

Отчет
по аудиту системы межбюджетных отношений в Министерстве
финансов Кыргызской Республики за 2013 год

Действующая система межбюджетных отношений

Эффективное проведение политики межбюджетных отношений дает положительный импульс для социально-экономического развития регионов, дает возможность развивать местные бюджеты.

Согласно Закону Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» межбюджетными отношениями является совокупность отношений между органами государственного управления, органами местного самоуправления по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, а также организации и осуществления бюджетного процесса. То есть, это не только взаимоотношения по вопросам бюджета между государственными органами и органами МСУ, это взаимоотношения между самими органами МСУ.

В настоящее время органы местного самоуправления не полностью задействованы в осуществлении бюджетного процесса, особенно при формировании и исполнении доходной части местных бюджетов, что непосредственно отражается в расходной части местных бюджетов. Многие вопросы, касающиеся бюджетного процесса, закреплены за государственными органами, и не отвечают по бюджетным обязательствам органов МСУ. Все эти нерешенные вопросы порождают множество проблем.

В настоящее время основной проблемой в системе межбюджетных отношений является отсутствие общего координирующего нормативного правового акта по дальнейшему развитию межбюджетных отношений на среднесрочный или долгосрочный период.

В организации и осуществлении бюджетного процесса отсутствует нормативный правовой акт, регламентирующий взаимоотношения государственных органов и органов МСУ.

Проблемы по доходной части местных бюджетов:

- проблема прогнозирования и планирования доходного потенциала местного бюджета на уровне местного самоуправления. Главные причины:

- прогнозирование и планирование общегосударственных и других доходов местных бюджетов (кроме местных доходов) государственными органами;
- затруднения органами местного самоуправления получения соответствующей информации по доходам местных бюджетов в соответствующих государственных органах;
- низкий уровень знаний или подготовки специалистов органов местного самоуправления.

- отсутствие налоговой базы для формирования доходов (данные сосредоточены в государственных органах);

- МСУ утверждают прогнозы доходов по местным бюджетам по общегосударственным налогам, которые спущены им сверху (МФ КР);

- ГНС не отвечает по обязательствам МСУ в части выполнения доходной части местных бюджетов, во многих случаях это приводит к невыполнению обязательств МСУ по расходной части местных бюджетов, что приводит к дисбалансу местных бюджетов;

- не всегда компенсируются выпадения доходов по общегосударственным и другим налогам.

Указанные проблемы привели к тому, что МСУ на местах не имеют достаточной возможности формировать и исполнять доходную часть местных бюджетов.

Проблемы по расходной части местных бюджетов:

- указанные выше проблемы по доходной части, непосредственно влияют на расходную часть местных бюджетов, это привело к тому, что в настоящее время МСУ занимаются больше расходной частью местных бюджетов;

- проблемы при формировании доходной части местных бюджетов привели в какой-то степени к неэффективному планированию расходной части;

- проблемы также влияют на среднесрочный прогноз местных бюджетов, то есть у МСУ нет возможности на среднесрочный период прогнозировать доходную часть местных бюджетов, соответственно и расходную часть.

Пример: МСУ прогнозирует и планирует расходы на соответствующий период, при этом планируются все текущие расходы, определяются приоритеты, намечаются планы по бюджету развития и т.д., но в последний момент Министерство финансов доводит для них уточненный прогноз по доходной части местных бюджетов (после рассмотрения и утверждения ЖК КР республиканского бюджета на соответствующий период), и соответственно МСУ просто подгоняют все расходы под доходы (основываясь на принципе сбалансированности);

- проблемы при исполнении доходной части местных бюджетов, также приводят к тому, что невозможно планировать ежемесячные прогнозы по расходной части. МСУ (в основном айылные аймаки) просто расходуют те доходы, которые ежемесячно поступают на их счета, так как сбором налоговых и неналоговых платежей (а это основная часть доходов местных бюджетов) занимается государственный орган (ГНС), и как указано выше ГНС не отвечает по обязательствам МСУ в части выполнения доходной части местных бюджетов.

Формирование и исполнение местных бюджетов

На 2013 год уточненный план местных бюджетов составил 21 489,5 млн. сомов с уменьшением, по сравнению с утвержденным планом (24 913,2 млн. сомов), на 3423,7 млн. сомов. При этом, собственные доходы местных

бюджетов составили 12 746,1 млн. сомов с увеличением, по сравнению с утвержденными (12305,0 млн. сомов), на 441,1 млн.сомов.

Согласно статьи 47 Закона КР «Об основных принципах бюджетного права в КР» утверждены нормы о порядке и сроках составления проектов местных бюджетов и представления бюджетной информации.

Так, Министерство финансов КР через свои территориальные подразделения **до 30 мая** текущего года доводит до финансовых органов айыл окмоту и мэрий городов инструкцию по составлению бюджета, календарный план, предполагаемые нормативы отчислений от общегосударственных налогов и предполагаемые размеры категориальных и выравнивающих грантов, распределяемые в местные бюджеты.

На основании представленных материалов, предполагаемых нормативов отчислений и размеров трансфертов, органы местного самоуправления начинают составлять проекты местных бюджетов.

Министерство финансов ежегодно утверждает Календарный план по формированию государственного бюджета, на основании норм и сроков вышеуказанного закона.

При реализации Календарного плана по составлению проекта государственного бюджета на 2013-2015 годы, Министерство финансов не полностью обеспечили выполнение вышеуказанных норм бюджетного законодательства, или не довели **до 30 мая** до органов местного самоуправления предполагаемые нормативы отчислений от общегосударственных налогов и предполагаемые размеры категориальных и выравнивающих грантов, распределяемые в местные бюджеты. Эти параметры Министерством финансов доведены после формирования и представления в Правительство КР проекта республиканского бюджета на 2013-2015 годы (в сентябре-октябре).

В связи с чем, органы МСУ представляют в Министерство финансов в установленные сроки проекты доходной части местных бюджетов, которые составляются на основании текущего плана-прогноза и фактических поступлений за предыдущие годы, так как у них нет налоговой базы и они не могут реально оценить свой доходный потенциал, так как взаимоотношения государственных органов и МСУ в этом процессе очень минимальны и не обременены какими - либо обязательствами.

Проекты расходной части также представляются в Министерство финансов в установленные сроки, которые составляются на основании максимальных расчетов потребностей текущих и других расходов. При этом разрыв или дефицит между доходной и расходной частью местных бюджетов обозначается просто трансфертом из республиканского бюджета (ВГ).

Проекты местных бюджетов представляются в Министерство финансов для дальнейшей консолидации проекта государственного бюджета, при этом не все параметры проектов местных бюджетов используются в дальнейшем. В основном Министерство финансов использует для консолидации свои

расчеты проектов местных бюджетов, в том числе предполагаемые размеры категориальных и выравнивающих грантов.

Формирование и исполнение прогноза доходов местных бюджетов
Процесс формирования проекта государственного бюджета осуществляется согласно Календарному плану составления бюджета. Ежегодно принимается решение Правительства Кыргызской Республики (постановление или распоряжение), где-то к концу февраля бюджетного года.

Изначально составляется Среднесрочный прогноз бюджета.

Далее начинается процесс формирования проектов бюджетов на соответствующий период.

Первоначальный проект доходной части местных бюджетов представляется в Министерство финансов. Сбор данных производится через электронные ящики. Проекты доходной части местных бюджетов представляются в Министерство финансов Кыргызской Республики до 1 июля текущего года.

После Министерство финансов рассматривает обоснованность параметров доходной части по каждому МСУ экспертными методами и в рабочем порядке согласовывает изменения отдельных параметров, *данный процесс также ничем не формализован.*

Здесь следует отметить, что Министерством финансов не производится оценка доходного потенциала, как того требуют вообще принципы межбюджетного регулирования, а производится просто свод проектов с отдельными корректировками. *При этом, по общегосударственным доходам по каждому МСУ сумму прогноза определяет Министерство финансов.*

После представления Правительством Кыргызской Республики проекта республиканского бюджета в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики, Министерство финансов доводит уточненные нормативы отчислений от общегосударственных налогов до исполнительных органов местного самоуправления.

