



Проект «Повышение прозрачности бюджета и подотчетности через поддержку инициатив организаций гражданского общества Кыргызстана»



Тема: Основы бюджетного процесса и принципы бюджетирования, участия граждан и мониторинга сбора доходов и исполнения бюджета

Тренинг 1: «Бюджет и бюджетный процесс»

11.09.2010 г.

Тренер: **Кыдыралиев Зоотбек Темирбекович**,
Эксперт по бюджетной прозрачности

Что такое бюджет?

- Слово «бюджет» (по-немецки *Haushalt*, по-итальянски *bilancio*) происходит от средневекового английского или французского слова *bougette*, уменьшительное от *bouge* (кожаная сумка).
- В английской Парламентской терминологии этим словом обозначали кожаную сумку, в которой министр финансов приносил в Парламент предложения по национальным доходам и расходам на предстоящий период

2

Цель бюджета

Существует **три** экономические задачи, которые выполняются через исполнение бюджета:

- Предоставление определенных льгот и услуг обществу;
- Перераспределение ресурсов общества;
- Стимулирование экономики.

3

Виды бюджетов органов управления в Кыргызской Республике

- **Республиканский бюджет**
 - Финансирование министерств;
 - Финансирование ведомств;
 - Финансирование местных государственных администраций.
- **Местные бюджеты**
 - Бюджеты местных сообществ айылов, посёлков и городов.
- **Государственный бюджет**
 - Консолидированные республиканский и местные бюджеты.

4

Доходы бюджета

- Налоговые доходы;
- Неналоговые доходы;
- Средства передаваемые;
- Гранты, добровольные взносы;
- Доходы целевых бюджетных фондов.

5

Расходы бюджета

Основа расходов

- Минимальные государственные социальные стандарты (денежные доходы населения, наиболее массовые виды пособий и выплат, номенклатура бесплатных и общедоступных услуг, нормы и нормативы обеспеченности ими населения);
- Нормативы финансовых затрат на оказание государственных услуг (единый методологический принцип расчета минимальной бюджетной обеспеченности);
- Капитальные расходы (в их составе предусматривается бюджет развития);
- Текущие расходы.

6

Нормативно-правовые акты, регулирующие бюджет (1)

- Конституция КР;
- Закон Кыргызской Республики №78 от 11 июня 1998 «Об основных принципах бюджетного права в КР»;
- Закон Кыргызской Республики №5 от 12 января 2002 года «О местном самоуправлении и местной государственной администрации»;
- Закон Кыргызской Республики «О республиканском бюджете на 2009 год»;
- Закон Кыргызской Республики №215 от 25 сентября 2003 года «О финансово-экономических основах местного самоуправления»;
- Налоговый Кодекс N 230 от 17.10.2008 года;

7

Нормативно-правовые акты, регулирующие бюджет (2)

- Закон Кыргызской Республики № 3 от 5.01.2004г.- №284 от 22.10.2009 г.«О неналоговых платежах»;
- Закон Кыргызской Республики № 99 от 28.05.2008 г.«О местном самоуправлении и местной государственной администрации»;
- Закон Кыргызской Республики № 215 от 25.09.2003 г.;
- Закон Кыргызской Республики N 57 от 23 марта 2005 года «О базовых ставках земельного налога за пользование сельскохозяйственными угодьями, приусадебными и дачными земельными участками, землями населенных пунктов и несельскохозяйственного назначения на 2005 год»;
- **Бюджетный Кодекс?**

8

Бюджетный процесс

БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС – это регламентируемая нормами права деятельность органов государственной власти, органов МСУ и других участников бюджетного процесса **по составлению и рассмотрению** проектов бюджетов, **утверждению и исполнению** республиканского и местного бюджетов, а также **контролю** за их исполнением.

9

Основные принципы бюджетной системы

- Единство бюджетной системы (консолидированный бюджет);
- Разграничение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы;
- Самостоятельность бюджетов;
- Полнота отражения доходов и расходов бюджетов;
- Сбалансированность бюджетов;
- Эффективность и экономность использования бюджетных средств;
- Гласность;
- Достоверность бюджетов;
- Целевой характер бюджетных средств.

10

Основные стадии бюджетного процесса

- Составление бюджета;
- Рассмотрение бюджета;
- Утверждение бюджета;
- Исполнение бюджета;
- Утверждение отчёта об исполнении бюджета (продвижение бюджетной информации – «вверх-вниз; снизу - вверх»).

11

Календарный план

Календарный план формирования бюджета разрабатывается на основании Закона КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике».

Каждый госорган и орган МСУ строит свой календарный план формирования проекта бюджета на основании Календарного плана МФ КР.

