2022-2024-ЖЫЛДАРГА РЕСПУБЛИКАЛЫК БЮДЖЕТТИН ДОЛБООРУНУН КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН ЖЕРГИЛИКТҮҮ ӨЗ АЛДЫНЧА БАШКАРУУ ОРГАНДАРЫНЫН ФИНАНСЫЛЫК АБАЛЫНА ТИЙГИЗГЕН ТААСИРИН ТАЛДОО

Бул материал Швейцария Өкмөтү каржылаган жана Өнүктүрүү саясат институту ишке ашырган "Элдин үнү жана ЖӨБ органдарынын жоопкерчилиги: бюджеттик процесс" долбоорунун колдоосу менен Кыргыз Республикасынын Жергиликтүү өз алдынча башкаруулар Союзу тарабынан даярдалды.

Бюджеттин негизги параметрлери

Бюджеттин (мамлекеттик, республикалык жана жергиликтүү бюджеттер) жалпы параметрлерине салыштырмалуу талдоо тарыхый маалыматтарды (2017-жылдан 2020-жылга чейин) жана болжолдуу маалыматтарды (2021-жылдан 2024-жылга чейин) пайдалануу менен кирешелердин жалпыланган суммаларын салыштырууга негизделген. Бул талдоо ресурстарды борборлоштуруунун даражасын түшүнүү үчүн бюджеттердин ар кандай деңгээлдеринин ортосундагы катышты баалоого мүмкүндүк берет.

Талдоонун жыйынтыгы көрсөткөндөй, Кыргыз Республикасында жергиликтүү бюджеттердин кирешелеринин көлөмү (трансферттерди эсепке албаганда) мамлекеттик бюджеттин жалпы кирешелеринин ондон бир бөлүгүн түзөт, ал эми кирешелери жергиликтүү бюджеттердин жалпы кирешелеринде эң чоң үлүшкө ээ болгон Бишкек жана Ош шаарларын эсепке албаганда, республиканын бириктирилген бюджетиндеги бардык башка жергиликтүү бюджеттердин үлүшү 5 пайызга жакынды гана түзөт (1-таблицаны жана 1-диаграмманы караңыз).

Жалпысынан алганда, республикалык жана жергиликтүү бюджеттердин кирешелерин өсүштүн жалпы динамикасы менен мүнөздөөгө болот, бирок, эгерде бул көрсөткүчтөрдү республикалык жана жергиликтүү бюджеттердин жалпы көлөмүндөгү жергиликтүү бюджеттердин үлүшү менен салыштырсак, анда өсүш болбогону дароо байкалат. Жергиликтүү бюджеттердин үлүшү көп жылдар бою 10 пайыздан ашпаган деңгээлде сакталып келген. Бул көрсөткүч эл аралык практикада өлкөнүн финансылык децентралдаштыруу деңгээлин аныктоо үчүн колдонулат (2-диаграмманы караңыз).

Өткөн 2020-жылдагы республикалык бюджеттин долбоорун талдоо үчүн ЖӨБ Союзу өткөн жылдын болжолдуу маалыматтарынын негизинде түзүлгөн ушуга окшош диаграмманы колдонгон жана аны менен салыштыруу абал жакшырбай жатканын (ЖӨБ Союзу муну мамлекеттик органдардын өкүлдөрүнүн катышуусу менен өткөн көп сандагы ар кандай жолугушуулардын жүрүшүндө сунуштаганына карабастан), алтургай начарлап баратканын ачык көрсөтүп турат (3-диаграмманы караңыз).

Диаграммаларды салыштырганда, жергиликтүү бюджеттердин жалпы суммасы көбөйгөнүнө карабастан, алардын мамлекеттик бюджеттеги үлүшү байкаларлык азайып баратканын көрүүгө болот, ал эми өткөн жылдын болжолу боюнча 2022-жылы 10 пайызды түзсө, анда бир кыйла актуалдуу божомол боюнча 9,8 пайызды түзөт, ал эми 2024-жылга чейин 9,0 пайызга чейин төмөндөйт.