В процессе рассмотрения и утверждения прогнозов в Жогорку Кенеше, если будут приняты решения об увеличении каких-то параметров, *если это общегосударственный доход, то разница суммы распределяется по всем МСУ пропорционально.*

После утверждения республиканского и местных бюджетов на очередной бюджетный год, в целях формирования плановых заданий для сбора налоговых и неналоговых доходов, администрируемых ГНС, прогноз доходной части соответствующих бюджетов распределяется между областями и городами Бишкек и Ош.

В пределах утвержденных Жогорку Кенешем и представительными органами МСУ показателей по доходам, составляется поквартальное распределение доходов.

Это служит основой для составления квартальных планов администрирования для ГНС, ГТС, ОМСУ.

Плановые задания для сбора налоговых и неналоговых доходов государственного бюджета, администрируемых ГНС, формируются Министерством финансов и доводятся до ГНС на уровне областей и городов Бишкек и Ош. Дальше они перераспределяются по районам и доводятся до территориальных подразделений ГНС для исполнения, по принципу вертикали – сверху вниз.

Возникает вопрос с исполнением плановых показателей по доходам в разрезе каждого местного бюджета, ведь местные бюджеты, как и республиканский бюджет, законодательно являются самостоятельными бюджетами. Соответственно плановые задания для сбора налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов, администрируемых ГНС, должны доводиться до территориальных подразделений ГНС органами МСУ для исполнения, по принципу снизу вверх.

В связи с тем, что данный процесс не регламентирован каким либо нормативным актом, ГНС осуществляет сборы налоговых и неналоговых платежей в разрезе районов согласно доведенным плановым заданиям, а не в разрезе каждого местного бюджета. В настоящее время органам МСУ остается просто расходовать те доходы, которые ежемесячно поступают на их счета.

В процессе исполнения планов по доходам и их администрирования, иногда проводятся корректировки показателей по месяцу или кварталу. В данном случае, как правило, сумма корректировки добавляется в планы более поздних периодов - до внесения изменений в бюджет.

Уточнение планов поступлений в ходе исполнения бюджета по республиканским источникам производит Минфин.

По местным источникам происходят разные ситуации. Иногда это происходит по обращению МСУ, иногда согласно решению Правительства КР по увеличению сбора налогов и т.д., данный процесс также ничем не формализован.

Это происходит в связи с тем, что процесс формирования и исполнения доходной части местных бюджетов на уровне государственных органов и на уровне МСУ осуществляется на основании плановых прогнозов и фактических поступлений за предыдущие года, а не согласно оценке доходного потенциала.

Все это говорит о не совершенстве системы формирования и исполнения доходной части местных бюджетов и проблемах в системе межбюджетных отношений.

Расходная часть местных бюджетов

Основой для составления и исполнения расходной части местных бюджетов являются законность, эффективность и приоритетность. Эти три составляющие должны присутствовать во всех этапах бюджетного процесса.

К сожалению, в настоящее время низкий кадровый потенциал органов МСУ не всегда позволяет использовать при формировании и исполнении расходной части местных бюджетов данные факторы.

Так, при планировании расходов местных бюджетов не выявляются приоритеты, нет взаимодействия с населением, нет распределения средств местного бюджета через социально-экономические, стратегические планы/программы и т.д.

Средства местных бюджетов направляются в основном на покрытие текущих расходов, на бюджет развития почти ничего не остается (многие не имеют представления о бюджете развития). В основном удельный вес доходов местного бюджета дотационных МСУ покрывают только защищенные статьи расходов.

При формировании и исполнении расходной части местных бюджетов возникают определенные проблемы по смешанным расходным обязательствам.

На сегодня смешанные расходные обязательства, которые финансируются из республиканского и местных бюджетов, применяются в отношении раздела «Образование». В 2013 году эти обязательства финансировались за счет категориального гранта из республиканского бюджета и за счет средств местных бюджетов. И здесь возникают определенные трудности в отношениях между Министерством образования и науки, Министерством финансов и органами МСУ, так как эти отношения не регламентированы нормативным актом.

Также, остро стоит вопрос делегирования отдельных государственных полномочий органам МСУ.

В 2013 году принят Закон КР «О порядке делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий». В 2014 году принято постановление Правительства КР №145 «О делегировании органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий», где утверждается Типовой договор и многие другие вопросы.

В настоящее время не проводится работа во исполнение вышеуказанных закона и постановления ни государственными органами, ни органами МСУ.

То же самое касается и учреждений образования, финансируемых за счет местного бюджета города Бишкек.

Согласно п.1 постановления Правительства КР от 30 мая 2013 года №302 все государственные организации образования, финансируемые ранее из местных бюджетов, **за исключением организаций образования города Бишкек**, с 1 августа 2013 года переведены на финансирование из республиканского бюджета. Однако, нигде не прописано как и за счет каких источников должны финансироваться организации образования города Бишкек. Было бы целесообразно Министерству образования и науки подписать договор с **мэрией г.Бишкек** о дальнейшем финансировании организаций образования г.Бишкек.

Система межбюджетных трансфертов в Кыргызской Республике

В соответствии с уточненным планом, трансферты из республиканского бюджета местным бюджетам составили 8 743,4 млн.сомов,

из них категориальные гранты – 6 666,6 млн.сомов, выравнивающие гранты – 696,1 млн.сомов, средства, передаваемые по взаимным расчетам из республиканского в местный бюджет – 1 380,7 млн.сомов.

Доля объема полученных официальных трансфертов местными бюджетами от исполненных фактических доходов (без активов и обязательств) по республике составила 40,6% (исполнены доходы – 21 112,4 млн.сомов, в том числе полученные трансферты – 8 578,0 млн.сомов). В разрезе регионов:

- Ыссык-Кульская область - 16,9% от общей суммы доходов (исполнены доходы -1518,5 млн.сомов, в том числе полученные трансферты – 752,4 млн. сомов);

- Джалал-Абадская область – 60,9% (исполнены доходы – 3059,3 млн. сомов, в том числе полученные трансферты – 1 863,6 млн.сомов);

- Нарынская область – 79,6% (исполнены доходы – 1 236,1 млн.сомов, в том числе полученные трансферты – 983,9 млн.сомов);

- Баткенская область – 61,9% (исполнены доходы – 1 520,2 млн.сомов, в том числе полученные трансферты – 941,7 млн.сомов);

- Ошская область – 67,7% (исполнены доходы – 2 882,6 млн.сомов, в том числе полученные трансферты – 1950,6 млн.сомов);

- Таласская область – 64,8% (исполнены доходы – 735,9 млн.сомов, в том числе полученные трансферты – 476,8 млн.сомов);

- Чуйская область – 36,5% (исполнены доходы – 2 941,5 млн.сомов, в том числе полученные трансферты – 1 074,0 млн.сомов);

- г. Бишкек – 1,9% (исполнены доходы – 6 080,0 млн.сомов, в том числе полученные трансферты – 115,9 млн. сомов);

- г. Ош – 36,8% (исполнены доходы – 1 138,3 млн.сомов, в том числе полученные трансферты – 419,1 млн.сомов).

Категориальные гранты

Уточненный план категориального гранта (КГ) на 2013 год согласно закону о республиканском бюджете составил 6 666,6 млн. сомов, при утвержденном 11 177,1 млн. сомов. Объемы местных бюджетов сокращены в связи с передачей финансирования системы образования местных бюджетов с 01.08.2013 года в размере 4 259,1 млн. сомов в ведение Министерства образования и науки КР, в соответствии с постановлением Правительства КР от 30.05.2013 года №302 «О переводе организаций образования, финансируемых из местных бюджетов айылных аймаков и городов, на финансирование из республиканского бюджета через территориальные подразделения МОиН КР».

