



**Разработан Институтом политики развития
в рамках Проекта
“Гражданский бюджет - 2011”,
поддержанного Программой “Бюджетная прозрачность
и подотчетность” Фонда «Сорос - Кыргызстан»**

Гражданский бюджет - 2011



УДК 334
ББК 65.9 (2Ку) 261.3
Г 75

ИДЕЯ, СОСТАВЛЕНИЕ И ОБЩАЯ РЕДАКЦИЯ:
Эмиль Абдыкалыков, Надежда Добрецова, Сабина Градваль

ОБСУЖДЕНО:
с Министерством финансов Кыргызской Республики

МЕНЕДЖЕР ПРОЕКТА:
Айнура Балакунова

ДИЗАЙН МАКЕТА И ОБЛОЖКИ:
Адил Абдраимов

Г 75 **Гражданский бюджет. Краткое неофициальное изложение республиканского бюджета Кыргызской Республики на 2011 год / Под ред. Э. Абдыкалыкова, Н. Добрецовой. – Б.: 2011. – 28 с.**

ISBN987-9967-11-320-6

Бюджет, являясь частью системы государственного управления, затрагивает интересы каждого гражданина. Бюджет – большой и сложный документ, требующий навыков для его чтения и анализа. Большинство граждан не обладает этими навыками. Для усиления прозрачности управления государственными финансами и контроля граждан над их планированием и расходованием во многих странах мира пишется Гражданский бюджет – простое, понятное большинству изложение сложного государственного бюджета.

Необходимость этого документа назрела давно и очевидна не только представителям гражданского общества, но и большинству чиновников. В частности, Гражданский бюджет – это обязательное условие для того, чтобы повысить доверие к нашей стране международного сообщества.

Публикация адресована представителям гражданского общества, журналистам, студентам, гражданам. Гражданский бюджет содержит не только основные показатели Республиканского бюджета Кыргызской Республики на 2011 год, но и объяснение важнейших понятий в бюджетной сфере. Также в данном Гражданском бюджете сделана попытка дать некоторые средние показатели государственного бюджета в пересчете на душу населения.

Все авторские права защищены. При полном или частичном использовании материалов сборника ссылка на источник обязательна. Просьба проинформировать издателя о фактах использования по электронной почте: nadya.dobretsova@gmail.com

Гражданский бюджет создан в рамках проекта, поддержанного Программой «Бюджетная прозрачность и подотчетность» Фонда «Сорос - Кыргызстан». Электронную версию Гражданского бюджета можно найти на сайте www.dpi.kg

Г 0605010204-11

**УДК 334
ББК 65.9(2Ку) 261.3**

ISBN 978-9967-11-320-6

© ИПР, 2011

Содержание

<i>Гражданский бюджет.....</i>	<i>4</i>
<i>Что такое «бюджет»?.....</i>	<i>5</i>
<i>Для чего и как государство использует бюджет?.....</i>	<i>6</i>
<i>Некоторые факты о республиканском бюджете на 2011 год.....</i>	<i>7</i>
<i>Государственное управление и виды бюджетов в Кыргызстане.....</i>	<i>9</i>
<i>Бюджетный процесс.....</i>	<i>10</i>
<i>Доходы республиканского бюджета.....</i>	<i>12</i>
<i>Какую сумму налогов каждый из нас заплатит в 2011 году?.....</i>	<i>16</i>
<i>Расходы республиканского бюджета.....</i>	<i>18</i>
<i>Расходы бюджета в 2011 году.....</i>	<i>20</i>
<i>Бюджет развития (капитальные расходы).....</i>	<i>24</i>
<i>Кредиты.....</i>	<i>26</i>
<i>Дефицит или профицит бюджета. Государственный долг.....</i>	<i>26</i>
<i>Дефицит бюджета и государственный долг в 2011 году.....</i>	<i>27</i>
<i>Источники информации.....</i>	<i>28</i>



Гражданский бюджет

Бюджет, являясь частью системы государственного управления, затрагивает интересы каждого гражданина: государственных и муниципальных служащих, врачей и их пациентов, родителей и школьников, солдат и заключенных, пенсионеров и предпринимателей, учителей и воспитанников детских домов, инвесторов и банкиров, безработных и торговцев мелочью, иными словами – ВСЕХ.

Вопрос в том, какая именно бюджетная информация нужна тому или иному ее потребителю, так как бюджет – большой и сложный документ, требующий навыков для его чтения и анализа. Большинство граждан не обладает этими навыками.

Для усиления прозрачности управления государственными финансами и контроля граждан над их планированием и расходованием во многих странах мира пишется Гражданский бюджет – простое, понятное большинству изложение сложного государственного бюджета.

В Кыргызской Республике предпринимались попытки написания Гражданского бюджета, и данный документ – продолжение этих попыток. Почему не получается сразу написать простой и доступный документ о государственном бюджете? Как показала практика написания данного документа, одна из главных проблем заключается в излишней усложненности и запутанности самой системы государственного управления в Кыргызской Республике. Например, расходы на различные учреждения образования финансируются по линии нескольких министерств из республиканского бюджета, а расходы на содержание средних школ – из местных бюджетов, заработная плата учителей – из местных бюджетов за счет денег республиканского. В бюджете одного ведомства могут «сидеть» совершенно разные расходы. Например, в бюджете аппарата президента есть расходы ... на детский сад и Академию управления, тогда как оба учреждения являются образовательными и должны, по логике, быть в бюджете Министерства образования. При этом за каждое направление есть отдельные ответственные официальные лица, а общей картины и простых данных о том, сколько тратится на одного ученика или студента, – нет. Поэтому нынешний Гражданский бюджет может показать лишь общую ситуацию, а для его упрощения и приведения к такому формату, при котором каждый гражданин мог бы легко получить интересующую его информацию, придется поработать государству. Поработать над приведением в порядок предоставления государственных и муниципальных услуг, четким разделением ответственности и разграничением полномочий.

Неясность финансовой картины, запутанность данных не являются основанием для того, чтобы не делать Гражданский бюджет. Необходимость этого документа назрела давно и очевидна не только представителям гражданского общества, но и большинству чиновников. В частности, Гражданский бюджет – это обязательное условие для того, чтобы повысить доверие к нашей стране международного сообщества, доверие, которое измеряется, в том числе Индексом бюджетной прозрачности, согласно которому Кыргызстан занимает одно из последних мест в списке из 94 стран (в том числе 7 стран Центральной Азии и Кавказа).

Другой вопрос в том, кто должен делать Гражданский бюджет? В настоящее время в Кыргызстане Гражданский бюджет делается представителями неправительственного сектора. Однако в большинстве стран разработка Гражданского бюджета – это обязанность Министерства финансов. Например, в 2011 году Гражданский бюджет был впервые подготовлен Министерством финансов Казахстана. В связи с этим авторы данного документа надеются, что с помощью уже разработанных Гражданских бюджетов КР и инициативы гражданского общества Министерство финансов КР уже в 2012 году возьмет на себя ведущую роль в подготовке Гражданского бюджета. Институт политики развития, со своей стороны, как и другие неправительственные организации, готов поддержать реализацию этой инициативы для того, чтобы рейтинг прозрачности бюджета Кыргызской Республики вырос, бюджет стал понятным и доступным гражда-



нам, а контроль над ним сделал бы расходование государственных средств более прозрачным и эффективным.

Что такое «бюджет»?

Бюджет обеспечивает финансовыми ресурсами предоставление государственных услуг обществу и реализацию государственной политики. От его величины зависит состояние дорог, освещение улиц и безопасность каждого из нас. Нередко в прессе, выступлениях депутатов, членов правительства встречаются фразы: «в бюджете нет денег на повышение пенсий», «надбавка учителям не выплачивается из-за нехватки денег в бюджете». Успешная деятельность государства и ресурсы бюджета – взаимосвязанные вещи. Так что же такое бюджет?

Бюджет государства – это план необходимых обществу расходов и ожидаемых источников доходов для их финансирования.

Чтобы лучше уяснить понятие о бюджете государства, его можно сравнить с бюджетом отдельной семьи. Каждый из нас, как и любая семья, имеет свои потребности и желания. Для их удовлетворения необходимы доходы, которых, как правило, недостаточно для удовлетворения всех нужд. Поэтому размер расходов определяется уровнем дохода, и расходы мы оплачиваем в порядке их приоритетности, то есть сначала мы покупаем продукты и только потом, если остаются деньги, платим за Интернет. Поэтому в управлении бюджетом важно добиваться, чтобы, с одной стороны, основные нужды и потребности семьи удовлетворялись, а с другой – соответствовали доходам. Поэтому бюджет состоит из 2 частей – доходной и расходной. В некоторых семьях доходы могут быть больше расходов. Тогда излишек может быть использован для накоплений на депозите в банке, покупки драгоценных металлов, ценных бумаг или других инвестиций. Однако нередки случаи, когда семья делает расходы, превышающие доходы. В такой ситуации возникает необходимость взять деньги в долг и сократить другие расходы. Кроме этого, каждая семья делает крупные приобретения, например, квартиру или дом. Такие приобретения не покупаются за счет дохода, заработанного только в течение одного года, и требуют от нас либо копить деньги в течение нескольких лет, либо взять кредит или в долг у друзей и родственников. Поэтому семья должна планировать свои доходы и расходы, учитывая необходимость возвращать долги.

Все вышесказанное относится и к государству. Государство планирует:

- доходы, т.е. каким количеством денег государство будет располагать, и из каких источников оно их получит;
- расходы, т.е. какие запросы общества оно намерено удовлетворять, сколько это будет стоить и, соответственно, какие цели государственной политики будут профинансированы.

Расходы сопоставляются с доходами, и подводится их баланс. В случае нехватки денег для покрытия потребностей планируются источники заимствований или сокращаются расходы, а при превышении доходов над расходами принимается решение, куда вложить излишки. В планировании расходов и доходов государства, в реализации принятого бюджета общество должно принимать активное участие. Ведь государство распоряжается не собственными средствами, а общественными. Общество ему платит в виде налогов и сборов, чтобы удовлетворить свои потребности в государственных услугах. Требование публичного принятия решений по бюджету и отчетности государства перед обществом возникает на том основании, что государство распоряжается общественными финансами.