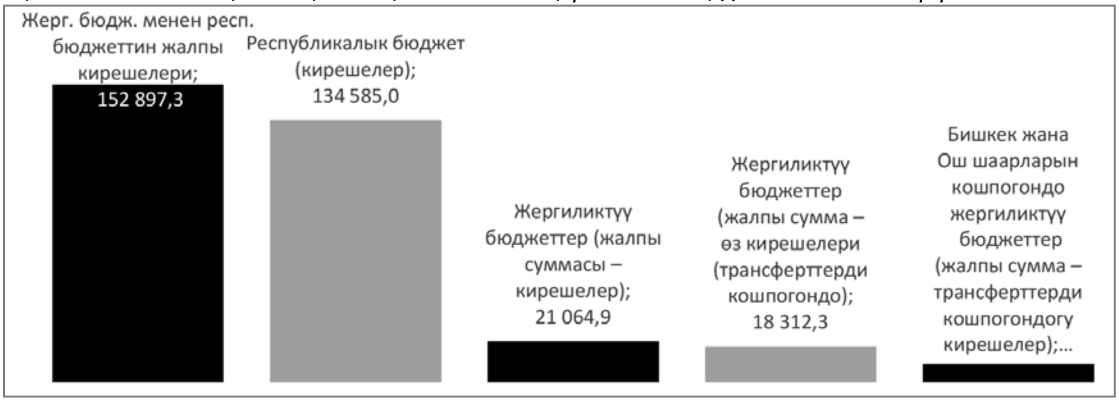
Кирешелердин тик дисбалансынын негизинде

1-таблица. Республикалык жана жергиликтүү бюджеттердин кирешелеринин жалпы көлөмдөрү, млн. сом менен[1]

	2017-ж, иш жүз	2018-ж, иш жүз	2019-ж, иш жүз	2020-ж, иш жүз	2021-ж, бекит.	2022-ж, болж.	2023-ж, болж.	2024-ж, болж.
Жерг. бюджет менен респ. бюджеттин жалпы кирешелери	164 362,7	167 490,2	185 644,2	152 897,3	204 385,6	225 664,3	238 203,5	254 697,7
Республикалык бюджет (кирешелер)	149 547,5	151 607,1	167 328,6	134 585,0	183 684,9	203 563,5	215 678,9	231 764,3
Жергиликтүү бюджеттер (жалпы сумма – кирешелер)	20 298,0	20 140,1	21 815,8	21 064,9	23 706,2	25 050,8	25 574,6	26 083,4
Жергиликтүү бюджеттер (жалпы сумма – өз кирешелери (трансферттерди эсепке албаганда)	14 815,2	15 883,1	18 315,6	18 312,3	20 700,7	22 100,8	22 524,6	22 933,4
Бишкек жана Ош шаарларын кошпогондо жергиликтүү бюджеттер (жалпы сумма – трансферттерсиз кирешелер)	4 815,7	6 573,7	8 445,8	9 300,8	9 112,0	9 906,5	9 664,3	9 370,7
Бишкек жана Ош шаарларын кошпогондо жергиликтүү бюджеттер (жалпы сумма – трансферттер менен кирешелер)	10 298,5	10 830,7	11 417,3	12 053,4	12 117,5	12 912,0	12 614,3	12 420,7

[1] Ушул жерде жана мындан ары маалыматтын булагы катары КР Финансы министрлигинин ачык маалыматы колдонулду: http://minfin.kg

1-диаграмма. Бюджеттердин кирешелеринин көлөмдөрүн салыштыруу, 2020-жыл, иш жүзүндө, млн. сом менен



атайын курулган бюджеттер аралык мамилелердин системаларында мындай абалга (ал тургай пропорционалдуу эмес катышта да) жол берилет. Бирок мындай системаларда борбор менен ЖӨБдүн ортосунда ыйгарым укуктар тийиштүү түрдө бөлүштүрүлөт, ошондой эле кошумча максаттуу гранттарды бөлүү механизмдери да бар. Кыргыз Республикасынын реалдуулугунда бир аз башкача көрүнүш байкалууда: мамлекеттик бюджеттин жалпы көлөмүндө жергиликтүү бюджеттин кирешелеринин үлүшү төмөн болгон учурда, ЖӨБ органдарынын чыгаша ыйгарым укуктары өзүнө жергиликтүү маанидеги көптөгөн маселелерди, ошондой эле ашыкча жана тынымсыз өсүп жаткан өткөрүлүп берилген мамлекеттик ыйгарым укуктарды камтыйт. Натыйжада, ЖӨБ органдары (өзгөчө айылдык) каражаттын дайыма жетишсиздигинин шарттарында жашап жатышат.