12

Календарный план формирования бюджета (1)

- Министерство экономики и финансов КР ежегодно в начале года утверждает инструкцию по составлению бюджета, календарный план формирования проекта бюджета (Бюджетный календарь), предполагаемые суммы выравнивающих и категориальных грантов для органов МСУ и предполагаемые нормативы отчислений от общегосударственных налогов. В срок **до 30 мая** эти материалы должны быть доведены МФ через свои территориальные подразделения до финансовых органов МСУ.
- На основании полученных материалов финансовые органы МСУ разрабатывают первоначальный проект местного бюджета с учетом проведенных расчетов по всем источникам доходов.
- Разработанный проект местного бюджета подлежит согласованию с бюджетной комиссией кенеша и аяльным, поселковым или городским кенешем.

13

Календарный план формирования бюджета (2)

- Согласованный первоначальный проект доходной части местных бюджетов представляется в соответствующее территориальное подразделение МФ. Сроки представления проектов местных бюджетов для консолидации по территории (область, города Бишкек и Ош) устанавливаются территориальными представительствами МФ.
- Консолидированный проект доходной части бюджета области (городов Бишкек и Ош) представляется в МФ в срок **до 1 июля**.
- Проекты расходной части консолидированных бюджетов областей, гг. Бишкек и Ош представляются в МФ в срок **до 1 августа**.

14

Календарный план формирования бюджета (3)

- После представления Правительством КР проекта бюджета в Жогорку Кенеш КР МФ доводит уточненные целевые показатели по трансфертам и нормативы отчислений от общегосударственных налогов до своих территориальных представительств. Те, в свою очередь, в течение 10 дней с момента получения от МФ доводят их до органов МСУ.
- Органы МСУ уточняют первоначальные проекты местных бюджетов после получения уточненных целевых показателей по трансфертам и нормативов отчислений от общегосударственных налогов и представляют их в соответствующий местный кенеш для утверждения

15

Календарный план формирования бюджета (4)

- Бюджетная комиссия местного кенеша предварительно заслушивает доклады руководителей управлений и отделов органов МСУ, муниципальных предприятий и учреждений, рассматривает предложения, касающиеся изменения доходов, составляет и представляет местному кенешу заключение по проекту бюджета.
- Местные кенешы заслушивают доклады глав органов МСУ и бюджетных комиссий и рассматривают проекты местных бюджетов на предстоящий год.
- Местные кенешы утверждают доходную часть местных бюджетов в общей сумме доходов, а также по источникам доходов в соответствии с бюджетной классификацией.

16

Календарный план формирования бюджета (5)

- Рассмотрение и утверждение бюджетов органов МСУ производится гласно и публично на открытых сессиях кенеша и общественных слушаниях. Решения кенешей о бюджетах на соответствующий год подлежат публикации в средствах массовой информации.
- Утвержденные в установленном порядке местные бюджеты представляются в МФ для включения в государственный (консолидированный) бюджет республики **не позднее двух месяцев** после утверждения республиканского бюджета Жогорку Кенешем Кыргызской Республики.
- При этом утвержденные в местном бюджете нормативы отчислений от общегосударственных налогов и суммы категориальных и выравнивающих грантов должны соответствовать показателям, установленным в законе о республиканском бюджете.

17

Участники бюджетного процесса

- Президент КР
- Представительные органы власти
- Исполнительные органы управления
- Гражданское общество

18

Президент КР

- Определяет основные направления бюджетной политики в стране.
- Ежегодно в послании ЖК КР и народу Кыргызстана обозначает приоритеты в налогово-бюджетной политике.

19

Представительные органы власти

- Жогорку Кенеш КР
 - Разработка и издание нормативно-правовых актов Кыргызской Республики
 - Рассмотрение и утверждение РБ
 - Утверждение отчета об исполнении РБ
- Местные кенешы
 - Рассмотрение и утверждение МБ
 - Утверждение отчета об исполнении МБ

20

Исполнительные органы управления

- Правительство КР
 - Совет по экономической политике
 - Минфин КР
 - Бюджетные учреждения, финансируемые из РБ
- Местные органы власти
 - Местные государственные администрации
 - Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления
 - Бюджетные учреждения, финансируемые из МБ
- Счетная палата КР

21

Участники бюджетного процесса на местном уровне

Участниками бюджетного процесса на местном уровне являются:

- Местный исполнительный орган,
- Местный финансово-экономический отдел,
- Местный кеңеш, включая бюджетную комиссию,
- Население,
- Министерство финансов КР, включая его территориальные подразделения.

22

Роль местного кеңеша и бюджетной комиссии

- Бюджетная комиссия кеңеша проводит предварительное рассмотрение проекта бюджета и заслушивает отчёты органа местного самоуправления.
- Бюджетная комиссия представляет своё заключение по проекту бюджета на сессию кеңеша.
- Сессия кеңеша рассматривает и утверждает/не утверждает первоначальный и уточнённый проекты бюджетов.
- Бюджетная комиссия сначала рассматривает отчёты об исполнении бюджета, а затем представляет своё заключение на рассмотрение сессии местного кеңеша.
- Сессия местного кеңеша рассматривает отчёты об исполнении бюджета и утверждает/не утверждает их.