Кроме этого, в целях устранения недостатков в планировании КГ, Минфином в 4 квартале 2013 года сокращены **251,5 млн. сомов**, что свидетельствует о завышении первоначального плана КГ при планировании на 2013 год.

Вместе с тем, принятые меры явились недостаточными, о чем свидетельствуют ниже установленные факты не освоения и недофинансирования КГ.

Фактически открыто кредитов КГ на 6 647,1 млн. сомов (99,7%), при уточненном плане 6 666,6 млн. сомов, или недооткрыто на 19,5 млн. сомов, в том числе по областям: Иссык-Кульской – 1,2 млн. сомов, Джалал-Абадской – 5,8 млн. сомов, Нарынской – 1,5 млн. сомов, Баткенской – 6,4 млн. сомов, Ошской – 3,9 млн. сомов, Таласской – **63,9 тыс. сомов**, Чуйской – 0,7 млн. сомов и г. Ош – **4,3 тыс. сомов**.

Из профинансированных средств на конец 2013 года, в связи с экономией расходов, не были освоены КГ на 3827,0 тыс. сомов. Так, не освоены по областям: Ошской - 620,3 тыс. сомов, Джалал-Абадской - 634,8 тыс. сомов, Чуйской - 2016,1 тыс. сомов.

Также, в связи с экономией средств КГ, возвращены в республиканский бюджет 10085,3 тыс. сомов, в т.ч. по Баткенской области - 6279,1 тыс. сомов, Ошской области – 3806,2 тыс. сомов.

Образование экономии по КГ свидетельствует о необходимости улучшения системы их планирования.

Категориальные гранты рассчитываются согласно временной методики распределения категориальных грантов. Данная методика была утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 20.09.2011 года №563.

Методика предусматривала переходное положение, т.е. величина потребности в средствах на оплату труда в общеобразовательных организациях не рассчитывалась полностью на основе стандартов, а определялась переходным этапом как средневзвешенное значение расчета по тарификации и штатному расписанию образовательных организаций (согласно постановлению Правительства от 19 января 2011 года №18) и расчету по подушевому нормативу расходов на оплату труда, так как расчёты по подушевому нормативу расходов на оплату труда не соответствовали начисленному фонду оплаты труда работников образовательных учреждений.

Согласно постановлению Правительства КР от 30 мая 2013 года №302, данная методика утратила силу, этим же постановлением с 1 августа 2013 года все государственные организации образования, финансируемые из местных бюджетов, были переведены на финансирование из республиканского бюджета, за исключением организаций образования города Бишкек.

Согласно п.13.2. «Порядка формирования и исполнения расходов организаций образования КР», бюджетные расходы на питание учащихся I ступени определяются в полном объеме потребности по стандарту, на оплату труда в соответствии с потребностью по стандарту и переходным положением, на остальные расходы - с учетом норматива покрытия потребности.

Для общеобразовательных организаций отдельных районов (городов), имеющих финансовые риски, Министерство образования и науки на трехлетний период определяет дотации.

Под финансовыми рисками понимается дефицит бюджета общеобразовательных организаций, рассчитанный по стандарту, в сравнении с фактической потребностью в средствах.

Временная методика распределения категориальных грантов и Порядок формирования и исполнения расходов организаций образования КР в отношении расчета по стандарту оплаты труда организаций образования имеют почти идентичные подходы. И по Методике и по Порядку расчеты фонда оплаты труда производятся согласно шкале стандартов и фактической потребности (согласно постановлению Правительства от 19 января 2011 года №18). Эти данные сравниваются и в первом случае применяется ***средневзвешенное значение***, а во втором случае определяется ***дефицит бюджета***, и на покрытие этого дефицита выделяются дотации.

Если считать, что применение стандартов в отношении фонда оплаты труда работников образования неприемлемо, что эти расчеты будут сравниваться с фактической потребностью, будут выявляться дефицит и финансовые риски, то зачем применять этот подход и утверждать отдельным порядком.

Целесообразно не применять в отношении фонда оплаты труда стандарты, а применять фактическую потребность, тем более оплата труда работников общеобразовательных организаций определяется постановлением Правительства КР от 19 января 2011 года №18 «О введении новых условий оплаты труда работников образовательных организаций», также имеется «Инструкция о порядке исчисления заработной платы работников образовательных организаций», утвержденная постановлением Правительства КР от 31 мая 2011 года №270.

Выравнивающие гранты

Объем выравнивающих грантов (ВГ) для местных бюджетов Законом КР «О республиканском бюджете КР на 2013 год и прогнозе на 2014-2015 годы» утвержден в сумме 696,1 млн. сомов, в том числе по областям: Ыссык-Кульской – 39,9 млн. сомов (5,7%); Джалал-Абадской –182,6 млн. сомов (26,2%); Нарынской – 125,5 млн. сомов (18,0%); Баткенской – 59,2 млн. сомов (8,5%); Ошской – 212,6 млн. сомов (30,5%); Таласской – 39,2 млн. сомов (5,6%) и Чуйской –37,1 млн. сомов (5,3%).

Фактически открыто кредитов на 696,1 млн.сомов, кассовые расходы составили 695,5 млн. сомов.

По итогам 2013 года не освоено 560,6 тыс.сомов, в том числе по: Ошской области - 90,2 тыс.сомов, Иссык-Кульской области - 82,2 тыс. сомов, Жумгалскому району Нарынской области -103,3 тыс. сомов, а/о Кулунду Баткенской области – 284,9 тыс. сомов.

Расчет выравнивающих грантов производится в соответствии с Методикой расчета выравнивающих грантов (далее Методика), утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 16 июня 2011 года N 321.

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

В настоящей Методике в качестве доходного потенциала местных бюджетов используется не только прогноз доходов по основным доходным источникам местных бюджетов на планируемый год (рассчитанный Министерством финансов Кыргызской Республики), которые включены в репрезентативную систему доходов, но и формализовано используется расчет оценки доходного потенциала на базе трех лет.

Для оценки расходных потребностей местных бюджетов используются утвержденные показатели на текущий год, также учитываются все повышающие факторы согласно новым нормативным правовым актам, в соответствии с которыми увеличиваются расходы местных бюджетов и корректирующие коэффициенты.

Коэффициент стоимости бюджетных услуг до 2014 года на практике при расчете выравнивающих грантов не применялся.

В 2013 году, при составлении проекта местных бюджетов на 2014 год и прогноза 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).

Также, Методика расчета выравнивающих грантов не позволяет регулировать объемы выравнивающего гранта в течении бюджетного года как в сторону увеличения, так и в сторону уменьшения, то есть размеры выравнивающих грантов для местных бюджетов, утвержденные законом о республиканском бюджете на соответствующий год, остаются неизменными в течении года. Между тем, утвержденные прогнозы доходов местных бюджетов уточняются в течении бюджетного года согласно бюджетному законодательству.

Так, утверждённый прогноз доходов местных бюджетов на 2013 год (без учета активов и обязательств) составил 12 208 165,0 тыс. сомов, уточненный план - 12 737 010,0 тыс. сомов, фактически поступило 12 535 001,2 тыс. сомов, или недопоступление налоговых и неналоговых платежей составило 202 008,8 тыс. сомов по сравнению с уточненным планом (98,4%) (*приложение 1.*). В основном недопоступление идет за счет

общегосударственных и других налогов, которые планируются, уточняются и исполняются государственными органами (МФ КР, ГНИ), участие в этом процессе органов МСУ очень минимально.