Для чего и как государство использует бюджет?

Цели и задачи государственной политики находят отражение как в доходной, так и в расходной частях бюджета.

Какая политика будет реализовываться через бюджет, определяется в результате публичных решений парламентом. Депутаты обсуждают ее, утверждают расходы и доходы, после чего бюджет становится законом, обязательным для исполнения. В результате общество получает основание для контроля над выполнением принятых решений по бюджету и политике. Простая смета расходов и доходов не имеет ценности, если не сопровождается обязательностью исполнения.

В государственном управлении бюджет выступает не только средством контроля над общественными финансами, но и используется как инструмент влияния на экономику и общество. Бюджет позволяет государству регулировать условия развития экономики (уровень налогов, потребление, сбережения, др.) и влиять на социально-экономические процессы в обществе (зарплаты учителей, пенсии).

Частный сектор не предоставляет ряд необходимых услуг, таких, например, как обеспечение обороны страны или внешняя политика. Эти услуги не востребованы отдельными гражданами, а необходимы обществу в целом. Другие услуги, из-за их высокой цены (образование, здравоохранение, общественный порядок), в случае предоставления их частным сектором будут доступны только ограниченному кругу граждан. Однако общество заинтересовано, чтобы эти блага и услуги предоставлялись всем. Гарантию обеспечения предоставления определенных благ и услуг государство берет на себя.

В условиях свободной конкуренции доходы в обществе распределяются неравномерно. Для создания благоприятного социального климата и предотвращения возможных очагов напряженности государство осуществляет регулирование доходов и социальную защиту населения.

Перераспределение доходов между социальными слоями населения и территориями ведется через налоговую политику. К примеру, государство может установить, что те, кто больше зарабатывают, платят более высокие налоги, одновременно вводя льготы для менее обеспеченных плательщиков. Другой способ перераспределения доходов – социальная помощь нуждающимся в виде пособий.

Общественные и частные товары и услуги

Товары и услуги, производимые в экономике, можно разделить на две категории – общественные и частные. Разделение зависит от того, могут ли данные товары или услуги продаваться по отдельности и приносят ли они пользу только непосредственному покупателю. Общественные товары или услуги (такие как оборона, уборка мусора, др.) не могут продаваться по отдельности и приносят пользу всем гражданам. Поэтому они предоставляются государством и финансируются из общих налоговых поступлений в бюджеты. Частные же товары и услуги, в противовес общественным, продаются на конкурентном рынке по отдельности и приносят пользу их покупателям. Большинство частных товаров производится в частном секторе.

Промежуточное положение между общественными и частными занимают смешанные товары и услуги, которые являются частными, но несут общественную пользу. Так, новая железная дорога принесет выгоду тем, кто непосредственно ее построил и будет ею пользоваться. Однако они принесут пользу и всему обществу, облегчая ведение бизнеса и способствуя созданию рабочих мест. Поэтому часть стоимости производства таких товаров и услуг может финансироваться за счет взимания платы с потребителей, а остальная – всеми налогоплательщиками (т.е. за счет бюджета, например, путем предоставления налоговых льгот).

Некоторые факты о республиканском бюджете на 2011 год

- Доходы республиканского бюджета в 2011 году составят 68,8 миллиарда сомов или 1,5 миллиарда долларов США. В пересчете на одного человека в 2011 году доходы бюджета составят 12 541,5 сома. Без учета трансфертов (безвозмездной помощи), получится 9 891 сом налоговых и неналоговых доходов с человека.
- Налог на добавленную стоимость станет самым крупным источником доходов, его доля в общих доходах составляет 27%. Следующими по величине идут: налог на валовой доход Кумтора, доходы от оказания платных услуг и налоги на международную торговлю (таможенные платежи), их доля составляет по 8% каждый.
- Каждый житель Кыргызстана в среднем в 2011 году заплатит 3 444,1 сома в виде НДС. Некоторую часть заплатят предприятия, которые работают на экспорт (эта часть ляжет на налогоплательщиков других стран), но большая часть платится нами.
- Расходы республиканского бюджета Кыргызской Республики на 2011 год составят 90 миллиардов 97 миллионов 934,6 тысячи сомов. Это на 49% больше, чем фактические расходы бюджета 2010 года.
- Абсолютный рост расходов запланирован по всем государственным функциям, кроме охраны окружающей среды, жилищных и коммунальных услуг.
- В 2011 году на одного гражданина Кыргызской Республики государство планирует израсходовать 16 414 сомов, при этом более всего будет тратиться на экономические вопросы – 4 438 сомов и меньше всего на охрану окружающей среды – 82 сома.
- Исходя из того, что общая численность государственных и муниципальных служащих в 2011 году составила около 28 тысяч человек, содержание одного чиновника обходится нашей стране примерно в 140 тысяч сомов в год или около 11 666 сома в месяц.
- Согласно статистическим данным, в сельском хозяйстве работают 320 276 хозяйствующих субъектов. Бюджет развития Министерства сельского хозяйства составит 889 миллионов сомов. Соответственно, на поддержку каждого хозяйства государство потратит в среднем около 2800 сомов. Расходы на вакцинацию сельскохозяйственных животных составят 18,6 сомов на голову, расходы на химизацию сельхозпосевов – примерно 509,4 сома на гектар.
- По состоянию на 28 февраля 2011 года государственный внешний долг Кыргызской Республики составил 125 миллиардов 512 миллионов 904 тысячи сомов (2 миллиарда 644 миллиона 019 тысяч долларов США). Обслуживание государственного долга требует 11,1 миллиарда сомов. На каждого жителя Кыргызской



Республики, включая стариков и младенцев, сумма государственного долга составляет 22 866 сомов.

- *На судебную систему придется истратить 517,5 миллиона сомов. При численности работников судебной системы 2700 человек, из них судей - 430 человек, ТОП и МОП - 842 человека, аппарат судов - 1428 человек. Расходы на содержание одного судейского чиновника составят 400 675 сомов в год или около 27 650 сомов в месяц. На содержание аппарата судов - 138760 сомов или 10185 сомов в месяц. Расходы ТОП и МОП - 95245 сомов в год или 7285 в месяц.*
- *Пособия малообеспеченным семьям и гражданам составят 2 858,4 миллиона сомов. Из этих средств государством выплачивается ежемесячное пособие малообеспеченным семьям, имеющим детей, средний размер которого составляет 328 сомов в месяц и определяется, исходя из среднедушевого совокупного дохода семьи; ежемесячное социальное пособие, размер которого составляет от 1000 до 2000 сомов; а также дополнительное ежемесячное социальное пособие, размер которого составляет 3 100 сомов в месяц.*
- *Расходы на питание для домов-интернатов рассчитаны в среднем по 55 сомов на 1 койко-день и для детских домов инвалидов по 65 сомов на 1 койко-день.*
- *Расходы на выплату пенсий военнослужащим (15 тыс. человек) с учетом государственного обязательного страхования составят 1 151,3 миллиона сомов или 6396 сомов в месяц на одного военного пенсионера.*

Как оценить эффективность расходов госбюджета на образование?

Для того чтобы оценить эффективность расходов на образование, нам необходимо знать больше информации как по самим расходам, так и по количеству получателей образовательных услуг. Например, надо знать, какая часть из 11,5 млрд. сомов будет направлена на дошкольное, школьное, профессионально-техническое и высшее образование и, соответственно, какова численность детей в детсадах, школьников, студентов ПТУ и студентов вузов. Только зная эти данные, можно оценить, сколько государственных денег будет потрачено на одного ребенка в детсаду, школе и т. д. Далее можно анализировать данные внутри подсекторов. По этим данным можно будет определить, какова стратегия государства в секторе образования. Например, если государство заявляет о нехватке учителей в школах, а среди подразделений вуза, финансируемых за счет бюджетных средств, числятся экономический или юридический факультеты, то возникает вопрос: насколько бюджетная политика соответствует общей политике государства.

Государственное управление и виды бюджетов в Кыргызстане

Государство как организация политической власти всего общества занимается решением вопросов общегосударственного характера. Государство принимает политические решения, затрагивающие интересы большинства населения. В то же время в любом обществе существуют и местные вопросы, затрагивающие интересы определенной местности, населенного пункта и т. д. Это может быть содержание зданий школ и детсадов, вывоз и уборка мусора, водоснабжение, озеленение, освещение, ремонт местных дорог и многое другое. Это вопросы местного значения и их решение в демократических государствах передается органам местного самоуправления. Кроме того, государство, являясь гарантом предоставления определенных общественных услуг (например, всеобщее среднее образование), делегирует (передает) органам самоуправления ряд властных функций и полномочий. Почему? Потому что органы МСУ – айыл окмоту, мэрия – ближе всех к людям и могут более эффективно исполнять эти функции. Специалист Министерства по социальной защите в Бишкеке не может знать, кто конкретно нуждается в помощи в каком-либо отдаленном селе, тогда как специалист айыл окмоту, где живут нуждающиеся, знает о них почти все. При этом органы местного самоуправления по делегированным функциям подотчетны государству в лице определенных министерств и ведомств.

Согласно действующей Конституции КР от 27 июня 2010 года, местное самоуправление – это гарантированное Конституцией право и реальная возможность местных сообществ самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения.