2-диаграмма. Республикалык жана жергиликтүү бюджеттердин жалпы кирешелеринде жергиликтүү бюджеттердин үлүшүнүн динамикасынын катышы, 2022-2024-жылдарга божомол

3-диаграмма. Республикалык жана жергиликтүү бюджеттердин жалпы кирешелеринде жергиликтүү бюджеттердин үлүшүнүн динамикасынын катышы, 2020-жылга божомол

4-диаграмма. 2019-жылы жергиликтүү бюджеттердин кирешелер түзүмү, иш жүзүндө

Жергиликтүү бюджеттердин киреше потенциалы

Тилекке каршы, быйылкы жылы КР Финансы министрлиги жергиликтүү бюджеттердин кирешелер түзүмү тууралуу жалпыга жеткиликтүү маалыматтарды берген эмес. Төмөндөгү 4-диаграмма 2019-жылдагы маалыматтарга негизделген, бул маалыматтар 2020-жылы жеткиликтүү болгон жана жергиликтүү бюджеттердин кирешелеринин жалпы (бардыгы үчүн орточо) түзүмү жөнүндө түшүнүктү берет:

Ар кандай функцияларды аткарган ЖӨБ органдарынын жүгү менен салыштырганда бюджеттер аралык трансферттердин үлүшү анча чоң эмес – 14 пайызга жакын. Бирок республикалык бюджеттен теңдештирүүчү трансферттерди албаган Бишкек жана Ош шаарларын статистикадан алып таштасак, бул көрсөткүч дээрлик 25 пайызга чейин өсөт, бул жергиликтүү бюджеттердин борбордон каржылоого олуттуу көз карандылыгын көрсөтөт. Айрым айыл аймактарда бул көрсөткүч 65 пайызга жетет. Мындай көз карандылыктын негизги себеби, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун (өзгөчө элеттик айыл өкмөттөрүндө) киреше потенциалынын төмөндүгү, бул өз кирешенин жетиштүү көлөмүн чогулта албай калышына алып келет.

ЖӨБ Союзу 2022-2024-жылдарга Фискалдык саясаттын негизги багыттарында (мындан ары – ФСНБ) да, 2022-2024-жылдарга бюджеттин долбooруна Түшүндүрмө катта да, Министрлер кабинетинин башка программалык документтеринде да жергиликтүү бюджеттердин киреше потенциалын көбөйтүү боюнча эч кандай сунуштар берилбегенине өзгөчө көңүл бурат. Программалык чаралардын ордуна 2021-жылдын бюджетинде мамлекет айыл өкмөттөрүнүн кирешелеринин айрым түрлөрү боюнча пландын ашыкча аткарылышын материалдык жактан стимулдаштыруу үчүн жергиликтүү бюджеттерге максаттуу трансферттердин жалпы суммасын 100 млн. сомго көбөйтүүнү сунуш кылган (айыл чарба жерлерин пайдалануу үчүн жер салыгы, Жерди кайра бөлүштүрүү фондунун жерлери үчүн ижара акысы жана жайыт жерлерин колдонуу үчүн акы). Мындай кирешелерди жоопкерчиликтүү жыйноону уюштура алган айыл өкмөттөрү үчүн бул калыстык жагынан күмөндүү чара болгону менен бирге, 2022-жылга бюджеттин долбоору көрсөткөндөй, бул убактылуу чара болуп калууда. Ошол эле учурда жергиликтүү бюджеттердин киреше бөлүгүн толтуруунун олуттуу резерви муниципалдык мүлктү башкарууну жакшыртуу, конкреттүү муниципалитеттин кандай мүлкү бар экендиги жана ал кандай баага сатылып же пайдаланууга ижарага берилгени тууралуу маалыматтарды камтыган ачык (санариптик) аянтчаларды камсыз кылуу болуп саналат. Бул коомдук көзөмөл механизмдери менен бирге аларды пайдалануудан жергиликтүү бюджеттерге кирешелерди көбөйтүүгө мүмкүндүк берет. Иш жүзүндө муниципалдык мүлктүн олуттуу саны болгон учурда ЖӨБ органдары аларды болбогон баага ижарага беришет. Ошондуктан мүлктүн жана пайдалануучулардын тизмесин толук жарыялоо жарандык сектордун жергиликтүү бюджеттердин киреше бөлүгүн жакшыртууга салым кошуусуна шарт түзөт.

