

ОГЛАВЛЕНИЕ

1. Исполнение предписания Счетной палаты Кыргызской Республики по результатам аудита составления и исполнения республиканского бюджета Кыргызской Республики за 2015 год.....	2
2. Общий обзор итогов аудита.....	3-7
3. Макроэкономическая ситуация.....	7-11
4. Формирование основных параметров республиканского бюджета на 2016 год.....	11-14
5. Исполнение доходной части республиканского бюджета.....	14-22
6. Исполнение расходной части республиканского бюджета.....	22-31
7. Анализ внесенных изменений в утверждённые показатели доходной и расходной частей республиканского бюджета и их влияние на качество исполнения бюджета.....	31-37
8. Оценка рисков и их влияние на исполнение бюджета.....	37-40
9. Кассовое исполнение бюджета Центральным казначейством.....	40-47
10. Анализ составления программных бюджетов.....	47-48
11. Реализация Программы государственных инвестиций.....	49-54
12. Состояние государственного долга Кыргызской Республики.....	54-59
13. Трансферты для местных бюджетов	59-65
14. Капитальные вложения.....	65-73
15. Государственные закупки.....	73
16. Аудит Государственного агентства по управлению бюджетными кредитами в части обеспечения возврата средств по ранее полученным бюджетным ссудам и иностранным кредитам.....	73-79
17. Заключение.....	79-86
18. Предложения и рекомендации.....	87-92

Основание для проведения аудита: статья 107 Конституции Кыргызской Республики, статья 72 Бюджетного кодекса Кыргызской Республики, статьи 4, 7, 31 Закона Кыргызской Республики «О Счетной палате Кыргызской Республики», план аудитов Счетной палаты Кыргызской Республики на 2017 год.

Объект аудита: Министерство финансов Кыргызской Республики (далее – Минфин), отдельные государственные органы.

Цель аудита: составление и исполнение республиканского бюджета Кыргызской Республики.

Аудируемый период: 2016 год.

В данный отчет включены материалы аудитов министерств и ведомств, проведенные отделами аудитов Счетной палаты Кыргызской Республики.

За аудируемый период ответственными должностными лицами являлись:

- министр финансов Кыргызской Республики Касымалиев А.А.;
- статс-секретарь Минфина Баяманова З.Э.;
- заместитель министра финансов Кыргызской Республики, директор Центрального казначейства Бакетаев А.К.;
- заместители министра финансов Кыргызской Республики: Азимов А.К., Байгончоков М.К., Кармышаков У.Т.;
- руководители государственных органов.

Исполнение предписания Счетной палаты Кыргызской Республики по результатам аудита составления и исполнения республиканского бюджета Кыргызской Республики за 2015 год

В целях исполнения предписания Счетной палаты КР по результатам аудита составления и исполнения республиканского бюджета Кыргызской Республики за 2015 год (от 09.09.2016 года) приказом Министерства финансов от 20.10.2016 года утвержден план мероприятий.

На период завершения настоящего аудита, из 17 пунктов предписания Счетной палаты по итогам аудита за 2015 год, Министерством финансов исполнены 10 пунктов, по 6 пунктам вопросы находятся на исполнении и частично исполнены, 1 пункт на настоящий период отнесен к не исполненным, в том числе *«Принять необходимые меры по отзыву денежных средств, размещенных на депозитных счетах в коммерческих банках Кыргызской Республики в сумме 385,7 млн.сомов, в отсутствие специального разрешения Центрального казначейства согласно ст. 5. Закона Кыргызской Республики «Об основных положениях Казначейства Кыргызской Республики».*

Из подлежащих восстановлению 1384,7 млн. сомов, восстановлены и учтены изменения в Закон о республиканском бюджете на 2016 год всего 1277,7 млн. сомов или 92,3%. Кроме того, решением комиссии Министерства финансов КР освобождены по министерствам и ведомствам от зачета

сверхнормативные запасы товарно-материальных ценностей и остатков средств в расчетах на 14,8 млн. сомов.

Постановлением Совета Счетной палаты от 09.03.2017 года внесены изменения в предписание Счетной палаты по итогам аудита за 2015 год - исключены суммы, подлежащие восстановлению, на 56,8 млн.сомов.

Остаток не восстановленной суммы составляет 92,2 млн. сомов, в том числе имеются возражения Минфина на 50,9 млн.сомов и Минфином проводится работа по восстановлению 38,7 млн.сомов.

Общий обзор итогов аудита

Аудитом отмечено, что в процессе составления и исполнения республиканского бюджета за 2016 год:

- не проведена в должной мере работа по совершенствованию процесса бюджетного планирования в целях повышения его качества, снижения количества вносимых поправок и усиления мер ответственности за несоблюдение бюджетной дисциплины;
- не обеспечено соответствующее планирование показателей республиканского бюджета по доходной и расходной частям;
- не выполнены параметры уточненного бюджета по доходам и расходам практически по всем показателям;
- допущены нарушения процедурного характера, в том числе: не полный, не правильный учет государственных средств, не соблюдение требований нормативных правовых актов и бюджетного законодательства;
- допущены факты необоснованного использования бюджетных средств и государственных активов, государственных и гарантированных государством займов;
- не приняты достаточные и результативные меры для снижения задолженностей по налоговым обязательствам;
- не проведены на должном уровне анализ и работа по поступлениям и погашению задолженностей по неналоговым доходам.

Среднесрочный прогноз бюджета не в должной мере служит основой для подготовки проекта годового бюджета. Продолжается практика формирования бюджета на уровне прошлого года с незначительным увеличением, с учетом роста индекса инфляции, при этом другие факторы не учитываются.

Анализ составления программных бюджетов государственными органами показал, что наметилась тенденция улучшения качества программных бюджетов, но до сих пор существует ряд проблем, особенно недостаточное вложение человеческих ресурсов в процесс внедрения программного бюджетирования.

За 2016 год выполнение прогноза поступлений ресурсов в республиканский бюджет составило 159,8 млрд. сомов при предусмотренных в законе 172,1 млрд. сомов.

Отмечено уточнение плана по доходной части. Так, в течение 2016 года сверх утвержденного бюджета в доходную (ресурсную) часть республиканского бюджета дополнительно поступило 13,2 млрд. сомов.

Бюджет на 2016 год составлен исходя из прогноза темпа роста ВВП на уровне 5,2%. Тем не менее, по отдельным налогам прогноз на 2016 год утвержден с темпом роста от 28% до 144%.

В связи с несостоявшимися конкурсами и аукционами по предоставлению прав на недропользование, отмечается снижение и невыполнение прогноза поступления налога за пользование недрами по сравнению с прошлым годом.

После принятия бюджета на 2016 год, Законами КР были внесены изменения, в результате которых налоговой службой выпадение по налогам оценено в сумме 7,0 млрд. сомов. При определении рисков по налоговым платежам не учтено, что в результате отмены и снижения некоторых видов налогов свободные средства налогоплательщиков направляются на другие расходы и в конечном итоге приводят к увеличению других налогов.

Из-за низкого уровня планирования неналоговые доходы в СПБ прогнозируются со значительно заниженными параметрами, которые затем уточняются.

Увеличению собираемости таможенных платежей в 2016 году способствовало применение новых согласованных таможенными службами государств-членов ЕАЭС стоимостных индикаторов риска при оформлении ввозимых из третьих стран товаров, которые превышают действующие в Кыргызской Республике в среднем в три-четыре раза, а также увеличение обменного курса доллара США по отношению к сому. За счет роста обменного курса дополнительно поступило НДС с товаров из третьих стран около 1 млрд. сомов.

В проекте бюджета на 2016 год поступления от приватизации государственной собственности прогнозировались в сумме 3,2 млрд. сомов. По мнению аудита, ожидания Минфина по продаже крупного мобильного оператора в республике были завышенными. При уточненном плане 1,0 млрд. сомов, фактические поступления от приватизации в 2016 году отсутствуют.

Платежи хозяйствующих субъектов в бюджет (дивиденды, отчисления от прибыли, уплата НДС) в сумме 950,0 млн. сомов обеспечены за счет бюджетной ссуды, полученной из республиканского бюджета, т.е. получение доходов в республиканский бюджет таким способом не является результатом экономической деятельности хозяйствующих субъектов и выполнение плана по доходам достигнуто за счет осуществления дополнительных расходов по выдаче бюджетных ссуд.

В 2016 году были предприняты меры по обеспечению финансовой устойчивости межбюджетных отношений путем усиления доходного потенциала местных бюджетов за счет поэтапного увеличения доли или

отмены расщепления общегосударственных налогов и включения в состав местных бюджетов других налогов.

Введенная в марте 2016 года модель кассового планирования расходов республиканского бюджета схожа с предыдущей моделью формирования и утверждения финансового плана в части утверждения дополнительных кассовых планов.

Отмечается несбалансированное исполнение бюджета в течение всего года (со значительным превышением расходов над доходами в течение 1 и 2 кварталов и превышением доходов над расходами в 4 квартале).

Право Минфина перераспределять в процессе исполнения бюджета ассигнования между статьями расходов дает возможность многократно изменять параметры бюджетов министерств и ведомств. Отклонения между первоначальными и уточненными параметрами свидетельствуют о некачественном планировании расходов при формировании проектов бюджетов как со стороны министерств и ведомств, так и со стороны Минфина.

При формировании проекта бюджета в расходной части не учитываются вопросы финансирования различных государственных программ развития, национальных стратегий, которые требуют увеличения, реструктуризации расходов или не предусмотренных в бюджете расходов.

Анализ параметров утвержденного и уточненного бюджета по расходам показал, что при формировании министерствами и ведомствами своих проектов бюджетов по отдельным статьям расходов предусматриваются завышенные или заниженные показатели, в большинстве случаев не подтвержденные соответствующими обоснованными расчетами.

Не исполнены операционные расходы министерств и ведомств в сумме около 5,9 млрд. сомов, в том числе по защищенным статьям на 1,4 млрд. сомов, в результате у министерств и ведомств образовалась кредиторская задолженность на сумму 0,2 млрд. сомов.

В республиканском бюджете на 2016 год, как и в предыдущие годы, на повышение социальных выплат при отсутствии точных расчетов и соответствующего нормативного правового акта и без распределения по бюджетополучателям было предусмотрено 8,1 млрд. сомов, которые использованы Минфином в течение года в качестве резервного источника.

Минфином по итогам оптимизации расходов министерств и ведомств уменьшены ассигнования на 3,9 млрд. сомов, по мнению аудита фактически было проведено их сокращение.

Из-за низкого уровня планирования программы государственных инвестиций в СПБ прогнозируются со значительно завышенными параметрами, которые затем уточняются Законом с уменьшением на 14,3 млрд. сомов или 33%.

По всем внешним источникам существует риск более длительного периода выполнения условий, заключения контрактов и получения конечного финансирования. Данный риск, по мнению аудита, не был учтен при составлении республиканского бюджета на 2016 год.

Аудит констатирует низкую эффективность государственных инвестиций, где ассигнования в государственные программы не достигли планируемых параметров. Исполнение бюджета развития по внешнему финансированию, с учетом грантов, составило 86,1%, исполнение внутреннего финансирования составило 83,8 %.

Согласно отчетам ОРП, не все средства, снятые со счетов доноров, расходуются. К концу 2016 года остатки средств на счетах проектов составили 1,0 млрд. сомов. При этом отмечается несоответствие отчетных данных об освоении средств бюджета развития реализующих агентств и Минфина.

Практика предоставления бюджетных ссуд без составления и представления бизнес-плана реструктуризации, сокращения неприсущих расходов, уменьшения технических убытков, увеличения доходов и прибыли для обслуживания задолженности оказывает долгосрочное влияние и негативно отражается на оздоровлении экономического состояния государственных предприятий и соответственно на суммах доходов, поступающих в бюджет от деятельности государственных предприятий.

На конец 2016 года государственный долг Кыргызской Республики составил 281,4 млрд.сомов (4,1 млрд.долл.США), из них удельный вес внешнего долга 92,1%. Объем государственного долга к ВВП составляет 61,4%. Отмечается рост удельного веса выплат по государственному долгу в общем объеме расходов и к ВВП относительно прошлого года.

Крупнейшим кредитором Кыргызской Республики остается Экспортно-импортный банк Китая.

Фактические расходы по обслуживанию государственного долга Кыргызской Республики составили 20,7 млрд. сомов.

В течение 2016 года приобретение финансовых активов за счет средств налогоплательщиков и заемных средств из внешних источников осуществлялось без детального анализа экономической и социальной выгоды, возвратности заемных средств, рисков деятельности, в которую вкладываются деньги и сценариев преимуществ и недостатков государственного участия (с 100% долей участия) в компании, не имеющих опыта корпоративного управления или создания менее рискованных публично-частных компаний, что в будущем создаст риски неэффективного использования государственных средств.

По капвложениям первоначальный перечень предусматривал финансирование 122 объектов на сумму 925,6 млн. сомов, из которых 110,0 млн.сомов - на проектирование социальных объектов без указания наименования и стоимости проектно-сметных документаций объектов. По мнению аудита, данная сумма является резервом для дальнейшего перераспределения.

В последние годы сложилась практика неоднократного, зачастую необоснованного внесения изменений в Перечень объектов строек.

В 2016 году отмечается рост объемов незавершенного строительства объектов, финансируемых за счет средств государственных капитальных

вложений. Из-за ограниченности бюджетных ресурсов 62 объекта социально-экономического значения с общей потребностью для завершения в объеме 2331,9 млн.сомов профинансированы всего на 433,3 млн.сомов или 18,6% от требуемой суммы.

В ДЖГС Госстроя КР в период аудита насчитывалось 34 объекта незавершенного строительства, с различными сроками начала строительства, которые не вошли в Перечни объектов капитальных вложений на 2013-2016 годы. Из республиканского бюджета на них затрачено 74,4 млн.сомов. Для завершения строительства этих объектов в общей сложности потребуется 1175,9 млн.сомов.

Экономия от проведения государственных закупок через портал государственных закупок составила 9,1 млрд.сомов (разница между запланированной суммой по закупкам и фактической суммой).

В местных бюджетах 16% доходов являются трансфертами из республиканского бюджета. Одной из основных причин недостаточности средств местных бюджетов является существующий иждивенческий настрой органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения. При формировании местных бюджетов продолжается практика, когда органы местного самоуправления не предусматривают в достаточном объеме средства на расходы, которые являются прямыми обязательствами местных бюджетов.

Из-за несвоевременного (позднего получения трансфертов) образовались остатки неиспользованных средств на 49,6 млн. сомов, которые не были освоены и возвращены в республиканский бюджет в конце года.

Аудит считает, что одной из актуальных проблем остается несовершенство административно-территориального устройства, показатель заселенности территорий непосредственным образом влияет на доходную базу области. Всего 16% айыл окмоту являются самодостаточными.

Макроэкономическая ситуация

По предварительным данным Национального статистического комитета Кыргызской Республики за 2016 год реальный рост ВВП сложился на уровне 3,8%, номинальный объем ВВП составил 458,0 млрд. сомов.

Реальный рост экономики, без учета предприятий по разработке месторождения «Кумтор», составил 3,7% в результате увеличения производства в сельском хозяйстве на 3,0%, сфере услуг - 2,9%, строительстве - 7,4% и промышленности (без Кумтор) - 4,8%.

Индекс потребительских цен в декабре 2016 года к соответствующему периоду 2015 года составил 99,5% (в 2015 году к декабрю 2014 года составил 103,4%). Индекс потребительских цен по итогам 2016 года к соответствующему периоду 2015 года составил 100,4% (в 2015 году к 2014 году составил 106,5 %).

На конец 2016 года по отношению к концу 2015 года учетный курс доллара снизился на 8,79% и составил 69,2301 сомов/доллар США.

Общая характеристика прогнозных показателей Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2016 год и прогнозе на 2017-2018 годы»

Среднесрочный прогноз бюджета (далее – СПБ) на 2016-2018 годы разработан на основании СПСЭР¹. Общие ресурсы государственного бюджета на 2016 год спрогнозированы на уровне 159,8 млрд. сомов, из них общие доходы и полученные официальные трансферты 138,4 млрд. сомов или 28,4% к ВВП, с ростом относительно утвержденных параметров 2015 года на 19,5 млрд. сомов, в том числе:

- по налоговым доходам 111,5 млрд. сомов или 22,9 % к ВВП;
- по неналоговым доходам 15,4 млрд. сомов или 3,2% к ВВП;
- по грантам 11,5 млрд. сомов или 2,4% к ВВП.

В СПБ расчет поступлений доходов бюджета на среднесрочный период произведен с учетом вступления Кыргызской Республики в Евразийский экономический союз.

В среднесрочной перспективе планируется сохранение тенденции роста поступлений в бюджет с 138,4 млрд. сомов в 2016 году до 161,0 млрд. сомов в 2018 году. При этом, их доля в ВВП в 2018 году (26,0% к ВВП) по отношению к 2016 году (28,4% к ВВП) снизится на 2,4 процентных пункта, что будет обусловлено снижением к ВВП уровня:

- налоговых доходов на 0,9%;
- неналоговых доходов на 0,7%;
- полученных официальных трансфертов (программные гранты и гранты ПГИ) на 0,9%.

Повышение бюджетных доходов произойдет главным образом за счет роста налоговых поступлений.

Так, номинальный объем налоговых доходов увеличится с 111,5 млрд. сомов в 2016 году до 135,9 млрд. сомов в 2018 году.

Поступления неналоговых доходов в 2016-2018 годы составят в среднем 15,6 млрд. сомов и их уровень в объеме ВВП снизится с 3,2% в 2016 году до 2,5% в 2018 году.

Поступления официальных трансфертов (программные гранты и гранты ПГИ) в среднесрочном периоде будут ежегодно снижаться с 11,5 млрд. сомов в 2016 году до 9,4 млрд. сомов в 2018 году. Их доля в ВВП в 2018 году по отношению к 2016 году снизится на 0,9%.

Прогнозируемые на период 2016-2018 гг. данные несколько изменят структуру расходов по экономическим статьям.

Так, к 2018 году увеличатся фонд оплаты труда до 27,4%, капитальные расходы до 21,7%, что обусловлено привлечением инвестиций на инфраструктурные проекты. Снизятся прочие текущие расходы до уровня 13,3%.

¹ Среднесрочный прогноз социально-экономического развития Кыргызской Республики на 2016-2018 годы, утвержденный постановлением Правительства Кыргызской Республики от 25.05.2015 г. № 317

Трансферты и субсидии составят 10,6%, что обусловлено прогнозируемым ростом трансфертов Социальному фонду. Так, в 2016 году трансферты увеличены на 1,4 млрд. сомов, 2017 году – на 1,7 млрд. сомов, 2018 году - на 1,9 млрд. сомов.

Выплаты по государственному долгу увеличатся до 3,6% от общих расходов или 1,0% к ВВП.

Доля социальных секторов в общих расходах государственного бюджета в 2018 году все еще остается высокой: образование – 21,0%, отдых и культура – 2,5%, здравоохранение – 9,5% и социальная защита – 18,9%.

Доля государственных услуг в общих расходах увеличится с 9,8% в 2016 году до 10,5% в 2018 году. При этом ежегодный рост общих расходов данного раздела составит в среднем 8,4%.

По разделу «Экономические вопросы» доля в общих расходах снизится с 25,2% в 2016 году до 22,4% в 2018 году.

В соответствии с измененными макроэкономическими показателями, **общий объем доходов государственного бюджета, с учетом грантов ПГИ, на 2016 год**, спрогнозирован в сумме **141,4 млрд. сомов** или на уровне 28,2% к ВВП. В сравнении с СПБ на 2016-2018 годы, прогнозируемые доходы государственного бюджета на 2016 год выросли на 3,0 млрд. сомов за счет неналоговых доходов на 6,7 млрд. сомов и полученных официальных трансфертов на 0,2 млрд. сомов, при этом налоговые доходы снизились на 3,8 млрд. сомов.

Общие доходы республиканского бюджета, с учетом грантов ПГИ, в 2016 году предусматриваются в сумме **124,4 млрд. сомов** или **24,8% к ВВП** (СПБ на 2016-2018 годы – 25,3% к ВВП). В номинальном выражении доходы республиканского бюджета по отношению к СПБ на 2016-2018 годы вырастут на **1,3 млрд. сомов**.

В составе доходов республиканского бюджета **налоговые доходы** составили в 2016 году **92,9 млрд. сомов (18,5% к ВВП)** со снижением относительно СПБ на 5,4 млрд. сомов.

Неналоговые доходы республиканского бюджета предусматриваются в 2016 году в размере **19,8 млрд. сомов (4,0% к ВВП)**, с ростом относительно СПБ на 6,5 млрд. сомов.

Общий объем расходов республиканского бюджета на 2016 год (без учета финансовых активов) установлен на уровне **146,9 млрд. сомов (29,3% к ВВП)**, что на 2,3 млрд. сомов больше чем в СПБ на 2016-2018 годы (144,6 млрд. сомов), в том числе за счет бюджетных средств – 108,4 млрд. сомов, что на 6,6 млрд. сомов больше прогноза в СПБ, специальных средств – 10,0 млрд. сомов, что на 1,4 млрд. сомов больше прогноза (8,6 млрд. сомов), средств бюджета развития (ПГИ) – 28,7 млрд. сомов, что на 5,7 млрд. сомов меньше прогноза.

Формирование проекта республиканского бюджета на 2016 год и прогнозируемый период 2017-2018 годы было осуществлено на основе

скорректированных показателей по Прогнозу социально-экономического развития Кыргызской Республики на 2016-2018 годы.

Следует отметить, что макроэкономические показатели, содержащиеся в СПСЭР, значительно отличаются от аналогичных макроэкономических показателей, содержащихся в Прогнозе социально-экономического развития Кыргызской Республики на 2016-2018 годы², на основе которого был подготовлен проект закона о республиканском бюджете на 2016 год.

Так, в СПСЭР прогноз номинального объема ВВП на 2016 год установлен в размере 486,5 млрд. сомов, а при подготовке проекта закона о республиканском бюджете на 2016 год в объеме 501,6 млрд. сомов.

Прогнозные показатели по доходам и расходам республиканского бюджета на 2016 год, содержащиеся в СПСЭР, не принимались во внимание при подготовке проекта закона о республиканском бюджете на 2016 год.

Аудит считает, что при таком подходе среднесрочный прогноз бюджета не в должной мере служит основой для подготовки проекта годового бюджета.

Исполнение Бюджетной резолюции Кыргызской Республики на 2016 год и прогноз на 2017 – 2018 годы³

Бюджетная резолюция предусматривает основные приоритеты государственной бюджетной политики на обозначенный период с учетом направлений, определенных Национальной стратегией устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы (далее – НСУР), условий вхождения Кыргызской Республики в Евразийский экономический союз и основных параметров СПБ.

Проект республиканского бюджета на 2016 год и прогноз на 2017-2018 годы был сформирован в соответствии с приоритетами, определенными в Бюджетной резолюции.

В Бюджетной резолюции обозначены показатели по ВВП на 2016 год, соответствующие прогнозу СПБ. Номинальный объем ВВП в 2016 году определен в объеме 486,5 млрд. сомов, с темпом реального роста 3,3%, при этом дефлятор ВВП прогнозировался на уровне 12,6%. Фактически номинальный ВВП в 2016 году сложился в объеме 458,0 млрд. сомов с темпом реального роста в 3,8%. Более низкий объем номинального ВВП сложился в результате более низкого уровня дефлятора ВВП – 2,5 %.

В целях выполнения Бюджетной резолюции в части обеспечения финансовой устойчивости межбюджетных отношений и увеличения доходного потенциала местных бюджетов были осуществлены следующие мероприятия:

- увеличены нормативы отчислений в местные бюджеты от расщепляемых общегосударственных налогов и установлены в соотношении 50% в республиканский и 50% в местные бюджеты, что закрепляется ежегодным Законом о республиканском бюджете;

² утвержден постановлением Правительства Кыргызской Республики от 12.06.2015 г. № 354

³ одобрена постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики № 5274-V от 19.06.2015 г.

• Законом КР «О неналоговых платежах» для недропользователей дополнительно введены новые платежи, которые зачисляются в местные бюджеты по месту расположения месторождений полезных ископаемых (плата за удержание лицензии на право пользования недрами и 2 %-ые отчисления на развитие и содержание инфраструктуры местного значения).

Также, в целях увеличения доходного потенциала местных бюджетов, налоговым законодательством органам местного самоуправления делегированы полномочия по администрированию местных налогов и сборов и приведено в соответствие с бюджетными процедурами аккумуляции платы за пользование пастбищными угодьями в системе казначейства - с поступлением в доходную часть местных бюджетов айылных аймаков.

Кроме того, Минфином разработана Концепция развития межбюджетных отношений в Кыргызской Республике на период 2016-2019 годы (далее – Концепция) и План мероприятий по ее реализации, которые приняты постановлением Правительства КР от 10.03.2016 года № 116.

Реализация основных направлений Концепции позволит комплексно решить среднесрочные и долгосрочные задачи по дальнейшему развитию финансовой децентрализации в Кыргызской Республике и улучшению качества жизни граждан в сельской местности.

В направлении «Эффективное управление государственным долгом» проводится работа по:

- снижению уровня государственного долга. В 2016 году списаны задолженности перед Правительством Российской Федерации в сумме 30 млн. долл. США и Федеративной Республикой Германия в сумме 13,5 млн. евро;
- оптимизации политики обслуживания государственного долга;
- разработке и внедрению новых технологий определения долговой политики и её реализации.

Аудитом отмечено отсутствие в Минфине мониторинга выполнения мероприятий отраслевыми министерствами и ведомствами, определенных Бюджетной резолюцией.

Формирование основных параметров республиканского бюджета на 2016 год

Законом⁴ утверждены основные параметры республиканского бюджета Кыргызской Республики на 2016 год:

- по доходам в сумме 124,4 млрд. сомов;
- по расходам в сумме 146,9 млрд. сомов.

На 2016 год предельный размер дефицита республиканского бюджета установлен в сумме 22,5 млрд. сомов.

В течение 2016 года на основании Закона⁵ внесены поправки в ранее утвержденные параметры:

⁴ Закон Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2016 год и прогнозе на 2017-2018 годы» от 31.12.2015 г. № 233

⁵ Закон Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2016 год и прогнозе на 2017-2018 годы» от 22.12.2016 г. № 214

(млрд. сомов)

Основные параметры бюджета	Утвержденные параметры согласно Закону КР № 233	Утвержденные параметры согласно Закону КР № 214	Отклонение (+,-)
Доходы	124,39	124,84	0,45
Расходы	146,85	146,87	0,02
Предельный размер дефицита	22,45	22,02	0,43

В соответствии с Законом КР № 214 республиканский бюджет:

- по доходам увеличен на 0,45 млрд. сомов или 0,4 % и составил 124,84 млрд. сомов или 27,5 % к ВВП;

- по расходам увеличен на 18,3 млн. сомов и составил 146,87 млрд. сомов или 32,3 % к ВВП.

Предельный размер дефицита установлен с уменьшением первоначального размера на 0,43 млрд. сомов и составил 22,023 млрд. сомов или 4,8 % к ВВП.

Анализ выполнения основных показателей бюджета

За 2016 год в республиканский бюджет поступления ресурсов (с учетом специальных средств, внешних грантов и кредитов ПГИ) составили 159,8 млрд. сомов или 92,8 % от плана в сумме 172,1 млрд. сомов. В сравнении с аналогичными показателями 2015 года поступление ресурсов увеличилось на 9,9 %, что составило 14,4 млрд. сомов. Удельный вес в объеме ВВП составил 34,9%, тогда как за аналогичный период прошлого года этот показатель составлял 33,8 %.

Поступление ресурсов (без специальных средств, внешних грантов и кредитов ПГИ) составило 124,1 млрд. сомов или 94,8 % от плана в сумме 130,9 млрд. сомов. В сравнении с аналогичным периодом прошлого года поступление ресурсов увеличилось на 7,9 %, что составило 9,0 млрд. сомов.

Совокупные доходы (текущие доходы и поступления от продажи нефинансовых активов) республиканского бюджета за 2016 год (с учетом специальных средств и внешних грантов ПГИ) составили 115,8 млрд. сомов или 92,7 % к плану в сумме 124,8 млрд. сомов.

Объем налоговых доходов республиканского бюджета за отчетный период составил 81,5 млрд. сомов или 92,1 % от плана, с ростом относительно уровня прошлого года на 12,7 % или 9,2 млрд. сомов.

Неналоговые поступления республиканского бюджета составили 24,3 млрд. сомов или 95,1 % от плана, т.е. снизились относительно прошлого года на 7,3 млрд. сомов или 23,2 %.