**Местное самоуправление базируется на инициативе
и самодеятельности людей, на избрании ответственных лиц
для выполнения тех или иных работ.**

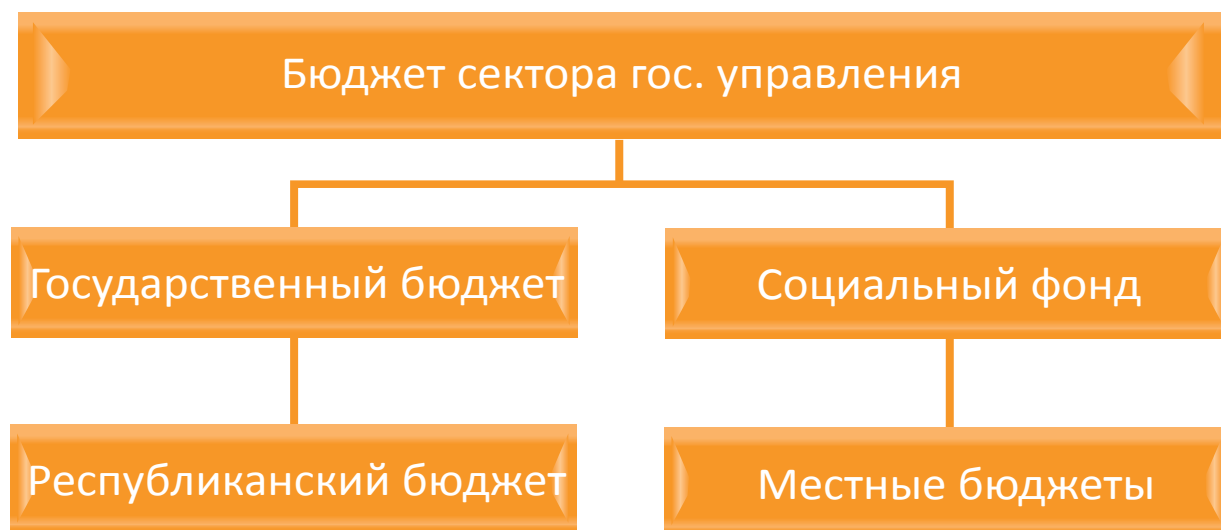
**Государственное же управление, как правило,
осуществляется в порядке подчиненности по вертикали,
чиновники государственного управления, как правило, назначаются.**

Таким образом, общественные услуги в Кыргызстане предоставляются как государственными органами (министерствами и ведомствами), так и органами местного самоуправления. Означает ли это, что все деньги государства в одно время и в одном месте делятся на всех получателей? Разумеется, нет. Для проведения самостоятельной политики органы государственного управления (органы центральной власти) располагают республиканским бюджетом, тогда как органы местного самоуправления (города, села и поселки) располагают собственными местными бюджетами, которые имеют собственные доходы и финансируют соответствующие расходы, что также заложено в Конституции. Ведь из министерства в Бишкеке не видно, в каком городе улица вся в рытвинах и ухабах, в какой сельской школе нужно отремонтировать крышу, где лучше установить водопроводную колонку и т. д.

Наряду с бюджетными средствами государство располагает внебюджетными фондами. Социальный фонд – один из них. Из этого Социального фонда идут выплаты пенсий, пособий и др. Это самостоятельный фонд, отдельный от бюджета, он имеет собственные доходы и осуществляет определенные законом расходы по финансированию пенсий, пособий по социальному страхованию, медицинскому страхованию и т. д.

Для анализа доходов и расходов государства составляется сводный бюджет. В Кыргызстане его называют государственным (консолидированным) бюджетом. Он включает доходы и расходы республиканского и местных бюджетов.

Рисунок 1. Структура консолидированного бюджета Кыргызской Республики



Бюджетный процесс

Бюджет проходит повторяющийся из года в год цикл, состоящий из четырех основных стадий: подготовка; рассмотрение и утверждение; исполнение и контроль. Этот процесс протекает в соответствии с установленными процедурами. Исполняя бюджетный цикл, государство руководствуется определенными правилами – как формальными, установленными законами, так и неформальными, например, в соответствии со сложившимися традициями.

Рисунок 2. Бюджетный процесс на республиканском уровне



Что такое бюджетный год?

**Это 12-месячный период, на который государство планирует доходы и расходы.
В Кыргызстане бюджетный год длится с 1 января по 31 декабря, т.е. совпадает с календарным годом.**

Как общество может участвовать в бюджетном процессе? Кто ответствен за принимаемые решения по бюджету и их реализацию? Какие органы управления контролируют исполнение бюджета? Чтобы ответить на эти вопросы, нужно определить главных участников бюджетного процесса и их роль. На республиканском уровне - это:

- *Правительство Кыргызской Республики. Несет ответственность за разработку и формирование проекта республиканского бюджета и за его исполнение (www.gov.kg).*
- *Координационный совет по макроэкономической и инвестиционной политике при правительстве Кыргызской Республики играет важную роль на данных этапах и при осуществлении контроля за исполнением бюджета. Состав совета определяет президент Кыргызской Республики, совет возглавляет премьер-министр Кыргызской Республики.*
- *Министерство финансов. Непосредственно формирует проект доходной и расходной части бюджета и исполняет бюджет.*
- *Жогорку Кенеш в Бюджетной резолюции определяет основные приоритеты для формирования бюджета. Рассматривает проект бюджета, принимает закон о республиканском бюджете и утверждает отчет о его исполнении.*
- *Бюджетные учреждения (например, Министерство здравоохранения, обороны и т. д.). Участвуют в подготовке проекта расходной части и непосредственном расходовании бюджетных средств. Они представляют проекты смет расходов в Министерство финансов и используют выделенные средства.*
- *Счетная палата. Осуществляет контроль за исполнением бюджета.*
- *Граждане, избирающие своих представителей в органы управления или непосредственно участвующие в бюджетном процессе, др.*

Основные нормативные правовые акты, регулирующие бюджетный процесс:

- **Закон «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике».**
- **Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Кыргызской Республике».**
- **Закон «О финансово-экономических основах местного самоуправления».**
- **Закон о республиканском бюджете на соответствующий год.**
- **Методические указания (бюджетный циркуляр) Министерства финансов о порядке формирования и исполнения местных бюджетов Кыргызской Республики на соответствующий год.**
- **Инструкции, положения и приказы Министерства финансов, Центрального Казначейства и Госкомитета по налогам и сборам.**

**Таблица 1. Бюджетный календарь согласно Закону КР
«Об основных принципах бюджетного права»**

Основные мероприятия	Исполнители	Сроки
Представление в Минфин основных экономических и финансовых показателей, основанных на государственных отраслевых программах развития, для расчета среднесрочного прогноза бюджета (СПБ)	Министерства и ведомства	
Подготовка Среднесрочного прогноза бюджета и представление в Координационный совет	Министерство финансов	1 мая
Рассмотрение Среднесрочного прогноза бюджета и утверждение контрольных цифр для бюджетных учреждений	Координационный совет	15 мая
Доведение контрольных цифр Минфином на основе СПБ для министерств и ведомств	Министерство финансов	1 июня
Доведение контрольных цифр до бюджетных учреждений. Разработка проектов смет расходов и представление в Минфин	Министерства и ведомства	1 июля
Представление проекта республиканского бюджета на рассмотрение правительства	Министерство финансов	15 августа
Представление проекта республиканского бюджета в Жогорку Кенеш с соблюдением требований бюджетной резолюции	Правительство	1 сентября
Рассмотрение проекта республиканского бюджета и вынесение его на сессию Жогорку Кенеша	Постоянные комитеты и комиссии Жогорку Кенеша	к 20 сентября
Рассмотрение и утверждение республиканского бюджета Жогорку Кенешем и направление его на подпись президенту Кыргызской Республики	Жогорку Кенеш	к 1 декабря
Подписание Закона о республиканском бюджете президентом Кыргызской Республики	Президент Кыргызской Республики	до 31 декабря

В прессе, парламентских дискуссиях, в обществе в целом, говоря о бюджете, чаще всего подразумевают республиканский бюджет. Его мы и рассмотрим в нашей публикации. Но что делать, если этой информации недостаточно? Где найти другие основные параметры бюджета? Прежде всего, нужно обращаться к Закону КР о республиканском бюджете на соответствующий год и два последующих года. В законе содержатся агрегированные (обобщенные, собранные) показатели, более детальное описание можно найти в пояснительной записке к проекту закона (обычно на сайте Министерства финансов). Также некоторые параметры могут быть в отраслевых стратегиях развития (образования, здравоохранения, соцзащиты и др.) и среднесрочном прогнозе бюджета, содержащем важные моменты отраслевых стратегий.

Итак, бюджет – это план необходимых расходов и ожидаемых источников доходов для их финансирования.

Доходы республиканского бюджета

Доходы бюджета – это средства, получаемые государством из различных источников для осуществления необходимых обществу расходов. Доходы бюджета можно разделить на:

- налоговые доходы;
- полученные официальные трансферты;
- неналоговые доходы.

Большая часть доходов, которые государство получает от общества, а также зарабатывает самостоятельно, относится к **текущим доходам**. Это доходы, регулярно поступающие в бюджет. Текущие доходы могут поступать ежемесячно, ежеквартально или раз в год, в зависимости от вида дохода. Налоги собираются в соответствии с установленными сроками уплаты. Доходы от экономической и другой деятельности государство получает по мере того, как предоставляет товары или услуги получателям. Текущие доходы являются устойчивым и стабильным источником доходов.

Капитальные доходы, наоборот, носят единовременный характер. Их государство



получает от продажи своего имущества или другой своей собственности. Государство может продавать принадлежащие ему земли, здания, сооружения, оборудование, реализовывать запасы товаров, акции и др. Но такие доходы не могут быть регулярными, поэтому государство не может постоянно на них рассчитывать.

Трансферты – это ресурсы, получаемые безвозмездно и безвозвратно. Иными словами, это финансовая помощь. Поступают трансферты от иностранных государств или международных организаций. Зарубежные трансферты включают как помощь по ликвидации стихийных бедствий, так и средства на реализацию отдельных проектов.

Республиканский бюджет Кыргызской Республики на 2011 год утверждает доходы в сумме **68 миллиардов 840 миллионов 552,9 тысячи сомов**. Таблица 2 на стр. 14 показывает основные источники доходов республиканского бюджета в 2009-2011 годах.