При этом, не работают (не исполняются) такие нормы Закона КР «Об основных принципах бюджетного права в КР», как:

- *статья 16 абзац 2* - Правительству КР предоставляется право не позднее чем за 30 дней до окончания квартала вносить уточнения во взаимные расчеты республиканского бюджета с местными бюджетами в связи с уточнением показателей по контингенту общегосударственных регулирующих налогов и других доходов, вызванных изменением объемов производства (работ, услуг), уровней цен, темпов инфляции и другими процессами, происходящими в экономике республики;

- *статья 46 абзацы 2 и 3* - утверждение и исполнение местных бюджетов осуществляется на основе принципа сбалансированности местных бюджетов, где объем предусмотренных расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и в течении бюджетного года органы местного самоуправления должны обеспечивать баланс своего бюджета.

Эти нормы можно было бы регулировать в течении бюджетного года за счет выравнивающего гранта в отношении дотационных, и за счет средств передаваемых, в отношении недотационных местных бюджетов.

Средства, передаваемые по взаимным расчетам из одного бюджета в другой бюджет

В соответствии с Законом КР «О республиканском бюджете КР на 2013 год и прогнозе на 2014-2015 годы» и нормативными правовыми актами КР из республиканского бюджета местным бюджетам предусмотрены средства, передаваемые в сумме 1 380,7 млн. сомов, в том числе:

- 223,9 млн. сомов на организацию питания учащихся 1-4 классов общеобразовательных школ КР (за исключением городов республиканского значения). Кассовые расходы составили 219,2 млн. сомов;

- 97,4 млн. сомов на текущий ремонт зданий и помещений образовательных учреждений;

- 277,4 млн. сомов на повышение оплаты труда государственных и муниципальных служащих с августа 2013 года, согласно постановлениям ПКР №384 от 28.06.2013 года «Об условиях оплаты труда государственных и муниципальных служащих КР», №22 от 23 января 2008 года «Об условиях оплаты труда работников, занятых обслуживанием государственных органов и органов местного самоуправления КР»;

- 120,0 млн. сомов на компенсацию 50% электроэнергии;

- 180,0 млн. сомов на электроэнергию;

- 283,7 млн. сомов на теплоэнергию;

- 157,9 млн. сомов на приобретение угля;

- 40,4 млн. сомов на прочие расходы.

В связи завышенным планированием средств, передаваемых по взаимным расчетам из республиканского в местные бюджеты по итогам 2013

года, не освоено 15,4 млн. сомов, в том числе по повышению оплаты труда – 8,8 млн. сомов, приобретению угля-2,3 млн. сомов, прочим средствам-4,3 млн. сомов. Данные средства (кроме питания учащихся 1-4 классов – 451,1 тыс. сомов) 31.12.2013 года возвращены из местных в республиканский бюджет.

Не освоенные средства составили по регионам: Ошской области – 4,1 млн. сомов; Иссык-Кульской области – 0,8 млн. сомов; Джалал-Абадской области – 1,4 млн. сомов; Нарынской области – 3,7 млн. сомов; Чуйской области – 0,7 млн. сомов; Баткенской области – 1,7 млн. сомов и г. Бишкек – 3,0 млн. сомов.

Министерством финансов не выполнена работа, согласно плану работ на 2013 год, по проведению ежеквартального анализа соблюдения лимитов по коммунальным услугам.

Установлено, что в отдельных айыл окмоту Карасуйского и Таласского районов использовано сверх установленного лимита коммунальных услуг на 5499,0 тыс. сомов. Так, 6 органами МСУ Карасуйского района использовано сверх установленного лимита коммунальных услуг на 1593,9 тыс. сомов, 10 органами МСУ Таласского района - 3905,1 тыс. сомов. На 01.01.2014 года кредиторская задолженность по электроэнергии Таласского района составила 7035,1 тыс. сомов.

Министерством финансов не проводится работа по анализу и мониторингу свободных остатков средств местных бюджетов на начало года. Анализ и дальнейшие рекомендации Министерства финансов органам МСУ по эффективному использованию данных средств, определенно уменьшили бы средства, выделяемые из республиканского бюджета.

Так, задолженность по коммунальным услугам местных бюджетов по состоянию на 1 января 2013 года составляет 183,1 млн. сомов, на 1 января 2014 года составляет 180,0 млн. сомов, то есть, несмотря на то, что на коммунальные услуги выделяются средства как из местных бюджетов, так и из республиканского бюджета, задолженность остается на прежнем уровне.

При этом, по данным Центрального казначейства остатки по КСК «Местные нераспределенные» за 2013 год составили на начало года 429,1 млн. сомов, на конец года 1018,1 млн. сомов, в том числе по айыл окмотам на начало года 216,4 млн. сомов, на конец года 655,4 млн. сомов.

Средства, передаваемые по взаимным расчетам из республиканского бюджета в местный бюджет, связанные с повышением оплаты труда

В соответствии с постановлением ПКР от 28.06.2013 года №384 «Об условиях оплаты труда государственных и муниципальных служащих КР», Минфином профинансировано по республике 269,5 млн. сомов при уточненном плане 277,4 млн. сомов, или меньше уточненного плана на 7,9 млн. сомов (97,2%).

Уточненный план установлен по Иссык-Кульской области - 17,4 млн. сомов (6,3%), Джалал-Абадской области - 55,2 млн. сомов (19,9%),

Нарынской области -28,9 млн. сомов (10,4%), Баткенской области -26,5 млн. сомов (9,6%), Ошской области -47,9 млн. сомов (17,3%), Таласской области -10,3 млн. сомов (3,7%), Чуйской области -40,6 млн. сомов (14,6%), г. Бишкек -42,6 млн. сомов (15,3%) и г. Ош - 8,0 млн. сомов (2,9%).

Кассовые расходы по средствам, передаваемым по взаимным расчетам на повышение оплаты труда, составили 260,7 млн. сомов, или 94,0 %.

По итогам 2013 года не освоено 8,8 млн. сомов, предусмотренные на повышение оплаты труда государственных и муниципальных служащих, что привело к нагрузке республиканского бюджета из-за ошибочного планирования (исчисления) со стороны органов местного самоуправления фонда оплаты труда муниципальных служащих, из них по: г. Бишкек - 3,0 млн. сомов; Ошской области – 1,9 млн. сомов, Иссык-Кульской области - 0,7 млн. сомов, Джалал-Абадской области – 0,3 млн. сомов, Нарынской области -1,1 млн. сомов, Чуйской области - 0,6 млн.сомов, Баткенской области – 1,2 млн. сомов.

Анализ целесообразности, эффективности использования средств, выделяемых на повышение оплаты труда, по 10 айыл окмоту показал.

Так, в 5 айыл окмоту Кадамжайского района Баткенской области установлено, что средства, передаваемые из республиканского в местный бюджет, предназначенные на компенсацию оплаты труда работникам аппарата айыл окмоту, направлены на статьи, не связанные с оплатой труда. Отдельные айыл окмоту не освоили средства, передаваемые на повышение оплаты труда, что свидетельствует о завышении фонда оплаты труда и открытии кредитов, чем фактически следовало.

Министерством финансов айыл окмоту Баткенской области открыты кредиты по элементу 26312100 «Средства, передаваемые по взаимным расчетам из республиканского в местный бюджет» на 13,0 млн. сомов.

Так, на повышение оплаты труда работников аппарата г. Айдаркен (бывший а/о) 24.12.2013 года на лицевой счет местного бюджета поступило 497,3 тыс. сомов, из них на оплату труда работников аппарата мэрии и горкенеша направлено всего 51,8 тыс. сомов. Кадажайским РОКом в конце 2013 года изъято по элементу «Средства, передаваемые по взаимным расчетам на повышение заработной платы» 282,3 тыс.сомов, **а остаток в сумме 163,2 тыс.сомов израсходован не по целевому назначению, либо остался на счете местного бюджета, который составил 1631,1 тыс. сомов.**

Аналогично, как свободный остаток на счете местного бюджета, остались средства в а/о Кадамжайского района на 394,7 тыс. сомов.