Сравнительная таблица по ресурсной (доходной) части республиканского бюджета за 2015 - 2016 годы

(млн. сомов)

Наименование ресурсов и доходов	Факт 2015г.	2016г.			Реальн. темп роста
		план	факт	%	
Всего ресурсов	145 463,4	172 147,5	159 839,3	92,9	107,2
Доходы	113 890,1	124 847,8	115 771,5	92,7	99,2
Налоговые доходы	72 329,5	88 430,3	81 485,6	92,1	110,0
Полученные официальные трансферты	9 880,7	10 747,8	9 877,1	91,9	97,6
Неналоговые доходы	31 679,9	25 598,7	24 337,8	95,1	74,9
Проценты по выданным бюджетным ссудам и кредитам	1 381,1	862,6	947,0	109,8	66,9
Дивиденды, начисленные на государственный пакет акций	2 078,8	2 264,5	2 284,7	100,9	107,2
Прибыль Национального банка Кыргызской Республики	3 777,0	4 579,8	4 579,8	100,0	118,3
Арендная плата	6 273,3	1 150,0	1 016,4	88,4	15,8
Плата за выдачу лицензий	17,6	16,5	16,8	102,1	93,2
Поступления от спецсредств бюджетных учреждений	10 990,9	13 133,5	11 542,1	87,9	102,4
Штрафы, санкции, конфискации	738,8	573,4	549,8	95,9	72,6
Прочие неналоговые доходы	3 285,6	1 534,1	1 756,9	114,5	52,2

Соответствие сводной бюджетной росписи и сводной сметы расходов по бюджетным и специальным средствам министерств и ведомств

Сводная роспись республиканского бюджета на 2016 год составлена в поквартальной разбивке и в разрезе статей классификации доходов, экономической классификации расходов и классификации операций с активами и обязательствами и утверждена министром финансов от 02.02.2016 года, которая не позволяет провести анализ соответствия параметров сводных смет расходов по бюджетным и специальным средствам министерств и ведомств параметрам бюджетной росписи.

Сводная бюджетная роспись подготовлена с учетом принципа сбалансированности доходной и расходной частей и состоит из разделов «Общие доходы, активы и обязательства» и «Общие расходы, активы и обязательства», где общая сумма составляет 135783,4 млн. сомов. При этом, в сводной бюджетной росписи в поквартальном разрезе из-за сезонности поступления отдельных поступлений в бюджет, а также необходимости осуществления сезонных расходов предусмотрено несбалансированное исполнение бюджета в течение всего года.

Так, показатели по сводной бюджетной росписи исполнения республиканского бюджета на I квартал 2016 года утверждены с превышением расходов над доходами в сумме 4140,8 млн. сомов, на II квартал 2016 года на 2478,8 млн. сомов, на III квартал 2016 года на 639,1 млн. сомов, а в IV квартале 2016 года по росписи планируется превышение доходов над расходами на 7258,7 млн. сомов.

Исходя из этого следует, что в сводной бюджетной росписи предусматривается неравномерное поквартальное поступление по доходам и распределение по расходам.

Необходимо отметить, что Положение о порядке составления, утверждения и доведения сводной бюджетной росписи по республиканскому

бюджету Минфином в 2016 году не разработано. Проект документа «Порядок формирования проекта республиканского бюджета и внесения изменений в республиканский бюджет» находится на стадии подготовки для рассмотрения в аппарате Правительства КР.

По мнению аудита, сводная бюджетная роспись, являющаяся основой для исполнения республиканского бюджета, должна отражать распределение доходов и расходов бюджета, источников финансирования дефицита бюджета в разрезе показателей бюджетной классификации и должна содержать поквартальное распределение расходов республиканского бюджета в структуре по разделам, подразделам и кодам функциональной и ведомственной классификаций расходов главных распорядителей бюджетных средств в разрезе получателей бюджетных средств с разбивкой по экономической классификации расходов и классификации операций с активами и обязательствами.

Анализ соответствия приложений Закону Кыргызской Республики «О республиканском бюджете на 2016 год и прогнозе на 2017-2018 годы»

При анализе Закона⁶ аудитом были установлены неточности в Приложении 3-1 «Доходы по специальным средствам» и в Приложениях 4 и 8, по неверному указанию в соответствующих строках и столбцах наименований плановых показателей по доходам, видов бюджетов и разнице сумм ПГИ между кодами разделов 701 и 704 функциональной классификации.

Исполнение доходной части республиканского бюджета

Утвержденные показатели доходов государственного бюджета на 2016 год в целом заложены с увеличением от ожидаемых параметров в СПБ на 2016 год на 3,0 млрд. сомов, с превышением неналоговых доходов на 6,7 млрд. сомов и трансфертов на 0,17 млрд. сомов, уменьшением налоговых доходов на 3,8 млрд. сомов.

(млн. сомов)

	СПБ	Утв. закон КР «О РБ» от 30.12.2015г.	Откл. от СПБ	Уточн.закон КР «О внес. изм. в РБ» от 22.12.16	Откл. от утверж	Откл. от СПБ
ВВП	486492,3	501582,5	+15090,2	454389,0	-47193,5	-32103,3
Всего доходы:	138363,2	141433,1	+3069,9	140374,9	-1058,2	+2011,7
<i>Налоговые</i>	<i>111476,0</i>	<i>107647,3</i>	<i>-3828,7</i>	<i>101447,3</i>	<i>-6200</i>	<i>-10028,7</i>
<i>Неналоговые</i>	<i>15427,1</i>	<i>22156,2</i>	<i>+6729,1</i>	<i>28108,8</i>	<i>+5952,6</i>	<i>+12681,7</i>
<i>Трансферты</i>	<i>11460,2</i>	<i>11629,6</i>	<i>+169,4</i>	<i>10747,8</i>	<i>-881,8</i>	<i>-712,4</i>

В параметрах государственного бюджета были проведены следующие корректировки.

Так, по налоговым доходам, прогноз которых был снижен на 6,2 млрд. сомов и 10,0 млрд. сомов, трансфертам на 0,88 млрд. сомов и 0,71 млрд. сомов от утвержденных Законом и СПБ соответственно, с одновременным

⁶ Закон Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2016 год и прогнозе на 2017-2018 годы»

увеличением неналоговых доходов на 5,95 млрд. сомов и 12,68 млрд. сомов соответственно.

Вышеприведенные данные свидетельствуют о существенной зависимости республиканского бюджета от неналоговых поступлений, в связи с чем вызывает сомнение достижение продекларированного роста объема налоговых доходов в среднесрочной перспективе от 92,9 млрд. сомов в 2016 году до 117,1 млрд. сомов в 2018 году.

Необходимо отметить, что из-за низкого уровня планирования, неналоговые доходы в СПБ прогнозируются со значительно заниженными параметрами, которые затем уточнены Законом с увеличением на 12,7 млрд. сомов или 182,2%.

Общие доходы республиканского бюджета, с учетом грантов ПГИ, в 2016 году предусматривались в сумме 124,4 млрд. сомов или 24,8% к ВВП. В номинальном выражении доходы республиканского бюджета по отношению к уточненному бюджету 2015 года планировались с ростом на 11,5% или 12,8 млрд. сомов.

В составе доходов республиканского бюджета в 2016 году планировались:

- налоговые доходы - 92,9 млрд. сомов (18,5% к ВВП);
- неналоговые доходы – 19,8 млрд. сомов (4,0% к ВВП).

Прогноз по доходам для *Государственной налоговой службы при Правительстве Кыргызской Республики* (далее – ГНС) утвержден в размере 78,8 млрд. сомов⁷, с темпом роста к фактическим данным 2015 года на 129,4% или 17,9 млрд. сомов.

ГНС информировало Правительство КР и Минфин об имеющихся рисках при исполнении доходной части бюджета в 2016 году на 13,8 млрд. сомов, в том числе из-за снижения макроэкономических показателей (6,7 млрд. сомов) и в связи с изменениями налогового законодательства (7,0 млрд. сомов).

Так, согласно Среднесрочному прогнозу социально-экономического развития КР на 2016-2018 годы, предусматривалось уменьшение параметров роста ВВП на 2016 год на 40 млрд. сомов, что составило 461,5 млрд. сомов с реальным темпом роста 103,0%.

В связи со снижением макроэкономических показателей в доходной части государственного бюджета на 2016 год первоначально ГНС оценивало риски выпадения по налогам и платежам в сумме 6,8 млрд. сомов.

После принятия бюджета на 2016 год Законами КР были внесены следующие изменения:

- увеличен регистрационный порог по НДС с 4 до 8 млн. сомов; освобождены от налога с продаж экспорт товаров, работ, услуг и реализация товаров, работ, услуг вне территории Кыргызской Республики, а также

⁷ Закон Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2016 год и прогнозе на 2017-2018 годы» от 31.12.2015 г. № 233

реализация товаров, работ, услуг, облагаемых НДС или освобожденных от НДС, оплаченных в безналичной форме;

- освобожден от уплаты НДС импорт зерна, а также освобождена от НДС поставка муки, произведенной из зерна непосредственно самим импортером⁸.

В связи с принятием указанных законов, ГНС оценивало выпадение по налогам первоначально в сумме 7,0 млрд. сомов, которые не были учтены при принятии бюджета, в том числе по:

- НДС на товары, производимые на территории КР (в связи с увеличением регистрационного порога) в сумме 360,0 млн. сомов;

- налогу с продаж (освобождение экспорта товаров, работ, услуг и по оплате в безналичной форме) в сумме 6,0 млрд. сомов;

- НДС на импорт (освобождение импорта зерна) на 655,0 млн. сомов.

Минфином и Аппаратом Правительства при формировании уточненного бюджета на 2016 год были приняты во внимание только риски в сумме 6 398,6 млн. сомов, в том числе по: подоходному налогу - 750,0 млн. сомов, налогу на прибыль - 680,0 млн. сомов, налогу от золотодобывающих компаний - 41,2 млн. сомов, налогу на основе добровольного и обязательного патентирования - 72,4 млн. сомов, НДС на импорт из ЕАЭС - 1 305,0 млн. сомов, налогу с продаж - 2 600,0 млн. сомов, акцизному налогу - 483,2 млн. сомов, налогу за пользование недрами - 310,7 млн. сомов и неналоговым доходам - 198,7 млн. сомов.

За 2016 год ГНС собрано налогов и платежей в сумме 67,8 млрд. сомов при уточненном прогнозе 72,4 млрд. сомов или исполнено на 93,6%. Доля доходов к ВВП составила 14,8% и по сравнению с аналогичным периодом прошлого года увеличилась на 0,65 %.

Поступления в республиканский бюджет составили 54,3 млрд. сомов при прогнозе 58,2 млрд. сомов или выполнение составило 93,3%.

Сборы подоходного налога, уплачиваемого налоговым агентом, составили 8,5 млрд. сомов или 91,8% от прогноза, по сравнению с прошлогодним периодом рост на 0,9 млрд. сомов или 11,3%.

Среднемесячная номинальная заработная плата одного работника в январе - ноябре 2016 года (без учета малых предприятий) составила 14 017 сомов и по сравнению с уровнем 2015 года увеличилась на 9,8 %.

Поступления налога на прибыль составили 3,5 млрд. сомов при прогнозе 5,3 млрд. сомов или 65,6%, по сравнению с прошлогодним уровнем поступления сократились на 0,5 млрд. сомов или темп роста составил 87,7%.

Доля налогов к ВВП сократилась на 0,16 процентных пункта и составила 0,75%.

При этом, на исполнение прогнозных показателей по налогу на прибыль повлияли: убытки от курсовой разницы вследствие колебания курса валют в

⁸ Закон Кыргызской Республики от 26.01.2016 года № 12 «О внесении изменения в Закон КР "О введении в действие Налогового кодекса КР"»

течение 2015 года, снижение объемов экспорта, спад деловой активности на мировых рынках, снижение объемов прибыли у хозяйствующих субъектов.

Крупное снижение поступлений за 2016 год по сравнению с 2015 годом отмечено у ОсОО «СкайМобайл» на 283,1 млн. сомов, ЗАО «Альфа Телеком» - 134,9 млн. сомов, ЗАО ЮКЦ - 34,3 млн. сомов, АОЗТ «Кыргызский инвестиционно-кредитный Банк» - 64,2 млн. сомов, ОАО «Юникредитбанк» - 8,4 млн. сомов, ОАО АКБ «Кыргызстан» - 8,1 млн. сомов, ОАО «Халык Банк» - 3,5 млн. сомов, ОАО «Северэлектро» - 106,5 млн. сомов, ОАО «Кантский цементный завод» - 68,3 млн. сомов. Также на поступления по налогу на прибыль повлияли крупные суммы пролонгации убытков: ОАО «НЭСК» - 269,2 млн. сомов, ОАО «Электрические станции» - 143,5 млн. сомов, ОсОО «Каз Минералз Бозымчак» - 305,9 млн. сомов, ОсОО АК «Эйр Манас» - 286,9 млн. сомов.

Поступления НДС на товары, ввозимые на территорию КР из государств - членов ЕАЭС, составили 12,0 млрд. сомов при прогнозе 14,4 млрд. сомов, выполнение составило 83,8% или недобор на 2,4 млрд. сомов. Основными причинами неисполнения явилось снижение объемов импорта из стран ЕАЭС на 18,5% или 322,8 млн. долл. США и внесение изменений в Налоговый кодекс (освобождение от уплаты НДС при импорте зерна). Потери НДС на импорт зерна за 2016 год составили 476,0 млн. сомов.

Налог с продаж составил 6,0 млрд. сомов при прогнозе 7,0 млрд. сомов или выполнен на 85,4%. По сравнению с 2015 годом поступления сократились на 1,5 млрд. сомов или 20,1%.

Основной причиной неисполнения стало освобождение от налога с продаж экспорта товаров, работ, услуг, реализации товаров, работ, услуг вне территории КР, а также оплаченных в безналичной форме. Оценочное выпадение по данному налогу составило 3,6 млрд. сомов.

Бюджет на 2016 год составлен исходя из прогноза ВВП в объеме 501,6 млрд. сомов, где темп роста ВВП прогнозировался на уровне 5,2%. Тем не менее, по отдельным налогам прогноз на 2016 год утвержден со значительным темпом роста (акцизный налог на водку - 244,3%, НДС - 129,2%, подоходный налог - 128,2%, налог на прибыль - 151,0%). В течение 2016 года были произведены уточнения по данным видам налогов, где темпы роста пересмотрены в сторону снижения.

Отмечается снижение поступления налога за пользование недрами (880,5 млн. сомов при прогнозе 952,8 млн. сомов). По сравнению с прошлогодним периодом поступления сократились на 36,4%. Доля налога к ВВП сократилась на 0,37% и составила 0,19%. Основной причиной неисполнения являются несостоявшиеся конкурсы и аукционы по предоставлению прав на недропользование.

Прогноз поступлений *таможенных платежей* на 2016 год утвержден в сумме 32,2 млрд. сомов⁹, что больше уровня поступлений таможенных платежей из третьих стран за 2015 год на 11,4 млн. сомов или 54,9%.

Уточненный прогноз поступлений таможенных платежей на 2016 год сохранен на первоначальном уровне 32176,1 млн. сомов, при этом, исходя из текущего исполнения доходной части бюджета и снижения объемов импорта, произведены корректировки на 3785,3 млн. сомов, в том числе:

- снижены прогнозные суммы пошлины, поступающей из стран – ЕАЭС, на 2000,0 млн. сомов, акциза на 1385,3 млн. сомов, таможенных платежей по единым ставкам таможенных пошлин, налогов на 400,0 млн. сомов;

- увеличен на эту сумму прогноз по поступлениям НДС.¹⁰

Согласно ожидаемому прогнозу поступлений таможенных платежей на 2016 год, рассчитанному ГТС согласно Методике прогнозирования доходов государственного бюджета¹¹, с учетом рисков по выпадению доходной части бюджета по пошлине, поступающей в соответствии с Договором о ЕАЭС, акциза на импорт из третьих стран и платежей по Единой ставке таможенных пошлин, налогов, прогноз определен в размере 28533,0 млн. сомов.

Для покрытия выпадающих доходов ГТС запланированы согласованные с МВФ меры по дополнительному поступлению таможенных платежей на 1250,0 млн. сомов путем гармонизации порядка взимания таможенных платежей, проработки с КНР порядка о предоставлении сведений по экспортируемым товарам в разрезе видов, мониторинга операций и процедур таможенного администрирования.

В соответствии с Решением Высшего Евразийского экономического совета от 16.10.2015 года № 22, таможенными службами государств-членов ЕАЭС была проведена работа по согласованию стоимостных индикаторов риска при оформлении ввозимых из третьих стран товаров (одежда, обувь, бытовая техника и электроника), которые вступили в силу с 1 апреля 2016 года. Увеличению собираемости таможенных платежей в 2016 году послужило применение новых согласованных стоимостных индикаторов риска.

Согласованные таможенными службами государств новые ценовые индикаторы превышают действующие в Кыргызской Республике в среднем в три-четыре раза. При этом, в течение 2016 года таможенными службами государств ЕАЭС была продолжена унификация ценовых индикаторов более 700 товарных позиций.

Также на собираемость таможенных платежей повлияло увеличение обменного курса доллара США по отношению к сому (в 2016 году рост среднего обменного курса доллара США в сравнении с 2015 годом составил

⁹ Закон Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2016 год и прогнозе на 2017-2018 годы» от 31.12.2015 г. № 233

¹⁰ Закон Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2016 год и прогнозе на 2017-2018 годы» от 22.12.2016 г. № 214

¹¹ Утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 26 августа 2015 года № 604

4,55 сома). За счет роста обменного курса дополнительно поступило НДС с товаров из третьих стран около 1 млрд. сомов.

Налоги на международную торговлю и внешние операции на 94,8% состоят из пошлины из стран ЕАЭС в сумме 13,1 млрд. сомов, где исполнение составило 81,9% или на 2,9 млрд. сомов меньше.

При наличии постановлений Правительства, ГТС и Минфином не спрогнозированы и не включены в прогноз доходов республиканского бюджета на 2016 год поступления:

- импортной таможенной пошлины с отрицательным значением на 6,2 млн. сомов, возникшие за счет перечисления ошибочно поступившей ввозной таможенной пошлины в 2015-2016 годах с нераспределяемого КБК на распределяемый КБК;

- совокупного таможенного платежа на 3,5 млн. сомов согласно статье 360 «Уплата таможенных пошлин, налогов в отношении товаров для личного пользования» Таможенного кодекса Таможенного союза;

- сборов за въезд с иностранных автоперевозчиков на 7,5 млн. сомов, взимаемых на основании Положения о порядке уплаты и взимания сборов за проезд по территории Кыргызской Республики иностранных автоперевозчиков в (из) третьи страны¹²;

- экспортной пошлины на 6,7 млн. сомов согласно постановлениям Правительства от 30.09.2009 года №610 (в редакции постановления Правительства от 09.06.2015 года № 350) «Об установлении ставки вывозной (экспортной) таможенной пошлины на регенерируемую бумагу и картон (макулатура и отходы), вывозимые с таможенной территории Кыргызской Республики», от 07.10.2016 года №534 «Об утверждении ставок вывозных (экспортных) таможенных пошлин на вывоз известняка-ракушечника необработанного или грубо раздробленного, распиленного или разделенного другим способом на блоки или плиты прямоугольной, квадратной формы», от 16.05.2016 года №254 «Об утверждении ставок вывозных (экспортных) таможенных пошлин на вывоз необработанных шкур крупного рогатого скота и животных семейства лошадиных».

При анализе данных отчета Минфина об исполнении государственного бюджета за 2016 год и ГТС по исполнению плана поступлений по таможенным платежам установлены расхождения по итоговой сумме налоговых доходов на 0,2 млн. сомов, по НДС на импорт на 75,9 млн. сомов и акцизу на импорт на 7,4 млн. сомов.

(млн. сомов)

Вид платежа	Факт ГТС	Факт МФ	Откл-е
Всего налоговых доходов:	29338,2	29338,4	-0,2
в том числе			
НДС на импорт	15293,9	15218,0	75,9

¹² Утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 20 декабря 1999 года № 711

Акциз на импорт	235,0	227,6	7,4
Налоги на международную торговлю и внешние операции	13809,3	13809,3	0,0

Поступления платежей, собираемых напрямую в бюджет, составили 16243,5 млн. сомов, что больше установленного плана на 49,0 млн. сомов (100,3%). На исполнение прогноза поступлений таможенных платежей, без учета пошлин из стран ЕАЭС, в 2016 году повлияло снижение объемов импорта товаров из третьих стран с сентября 2016 года.

Согласно Протоколу о порядке зачисления и распределения сумм ввозных таможенных пошлин (иных налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие), их перечисления в доход бюджетов государств-членов Евразийского экономического союза (приложение № 5 к Договору о Евразийском экономическом союзе) нормативы распределения ввозных таможенных пошлин установлены в следующих размерах (%):

- Республика Армения - 1,11;
- Республика Беларусь - 4,56;
- Республика Казахстан - 7,11;
- Кыргызская Республика - 1,9;
- Российская Федерация - 85,32.

Прогноз пошлины, поступающей от стран ЕАЭС на 2016 год, первоначально утвержден в сумме 18,0 млрд. сомов, уточнен на 16,0 млрд. сомов. За 2016 год в бюджет КР от стран - участников ЕАЭС согласно установленным нормативам поступило 13,1 млрд. сомов или исполнение прогноза составило 81,9%. Кыргызской Республикой перечислено ввозной таможенной пошлины странам - участникам ЕАЭС 12,2 млрд. сомов. Таким образом, Кыргызская Республика получила в бюджет на 850,6 млн. сомов больше суммы, перечисленной странам ЕАЭС.

Основной причиной выпадения запланированных доходов по ввозным таможенным пошлинам от стран ЕАЭС является снижение в 2016 году объемов импорта товаров в страны ЕАЭС из третьих стран.

Так, по данным ЕЭК за 2016 год, объем импорта товаров из третьих стран составил 201,3 млрд. долл. США. По сравнению с аналогичным периодом 2015 года сократился на 2% или 4,2 млрд. долл. США.

Анализ данных таможенной статистики за 2016 год показывает, что по отдельным товарам имеются резервы увеличения поступления таможенных платежей.

За 2016 год объем ввоза товарной позиции «сотовые аппараты» составил 903883 ед. (основной объем данной позиции ввозится из КНР), по средней цене 30 долл. США, при этом их средняя рыночная цена составляет не менее 40 долл. США. В случае доведения контрольного уровня цен до 40 долл. США и при условии сохранения объемов ввоза на уровне 2016 года, расчетное дополнительное поступление таможенных платежей составит 34,0 млн. сомов.

Платежи, администрируемые Фондом по управлению государственным имуществом при ПКР

По средствам от приватизации при уточненном плане 1001,9 млн. сомов, фактических поступлений в 2016 году не было.

В 2016 году поступило дивидендов на 2 284,7 млн. сомов, из которых 500,0 млн. сомов поступило от ОАО «Электрические станции» из средств полученной бюджетной ссуды на погашение обязательств перед бюджетом на основании распоряжения Правительства КР от 23.12.2016 года № 565-р.

Поступления от прибыли составили 484,9 млн. сомов, в том числе 429,6 млн. сомов, поступившие от ГП «НК «Кыргыз темир жолу», из которых 365,0 млн. сомов уплачено из полученной бюджетной ссуды на основании распоряжения Правительства КР от 29.12.2016 года № 575-р, предназначенной на реализацию мероприятий по развитию железнодорожного транспорта.

Следует отметить, что отдельными бюджетными учреждениями не обеспечено своевременное перечисление в республиканский бюджет 30% арендной платы от сдачи в аренду государственного имущества.

Так, аудитами установлено не перечисление в бюджет структурными подразделениями Министерства культуры, информации и туризма КР 649,6 тыс. сомов, Агентства начального и среднего профессионального образования при Министерстве образования и науки КР – 535,4 тыс. сомов (*в ходе аудита перечислено в бюджет 161,0 тыс. сомов*).

Анализ поступлений по специальным средствам

При анализе остатков средств на специальных счетах бюджетных учреждений на 01.01.2017 года установлено, что на момент аудита на специальные счета поступали денежные средства, не являющиеся поступлениями от оказания платных государственных услуг, и подлежащие согласно нормам Бюджетного кодекса зачислению в доход республиканского бюджета:

- Государственного агентства охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве КР (ГАООС ЛХ ПКР) - 91780,9 тыс. сомов, сборы за загрязнение окружающей среды и использование животного и растительного миров (*в ходе аудита перечислено в бюджет 91780,9 тыс. сомов*);

- Государственного агентства антимонопольного регулирования при Правительстве КР (ГААР ПКР) – 72614,9 тыс. сомов (*в ходе аудита и по завершению аудита перечислена вся сумма 72614,9 тыс. сомов*);

- Фонда государственных материальных резервов при Правительстве КР (ФГМР при ПКР) - 73660,1 тыс. сомов (*по завершению аудита перечислено в бюджет 73660,1 тыс. сомов*);

- Фонда по управлению государственным имуществом при Правительстве КР (ФУГИ при ПКР) - 29235,5 тыс. сомов, остатки средств с депозитного счета и счета для государственного приватизационного фонда (*в ходе аудита перечислено в бюджет 29235,5 тыс. сомов*).

Аудитом установлены доходы, полученные сверх утвержденной сметы на 2016 год, по учреждениям здравоохранения на общую сумму **4367,9 тыс.**

сомов, а также специальные средства, использованные минуя систему казначейства, по отдельным учреждениям образования и культуры в общей сумме **248,3 тыс. сомов**.

Исполнение расходной части республиканского бюджета

Общие расходы республиканского бюджета (без учета специальных средств, внешних грантов и кредитов ПГИ) составили 131,3 млрд. сомов, что на 18,4 млрд. сомов (16,3%) больше показателей 2015 года.

Совокупные расходы республиканского бюджета (текущие расходы и расходы по приобретению нефинансовых активов) (с учетом специальных средств, внешних грантов и кредитов ПГИ) составили 136,7 млрд. сомов или 93,1% от уточненного плана в сумме 146,9 млрд. сомов. В объеме ВВП совокупные расходы республиканского бюджета составляют 29,8%. По сравнению с прошлым годом расходы республиканского бюджета возросли на 16,3 млрд. сомов или 13,5%.

Совокупные расходы республиканского бюджета (без учета специальных средств, внешних грантов и кредитов ПГИ) составили 111,9 млрд. сомов при плане 117,6 млрд. сомов или исполнены на 95,1%. К объему ВВП совокупные расходы республиканского бюджета составили 24,4%.

Абсолютный прирост расходов в 2016 году составил 12,6 млрд. сомов или 12,8 %.

Относительно высокий процент исполнения плана расходов отмечен по таким статьям как «Заработная плата» - 98,5 % (35,1 млрд. сомов), «Расходы, представленные единой статьей в системе здравоохранения» - 97,5% (9,5 млрд. сомов), «Выплаты процентов по кредитам и займам, полученным от иностранных государств и международных организаций» - 97,6% (3,3 млрд. сомов), «Выплаты процентов по государственным ценным бумагам» - 98,8% (1,8 млрд. сомов), «Субсидии предприятиям» - 98,3% (2,6 млрд. сомов), «Текущие гранты международным организациям» - 99,0% (0,5 млрд. сомов), «Пособия» - 98,6 % (23,8 млрд. сомов).

Исполнение республиканского бюджета за 2015-2016 годы по основным разделам и их удельный вес в общих расходах (с учетом специальных средств и без учета внешних грантов и кредитов ПГИ)

(млн. сомов)										
Разделы	Факт 2015г.	Уд. вес %	в % к ВВП	План 2016г.	Факт 2016г.	%	откл.	Уд. вес %	в % к ВВП	откл. к 2015г.
Государственные службы общего назначения	15041,6	13,7	3,6	18 806,1	16 686,5	88,7	-2 119,6	13,5	3,6	1 644,9
Оборона, общественный порядок и безопасность	16 982,5	15,5	4,0	20 763,8	19 516,7	94,0	-1 247,1	15,8	4,3	2 534,2
Экономические Вопросы	11 457,8	10,5	2,7	14 229,3	12 148,7	85,4	-2 080,6	9,9	2,7	690,9
Охрана окружающей среды	810,1	0,7	0,2	1 014,5	934,5	92,1	-80,0	0,8	0,2	124,4

Жилищные и коммунальные услуги	2 165,7	2,0	0,5	1 663,6	1 643,6	98,8	-20,0	1,3	0,4	-522,1
Здравоохранение	12 213,1	11,2	2,9	14 678,9	13 584,2	92,5	-1 094,7	11,0	3,0	1 371,1
Отдых, культура и религия	2 808,3	2,6	0,7	5 297,9	4 977,7	94,0	-320,2	4,0	1,1	2 169,4
Образование	23 806,7	21,8	5,6	31 066,1	29 600,1	95,3	-1 466,0	24,0	6,5	5 793,4
Социальная защита	24 151,0	22,1	5,7	25 365,8	24 303,2	95,8	-1 062,6	19,7	5,3	152,2
Итого	109 436,8	100	25,8	132 886,0	123 395,1	92,9	-9 490,9	100	27,0	13 958,3

Основную долю расходов республиканского бюджета составляют расходы на социальную сферу (около 60%).

По итогам кассового исполнения республиканского бюджета по расходам за 2016 год не исполнены операционные расходы министерств и ведомств в сумме **около 5923,3 млн. сомов**, в том числе **остались неисполненными расходы по защищенным статьям на 1377,0 млн. сомов**.