Меры по увеличению доходной части республиканского бюджета на 4,4 млрд. сомов, предложенные правительством (выдержка):

Проект доходной части бюджета разработан с учетом Плана мероприятий правительства Кыргызской Республики на 2011 год, который предполагает принятие следующих мер по увеличению доходов бюджета, и оценочное поступление по которым в 2011 году по республиканскому бюджету составит **4,4 млрд. сомов**, за счет:

- уточнения перечня лекарственных средств, ввозимых с освобождением от уплаты НДС, дополнительно поступит **250 млн. сомов**. Предлагается оставить освобождения только для жизненно важных и необходимых лекарственных средств, которые будут определяться по Перечню, утверждаемому правительством Кыргызской Республики;
- ведения ценовой информации по отдельным ввозимым товарам, в целях усиления контроля и эффективного определения таможенной стоимости ввозимых товаров, дополнительно поступит **884,5 млн. сомов**;
- увеличения единой ставки таможенных пошлин и налогов при ввозе товаров физическими лицами дополнительно поступит **450 млн. сомов**;
- проведения мероприятий по легализации объемов импорта ювелирных изделий дополнительно поступит **50 млн. сомов**;
- расширения налогооблагаемой базы налога на основе обязательного патента на услуги по предоставлению игровых автоматов, в связи с предполагаемым установлением оптимальных ставок, дополнительно поступит **40 млн. сомов**;
- определения механизма контроля администрирования неналоговых платежей дополнительно поступит **19 млн. сомов**;
- улучшения управления государственной собственностью, в целях увеличения поступления дивидендов от деятельности акционерных обществ, дополнительно поступит **754,7 млн. сомов**;
- внедрения механизма отчислений в бюджет от чистой прибыли государственных предприятий, в размере 50%, дополнительно поступит **250 млн. сомов**;
- увеличения ежегодной платы за осуществление надзорной функции и платы за использование частот дополнительно поступит **196 млн. сомов**;
- ввода в действие золотодобывающих предприятий на месторождениях Иштамберды, Караказык, Жамгыр, проведения конкурсов на право разработки золоторудных месторождений (Терек, Тереккан, Перевальная, Терексайская площадь, Талдыбулак Левобережный) и лицензирования новых месторождений полезных ископаемых и перспективных площадей дополнительно поступит **583 млн. сомов**.

Также увеличена сумма подоходного налога дополнительно на **727,5 млн. сомов за счет предполагаемого увеличения заработной платы работникам социальной сферы порядка на 10,0 млрд. сомов**. Кроме того, дополнительные поступления в размере 500 млн. сомов будут обеспечены за счет увеличения объемов возврата ранее выданных бюджетных ссуд и иностранных кредитов и прибыли Национального банка.

Из Пояснительной записки к проекту Закона «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2011 год и прогнозе на 2012-2013 годы»

Таблица 2. Доходы республиканского бюджета в 2009-2011 годах, тысяч сомов

Наименование	2011 г.	Факт 2010 г.	Факт 2009 г.	2011г. к 2010г., в %
Доходы с официальными трансфертами	68,840,552.9	49,822,781.6	47,971,024.4	138%
Налоговые доходы	42,525,295.0	33,124,599.8	30,256,044.5	128%
Подоходный налог с физических лиц-резидентов Кыргызской Республики	3,267,222.0	2,474,137.6	2,266,587.1	132%
Налог на доходы физических лиц-нерезидентов Кыргызской Республики	658,429.0	618,093.3	452,697.4	107%
Налог на прибыль	2,333,928.0	1,931,555.1	1,735,596.6	121%
Налог на основе патента	294,895.0	259,333.0	495,179.0	114%
Налог на специальные средства бюджетных организаций	1,189,000.0	738,371.5	801,739.2	161%
Налог на валовой доход от Кумтора	5,232,400.0	4,364,009.4		120%
Налог на добавленную стоимость (НДС)	18,904,500.0	14,602,032.5	13,467,394.0	129%
Налог с продаж	2,343,010.0	1,849,465.1	2,201,439.6	127%
Акцизный налог на товары, производимые на территории Кыргызской Республики	609,811.0	520,831.1	506,510.7	117%
Акцизный налог на товары, ввозимые на территорию Кыргызской Республики	1,460,000.0	1,168,503.8	1,162,049.1	125%
Налоги за пользование недрами	754,100.0	205,687.4	2,625,106.5	367%
Налоги на международную торговлю и операции	5,478,000.0	4,350,079.7	4,138,921.4	126%
Прочие налоги		42,500.3	402,823.9	
Полученные официальные трансферты	14,515,876.8	7,022,062.1	10,162,941.1	207%
в т.ч. гранты ПГИ	7,949,860.8	2,355,199.7	2,594,257.8	338%
Неналоговые доходы	11,799,381.1	9,676,119.7	7,552,038.8	122%
Проценты по депозитам	38,500.0	38,516.8	54,294.9	100%
Проценты по выданным бюджетным ссудам и кредитам	373,915.5	500,713.7	410,330.4	75%
Дивиденды	954,700.0	689,772.5	150,444.4	138%
Прибыль Национального банка Кыргызской Республики и госпредприятий	1,300,000.0	444,973.5	774,585.0	292%
Плата за использование природных ресурсов	2,880,000.0	2,765,524.4	1,400,098.9	104%
Плата за аренду помещений, зданий и сооружений, находящихся в государственной собственности	17,850.0	17,792.0	19,069.4	100%
Сборы и платежи	537,447.0	348,528.6	441,669.0	154%
Государственные пошлины	17,600.0	21,602.2	15,053.7	81%
Плата за оказание платных услуг без налога на специальные средства	5,551,147.6	4,171,379.5	3,998,487.6	133%
Штрафы, санкции, конфискации	128,221.0	157,087.8	201,431.3	82%
Добровольные трансферты		2,335.4	4,270.7	
Прочие неналоговые доходы		517,893.3	82,303.5	

Источник: Закон КР «О республиканском бюджете КР на 2011 год и прогнозе на 2012-2013 годы», отчеты Казначейства об исполнении бюджета за 2009 и 2010 годы (www.kazna.gov.kg)

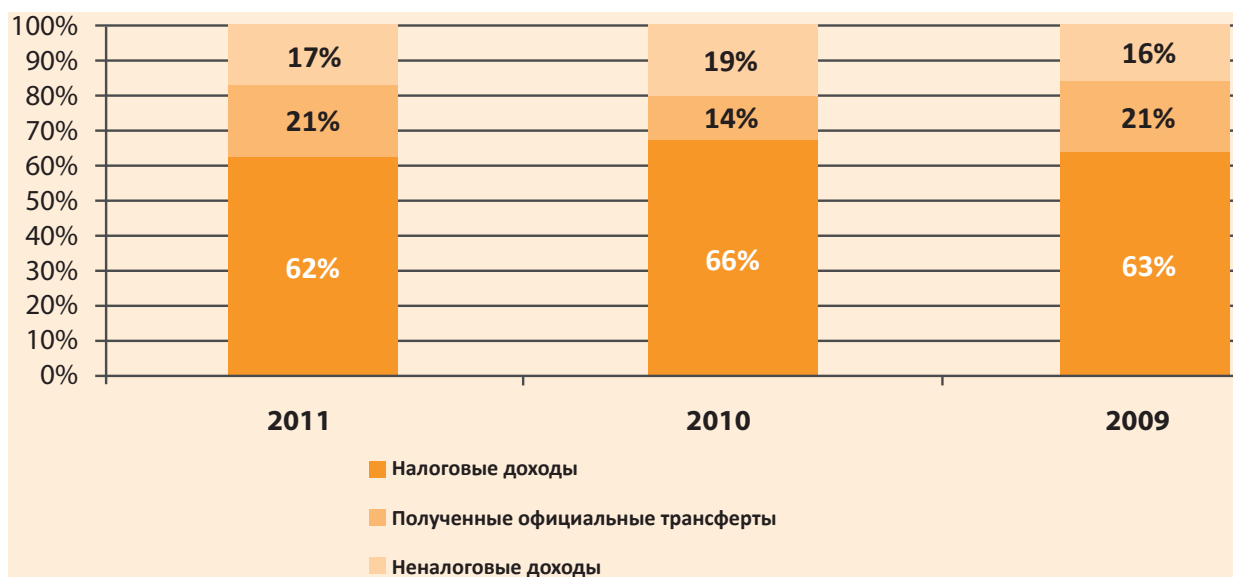
По сравнению с 2010 годом доходы бюджета увеличились на 38%. Причем рост планируется почти по всем видам доходов. Наибольший рост доходов по сравнению с прошлым годом заложен в отношении трансфертов (иностранная финансовая помощь), которые увеличатся более чем в 2 раза. Налоговые доходы вырастут на 28%, ненало-



говые поступления на 22%. Поскольку основные ставки налогов и сборов не увеличились, то можно предположить, что рост доходов будет происходить за счет улучшения собираемости и выявления теневого бизнеса.

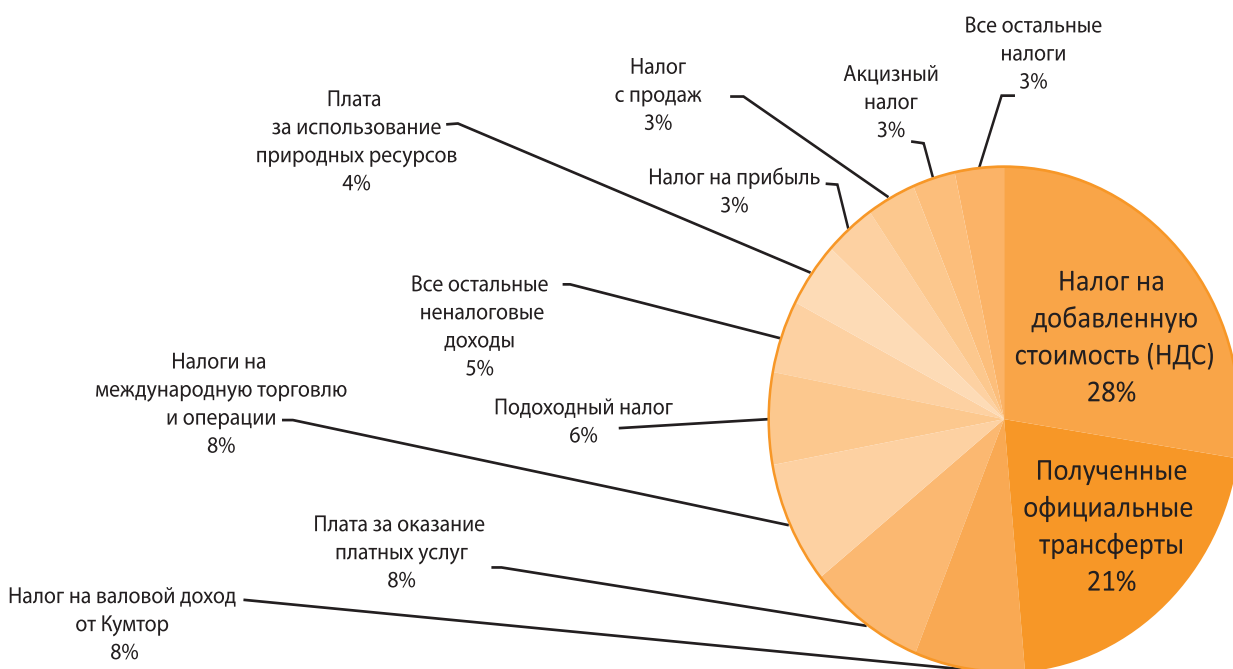
Как видно из рисунка 3, основную часть доходных поступлений составят налоговые доходы (62%), однако их доля по сравнению с 2010 годом уменьшилась на 4%. В то же время пятую часть бюджета составляют официальные трансферты, то есть средства, предоставляемые иностранными государствами и международными донорскими организациями.