Не освоение 8,8 млн. сомов средств, передаваемых по взаимным расчетам из республиканского бюджета на повышение оплаты труда местным органам самоуправления по итогам 2013 года свидетельствует, что при планировании излишне исчислен фонд оплаты труда. Данная сумма возвращена в республиканский бюджет 31.12.2013 года.

Средства, передаваемые из республиканского бюджета на приобретение угля

Средства, передаваемые из республиканского бюджета на приобретение угля, не освоены в сумме 2,3 млн. сомов (возвращены в республиканский бюджет 31.12. 2013 года), в том числе по областям: Ошской и Джалал-Абадской по 0,8 млн. сомов, Баткенской – 0,5 млн. сомов и др.

Проведенный выборочный аудит показал не эффективность использования средств, передаваемых из республиканского бюджета на приобретение угля.

Так, по а/о Дара Баткенского района по средствам, передаваемым из республиканского бюджета, открыто кредитов на приобретение угля, с учетом кредиторской задолженности на 01.01.2013 года, в сумме 3520,8 тыс. сомов. При этом фактическое начисление составило 1222,8 тыс. сомов и кассовые расходы - 3520,8 тыс. сомов. В результате из-за авансирования средств за уголь, по состоянию на 01.01.2014 года отвлечено в дебиторскую задолженность 1495,0 тыс. сомов.

Аналогичное отвлечение в дебиторскую задолженность за уголь на 01.01.2014 года допущено в а/о Баткенского района на 5080,1 тыс. сомов, по 5 а/о Кадамжайского района - 2347,3 тыс. сомов и допущена кредиторская задолженность - 332,0 тыс. сомов, по 9 а/о Ат-Башинского района - 3526,5 тыс. сомов.

Средства, передаваемые из республиканского в местный бюджет по статье 2631 «Текущие гранты другим единицам сектора государственного управления»

Органы МСУ завышают потребности в ассигнованиях из республиканского бюджета, при этом не принимая должных мер к использованию имеющихся резервов в местных бюджетах, повышению эффективности использования бюджетных средств, укреплению собственной доходной базы. Многие решения по вопросам удовлетворения просьб органов МСУ не совпадали с наличием реальных финансовых и материальных ресурсов местных бюджетов.

В 2013 году, согласно решениям Комитета по бюджету и финансам Жогорку Кенеша КР, из республиканского бюджета в местный бюджет выделены средства по статье 2631 «Текущие гранты другим единицам сектора государственного управления».

Согласно экономической классификации расходов, к категории 26 «гранты» относятся безвозмездные и безвозвратные перечисления. В экономической классификации статья 2631 «Текущие гранты другим единицам сектора государственного управления», гласит, что «Текущими являются те гранты, которые предоставляются на цели осуществления текущих расходов и не связаны с приобретением какого-либо актива».

Минфином КР согласно решению Комитета по бюджету и финансам ЖК КР от 20.05.2013 года по возмещению потери доходов в связи с простоем золото-медного месторождения «Андаш майнин компании» открыт кредит

19.12.2013 году по элементу «Средства, передаваемые по взаимным расчетам из республиканского в местный бюджет» в сумме 1,2 млн. сомов. Согласно постановлению Айдаралиевского айыльного кенеша от 26.12.2013 года №67 средства в сумме 1,2 млн. сомов использованы на приобретение активов и строительство спортплощадки, ремонт конторы аппарата а/о. Эти мероприятия в утвержденном бюджете айыльного аймака не были предусмотрены.

Согласно отчету Айдаралиевского айыл окмоту, вне утвержденного плана (бюджета) сметных расходов, израсходовано по элементу 31113390 «Капитальный ремонт прочих сооружений» 450,0 тыс. сомов.

Фактические общие доходы и полученные официальные трансферты Айдаралиевского айыл окмоту за 2013 год составили 17036,3 тыс. сомов при уточненном плане 16757,4 тыс. сомов (утвержденный план 18568,9 тыс. сомов), в том числе фактически собственные доходы Айдаралиевского айыльного аймака (без учета трансферта) в местный бюджет составили 3735,0 тыс. сомов (уточн. план 3456,1 тыс. сомов).

Комитетом по бюджету и финансам Жогорку Кенеша КР от 18.11.2013 года принято решение «О дополнительном финансировании отдельных мероприятий в 2013 году», которым предусмотрено выделение Кашка-Суйскому а/о Чон-Алайского района Ошской области 3043,2 тыс. сомов для выплаты работникам аппарата заработной платы и социальных выплат, в связи с недопоступлением доходов и прекращением работы ОсОО «Канди».

Средства из республиканского бюджета по статье 2631 поступили на счета местного бюджета Кашка-Сууского а/о 25.12.2013 года. Согласно постановлению Кашка-Сууского айыльного кенеша от 30.12.2013 года, из 3043,2 тыс. сомов направлено на заработную плату и социальные выплаты лишь 972,3 тыс. сомов, а остальные 2070,9 тыс. сомов израсходованы на выплаты по незащищенным статьям.

24.12.2013 года Минфином КР для проведения работ на объектах социального значения открыт кредит а\о Котормо Кадамжайского района по элементу «Средства, передаваемые по взаимным расчетам из республиканского в местный бюджет» - 2,0 млн. сомов.

Однако, согласно постановлению Котормоуского айыльного кенеша от 28.12.2013 года №V/1 средства распределены: аппарат а\о -1510,4 тыс. сомов, образование - 483,7 тыс. сомов и др. Фактически, согласно выписки местного бюджета, направлено на содержание аппарата а\о – 1549,1 тыс. сомов, образование – 445,0 тыс. сомов.

Таким образом, направленные на содержание аппарата а\о 1549,1 тыс. сомов бюджетных средств использованы не по целевому назначению, т.е. не соответствуют условиям получения указанных средств.

На расчетном счете Мин-Булакского а\о на 01.01.2013 года имелся свободный остаток в сумме 415,8 тыс. сомов, из республиканского бюджета выделены 26.12.2013 года средства передаваемые на 487,9 тыс. сомов для погашения задолженности (с 2011 года) перед КХ «Кален». Согласно отчету

айыл окмоту за 2013 год на 01.01.2013 года кредиторская задолженность по учету перед КХ «Кален» не была отражена.

При этом, в 2013 году в а/о сверх плана поступило доходов на 741,1 тыс. сомов, где на конец года остаток свободных средств образовался в сумме 850,6 тыс. сомов.

Таким образом, Мин-Булакский а\о имел возможность погасить кредиторскую задолженность за счет собственных доходов местного бюджета, не создавая тем самым нагрузку для республиканского бюджета.

Комитетом по бюджету и финансам Жогорку Кенеша КР от 16.12.2013 года принято решение о выделении мэрии г.Бишкек на погашение начисленных налоговых санкций ПЭУ «Бишкекводоканал» – 3,2 млн.сомов. При выделении, Минфином не были определены источники покрытия по республиканскому бюджету.

Министерство финансов неоднократно обращалось в аппарат Правительства КР с тем, что выделение средств из республиканского бюджета ПЭУ «Бишкекводоканал» на оплату налоговых санкций не представляется возможным, так как на указанные цели в республиканском бюджете расходы не предусмотрены. Решение Правительства КР о выделении средств отсутствует.

Анализ банковских документов ПЭУ «Бишкекводоканал» по использованию выделенных 3,2 млн. сомов показал, что 27.12.2013 года уплачено в бюджет НДС за декабрь 2013 года на 898,0 тыс. сомов, или бюджетные средства израсходованы не по назначению, так как использованы на цели, не соответствующие условиям их получения.

Установлено, что мэрией г. Бишкек (ссудополучатель) не была погашена в срок 31.12.2013 года бюджетная ссуда для КП «Бишкектеплоэнерго» (субсидии) на 100,0 млн. сомов, что привело к дополнительной нагрузке на республиканский бюджет.

