилищного финансирования" на 01.09.2014 года числится 21 119,4 тыс.сомов.

В проекте бюджета на 2015 год также не учтены возврат и выдача бюджетной ссуды через Департамент жилищно-гражданского строительства, МКК «Ала-Тоо Финанс» и Министерства труда и молодежи, остаток средств на счетах которых на 01.01.2014 года составляет соответственно 2768,8 млн.сомов, 397,5 млн.сомов и 76,8 млн.сомов.

Также не учтено в бюджете на 2015 год планируемое поступление от реализации разбронированного ТМЦ из госматрезерва на сумму 662,9 млн.сомов и мобилизационного резерва – 104,8 тыс.сомов и пополнение за счет этих средств Фонда материальных резервов, в связи с поступлением их на депозитный счет Фонда госматрезерва.

Выводы и рекомендации

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

Объем доходов государственного бюджета в 2015 – 2017 годах по сравнению с соответствующим предыдущим годом увеличивается (на 9,9 %, 7,7 %, 10,6 % соответственно), при этом их доля в ВВП снижается с 26,6 % в 2015 году до 24,2 % в 2017 году. Доля налоговых доходов в ВВП снижается с уровня 21,0% в 2014 году до 20,7% в 2015 году и 20,4% в 2017 году.

Сравнение прогнозных показателей Законопроекта и Прогноза социально-экономического развития указывает на отдельные расхождения их значений, что свидетельствует о недостаточной степени обоснованности и надежности разрабатываемых прогнозов. Методика расчетов по прогнозированию и планированию доходной части государственного бюджета отсутствует.

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 Бюджетной резолюции Жогорку Кенеша Кыргызской Республики на 2015 годы и прогнозе на 2016-2017 годы.

Экономическая база прогноза доходов бюджета на 2015 г. основана на неустойчивых факторах, которые могут иметь существенные отклонения от заложенных в Законопроекте параметров. По отдельным видам доходов прогноз непоследовательный, не совсем отражает тенденции реального сектора, а в отдельных случаях опирается на недостоверную базу прогнозирования.

В целом прогноз доходов 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.

Декларируемые принципы налоговой политики «создание эффективной и стабильной налоговой системы; упрощение и совершенствование налогового и таможенного администрирования; повышение прозрачности, выявление и устранение условий для коррупции» не подтверждены соответствующими мерами в представленном Законопроекте.

При выполнении плановых показателей ГНС при ПКР имеет место систематическое включение сумм излишне уплаченных налогов. Т.е. складывается ситуация риска устойчивости государственного бюджета, зависимость его доходной части от платежей связанных с ростом суммы досрочного исполнения налоговых обязательств (переплаты по налогам).

С учетом вышеизложенного, предлагается увеличить проектируемую на 2015 год сумму доходов на **1035,8 млн.сомов**. В том числе по налоговым платежам на сумму **535,8 млн. сомов** (включая 330 млн. сомов от погашения недоимки) и **500 млн. сом** по дивидендам на госпакет акций.

В части НДС на импорт, администрируемых ГТС при Правительстве Кыргызской Республики, необходимо рассмотреть вопрос обоснованности прогноза на 2015 год, с учетом расхождения прогнозов по импорту Министерства финансов с Прогнозом социально-экономического развития, а также результатов рассмотрения вопроса вхождения в Таможенный союз.

В части поступлений прибыли госпредприятий и дивидендов на госпакет акций Фонду по управлению госимуществом при ПКР необходимо более качественно анализировать результаты деятельности курируемых предприятий, обеспечить принятие оптимальных решений по улучшению их деятельности и улучшить качество планирования поступления прибыли от госпредприятий и дивидендов на госпакет акций.

В части оптимизации бюджетной политики продолжается ситуация распыления ограниченных ресурсов на множество расходных обязательств без выделения приоритетов и оценки эффективности расходов. Правительство Кыргызской Республики, как и ранее, не придает должного значения процессу внедрения программного бюджетирования, как инструменту повышения эффективности государственных расходов.

В представленном Законопроекте имеет место планирование расходов при отсутствии нормативно-правового обоснования. С другой стороны, ряд расходов, установленных нормативно-правовыми актами, не предусмотрен в бюджете. Это свидетельствует о необходимости срочной инвентаризации расходных обязательств государства, на предмет выделения приоритетных и, соответственно, отказа от ненужных либо невыполнимых государственных услуг и функций.

В структуре бюджета сохраняется значительный объем потребительских расходов (78,6%).

Вместе с тем, несмотря на существенный рост доли инвестиционных расходов в общих расходах республиканского бюджета (с 16,2% в 2014 г. до 21,4% в 2015 г.), не осуществлена оценка их эффективности и обоснование целесообразности привлечения внешних займов на их реализацию и концентрации рисков.

Таким образом, процесс проектирования ПГИ не нацелен на снижение 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:

- улучшить качество макрофискального прогнозирования;
- разработать методическое пособие по прогнозированию налоговых доходов, в соответствии со Среднесрочным планом действий по реформированию системы Управления Государственными Финансами Кыргызской Республики на 2012-2015 годы
- провести оптимизацию расходных обязательств государства и начать внедрение результатноориентированного бюджетирования;
- обеспечить строгий контроль за работой министерств и ведомств по планированию расходов на соответствие нормативно-правовым документам;
- в социальной сфере необходимо усилить адресность, предоставляемой помощи и услуг;
- пересмотреть нормативно-правовые акты в области управления ПГИ с целью повышения их статуса правоприменения до национального уровня; включения четких разграничений по ответственности при управлении рисками; внедрения мониторинга и оценки; раскрытии первичной, статистической и аналитической информации для общественности;
- усовершенствовать систему проектирования Бюджета развития с учетом необходимости приоритезации планируемых и реализуемых проектов на основе анализа их эффективности;
- разработать долгосрочную Стратегию управления госдолгом КР с учетом индикаторов экономической безопасности для страны. В дальнейшем при осуществлении внешних заимствований обеспечить соответствие требованиям данной Стратегии.

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