Рисунок 3. Структура доходной части республиканского бюджета, 2009-2011гг.



Налог на добавленную стоимость является самым крупным источником доходов, его доля в общих доходах составляет 27%. Следующими по величине идут: налог на валовой доход Кумтора, доходы от оказания платных услуг и налоги на международную торговлю (таможенные платежи), их доля составляет по 8% каждый.

Рисунок 4. Структура доходной части республиканского бюджета в 2011г.





Расчет поступления налога на валовый доход от Кумтора производится на основе прогнозируемых объемов производства Кумтора на 2011-2013 годы при ставке 13% от валового дохода. Эта ставка определена Соглашением по Кумтору.

Налоги на международную торговлю и операции представляют собой таможенные платежи и исчисляются, исходя из прогнозируемого роста импорта товаров.

Какую сумму налогов каждый из нас заплатит в 2011 году?

Так много это или мало – доходы бюджета в сумме 68,8 миллиарда сомов? В долларах США эта сумма составляет примерно полтора миллиарда. Но и эта цифра мало о чем говорит, так как почти никто из нас таких денег не то что в руках не держал, даже представить себе не в состоянии. Попробуем разделить бюджет на всех.

По оценочным данным Национального статистического комитета, численность населения Кыргызстана на 1 марта 2011 г. составляла 5 млн. 489 тыс. человек.

В пересчете на одного человека в 2011 году доходы бюджета составят 12 541,5 сома. Если мы вычтем из этой суммы официальные трансферты (деньги, которые наша страна занимает в долг), то получится 9 891 сом налоговых и неналоговых доходов на человека.

Таблица 3. Доходы республиканского бюджета в расчете на душу населения и в процентной доле от общих доходов в 2011 году

Наименование дохода	Сомов на душу населения	% доля в общих доходах, 2011г.
Доходы с официальными трансфертами	12 541,5	100%
Налоговые доходы	7 747,4	62%
Подходный налог с физических лиц-резидентов Кыргызской Республики	595,2	5%
Налог на доходы физических лиц-нерезидентов Кыргызской Республики	120,0	1%
Налог на прибыль	425,2	3%
Налог на основе патента	53,7	0%
Налог на специальные средства бюджетных организаций	216,6	2%
Налог на валовой доход от Кумтора	953,3	8%
Налог на добавленную стоимость (НДС)	3 444,1	27%

Прямые и косвенные налоги

Налоги могут взиматься прямо или косвенно. Прямое налогообложение (дохода, прибыли и др.) применяется непосредственно к налогоплательщику, который передает часть своей прибыли или дохода в республиканский или местный бюджет и в дальнейшем не имеет возможности перекладывать уплату налога на других лиц и возмещать сумму налога. К прямым налогам относятся: подоходный налог, налог на прибыль, земельный налог и налог на имущество. Косвенное налогообложение нацелено на обложение конечных потребителей определенных товаров и услуг. Косвенные налоги, как правило, уплачиваются предпринимателями, реализующими товары и услуги, подлежащие налогообложению. Бизнесмены, по существу, выступают посредниками при уплате налога, удерживая его с конечных потребителей путем включения в цену товара или услуги. Примерами косвенных налогов служат: налог на добавленную стоимость (НДС), акцизные сборы, налог с продаж.



Налог с продаж	426.9	3%
Акцизный налог на товары, производимые на территории КР	111.1	1%
Акцизный налог на товары, ввозимые на территорию КР	266.0	2%
Налоги за пользование недрами	137.4	1%
Налоги на международную торговлю и операции	998.0	8%
Прочие налоги		
Полученные официальные трансферты	2,644.5	21%
в т.ч. гранты ПГИ	1,448.3	12%
Неналоговые доходы	2,149.6	17%
Проценты по депозитам	7.0	0%
Проценты по выданным бюджетным ссудам и кредитам	68.1	1%
Дивиденды	173.9	1%
Прибыль Национального банка Кыргызской Республики и госпредприятий	236.8	2%
Плата за использование природных ресурсов	524.7	4%
Плата за аренду помещений, зданий и сооружений, находящихся в государственной собственности	3.3	0%
Сборы и платежи	97.9	1%
Государственные пошлины	3.2	0%
Плата за оказание платных услуг без налога на специальные средства	1,011.3	8%
Штрафы, санкции, конфискации	23.4	0%
Добровольные трансферты		
Прочие неналоговые доходы		

Получается, что каждый из нас прямо или косвенно заплатит в 2011 году 9 891 сом в виде налогов и сборов. Самый наглядный пример - это **налог на добавленную стоимость**.

Каждый житель Кыргызстана в среднем в 2011 году заплатит 3 444,1 сома в виде НДС. Конечно, некоторая часть этих доходов уплачивается предприятиями, которые работают на экспорт, и она переносится на налогоплательщиков других стран, однако большая часть платится нами. Каждый гражданин, будь то работающий, пенсионер или школьник, покупая товар или услугу, такую, например, как сотовая связь, платит налог, и поэтому имеет право знать и должен интересоваться, как эти средства собираются и используются.

Законодательную основу взимания налогов в Кыргызской Республике определяет Налоговый кодекс. В соответствии с Налоговым кодексом в республике действуют следующие налоги:

- **общегосударственные**, по которым ставки, объекты налогообложения, плательщики и методы сбора едины для всей страны; налогоплательщик в Бишкеке и налогоплательщик в Баткене платят оба подоходный налог по одной и той же ставке 10%;
- **местные**, самостоятельно вводимые и регулируемые местными кенешами на соответствующих территориях в пределах законодательных ограничений. Налогоплательщик в Бишкеке и налогоплательщик в Баткене платят земельный налог за 1 квадратный метр приусадебного участка разную сумму, величина которой зависит и от коэффициентов, установленных местным кенешем.

Каждый налогоплательщик уплачивает в бюджет, в зависимости от вида деятельности и размера доходов, несколько видов налогов. Налоговый кодекс устанавливает 8 налогов (6 общегосударственных и 2 местных). К общегосударственным налогам относятся: подоходный налог, налог на прибыль, налог на добавленную стоимость (НДС), налог с продаж, акцизный налог и налоги за пользование недрами. К местным налогам

относятся налог на имущество и земельный налог. Также для облегчения процедуры уплаты налогов в Кыргызстане действуют упрощенные формы налогообложения. К ним относятся налоги на основе обязательного или добровольного патента, единый налог, налоговый контракт и налоговый режим в свободных экономических зонах.

В формировании доходов государства важное место отведено **неналоговым поступлениям**. В эту группу относятся другие, помимо налогов, виды доходов государства: плата за предоставление государственных услуг, доходы от управления государственной собственностью и предпринимательской деятельности государства.

Плата за государственные услуги является альтернативным способом финансирования их предоставления. Государственные услуги могут оплачиваться двумя способами – посредством выплат из бюджета, получаемых поставщиками услуг, либо путем взимания платы за услуги с непосредственных потребителей услуг.

Сборы с потребителей могут быть введены, когда государственный сектор предоставляет обществу товары и услуги, не являющиеся чисто общественными, как например, выдача паспорта. При этом размер платы с потребителей государственных услуг регулируется государством.

Еще одна разновидность платы за услуги – сбор, удерживаемый за государственные услуги, носящие в основном нематериальный характер и предоставляемые государственными органами в ходе выполнения ими своих прямых обязанностей. К сбору с получателей относятся: государственная пошлина, плата за выдачу лицензий, за право осуществления предпринимательской деятельности, штрафные санкции и др. Такие доходы, получаемые бюджетными учреждениями, также называют спецсредствами. Доходы по спецсредствам для бюджетных учреждений планируются и утверждаются.

К неналоговым доходам также относятся доходы, которые государство получает от владения и распоряжения собственностью, или занимаясь предпринимательской деятельностью. Такие неналоговые доходы, как дивиденды от акционерных предприятий, проценты по кредитам, выданным государством, арендная плата за государственные помещения, плата за пользование водными объектами и ресурсами и др., пополняют доходную часть государственного бюджета.

Расходы республиканского бюджета

Государственные расходы – это траты государства на приобретение материальных благ и услуг для предоставления услуг обществу и удовлетворения его потребностей.

К ним может относиться как оплата труда государственных служащих, учителей, врачей, медсестер, так и обеспечение функционирования государственных учреждений и предприятий путем закупки различных товаров, – от шариковых ручек и карандашей до сложнейшего медицинского оборудования. Общественные потребности включают также помощь государства отдельным предприятиям и лицам, которая может оказываться как безвозмездно, так и на возвратной основе. Из бюджета осуществляется также выплата долгов государства.

Если наблюдается значительный рост расходов за последние годы, а доходы при этом растут медленнее – это хорошо или плохо? Ответить можно, только выяснив: является ли данный рост желательным для большинства граждан, на какие цели правительство увеличивало расходы в большей степени, и как изменилась структура государственных расходов? Чтобы проанализировать, на что тратятся бюджетные деньги, нужно систематизировать и оценить все расходы. Следовательно, требуется сгруппировать расходы, имеющие общие характеристики и признаки, для этого поместив их в определенное место (позицию) в расходной части бюджета. Если статьи расходов и позиции для определенных их видов из года в год не меняются, это облегчает проведение анализа и сравнение изменений в однотипных расходах. К примеру, должно быть четко определено, куда помещать расходы на переподготовку врачей. Следует ли их включать в расходы Министерства здравоохранения или Министерства образования? Данная задача значительно упрощается, если при планировании расходов используется единый подход для всех бюджетов в стране.