При этом, министерствами и ведомствами не выбраны суммы кассового плана, предусмотренные на декабрь 2016 года в сумме 204,1 млн. сомов, тогда как согласно отчетным данным по итогам года у министерств и ведомств образовалась кредиторская задолженность на сумму 200,1 млн. сомов:

(млн. сомов)			
Код	Наименование показателя	не исполнено Минфином (по бюджетным средствам)	неисполненные обязательства министерств и ведомств
2111	Заработная плата	521,3	94,1
2121	Взносы в Социальный фонд	138,1	96,2
2216	Расходы, представленные единой статьей (ЕП)	240,4	
2217	Приобретение медицинских товаров и услуг	29,8	
2218	Приобретение продуктов питания	117,7	
2711	Пособия по социальному обеспечению	98,0	5,7
2721	Пособия по социальной помощи	229,1	
2821	Стипендии	2,6	4,1
	Итого:	1 377,0	200,1

Перешли на очередной бюджетный год неисполненные обязательства главными распорядителями кредитов по заработной плате и взносам в Социальный фонд соответственно по:

- Министерству образования и науки – 32,6 млн. сомов и 44,5 млн. сомов, всего 77,1 млн. сомов;

- Министерству транспорта и дорог – 14,6 млн. сомов и 4,3 млн. сомов, всего 18,9 млн. сомов;

- Министерству чрезвычайных ситуаций – 1,4 млн. сомов и 3,7 млн. сомов, всего 5,1 млн. сомов;

- Государственной инспекции по технической и экологической безопасности при ПКР - 0,8 млн. сомов и 5,6 млн. сомов, всего 6,4 млн. сомов.

В процессе исполнения бюджета многими учреждениями и организациями проводятся государственные закупки товарно-материальных запасов в объемах, превышающих их фактические потребности, а также отвлечение бюджетных средств в дебиторскую задолженность. При этом, Минфином при приеме годовых отчетов не производится анализ и зачет сверхнормативных остатков запасов и остатков средств в расчетах. Следует отметить, что зачастую причиной образования сверхнормативных запасов ТМЦ и остатков средств в расчетах является финансирование в конце года.

На конец 2016 года имелись сверхнормативные запасы ТМЦ и остатки средств в расчетах по разделам: «Сельское хозяйство» в сумме 6492,7 тыс. сомов, «Государственные услуги общего назначения» - 54519,9 тыс. сомов, «Образование» - 311,1 тыс. сомов (*в ходе аудита зачтено в бюджет 212,1 тыс. сомов*), «Здравоохранение» - 50737,3 тыс. сомов (*в ходе аудита зачтено 2504,5 тыс. сомов*), «Социальная защита» - 12312,0 тыс. сомов (*в ходе аудита зачтено в бюджет*), «Отдых, спорт, культура и религия» - 33232,1 тыс. сомов (*в ходе аудита зачтено 12897,3 тыс. сомов*), «Охрана окружающей среды» - 1653,7 тыс. сомов (*в ходе аудита зачтено в бюджет*).

При анализе расчетных операций, уплаченных авансом, в отношении запасов Министерства образования и науки установлено, что на конец года образовалась дебиторская задолженность в сумме 65194,2 тыс. сомов и кредиторская задолженность в сумме 13989,1 тыс. сомов, где превышение дебиторской задолженности над кредиторской задолженностью составило 51205,1 тыс. сомов. В связи с финансированием Минфином в конце года произведены авансовые платежи в размере до 90 % от суммы договоров с победителями конкурсов, что привело к образованию указанной дебиторской задолженности.

Минфину следует произвести зачет сверхнормативных запасов ТМЦ и остатков средств в расчетах по итогам анализа причин их образования в разрезе бюджетных учреждений.

Расходы республиканского бюджета на погашение основной суммы государственного долга за 2016 год составили 15,6 млрд. сомов или 97,3 % при плане 16,0 млрд. сомов, в том числе расходы по погашению основной суммы внешнего долга – 5,8 млрд. сомов и внутреннего долга – 9,8 млрд. сомов, в том числе государственные ценные бумаги: краткосрочные – 4,3 млрд. сомов, долгосрочные – 5,5 млрд. сомов.

Республиканский бюджет в 2016 году исполнен с дефицитом в сумме 20,9 млрд. сомов при плановом показателе дефицита 22,0 млрд. сомов.

Остаток бюджетных средств на конец 2016 года (оборотная кассовая наличность) составил 1,7 млрд. сомов.

Оборотная кассовая наличность может быть в течение года использована на покрытие временных кассовых разрывов и должна быть восстановлена в том

же году до размеров, установленных при утверждении бюджета¹³. Размер оборотной кассовой наличности на 2016 год установлен в сумме 150,0 млн. сомов¹⁴, который оставался неизменным на протяжении ряда лет. При этом, по отчетным данным фактический остаток бюджетных средств на конец года значительно превышал норматив и составил на 01.01.2015 года - 6638,9 млн. сомов, 01.01.2016 года – 8853,4 млн. сомов, 01.01.2017 года – 1707,0 млн. сомов.

В этих целях аудитом рекомендуется разработать и утвердить Методику прогнозирования объема оборотной кассовой наличности и ее использования в текущем бюджетном году, с учетом потребностей покрытия кассовых разрывов в течение бюджетного года при исполнении республиканского бюджета.

*Исполнение республиканского бюджета по социальному сектору
(без учета специальных средств, внешних грантов и кредитов ПГИ)*

(млн. сомов)

Наименование разделов	Факт 2015 г.	Утверж. бюджет 2016г.	Уд. вес %	Уточ. бюджет 2016г.	Уд. вес %	Кассов. расход 2016 г.	Уд. вес %	Откл. уточ. от утв.	Откл. касс. от уточ.	% вып 2016
Здравоохранение	10911,7	12261,8	11,3	12 453,4	10,6	11 981,1	10,7	191,6	-472,3	96,2
Отдых, культура и религия	2540,5	2587,9	2,4	4 918,6	4,2	4 677,0	4,2	2330,7	-241,6	95,1
Образование	20279,2	17076,5	15,7	26 071,9	22,6	25 434,7	22,7	8995,4	-637,2	97,6
Социальная защита	24116,6	33986,3	31,3	25 343,8	21,6	24 294,9	21,7	-8642,5	-1048,9	95,9
Итого	99198,6	108444,7	100	117583,6	100	111 855,8	100	9138,9	-5727,8	95,1

Первоначально утвержденные объемы бюджетных средств увеличились по всем основным разделам социального сектора за исключением социальной защиты, где общие объемы бюджетных ассигнований сократились против первоначально утвержденного объема на 8642,5 млн. сомов.

Значительно увеличились бюджетные ассигнования по разделам «Отдых, культура и религия» и «Образование», удельный вес которых в общей структуре расходов увеличился соответственно на 1,8% и 7,0%. По разделу «Здравоохранение», несмотря на увеличение бюджетных ассигнований на 191,6 млн. сомов, удельный вес в общей структуре расходов сократился на 0,6%.

Анализ бюджетных ассигнований на социальный сектор в разрезе статей расходов показал, что увеличение ассигнований на 3404,5 млн. сомов в целом произошло в основном за счет увеличения ассигнований из бюджета на капитальный ремонт и строительство зданий и сооружений на 6296,1 млн. сомов, в то же время уменьшены по следующим статьям:

- «Заработная плата» - 1186,8 млн. сомов;

¹³ статья 23 Закона КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике»

¹⁴ статья 8 Закона КР «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2016 год и прогнозе на 2017-2018 годы»

- «Взносы в Социальный фонд» - 384,2 млн. сомов;
- «Коммунальные услуги» - 1237,8 млн. сомов;
- «Пособия по социальному обеспечению» - 954,7 млн. сомов;
- «Пособия по социальной помощи населению» - 290,1 млн. сомов;
- «Машины и оборудование» - 523,6 млн. сомов;
- «Услуги связи» - 60,1 млн. сомов.

Одной из основных причин уменьшения бюджетных ассигнований является утверждение в сметах расходов бюджетных учреждений завышенных объемов ассигнований. Так, при отсутствии нормативных актов были утверждены в смете расходов:

- по Государственной телерадиокомпании «Эл ТР» на содержание дополнительных 50 штатных единиц по статьям «Заработная плата» - 7,9 млн. сомов и «Взносы в Социальный фонд» - 1,4 млн. сомов (*сняты Минфином справкой-уведомлением*);

- Министерства здравоохранения на централизованные мероприятия на финансирование в связи с переводом на бюджетное финансирование Департамента лекарственного обеспечения и медицинской техники 70,0 млн. сомов, в том числе по статьям «Заработная плата» - 28,7 млн. сомов, «Взносы в Социальный фонд» - 4,9 млн. сомов, другим статьям расходов - 36,3 млн. сомов.

В 2016 году по обращениям Министерства здравоохранения ассигнования, предусмотренные на зарплату Департамента были передвинуты на статьи «Приобретение медицинских товаров и услуг» на противодиабетические препараты и «Приобретение прочих товаров и услуг» на услуги гемодиализа.

Также уменьшены излишне предусмотренные ассигнования:

- КНИА «Кабар» на оплату труда в сумме 4,7 млн. сомов;
- Нарынской областной государственной телерадиокомпании на оплату труда в сумме 3,5 млн. сомов;
- Министерству здравоохранения по централизованным мероприятиям на оплату труда – 7,0 млн. сомов, транспортные услуги – 34,4 млн. сомов и коммунальные услуги – 15,0 млн. сомов;
- Министерству образования и науки по централизованным мероприятиям по статье «Приобретение прочих услуг» - 36,5 млн. сомов (при отсутствии обоснованных расчетов утверждено по смете 45,0 млн. сомов).

В связи с предъявлением завышенных объемов потребной суммы излишнее финансирование Социального фонда составило 56685,0 тыс. сомов, в том числе:

- пенсии за работу в условиях высокогорья - 5001,3 тыс. сомов;
- пенсии военнослужащим - 10343,5 тыс. сомов;
- пенсии многодетным матерям и матерям инвалидам с детства - 18791,1 тыс. сомов;
- государственное обязательное личное страхование военнослужащих - 16061,8 тыс. сомов;

- другие компенсационные выплаты – 6487,3 тыс. сомов.

Вместе с тем, из-за недостаточного финансирования из республиканского бюджета по отдельным элементам, Социальным фондом привлечены средства в сумме 94768,5 тыс. сомов, которые подлежат возмещению Минфином.

Расходы по отдельным статьям были сокращены без должного анализа предстоящих фактических расходов.

Так, Департаменту информации и массовых коммуникаций по статье «Услуги связи» предусматривалось 154,9 млн. сомов за услуги эфирного цифрового наземного телерадиовещания. В связи с уменьшением бюджетных ассигнований по этой статье на 17,2 млн. сомов увеличилась кредиторская задолженность перед ОАО «РПО РМТР».

Допущено нецелевое использование бюджетных средств по учреждениям Министерства образования и науки – 3082,1 тыс. сомов (*в ходе аудита восстановлено 1880,9 тыс.сомов*), Министерства культуры, информации и туризма – 148,6 тыс.сомов (*восстановлено*), Государственного агентства по делам молодежи, физической культуры и спорта при ПКР – 1665,4 тыс. сомов (*зачтено 157,8 тыс.сомов*).

По итогам года не исполнен прогноз финансирования по следующим статьям:

- «Заработная плата» - 257,7 млн. сомов;
- «Взносы в Социальный фонд» - 103,1 млн. сомов;
- «Пособия по социальному обеспечению» - 75,5 млн. сомов;
- «Пособия по социальной помощи населению» - 227,6 млн. сомов;
- «Машины и оборудование» - 210,8 млн. сомов;
- «Услуги связи» - 26,6 млн. сомов;
- «Приобретение прочих товаров и услуг» - 836,9 млн. сомов;
- «Расходы, представленные единой статьей в системе здравоохранения» - 240,4 млн. сомов;
- «Здания и сооружения» - 231,1 млн. сомов и т.д.

Таким образом, основными причинами сокращения бюджетных ассигнований и неисполнения расходов в запланированном объеме являются:

- невыполнение прогнозных показателей по доходам;
- закладка в утвержденном бюджете резервов нераспределенных средств для последующего перераспределения между получателями бюджетных средств на финансирование расходов по отдельным решениям Правительства;
- утверждение в сметах расходов бюджетных учреждений завышенных объемов ассигнований по заявкам распорядителей кредитов;
- сокращение расходов без должного анализа предстоящих расходов бюджетных учреждений.

Выдача бюджетных ссуд из республиканского бюджета

Законом о республиканском бюджете на 2016 год по статье 3214 «Кредиты, ссуды, займы» не предусматривалось выделение бюджетных ссуд.

В течение года утвержденные параметры бюджета в расходной части по данной статье были уточнены, т.е. по указанной статье было дополнительно предусмотрено 4798,2 млн. сомов.

На основании распоряжений Правительства КР предусматривается выдача бюджетных ссуд из республиканского бюджета следующим хозяйствующим субъектам:

(млн. сомов)			
№	Наименование получателя	Сумма	Распоряжения Правительства КР
1	ОАО «Электрические станции»	1000,0	от 16.02.2016 г. № 57-р, от 24.06.2016 г. № 294-р
2	ОАО «Государственная ипотечная компания»	1000,0	от 26.08.2016 г. № 386-р
3	МП «Кадамжайское производственно-эксплуатационное жилищно-коммунальное хозяйство»	40,2	от 16.08.2016 г. № 370-р
4	ОАО «Транснациональная корпорация «Дастан»	260,0	от 08.02. 2016 г. № 45-р
5	МП «Тазалык»	85,0	Решение Комитета по бюджету и финансам ЖК КР от 25.04.2016 г.
6	ОАО «Востокэлектро»	8,0	от 25.04.2016 г. № 187-р
7	ГП «Центр развития этнокультуры и конно-спортивной индустрии» при ГАМФС при ПКР	7,0	от 17.06.2016 г. № 269-р
8	ГИ по ветеринарной и фитосанитарной безопасности при ПКР	28,0	от 15.07.2016 г. № 319-р
9	ГП НК «Кыргыз темир жолу»	365,0	от 29.12.2016г. № 575-р
10	ГА по делам молодежи, физической культуры и спорта при ПКР	125,0	от 28.07.2016 г. № 339-р
	ИТОГО:	2793,2	

Аудит показал, что бюджетная ссуда ГП «НК «Кыргыз темир жолу» в сумме 365,0 млн. сомов, предназначенная на развитие железнодорожного транспорта, была использована на погашение задолженности по отчислениям от чистой прибыли государственного предприятия в бюджет за 2014-2015 годы.

ОАО «Электрические станции» полученную бюджетную ссуду в сумме 500,0 млн. сомов направило на погашение задолженности по дивидендам за 2011 год.

МП «Тазалык» г. Бишкек бюджетную ссуду в сумме 85,0 млн. сомов направило на погашение задолженности по НДС.

Таким образом, получение доходов в республиканский бюджет в общей сумме 950,0 млн. сомов путем предоставления бюджетных ссуд не является результатом экономической деятельности указанных хозяйствующих субъектов, а выполнение плана по доходной части республиканского бюджета достигнуто за счет осуществления дополнительных расходов по выпуску бюджетных ссуд.

На основании распоряжения Правительства КР от 15.07.2016 года №319-р для оперативного проведения мероприятий по идентификации и регистрации сельскохозяйственных животных, регистрации хозяйств, учету движения идентифицированных животных Государственной инспекции по ветеринарной и фитосанитарной безопасности при Правительстве КР выделена бюджетная ссуда в сумме 28,0 млн.сомов. Указанные средства перечислены на расчетный счет Государственной инспекции в ОАО «Оптим

Банк”, т.е. расходование бюджетной ссуды произведено без должного контроля со стороны регионального отделения казначейства и без регистрации контрактов и договоров по произведенным закупкам в системе Казначейства.

Государственному агентству по делам молодежи, физической культуры и спорту при Правительстве КР за счет перераспределения средств, предусмотренных ОАО «ГИК» на 2016 год, выделено 125,0 млн. сомов на мероприятия по проведению торжественных церемоний открытия и закрытия Всемирных игр кочевников.

В соответствии с распоряжением Правительства КР от 11.03.2016 года № 95-р, в целях обеспечения финансовыми ресурсами для полноценного функционирования ОАО «ГИК» в рамках реализации Программы Правительства «Доступное жилье 2015-2020», Минфину было поручено обеспечить поступление финансовых средств в размере 3,7 млрд. сомов путем выпуска и размещения государственных казначейских облигаций (далее - ГКО) в иностранной валюте (доллары США) со сроком обращения 5 лет по купонной ставке 2 процента годовых, с полугодовой периодичностью выплаты купона и единовременным погашением основной суммы в конце срока обращения. Одновременно Минфину поручено выделить бюджетную ссуду ОАО «ГИК» в сумме 3,7 млрд. сомов со сроком погашения 10 лет, процентной ставкой 5 процентов.

В целях исполнения вышеуказанного распоряжения Правительства КР, Минфином проведен аукцион по размещению ГЦБ в долларах США, где фактический объем продаж составил 49,98 млн.долл. США, что на момент поступления по официальному курсу НБКР составило 3,35 млрд. сомов или на 350,0 млн. сомов меньше суммы, указанной в распоряжении Правительства.

В связи с чем, Минфином был инициирован проект распоряжения Правительства о внесении изменений в вышеуказанное распоряжение в части установления суммы бюджетной ссуды в размере 2,5 млрд. сомов и снижения процентной ставки с 5% до 3% годовых. Данный проект распоряжения принят Правительством КР (от 26.08.2016 года № 386-р).

Во исполнение распоряжения Правительства, между Минфином и ОАО «ГИК» подписано Долговое обязательство от 29.08.2016 года № 19-05/46 на сумму бюджетной ссуды 2,5 млрд. сомов со сроком погашения 10 лет для каждого транша и процентной ставкой 3% годовых, начисляемой на сумму фактически перечисленных денежных средств с отсрочкой выплаты основного долга в 5 лет с даты каждого транша и на беззалоговой основе.

В 2016 году из республиканского бюджета ОАО «ГИК» выделена бюджетная ссуда в размере 1000,0 млн. сомов вместо 2500,0 млн. сомов. При этом, аудиту не был предоставлен график финансирования ОАО «ГИК» на реализацию Программы Правительства «Доступное жилье 2015-2020».

Анализ расходов на капитализацию и формирование уставного капитала

В Законе о республиканском бюджете на 2016 год по статье 3215 «Акции и другие формы участия в капитале» предусматривалось выделить 300,0 млн. сомов ОАО «ГИК» на формирование уставного капитала. Законом КР о внесении изменений в Закон КР «О республиканском бюджете на 2016 год и прогнозе на 2017-2018 годы» по статье 3215 «Акции и другие формы участия в капитале» дополнительно предусмотрено 347,0 млн. сомов, т.е. всего 647,0 млн. сомов.

В 2016 году из республиканского бюджета по статье 3215 «Акции и другие формы участия в капитале» выделено государственным структурам 647,0 млн. сомов, в том числе ОАО «ГИК» получила в качестве уставного капитала 300,0 млн. сомов. На 31.12.2016 года согласно финансовой отчетности Компании сумма актива составила 1 306,0 млн. сомов, финансовый результат/убыток – 7,3 тыс.сомов

Для создания ОАО «Государственная страховая компания» выделено 50,0 млн. сомов.

Согласно постановлению Правительства КР от 01.06.2016 года № 292 «Об утверждении минимальных размеров уставного капитала для страховых (перестраховочных) организаций и страховых (перестраховочных) брокеров», минимальный капитал страховой организации, осуществляющей деятельность по добровольному и обязательному видам страхования и перестрахования, включая накопительное страхование жизни, составляет не менее 100,0 млн. сомов, а с 01.07.2017 года - не менее 150,0 млн. сомов. Для пополнения капитала необходимо выделить еще 100,0 млн. сомов. Аудиту не была предоставлена информация по финансовым результатам данного ОАО с 100% государственной долей.

ОАО «Гарантийный фонд» создан на основании распоряжения Правительства КР от 23.06.2016 года № 288-р. Капитал составляет 72,0 млн. сомов и 3,0 млн. долл.США, выделенных Азиатским банком развития по Программе «Улучшение инвестиционного климата – подпрограмма 2». В итоге общая сумма уставного капитала ОАО «Гарантийный фонд» на 31.12.2016 года составила 280,0 млн. сомов.

Согласно Соглашению с АБР на реализацию Программы «Улучшение инвестиционного климата – подпрограмма 2» предусмотрено 50% грантовых средств и 50% кредитных средств. В документе АБР по оценке рисков по данному Соглашению отмечается о высоком уровне риска, в том числе в части управления государственными финансами.

По итогам деятельности ОАО «Гарантийный фонд» за 2016 год была опубликована финансовая отчетность с аудиторским заключением, согласно которому финансовый результат/убыток составляет 523,4 тыс.сомов.

Для создания ГП «Государственная лотерейная компания» выделено 10,0 млн. сомов. Аудиту не предоставлена информация о финансовом состоянии ГП и ожидаемых экономических выгодах от ее создания.

На формирование уставного капитала ОАО «Национальная энергетическая холдинговая компания» выделено 5,0 млн. сомов. Аудиту не

предоставлена информация об экономической выгоде приобретенных государством финансовых активов, на основании которой принимались решения об инвестировании государственных средств в эти активы.

Аудит считает, что в течение 2016 года приобретение финансовых активов за счет средств налогоплательщиков и заемных средств из внешних источников осуществлялось без детального анализа экономической и социальной выгоды, возвратности заемных средств, рисков деятельности, в которую вкладываются деньги и сценариев преимуществ и недостатков государственного участия (с 100% долей участия) в компании, не имеющих опыта корпоративного управления или создания менее рискованных публично-частных компаний, что в будущем создаст риски неэффективного использования государственных средств.

Минфину совместно с Министерством экономики КР следует разработать детальную инструкцию по оценке эффективности, экономической и социальной выгоды и возврату средств по проектам развития сферы предоставления финансовых, страховых, инвестиционных услуг для поддержки предпринимательства, направленных на решение вопросов определенных социальных групп, а также на развитие проектов по поддержке крупного бизнеса.

Анализ внесенных изменений в утверждённые показатели доходной и расходной частей республиканского бюджета и их влияние на качество исполнения бюджета

Анализ параметров утвержденного и уточненного бюджета показал, что при формировании министерствами и ведомствами своих проектов бюджетов по отдельным статьям расходов предусматриваются завышенные или заниженные показатели, в большинстве случаев не подтвержденные соответствующими обоснованными расчетами.

При первоначальном утверждении расходов по экономической классификации у отдельных министерств и ведомств расходы по некоторым статьям не были запланированы и в процессе исполнения республиканского бюджета по этим статьям расходов Минфином были дополнительно выделены бюджетные средства или произведены передвижки за счет уменьшения других статей расходов.

В частности, по отдельным бюджетополучателям первоначально не были предусмотрены бюджетные ассигнования на коммунальные услуги, приобретение прочих услуг и т.д.

Анализ и изучение процедуры формирования месячных кассовых планов показал, что формирование доходной и расходной частей в кассовом плане осуществлено без учета параметров бюджетной росписи, что привело к неупорядоченному исполнению республиканского бюджета в течение года на основе непоследовательных решений по текущему финансированию расходов путем формирования и утверждения дополнительных кассовых планов.

Согласно статье 15 Закона КР «Об основных принципах бюджетного

права в Кыргызской Республике», Минфин имеет право перераспределять в процессе исполнения бюджета ассигнования между статьями расходов без уменьшения защищенных статей расходов в пределах общих расходов, что дает возможность многократно изменять параметры бюджетов министерств и ведомств.

Так, в 2016 году сумма корректировок, внесенных в сметные назначения по расходам республиканского бюджета по бюджетным средствам, составила 14755,5 млн. сомов на основании выписанных справок-уведомлений в количестве 2525, в том числе было подготовлено:

- 163 справки-уведомления на увеличение сметных назначений на сумму 20270,9 млн. сомов;

- 313 справок-уведомлений на уменьшение сметных назначений на сумму 6235,6 млн. сомов;

- 2049 справок-уведомлений по передвижкам сметных назначений министерств и ведомств с одного квартала на другой.

Значительное увеличение расходов было произведено по следующим статьям расходов:

- 2215 «Приобретение прочих товаров и услуг» - 981,3 млн. сомов;
- 2216 «Расходы, представленные единой статьей» - 441,4 млн. сомов;
- 3111 «Здания и сооружения» - 7909,6 млн. сомов;
- 3112 «Машины и оборудование» - 336,5 млн. сомов;
- 3214 «Кредиты, ссуды и займы» - 5571,2 млн. сомов;
- 2522 «Субсидии финансовым частным предприятиям» - 478,3 млн. сомов;

Были уменьшены плановые показатели по статьям:

- 2111 «Заработная плата» - 496,9 млн. сомов;
- 2121 «Взносы в Социальный фонд» - 387,4 млн. сомов;
- 2231 «Коммунальные услуги» - 1224,9 млн. сомов;
- 2711 «Пособия по социальному обеспечению» - 915,3 млн. сомов;
- 2721 «Пособия по социальной помощи населению» - 271,6 млн. сомов.

В результате внесения многочисленных корректировок плановых показателей по доходам и расходам производятся увеличения/уменьшения поквартальной росписи доходов и расходов, что свидетельствует о необходимости повышения качества планирования Минфином сводной бюджетной росписи исполнения республиканского бюджета, используемой Минфином только в начале бюджетного года для формирования смет министерств и ведомств, т.к. в течение года исполнение республиканского бюджета осуществляется без учета утвержденных параметров сводной бюджетной росписи.

Внесение изменений в утвержденные параметры бюджета производится почти на ежедневной основе (до 9 справок-уведомлений в день), что подтверждается наличием в каждом месяце корректировок по уточнению доходов, а также расходов республиканского бюджета, что негативно сказывается на исполнении республиканского бюджета в целом путем

принятия дополнительных кассовых планов.

В течение 2016 года уменьшены сметные назначения министерств и ведомств:

- по исполнению предписаний Счетной палаты на 343,5 млн. сомов;
- по зачету сверхнормативных запасов товарно-материальных ценностей и остатков средств в расчетах на 50,8 млн. сомов;
- по проведенному анализу смет расходов на 1091,6 млн. сомов;
- по проведенной Минфином оптимизации расходов на 3880,1 млн. сомов;
- по снятию сэкономленных средств по результатам проведенных тендеров для формирования источника «Антикризисные меры» на 140,5 млн. сомов;
- по возврату средств, ранее предусмотренных на проведение Всемирных игр кочевников, на 9,0 млн. сомов.

В ходе исполнения республиканского бюджета, в целях изыскания дополнительных источников финансирования, Минфином проводился анализ смет расходов бюджетных учреждений, по которому выявлены завышенные объемы бюджетных ассигнований по заявкам распорядителей кредитов, включенные в утвержденный бюджет. Суммы завышения объемов бюджетных расходов были сняты Минфином со смет расходов распорядителей бюджетных средств на основании справок-уведомлений и перенаправлены на другие расходы.

Корректировки сметных назначений производились также и в сторону увеличения. Так Минфином в течение года было **дополнительно предусмотрено** сверх утвержденного бюджета **20270,9 млн. сомов**, в том числе по:

- Минфину (государственные программы, мероприятия и выплаты) 12511,5 млн. сомов;
- Жогорку Кенешу - 3,0 млн. сомов;
- Верховному суду – 114,5 млн. сомов;
- Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов – 351,2 млн. сомов;
- Министерству иностранных дел – 38,6 млн. сомов;
- МЧС КР – 537,2 млн. сомов;
- Государственной регистрационной службе при Правительстве КР – 247,9 млн. сомов;
- Государственной службе исполнения наказаний при Правительстве КР – 372,9 млн. сомов;
- Министерству сельского хозяйства и мелиорации – 127,5 млн. сомов;
- Государственной инспекции по ветеринарии и фитосанитарной безопасности при Правительстве КР – 27,6 млн. сомов и др.

Суммарное значение внесенных изменений по уменьшению сметных назначений составило **5515,5 млн. сомов**, при этом проведено увеличение на 20270,9 млн. сомов, в результате сумма внесенных корректировок в сметные

назначения составила **14755,5 млн. сомов**, или 10% от уточненного бюджета, что свидетельствует о слабом планировании расходов при формировании проектов бюджетов, как со стороны министерств и ведомств, так и со стороны Минфина.

По мнению аудита, подобная практика исполнения бюджета в течение года свидетельствует о необходимости совершенствования процедур по внесению изменений в утвержденные параметры бюджета по доходам и расходам республиканского бюджета с целью упорядочения процесса бюджетного планирования и снижения количества вносимых изменений на основе справок-уведомлений.

Отсутствует информация по версиям проектов республиканского бюджета, подготавливаемых Минфином на стадиях согласования с Правительством, рассмотрения и утверждения в Жогорку Кенеше КР, что свидетельствует об отсутствии прозрачности бюджетной информации и неэффективном управлении государственными финансами.

Также при анализе внесенных поправок в утвержденные параметры бюджета отмечено **отсутствие уточненного плана по доходной части**.