Реформалардын саясий өңүтү

КР Президенти жана КР Министрлер кабинети мамлекеттик жана муниципалдык башкарууну реформалоого чечкиндүү түрдө багыт алды. ЖӨБ Союзу 2021-2023-жылдарга республикалык бюджет жөнүндө колдонуудагы мыйзамдын тексти менен 2022-2024-жылдарга ушул эле мыйзамдын долбоорун, ошондой эле аларга түшүндүрмө каттарды салыштырып, бюджеттин долбоорунда жергиликтүү жамааттарга карата олуттуу саясий өзгөрүүлөр болбогонун аныктады. ЖӨБ Союзу бул багыттагы ЖӨБ органдарынын күтүүлөрүн төмөндөгүдөй туюндурат.

2022-2024-жылга кабыл алынган бюджет үч жылдык бюджет катары туюндурулушу керек, б.а. анын параметрлери бүткүл орто мөөнөттүү мезгил бою белгиленген мүнөзгө ээ болушу керек. Бул так пландаштыруу үчүн жоопкерчиликти жогорулатат, бирок жаңы мыйзам долбоорунда бул тууралуу эч нерсе айтылбайт.

Ар кандай өкмөттүк аянтчаларда жана өкмөттүк документтерде (2022-2024-жылдарга ФСНБнын долбоорунда) бюджеттер аралык мамилелердин жаңы (райондук) деңгээлин киргизүү ниети жөнүндө айтылат. Бул бир гана ЖӨБ органдары үчүн эмес, бүтүндөй өлкө үчүн да өтө олуттуу маселе. Мамлекет ФСНБда бир гана сүйлөм менен

2-таблица. Теңдештирүүчү гранттарды бөлүп берүү динамикасы, млн. сом менен

	2017 иш жүз	2018 иш жүз	2019 иш жүз	2020 иш жүз	2021 бекитил.	2022 болж.	2023 болж.	2024 болж.
Жыл сайын теңдештирүүчү гранттардын жалпы көлөмү	1 818,2	1 850,0	1 998,8	1 922,5	1 967,3	2 100,0	2 200,0	2 300,0
Өсүш ыргагы		2%	8%	-4%	2%	7%	5%	5%

чектелди: "Мындан тышкары, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарын чыңдоо максатында 2022-жылдан тартып үч тепкичтүү бюджеттик структураны киргизүү боюнча реформалар пландаштырылууда", ал эми бюджеттин долбоорунда бул өңүтү таптакыр айтылган эмес. Бирок үч жылга эсептелген бюджеттин долбоору үчүнчү деңгээлдин пайда болушун эске алуу менен бюджеттер аралык мамилелердин өзгөрүшүнө жок дегенде болжолдуу баалоо, ошондой эле ФСНБда айтылган "ЖӨБ органдарын чыңдоо" деген эмне экенинин чечмелениши камтылышы керек эле.

КР Президентинин жалпыга маалымдоо каражаттарында жарыяланган сөзүнө караганда, Министрлер кабинетинин жаңы жетекчиси "үстүбүздөгү жылдын бюджети 280 миллиард сомго, ал эми кийинки жылы 400 миллиард сомго аткарылат деп сөз берди". Ошентип, бюджеттин киреше бөлүгүн көбөйтүү боюнча болжолдор 2022-2024-жылдарга бюджеттин долбоорунда көрсөтүлгөндөн алда канча оптимисттик болушу керек эле (бир жарым эсеге чейин өсүү менен). Мындан улам бюджеттер аралык мамилелердин айрым өңүттөрү жок дегенде мамлекеттик органдар ЖӨБ органдарына өткөрүп берген каржыланбаган ыйгарым укуктарды каржылоо багытында кайра каралып чыкса болмок.