Распоряжением ПКР от 31.03.2014 года №112-р срок погашения бюджетной ссуды, полученной мэрией г. Бишкек в сумме 100,0 млн. сомов в 2013 году на погашение задолженности, связанной с оказанием услуг по обеспечению отоплением и горячим водоснабжением населения г. Бишкек, продлен до 31.12.2014 года.

В соответствии с предложением Министерства финансов КР, Комитетом по бюджету и финансам Жогорку Кенеша КР от 16 декабря 2013 года принято решение о выделении айыльным округам Уч-Коргон (810,8 тыс. сомов), Май (831,9 тыс. сомов), Кыргызстан (535,1 тыс. сомов), Кайынды (70,0 тыс. сомов) Манасского района Таласской области на погашение задолженностей перед Социальным фондом КР – 2,2 млн. сомов в отсутствие источников покрытия и решения Правительства КР о выделении денежных средств.

Минфином КР 23.12.2013 года по элементу «Средства, передаваемые по взаимным расчетам из республиканского в местный бюджет» открыты кредиты 4 а/о Манасского района Таласской области на погашение

задолженности перед Соцфондом на 2247,8 тыс. сомов. В конце декабря 2013 года за погашение задолженности по землям ФПС произведены кассовые расходы а/о: Майским – 831,9 тыс. сомов (в т.ч. 35,0 тыс. сомов пени), Уч-Коргонским – 810,8 тыс. сомов (в т.ч. 41,6 тыс. сомов пени), Кыргызстанским – 535,1 тыс. сомов (в т.ч. 46,2 тыс. сомов пени), Кайындынским – 70,0 тыс. сомов (в т.ч. 20,0 тыс. сомов пени).

Анализ отчетных данных по исполнению местных бюджетов вышеуказанных а/о показал:

- при предоставлении в аренду земель ФПС была нарушена статья 4 Закона КР «О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию», т.е. при передаче крестьянским (фермерским) хозяйствам земли в аренду, тариф страхового взноса устанавливается в размере базовой ставки земельного налога на текущий год и уплачивается арендодателем земли. Нарушая данную статью, страховые взносы от арендаторов не взыскивали, что в результате привело к нагрузке на республиканский бюджет;

- не исполнены п.54 и 60 Инструкции от 22.05.2013 года № 278 «О порядке начисления и уплаты страховых взносов по государственному социальному страхованию» в части осуществления контроля за своевременным и полным начислением и уплатой страховых взносов, ежемесячным составлением расчетных ведомостей по средствам обязательного государственного социального страхования;

- в отчете и балансе на 01.01.2013 года кредиторская задолженность перед Соцфондом не отражена, т. е. задолженность отсутствует;

- айыл окмоту согласно ст.1009 Гражданского кодекса КР «Право регресса к лицу, причинившему вред» следовало предъявить иск арендаторам, которые не платили или нарушали соответствующее законодательство КР;

- потенциал местных бюджетов а/о позволял погасить задолженности за счет сверх плановых поступлений доходной части в процессе исполнения бюджета и за счет свободных остатков средств на начало года.

Так, собственные доходы по итогам 2013 года выполнены по Кыргызстанскому а/о на 127,4 %, или сверх утвержденного плана поступило 710,2 тыс. сомов, Каиндинскому а/о, соответственно, 1464,3 тыс. сомов, Майскому а/о - 457,8 тыс. сомов, Уч-Коргонскому а/о - 653,8 тыс. сомов.

Например, отчетные данные исполнения местных бюджетов свидетельствуют, что Кайындынский а/о имел возможность погасить кредиторскую задолженность по отчислениям в Соцфонд на 70,0 тыс. сомов, так как в октябре 2013 года было перераспределено 1527,3 тыс.сомов по незащищенным статьям за счет сверхплановых поступлений, а также на 01.01.2013 года имелся остаток средств в сумме 350,0 тыс.сомов, которые были перераспределены в апреле 2013 года на финансирование по незащищенным статьям.

Аналогично, Майским и Кыргызстанским айылными кенешами в ноябре 2013 года перераспределено сверх плановых поступлений в

доходную часть бюджета, соответственно, на 257,0 тыс.сомов и 394,0 тыс. сомов по незащищенным статьям, и в Майском имелся свободный остаток средств на начало года в сумме 125,0 тыс. сомов.

Специальные средства фонда развития Иссык-Кульской области

В соответствии с Положением «О фонде развития Иссык-Кульской области» для составления проектно-сметной документации, технического надзора, материально-технического снабжения Наблюдательный совет Фонда при рассмотрении годового бюджета утверждает смету расходов не более 2,5% от общего объема поступивших денежных средств.

Отчетные данные за 2013 год свидетельствуют, что согласно приложению 9 к форме 1 «Прочая дебиторская задолженность» Дирекция на конец 2013 года допустила отвлечение средств Фонда в дебиторскую задолженность в сумме 99,6 млн.сомов, или по сравнению с началом 2013 года она увеличилась на 38,6 млн. сомов (было 61,0 млн. сомов).

Соблюдение требований экономической классификации расходов

Не соблюдались требования по обеспечению результативности, целевого характера использования бюджетных средств, в отдельных айыл окмоту и бюджетных учреждениях, где допущены кассовые расходы с нарушением экономической классификации расходов, утвержденной приказом министра финансов КР от 30.03.2012 года № 62-п.

Так, в 2013 году за счет средств, предназначенных по ст. 2215 «Приобретение прочих услуг» проводились кассовые, банковские операции по приобретению основных средств, строительству помещений, тогда как эти операции должны проводиться по категории 31 «Нефинансовые активы».

В соответствии с экономической классификацией расходов по статье 2215 «Приобретение прочих услуг» учитываются хозматериалы и канцелярские принадлежности, используемые для текущих нужд учреждений, строительные материалы, предназначенные для текущего ремонта, а также приобретение услуг, предоставляемых на кратковременный срок (до 1 года), организация праздничных мероприятий для сотрудников и ветеранов. Приобретение всех видов мебели офисного оборудования и инструментов производится за счет средств, выделяемых на подстатью 31123 «Мебель, офисное оборудование и инструменты».

Однако, а/о Жумгальского района приобретены оргтехника и офисная мебель, относящиеся к основным средствам, в общей сумме 1118,7 тыс. сомов.

Айыл окмоту Нарынского района за счет элемента 22155300 «Приобретение оборудования и материалов» приобретено оборудование в общей сумме 288,4 тыс. сомов.

Без обоснованных расчетов, справкой уменьшен фонд оплаты труда аппарата Кок-Ойского айыл окмоту Таласского района на 4,6 тыс. сомов, которые переданы в аппарат Жаны-Жолского айыл окмоту Токтогульского района.

Анализ оценки доходного потенциала местных бюджетов Кыргызской Республики

Анализ потенциала доходов местных бюджетов проведен в части закрепленных, регулируемых доходов, а также трансфертов применительно к экономическим и правовым условиям 2014 года.

Общая сумма проекта доходов местных бюджетов на 2014 год составляет в сумме 15 128 489,68 тыс. сомов (14% консолидированного бюджета страны), из них доля местных бюджетов айылных аймаков составляет 32%, доля местных бюджетов городов 68%.

Структура в разрезе поступающих доходов в местные бюджеты представлена на диаграмме 1.