Так, в течение 2016 года сверх утвержденного бюджета в доходной (ресурсной) части республиканского бюджета дополнительно предусмотрено увеличение ресурсной части бюджета на 21101,9 млн. сомов, при этом внесены уточнения по выпадению на 7865,7 млн. сомов. На суммы вносимых изменений по увеличению доходной части республиканского бюджета справки-уведомления Минфином и соответствующими администраторами ресурсов бюджета не оформлялись, в связи с чем отсутствует база данных по уточненному плану по доходам (ресурсам) для проведения соответствующего анализа и мониторинга.

В результате внесенных поправок по увеличению ресурсной части республиканского бюджета сумма дополнительных ресурсов составила 14037,0 млн. сомов. При этом, дополнительно предусмотрено выделение расходов в сумме 20270,9 млн. сомов. В течение года произведено уменьшение сметных назначений на 5516,0 млн. сомов путем: оптимизации расходов, зачета сверхнормативных запасов, исполнения предписаний Счетной палаты, снятия сэкономленных средств от проведения государственных закупок, анализа смет. Кроме того, софинансирование ПГИ составило 450,0 млн. сомов, экономия по государственному долгу 270,1 млн. сомов, что позволило покрыть дополнительные расходы.

Анализ расходов по источнику «Повышение социальных выплат»

В республиканском бюджете на 2016 год, как и в предыдущие годы, по коду ведомственной классификации 26651 «Повышение социальных выплат» и разделу 710 «Социальная защита» при отсутствии точных расчетов и соответствующего нормативного правового акта в утвержденном бюджете было предусмотрено 8103,6 млн. сомов по следующим статьям:

- «Заработная плата» и «Взносы в Социальный фонд» всего 6193,9 млн.

сомов - на повышение заработной платы МОП и ТОП социальной сферы;

- «Коммунальные услуги» всего 1222,9 млн. сомов - повышение тарифов на электроэнергию заложено согласно среднесрочной тарифной политики КР на электрическую и тепловую энергию на 2014-2017 годы, утвержденной постановлением Правительства КР от 20.11.2014 года №660;

- «Услуги связи» всего 58,5 млн. сомов;

- «Приобретение прочих товаров и услуг» 214,0 млн. сомов по программе «Развитие государственного языка»;

- «Здания и сооружения» и «Машины и оборудование» всего 414,3 млн. сомов на идентификацию животных, дорожную карту и другие расходы.

При этом следует отметить, что перечисленные расходы по статьям «Здания и сооружения» и «Машины и оборудование» не имеют социальной направленности.

При этом аудит считает, что сметные назначения, предусмотренные на «Повышение социальных выплат» используются Минфином в течение года в качестве **резервного источника**, т.к. бюджетные ассигнования по данному коду 22651 предусматриваются в утвержденном бюджете без распределения по бюджетополучателям.

В процессе исполнения республиканского бюджета средства, предусмотренные на «Повышение социальных выплат», были перераспределены по бюджетополучателям с внесением соответствующих изменений в их бюджеты, общая сумма которых составила 7908,0 млн. сомов, часть из которых послужила источником покрытия дополнительных расходов.

При этом, выделение дополнительных бюджетных средств за счет перераспределения сметных назначений по «Повышению социальных выплат» по некоторым расходам было произведено без согласования с Комитетом по бюджету и финансам ЖК КР.

При наличии возможности утверждения в сметах бюджетных учреждений расходов по разделам «Образование», «Здравоохранение» и «Отдых, культура и религия», средства на повышение заработной платы работников учреждений образования, технического и младшего обслуживающего персонала социальной сферы были зарезервированы Минфином по данному уровню.

Следует отметить, что дополнительно выделенные средства на повышение заработной платы работников учреждений образования, МОП и ТОП по учреждениям социальной сферы составили по статьям «Заработная плата» и «Взносы в Социальный фонд» - 5256,0 млн. сомов (85,9% от утвержденной суммы). Остальные суммы ассигнований в сумме 863,0 млн. сомов перераспределены другим министерствам и ведомствам, не относящимся к социальной сфере.

В связи с переносом сроков реализации среднесрочной тарифной политики, утвержденной постановлением ПКР от 01.08.2016 года №421, средства в сумме 1222,9 млн. сомов, в целях оптимизации были направлены в

доход бюджета, которые в последующем были перераспределены Минфином на другие дополнительные расходы.

Так, средства, предусмотренные по «Повышению социальных выплат», были перераспределены по следующим министерствам и ведомствам:

- Министерству образования и науки – 4999,2 млн. сомов;
- Государственной инспекции по ветеринарной и фитосанитарной безопасности – 40,0 млн. сомов;
- Министерству транспорта и дорог – 158,8 млн. сомов;
- Министерству культуры и туризма – 179,1 млн. сомов;
- Кыргызжилкоммунсоюзу – 200,0 млн. сомов;
- Генеральной прокуратуре – 126,6 млн. сомов;
- Минфину – 38,4 млн. сомов;
- Государственной налоговой службе при ПКР – 29,3 млн. сомов;
- Государственной таможенной службе при ПКР – 14,0 млн. сомов.

При этом, сметные назначения, снятые по исполнению предписаний Счетной палаты в сумме 343,5 млн. сомов и по проведенному анализу смет в сумме 314,7 млн. сомов, всего в сумме 658,2 млн. сомов были переведены на увеличение источника «Повышение социальных выплат».

Таким образом, за счет предусмотренных средств по уровню «Повышение социальных выплат», средства на расходы бюджетных учреждений, финансируемых по разделу «Социальная защита» не выделялись, в том числе на повышение заработной платы работников учреждений образования, технического и младшего обслуживающего персонала социальной сферы. Средства на указанные цели были предусмотрены в утвержденных сметах учреждений, финансируемых по указанному разделу.

По итогам 2016 года по уровню 26651 «Повышение социальных выплат» остался остаток нераспределенных средств в сумме 733,5 млн. сомов, в том числе по статье «Заработная плата» - 61,0 млн. сомов, «Взносы в Социальный фонд» - 14,3 млн. сомов, «Приобретение прочих товаров и услуг» - 658,2 млн. сомов.

То есть, в составе расходной части создан «накопительно-распределительный источник», из средств которого Минфином перераспределяются бюджетные средства, при этом его существование и порядок использования нормативно не закреплён.

Счетной палатой неоднократно предписывалось утвердить соответствующий нормативный правовой акт с регламентацией процедур пополнения и распределения бюджетных средств по ведомственному коду с аналогичным наименованием «Повышение социальных выплат». **Только в 2017 году данный порядок предусмотрен в Бюджетном кодексе КР.**

Министерствам, государственным комитетам, административным ведомствам (за исключением Государственной службы исполнения наказаний при ПКР), полномочным представителям Правительства в областях, местным

государственным администрациям было поручено¹⁵ направить на покрытие расходов по коммунальным услугам специальные средства (кроме средств, поступающих в виде спонсорской, гуманитарной помощи и грантов, имеющих целевое назначение): переходящие остатки на начало 2016 года, квартальные сверхплановые поступления 2016 года, текущие сметные назначения.

Высвобождаемые бюджетные средства за счет оптимизации расходов должны были направляться на покрытие разрывов бюджета. Минфину было поручено до конца 2016 года производить финансирование коммунальных услуг в соответствии с данным постановлением.

Минфином по итогам оптимизации расходов министерств и ведомств были уменьшены ассигнования на 3880,1 млн. сомов. По мнению аудита, фактически под оптимизацией расходов было проведено обычное сокращение расходов.

Анализом сводного отчета баланса главной книги по государственному бюджету Кыргызской Республики за 2016 год отмечено, что в ресурсной части сводного отчета баланса главной книги по государственному бюджету Кыргызской Республики за 2016 год на КСК «Суммы, незаконность изъятия которых установлена судебными органами» отражена сумма 13943,0 тыс. сомов. По этой сумме Центральным казначейством не проводится соответствующая работа с судебными органами по восстановлению виновными лицами незаконно изъятых средств, не уточняются суммы восстановленных средств с даты вынесенного судебного решения для их мониторинга и учета.

Кроме того, с вступлением в силу Бюджетного кодекса с января 2017 года, Центральное казначейство посредством Единого казначейского счета является прямым участником межбанковских платежных систем. При этом, все вышеуказанные новшества по функционалу не нашли отражения ни в Положении о Центральном казначействе, ни в положениях о соответствующих отделах. Положение о Центральном казначействе было утверждено приказом Минфина от 26.04.2013 года № 207/л и с мая 2013 года и по настоящее время Центральное казначейство в своей деятельности руководствуется данным Положением.

Оценка рисков и их влияния на исполнение бюджета

В пояснительной записке к проекту республиканского бюджета на 2016 год приводятся макроэкономические риски, риски по ресурсной и расходной частям республиканского бюджета, риски, связанные с обеспечением ликвидности и влияющие на бюджетную устойчивость и отражены мероприятия по минимизации рисков исполнения республиканского бюджета.

По ресурсной части республиканского бюджета были перечислены следующие риски:

¹⁵ постановление Правительства Кыргызской Республики от 05.08.2016 года № 431 «О мерах по оптимизации расходов государственного бюджета на 2016 год»

- продолжающаяся тенденция снижения объема импорта стран ЕАЭС, где оценочное выпадение налогов и таможенных платежей ожидается в пределах от 2 млрд. сомов и выше;

- возможное принятие решений об отмене или поэтапной отмене налога с продаж с 1 января 2016 года, где оценочное выпадение составит порядка 6,0 млрд. сомов.

При определении риска, связанного с изменениями в налогообложении, следовало оценить, каким образом планировались компенсационные меры, например, увеличение видов акциза путем введения акциза на пиво, принятие мер по уменьшению доли теневой экономики путем ввода контрольно-кассовых машин и т.д.

В проекте бюджета на 2016 год поступления от приватизации государственной собственности прогнозировались в сумме 3,2 млрд. сомов.

По мнению аудита, ожидания Минфина по продаже крупного мобильного оператора в республике были завышенными. По международным оценкам процесс приватизации мобильных операторов более длительный и обычно для продажи подобных объектов потребуется более двух лет с момента начала кампании по привлечению инвесторов, включая процедуры по заключению договора купли-продажи и получению денежных средств за реализованный объект. В связи с чем, аудит считает, что не следовало предусматривать в доходной части бюджета на 2016 год поступления от продажи мобильного оператора Мегаком.

Поступление средств от выпуска государственных ценных бумаг (ГЦБ) в 2016-2018 годах в полном объеме будет зависеть от складывающейся ситуации на финансовом рынке республики в целом, в том числе от изменения показателей доходности и спроса на ГЦБ.

По всем внешним источникам существует риск более длительного периода выполнения условий, заключения контрактов и получения конечного финансирования. Данный риск, по мнению аудита, не был учтен при составлении республиканского бюджета на 2016 год. При этом, следует учитывать тенденцию, что поступления по внешним источникам зачастую фактически поступают в бюджет по итогам договоренностей и соглашений за предыдущие периоды.

В ходе аудита был проведен анализ по Программе бюджетной поддержки Европейского Союза (ЕС) «Контракт на сектор – социальная защита КР», где прогнозировалось поступление гранта в сумме 8,0 млн. евро (8,8 млн. долл. США). В пояснительной записке к проекту бюджета на 2016 год отмечается, что при успешном выполнении всех условий, ЕС выделит первый транш в размере 8,0 млн. евро на поддержку бюджета. Выполнение ряда условий Программы ЕС требовало больше времени.

Так, одним из невыполненных условий за 2015 год является строительство детского психоневрологического интерната в Джалал-Абаде. Из 19,0 млн. сомов, предусмотренных в республиканском бюджете на строительство реабилитационного корпуса Джалал-Абадского детского

психоневрологического интерната в 2016 году профинансировано 5,0 млн. сомов, а строительство корпуса детского интерната так и не началось.

По бюджетным ссудам, предоставляемым хозяйствующим субъектам, характерны следующие риски:

Используется метод субсидирования с процентной ставкой, равной разнице между рыночной процентной ставкой и нулевой ставкой, по которому предоставляются бюджетные ссуды. Такой метод субсидирования является неприемлемым, поскольку нарушает условия договоренностей с МВФ в рамках Программы по расширенному кредитному механизму, где одним из условий Программы является уменьшение субсидирования и воздержание от финансирования государственных предприятий по нерыночным условиям согласно Письму о намерениях Правительства (пункты 14 и 16 доклада МВФ с февраля 2016 года).

Практика предоставления бюджетных ссуд без составления и представления бизнес-плана реструктуризации, сокращения неприсущих расходов, уменьшения технических убытков, увеличения доходов и прибыли для обслуживания задолженности оказывает долгосрочное влияние и негативно отражается на оздоровлении экономического состояния государственных предприятий и соответственно на суммах доходов, поступающих в бюджет от деятельности государственных предприятий.

Неполный возврат хозяйствующими субъектами средств по основной сумме долга и процентам по краткосрочной задолженности на текущий год отмечен из-за негативных финансовых результатов и проблем с ликвидностью.

Ежегодно наблюдается наличие одного главного риска по расходной части, который заключается в том, что в процессе составления бюджета Правительством принимаются решения, не согласующиеся с требованиями бюджетного законодательства. Кроме того, при формировании проекта бюджета по расходной части не учитываются вопросы финансирования различных государственных программ развития, национальных стратегий, которые требуют увеличения, реструктуризации расходов или непредусмотренных в бюджете расходов.

Аудит также отмечает, что продолжается практика формирования бюджета путем составления бюджета на уровне прошлого года с незначительным увеличением с учетом роста индекса инфляции, при этом другие факторы не учитываются.

Анализ изъятия бюджетных средств у министерств и ведомств на антикризисные меры

Минфином во исполнение распоряжения Правительства КР от 02.08.2016 года № 350-р уменьшены сметные назначения министерств и ведомств на общую сумму 140,5 млн. сомов, как сэкономленные средства, которые были перенаправлены на создание источника «общегосударственные

расходы – антикризисные меры».

Во исполнение указанного распоряжения Минфину следовало подготовить соответствующий нормативный акт о порядке снятия и аккумулирования сэкономленных бюджетных средств и внести его на утверждение в Правительство, так как вопросы формирования, исполнения республиканского и местных бюджетов определяются законом, в частности Законом о республиканском бюджете¹⁶.

Кассовое исполнение бюджета Центральным казначейством

В январе-феврале 2016 года исполнение республиканского бюджета осуществлялось на основании ежемесячного финансового плана доходов, ресурсов и бюджетных расходов республиканского бюджета в соответствии с Положением о порядке формирования, утверждения финансового плана доходов, ресурсов и бюджетных расходов республиканского бюджета, утвержденным приказом Минфина от 27.02.2009 года № 45-п.

С марта 2016 года исполнение республиканского бюджета осуществлялось на основе месячного кассового плана, утверждаемого заместителем министра финансов – директором Центрального казначейства по согласованию с министром финансов в соответствии с Положением о порядке формирования и исполнения кассового плана республиканского бюджета, утвержденным приказом Минфина от 04.03.2016 года № 37-п.

В ходе аудита установлено, что кассовый план формировался и утверждался в начале каждого месяца, при этом в течение месяца готовились и утверждались дополнительные кассовые планы, включающие отдельные расходы по решениям Правительства, поручениям Министра финансов и обращениям министерств и ведомств.

На основании реестров о дополнительной потребности главными распорядителями бюджетных средств (ГРБС), согласованных с министром финансов, Центральным казначейством в конце месяца формировался и утверждался уточненный кассовый план.

В течение 2016 года, в начале месяца, утверждался основной месячный кассовый план, при этом в процессе его исполнения к основному плану дополнительно утверждалось еще 3-5 кассовых планов из-за изменения уточненного плана, влияющего на сумму кассового плана из расчета одной двенадцатой части годового уточненного плана, тем самым усложнялся процесс кассового планирования и соответственно это отражалось на исполнении кассового плана в целом.

Так, в 2016 году вместо 12 месячных кассовых планов было утверждено 12 основных кассовых планов и свыше 25 дополнительных кассовых планов. То есть, в целом, действующая в настоящее время модель кассового планирования расходов республиканского бюджета схожа с предыдущей моделью планирования расходов посредством формирования и утверждения

¹⁶ статья 13 Конституции КР

финансового плана в части наращивания в течение месяца плановой части по расходам за счет утверждения дополнительных кассовых планов.

По мнению аудита, с внедрением кассового планирования коррупционные риски по проведению расходов в интересах отдельных бюджетных учреждений были исключены лишь частично, с бумажной системы контроля перешли на электронную из-за отсутствия нормативного правового акта по регламентации процедур внутреннего контроля, предусматривающего нормативное закрепление последовательности выполнения процедур ответственными сотрудниками ГРБС, РБС, ПБС и Центрального казначейства (включая отделы казначейства в территориальных управлениях Минфина) по получению, подтверждению и подписанию электронной цифровой подписью сумм распределения месячного кассового плана.

Также установлено, что в период между датой утверждения основного кассового плана и датой утверждения уточненного кассового плана, Центральным казначейством доводились до ГРБС дополнительные суммы кассового плана по расходам, не предусмотренные в основном кассовом плане.

Так, на сентябрь утвержден основной кассовый план от 01.09.2016 года по ресурсам в сумме 9836,3 млн. сомов, расходам - 9672,6 млн. сомов. В конце месяца утвержден уточненный кассовый план на сентябрь по ресурсам в сумме 10296,9 млн. сомов, расходам – 11933,7 млн. сомов, т.е. при планируемом поступлении дополнительных ресурсов на 460,6 млн. сомов были предусмотрены к проведению дополнительные кассовые расходы на сумму 2261,1 млн. сомов, превышающую первоначально утвержденный кассовый план по расходам.

Следовательно, в течение 2016 года производилось регулярное увеличение плановой расходной части путем утверждения дополнительных кассовых планов, в отдельные месяцы производилось утверждение уточненных кассовых планов на основании реестров о дополнительной потребности в расходах ГРБС.

Учитывая, что процесс кассового планирования затрагивает интересы всех участников бюджетного процесса, следовало в Положении предусмотреть описание последовательности процедур, выполняемых ГРБС, при распределении общей суммы кассового плана по распорядителям и получателям бюджетных средств.

Следует отметить, что исполнение кассовых планов осуществлялось на 80-90%, что приводило к образованию неиспользованных остатков кассового плана у главных распорядителей и получателей бюджетных средств, переходящих на следующий месяц.

В связи с чем, аудит считает, что процесс кассового планирования и программное обеспечение требуют доработки до уровня нормального и стабильного функционирования и необходимо продолжить работу по

проведению соответствующего обучения работников финансово-экономических служб по работе с кассовым планом.

Следует отметить положительные моменты кассового планирования: была отменена процедура финансирования и открытия кредитов из республиканского бюджета и заменена на проведение кассовых расходов в пределах утвержденного месячного кассового плана, отменены бюджетные реестры на бумажных носителях, что привело к упрощению процедур по расходованию бюджетных средств, значительно сократились затраты финансовых средств и рабочего времени на подготовку, распечатку, подписание, предоставление и обработку бюджетных реестров, в целом уменьшился документооборот, связанный с исполнением республиканского бюджета на центральном и региональном уровнях.

Помимо этого, формирование кассового плана по расходам в разрезе главных распорядителей бюджетных средств одной общей суммой без указания расшифровки по статьям расходов, предоставляет возможность главным распорядителям бюджетных средств самостоятельно распределять объем кассового плана между получателями бюджетных средств с указанием направлений расходования бюджетных средств.

Рекомендуется внести необходимые изменения в соответствующие формы отчетности по исполнению сметы расходов по бюджетным средствам по республиканскому бюджету и инструкции об их составлении по исключению в формах отчетности граф и строк, где отражаются отчетные показатели по открытию кредитов из республиканского бюджета в отчетном периоде.

Анализ счетов Правительства Кыргызской Республики в Национальном банке Кыргызской Республики

Анализ депозитных счетов Правительства, открытых в Национальном банке, показал, что за последние 5 лет наблюдается тенденция увеличения их количества.

Так, в 2011 году в рамках перехода на Единый казначейский счет была проведена инвентаризация депозитных счетов Правительства в Национальном банке и количество счетов в Национальном банке было оптимизировано до 16 счетов. За период с 2012 по 2016 годы (включительно) количество счетов Правительства, открытых в Национальном банке, увеличилось и составило 51 депозитный счет, управление которыми осуществляет Центральное казначейство, из них 33 счета – в национальной валюте, 18 счетов – в иностранной валюте. Из указанных 51 счета – 16 счетов на 01.01.2017 года имеют нулевой баланс. Общая сумма остатков средств, числящихся на счетах по депозитам Правительства в пересчете на национальную валюту на 01.01.2017 года составляет 7890,9 млн. сомов.

При наличии значительной суммы денежных средств в виде остатков на счетах Правительства, Национальный банк не производит начисление процентов на счета Центрального казначейства ни в национальной валюте, ни

в иностранной валюте. Ранее начисление процентов на счета Центрального казначейства производилось на основании заключенного Соглашения между Национальным банком и Минфином от 23.12.2002 года № Д-3-2-5/1456. Начисление процентов было прекращено в июне 2013 года после полного погашения имеющихся обязательств Правительства перед Национальным банком и данное Соглашение было расторгнуто по инициативе Национального банка в одностороннем порядке. В результате этого, Минфином был утрачен источник доходов, стабильно приносящий доход в республиканский бюджет.

В течение 2015-2016 годов Минфином в целях решения данного вопроса проводилась работа по доработке проекта Бюджетного кодекса с включением в него норм, предусматривающих размещение временно свободных средств в Национальном банке и коммерческих банках. При этом следует отметить, что со стороны Минфина обращения в Национальный банк и Правительство с инициативой о получении процентных доходов на остатки средств по депозитным счетам Правительства в указанный период не направлялись.

При условии возобновления начисления процентов на остатки средств по счетам Правительства в Национальном банке за 2016 год в бюджет дополнительно (расчетно) поступило бы доходов в виде начисленных процентов в сумме 473,0 млн. сомов (из расчета 6% годовых).

В ходе настоящего аудита, в целях изыскания дополнительных источников пополнения республиканского бюджета, а также во исполнение пункта 1 предписания Счетной палаты от 29.05.2017 года № 03-8/89 по итогам аудита обслуживания Национальным банком счетов Правительства за 2016 год, Центральному казначейству было рекомендовано инициировать перед Национальным банком вопрос возобновления начисления процентов на остатки средств на счетах Центрального казначейства согласно норм Бюджетного кодекса, вступившего в силу с 1 января 2017 года. Центральным казначейством был подготовлен проект Соглашения между Национальным банком и Минфином о порядке начисления процентов на счета Центрального казначейства и в настоящее время Минфином начата работа по созданию рабочей группы для проработки вопросов о возможности получения доходов в бюджет от размещения свободных средств Правительства в финансово-кредитных учреждениях.

Размещение средств со счетов Минфина в срочные целевые депозиты в коммерческих банках

На основании Дополнения к Особым Соглашениям между Германским банком развития KfW и Минфином об учреждении механизма револьвирования возвратных средств по программам KfW в Кыргызской Республике от 29.03.2016 года, принято решение об использовании возвратных средств, поступивших на счета по программам KfW «Развитие финансовой системы в сельских регионах» и «Кредитная линия для жилищного строительства» для создания механизма револьвирования возвратных средств по кредитам KfW путем учреждения револьверного

фонда. Это означает, что Минфин создаст механизм, посредством которого возвратные средства по кредитам KfW будут размещены как срочные депозиты на револьверной основе в отобранных коммерческих банках. Отобранные коммерческие банки должны использовать эти средства исключительно для предоставления кредитов в национальной валюте для микро, малых и средних предприятий, кооперативов и индивидуальных предпринимателей в сельской местности для целей развития бизнеса.

Для реализации механизма револьверного фонда приказом Минфина от 26.05.2016 года № 73-п утверждено Положение о порядке проведения Минфином открытых аукционов на размещение целевых срочных банковских депозитов. На основании вышеуказанного Положения, 6 сентября 2016 года проведен первый открытый аукцион по отбору коммерческих банков для размещения в них целевых срочных банковских депозитов. По итогам проведенного открытого аукциона были отобраны три коммерческих банка: «Банк Компаньон», АКБ «Кыргызстан» и «БТА Банк», предложившие наилучшие условия по минимальной собственной марже и по софинансированию собственными средствами. В указанных банках были размещены возвратные средства по программам KfW на общую сумму 216,8 млн. сомов в виде целевых срочных банковских депозитов.

Согласно условиям заключенных договоров с указанными коммерческими банками, срок размещения целевого срочного банковского депозита составляет 36 месяцев, т.е. 3 (три) года с начислением процентов на сумму депозита по ставке 9 % годовых в последний рабочий день каждого месяца. Уплата процентов производится 30 июня и 31 декабря каждого календарного года. Средства со счетов Минфина в Национальном банке для их размещения в целевые срочные банковские депозиты были переведены на счета отобранных коммерческих банков 20.09.2016 года.

Коммерческими банками были полностью использованы полученные средства от Минфина и собственные средства банков для кредитования на предпринимательские цели частных предпринимателей, микро, малых и средних предприятий в сельской местности. В целом 1366 заемщиков получили кредиты по результатам первого открытого депозитного аукциона. Из 393 заемщиков получили кредиты из средств целевых банковских депозитов на общую сумму 218949,0 тыс. сомов с процентной ставкой 18,69-21 %, а 973 заемщика получили кредиты на общую сумму 176348,5 тыс. сомов с процентной ставкой 19,53-35,37% из средств софинансирования (собственных средств) коммерческих банков. То есть, коммерческими банками были установлены высокие процентные ставки (в 2-3 раза, превышающие размер процентной ставки, установленный для целевых срочных банковских депозитов Минфина) по предоставлению кредитов целевым заемщикам.

В целях оказания реальной поддержки сельхозпроизводителей и развития малого и среднего бизнеса в сельской местности Центральному казначейству рекомендуется при заключении договоров с коммерческими

банками, отобранными по итогам последующих открытых аукционов, утвердить предельный размер процентной ставки для кредитов, предоставляемых коммерческими банками из собственных средств.

На 31.12.2016 года сумма средств начисленных процентов по срочным целевым депозитам в суммарном выражении по трем коммерческим банкам составила 5437,8 тыс. сомов. Указанная сумма средств по начисленным процентам зачислена на соответствующие счета по возврату средств по кредитам KfW. При этом, согласно пункту 8.1. Дополнения к Особым Соглашениям между Германским банком развития KfW и Минфином 3% от суммы начисленных процентов или **1812,6 тыс. сомов** следовало перечислить в доход республиканского бюджета, что Минфином не исполнено, а 6 % перечислить на соответствующие счета по возврату средств по кредитам KfW.

С целью предупреждения и исключения возможных рисков невозврата коммерческими банками средств по целевым банковским депозитам, а также рисков невозврата заемщиками средств по кредитованию из-за высокой процентной ставки, установленной коммерческими банками, вовлеченными в механизм револьвирования возвратных средств по кредитам Германского банка развития KfW, рекомендуется в дальнейшем проведение открытых аукционов осуществлять на основе решений, принятых на уровне Правительства, а не Минфина.

В ходе анализа консолидированного бухгалтерского баланса по республиканскому бюджету по учету и отражению операций револьверного фонда за 2016 год установлено, что операции по переводу возвратных средств по программам KfW в коммерческие банки и их размещение в виде срочных целевых депозитов Минфина в коммерческих банках не были отражены в бухгалтерском балансе, что свидетельствует об отсутствии полноты учета операций по оттоку/притоку государственных денежных средств по счетам Правительства в Национальном банке и коммерческих банках в государственном бухгалтерском балансе. В связи с этим, рекомендуется отразить остатки денежных средств по счетам Правительства в Национальном банке и коммерческих банках в Приложении 5 «Валюта и депозиты» по соответствующим строкам бухгалтерского баланса по сектору государственного управления за 2017 год.

Анализ наличия и функционирования счетов, открытых вне системы казначейства

В консолидированном бухгалтерском балансе по республиканскому бюджету за 2016 год в Приложении 5 к Форме 1 «Валюта и депозиты» отражены остатки по счету 32122 «Счета в коммерческих банках» на 01.01.2016 года в сумме 742136,3 тыс. сомов, в том числе:

- по бюджетным средствам - 169021,8 тыс. сомов;
- по специальным средствам – 573114,5 тыс. сомов.

На 01.01.2017 года отражены остатки в сумме 631729,0 тыс. сомов, в том числе:

- по бюджетным средствам – 147990,8 тыс. сомов;
- по специальным средствам – 483738,2 тыс. сомов.

При анализе Приложения 5 к Форме 1 «Валюта и депозиты» установлено, что в данной отчетности отражены остатки средств по счетам, открытым в коммерческих банках 9 государственных органов и учреждений: Генеральной прокуратуры, Министерства здравоохранения, Министерства иностранных дел (загранучреждения), Министерства образования и науки, Министерства труда, миграции и молодежи, Министерства юстиции, ОРТК «БНтымак», Фонда обязательного медицинского страхования при ПКР, Фонда по управлению государственным имуществом при ПКР.

Согласно данным Центрального казначейства было предоставлено разрешений на открытие счетов в коммерческих банках 20 бюджетным учреждениям.