ЖӨБ Союзу КР Финансы министрлиги менен бюджеттер аралык мамилелердин эскирген жана аткарылбай калган Концепциясынын ордуна бюджеттер аралык мамилелерди өнүктүрүү боюнча жаңы программаны кабыл алуу маселесин бир нече жолу талкуулаган. Алтургай "Ачык өкмөт" жумушчу тобунун алкагында 2021-2025-жылдар мезгилине Кыргыз Республикасында бюджеттер аралык мамилелерди өнүктүрүү боюнча Программанын долбоору иштелип чыккан. Бул документтин долбоорунда бюджеттер аралык мамилелерди реформалоо боюнча жаңы ыкмалар, багыттар жана сунушталган чаралар камтылган. Долбоор бир жылдан ашык убакыт мурун иштелип чыккан, дагы эле ыйгарым укуктуу органдын кароосун күтүүдө.

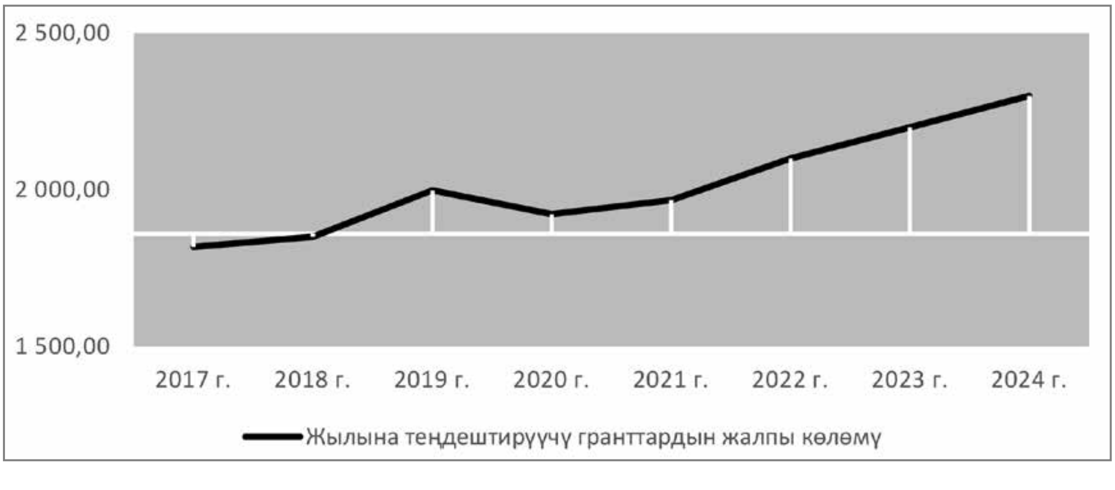
Теңдештирүүчү трансферттер

2022-2024-жылдарга республикалык бюджеттин долбooруна Түшүндүрмө каттын "Жергиликтүү бюджеттер" бөлүмүн талдоо дагы бир жолу төмөнкүнү көрсөттү: бул бөлүмдүн мазмуну бюджетке жана ФСНБга түшүндүрмө каттарда жылдан жылга кайталанып келе жатканын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун финансылык туруктуулугун сактоого карата системалуу саясий чаралардын так сүрөттөлүшүн камтыбайт.

Теңдештирүүчү трансферттердин жалпы көлөмүнүн өсүү ыргагы Түшүндүрмө катта берилген болжолго ылайык, жыл сайын 5% деңгээлинде сакталып турат. Бир жагынан алганда, бул позитивдүү көрүнүш, экинчи жагынан алганда, беш пайыздык өсүштү керектөө бааларынын индексинин өсүшү менен да көп жакшы салыштырууга болбойт (2021-жылдын 9 айында 6,5 пайызга жакын өсүү болду). Теңдештирүүчү трансферттердин жалпы суммасынын өзгөрүү динамикасы төмөндөгү 2-таблицада жана 5-диаграммада келтирилген.

Кара-Кулжа АА боюнча маалыматтарга жасалган талдоо 2019-жылдан 2021-жылга чейинки мезгилде кирешенин салыштырмалуу туруктуу деңгээли болгондо теңдештирүүчү гранттын көлөмүндө кескин чайпалууну көрсөттү. Ошол эле маалда

5-диаграмма. Теңдештирүүчү трансферттерди бөлүп берүү динамикасы



2017-2018-жылдары кирешелердин олуттуу кыскарышы ДГнын өсүшү менен эмес, 2019-жылы анын нөлгө чейин төмөндөшү менен коштолгон, ал эми 2020-жылдан 2022-жылга чейинки мезгил аралыгындагы кирешенин өсүшү менен ДГнын нөлдөн 5 миллион сомго чейин кескин өсүшү байкалган.