23

Роль Министерства финансов КР

- Определяет предполагаемые нормативы отчислений по общегосударственным налогам.
- Определяет суммы выравнивающих грантов для каждого МСУ согласно формуле, утверждённой Правительством КР.
- Определяет суммы категориальных грантов для каждого МСУ.
- Доводит вышеуказанную информацию до городов республиканского и областного значения и своих территориальных подразделений с тем, чтобы они в свою очередь довели информацию до соответствующих органов МСУ.
- Проверяет соответствие представленных бюджетов органов местного самоуправления требованиям бюджетного законодательства.

24

Роль территориальных подразделений Министерства финансов КР

- Доводят предполагаемые нормативы отчислений по общегосударственным налогам и суммы выравнивающих и категориальных грантов до соответствующих органов местного самоуправления.
- Проверяет соответствие нормативов общегосударственных налогов, сумм категориальных и выравнивающих грантов в представленных проектах бюджетов органов МСУ, а также соответствие проектов бюджетов другим требованиям бюджетного законодательства.

25

Роль населения

- Участвует в общественных слушаниях по бюджету и высказывает свои предпочтения и приоритеты в расходовании средств местного бюджета.
- Участвует в слушаниях по Стратегии развития и плану действия по реализации Стратегии.
- Формирует устойчивый диалог с органами местного самоуправления с целью влияния на формирование бюджетной политики.

26

Вызовы, с которыми сталкиваются органы МСУ в бюджетном процессе

- Ограниченные ресурсы.
- Отсутствие ресурсов для содержания объектов социальной сферы и муниципальной собственности.
- Задолженность в сфере коммунальных услуг.
- Необходимость повышения собираемости местных налогов.
- Отсутствие потенциала для осуществления скрупулёзного анализа бюджета.
- Отсутствие информации, особенно, в сельских муниципалитетах.
- Несоответствие объема полномочий по законодательным и нормативным актам фактическим финансовым ресурсам.

27

Составные части бюджета

- Доходы и заимствования
- Расходы и другие выплаты

28

Сбалансированность бюджетов

- Дефицит и профицит бюджета
- Государственный и муниципальный долг
- Государственный кредит
- Межбюджетные отношения

29

Принципы межбюджетных отношений

- Распределение и закрепление расходов бюджетов.
- Разграничение (закрепление) на постоянной основе и распределение по нормативам регулирующих доходов.
- Равенство бюджетных прав регионов.
- Выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности регионов.
- Равенство местных бюджетов во взаимоотношениях с республиканским бюджетом.

30

Государственный финансовый контроль

- Предварительный контроль (в ходе обсуждения и утверждения проектов законов)
- Текущий контроль (в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов на заседаниях комитетов, партийных фракций, в ходе слушаний и в связи с депутатскими запросами)
- Последующий контроль (в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов)

31

Управление государственными расходами (1)

- Для оптимиста-это мост между безудержной политической риторикой и ограниченными финансовыми ресурсами
- Для пессимиста-это ритуал, исполняемый поверхностно, как обряд, больше по вере, чем по разуму
- Для политика, в зависимости и аудитории, это либо механизм обеспечения подотчетности, либо ненужное препятствие, либо кладь многообещающих возможностей.
- Для администратора-это религия с четко установленными церемониями, которые надлежит регулярно исполнять.
- Для представителя ведомства, расходующего средства, - это орудие власти в руках слишком рьяных бюрократов из МФ.

32

Управление государственными расходами (2)

- Для должностного лица из МФ-это источник разочарований, разрушенный мост между тем, что нужно, и тем, что дано.
- Для макроэкономиста -это основной инструмент, отгораживающий его надежды на макроэкономическую стабильность от хаоса.
- Для профессионального подрядчика-это система, стоящая между его способностью увеличить свою прибыль и ее фактическим уровнем.
- Для среднего гражданина-это все, что дает ему возможность найти удовлетворительный ответ на многочисленные вопросы по поводу того, сколько он заплатил и сколько льгот получил взамен.

33

Идеальный бюджет

- Все расходы, предусмотренные бюджетом, обоснованы
- Полученные средства расходуются эффективно
- Правительство одновременно является благожелательным и нейтральным
- Цены, принятые в системе управления государственными расходами, являются правильными и реальными
- Бюджет и результаты его исполнения соответствуют намерениям Правительства
- Процессы, происходящие в ходе формирования и исполнения бюджета, понятны и полностью объяснимы

34