Из-за отсутствия сверок по счетам, открытым вне системы казначейства, и не отражения бюджетными учреждениями в бухгалтерском балансе остатков по этим счетам, в консолидированном бухгалтерском балансе по республиканскому бюджету за 2016 год по счету 32122 «Счета в коммерческих банках» не были отражены остатки средств на счетах 11 бюджетных учреждений на 01.01.2017 года в сумме 110083,3 тыс. сомов.

В целях подготовки полного и достоверного консолидированного бухгалтерского баланса по республиканскому бюджету Минфину необходимо систематизировать работу по счетам, открытым бюджетными учреждениями в коммерческих банках, и совместно с бюджетными учреждениями обеспечить их полное отражение в консолидированном бухгалтерском балансе по республиканскому бюджету за 2017 год.

Блокированный счет Государственной налоговой службы при ПКР для акцизных марок

В ОАО «Айыл Банк» открыт блокированный счет Государственной налоговой службы при ПКР (ГНС) для акцизных марок. В соответствии с п. 21 Положения о порядке выдачи и применения марок акцизного сбора в Кыргызской Республике, утвержденного постановлением Правительства КР от 30.12.2008 года № 735, акцизные марки являются бланками строгой отчетности.

Остатки средств на блокированном счете составили:

- на 01.01.2014 г. - 338,4 тыс. долл.США;
- на 01.01.2015 г. - 412,9 тыс. долл.США;
- на 01.01.2016 г. - 412,7 тыс. долл.США

и неиспользованный остаток на 01.01.2017 года составил 440,2 тыс. долл. США.

В 2016 году на блокированный счет в счет оплаты стоимости акцизных марок от налогоплательщиков поступило 1979,2 тыс. долл.США, при этом израсходовано 1951,7 тыс. долл.США, в том числе на изготовление акцизных марок потрачено 1949,6 тыс. долл.США и услуги банка – 2,1 тыс. долл.США.

Исходя из норм статьи 105 Бюджетного кодекса, ГНС не вправе с 2017 года иметь специальный счет. В течение 2015-2016 годов свободные остатки средств с заблокированного счета ГНС по решениям Правительства не использовались.

В связи с этим, по мнению аудита, Минфину следует инициировать внесение изменений в вышеуказанное Положение, предусматривающих проведение расчетов за акцизные марки через казначейские счета.

Анализ составления программных бюджетов

Анализ составления программных бюджетов государственными органами показал, что наметилась тенденция улучшения качества программных бюджетов, но до сих пор существует ряд проблем:

- недостаток организационной дисциплины, в результате этого недостаточно времени для анализа и доработки программных бюджетов, что отрицательно сказывается на качестве представляемых бюджетных заявок;

- формальный подход министерств и ведомств к программному бюджету;

- недостаточный потенциал специалистов по формированию бюджетов на программной основе;

- представление отдельными министерствами и ведомствами неполного пакета документов к программному бюджету.

В 2016 году, в целях внедрения исполнения по бюджетным программам, была начата работа по внедрению программной классификации в автоматизированную систему казначейства. Дальнейшее внедрение исполнения по бюджетным программам и получение отчетов об исполнении через автоматизированную систему казначейства будет производиться в последующие годы с учетом результатов, полученных по 4 пилотным министерствам. Из 75 министерств и ведомств, представивших бюджеты на программной основе, в 2016 году представили отчеты о достижении индикаторов результативности 41 министерство и ведомство.

При оценке индикаторов результативности по программным бюджетам со стороны министерств и ведомств допускаются ошибки и недочеты. В этой связи, Минфину следует продолжать работу по обучению и повышению потенциала сотрудников министерств и ведомств по вопросам формирования программных бюджетов и составления отчетов по ним с переходом обучения от теоретических основ к практическому обучению.

Аудитами, проведенными в отдельных министерствах и ведомствах отмечено, что их бюджеты сформированы традиционным затратным методом, при этом не соблюдаются нормативные правовые акты Правительства КР.

Так, в нарушение постановления Правительства КР от 01.07.2005 года №280 «О минимальных стандартах бюджетного финансирования здравоохранения Кыргызской Республики», Минфином совместно с Министерством здравоохранения не определялись нормативы финансирования, начиная с 2006 года.

При этом, сформированный бюджет Департамента госсанэпиднадзора на 2016 год по традиционному затратному методу превысил расчетный объем по подушевому принципу финансирования на 33650,3 тыс. сомов.

Также, применение необоснованных эколого-эпидемиологического и структурного коэффициентов привели к увеличению бюджетов учреждений Департамента госсанэпиднадзора еще на 73007,0 тыс. сомов.

Следует при этом отметить, что Министерством здравоохранения отдельным районным и городским ЦПЗ и ГСЭН были увеличены сформированные по методике бюджеты за счет сокращения бюджетов других центров в связи с тем, что объемы, рассчитанные по душевому нормативу, не покрывают минимальные потребности центров.

Указанное свидетельствует о том, что методика расчета бюджета по подушевому принципу финансирования подлежит доработке.

Аналогично, несмотря на повышение заработной платы работников учреждений образования, технического и младшего обслуживающего персонала социальной сферы в соответствии с постановлениями Правительства от 09.07.2015 года №473 и от 10.07.2015 года №480, Министерством образования и науки КР новая шкала стандартов бюджетного финансирования общеобразовательных организаций на 2016 год не была утверждена.

Не разработаны нормативные правовые акты, определяющие штатные нормативы специализированных организаций здравоохранения.

В целом по организациям здравоохранения (с учетом ДПЗ и ГСЭН), финансируемых Министерством здравоохранения, при утвержденной штатной численности 9566,7 ед., вакантными в 2016 году были 1121,5 ед. или 11,7 % от штатной численности.

По учреждениям, финансируемым ФОМС при Правительстве, вакантно 3583 ед. или 5,4% от общей штатной численности.

Одной из причин неукomплектования вакантных должностей является стремление учреждений увеличить размер дополнительной заработной платы за счет фонда оплаты труда вакантных должностей. «Раздутые» и неоптимизированные штаты оказывают непосредственное влияние на размеры заработной платы, чем больше вакантных должностей, тем больше дополнительная заработная плата, исчисляемая посредством коэффициента трудового участия (КТУ).

В результате создаются непаритетные условия в размерах заработной платы между работниками организаций здравоохранения. Уровень заработной платы возрастает за счет дополнительной заработной платы.

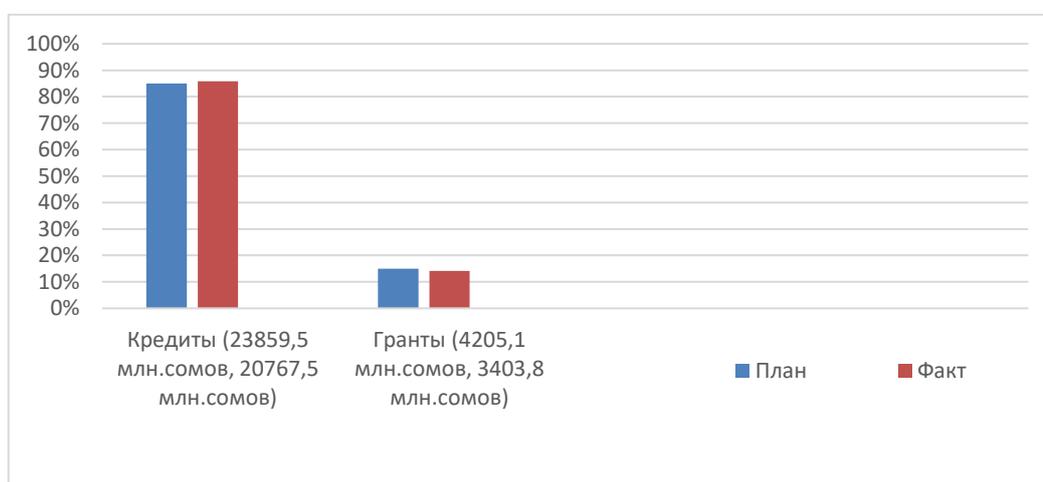
Следует отметить, что в составе Департамента кинематографии при МКиТ КР функционируют 34 областных и районных кинодирекции со штатной численностью в каждой дирекции от 4 до 6 ед. (директор – 34 ед., бухгалтер – 34 ед., киномеханик – 34 ед., техник – 25 ед., главный специалист по работе с населением – 7 ед., ведущий специалист по репертуару – 3 ед., охранник – 8 ед.) с годовым фондом оплаты труда в сумме 12,4 млн. сомов.

Реализация Программы государственных инвестиций

Бюджет Программы государственных инвестиций (далее – ПГИ) первоначально утвержден в объеме 44591,6 млн. сомов, из них средства внешних доноров – 43540,0 млн. сомов, софинансирование - 1051,6 млн. сомов. Уточненная сумма составила 28666,2 млн. сомов¹⁷, 28064,6 млн. сомов и 601,6 млн. сомов, соответственно, или сокращена на 15925,4 млн. сомов или 35,7%. Фактическое исполнение составило 24675,4 млн. сомов, из них средства внешних доноров - 24171,3 млн. сомов, софинансирование - 504,1 млн. сомов.

Необходимо отметить, что из-за низкого уровня планирования, ПГИ в СПБ прогнозируется со значительно завышенными параметрами, которые затем уточняются законом с уменьшением на 14,3 млрд. сомов или 33%.

Из средств внешних доноров кредиты составили 20767,5 млн. сомов, грантовые - 3403,8 млн. сомов.



Приведенные данные свидетельствуют, что из внешних источников более 80% являются кредитами.

Вследствие отсутствия точных расчетов по определению Бюджета развития, а также конкретных направлений, в расходы по ПГИ вносились неоднократные изменения, а фактическое исполнение ПГИ составило всего 85% к уточненному бюджету.

Значительное отклонение первоначально утвержденного прогноза от уточненного, а также от фактического исполнения возникло по причине не проведения аналитических мероприятий при прогнозировании государственных инвестиций.

В результате неосвоения средств Бюджета развития по отдельным министерствам имело место их сокращение.

¹⁷ Закон Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2016 и прогнозе на 2017-2018 годы» от 22.12.2016 г. № 214

Так, в значительных размерах сокращены бюджеты развития на суммы более 50%, а также имели место исключение отдельных проектов полностью:
(млн. сомов)

Наименование министерства, ведомства	Первонач. бюджет	Уточн. бюджет	Сумма изменений
Минтранс КР	18716,5	10790,0	-7926,5
Минфин КР	480,9	325,2	-155,6
Министерство сельского хозяйства и мелиорации КР	4028,1	1169,8	-2858,4
Государственное агентство архитектуры, строительства и ЖКХ при ПКР	3954,9	1742,5	-2 212,7
Министерство образования и науки КР	1296,8	597,6	-699,2

На конец 2016 года не были ратифицированы следующие соглашения:

Доноры	Наименование проекта	Сумма кредита, тыс. долл. США	Дата подписания
ЕБРР	Улучшение системы управления твердыми отходами в городе Ош	2 200,0	21.04.16
ЕИБ	Кредитное соглашение между КР и ЕИБ по проект. питьев водоснабж, канал. и ТБ	22 000,0	27.05.16
ЕБРР	Реабилитация системы водоснабжения и канализации в городе Ош (фаза II)	2 750,0	10.06.16
ЕБРР	Реабилитация системы водоснабжения и канализации в городе Кара-Суу	1 100,0	13.06.16
ЕБРР	Реабилитация системы водоснабжения и канализации в городе Чолпон-Ата	1 100,0	13.06.16

Не обеспечено проведение закупок товаров, работ и услуг в соответствии с планом закупок по большинству проектов.

Согласно подписанным Правительством с внешними донорами соглашениям о финансировании проектов, датой начала льготного периода определена дата подписания соглашений. Задержки ратификации соглашений приводят к сокращению льготного периода, что снижает экономическую эффективность проекта.

Например, по проекту «Реабилитация системы водоснабжения и канализации в городе Ош (фаза II)» ожидалось, что после установления в апреле - мае 2016 года водомеров МП «Ошгорводоканал» сможет внедрить улучшенный подход в формировании тарифов, что позволит ему выйти на прибыльный уровень к 2017 году.

На 01.06.2017 года из 109,5 млн. сомов, предусмотренных на 2017 год по данному проекту, не освоено ни одного сома, то есть существует риск срыва реализации данного проекта в 2017 году.

Ниже приведен сравнительный анализ фактического исполнения Бюджета развития в сравнении с первоначально утвержденным и уточненным бюджетом в разрезе министерств и ведомств, который характеризует действительное состояние исполнения запланированных мероприятий по Бюджету развития 2016 года:

(млн. сомов)

Наименование проекта	2016 первоначальный бюджет		2016 уточненный		факт выполнения		% выполнения к первоначальн		% выполнения к уточненному	
	Внутр.	Внеш.	Внутр. р.	Внеш.	Внутр	Внеш.	Вну тр.	Внеш.	Внутр р.	Внеш
Минфин КР	100,0	380,9	47,2	278,0	47,2	262,0	47,2	68,8	100,	94,2
МЭ КР	19,0	140,1	13,3	119,0	13,3	117,8	70,0	84,1	100	99,0
ГК ПЭ и НП КР	4,0	14 118,4	2,7	13 260,9	2,7	10 411,7	67,5	73,7	100,	78,5
МО КР	45,0	1 251,8	24,7	572,9	24,7	555,7	54,9	44,4	100	97,0
Минздрав КР	-	707,9	-	77,80	-	77,2	-	10,90	0,0	99,2
Минсельхоз КР	19,9	4 008,2	13,3	1 156,5	7,6	1 034,8	38,2	25,8	57,3	89,5
Минтранс КР	823,1	17 893,5	476,9	10 313,1	400,2	10 221,8	48,6	57,1	83,9	99,1
МЧС КР	-	227,9		127,9		127,1		55,8	-	99,4
ГА МС и МО при ПКР	32,6	767,2	15,2	421,1	-	317,60	-	41,4	-	75,4
ГАООС и ЛС при ПКР		97,2		3,2		-		-	-	-
ГААСХ и ЖКХ при ПКР	8,0	3 946,9	8,3	1 734,2	8,3	1 045,6	103,7	26,5	100,	60,3
И Т О Г О, из них	1051,6	43 540,0	601,6	28 046,8	504,1	24 171,3	47,9	55,5	83,8	86,2
Кредиты		34 504,4		23 859,5		20 767,5		60,2	-	87,0
Гранты		9 035,6		4 205,1		3 403,8		37,7	-	80,9

Таким образом, к концу 2016 года плановые показатели по освоению средств бюджета **полностью снижены**.

В Минфине отсутствует сводная информация о суммах, оплаченных проектами прямыми платежами со счетов доноров на счета поставщиков товаров, работ и услуг.

Таким образом, имеется риск искажения отчетных данных об исполнении Бюджета развития.

Анализ и аудит подписанных кредитных и грантовых соглашений (инвестиционная помощь) в 2016 году

В 2016 году Правительством было подписано 22 финансовых соглашения по привлечению внешних инвестиционных проектов на общую сумму 534,5 млн. долл. США, в том числе:

- кредитов на 295,3 млн. долл. США;
- грантовых средств на 239,2 млн. долл. США.

К концу 2016 года из них ратифицированы с установленном порядке 12 соглашений (54,5%).

В первоначально утвержденном Бюджете развития на 2016 год в ПГИ были включены 8 проектов, по которым были подписаны соглашения о

финансировании на общую сумму 2525,8 млн. сомов, из которых в связи с не ратификацией в конце 2016 года исключены 6 проектов на 2487,7 млн. сомов.

Руководством по УПГИ¹⁸ установлены методы по отбору инвестиционных проектов, оценки инвестиционных проектов, а также оценки условий привлечения займа. В материалах оценки отдельных проектов отсутствуют необходимые расчеты по определению экономической эффективности и результаты не представлены четко, прозрачно и всесторонне.

Аудит освоения Бюджета развития и отчетов об исполнении программы государственных инвестиций, составленных Минфином

Аудитом отмечено несоответствие отчетов о фактическом исполнении Бюджета развития и показателей процентного выполнения относительно уточненному плану. Сравнительный анализ отчетных данных Отделов реализации проектов министерств и ведомств (ОРП) и формы 1-5 Минфина показал, что Минфином отражаются как освоенные и израсходованные по назначению в рамках реализации Бюджета развития суммы, снятые реализующими агентствами со счетов доноров. Однако, согласно отчетам ОРП, не все средства, снятые со счетов доноров расходуются, и к концу 2016 года на специальных счетах проектов, открытых в коммерческих банках, числятся остатки денежных средств.

Так, на начало 2016 года на расчетных счетах проектов имелись остатки неиспользованных средств на 679,3 млн. сомов, в том числе в разрезе валют:

- счет софинансирования в сомах - 4 010,7 тыс. сомов;
- специальный счет в долларах США - 8 326,1 тыс. долл. США;
- специальный счет в евро – 523,2 тыс. евро;
- специальный счет в сомах – 9,1 тыс. сомов.

К концу 2016 года остатки средств на счетах проектов составили 1008,3 млн. сомов, из которых 966,3 млн. сомов остатки средств на специальных счетах проектов, в том числе остатки неосвоенных средств внешних доноров в коммерческих банках составили 963,5 млн. сомов, которые не учтены как переходящие остатки на следующий год.

Также не освоены средства Правительства КР в части софинансирования на 2,7 млн. сомов. На транзитных, тендерных и прочих счетах ОРП числятся 42,1 млн. сомов.

Данный факт свидетельствует о недостаточной работе со стороны Минфина по контролю над своевременным использованием реализующими агентствами средств, снятых со счетов доноров на выполнение мероприятий по соответствующим компонентам.

Согласно отчетным данным ОРП, из снятых средств со счетов доноров 24 171,3 млн. сомов, фактически израсходовано на оплату услуг, работ и на приобретение товаров всего 23 910,4 млн. сомов, что на **695,7 млн. сомов** меньше отчетных данных Минфина.

¹⁸ «Руководство по управлению государственными инвестициями», утверждено приказом Министерства финансов Кыргызской Республики от 30.08.2013 г. № 153-П

Аудитом отмечается, что при составлении бюджетов государственных инвестиций, составлении контрактов с подрядчиками проектов, а также при подписании контрактов с поставщиками товаров, работ и услуг исполнительными агентствами устанавливаются разные курсы валют.

Необходимо отметить, что ранее Счетной палатой отмечалось о неточностях в отчетных данных об освоении средств Бюджета развития реализующих агентств и Минфина. Однако со стороны Минфина не приняты меры по устранению неточностей.

Не освоение средств Бюджета развития приводит к ежегодному увеличению остатков средств на специальных счетах проектов, которые к концу 2016 года составили свыше 1,0 млрд. сомов.

На 01.06.2017 года на процентных счетах кредитных и грантовых средств проектов остаток составлял 34880,4 тыс. сомов и на счете штрафных санкций числились пени и прочие штрафные санкции к недобросовестным поставщикам товаров, работ и услуг в сумме 3508,4 тыс. сомов, из которых доходами республиканского бюджета являются 25748,5 тыс. сомов. *В ходе аудита из процентных счетов проектов внесено в доход республиканского бюджета 22240,1 тыс. сомов и со счетов для штрафных санкций - 3508,4 тыс. сомов, всего 25748,5 тыс. сомов.*

Следует отметить, что в текущем 2017 году наблюдается рост остатков средств на счетах ОРП до 1113,8 млн. сомов с ростом на 14,5% относительно начала года, а также низкий уровень освоения средств Бюджета развития.

Так, за 5 месяцев 2017 года общий размер снятых средств со счетов доноров составляет всего 29,8 % от планируемой суммы (11637,1 млн. сомов при годовом плане 39 042,1 млн. сомов).

Аудит отбора коммерческих банков для инвестиционных проектов

Согласно обзору Всемирного банка, помимо 7 банков, соответствующих общим критериям приемлемости, в 2016 году специальные счета проектов открыты также в ОАО «Оптимум Банк» и в ОАО «Евразийский Сберегательный Банк».

Следует отметить, что Минфином не исполнено предписание Счетной палаты о согласовании процедуры отбора коммерческих банков с Национальным банком в целях обеспечения сохранности проектных средств.

Анализ технической помощи и проектов государственно-частного партнерства (программная помощь)

В Законе КР «О республиканском бюджете на 2016 год и прогнозе на 2017-2018 годы» на поддержку бюджета за счет средств международных финансовых институтов и стран-доноров предусмотрены средства в сумме 5 240,9 млн. сомов, в том числе кредиты - 2 647,0 млн. сомов, гранты - 2 593,9 млн. сомов.

Фактические поступления в 2016 году в республиканский бюджет составили 152,1 млн. долл. США (10718,6 млн. сомов), из них грантовая

помощь - 90,4 млн. долл. США (6479,0 млн. сомов), кредитная помощь - 61,7 млн. долл. США (4239,5 млн. сомов), или в 2016 году программной помощи привлечено больше, чем утверждено бюджетом, на 71,3 млн. долл. США или 5477,6 млн. сомов.

При внесении изменений в Закон КР «О республиканском бюджете на 2016 год и прогнозе на 2017-2018 годы» сумма утверждена в размере 10718,6 млн. сомов или с увеличением на 5477,6 млн. сомов (95,7 %).

В уточненный бюджет включены новые кредиты и гранты:

- грант и кредит АБР в сумме 1749,9 тыс. сомов;
- грант РФ в сумме 2232,1 млн. сомов;
- грант и кредит ЕС 1521,5 млн. сомов

При этом, планируемое поступление средств по гранту ЕС «Контракт на реформу сектора: социальная защита в КР» в сумме 570,2 млн. сомов было уменьшено до 354,4 млн. сомов по причине невыполнения условий со стороны исполнительного агентства - Министерства труда и социального развития. Невыполнение условий Программы бюджетной поддержки ЕС со стороны Министерства труда и социального развития и отсутствие должной координации со стороны Минфина привели к потерям доходной части республиканского бюджета в 2016 году в виде поступления официальных трансфертов в сумме **215,8 млн. сомов** от запланированного объема, а с учетом курса евро на дату поступления гранта ЕС потери бюджета составили 288,8 млн. сомов.

Анализ производимых Минфином выплат по членским и долевым взносам в международные организации и интеграционные объединения в рамках СНГ

Законом КР «О республиканском бюджете на 2016 год и прогнозе на 2017-2018 годы» по коду 2621 «Членские взносы в международные организации» Минфином были предусмотрены средства в сумме 450,0 млн. сомов.

Законом КР «О внесении изменений и дополнений в Закон КР «О республиканском бюджете на 2016 год и прогнозе на 2017-2018 годы» от 22.12.2016 года № 214, дополнительно были предусмотрены средства в сумме 34,0 млн. сомов. Исполнение расходов по выплатам членских взносов в международные организации составило 99,7%.

Состояние государственного долга Кыргызской Республики

Удельный вес выплат по государственному долгу Правительства в общем объеме расходов за отчетный год составил 13,9 % и 3,4 % к ВВП. За 2015 год удельный вес данных расходов в общем объеме расходов составлял 10,4% и 2,4 % к объему ВВП.

Государственный долг Кыргызской Республики характеризуется следующими данными:

(млн. сомов/ млн. долларов США¹⁹)

	Всего	Внутренний долг	Внешний долг
на 31.12.2015 г.	288803,9/3805,1	15483,7/204,0	273320,2/3601,1
на 31.12.2016 г.	281450,9/4065,4	22340,4/322,7	259110,5/3742,7
Отклонение	-7353,0/+260,3	+6856,7/+118,7	-14209,7/+141,6

Приведенные данные показывают, что в основном на изменение величины государственного долга Кыргызской Республики оказывает влияние объем внешнего долга, так как его удельный вес составил 92,1%.

Абсолютно допустимая величина государственного долга не должна превышать величину валового внутреннего продукта (ВВП), а величина внешнего долга не должна превышать 60% от ВВП²⁰.

В 2016 году ВВП составил 458,0 млрд. сомов и увеличился по сравнению с аналогичным периодом прошлого года на 27,5 млрд. сомов (в 2015 году – 430,5 млрд. сомов). При этом его объем составил 61,4% к ВВП Кыргызской Республики, что на 5,7% меньше 2015 года (в 2015 году - 67,1%). В свою очередь, соотношение государственного внешнего долга к ВВП на конец 2016 года составило 56,6%.

Объем внутреннего долга к ВВП в сравнении с 2015 годом увеличился с 3,6% (2015 год) до 4,9% (2016 год), а внешнего долга - наоборот снизился с 63,5% (2015 год) до 56,6% (2016 год).

Увеличение **государственного внутреннего долга** в 2016 году на 6856,7 млн. сомов произошло в результате выпуска государственных казначейских векселей (ГКВ) на 954,7 млн. сомов или 18,0 млн. долл.США, погашения казначейских обязательств - 272,8 млн. сомов или 3,1 млн. долл. США, выпуска государственных казначейских облигаций (ГКО) со сроком обращения 2-5 лет на 6175,0 млн. сомов или 102,9 млн. долл.США и погашения задолженности Элбанка перед вкладчиками (переводной вексель) на 0,2 млн. сомов.

Увеличение **государственного внешнего долга** в долларовом выражении связано с превышением суммы внешних освоений над суммой погашений внешних долговых обязательств Кыргызской Республики (платежи по основной сумме). Несмотря на то, что внешний долг Кыргызской Республики увеличился в долларовом эквиваленте, произошло его снижение по соотношению к ВВП, которое связано с укреплением национальной валюты и увеличением величины валового внутреннего продукта.

В целом состояние государственного долга Кыргызской Республики можно назвать устойчивым, т.к. более 92,1% портфеля составляют внешние займы. По оценке МВФ, уровень долга Кыргызской Республики соответствует умеренному риску критической долговой ситуации.

Необходимо отметить, что в Минфине отсутствует единая интегрированная база данных, обеспечивающая учет по всем видам долговых

¹⁹ для расчетов использовались официальные курсы доллара Национального банка КР: на 31.12.2016 года - 69,23 сомов, на 31.12.2015 года - 75,9 сомов

²⁰ Ст. 5 Закона КР «О государственном и негосударственном долге Кыргызской Республики»

обязательств и не составляются аналитические отчеты о показателях устойчивости государственного долга.

Минфину следует проводить ежегодный анализ устойчивости государственного долга Кыргызской Республики с составлением аналитических отчетов, с раскрытием информации о текущей ситуации и номинальной величине государственного долга, а также о показателях его устойчивости на среднесрочные и долгосрочные периоды.

Аудит расходов на обслуживание государственного долга

В соответствии с Законом о республиканском бюджете на 2016 год планировалось направить на расходы по обслуживанию государственного долга Кыргызской Республики (процентные платежи и погашения) средства на 21869,7 млн. сомов, уточненные расходы составили 21230,7 млн. сомов, фактические расходы произведены на 20698,8 млн. сомов.

(млн. сомов)					
Расходы	Утвержденный бюджет	Уточненный бюджет	Фактическое исполнение	Отклонение уточ. бюджета от утвержд. бюджета	Отклонение факт.расходов от утвержд. бюджета
Проценты	5598,6	5229,7	5125,5	-368,9	-473,1
Внешний долг	3699,6	3438,8	3357,0	-260,8	-342,6
Внутренний долг	1899	1790,9	1768,5	-108,1	-130,5
Основная сумма	16271,1	16001,0	15573,3	-270,1	-697,8
Внешний долг	6109,4	6177,0	5823,1	67,6	-286,3
Внутренний долг	10161,7	9824,0	9750,2	-337,7	-411,5
Итого	21869,7	21230,7	20698,8	-639,0	-1170,9

Как видно из данной таблицы, запланированные расходы на обслуживание государственного долга при уточнении были уменьшены на 639,0 млн. сомов, фактические расходы в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом на 2016 год уменьшились в целом на 1170,9 млн. сомов или уровень соответствия фактических объемов к утвержденному бюджету составил 94,6%.

Из общей суммы расходов платежи по погашению основной суммы составили 75,2 %, по начисленным процентам - 24,8 %. Причинами уменьшения расходов по обслуживанию внутреннего долга от утвержденных и уточненных параметров бюджета послужили следующие факторы: структура и календарь эмиссии ГЦБ с учетом сложившегося спроса и текущего уровня доходности корректировались в течение года; по отдельным долгосрочным ценным бумагам (КО серии «Кайрат», ГКО «Залкар Банк») ставки являлись плавающими и были привязаны к ставкам ГКВ, которые в отчетном году уменьшились; вносились изменения в структуру календаря эмиссии ГЦБ посредством замещения выпусков ГКО выпусками ГКВ; в течение года уменьшалась ставка доходности по ГКВ.

На уменьшение расходов по обслуживанию внешнего долга повлияли фактические освоения кредитных средств за 10 месяцев 2016 года и скорректированные прогнозные поступления внешних заимствований до

конца 2016 года, а также разница между фактически начисленными обязательствами и прогнозными суммами обслуживания действующих кредитов, которые были утверждены республиканским бюджетом. Продолжающееся укрепление курса сома в течение 2016 года по отношению к иностранным валютам также повлияло на уменьшение расходов по обслуживанию внешнего долга в сомовом эквиваленте.