ТҮЗ СӨЗ: *"Биз өзүбүз теңдештирүүчү гранттын өлчөмүн жада калса болжол менен да аныктай албайбыз жана жыл сайын бул лотерея сыяктуу – же көбүрөөк берилет, же азыраак бөлүнөт...".*

Жашыруун сурамжылоонун жыйынтыгы боюнча ЖӨБ органдарынын жана жергиликтүү кеңештердин өкүлдөрүнүн пикири

2019-жылы Төлөйкөн ААнын кирешесиндеги өсүштүн капыстан секириги (100%дан ашык) 2020-жылы кирешенин болжолдонгон төмөндөшү жана 2020-жылы ДГнын "секирген" (300 пайызга) суммасы менен көп жакшы коошпойт.

Бул жөн гана тандалган мисалдар. Жалпысынан мындай "секириктерди" теңдештирүүчү трансферттерди алуучулардын болжол менен 20 пайызга жакынына карата байкоого болот.

Ошентип, айрым ЖӨБ органдарына теңдештирүүчү трансферттерди бөлүштүрүүнүн динамикасын жасалган талдоо салыштырмалуу кыска мөөнөттүн ичинде теңдештирүүчү трансферттердин суммаларынын кескин өзгөрүшүн көрсөттү, бул жергиликтүү өнүгүүнү пландаштырууну болжолдоо процесстерин татаалдаштырууда.

ТҮЗ СӨЗ: *"Биз СЭӨП талап кылгандай, бюджетибизде үч жылга теңдештирүүчү гранттарды пландаштырууга аракет кылып жатабыз. Биз өткөн жылдарда алган белгилүү бир суммага таянабыз. Калктын жана мектеп окуучуларынын саны өсүүдө, бирок Финансы министрлиги жыл сайын теңдештирүүчү грантты азайтып, пландар кагазда эле кала берүүдө".*

Жашыруун сурамжылоонун жыйынтыгы боюнча ЖӨБ органдарынын жана жергиликтүү кеңештердин өкүлдөрүнүн пикири

КР Финансы министрлиги теңдештирүүчү гранттардын жалпы суммасына олуттуу чектөөлөрдү киргизүүгө аргасыз болуп, теңдештирүүчү трансферттердин айрым суммаларын жасалма түрдө чектелген жалпы суммага ылайык келтирүүгө аргасыз болууда, бул колдонулуп жаткан формуланын артыкчылыктарын жокко чыгарып жатат. Бул формула кызмат көрсөтүүлөрдүн минималдуу стандарттарын сактоого жана жергиликтүү маанидеги маселелерди толук каржылоого таасир этүүгө жол берет.

Максаттуу трансферттер

2022-2024-жылдарга республикалык бюджеттин долбоорунда алардын курамындагы өткөрүлүп берилген мамлекеттик ыйгарым укуктарды каржылоого багытталган максаттуу трансферттер ЖӨБ органдарына өткөрүлүп берилген статистикалык маалыматтарды чогултуу функцияларына карата гана бөлүнөт (ошол эле учурда аларга кызматкердин эмгек акысы жана социалдык камсыздандыруу төгүмдөрү гана кирет, ал эми кошумча чыгашалар – кеңсе товарлары, коммуналдык кызмат көрсөтүүлөр ж.б – жергиликтүү бюджеттин эсебинен жабылат). Божомолдор боюнча (максаттуу трансферттердин көлөмүнүн кескин төмөндөшү – 2021-жылдагы 1 038,2 млн. сомдон 2022-жылдан 2024-жылга чейин жыл сайын 850,0 млн. сомго чейин) өткөрүлүп берилген мамлекеттик ыйгарым укуктарды ишке ашыруусун камсыз кылуу үчүн ЖӨБ органдарына кошумча каражаттар келечекте да бөлүнбөйт. Бул тууралуу Түшүндүрмө катта төмөнкүлөр айтылат: "Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына 494 млн. сомго (2022-ж.) айрым мамлекеттик ыйгарым укуктар 2021-жылдын бекитилген бюджетине салыштырмалуу 38,2 млн. сомго азайтуу менен берилет, бул келишимдерди түзбөгөн жана эсептерди бербеген министрликтер боюнча каражаттарды кыскартуудан улам чыгашаларды оптималдаштыруумаксатындажасалууда".Ошентип, министрликтер эсептерди бербегендигинен жана келишимдерди түзбөгөнүнөн ЖӨБ органдары жапа чегүүдө. ЖӨБ Союзу кырдаалды КР Министрлер кабинети териштирүүгө тийиш деп эсептейт.