Диаграмма 1. Структура доходов местных бюджетов на 2014 год



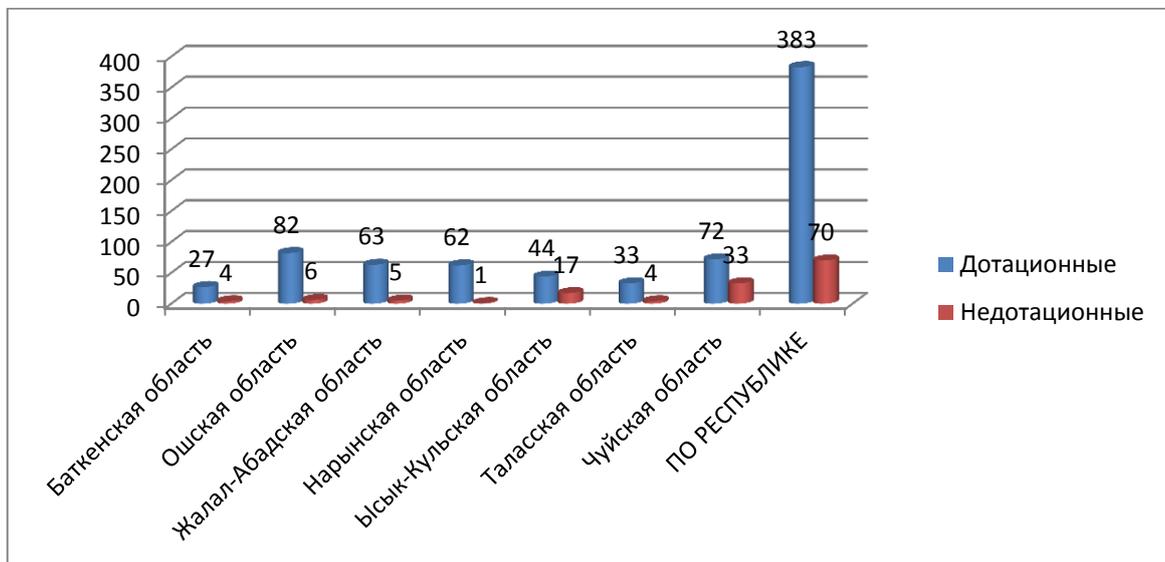
Как следует из представленных данных, доля налоговых доходов составляет 78% (11 894 226,0 тыс. сомов). Вторым по абсолютной величине являются неналоговые доходы - 12% (1 903 653,9 тыс. сомов). Доля трансфертов, активов и обязательств составляет соответственно 9% и 1% (1 299 798,7 и 101 109,0 тыс. сомов соответственно).

Следует отметить, что в связи со значительной дифференциацией уровня социально-экономического развития органов местного самоуправления, распределение налоговых доходов по группам местных бюджетов осуществляется неравномерно: в бюджетах городов республиканского значения аккумулируется 59% (7 063,8 млрд. сомов) налоговых доходов, в бюджетах городов областного значения – 9,5% (1 128,8 млрд. сомов), в местных бюджетах городов районного значения – 7% (839,6 млн. сомов) и 24% (2 861,9 млрд. сомов) – в бюджетах айылных аймаков.

Бюджетная обеспеченность органов местного самоуправления

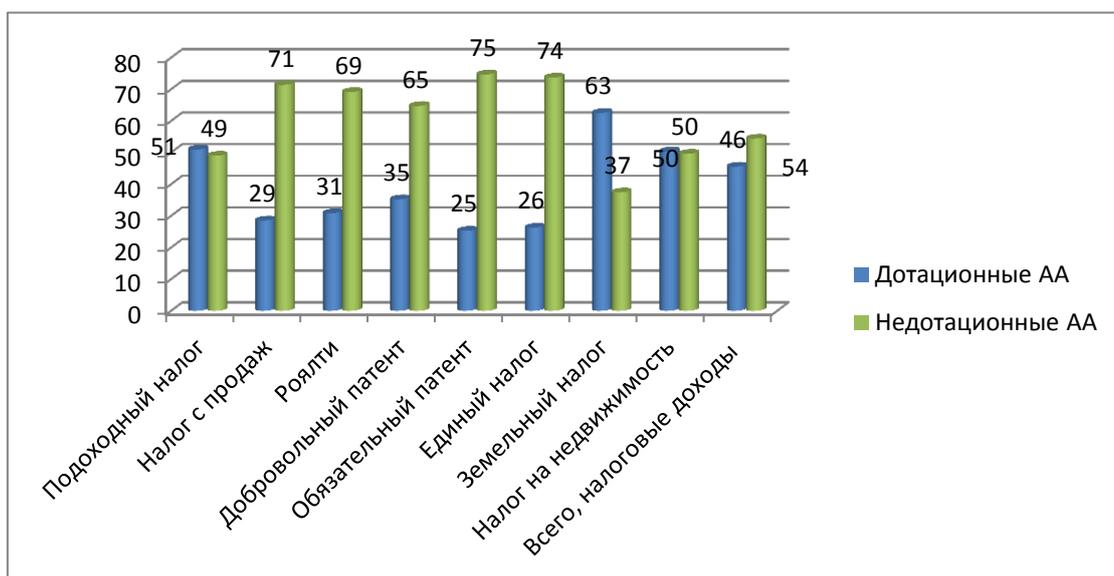
Согласно прогнозным показателям местных бюджетов айылных аймаков на 2014 год, соотношение недотационных и дотационных айылных аймаков выглядит следующим образом.

Диаграмма 2 . Бюджетная обеспеченность в разрезе областей на 2014 год



Как видно из диаграммы, 15% айылных аймаков (АА) являются недотационными, 85% АА дотационными. Наибольший показатель недотационности АА числится в Чуйской (31%) и Ысык-Кульской (28%) областях, наименьший показатель в Нарынской области (1,6%), в остальных областях самостоятельность варьируется от 5% до 13%.

Диаграмма 3. Распределение налоговых доходов (%)



Объем доходов, поступающих от регулируемых налогов в недотационных АА выше, чем в дотационных АА (итоговый показатель по республике - 54%/46%). Это означает что, 15% недотационным АА поступают 54% налоговых доходов, 85% дотационным АА соответственно 46% налогов.

Подходный налог, уплачиваемый налоговым агентом

Подходный налог является основным источником формирования доходов местных бюджетов АА и при 50% расщеплении доля данного налога от всех доходов составляет около 30% у недотационных, 18% - у дотационных АА.

Основные факторы, оказывающие прямое влияние на уровень поступления в бюджет подходного налога:

- демографические и миграционные процессы, которые свидетельствуют о тенденции снижения численности, как в целом трудовых ресурсов республики, так и работающего населения;
- рост среднемесячной заработной платы;
- развитие производства и создание новых рабочих мест и мероприятий по повышению занятости населения.

В республике эти факторы устойчиво развиты в городах, т.е. доля подходного налога в местных бюджетах аильных аймаков по сравнению с местными бюджетами городов составляет всего 26%. Несмотря на это, именно подходный налог по сравнению с другими видами общегосударственных налогов более равномерно распределяется между местными бюджетами, в том числе между дотационными и недотационными. В этой связи повышение доли расщепления подходного налога в местные бюджеты позволит создать устойчивые условия для роста потенциала доходов местных бюджетов и способствовать выходу муниципалитетов из дотаций.

Как указано выше, если 2012 году количество местных самоуправлений, получающих выравнивающие гранты составляли 394 (или 81,4% от всего МСУ, всего 484 МСУ), то 2013 году они составили 365 МСУ (75,4%), или меньше на 29 АА. Одной из причин уменьшения местных самоуправлений, получающих выравнивающие гранты в 2013 году по сравнению с 2012 годом, является увеличение норматива отчислений от подходного налога от 10 процентов до 50 процентов.

Анализ показывает, что изменение доли расщепления подходного налога в сторону увеличения, в значительной степени отразится на значении доходного потенциала местных бюджетов.

В связи с этим можно предположить, что если поэтапно в течении трех лет довести долю расщепления в местные бюджеты от подходного налога до 100% (например 70%, 85% и 100%), то ежегодно количество местных самоуправлений, получающих выравнивающие гранты, можно сокращать до 10-15 АА, что позволит увеличить число недотационных АА до 30%.

Заключение

1. Основные нормы действующего бюджетного законодательства по межбюджетным отношениям не в полной мере отвечают нынешним реалиям системы межбюджетных отношений.