Сравнительный анализ государственного долга Кыргызской Республики показал, что в структуре внешнего государственного долга 59,1% занимают двусторонние льготные кредиты.

Крупнейшим кредитором Кыргызской Республики остается Экспортно-импортный банк Китая.

Основную часть в расходах по обслуживанию внешнего долга в 2016 году в сумме 9180,1 млн. сомов составили выплаты в счет погашения основной суммы долга перед Экспортно-импортным банком Китая - 3498,9 млн. сомов или 38,1% от общего объема расходов на обслуживание внешнего долга (основная сумма - 1548,7 млн. сомов и проценты - 1950,2 млн. сомов), перед Азиатским банком развития (АБР) - 1879,7 млн. сомов или 20,5 % (основная сумма - 1454,7 млн. сомов, проценты - 425,0 млн. сомов), перед Международной ассоциацией развития (МАР) - 1778,4 млн. сомов или 19,4 % (основная сумма – 1432,8 млн. сомов, проценты – 345,6 млн. сомов) и т.д.

В 2016 году в ресурсную часть республиканского бюджета планировалось привлечь средства за счет выпуска и размещения ГЦБ на общую сумму 10 000,0 млн. сомов²¹, в том числе за счет: ГКВ - 4 000,0 млн. сомов, ГКО - 6 000,0 млн. сомов.

Источник	Утвержденный бюджет	Уточненный бюджет	Фактическое исполнение (номинал)
Выпуск ГКВ	4 000,00	5 300,0	5 282,0 (5 719,7)
Выпуск ГКО	6 000,00	6 500,0	7 357,9 (7 994,7)
Выпуск прочих ГКО		3 353,8	3 353,8 (3 314,2)
Итого	10 000,0	15 153,8	15 993,7 (17 028,6)

По приведенным данным видно, что уточненные поступления на 2016 год от выпуска и размещения ГЦБ увеличились в сравнении с запланированными на 5 153,8 млн. сомов (15 153,8 - 10000,0), из них: по ГКВ - 1300,0 млн. сомов, ГКО - 500,0 млн. сомов, ГКО, номинированные в иностранной валюте - 3 353,8 млн. сомов. Поправки в Закон о бюджете по увеличению выпуска и размещения ГЦБ на 5 153,8 млн. сомов были внесены в конце 2016 года.

Согласно Положению²², объем каждого выпуска ГЦБ определяется Минфином, исходя из предельного объема, установленного Законом о республиканском бюджете на соответствующий год. Увеличение выпуска и размещения ГЦБ в 2016 году от утвержденного прогноза почти на 50%

²¹ Закон КР «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2016 год и прогнозе на 2017-2018 годы»

²² Положение «О выпуске, размещении, обращении и погашении государственных ценных бумаг Кыргызской Республики», утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 02.10.2008 г. № 556

произведено в связи с необходимостью получения дополнительных ресурсов от выпуска ГЦБ.

Поступления в республиканский бюджет по средствам от реализации ГЦБ в 2016 году составили 15 993,7 млн. сомов, в том числе по: ГКВ - 5 282,0 млн. сомов, ГКО - 7 357,9 млн. сомов и прочим ГКО - 3 353,8 млн. сомов. Разница между уточненными данными и фактическим поступлением средств от выпуска и размещения ГЦБ составила **839,9 млн. сомов** (15993,7-15153,8), по которым Минфином не были внесены соответствующие поправки в Закон КР «О республиканском бюджете на 2016 год и прогнозе на 2017-2018 годы» в связи с поступлением средств в конце декабря 2016 года.

Все вышеперечисленные примеры свидетельствуют о необходимости улучшения качества планирования и внесения изменений в утвержденные параметры бюджета с учетом возможных поступлений по государственным займам в конце бюджетного года.

Анализ результатов выпуска и размещения государственных ценных бумаг

Объем каждого выпуска ГЦБ определяется Минфином, исходя из предельного объема, установленного на соответствующий год Законом Кыргызской Республики «О республиканском бюджете».

В 2016 году были выпущены ГКО, номинированные в иностранной валюте на 49,4 млн. долл. США или 3 353,8 млн. сомов, в отношении которых установлено следующее.

Распоряжением Правительства КР от 11.03.2016 года № 95-р в целях обеспечения финансовыми ресурсами ОАО «Государственная ипотечная компания» (далее - ОАО «ГИК») в рамках реализации Программы Правительства «Доступное жилье 2015-2020» Минфину поручено:

- обеспечить поступление финансовых средств в размере 3,7 млрд. сомов путем выпуска и размещения в течение 2016 года ГЦБ в иностранной валюте;
- установить следующие параметры выпуска и размещения ГЦБ в форме государственных казначейских облигаций (ГКО) в долларах США, с номинальной стоимостью 1 облигации в 1,0 тыс. долларов США со сроком обращения 5 лет и купонной ставкой 2% годовых. Периодичность выплаты купона установлена как полугодовая с погашением основной суммы единовременным платежом в конце срока обращения. При осуществлении учета государственного долга Кыргызской Республики отнести государственные заимствования, осуществляемые в соответствии с настоящим порядком, в состав государственного внутреннего долга Кыргызской Республики.

Аудит считает, что практика выпуска и размещения государственных казначейских облигаций в иностранной валюте при возможных колебаниях валютного курса, в долгосрочной перспективе может привести к риску

образования дополнительной нагрузки на республиканский бюджет из-за ослабления курса национальной валюты, но в случае укрепления курса национальной валюты возможно получение средств в виде положительной курсовой разницы.

Трансферты для местных бюджетов

В систему трансфертов из республиканского бюджета включаются: выравнивающие гранты; стимулирующие гранты; средства, передаваемые по взаимным расчетам из одного бюджета в другой бюджет и бюджетные ссуды.

Фактический объем трансфертов, переданных из республиканского бюджета местным бюджетам составил 2 767,5 млн. сомов или 15,7% в общем объеме расходов местных бюджетов, в том числе:

- выравнивающие гранты – 1 586,4 млн. сомов;
- средства, передаваемые из республиканского бюджета местным бюджетам – 1 181,1 млн. сомов, из них:
 - ✓ на выпадение доходов – 648,4 млн. сомов;
 - ✓ на ремонт и приобретение оборудования, здания, инвентаря и прочие - 207,7 млн. сомов;
 - ✓ на 50% компенсацию высокогорным районам – 137,1 млн. сомов;
 - ✓ на теплоэнергию – 135,6 млн. сомов;
 - ✓ на заработную плату – 36,5 млн. сомов;
 - ✓ на текущий ремонт школ – 12,2 млн. сомов;
 - ✓ на приобретение угля – 2,8 млн. сомов;
 - ✓ на электроэнергию - 0,8 млн. сомов.

Кассовое исполнение местных бюджетов составило 17 773,0 млн. сомов при уточненном плане 19 515,3 млн. сомов или 91,1%.

Выравнивающие гранты

Одной из основных причин недостаточности средств местных бюджетов является существующий иждивенческий настрой органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения.

При формировании местных бюджетов продолжается практика, когда органы местного самоуправления (ОМСУ) не предусматривают в достаточном объеме средства на расходы по защищенным статьям, оплате коммунальных услуг, заготовке угля, которые являются прямыми обязательствами местных бюджетов. При этом, в бюджетах органов местного самоуправления предусматриваются прочие расходы, в то время, как согласно Закону о республиканском бюджете приоритетом при формировании и исполнении местных бюджетов определены расходы по защищенным статьям, коммунальным услугам и приобретению угля.

В течение года Минфин оказывает финансовую поддержку ОМСУ на покрытие расходов по коммунальным услугам, приобретению угля и прочие расходы путем предоставления средств, передаваемых из республиканского бюджета в местные бюджеты.

В результате изменений налогового законодательства в 2016 году по доходам отмечено выпадение поступлений по налогу с продаж. В целях его компенсации принято распоряжение Правительства КР от 24.06.2016 года № 293-р, согласно которому на компенсацию сумм выпадений налога с продаж бюджетам ОМСУ в 2016 году предусмотрены выплаты из республиканского бюджета в сумме 1500,0 млн. сомов.

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 Министерства образования и науки» произошли изменения в части финансирования, за исключением г.Бишкек, с сохранением части расходов за местными бюджетами, а именно расходов на содержание объектов образования и коммунальные услуги.

Расходы по разделу «Образование» в местных бюджетах (фонд оплаты труда, питание, учебные расходы, командировочные и др.) составляют порядка 6,9 млрд. сомов, из них 3,5 млрд. сомов по г. Бишкек.

Средства, передаваемые по взаимным расчетам из республиканского бюджета

На погашение кредиторской задолженности по тепловой энергии местного бюджета г. Нарын на основании писем Жогорку Кенеша КР № 6-6647и/16 от 26.10.2016 года и Аппарата Правительства от 26.10.2016 года №13-1745-в профинансировано из республиканского бюджета 17,0 млн. сомов. За 2016 год расходы по тепловой энергии составили 18,6 млн. сомов. При этом, до сих пор из местного бюджета финансирование не произведено.

На компенсацию в размере 50% при оплате за пользование электрической энергией на бытовые нужды согласно постановлению Правительства КР №206 от 02.04.2010 года «О дополнительных мерах государственной поддержки лиц, проживающих в тяжелых, неблагоприятных природно-климатических условиях высокогорья и отдаленных труднодоступных зонах» выделено в сумме 137,1 млн. сомов.

На компенсацию выпадений по налогу с продаж в соответствии с распоряжением Правительства КР № 293-р от 24.06.2016 года выделено из республиканского бюджета 689,7 млн. сомов. Фактически профинансировано 648,4 млн. сомов.

Выплаты ОМСУ компенсаций от выпадений налога с продаж за IV квартал 2016 года на 224,7 тыс. сомов произведены в I квартале 2017 года.

В результате несвоевременного финансирования бюджетов МСУ Тюпского и Иссык-Кульского районов не поступила компенсация соответственно на 759,6 тыс. сомов и 114,7 тыс. сомов, которые возмещены в I квартале 2017 года.

В соответствии с Законами КР «О порядке делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий», «О местном самоуправлении», статьями 10 и 17 конституционного Закона КР «О

Правительстве» и согласно постановлению Правительства КР от 19.12.2014 года №715, на финансирование делегированных отдельных государственных полномочий Национального статического комитета КР выделено из республиканского бюджета 22,7 млн. сомов. Фактически профинансировано на 22,6 млн. сомов.

В целях проведения выборов местных кенешей и референдума 11.12.2016 года, Минфину было поручено на оплату труда операторов, привлекаемых для обеспечения технических услуг на избирательных участках и идентификации граждан при проведении выборов депутатов местных кенешей и референдума выделить местным государственным администрациям и мэриям городов денежные средства согласно распоряжениям Правительства в размерах: 64,4 млн. сомов, выделено - 60,1 млн. сомов; 8,9 млн. сомов, выделено - 8,9 млн. сомов.

Для погашения задолженности мэрии г. Майлуу-Суу перед ОсОО «Империя групп» за выполненные в 2010 году подрядные работы на 18,8 млн. сомов согласно решению суда из республиканского бюджета были дополнительно выделены средства на сумму 15,3 млн. сомов (100%).

В соответствии с распоряжением Правительства Кыргызской Республики № 182 - р от 22.04.2016 года и решением Комитета по бюджету и финансам Жогорку Кенеша КР от 16.05.2016 года, из республиканского бюджета на приобретение материалов для наружного освещения города г.Бишкек выделено 32,1 млн. сомов (согласно актам выполненных работ израсходовано 31,7 млн. сомов) и строительство шумоизоляционного металлического ограждения выделено мэрии 20,8 млн. сомов.

Также в 2016 году выделены средства, передаваемые из республиканского бюджета в местные бюджеты в сумме 54,9 млн. сомов, из них:

- на погашение кредиторской задолженности по тепловой энергии местного бюджета г. Токмок по коммунальному (муниципальному предприятию) «Токмок жылуулук» во исполнение поручения Премьер-министра КР за № 15-36845 от 27.09.2016 года - 13,6 млн. сомов или 100% (субсидия разницы в тарифах за отпускаемую теплоэнергию населению, проживающему в жилых домах, находящихся в ведении войсковой части №52806 Министерства обороны). Учредителем коммунального (муниципального предприятия) «Токмок жылуулук» является мэрия г.Токмок. Соответственно погашение задолженности бюджетных учреждений по теплоэнергии является обязательством города Токмок;

- на оплату консультационных услуг МП «Агентство развития г.Бишкек» по проекту «Организация муниципальных парковок вдоль дорог г.Бишкек» согласно распоряжению Правительства КР № 522-р от 01.12.2016 года, а также решению Комитета по бюджету и финансам ЖК КР от 31.10.2016 года выделено 9,8 млн. сомов или 100%.

Средства, переданные местным органам самоуправления по письменным обращениям из разных источников в качестве финансовой поддержки (финансовый разрыв).

В настоящее время за счет выравнивающих грантов обеспечивается средняя бюджетная обеспеченность местных бюджетов или минимальные расходные обязательства (в основном текущие расходы), при этом выравнивающие гранты не полностью покрывают расходные обязательства или финансовый разрыв местных бюджетов.

Помимо этого, необходимо учесть, что из 377 дотационных айылных аймаков, порядка в 130 айылных аймаках местный бюджет составляет не более 5 млн. сомов (с учетом ВГ), 100 айылных аймаков имеют местные бюджеты не более 10,0 млн. сомов (с учетом ВГ). Из этого следует, что в данных айылных аймаках сложно вести работу по увеличению доходного потенциала, обеспечению расходных обязательств, покрытию финансовых разрывов. В основном из этих местных самоуправлений поступают обращения об оказании финансовой помощи из республиканского бюджета.

Так, на основании обращений руководства ОМСУ выделяются дополнительные средства в виде финансовой помощи из республиканского бюджета.

В 2016 году выделено 86,9 млн. сомов, из которых по областям распределено:

- Иссык-Кульской области - 5 айылным аймакам - 3,6 млн. сомов;
- Жалал-Абадской области - 23 айылным аймакам - 29,3 млн. сомов;
- Нарынской области - 2 айылным аймакам - 0,9 млн. сомов;
- Баткенской области - 7 айылным аймакам - 17,8 млн. сомов;
- Ошской области - 18 айылным аймакам - 11,5 млн. сомов;
- Таласской области - 12 айылным аймакам - 6,1 млн. сомов;
- Чуйской области - 18 айылным аймакам - 17,6 млн. сомов.

Например, средства, переданные из республиканского бюджета (финансовый разрыв) согласно письменным обращениям местных органов самоуправления Кара-Бурунского района для решения вопросов местного значения в связи с недостаточной обеспеченностью собственными средствами составляет 2,6 млн. сомов, из них Бейшекенскому айыл окмоту для погашения задолженности подрядных работ - 0,7 млн. сомов и Шекерскому айыл окмоту (финансовый разрыв) для погашения задолженности за электроэнергию - 1,3 млн. сомов. По мнению аудита, финансирование произведено без проведения анализа задолженности за электроэнергию.

Согласно сведениям по Шекерскому айыл окмоту на 01.01.2016 года, имелся остаток кредиторской задолженности на 520,1 тыс. сомов, утвержден лимит на отчетный период 804,5 квт/час на 2043,4 тыс. сомов, фактическое начисление составило 621,7 квт/час на 1579,1 тыс. сомов, оплачено из средств республиканского бюджета 1645,0 тыс. сомов при уточненном плане 1579,1 тыс. сомов. Из местного бюджета финансирование не произведено. Остаток кредиторской задолженности на 01.01.2017 года составил 454,4 тыс. сомов.

Также из республиканского бюджета выделено на приобретение угля - Ак-Чийскому айыл окмоту - 240,0 тыс. сомов и Бакайырскому айыл окмоту - 400,0 тыс. сомов.

При изучении письменных обращений о выделении дополнительных денежных средств основной мотивацией просьб является проведение ремонта школ, детских садов, клубов, ФАПов (крыля, отопительная система, система водо- и электроснабжения и пр.), приобретение оборудования для кабинетов в школах, различного инвентаря для социальных объектов, ремонта зданий айылных округов, приобретение угля и оплата задолженности за электроэнергию и т.д.

Согласно Приложению 8 к Закону КР «О республиканском бюджете на 2016 год и прогнозе на 2017-2018 годы», на 2016 год расходы по учреждениям, переданным из областного бюджета в республиканский бюджет, составляют 174,1 млн. сомов, уточненный бюджет 177,1 млн. сомов.

В связи с отсутствием норматива численности ТОП и МОП по аппаратам полномочных представителей Правительства в областях и государственной администрации районов, во многих областях и районах численность ТОП и МОП превышает численность ответственных работников.

В аппарате полномочного представителя Правительства в Нарынской области на 2016 год численность ответственных работников составляет 33 штатные единицы, а ТОП и МОП составляет 32 штатные единицы. Аудитом отмечен факт установления ежемесячных надбавок за секретное делопроизводство в максимальном размере 25% без учета степени секретности и лиц, постоянно работающих с указанными сведениями в силу их должностных (функциональных) обязанностей.

Стимулирующие гранты

В Законе КР «О республиканском бюджете на 2016 год и прогнозе на 2017-2018 годы» по статье стимулирующие (долевые) гранты предусмотрено 500,0 млн. сомов. Долевые (стимулирующие) гранты направляются на капитальные расходы инфраструктурных проектов (далее - проектов) основных фондов муниципальной собственности, которые должны быть завершены и приняты в эксплуатацию (в рамках данного проекта) в течение 2016 года.

Согласно Протоколу заседания Комиссии по утверждению проектов за счет долевых (стимулирующих) грантов на реализацию в 2016 году от 28.04.2016 года №15-01/22, утверждены 222 проекта с потребностью на сумму 501,5 млн. сомов.

Наименование	Объем стимгранта (млн.сомов)
Утвержденный план	500,0
Уменьшено при внес. измен. в РБ на 2016г.	139,6
Уточненный план	360,4
Профинансировано	354,5
Не завершенные проекты	4,1
Остаток по смете	1,8

Контроль качества выполняемых работ, их соответствие проектно-сметной документации и целевое использование долевых (стимулирующих) грантов, своевременное представление отчетности о выполненных работах и приеме в эксплуатацию объектов возлагается на исполнительные органы местного самоуправления (далее - ИОМСУ).

В 2016 году согласно заявкам ИОМСУ профинансировано 219 проектов на общую сумму 354,5 млн. сомов, из них в полном объеме завершены 189 проектов. Возвращен неиспользованный остаток в сумме 132,3 тыс. сомов. На конец года не были завершены 30 проектов с потребностью 4,1 млн. сомов.

На 01.07.2017 года все проекты завершены. Финансирование проектов производилось во втором полугодии, из них 45% в IV квартале, т.е. в зимний период.



При проверке актов выполненных объемов работ обнаружены ряд нарушений, из них: неправильное применение расценок, в актах имеются невыполненные объемы работ, присутствуют ошибки в единице измерениях и т.д. Выявлены завышения объемов работ на **5511,9 тыс. сомов**, в том числе:

п/п	Наименование регионов	Выявлены завышения	
		Количество объектов	Сумма завышения (тыс. сомов)
1	Чуйская область	6	2844,1
2	Нарынская область	3	828,0
3	Иссык-Кульская область	7	1839,8
	Итого:	16	5511,9

Фактическая дебиторская задолженность, образовавшаяся в результате установленного в ходе аудита завышения объема выполненных строительных работ с учетом невыполненных объемов работ перед «Заказчиками» – айылными аймаками составляет 5470,9 тыс. сомов, которая не отражена по балансу на 01.01.2017 года.

В ходе аудита согласно актам сверок по учету восстановлена дебиторская задолженность на сумму 5470,9 тыс. сомов.

Аудитом установлено 4 объекта (по Московскому району Чуйской области - 2, по Нарынскому району Нарынской области - 1, г.Балыкчы - 1) фактически не завершенных, однако принятых согласно актам ввода объектов в эксплуатацию госэкотехинспекцией, представленным Минфину.

Также следует отметить о некачественной подготовке смет по аудируемым объектам, некоторые объемы работ не соответствуют расценкам выполненных объемов работ, акты выполненных объемов работ составлены в нарушение требований нормативных правовых актов. Объемы строительных работ выполнены с низким уровнем качества.

Большинство участников подрядных организаций имеют лицензии на выполнение общестроительных работ, полученных в 2015 году. У многих отсутствует опыт работы на строительстве, отсутствует материально-техническая база, то есть нет в наличии строительных машин и оборудования для выполнения ремонтно-строительных работ.

Согласно Положению «Об отборе и финансировании проектов за счет долевых (стимулирующих) грантов» и Инструкции по подготовке и реализации проектов, утвержденной постановлением Правительства КР от 21.04.2015 года №230, основными задачами специалиста по техническому надзору являются: контроль качества строительных работ и материалов, контроль стоимости строительных работ, а также контроль времени выполнения работ.

Однако, в ходе аудита установлено, что консультанты по инжиниринговым услугам (технадзор) на объектах не ведут учетную документацию, не проверяют объемы работ и качество выполненных объемов работ.

Капитальные вложения

Согласно статье 5 Закона КР «О республиканском бюджете на 2016 год и прогнозе на 2017-2018 годы» по статье «Капитальные вложения» утверждены средства в объеме 8 734,1 млн. сомов, в том числе:

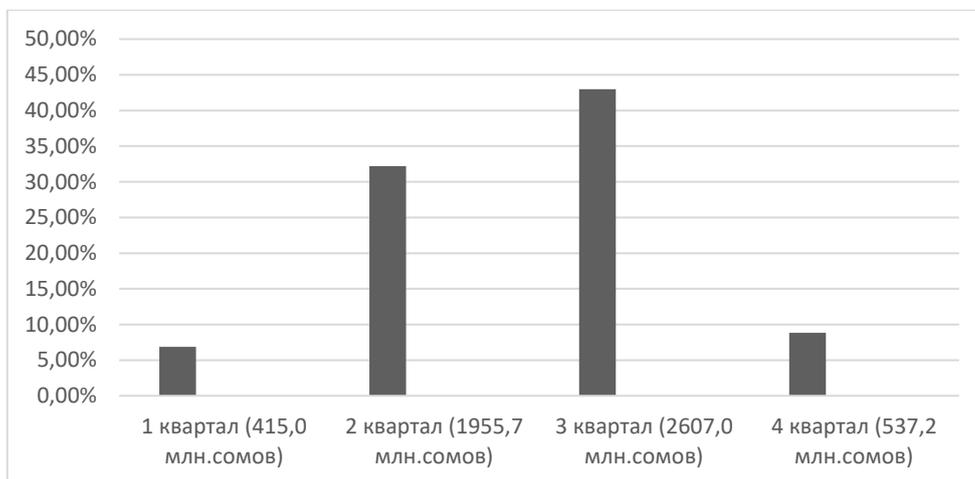
- за счет средств от продажи лицензии «Джеруй» - 2 540,3 млн. сомов;
- за счет средств Российского гранта – 103,4 млн. сомов;
- за счет республиканского бюджета - 6 068,5 млн. сомов;
- по Баткену (соц.пакет пригран.террит.) – 21,9 млн. сомов.

Следует отметить, что по статье «Капитальные вложения» в соответствии с решениями Правительства, а также предложениями государственных заказчиков были увеличены расходы:

(млн. сомов)

№ п/п	Наименование объекта	Утв. план	Сумма уточнения	Уточ. план	Основание
	Итого	1 660,8	4 422,7	6 068,5	
1.	Департамент жилищно-гражданского строительства при Государственном агентстве архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства	925,6	1 745,7	2 671,3	Для завершения социальных объектов по поручениям ПКР: - №18-51854 от 29.12.16г.; - №18-4262 от 5.12.16г.; - №18-4262 от 25.11.16г.; - №18-3995 от 8.11.16г.; - №18-3105 от 22.08.16г.; - №18-31389 от 03.08.16г.; - №18-28654 от 26.07.16г.
2.	Департамент дорожного хозяйства МТиД КР:	305,2	2 643,1	2 948,4	Увеличение согласно распоряжениям ПКР, в т.ч:
	А/д Балыкчы-Гамчы-Чолпон-Ата-Корумду		1 597,6		№194-р от 06.05.2016г., №285-р от 22.06.2016г.
	А/д Бишкек-аэропорт «Манас»		812,6		№194-р от 06.05.2016г.
	Строительство внутренних дорог г.Балыкчы		140,0		№131-р от 30.03.2016г.
	улицы райцентров		47,9		№260-р от 12.06.2015гг.
3.	Министерство сельского хозяйства и мелиорации КР (ирригация)	150,0	32,0	182,0	Распоряжения ПКР №373 16.08.2016г., №445-р от 18.10.2016г.
4.	Государственный комитет по делам обороны КР	20,0		20,0	
5.	Пограничная служба КР	20,0		20,0	
6	9-я Служба ГКНБ КР	5,0		5,0	
7.	Государственная служба исполнения наказаний КР	25,0		25,0	
8.	Министерство внутренних дел КР	40,0		40,0	
9.	Генеральная прокуратура КР	10,0	1,8	11,8	Поручение Премьер-министра КР №18-4262 от 25.11.2016г.
10.	Министерство чрезвычайных ситуаций КР	10,0		10,0	
11.	Архивное агентство при ГРС КР	45,0		45,0	
12.	Мэрия г.Ош	90,0		90,0	
13.	Департамент МОиН КР по инвестициям и ремонту	15,0	-15,0	0,0	Уменьшены средства на 15,0 млн.сомов

Всего по капитальным вложениям на 31.12.2016 года выделено средств на 8285,0 млн. сомов или 94,8%. При этом выделение средств в поквартальной разбивке осуществлялось следующим образом:



Приведенные данные свидетельствуют, что большая часть средств (75,2%) была выделена во II и III кварталах.

В 2016 году были реализованы и введены в эксплуатацию крупные инфраструктурные проекты:

- Ипподром в с.Бактуу-Долоноту Иссык-Кульского района Иссык-Кульской области - 1584,0 млн.сомов (объект введен в рабочую эксплуатацию);

- Завершение капитального ремонта автодороги Бишкек – Международный аэропорт “Манас” - 812,6 млн. сомов (принят в эксплуатацию);

- Реконструкция внутренних автомобильных дорог в г.Балыкчы - 140,0 млн. сомов;

- Строительство мемориального музей-комплекса “Ата-Бейит” - 143,7 млн. сомов (введен в эксплуатацию);

- Продолжение реконструкции автодороги Балыкчы-Тамчы-Чолпон-Ата-Корумду - 1500,0 млн. сомов.

В 2016 году государственным заказчиком строительства социальных объектов в лице Государственного агентства архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства были завершены и введены в эксплуатацию 97 социальных объектов. Из-за ограниченности бюджетных ресурсов 62 объекта социально-экономического значения с общей потребностью для завершения в объеме 2331,9 млн. сомов профинансированы всего на 433,3 млн. сомов или 18,6% от требуемой суммы для завершения этих объектов.

Капитальные вложения по ДЖГС Госстроя Кыргызской Республики

ДЖГС было предложено при формировании Перечня объектов истроек на 2016 год, финансируемых из республиканского бюджета по статье «Капитальные вложения» (далее Перечень) включить переходящие с 2015 года 237 объектов на сумму 2 059,4 млн.сомов.

Первоначальный Перечень от 29.02.2016 года предусматривал финансирование 122 объектов капвложений на общую сумму 925,6 млн.сомов,

из которых 110,0 млн.сомов предусматривалось на проектирование социальных объектов (без указания наименования объектов и стоимости проектных работ).

Согласно внесенным Минфином изменениям, объем капитальных вложений увеличен до 2216,2 млн. сомов (на 1290,5 млн. сомов), которые направлены на:

- «Реконструкцию ипподрома в селе Бактуу - Долоноту Бостеринского айылного аймака Иссык-Кульской области» - 1234,0 млн. сомов;
- «Проектирование и строительство «Мемориала погибших в ходе трагических событий 1916 года» на территории мемориального комплекса «Ата-Бейит» - 56,5 млн.сомов.

3 августа 2016 года Правительством Кыргызской Республики в Минфин и Госстрой КР был направлен измененный Перечень на 2 585,2 млн. сомов с увеличением на 369,0 млн. сомов, где были дополнительно включены объекты по реконструкции и строительству: «КПП «Токмок-автодорожный», «Кен-Булун-автодорожный», «Ак-Тилек-автодорожный» и «Чалдовар-автодорожный» на общую сумму 19,0 млн.сомов, а также увеличено финансирование объекта «Реконструкция ипподрома в селе Бактуу - Долоноту Бостеринского айылного аймака Иссык-Кульской области» на 350,0 млн. сомов.

18 августа 2016 года были внесены изменения в ранее утвержденный Перечень с увеличением общей суммы до 2614,9 млн. сомов, где было включено строительство 4 объектов на 29,7 млн. сомов.

Согласно внесенным 14 декабря 2016 года Минфином КР изменениям окончательная сумма плана капитальных вложений составила 2676,0 млн.сомов, в том числе 1 092,0 млн. сомов - на 181 объект и 1 584,0 млн. сомов на строительство ипподрома в с.Бактуу-Долоноту Иссык-Кульского района.