Дем берүүчү үлүштүк гранттар

ЖӨБ органдарына дем берүүчү үлүштүк гранттарды бөлүүгө республикалык бюджеттин чыгашалары көбөйөт, бирок эки жылдан кийин гана: 2022-жылга 2021-жылдагыдай эле жалпы сумма каралууда, ал 600 миллион сомду түзөт, 2023-жылы ушундай эле сумманы түзөт, ал эми 2024-жылы гана бул көрсөткүч 1 000 миллион сомго чейин көбөйөт. Өсүү тенденциясы оң факт, бирок өсүш орто мөөнөттүү мезгилдин аягында гана жана салыштырмалуу аз өлчөмдө пландаштырылууда. Бул пландаштырылган өсүштү кирешелерди көбөйтүү жана бюджеттик инвестициянын бул түрүн каржылоону алда канча эрте көбөйтүү боюнча Министрлер кабинетинин жаңы жетекчиси өзүнө алган милдеттенмелер менен байланыштыруу максатка ылайыктуу көрүнөт.

Чыгаша милдеттенмелерди бөлүштүрүү

Мамлекеттикоргандарменен ЖӨБоргандарынын ортосунда чыгаша милдеттенмелерин бөлүштүрүү маселесинде көйгөйлөр кала берүүдө.

Жыл сайын республикалык бюджетке Түшүндүрмө катта ушул эле сөз айкаштары кайталанып келет: “Айылдык аймактардын жана шаарлардын жергиликтүү бюджеттеринен каржылануучу билим берүү уюмдарын КР Билим берүү жана илим министрлигинин аймактык бөлүмдөрү аркылуу республикалык бюджеттен каржылоого которууга карабастан билим берүү системасынын муниципалдык менчигиндеги объектилерди күтүүгө кеткен чыгымдарды каржылоо жергиликтүү бюджеттерде мыйзамдуу түрдө сакталат”. Бул ачык-айкын карама-каршылык эч кандай түшүндүрүлбөйт, аны четтетүү боюнча эч кандай чаралар пландаштырылбай келет. Ошол эле учурда дотациядагы бюджеттер үчүн билим берүү объектилерин күтүү өтө оор жүккө айланды: жергиликтүү бюджеттердин жалпы көлөмүнүн 30%, 45%, ал тургай 60% мындай объектилердин коммуналдык чыгымдарына (электр энергиясы, көмүр, мектептин капиталдык ремонту ж.б.) жумшалат.

ТҮЗ СӨЗ: *“Мектептердин санитардык коопсуздугун жана дезинфекциясын камсыз кылышыбыз керек. Муну кылбасак, Санэпидемстанция министрликке эмес, ЖӨБ органдарына айып салат. Биз дотацияда турабыз жана мындай каражаттарды туруктуу түрдө сатып алуу кыйын”.*

“Билим берүү чөйрөсүндөгү имараттарды жана жайларды оңдоого каражат балдардын санын эске алуу менен бөлүнөт, бирок квадратураны эске алуу менен бөлүнсө жакшы болмок. Көп учурда бул дал келбейт жана биз кошумча чыгымдарды көтөрүшүбүз керек болуп калат”.

Жашыруун сурамжылоонун жыйынтыгы боюнча ЖӨБ органдарынын жана жергиликтүү кеңештердин өкүлдөрүнүн пикири

Мындан тышкары, салттуу түрдө жергиликтүү бюджеттер билим берүү объектилерин каржылоого чыгаша милдеттенмелеринен ашыкча каражат бөлөт (мисалы, бала бакчалардын тамак-ашына, видеокөзөмөл камераларына), мектептердеги кагаз, кеңсе техникасы, мугалимдер үчүн семинарлар ж.б. үчүн акча сурашат. Бул мамилелерди да иретке салуу керек.