В Кыргызстане все органы управления при составлении планов и отчетов по бюджету, как его расходной, так и доходной частей, должны использовать бюджетную классификацию доходов и расходов.

Бюджетная классификация – это группировка расходов и доходов в зависимости от их общих характеристик. Бюджетная классификация включает классификацию доходов, экономическую классификацию расходов, классификацию операций с активами и обязательствами, ведомственную классификацию и классификацию функций органов государственного управления.

Доходная часть бюджета составляется в соответствии с классификацией доходов, где отражается каждый вид налогов и сборов, поступающих в бюджет.

Функциональная классификация группирует расходы по таким функциям государства, как оборона, здравоохранение, социальная защита и другие (приложение 1 к закону о республиканском бюджете).

Ведомственная классификация показывает бюджетные расходы по государственным организациям, являющимся бюджетополучателями (например, расходы Министерства обороны, Министерства финансов, др.), то есть, какие из министерств и ведомств сколько стоят налогоплательщикам (приложение 2 к закону о республиканском бюджете). При этом не всегда деньги, выделенные отдельному ведомству, ответственному за предоставление данной функции, равны расходам государства на нее. Так, расходы республиканского бюджета на образование передаются не только Министерству образования. Они делятся между ним и министерствами здравоохранения, промышленности, сельского хозяйства, финансов, труда и социальной защиты, внутренних дел, транспорта и связи и правительством республики. Таким образом, ведомственная и функциональная классификации дополняют друг друга и позволяют парламентариям более компетентно действовать при оценке и принятии решений по бюджету. Функциональная классификация раскрывает, на что и на какие цели тратятся деньги. Она показывает, какие функции правительство выполняет для общества и сколько это стоит.

Экономическая классификация расходов показывает, на какие виды расходов по их экономическому назначению тратятся государственные деньги в организациях (заработная плата государственных служащих, командировочные расходы, приобретение медикаментов, транспортные расходы, капитальный ремонт и т.д.). Расходы каждой бюджетной организации финансируются в соответствии со сметой, составленной на основе экономической классификации. Бюджетные организации, получающие доходы от оказания услуг, планируют эти доходы/спецсредства (приложение 1-2 к закону о республиканском бюджете) и то, как они будут расходоваться.

Также расходы бюджета делятся на текущие, капитальные, трансферты местным бюджетам. Текущие расходы обеспечивают каждодневное функционирование государства, и они, как правило, повторяются из года в год и финансируются за счет текущих доходов.

Они включают заработную плату, отчисления на социальное страхование, командировочные расходы, приобретение товаров и услуг (оборудование и материалы, медикаменты и перевязочные средства, питание, приобретение вещевого имущества и обмундирования, др.), расходы на коммунальные услуги, транспорт и прочие приобретения и услуги. К текущим расходам также относятся трансферты (помощь и займы), передаваемые государством отдельным гражданам или предприятиям в течение года, и выплаты процентов по долгам, осуществляемые государством.

Расходы бюджета в 2011 году

Республиканский бюджет Кыргызской Республики на 2011 год утвержден по расходам в сумме 90 миллиардов 97 миллионов 934,6 тысячи сомов.

Расходы республиканского бюджета утверждаются в соответствии с бюджетной классификацией по функциям (функциональная классификация), министерствам и ведомствам (ведомственная классификация), а также утверждаются расходы по бюджету развития (программа государственных инвестиций).

Утвержденный бюджет по расходам на 2011 год вырос на 49% по сравнению с выполненным бюджетом 2010 года.

Хотя, как видно из таблицы 4, абсолютный рост расходов запланирован по всем функциям, кроме охраны окружающей среды, жилищных и коммунальных услуг. Больше всего - почти в три раза в относительном выражении или на 7 млрд. сомов - по сравнению с 2010 годом выросли расходы на образование, что связано с повышением заработной платы учителям. В абсолютном выражении более всего выросли расходы на экономические вопросы - на 11 млрд. сомов.

Таблица 4. Расходы республиканского бюджета по функциям в 2009-2011 гг.

	План 2011г.				Факт 2010 г.		Факт 2009 г.	
	Тысяч сомов	Сомов на душу	2011 г. к 2010 г.	% от всего	Тысяч сомов	% от всего	Тысяч сомов	% от всего
Государственные службы общего назначения	18138569,9	3,305	133%	20,1%	13592362,9	22,5%	13510495,9	26,7%
Оборонный комплекс	3,313,683.9	604	106%	3,7%	3113341,5	5,1%	2703418,3	5,3%
Общественный порядок и безопасность	6912255,1	1,259	118%	7,7%	5861113,7	9,7%	4144589,7	8,2%
Экономические вопросы	24359774,2	4,438	183%	27,0%	13325570,7	22%	11343744,3	22,4%
Охрана окружающей среды	449334,9	82	78%	0,5%	576304,8	1%	606570,5	1,2%
Жилищные и коммунальные услуги	749499	137	44%	0,8%	1714954,9	2,8%	1762047,3	3,5%
Здравоохранение	9300430,6	1,694	153%	10,3%	6071111,1	10%	5474207,9	10,8%
Организация отдыха и культурно-религиозная деятельность	2367512,4	431	195%	2,6%	1213478,4	2%	1123916,6	2,2%
Образование	11480970,3	2,092	254%	12,7%	4525471,1	7,5%	4802525,4	9,5%
Социальная защита	13025904,3	2,373	124%	14,5%	10509757,4	17,4%	5188730,4	10,2%
Всего:	90097934,6	16,414	149%	100%	60503466,5	100%	50660246,3	100%

Источник: Закон КР «О республиканском бюджете КР на 2011 год и прогнозе на 2012-2013 годы», отчеты Казначейства об исполнении бюджета за 2009 и 2010 годы (www.kazna.gov.kg), данные предоставленные Министерством финансов КР.

Сколько государственных средств будет затрачено на 1 человека? В 2011 году на одного гражданина Кыргызской Республики государство планирует израсходовать



16 414 сомов, при этом более всего будет тратиться на экономические вопросы – 4 438 сомов и меньше всего на охрану окружающей среды – 82 сома.

Рисунок 5. Структура бюджета на 2011 год по функциям



Как видно из рисунка 5, в 2011 году по сравнению с 2010-м в общих расходах выросла доля расходов на экономические вопросы и образование.

Экономические вопросы

Наибольшую долю в расходах в 2011 году составляют расходы **на экономические вопросы** – 24,4 миллиарда сомов, которые распределяются следующим образом.

Министерство сельского хозяйства – 1,3 млрд. сомов, при этом 408 млн. сомов финансируются из республиканского бюджета и 889 млн. сомов – из бюджета развития (реализация совместных проектов с международными организациями). Согласно Пояснительной записке к Закону о республиканском бюджете, на зарплату подведомственных организаций планируются 198,5 млн. сомов, на противоэпизоотические работы – 41,7 млн. сомов, на химическую обработку почвы – 35 млн. сомов, на государственную ветеринаризацию (вакцинация 11 млн. голов скота) – 204,2 млн. сомов, на химизацию сельхозпосевов (125 тыс. га против саранчовых вредителей и 3 тыс. га против американской белой бабочки) – 65,2 млн. сомов и госпомощь сельхозпроизводителям Нарынского и Ат-Башинского районов, пострадавших от снегопада в сентябре 2010 года – 14,5 млн. сомов. Как можно оценить данные расходы? Например, расходы на зарплату подведомственных организаций составляют 49% расходов министерства, финансируемых из республиканского бюджета, расходы на вакцинацию составляют 18,6 сома на голову скота, расходы на химизацию сельхозпосевов – примерно 509,4 сома на гектар (если предполагать, что расходы на химизацию против саранчовых вредителей и против американской белой бабочки одинаковы). Чтобы оценить остальные расходы, необходима дополнительная информация по количеству получателей или физическому количеству.

Госкомитет по водному хозяйству и мелиорации – 2,3 млрд. сомов.

Министерство транспорта и коммуникаций – 10,4 млрд. сомов, в том числе 1,3 млрд. сомов из республиканского бюджета. Из них 1,1 млрд. сомов будут направлены на ремонт и содержание дорог общереспубликанского пользования. Сюда относятся расходы на содержание департамента гражданской авиации, государственной фельдъегерской службы, государственной транспортной инспекции и УМАП «Кыргызавтотранс».

Министерство природных ресурсов – 163,2 млн. сомов. К расходам министерства относятся также расходы на проведение геологоразведочных работ подведомственными предприятиями, на содержание Земельной инспекции для осуществления контроля за рациональным использованием земель, на финансирование Государственной картографо-геодезической службы и Государственной инспекции по надзору за промышленной безопасностью и горному надзору (Госгортехнадзора).

Министерство экономического регулирования – 415,4 млн. сомов.

Государственные службы общего назначения

На долю государственных служб общего назначения в расходах 2011 года приходится 20,1% или 18,1 млрд. сомов. К ним относятся следующие расходы.

Содержание государственного аппарата – 4,1 млрд. сомов. Согласно Пояснительной записке к Закону о республиканском бюджете, на исполнительные и законодательные органы (Аппарат президента КР, Жогорку Кенеш КР и др.) – 1,2 млрд. сомов, на финансовую и налогово-бюджетную деятельность (Министерство финансов, Государственная налоговая служба, Государственная таможенная служба и др.) – 1,2 миллиарда, международные отношения (МИД и др.) – 742,1 млн. сомов, общие вопросы кадрового обслуживания (Государственная кадровая служба) – 45 млн. сомов, общее планирование и статслужбы – 199 млн. сомов, другие госуслуги общего назначения (образование, здравоохранение, сельское хозяйство) – 405,5 млн. сомов. Исходя из того, что общая численность государственных

и муниципальных служащих в 2011 году составила около 28 тысяч человек, содержание одного чиновника обходится нашей стране примерно в 140 тысяч сомов в год или около 11 666 сомов в месяц.