На строительство 146 объектов направлено из республиканского бюджета 2 475,1 млн.сомов. По итогам 2016 года из средств республиканского бюджета завершено строительство 30 объектов.

Во исполнение пункта 3 Антикризисного плана действий Правительства Кыргызской Республики на 2016 год, утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 12.07.2016 года № 383, в котором была поставлена задача «ввести мораторий на 1 год на строительство новых социальных объектов при формировании титульного листа на 2017 год», Госстроем Кыргызской Республики в Правительство Кыргызской Республики был внесен проект постановления «О введении моратория на включение объектов нового строительства в Перечень государственных строек и объектов, финансируемых за счет средств республиканского бюджета по статье «Капитальные вложения» на 2017 год», **однако он не нашел поддержки в Правительстве Кыргызской Республики.**

Как отмечено выше, в соответствии с заявкой ДЖГС, в первоначальном Перечне объектов ГКВ на 2016 год одной строкой, без указания наименований объектов, было предусмотрено 110,0 млн.сомов на «проектирование

социальных объектов», затем в соответствии с изменениями, внесенными в Перечень 25.11.2016 года, Министерством финансов Кыргызской Республики эта сумма была уменьшена на 40,2 млн. сомов, соответственно сумма уточненного плана капвложений, предназначенных для проектирования социальных объектов, составила 69,8 млн. сомов.

Перечень 14.12.2016 года изменен вновь: оставшаяся сумма, предназначенная для проектирования социальных объектов (69,8 млн. сомов) была уменьшена на 64,8 млн. сомов, из которых 64,0 млн. сомов были перераспределены по 46 новым объектам, не имеющим готовой проектно-сметной документации. В результате указанных изменений с ДЖГС снято 0,8 млн. сомов. И лишь 5,0 млн. сомов профинансированы на указанные цели - проектирование социальных объектов.

Необходимо отметить, что в измененном Перечне от 14.12.2016 года допущена ошибка: в уточненном плане отражена сумма в 45,2 млн. сомов (110,0 млн. сомов - 64, 8 млн. сомов), без учета ранее произведенного уменьшения 40,2 млн. сомов (Перечень от 25.11.2016 г.).

Это показывает, что при формировании Перечня объектов и строек на 2016 год, финансируемых из республиканского бюджета по статье «Капитальные вложения» были допущены следующие нарушения Положения «О формировании перечня строек и объектов для государственных нужд и их финансировании за счет средств республиканского бюджета», утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 11 сентября 2006 года № 652:

- ДЖГС излишне запланировано 105,0 млн. сомов на проектирование социальных объектов, которые впоследствии использованы на другие цели;
- изменения в Перечень вносились в течение года неоднократно (6 раз – в том числе: в июле-августе 3 раза), хотя Минфин вправе производить перераспределение объемов государственных капитальных вложений по стройкам и объектам (не позднее 1 ноября текущего года в связи с уточнением объемов работ, выполненных за 9 месяцев);
- в Перечень включаются новые объекты, не имеющие проектно-сметной документации.

Эти нарушения при формировании, утверждении и перераспределении средств на объекты капитального строительства создают риск включения в Перечень объектов, не имеющих должного экономического обоснования для включения и без проектно-сметной документации, что ведет к «распылению» бюджетных средств и увеличению количества объектов незавершенного строительства.

Капитальные вложения за счет средств от продажи лицензии «Джеруй»

На 2016 год в Перечень объектов образования, предлагаемых для финансирования за счет средств «Джеруя» было включено 105 школ и

утвержден план финансирования на общую сумму 3 100,0 млн. сомов, уточненный план уменьшен и составил 2 594,0 млн.сомов.

На основании второго измененного перечня объектов образования, финансируемых за счет средств от продажи лицензии «Джеруй» (без даты) произошло дополнительное уменьшение утвержденного перечня на 379,8 млн.сомов, увеличение на 10,8 млн.сомов по объекту «Строительство нового корпуса школы-гимназии в с. Охна Кадамжайского района Баткенской области». В итоге предусмотренная сумма к финансированию по второму перечню составила 2225,0 млн. сомов.

5 ноября 2016 года утвержден третий уточненный перечень на 2538,6 млн. сомов, с увеличением на 367,6 млн. сомов и уменьшением финансирования 7 объектов на 54,0 млн.сомов.

В 2016 году финансирование из средств от продажи лицензии «Джеруй» было осуществлено на общую сумму 2494,1 млн. сомов. В 2016 году основная доля средств от продажи лицензии «Джеруй» профинансирована на объекты Ошской области – 766,7 млн. сомов (30,7%), Нарынской области – 536,1 млн. сомов (21,5%), Баткенской области – 435,1 млн. сомов (17,4%), Жалал-Абадской области - 354,1 млн. сомов (14,2%), Иссык-Кульской области – 206,5 млн. сомов (8,3%) и т.д.

Всего в 2016 году по республике из средств от продажи лицензии «Джеруй» завершено строительство 54 объектов образования.

Аудит отмечает отсутствие четких обоснований и непрозрачность механизма внесения изменений в Перечень, механизма финансирования объектов капвложения, отсутствие нормативных актов, регулирующих причины изменений Перечня, изменений сумм финансирования, что дает Минфину и Правительству Кыргызской Республики возможность устанавливать и изменять объемы финансирования по их усмотрению.

Грант Республики Казахстан

В 2016 году из средств Казахского гранта перечислено на строительство двух школ 52,0 млн. сомов (им. Урицкого № 3 в ТС Сулайман- Тоо г.Ош 40,2 млн.сомов и в с. Жийделик а/о Нариман Кара-Суйского района - 11,8 млн.сомов). Планом на 2016 год на финансирование указанных объектов было предусмотрено 67,2 млн.сомов, выделено средств в сумме 93,2 млн. сомов, в том числе СМР - 83,4 млн. сомов.

По итогам 2016 года на лицевом счете ДЖГС Госстроя Кыргызской Республики по казахскому гранту остаток составил 6,4 млн.сомов.

Грант Российской Федерации

На строительство жилых домов для сотрудников силовых структур в 2016 году за счет средств гранта Российской Федерации профинансировано 297,1 млн.сомов. Объем выполненных работ составил 161,7 млн.сомов. В целом по республике за счет средств гранта Российской Федерации строится 11 объектов.

Объекты незавершенного строительства

Аудит также отмечает рост объема незавершенного строительства объектов, финансируемых за счет средств государственных капитальных вложений. В частности, на начало 2016 года в целом по ДЖГС Госстроя Кыргызской Республики сумма незавершенного строительства составляла 7715,6 млн.сомов, а на конец отчетного периода сумма незавершенного строительства увеличилась на 772,9 млн.сомов и составила 8488,5 млн.сомов, то есть общий рост объема составил 10%.

В период аудита в ДЖГС Госстроя Кыргызской Республики насчитывалось 34 объекта незавершенного строительства с различными сроками начала строительства, которые не вошли в Перечни объектов капитальных вложений на 2013-2016 годы:

Год начала строительства	Количество объектов	Год начала строительства	Количество объектов
1986 год	1	2010 год	1
2000 год	1	2011 год	7
2001 год	1	2012 год	10
2005 год	2	2013 год	1
2006 год	2	2014 год	2
2007 год	2	2015 год	1
2009 год	3	ИТОГО:	34

Из республиканского бюджета на них затрачено 74,4 млн.сомов, а для завершения строительства этих объектов в общей сложности потребуется порядка **1175,9 млн.сомов**. Тем самым, вопросы завершения ранее начатых объектов строительства практически не рассматривались, или можно констатировать о крайне неэффективном формировании Перечня объектов капвложений.

Таким образом, Минфином не исполняется п.10 «Положения о формировании перечня строек и объектов для государственных нужд и их финансировании за счет средств республиканского бюджета», утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 11 сентября 2006 года № 652, где отмечено:

«Минфин Кыргызской Республики на основе предложений, представленных государственными заказчиками, принимает решение о включении строек и объектов в Перечень. В приоритетном порядке в Перечень включаются:

а) не завершенные строительством объекты, подлежащие завершению строительством в планируемом году;

б) стройки и объекты, по которым принятые в пределах лимита бюджетных обязательств денежные обязательства республиканского бюджета остались неисполненными по причине недостаточности фактически выделенных средств».

Дебиторская и кредиторская задолженности

Согласно отчету по капвложениям ДЖГС Госстроя Кыргызской Республики по состоянию на 31.12.2016 года общая сумма дебиторской задолженности составила 1701,8 млн.сомов. Значительные суммы числятся за: ОсОО «СМУ-3» - 993,8 млн.сомов по строительству ипподрома в с.Бактуу-Долонотуу Иссык-Кульского района; ОсОО «Мега Трест» (ранее ОсОО «Аль-Манар») по 6 объектам в сумме 51,2 млн.сомов; ОсОО «Ак Жол Курулуш Транс» по 3 объектам в сумме 12,9 млн.сомов; ОсОО «ТПА» по 4 объектам в сумме 16,7 млн.сомов.

Общая сумма кредиторской задолженности составила всего 412,8 млн.сомов.

Как показывает анализ, уровень авансирования подрядчиков остается высоким, что в свою очередь указывает на наличие рисков по невыполнению ими полученных обязательств перед государством-заказчиком, так как практика предоставления подрядчиками каких-либо гарантий на авансовый платеж в системе ДЖГС Госстроя КР не осуществляется.

Капитальные вложения по Департаменту дорожного хозяйства при Министерстве транспорта и дорог Кыргызской Республики

Общий бюджет с учетом всех строительных объектов, финансируемых по статье «Капитальные вложения» на 2016 год, составил 2948,4 млн.сомов, профинансировано 2702,0 млн.сомов (91,6%). Выполнены дорожно-строительные работы на 2 955,3 млн.сомов.

В соответствии с утвержденным Минфином Перечнем объектов и строек от 29.02.2016 года, согласованным с Правительством Кыргызской Республики, по статье «Капитальные вложения» Департаменту дорожного хозяйства при Министерстве транспорта и дорог Кыргызской Республики было предусмотрено на финансирование 20 объектов дорожной инфраструктуры 305,2 млн.сомов.

Кроме того, во исполнение распоряжения Президента Кыргызской Республики от 10.02.2015 года № 13-143 и распоряжения Правительства Кыргызской Республики от 25.05.2015 года № 225-р, на капитальный ремонт автомобильной дороги «Бишкек – аэропорт «Манас» на 2016 год за счет государственных капитальных вложений дополнительно предусмотрено 812,6 млн. сомов.

Также, распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 13.10.2015 года № 508-р на капитальный ремонт автомобильной дороги «Балыкчы–Чолпон-Ата-Корумду» дополнительно предусмотрено на 2016 год 1600,0 млн. сомов.

Распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 30.03.2016 года № 131-р для строительства внутренних дорог г.Балыкчы за счет капитальных вложений дополнительно выделено на 2016 год 140,0 млн. сомов.

25 ноября 2016 года вновь внесены изменения в Перечень объектов строек, финансируемых по статье «Капитальные вложения», по включению в

перечень 10 объектов строительства, с увеличением на сумму 90 млн.сомов.

Аудит отмечает, что в последние годы сложилась практика неоднократного, зачастую необоснованного внесения изменений в Перечень объектов строек, что является нарушением Положения о формировании перечня строек и объектов для государственных нужд и их финансирования за счет средств республиканского бюджета, согласно которому Минфин вправе производить перераспределение объемов государственных капитальных вложений по стройкам и объектам (не позднее 1 ноября текущего года в связи с уточнением объемов работ, выполненных за 9 месяцев) с внесением соответствующих изменений в роспись адресного распределения государственных капитальных вложений.

Государственные закупки

Объем государственных закупок по республике за 2016 год составил 52 651,6 млн. сомов. По итогам конкурсных торгов, опубликованных на веб-портале государственных закупок, за 2016 год проведено 44070 торгов (включая метод прямого заключения договора), общая сумма которых составила 43 520,3 млн. сомов. Экономия от проведения торгов через портал государственных закупок составила 9131,3 млн.сомов (разница между запланированной суммой по закупкам и фактической суммой).

В 2016 году в Департамент государственных закупок при Минфине поступило 1225 писем и обращений, из которых 1038 составляют жалобы и обращения, рассмотренные независимой межведомственной комиссией по рассмотрению жалоб и протестов.

По сравнению с 2015 годом, наблюдается рост жалоб и обращений в 2016 году на 40 %, или на 635 жалоб и обращений.

Основными причинами для подачи жалоб и протестов являются:

- неисполнение законодательства в сфере государственных закупок закупающими организациями в связи с недостаточными знаниями закона, неграмотным составлением конкурсной документации, несоблюдением процессуальных сроков и ненадлежащим исполнением требований закона;

- отсутствие у закупающих организаций, поставщиков, подрядчиков навыков по работе с веб-порталом;

- недоступность или отсутствие интернет-связи у закупающих организаций, расположенных в отдаленных районах или плохая связь и т.д.;

- наличие пробелов и противоречий в законодательстве в сфере государственных закупок.

На настоящий период на веб-портале государственных закупок зарегистрировано 13552 поставщика (подрядчика), из них 1196 иностранных или 8,8 % от общего количества зарегистрированных поставщиков.

Аудит Государственного агентства по управлению бюджетными кредитами в части обеспечения возврата средств по ранее полученным

бюджетным ссудам и иностранным кредитам (ГАУБК при МФКР, ранее ГФРЭ)

На конец 2016 года остаток задолженности, с учетом курсовой разницы, составил 112 136,8 млн. сомов.

В 2016 году оформлена выдача заемных средств на сумму 24 591,0 млн. сомов, из них субъектам:

- а) промышленности – 24 496,2 млн. сомов (освоено 3 315,7 млн. сомов);
- б) агропромышленного комплекса – 94,8 млн. сомов.

С начала 2016 года оформлено кредитных договоров с 254 хозяйствующими субъектами на сумму 94,8 млн. сомов.

Наблюдается несоблюдение норм Закона КР «Об основных принципах бюджетного права» в части размещения заемных средств, так как ссуды и кредиты, выдаваемые предприятиям, организациям и другим хозяйствующим субъектам из республиканского бюджета, предоставляются при условии выполнения ими обязательств по уплате процентов и сумм по ранее предоставленным кредитам. В данном направлении Правительством выработан механизм предоставления реструктуризации, и одновременного процесса размещения государственных заемных средств, что создает не соответствующий механизм размещения средств.

Государственные кредитные ресурсы размещаются Правительством в целях поддержки социально-экономических программ развития и обеспечения стабильности в республике, а также в соответствии с установленными нормами законодательства и условиями международных договоров.

Например, на конец 2016 года доля займов энергетической отрасли составляет 82,3% или 92 859,8 млн. сомов. Несмотря на многочисленные реструктуризации, в том числе субсидирование в форме бюджетных безпроцентных ссуд в 2016 году, сохраняется тенденция ухудшения финансовых показателей. Следует отметить, что существует риск чрезмерного увеличения объема задолженности в данной отрасли, что впоследствии возможно приведет к невозврату государственных заемных средств согласно принятым решениям Правительства.

Кредиты, полученные субъектами энергосектора, характеризуются высокими неотъемлемыми рисками. Почти все заемщики энергосектора являются компаниями государственной собственности и в их управлении не всегда в полной мере применяется принцип получения максимальной экономической выгоды, в связи с тем, что государство налагает на их деятельность социальные функции, например тарифы на электроснабжение.

Заемщики, в частности, самый большой заемщик – энергетические компании, работают в условиях плановых убытков. Кроме того, менеджмент государственных компаний не всегда имеет опыт и практику в частном секторе экономики, и не хватает знаний и умений работы менеджеров по управлению бизнесом.

Несмотря на то, что существуют ряд утвержденных стратегических документов по развитию энергетики и улучшению финансового состояния

компаний, по данным, предоставленным аудиту, видно, что в 2016 году ухудшились все финансовые показатели - ликвидность, возможность обслуживания долга, долг превышает собственный капитал, продолжается накопление убытков.

Финансовые риски заемщиков – госпредприятий, особенно сектора энергетики, увеличиваются под влиянием макроэкономических кризисов. Аудиту не удалось убедиться, что данные риски и их влияние рассматривались и были выработаны сценарии по их снижению, как на момент предоставления займов, так и на протяжении всего обслуживания долга.

За 2016 год реструктуризирована задолженность хозяйствующих субъектов промышленного сектора на общую сумму 4 840,7 млн. сомов.

Данные по реструктуризации задолженности промышленных предприятий - ежегодные временные выпадения из республиканского бюджета по причине реструктуризации крупных энергетических компаний составляют около 4 млрд. сомов. Тенденция реструктуризации задолженности приобрела системный характер в каждом отчетном периоде.

Неполное соблюдение условий реструктуризации со стороны заемщика создает риски несвоевременного погашения задолженности согласно графикам погашения.

В целях совершенствования порядка, учета и своевременного обеспечения возврата государственных заемных средств в республиканский бюджет требуется строгое соблюдение критериев и условий предоставления реструктуризации хозяйствующим субъектам во избежание выпадения ресурсов республиканского бюджета.

За аудируемый период ГАУБК при МФКР был осуществлен сбор сведений у хозяйствующих субъектов на предмет фактического освоения и целевого использования рекредитованных ресурсов.

Аудитом установлено, что ОАО «ГИК» полученные средства на 1000,0 млн. сомов рефинансированы на покупку жилья гражданами КР. На момент аудита ОАО «ГИК» имеет остатки на расчетных счетах в коммерческих банках в сумме 140,4 млн. сомов. При этом, ОАО «ГИК» разместил на счетах в банках-партнерах бюджетные средства под определенные проценты. Сумма начисленных процентов составила около 9,8 млн. сомов и получил дополнительный доход.

Аудит отмечает, что выдача заемных средств осуществляется без залогового обеспечения. Минфину следует внести в Правительство предложения по невыдаче средств без залогового обеспечения, так как не соблюдается в должной мере принцип кредитования в части залоговой обеспеченности.

Просроченная задолженность на 01.01.2017 года составляет 5 301,0 млн. сомов, в том числе:

- бюджетные ссуды и иностранные кредиты - 4 833,7 млн. сомов (или 91,2% от общей просроченной задолженности), из них:

- предприятия промышленности - 3 089,7 млн. сомов (63,9%);

- субъекты АПК - 1 744,0 млн. сомов (36,1%);
- гранты Японии, КНР и Швейцарии - 467,3 млн. сомов (8,8% от общей просроченной задолженности).

Анализ изыскания дополнительных резервов показал наличие возможных сумм резервов на сумму 147,4 млн. сомов по наступившим платежам, в том числе:

- по долгам платежеспособных предприятий и предприятий, производящих погашение с некоторым отставанием от графика - 35,9 млн. сомов;

- по субъектам агропромышленного комплекса по долгам платежеспособных субъектов и субъектов, производящих погашение с некоторым отставанием – 51,4 млн. сомов;

- просроченная задолженность ОАО «МИС» - 60,0 млн. сомов.

На 01.01.2017 года на отслеживании находятся 51 заемщик, по которым проводится процедура банкротства с остатком задолженности в сумме 4 044,3 млн. сомов (по основной сумме 3 415,4 млн. сомов, по процентам 478,2 млн. сомов и по штрафам 150,7 млн. сомов).

Анализ предприятий-банкротов показал, что имеются значительные потери республиканского бюджета в связи с отсутствием фактического погашения задолжников-банкротов. Так в структуре предприятий-банкротов имеется ряд стратегических объектов промышленности (ОАО «ОРЕМИ», ОАО «Кристалл»), которые подлежат реабилитации для сохранения технологического производства.

Вместе с тем, погашение задолженности предприятий-банкротов не превышает 1-2% от суммы задолженности, так как погашение основной суммы и процентов за счет реализации активов относится к 3-ей очереди, а штрафы к 5-ой очереди.

По предприятиям, на которых завершена процедура банкротства путем ликвидации и снятия с регистрации в соответствующих учетных органах, возврата задолженности не ожидается и подлежат прекращению права требований согласно Закону КР «О банкротстве (несостоятельности)», и сумма потерь республиканского бюджета может составить до 4044,3 млн. сомов.

При изучении вопросов банкротства предприятий установлено, что погашение в основном осуществляется за счет реализации заложенного имущества. В этой связи, в целях недопущения снижения стоимости до минимальной цены в соответствии с нормами Закона КР «О банкротстве (несостоятельности)», где имущество реализуется за минимальную (предложенную) цену, следует применить механизмы реализации заложенного и принятого имущества с применением условий реализации в рассрочку, по более высокой цене согласно спроса и предложения.

Аудитом установлено, что порядок изменения условий возвратности заемных средств, выданных за счет республиканского бюджета, иностранных кредитов, рекредитованных Правительством, регулируется Положением «О

порядке выделения, учета и обеспечения возврата государственных заемных средств», утвержденного постановлением Правительства КР от 18.11.2014 года № 656.

За 2016 год по кредитам, размещенным под залоговое обеспечение, было оформлено и заключено 443 договора залога на общую сумму 1 463,1 млн.сомов, из них по субъектам:

- промышленности – 189 договоров залога на 1 362,0 млн. сомов;
- агропромышленного комплекса – 254 договора залога на 101,0 млн. сомов.

На 01.01.2017 года в счет погашения задолженности должников всего принято 89 имущественных активов на общую сумму 57517,0 тыс. сомов, в том числе от подразделений службы судебных исполнителей - 85 имущественных активов (нереализованные на повторных торгах) на сумму 54365,0 тыс. сомов и от Должников (залогодателей) - 4 имущественных актива, принятые по соглашению об отступном на сумму 3152,0 тыс. сомов.

Процесс реализации принятых имущественных активов значительно замедляется и затрудняется в связи со следующими обстоятельствами:

- из принятого имущества основную часть составляет недвижимое имущество (жилые дома), которые находятся в отдаленной сельской местности, где его реализация затрудняется традиционными семейными связями жителей и отсутствием спроса на жилые дома в сельской местности покупателями из других районов и сел, при этом практикуется передача владельцами жилых домов своим родственникам по низким ценам либо безвозмездно;

- отсутствие спроса на имущество в связи с оттоком сельского населения в города и другие страны и соответственно снижением цен на недвижимость в сельской местности;

- в большинстве случаев принятое имущество должников является единственным местом проживания, либо источником доходов бывших владельцев имущества, и зачастую бывшие владельцы отказываются освободить жилые дома, а их принуждение приводит к конфликтным ситуациям по месту их проживания.

Кроме того, требуется значительное время на регистрацию принятого имущества в государственных регистрационных органах, проведение работы по поиску потенциальных покупателей через средства массовой информации.

В этой связи, принятое имущество, находящееся в отдаленной сельской местности, остается не реализованным по той стоимости, которая могла бы покрыть сумму полученного кредита должника, и соответственно для его реализации потребуется более длительный срок.

Аудит отмечает, что для обеспечения наибольшего поступления денежных средств в доходную часть республиканского бюджета, а также в целях сохранности и целостности принятого имущества от подразделений службы судебных исполнителей, специальных администраторов предприятий - банкротов, должников и других лиц в счет погашения задолженности

требуется принять необходимые меры по реализации имущества с применением различных условий погашений.

По отдельным вопросам, поставленным в обращении президента ОАО «Фармация» Матыева Т.Н.

Руководство ОАО «Фармация» в своем обращении просит внести предписание Государственному агентству по управлению бюджетными кредитами при Министерстве финансов Кыргызской Республики (бывшее ГФРЭ) зачесть выплаты, произведенные Обществом, как погашение основного долга.

Аудитом установлено:

По кредиту Правительства Японии:

Превышение фактически погашенной суммы над суммой по графику составило 14,3 тыс.долл.США или 275,3 тыс. сомов (средний курс валюты 19,32). На данную сумму следовало уменьшить основную сумму долга.

Согласно протоколам заседаний Комиссии Министерства финансов КР по утверждению актов проведения взаимозачетов, в целях уменьшения задолженности ОАО «Фармация» по кредиту Японии, следовало отнести на погашение основной суммы.

Учитывая условия Долгового обязательства, где последняя дата выплаты по графику устанавливалась 01.10.2004 года, выплаты процентов начинаются с 01.01.1997 года, а погашение основной суммы производится с 01.01.1999 года, сумма оплаченных процентов, подлежащих отнесению на основную сумму долга, составила 775,5 тыс. сомов. Всего по кредиту Правительства Японии погашение основной суммы могло дополнительно составить 1050,8 тыс. сомов (275,3+775,5).

Кроме того, согласно акту сверки от 01.12.2005 года, в общем остатке задолженности по кредиту Японии в сумме 21941,8 тыс. сомов учитываются штрафы в сумме 3998,8 тыс. сомов, тогда как по условиям Долгового обязательства за неполное или не исполнение обязательств Заемщиком, штрафы не предусмотрены. Следовательно, сумму общего долга следует уменьшить на сумму штрафа.

По кредиту Всемирного банка (МАР)

По условиям Долговых обязательств, по лоту-1 выплаты процентов начинаются с 01.09.1997 года, выплаты основной суммы – с 01.09.2007 года. По лоту-2 выплаты процентов начинают производиться с 20.07.1998 года, выплаты по основной сумме – с 20.07.2008 года. В результате, все выплаты по протоколам Комиссии Министерства финансов КР были направлены на погашение процентов.

Следует указать, что по погашению задолженности не были зачтены следующие выплаты:

- протокол №14 от 19.03.1997 г. – 148646,0 сомов;
- протокол б/н, от 13.10.1997 г. – 505478,7 сомов;

-протокол №124 от 30.11.1998 г. - 277826,0 сомов (от 1237000,0 сомов зачтено 959173,8 сомов);

-п/п №266 от 11.03.1998 г. - 90000,0 сомов;

-п/п №164 от 29.07.1998 г. – 45000,0 сомов;

-п/п №61 от 15.09.1998 г. – 226200,0 сомов;

-п/п №111 от 02.02.1998 г. – 40000,0 сомов.

Всего общая сумма неучтенных выплат составила 1333,2 тыс. сомов. Данную сумму следует восстановить по учету, и с учетом истечения более 16 лет, предлагается зачесть в погашение основной суммы.

По ОАО «Фармация», с уменьшением задолженности на 6382,8 тыс. сомов привести в соответствие общую сумму задолженности, зафиксированную актом сверки от 01.12.2005 года, с подписанием соответствующего акта сверки задолженности и приведением в соответствие действующих Долговых обязательств.

Заключение

Аудит составления и исполнения республиканского бюджета показал, что на протяжении ряда лет Минфином допускаются нарушения, которые приобрели устойчивый и системный характер и заключаются в следующем:

1. Слабая связь между среднесрочным прогнозом бюджета и ежегодно формируемым бюджетом, ограничивающая результативность при увязке бюджета с приоритетами развития.

2. Внесение изменений в сметные назначения министерств и ведомств производится в нарушение ежегодных Законов о республиканском бюджете на очередной бюджетный год и прогнозируемый период, а также Закона КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике».

3. Продолжается практика выделения средств из республиканского бюджета в конце года, приводящая к образованию кредиторской задолженности по защищенным статьям расходов.

4. Планирование прогнозных показателей по доходной и расходной частям бюджета проводится не на должном уровне.

5. Продолжается практика формирования бюджета путем составления бюджета на уровне прошлого года с незначительным увеличением, с учетом роста индекса инфляции, с последующим выделением дополнительных бюджетных средств, в отдельных случаях с несоблюдением требований бюджетного законодательства и установленных процедур.

6. При исполнении республиканского бюджета не проводится мониторинг ликвидности бюджета, последствий несвоевременного финансирования отдельных видов расходов, сезонности поступлений доходов и необходимости осуществления расходов в определенные периоды времени (отопительный сезон, посевные работы, предупреждение паводков и сходов лавин и др.), позднего утверждения перечня капитальных вложений, неэффективного управления остатками бюджетных средств на счетах, открытых в коммерческих банках, несвоевременного освоения кредитных

средств по проектам государственных инвестиций.

7. Не соблюдаются сроки, предусмотренные бюджетным календарем, по подготовке и представлению программного бюджета со стороны министерств и ведомств.

8. Продолжается формальный подход министерств и ведомств в проектировании программного бюджета и его использование в информативных целях.

9. Практика предоставления бюджетных ссуд без составления и представления бизнес-плана по реструктуризации, сокращению неприсущих расходов, уменьшению технических убытков, увеличению доходов и прибыли для обслуживания задолженности оказывает негативное влияние и отрицательно отражается на оздоровлении экономического состояния государственных предприятий и соответственно на суммах доходов, поступающих в бюджет от деятельности государственных предприятий.

10. Сохраняется не полный возврат хозяйствующими субъектами средств по основной сумме долга и процентам по краткосрочной задолженности на текущий год из-за негативных финансовых результатов и проблем с ликвидностью.

11. Не проводится работа по мониторингу выполнения мероприятий отраслевыми министерствами и ведомствами, определенных Бюджетной резолюцией.

12. Допущены неточности в Приложениях 3-1, 4 и 8 к Закону КР «О республиканском бюджете на 2016 год и прогнозе на 2017-2018 годы» в части неверного указания в соответствующих строках и столбцах наименований плановых показателей, видов бюджетов и сумм ПГИ между кодами 701 и 704 функциональной классификации. При кредиторской задолженности по защищенным статьям расходов в сумме 200,1 млн. сомов министерствами и ведомствами не выбраны суммы кассового плана на декабрь 2016 г. по защищенным статьям в сумме 204,1 млн. сомов.