2. В связи с отсутствием формализаций взаимоотношений между государственными органами, органами местного самоуправления, не полностью обеспечивается исполнение отдельных норм бюджетного законодательства и других нормативных правовых актов, касающихся государственного бюджета.

3. Министерством финансов не полностью обеспечивается выполнение статей Закона КР «Об основных принципах бюджетного права в КР»:

- порядка и сроков составления проектов местных бюджетов и представления бюджетной информации (ст.47);

- внесения уточнений во взаимные расчеты республиканского бюджета с местными бюджетами не позднее чем за 30 дней до окончания квартала (ст. 16);

- утверждение и исполнение местных бюджетов на основе принципа сбалансированности местных бюджетов (ст. 46).

4. Государственными органами и органами местного самоуправления не исполняются нормы и пункты Закона КР «О порядке делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий» и постановления Правительства КР «О делегировании органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий», в части принятия нормативных правовых актов по государственным делегированным полномочиям.

5. При разработке и утверждении Порядка формирования и исполнения расходов организаций образования КР (утвержден постановлением Правительства КР от 30.05. 2013 года №302) не были учтены положительные и отрицательные стороны временной Методики распределения категориальных грантов.

6. Минфином не полностью исполнены функциональные обязанности, такие как:

- проведение ежемесячного мониторинга кредиторской задолженности местных бюджетов по коммунальным расходам в разрезе органов местного самоуправления;

- анализ соблюдения органами МСУ лимитов по электроэнергии.

7. В 2013 году на погашение кредиторской задолженности местных бюджетов за потребленные коммунальные услуги дополнительно из республиканского бюджета выделено 621,5 млн.сомов. При этом не учитывается соблюдение органами МСУ лимитов по электроэнергии.

8. В результате отсутствия анализа и мониторинга по наличию свободных остатков средств местных бюджетов, на основании поданных Министерству финансов заявок органами МСУ, на приобретение угля местным бюджетам дополнительно выделено 157,9 млн. сомов.

9. Повышение доли расщепления подоходного налога в местные бюджеты позволит создать устойчивые условия для роста потенциала доходов местных бюджетов и способствовать выходу муниципалитетов из дотаций. Поэтапное доведение доли подоходного налога в местные бюджеты до 100% приведет к сокращению количества дотационных местных самоуправлений.

10. Использованы бюджетные средства за счет текущих грантов на цели, не соответствующие условиям получения средств, на 5708,0 тыс.сомов, том числе:

- Кашка-Суйским айыл окмоту - 2070,9 тыс. сомов;
- айыл окмоту Котормо Кадамжайского района -1549,1 тыс. сомов;
- Айдаралиевским айыл окмоту Таласского района - 1190,0 тыс.сомов на приобретение активов вне плана в бюджете МСУ;
- ПЭУ «Бишкекводоканал» - 898,0 тыс.сомов.

11. При наличии реальных финансовых и материальных ресурсов в МСУ выделены средства за счет республиканского бюджета местным бюджетам в сумме 2 735,7 тыс. сомов.

12. В отдельных айыл окмоту и бюджетных учреждениях допущены кассовые расходы с нарушением экономической классификации расходов, утвержденной приказом Министра финансов КР от 30.03.2012 года № 62-п.

13. Не обеспечен контроль над соблюдением установленного лимита по коммунальным услугам в МСУ.

14. В нарушение Положения «О Фонде развития Иссык-Кульской области», утвержденного постановлением Правительства КР от 27.07.2011 года №416, для составления проектно-сметной документации, технического надзора, материально-технического снабжения Фонда израсходовано больше предусмотренного норматива 2,5% на 12979,5 тыс.сомов. Допущено на конец 2013 года отвлечение в дебиторскую задолженность на 99634,2 тыс. сомов.

Рекомендации

1. Разработать Стратегию (концепцию, программу и т.п.) развития межбюджетных отношений на долгосрочный период, определив:

- цели, задачи, мероприятия;
- укрепление основы межбюджетных отношений;
- совершенствование принципов межбюджетных отношений.

2. Разработать нормативный правовой акт, регламентирующий взаимоотношения государственных органов и органов местного самоуправления в бюджетном процессе, предусмотрев проблемы, касающиеся бюджетного процесса.

3. Постоянно проводить работу по повышению потенциала специалистов органов местного самоуправления, координировать работу донорских организаций в этом направлении.

4. Проводить работу по выполнению положений Закона КР и постановления Правительства КР «О порядке делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий».

Разработать механизмы и инструменты регулирования делегированных государственных полномочий.

5. Провести анализ нормативных правовых актов, касающихся перевода общеобразовательных организаций республики на нормативный принцип финансирования с целью его эффективности.

6. Изучить характер всех видов расходов, включенных в шкалу стандартов бюджетного финансирования общеобразовательных организаций на предмет целесообразности, уделив особое внимание фонду оплаты труда и по результатам внести соответствующие предложения.

7. Обеспечить проведение разъяснительной работы среди МСУ по методике расчета выравнивающих грантов в отношении введения в расчеты коэффициента стоимости предоставления бюджетных услуг.

8. На среднесрочный период запланировать работу по совершенствованию методики расчета выравнивающих грантов:

- рассмотреть доходный потенциал местных бюджетов, репрезентативную систему доходов, включить стимулирующие факторы по увеличению доходной базы местных бюджетов;

- довести до минимума и в дальнейшем исключить из структуры выравнивающих грантов расчеты второй части выравнивающего гранта;

- рассмотреть эффективность используемых коэффициентов, другие возможные варианты и т.д.;

- рассмотреть вариант выравнивания бюджетной обеспеченности местных бюджетов на основе доходного потенциала (без учета расходных полномочий) с учетом бюджета развития.

9. Дополнительные средства, передаваемые из республиканского бюджета местным бюджетам, выделять только на основании принятых в течении бюджетного года нормативных правовых актов, обоснованных и реальных расчетов, при соблюдении органами местного самоуправления лимитов на коммунальные услуги и т.д.

10. Провести анализ и мониторинг свободных остатков средств местных бюджетов на начало 2014 года и внести предложение по эффективному их использованию в Правительство КР.

11. Провести анализ с целью целесообразности поэтапного увеличения доли при расщеплении подоходного налога в местных бюджетах.

12. Рассмотреть вопрос увеличения доли расщепления подоходного налога до 100%.

13. Восстановить за счет МСУ в республиканский бюджет в установленном порядке: бюджетные средства, использованные на цели, не соответствующие условиям получения:

- Айдаралиевским айыл окмоту Таласского района - 1190,0 тыс. сомов;

- Кашка-Суйским айыл окмоту - 2070,9 тыс. сомов;

- айыл окмоту Котормо Кадамжайского района -1549,1 тыс. сомов;
- ПЭУ «Бишкекводоканал» - 898,0 тыс. сомов.

14. Восстановить в республиканский бюджет в установленном порядке выделенные средства за счет республиканского бюджета, при наличии реальных финансовых и материальных ресурсов в МСУ:

- айыл окмоту Мин-Булак Нарынского района 487,9 тыс. сомов;
- айыл окмоту Уч-Коргон, Май, Кыргызстан Кайынды 810,8 тыс. сомов, 831,9 тыс. сомов, 535,1 тыс. сомов, 70,0 тыс. сомов соответственно.

15. Обеспечить контроль в МСУ над соблюдением требований экономической классификации расходов, утвержденной приказом Министра финансов КР от 30 марта 2012 года № 62-п.

16. Обеспечить контроль над соблюдением установленного лимита по коммунальным услугам и недопущению перерасхода электроэнергии в МСУ.

17. По Фонду развития Исык-Кульской области утверждать смету расходов по специальным средствам в соответствии с Положением «О Фонде развития Исык-Кульской области», утвержденным постановлением Правительства КР от 27.07.2011 года №416.