Обслуживание госдолга – 11,1 млрд. сомов. На каждого жителя Кыргызской Республики, включая стариков и младенцев, сумма государственного долга составляет 20 222 сома.

Таблица 5. Расходы на обслуживание государственного долга

Расходы	2011 год, млн. сомов
Проценты	3 149,01
<i>Внутренний долг</i>	919,15
<i>Внешний долг</i>	2 229,86
Основная сумма	7 968,13
<i>Внутренний долг</i>	5 894,24
<i>Внешний долг</i>	2 073,90
Всего:	11 117,14

Трансферты (гранты) местным бюджетам: категориальные гранты (зарботная плата учителей) – 4,1 млрд. сомов, выравнивающие гранты 1,1 млрд. сомов.

Судебная система – 517,5 млн. сомов. При численности работников судебной системы – 2575 человек, расходы на содержание одного судейского чиновника составят 200 971 сом в год.

Генеральная прокуратура – 257 млн. сомов.

Аппарат Омбудсмена – 26,5 млн. сомов.

Социальная защита

На долю **социальной защиты** в общих расходах в 2011 году приходится 14,5% или 13,0 млрд. сомов. Эти расходы включают в себя следующее.

Пособия малообеспеченным семьям и гражданам – 2 858,4 миллиона сомов. Из этих средств государством выплачивается ежемесячное пособие малообеспеченным семьям, имеющим детей, средний размер которого составляет 328 сомов в месяц и определяется, исходя из среднедушевого совокупного дохода семьи; ежемесячное социальное пособие, размер которого составляет от 1000 до 2000 сомов; а также дополнительное ежемесячное социальное пособие, размер которого составляет 3 100 сомов в месяц.

Компенсации взамен льгот – 1 566,8 млн. сомов. С 1 января ведется монетизация льготных услуг. Происходит как сокращение категорий льготников с 38-ми до 25-ти, так и сокращение видов льготных услуг с 40 до 8 видов.

Социальное страхование – 102,0 млн. сомов. Эти расходы включают в себя пособия по беременности и родам и на погребение.

Дома-интернаты и другие учреждения системы соцобеспечения – 165,2 млн. сомов. За счет средств республиканского бюджета финансируются 3 психоневрологические дома-интерната для детей, 6 домов-интернатов для престарелых граждан и инвалидов и 5 домов-интернатов для психоневрологических инвалидов. Расходы на питание для домов-интернатов рассчитаны в среднем по 55 сомов на 1 койко-день и для детских домов-инвалидов по 65 сомов на 1 койко-день.

Трансферты в Социальный фонд – 7 588,7 млн. сомов. Данная сумма полностью поступит в Пенсионный фонд для выполнения обязательств государства по финансированию:

- базовой части пенсии в размере 40 процентов от общей потребности – 2 513,4 млн. сомов;
- компенсаций пенсионерам за электроэнергию – 1 745,1 млн. сомов;
- выплат пенсий военнослужащим (15 тыс. человек) – 1 151,3 млн. сомов или 6396 сомов в месяц на одного военного пенсионера;
- выплат досрочной (льготной) пенсии лицам, проживающим и работающим в условиях высокогорья, – 634,6 млн. сомов;
- выплат льготной пенсии многодетным матерям и матерям инвалидов с детства – 1 137,8 млн. сомов;
- выплат надбавок к пенсиям, предусмотренных статьей 13 Закона Кыргызской Республики «О государственном пенсионном социальном страховании», – 44,6 млн. сомов и надбавок к пенсии за особые заслуги перед Кыргызской Республикой – 253,3 млн. сомов.

Образование

На долю образования в расходах в 2011 году приходится 12,7 % – 11,5 млрд. сомов, в том числе 8,5 млрд. сомов за счет бюджетных средств (включая 5,8 млрд. сомов на повышение зарплаты) и 2,2 млрд. сомов за счет спецсредств (денег, которые учреждения образования получают за счет предоставления платных услуг).

Из средств республиканского бюджета финансируется 316 образовательных организаций, в том числе 114 организаций Агентства по профтехобразованию, 117 Министерства образования и науки, 19 организаций Госагентства культуры, 13 организаций Министерства здравоохранения, 8 образовательных организаций МВД и т. д. В их числе 22 детских сада, 5 детских домов, 16 вспомогательных школ-интернатов для детей с ограниченными возможностями, 20 общеобразовательных школ, 113 профессионально-технических училищ, 30 высших учебных заведений, 28 средних профессиональных учебных заведений, 5 внешкольных образовательных учреждений и т. п. Расходы на научные учреждения планируются в сумме 448,8 млн. сомов.

Здравоохранение

На долю здравоохранения в общих расходах в 2011 году приходится 10,3% или 9,3 млрд. сомов. Проект бюджета на 2011 год по подведомственным учреждениям Министерства здравоохранения составляет 5 404,1 млн. сомов (без ПГИ), в том числе расходы за счет бюджетных средств составят 4995,0 млн. сомов и за счет спецсредств – 409,0 млн. сомов, из них на исполнение Программы государственных гарантий по обеспечению граждан республики медико-санитарной помощью (ФОМС - единый плательщик) планируется направить средства в объеме 2932,0 млн. сомов.

По средствам обязательного медицинского страхования, выплачиваемым из республиканского бюджета на медицинское страхование детей, лиц получающих пособие и пенсионеров, предусматриваются ассигнования в объеме 259,4 млн. сомов.

Министерству здравоохранения (подведомственные учреждения) планируется направить средства в объеме 1 665,5 млн. сомов.

Бюджет развития (капитальные расходы)

Бюджет развития – это бюджет капитальных расходов. Исходной базой при его планировании служит Программа государственных инвестиций. В нее включаются инвестиционные проекты с участием государства.

Финансирование планируется из внутренних и внешних источников. Внутреннее финансирование включает: капитальные вложения, покрываемые из республиканского бюджета: бюджетные расходы совместного с иностранными партнерами финансирования проектов – так называемая доля софинансирования правительства.



Внешнее финансирование проектов означает, что государство для их реализации берет займы у внешних кредиторов. Сегодня в Кыргызстане большая доля расходов по бюджету развития приходится на внешнее финансирование, что ведет к росту дефицита бюджета и увеличению государственного долга. Так зачем же нужен бюджет развития?

Раздельное планирование капитальных расходов государства в бюджете развития и текущих расходов в государственном бюджете помогает четко определить, какие расходы можно финансировать за счет займов. Ведь в перспективе капитальные расходы обеспечат рост доходной базы бюджета, а на текущие расходы брать займы нельзя. Текущие расходы, покрываемые за счет кредитов, - это необоснованное увеличение трат, которое ляжет тяжелым бременем на будущие поколения. Не стоит забывать, что самостоятельный бюджет развития позволяет осуществлять дорогостоящие и долгосрочные программы и проекты. Капитальные расходы нацелены на создание и приобретение объектов, которыми общество будет пользоваться много лет. При этом есть выбор: либо накапливать средства в течение десятилетия и потом построить, например, детский сад, либо взять сегодня займы, построить детсад и потом в течение следующего десятилетия расплачиваться по кредиту и процентам. Во втором случае детсад обойдется дороже, но он начнет приносить пользу уже сегодня, в тот момент, когда он больше всего нужен. Раздельное планирование капитальных расходов позволяет начать реализацию наиболее приоритетных проектов уже сегодня.

Расходы по бюджету развития в 2011 году, включая расходы по программе государственных инвестиций (ПГИ), планируются в размере 19 миллиардов 435 миллионов 634,9 тысячи сомов. Из них 1,1 млрд. сомов - из республиканского бюджета, 10,4 млрд. сомов - из внешних источников в виде кредитов и 7,9 млрд. сомов - из внешних источников в виде грантов.

Наибольшие объемы финансирования, как и в 2010 году, приходятся на сектор транспорта (18 307,0 млн. сомов внешнего финансирования и 1 366,1 млн. сомов внутреннего софинансирования). Ожидается продолжение реализации проекта ЦАРЭС «Транспортный коридор», финансируемого Азиатским банком развития, продолжение реализации проектов по реабилитации автодороги Бишкек - Торугарт (фазы 1 и 2), финансируемых АБР и Китаем, а также начало реализации проектов по реабилитации автодороги Бишкек - Торугарт (фаза 3), финансируемых АБР и АКГ. Общая сумма финансирования проекта ЦАРЭС «Транспортный коридор» в 2011-2013 гг. составит 14 593,3 млн. сомов (933,2 млн. сомов внутреннего софинансирования и 13 660,1 млн. сомов внешнего финансирования). Кроме этого, продолжается реализация проекта по реабилитации автодороги Тараз - Талас - Суусамыр, поддерживаемого ИБР.

Бюджет развития Министерства сельского хозяйства, реализующего проекты «Контроль птичьего гриппа» и «Сельскохозяйственные инвестиции и услуги» (Всемирный банк), составят 1 034,9 млн. сомов, 6,12% из которых будут покрыты за счет софинансирования из республиканского бюджета.

В рамках проектов «Сельские инвестиции-2», «Инфраструктура малых городов» и «Инфраструктура городов Бишкек и Ош», «Сельское водоснабжение и санитария-2», «Инфраструктурные услуги на уровне населенных пунктов», «Реабилитация системы питьевого водоснабжения г. Каракола», реализуемых Агентством развития и инвестирования сообществ (АРИС), в 2011-2013 гг. ожидается освоение средств внешнего финансирования на общую сумму 1 334,9 млн. сомов и внутреннего - на сумму 186,3 млн. сомов. В 2011 и 2012 гг. начинается реализация проекта «Конверсия долга 2 - Коммунальная инфраструктура» (Банк KfW). Данный проект будет реализован в рамках реструктуризации государственного долга Кыргызской Республики перед Германией (Банк KfW).

Ожидаемые размеры капитальных вложений в энергетический сектор в 2011-2013 гг. составят 1 121,3 млн. сомов за счёт средств ПГИ.

Капитальные расходы Министерства образования и науки планируются в 2011-2013 гг. на уровне 437,0 млн. сомов. Значительные объемы финансирования предполагаются за счет реализации двух крупных грантовых проектов «Сельское образование» (Всемирный банк) и «Развитие сектора образования-2» (Азиатский банк

развития), а также начала проекта «Образование для всех-2».