13. Формирование месячных кассовых планов производилось без учета параметров бюджетной росписи, что привело к неупорядоченному исполнению республиканского бюджета в течение года на основе непоследовательных решений по текущему финансированию расходов республиканского бюджета путем формирования и утверждения дополнительных кассовых планов.

14. Производились многочисленные корректировки сметных назначений министерств и ведомств путем оформления справок-уведомлений на уменьшение по исполнению предписаний Счетной палаты на сумму 343,5 млн. сомов; по зачету сверхнормативных запасов - 50,8 млн. сомов; по проведенному анализу смет расходов - 1091,6 млн. сомов; по оптимизации расходов - 3880,1 млн. сомов; по сэкономленным средствам по результатам проведенных тендеров для формирования источника «Антикризисные меры» - 140,5 млн. сомов и увеличение путем дополнительного выделения средств сверх утвержденного бюджета на сумму 20270,9 млн. сомов.

15. Отсутствует база данных по уточненному плану доходной части республиканского бюджета по бюджетным средствам.

16. Отсутствует планирование по ежемесячному расходованию специальных средств министерств и ведомств путем формирования и утверждения месячного кассового плана по специальным средствам.

17. Не учтены средства от выпуска и размещения ГЦБ в сумме 839,9 млн. сомов, поступившие сверх запланированного объема, при внесении изменений в Закон КР «О республиканском бюджете на 2016 год и прогнозе на 2017-2018 годы» из-за поступления в конце декабря 2016 года.

18. Осуществлен выпуск и размещение государственных казначейских облигаций в иностранной валюте (49,4 млн. долларов США), что в будущем при колебаниях валютного курса, может повлечь риски образования дополнительной нагрузки на республиканский бюджет из-за ослабления курса национальной валюты по отношению к доллару США, а в случае укрепления курса национальной валюты возможно получение средств в виде положительной курсовой разницы.

19. График кредитования ОАО «ГИК» на сумму 1500,0 млн. сомов не был составлен, при этом 1500,0 млн. сомов, предназначенные для кредитования ОАО «ГИК» были использованы на текущие расходы республиканского бюджета.

20. Выполнение плана по доходной части республиканского бюджета в 2016 году достигалось нетрадиционным путем, то есть за счет дополнительных расходов по выпуску бюджетных ссуд (ОАО «Электрические станции» - 500,0 млн. сомов, МП «Тазалык» - 85,0 млн. сомов, ГП «НК Кыргыз темир жолу» - 365,0 млн. сомов), не приводящих к увеличению размера дефицита бюджета, но при этом, способствующих обеспечению поступлений по доходам ГНС, которые «искусственно» снизили размер дефицита бюджета на 950,0 млн. сомов.

21. Выполнение контрольных показателей в рамках трехлетней программы МВФ по расширенному кредитному механизму в качестве дополнительных мер в части выполнения плановых показателей по доходам ГНС осуществлялось за счет дополнительных расходов из республиканского бюджета.

22. Приобретение финансовых активов за счет средств республиканского бюджета и заемных средств из внешних источников осуществлялось без детального анализа экономической и социальной выгоды, возвратности заемных средств, рисков вложений финансовых средств в компании, не имеющих опыта корпоративного управления, что в будущем создаст риски неэффективного использования государственных средств.

23. Предоставление разрешения Государственной инспекции по ветеринарной и фитосанитарной безопасности при ПКР на открытие расчетного счета в коммерческом банке для получения и использования средств бюджетной ссуды, позволившее производить расходование средств

без соответствующего контроля их целевого использования и регистрации контрактов и договоров.

24. Модель кассового планирования расходов республиканского бюджета схожа с предыдущей моделью планирования расходов посредством формирования и утверждения финансового плана в части наращивания в течение месяца плановой части по расходам за счет утверждения дополнительных кассовых планов.

25. При наличии значительной суммы денежных средств в виде остатков на счетах Правительства, Национальным банком не производится начисление процентов на счета Центрального казначейства ни в национальной валюте, ни в иностранной валюте, где ежемесячные дополнительные резервы бюджета составили бы 39,5 млн. сомов или расчетно за год 473,0 млн.сомов.

26. Коммерческими банками полностью использованы полученные средства от Минфина и собственные средства банков для кредитования на предпринимательские цели частных предпринимателей, микро, малых и средних предприятий в сельской местности, при этом были установлены заведомо высокие процентные ставки (в 2-3 раза, превышающие размер процентной ставки, установленной для целевых срочных банковских депозитов Минфина), что ставит под сомнение намерения Минфина о поддержке сельских производителей путем предоставления кредитов на невыгодных условиях.

27. Операции по переводу возвратных средств по программам KfW в коммерческие банки и их размещение в виде срочных целевых депозитов Минфина в коммерческих банках не отражены в бухгалтерском балансе за 2016 год.

28. В нарушение пункта 8.1. Дополнения к Особым Соглашениям между Германским банком развития KfW и Минфином 3% от суммы начисленных процентов или 1812,6 тыс. сомов не перечислены в доход республиканского бюджета.

29. Центральным казначейством в главной книги по государственному бюджету за 2016 год в ресурсной части на КСК «Суммы, незаконность изъятия которых установлена судебными органами» отражена сумма 13943,0 тыс. сомов, по которой не проводится соответствующая работа с судебными органами по восстановлению виновными лицами незаконно изъятых средств, не уточняются суммы восстановленных средств с даты вынесенного судебного решения для их мониторинга и учета.

30. На конец 2016 года имелись сверхнормативные запасы ТМЦ и остатки средств в расчетах по разделам: «Сельское хозяйство» в сумме 6492,7 тыс. сомов, «Государственные услуги общего назначения» - 54519,9 тыс. сомов, «Образование» - 311,1 тыс.сомов (*в ходе аудита зачтено в бюджет*), «Здравоохранение» - 50737,3 тыс.сомов (*в ходе аудита зачтено 2504,5 тыс.сомов*), «Социальная защита» - 12312,0 тыс. сомов (*в ходе аудита зачтено в бюджет*), «Отдых, спорт, культура и религия» - 33232,1 тыс.сомов (*зачтено 12897,3 тыс.сомов*), «Охрана окружающей среды» - 1653,7 тыс. сомов (*зачтено в бюджет*).

31. Доходы по учреждениям здравоохранения сверх утвержденной сметы специальных средств на 2016 год составили 4367,9 тыс. сомов, специальные средства, использованные отдельными учреждениями образования и культуры, минуя систему казначейства, составили 248,3 тыс. сомов.

32. Завышенные ассигнования при отсутствии нормативных актов составили по: Министерству здравоохранения на централизованные мероприятия – 126,4 млн.сомов (*в ходе аудита уменьшены на 56,4 млн.сомов*), Министерству образования и науки на централизованные мероприятия - 36,5 млн.сомов, Государственной телерадиокомпании «Эл ТР» - 9,3 млн.сомов, КНИА «Кабар» - 4,7 млн. сомов, Нарынской областной государственной телерадиокомпании - 3,5 млн. сомов. (*Минфином по обращениям госорганов завышенные средства по статьям перераспределены на другие статьи подведомственных учреждений*).

33. По Социальному фонду КР выявлены факты излишнего финансирования по отдельным элементам расходов на 56685,0 тыс. сомов. При этом, по другим элементам недофинансирование составило 94768,5 тыс. сомов. В результате кредиторская задолженность по ассигнованиям из средств республиканского бюджета составила 38083,5 тыс.сомов.

34. Бюджеты учреждений здравоохранения и образования не формируются в соответствии с утвержденными нормативными актами Правительства КР. При этом, утвержденные нормативы подушевого финансирования не покрывают реальные затраты бюджетных учреждений и не переутверждаются, несмотря на повышение размеров заработной платы работников этих учреждений.

35. Не разработаны нормативные правовые акты, определяющие штатные нормативы учреждений здравоохранения.

36. В Департаменте кинематографии при МКиТ КР функционируют 34 самостоятельных бухгалтерии областных и районных кинодирекций со штатной численностью в каждой от 4 до 6 ед., на содержание которых общий годовой фонд оплаты труда составляет 12,4 млн.сомов.

37. Допущено нецелевое использование бюджетных средств по учреждениям Министерства образования и науки – 3082,1 тыс. сомов (*в ходе аудита восстановлено 1880,9 тыс.сомов*), Министерства культуры, информации и туризма – 148,6 тыс.сомов (*восстановлено*), Государственного агентства по делам молодежи, физической культуры и спорта при ПКР – 1665,4 тыс. сомов (*зачтено 157,8 тыс.сомов*).

38. Не обеспечено взыскание и перечисление в доход республиканского бюджета 30 % от арендной платы по структурным подразделениям: Агентства начального и среднего профессионального образования при Министерстве образования и науки - 535,4 тыс. сомов (из них перечислено в республиканский бюджет 161,0 тыс. сомов), Министерству культуры, информации и туризма - 649,6 тыс. сомов.

39. В нарушение постановления Правительства КР от 01.07.2005 года

№280 «О минимальных стандартах бюджетного финансирования здравоохранения Кыргызской Республики» Минфином совместно с Министерством здравоохранения не определены нормативы финансирования.

40. На основании промежуточных актов Счетной палаты КР во исполнение Бюджетного кодекса КР в доход республиканского бюджета внесено специальных средств, подлежащих перечислению в бюджет, в сумме 267291,4 тыс. сомов, в том числе:

- ГАООС ЛХ ПКР - 91780,9 тыс. сомов;
- ГААР ПКР - 72614,9 тыс. сомов;
- ФУГИ при ПКР - 29 235,5 тыс. сомов;
- ФГМР при ПКР - 73660,1 тыс. сомов.

41. Вследствие низкого уровня планирования, программа государственных инвестиций в СПБ прогнозируется со значительно завышенными параметрами, которые затем уточняются с уменьшением более чем на 33%.

42. Отсутствует сводная информация о суммах, оплаченных проектами прямыми платежами со счетов доноров на счета поставщиков товаров, работ и услуг, вследствие чего существует риск отражения неполных данных об исполнении Бюджета развития.

43. В материалах оценки отдельных проектов отсутствуют необходимые расчеты по определению экономической эффективности и результаты не представлены четко, прозрачно и всесторонне.

44. При составлении бюджетов программ привлечения государственных инвестиций, при составлении контрактов с подрядчиками проектов, а также при подписании контрактов с поставщиками товаров, работ и услуг отсутствует информация об учете курсовой разницы, возникшей в результате установления разных курсов валют.

45. Отсутствие со стороны Минфина должного контроля над своевременным использованием реализующими агентствами средств, снятых со счетов доноров, предназначенных на реализацию мероприятий по различным компонентам проектов привело к образованию остатков средств на счетах проектов к концу года в сумме 1008,3 млн. сомов.

46. На 01.06.2017 года на процентных счетах кредитных и грантовых средств проектов остаток составлял 34880,4 тыс. сомов и на счете штрафных санкций числились пени и прочие штрафные санкции к недобросовестным поставщикам товаров, работ и услуг в сумме 3508,4 тыс. сомов, из которых доходами республиканского бюджета являются 25748,5 тыс. сомов. *В ходе аудита из процентных счетов проектов внесено в доход республиканского бюджета 22240,1 тыс. сомов и со счетов для штрафных санкций - 3508,4 тыс. сомов, всего 25748,5 тыс. сомов.*

47. Вследствие недостаточного взаимодействия Минфина и Министерства труда и социального развития по выполнению условий Программы бюджетной поддержки ЕС «Контракт на реформу сектора: социальная защита в Кыргызской Республике» потери доходной части

республиканского бюджета в 2016 году в виде официальных трансфертов составили 215,8 млн. сомов от запланированного объема, а с учетом курса евро на дату поступления - 288,8 млн. сомов.

48. Неиспользованные остатки по трансфертам, выделенным из республиканского бюджета за 2016 год в сумме 49,6 млн. сомов возвращены в республиканский бюджет по причине позднего финансирования в конце года.

49. Из республиканского бюджета органам местного самоуправления выделялись средства на покрытие коммунальных услуг, приобретение угля и прочие расходы, а не на защищенные статьи.

50. Наблюдается тенденция увеличения объема выравнивающих грантов, выделяемых из республиканского бюджета местным бюджетам, по причине недостаточности средств в местных бюджетах и недобросовестного отношения органов местного самоуправления по использованию средств местных бюджетов на не приоритетные расходы, которые в конечном итоге приводят к дополнительной нагрузке на республиканский бюджет.

51. Отсутствует норматив численности ТОП и МОП аппаратов полномочных представителей Правительства в областях и государственных администрациях районов, во многих областях и районах численность ТОП и МОП превышает численность ответственных работников.

52. По капитальным вложениям отмечается:

- в первоначальном Перечне объектов госкапвложений на 2016 год одной строкой, без указания наименований объектов было предусмотрено 110,0 млн.сомов на «Проектирование социальных объектов», из которых в течение года плановые назначения 105,0 млн.сомов были уменьшены, то есть на указанные цели (проектирование социальных объектов) к концу года сумма уточненного плана составила 5,0 млн. сомов;

- изменения в Перечень вносились в течение года неоднократно (6 раз, в том числе в июле-августе 3 раза), хотя Минфин вправе производить перераспределение объемов государственных капитальных вложений по стройкам и объектам (не позднее 1 ноября текущего года в связи с уточнением объемов работ, выполненных за 9 месяцев);

- в Перечень включаются новые объекты, не имеющие проектно-сметной документации;

- отсутствие четких обоснований и непрозрачность механизма внесения изменений в Перечень, механизма финансирования объектов капвложения, отсутствие нормативных актов, регулирующих причины изменений Перечня, изменений сумм финансирования дает Минфину, Правительству Кыргызской Республики возможность устанавливать и изменять объемы финансирования по их усмотрению;

- в ДЖГС в период аудита насчитывалось 34 объекта незавершенного строительства с различными сроками начала строительства, которые не вошли в Перечни объектов государственных капвложений в 2013-2016 годы. Из республиканского бюджета на них затрачено 74,4 млн. сомов, а для

завершения строительства этих объектов в общей сложности потребуется порядка 1175,9 млн. сомов;

- согласно отчету по капвложениям ДЖГС на 31.12.2016 года общая сумма дебиторской задолженности составила 1701,8 млн.сомов.

53. В рамках стимулирующих грантов при проверке актов выполненных объемов работ установлено неправильное применение расценок и завышение объемов работ на 5511,9 тыс. сомов (актами сверок восстановлено 5470,9 тыс.сомов).

54. По Государственному агентству по управлению бюджетными кредитами при Минфине установлено:

- непогашенный остаток задолженности хозяйствующих субъектов по государственным заемным средствам составляет 112136,8 млн. сомов;

- в структуре отслеживаемой задолженности просроченная задолженность составляет 5 301,0 млн.сомов или 4,7% от всей суммы освоенной задолженности;

- по хозяйствующим субъектам энергетической отрасли проведены многочисленные реструктуризации, в том числе субсидирование в форме бюджетных беспроцентных ссуд, при этом сохраняется тенденция ухудшения финансовых показателей;

- существует риск чрезмерного увеличения объема задолженности в энергетической отрасли, что впоследствии возможно приведет к невозврату государственных заемных средств согласно принятым решениям Правительства;

- не соблюдается Закон КР «Об основных принципах бюджетного права» в части предоставления бюджетных ссуд хозяйствующим субъектам при условии выполнения ими обязательств по уплате процентов и сумм по ранее предоставленным кредитам и ссудам с использованием механизма реструктуризации предыдущих долгов с одновременным выделением новых бюджетных кредитов;

- продолжается практика выдачи заемных средств без залогового обеспечения, несмотря на то, что залог является одним из важных механизмов возврата государственных заемных средств;

- при детальном изучении просроченной задолженности имеются дополнительные резервы на сумму 147,4 млн. сомов по наступившим платежам;

- по предприятиям, на которых завершена процедура банкротства путем ликвидации и снятия с регистрации в соответствующих учетных органах, возврата задолженности не ожидается и подлежат прекращению права требований согласно Закону Кыргызской Республики «О банкротстве (несостоятельности)», где сумма потерь республиканского бюджета может составить до 4 044,3 млн. сомов.

- по ОАО «Фармация»:

задолженность, подлежащая уменьшению на 01.12.2005 года, составляет 6382,8 тыс. сомов.

Предложения

1. Продолжить работу по исполнению предписания Счетной палаты Кыргызской Республики по результатам предыдущего аудита.

2. Обеспечить формирование проекта республиканского бюджета на соответствующий год в увязке с параметрами среднесрочного прогноза бюджета и приоритетами социально-экономического развития Кыргызской Республики, а также с учетом рисков по поступлениям ресурсов и не исполнению отдельных расходов в связи с выпадением некоторых ресурсов (доходов).

3. Не допускать включения в сметы бюджетных учреждений излишних бюджетных ассигнований.

4. Совместно с Министерством здравоохранения КР обеспечить разработку нормативного правового акта, определяющего штатные нормативы учреждений здравоохранения.

5. Обеспечить формирование бюджетов учреждений здравоохранения и образования с учетом проведенного повышения размеров заработной платы их работников и внесения изменений в нормативы финансирования, утвержденные Правительством КР.

6. Прекратить практику внесения корректировок в утвержденные параметры бюджета, выделения дополнительных расходов без соответствующего подкрепления финансовыми ресурсами.

7. Провести соответствующие мероприятия по доработке программного обеспечения по кассовому планированию до уровня нормального и стабильного функционирования, с учетом запросов и предложений главных распорядителей и получателей бюджетных средств.

8. Принять меры по обеспечению своевременной подготовки и представления министерствами и ведомствами программных бюджетов на предстоящий период.

9. Прекратить практику предоставления бюджетным учреждениям разрешений на открытие расчетных счетов в коммерческих банках для получения и использования бюджетной ссуды во избежание отвлечения бюджетных средств.

10. При формировании Перечня объектов государственных капитальных вложений:

- не допускать необоснованное утверждение, перераспределение средств, что создает риск включения в Перечень объектов, не имеющих должного экономического обоснования и проектно-сметной документации и может привести к «распылению» бюджетных средств, увеличению количества объектов незавершенного строительства;

- разработать нормативные акты, устанавливающие прозрачные механизмы производимых изменений в Перечне объектов капвложений, включая финансирование;

- строго соблюдать требования «Положения о формировании перечня строек и объектов для государственных нужд и их финансировании за счет средств республиканского бюджета», утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 11 сентября 2006 года № 652, в части включения в Перечень в приоритетном порядке не завершенных строительством объектов, ранее профинансированных из средств государственных капитальных вложений.

11. Усилить контроль над районными государственными администрациями по рациональному использованию бюджетных средств на оплату за электроэнергию с установлением электрических счетчиков для арендаторов.

12. В целях обеспечения своевременного возврата государственных заемных средств в республиканский бюджет, исключения выпадения ресурсов республиканского бюджета обеспечить соблюдение критериев и условий предоставления реструктуризации хозяйствующим субъектам.

13. Прекратить практику предоставления бюджетных ссуд:

- без составления и представления бизнес-плана реструктуризации, сокращения неприсущих расходов, уменьшения технических убытков, увеличения доходов и прибыли для обслуживания задолженности;
- для погашения задолженности хозяйствующих субъектов по платежам в бюджет.

14. Обеспечить реальное планирование программ государственных инвестиций в Среднесрочном проекте бюджета.

15. Приобретение финансовых активов компаний за счет средств республиканского бюджета и внешних источников осуществлять при наличии детального анализа экономической и социальной выгоды, возвратности заемных средств и с учетом рисков осуществляемой деятельности.

16. Принять меры по:

- внесению уточнений в Закон о республиканском бюджете на 2017 год в части учета разницы между уточненными данными и фактическим поступлением средств от выпуска и размещения ГЦБ по итогам 2016 года на 839,9 млн.сомов;
- взысканию просроченной задолженности на 147400,8 тыс. сомов;
- составлению совместно с ОАО «ГИК» графика финансирования на 1,5 млрд.сомов для реализации Программы Правительства Кыргызской Республики «Доступное жилье 2015-2020» в соответствии с распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 26.08.2016 года № 386-р;
- восстановлению завышенных объемов работ на 41,0 тыс. сомов в рамках аудита стимулирующих грантов при проверке актов выполненных объемов работ.

17. Государственному агентству по управлению бюджетными кредитами провести сверку расчетов и подписание акта с ОАО «Фармация» с уменьшением задолженности на 6382,8 тыс. сомов в соответствии с Долговыми обязательствами.

18. Произвести взаиморасчеты с Социальным фондом КР с зачетом излишне профинансированных бюджетных ассигнований в сумме 56685,0 тыс. сомов и возмещением недофинансированных расходов на другие цели в сумме 94768,5 тыс. сомов.

19. Провести анализ отмеченных аудитом причин образования не зачатенных по итогам 2016 года остатков сверхнормативных запасов товарно-материальных ценностей и средств в расчетах по разделам «Сельское хозяйство» - 6492,7 тыс. сомов, «Государственные услуги общего назначения» - 54519,9 тыс. сомов, «Здравоохранение» - 48232,8 тыс. сомов, «Отдых, культура, спорт» - 20334,8 тыс. сомов, по результатам которого провести зачеты при финансировании в 2017 году.

20. Обеспечить перечисление в республиканский бюджет:

- специальных средств, поступивших сверх сумм, утвержденных в сметах специальных средств по учреждениям Министерства здравоохранения КР на сумму 4367,9 тыс. сомов;

- использованных минуя систему казначейства учреждениями Министерства культуры, информации и туризма – 180,7 тыс. сомов, Министерства образования и науки – 65,6 тыс. сомов, Государственного агентства по делам молодежи, физической культуре и спорта - 2,0 тыс. сомов;

- поступлений от арендной платы (30%) по структурным подразделениям: Агентства начального и среднего профессионального образования при Министерстве образования и науки – 374,4 тыс. сомов и Министерства культуры, информации и туризма - 649,6 тыс. сомов;

- согласно пункту 8.1. Дополнения к Особым Соглашениям между Германским банком развития KfW и Минфином 3% от суммы начисленных процентов или 1812,6 тыс. сомов.

21. Восстановить в бюджет средства, использованные не по целевому назначению, по:

- Министерству образования и науки КР и его подведомственным учреждениям на общую сумму 1201,2 тыс. сомов, в том числе: бюджетные средства – 1081,2 тыс. сомов, специальные средства – 120,0 тыс. сомов;

- Государственному агентству по делам молодежи, физической культуры и спорта при Правительстве КР и его структурным подразделениям – 1542,2 тыс. сомов.

Рекомендации

1. Принять меры по разработке правовых документов, регулирующих процессы составления, утверждения и исполнения республиканского бюджета в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Кыргызской Республики.

2. Усилить контроль над качеством подготовки приложений к Закону Кыргызской Республики о республиканском бюджете на очередной бюджетный год и прогнозируемый период.

3. В целях улучшения качества среднесрочного прогнозирования,

планирования доходов и исполнения доходной части бюджета внести изменения и дополнения в соответствующие нормативные правовые акты, предусматривающие своевременное обоснованное обновление прогнозов в связи с изменением факторов, влияющих на ВВП и полное отражение фискальных рисков.

4. Для обеспечения прозрачности бюджетной информации сформировать базу данных по версиям проектов республиканского бюджета, направляемых в Правительство Кыргызской Республики и Жогорку Кенеш Кыргызской Республики.

5. Обеспечить целевое использование ресурсов (доходов), дополнительно поступивших в республиканский бюджет и не допускать их использования на финансовое обеспечение текущих расходов и покрытие временных кассовых разрывов.

6. Внести в Положение о порядке формирования и исполнения кассового плана республиканского бюджета Кыргызской Республики, утвержденное приказом Министерства финансов Кыргызской Республики от 04.03.2016 года № 37-п, дополнения в части формирования и утверждения дополнительного кассового плана, распределения, отзыва, отмены или перераспределения сумм месячного кассового плана.

7. В целях своевременного обеспечения ликвидности для обслуживания бюджетных расходов и долгосрочного финансирования инвестиционных проектов проводить отдельно оценку рисков по краткосрочным и долгосрочным государственным ценным бумагам.

8. Предоставлять бюджетные ссуды с определением их целевого назначения в соответствии с приоритетными направлениями развития экономики.

9. В целях поддержки сельских производителей при заключении договоров с коммерческими банками, отобранными для размещения срочных целевых депозитов в рамках револьверного механизма, утвердить предельный размер процентной ставки для кредитов, предоставляемых коммерческими банками из собственных средств.

10. В целях предупреждения и исключения возможных рисков невозврата коммерческими банками средств по целевым банковским депозитам, а также заемщиками средств по кредитованию сельских производителей осуществлять проведение открытых аукционов по размещению целевых банковских депозитов в коммерческих банках только на основе решений Правительства Кыргызской Республики.

11. Систематизировать работу по учету средств на расчетных счетах бюджетных учреждений в коммерческих банках и обеспечить полноту отражения средств в консолидированном бухгалтерском балансе по республиканскому бюджету за 2017 год по счетам:

- бюджетных учреждений в коммерческих банках;
- Правительства Кыргызской Республики в Национальном банке Кыргызской Республики;

- срочных целевых банковских депозитов в коммерческих банках.

12. Учитывая расчетную сумму доходов по процентам на остатки средств по счетам Правительства Кыргызской Республики в сумме 473,0 млн.сомов, совместно с Национальным банком Кыргызской Республики рассмотреть вопрос о возобновлении начисления процентов по счетам Правительства.

13. В целях проведения мониторинга и учета сумм восстановленных денежных средств с даты вынесенного судебного решения проводить на регулярной основе соответствующую работу с судебными органами.

14. Продолжить работу со странами-кредиторами по снижению уровня внешнего долга Кыргызской Республики.

15. Рассмотреть вопрос установки нового программного обеспечения ведения единой базы учета и контроля государственного долга Кыргызской Республики. Утвердить отчетность о структуре государственного долга Кыргызской Республики.

16. Обеспечить строгое соблюдение норм Бюджетного кодекса Кыргызской Республики при предоставлении бюджетных кредитов и реструктуризации хозяйствующим субъектам.

17. Формирование программы привлечения государственных инвестиций и бюджета развития Кыргызской Республики производить на основании полноценного изучения предстоящих мероприятий по реализации каждого проекта.

18. Усилить контроль над исполнительными агентствами по использованию снятых средств со счетов доноров, принимать меры по полному и своевременному освоению ими полученных средств.

19. Рассмотреть вопрос формирования отчетности об исполнении бюджета государственных инвестиций по освоенным суммам на основании данных о средствах, списанных с расчетных счетов исполнительных агентств.

Отбор коммерческих банков для открытия счетов исполнительных агентств осуществлять по согласованию с Национальным банком Кыргызской Республики и донорами.

20. Обеспечить своевременное финансирование трансфертов, выделяемых органам местного самоуправления из республиканского бюджета.

21. Провести мероприятия по обеспечению своевременного и полного финансирования субсидий на компенсационные затраты муниципальному предприятию «Оштеплоснабжение», связанные с обеспечением населения тепловой энергией.

22. Принять действенные меры по сокращению и недопущению в дальнейшем значительной суммы дебиторской задолженности по капвложениям.

23. Инициировать внесение изменений и дополнений:

- в Положение о порядке выдачи и применения марок акцизного сбора в Кыргызской Республике, утвержденное постановлением Правительства

Кыргызской Республики от 30.12.2008 года № 735 «О мерах по реализации требований статей 98, 242, 255, 257, 258, 280, 281, 287 и 295 Налогового кодекса Кыргызской Республики и статьи 11 Закона Кыргызской Республики "О введении в действие Налогового кодекса Кыргызской Республики", в части осуществления расчетов по покупке и реализации акцизных марок через казначейские счета;

- в постановление Правительства КР от 22.08.2011 года №473 «О предельной штатной численности министерств, административных ведомств и иных государственных органов Кыргызской Республики» в целях упорядочения штатной численности технического и обслуживающего персонала аппарата полномочных представителей Правительства Кыргызской Республики в областях и государственной администрации районов.

По результатам аудита направить:

- Президенту Кыргызской Республики, в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики и Комитет по бюджету и финансам Жогорку Кенеша Кыргызской Республики – отчет;

- в Правительство Кыргызской Республики – отчет и рекомендацию;

- в Министерство финансов Кыргызской Республики – отчет, предписание и рекомендацию.

Аудит проведен под руководством аудитора Счетной палаты Кыргызской Республики Жоошбекова З.С. рабочей группой в составе: главный государственный инспектор Ашимова Г.Дж., государственные инспектора: Асылбеков Б.Д., Джайлообаева Г.Ш., Нуралиев Н.А., Осмоналиев С.Б., Солпиева А.К., Сакиев М.С., Тоокеев С.К., аналитик Исаков И.Э., государственный инспектор территориального подразделения Счетной палаты по г. Бишкек, Чуйской и Таласской областям Мансурходжаев А.С., внешний специалист Кадырова Дж.И.

Аудитор

З. С. Жоошбеков