Общий объем ожидаемых инвестиционных расходов на 2011-2013 гг. по Министерству здравоохранения составит 593,2 млн. сомов.

Кроме того, в 2011-2013 гг. по Министерству чрезвычайных ситуаций инвестиционные расходы составят 208,4 млн. сомов. Так при поддержке Всемирного банка за счет грантовых средств продолжается реализация проекта по рекультивации урановых хвостохранилищ.

Кредиты

Кредиты из республиканского бюджета могут получать органы местного самоуправления (приложение 7 к закону о республиканском бюджете), промышленные предприятия, финансовые учреждения, сельскохозяйственные товаропроизводители, др. Государство может вкладывать деньги в капитал предприятий или акционерных обществ, или выдавать им кредиты. Наряду с внутренним, государство может осуществлять внешнее кредитование. Кредиты правительствам других стран, международным организациям и др. характеризуют внешнюю политику страны.

Дефицит или профицит бюджета. Государственный долг

Если государство не хочет быть должником, оно обязано планировать расходы в соответствии с доходами. В случае, когда расходы равны доходам, бюджет называется сбалансированным. Но чаще бюджетные расходы превышают доходы, и государство вынуждено брать деньги займы. В этом случае налицо дефицит бюджета. Дефицит бюджета – это превышение расходов бюджета над его доходами, и государство вынуждено искать дополнительные источники финансирования. Это может быть:

- повышение налогов;
- увеличение капитальных доходов государства за счет продажи части государственных активов, таких, как имущество предприятий или акции;
- привлечение кредитов. Заимствования наиболее часто используются правительством для финансирования дефицита бюджета.

Заимствования государство может делать внутри страны или за рубежом. Правительство осуществляет заимствования у внутренних кредиторов в основном путем выпуска государственных ценных бумаг и продажи их населению, предприятиям, банкам, др. Внешние источники финансирования дефицита бюджета различаются по кредиторами:

- международные финансово-кредитные организации;
- правительства иностранных государств;
- иностранные банки, др.

Превышение доходов бюджета над его расходами называется **профицитом**. Профицит означает, что государство собрало средств больше, чем потратило их.

Государственный долг

Все заимствования государства образуют государственный долг. Государственный долг - это долговые обязательства страны перед юридическими и физическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и другими субъектами.

Накапливаясь, государственный долг становится тяжким бременем для экономики и приводит к возникновению следующих проблем. Растут расходы на выплату основного долга и процентов по нему, отвлекающие средства от финансирования текущих

потребностей (например, нужд здравоохранения или образования, повышения заработной платы государственным служащим и т. д.).

Объективно тормозится снижение налогового бремени в государстве. Бремя внешнего долга ложится не только на нынешнее, но и на будущие поколения.

Сокращается объем внутренних кредитных ресурсов для частного сектора, в то же время доступ к внешним рынкам для него ограничен. Сокращается потенциал развития экономики.

Эти проблемы актуальны для Кыргызстана.

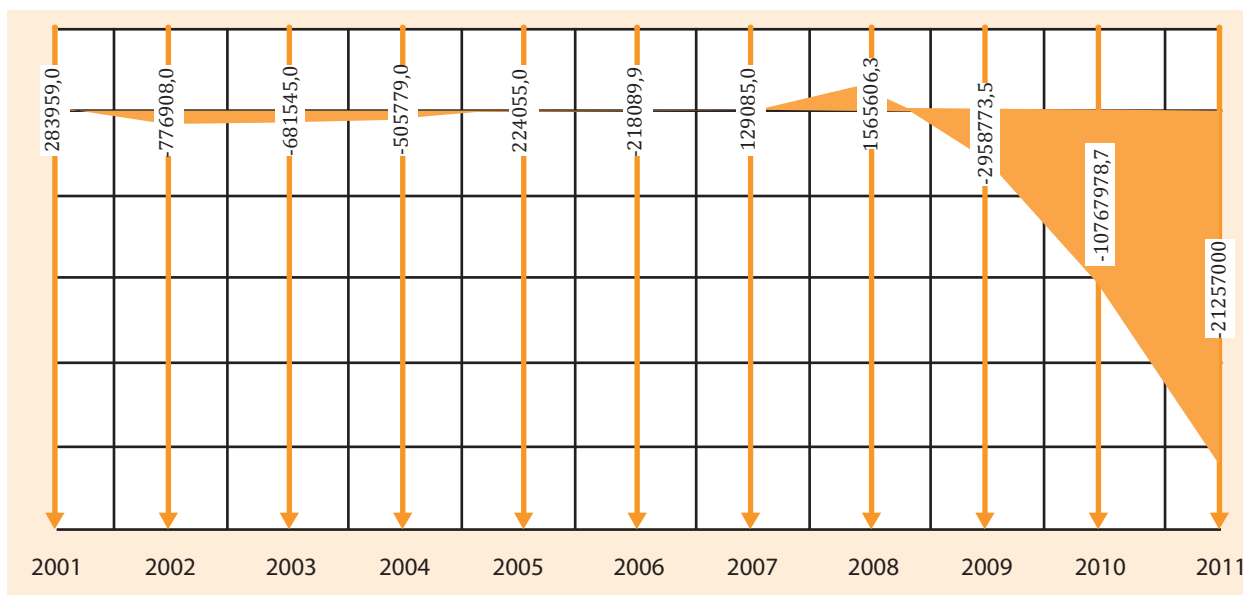
Дефицит бюджета и государственный долг в 2011 году

Государственный долг делится на внешний и внутренний. В Кыргызстане большая часть государственного долга приходится на внешние заимствования. По состоянию на 28 февраля 2011 года, государственный внешний долг Кыргызской Республики составил 125 512 904 тыс. сомов (2 644 019 тыс. долларов США). Кредитный портфель государственного внешнего долга Кыргызской Республики состоит из 115 действующих кредитов. Из них наиболее крупными являются кредиты от многосторонних финансовых институтов (Азиатского банка развития, Международной ассоциации развития (Всемирный банк), Международного валютного фонда) и двусторонних кредиторов (Россия, Япония, Китай, Германия, Турция).

Размер внутреннего государственного долга на 31.12.2010 г. составил 8,4 млрд. сомов. Большая его часть приходится на долг по государственным ценным бумагам.

По проекту республиканского бюджета на 2011 год прогнозируется дефицит бюджета в сумме 21 257,4 млн. сомов.

Рисунок 6. Динамика изменения дефицита бюджета Кыргызской Республики



Источник: http://212.42.101.124:1041/stat1.kg/index.php?option=com_content&task=view&id=93&Itemid=141

На покрытие дефицита бюджета в 2011 году предусмотрены внутренние и внешние источники финансирования. Большая часть дефицита бюджета финансируется на заемной основе. Это приведет к дальнейшему увеличению уже немалого внешнего долга. Согласно закону, предполагается, что сумма официальных трансфертов уменьшится с 14,5 млрд. сомов в 2011 году до 5,2 млрд. сомов в 2012 году и в 2013 году она составит 1,3 млрд. сомов, то есть планируется, что, начиная со следующего года, доля трансфертов начнет существенно снижаться. Однако для сравнения можно привести параметры бюджета прошлого года, принятого на 2010-2012 годы: 2010 год – 7,5 млрд.

сомов, 2011 год - 4 млрд. сомов и 2012 год - 2 млрд. сомов. То есть в начале 2010 года (закон был принят 29 января 2010 года) предполагалось, что, начиная со следующего 2011 года, сумма трансфертов будет снижаться и составит 4 млрд. сомов. Как видно сейчас, эта сумма не только не уменьшилась, но значительно выросла и составляет уже 14,5 млрд. сомов. Такой быстрый рост заимствований в будущем приведет к тому, что на обслуживание госдолга будет направляться все большая часть текущих расходов бюджета.

Таблица 6. Расходы на обслуживание внешнего долга

Расходы	2011 год	2012 год	2013 год
Проценты	3 149,01	3 520,80	3 845,06
<i>Внутренний долг</i>	<i>919,15</i>	<i>1 046,21</i>	<i>1 066,91</i>
<i>Внешний долг</i>	<i>2 229,86</i>	<i>2 474,59</i>	<i>2 778,15</i>
Основная сумма	7 968,13	8 791,72	10 124,53
<i>Внутренний долг</i>	<i>5 894,24</i>	<i>6 627,31</i>	<i>7 610,93</i>
<i>Внешний долг</i>	<i>2 073,90</i>	<i>2 164,41</i>	<i>2 513,61</i>
Всего расходов по обслуживанию госдолга:	11 117,14	12 312,51	13 969,59
Расходы бюджета	90 097,9346	86 195,3	84 439,79
В % от расходов бюджета	12%	14%	17%

Как видно из таблицы 6, на обслуживание госдолга в 2013 году будет направляться 17% расходной части бюджета и это при условии, что уровень заимствований в течение 2012-2013 годов удастся сохранить на планируемом сегодня уровне.

Источники информации

1. Источник: Закон КР о республиканском бюджете КР на 2011 год и прогнозе на 2012-2013 годы, www.minfin.kg
2. Пояснительная записка к закону о республиканском бюджете КР на 2011 год и прогнозе на 2012-2013 годы, www.minfin.kg
3. Отчеты Казначейства об исполнении бюджета за 2009-й и 2010-й годы, www.kazna.gov.kg
4. Руководство по бюджету для граждан / Проект Агентства США по международному развитию «Децентрализация и местное самоуправление», реализуемый Урбан Институтом; Программа развития ООН в Кыргызской Республике, Фонд «Сорос-Кыргызстан»; Проект DFID по реформе государственных финансов. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – Б.: 2007. – С. 68.
5. Отчеты Национального статистического комитета, www.stat.kg

Сайты, где публикуется информация о бюджете:

- Жогорку Кенеш КР: www.kenesh.kg
- Правительство КР: www.gov.kg
- Министерство финансов: www.minfin.kg
- Национальный статистический комитет: www.stat.kg
- Министерство экономического регулирования Кыргызской Республики: www.mert.kg
- Казначейство: www.kazna.gov.kg
- Государственная налоговая служба: www.sti.gov.kg