ЖӨБ Союзунун жалпы тыянактары жана сунуштары

1. ЖӨБдү каржылоодогу таңкыстык. Жергиликтүү бюджеттер менен республикалык бюджеттин кирешелеринин ортосунда жогорку деңгээлдеги вертикалдык дисбаланс байкалууда – мамлекеттик бюджеттин кирешелериндеги жергиликтүү бюджеттин кирешелеринин үлүшү 10 пайыздан аз жана болжолдорго ылайык төмөндөй бермекчи. Ошол эле учурда жергиликтүү маанидеги маселелердин жана берилген мамлекеттик ыйгарым укуктардын тизмеси кенейип жатат. Каржыланбаган ыйгарым укуктарды кеңейтүүгө тыюу салуу боюнча мыйзамдардын талаптарын сактоо жана ЖӨБ органдарынын киреше булактарын алардын чыгаша милдеттенмелерине шайкеш келтирүү өтө маанилүү.

ЖӨБ Союзунун сунуштары. ЖӨБ Союзунун, ЖӨБ органдарынын, КР Финансы министрлигинин, ЖӨБ органдарына ыйгарым укуктарды өткөрүп берген мамлекеттик органдардын өкүлдөрүн, көз карандысыз эксперттерди камтыган, КР Министрлер кабинетинин жетекчисинин орун басары жетектеген ведомстволор аралык жумушчу топту түзүү керек. Бул жумушчу топ ЖӨБ органдарына (айрыкча айылдык ЖӨБ органдарына) бардык функцияларды, анын ичинде өткөрүлүп берилген функцияларды аткаруу боюнча реалдуу финансылык жана жумушчу жүктү, ошондой эле чыгаша милдеттенмелерин (атап айтканда, билим берүү системаларынын объектилерин күтүү) аныктайт. Мамлекеттик бюджеттин кирешелерин бөлүштүрүүгө жана ЖӨБ органдарынын штаттык санын жөнгө салууга жаңы мамилени иштеп чыгуу, республикалык бюджеттин жана жергиликтүү бюджеттердин өзүнчө жана биргелешкен чыгаша милдеттенмелерин так аныктоо, анын ичинде саламаттык сактоо, билим берүү чөйрөлөрүндөгү милдеттенмелерин аныктоо, ошондой эле өзгөчө кырдаалды жана өзгөчө абалды киргизүү шартында берилген ыйгарым укуктардын наркынын негиздүү эсептөөлөрү жана аларды толук же оптималдуу каржылоого өтүү этаптарын аныктоо жумушчу топтун ишинин жыйынтыгы боло алат.

2. ЖӨБ органдарынын көпчүлүгүнүн киреше потенциалынын төмөндүгү. Айылдык ЖӨБ органдарынын алсыз же аягына чейин эсептелип чыкпаган киреше базасы. Жергиликтүү бюджеттердин киреше потенциалын көбөйтүү үчүн пландаштырылган чаралардын жоктугу.

ЖӨБ Союзунун сунуштары. КР Министрлер кабинети менен бирдикте муниципалдык мүлктү башкарууну жакшыртуу боюнча чараларды иштеп чыгуу, негизгиси катары, конкреттүү муниципалитеттин кандай мүлкү бар экендиги жана кандай баада колдонууга берилери тууралуу маалыматты камтыган ачык (санариптик) аянтчаларды түзүү мүмкүнчүлүгүн карап чыкса болот.

3. Бюджеттик документтерде реформалардын саясий өңүттөрүнүн жоктугу. Жаңы бюджеттин долбоорунда Президенттин реформаларга басым жасаганына карабастан, Кыргыз Республикасындагы ЖӨБдүн абалын жакшыртууга байланыштуу эч кандай саясий өзгөртүүлөр жок.

ЖӨБ Союзунун сунуштары. Министрлер кабинети 2022-2024-жылдарга бюджеттин

долбооруна түзөтүүлөрдү киргизип, Түшүндүрмө катта “Бюджеттер аралык мамилелер” бөлүмүндө төмөнкүлөрдү чагылдырса болот:

- алдыдагы үч жылга бюджеттер аралык мамилелерди реформалоонун реалдуу артыкчылыктары. Ар бир артыкчылык үчүн эң аз дегенде: пландаштырылган негизги иш-чараларды; КРдагы ЖӨБдүн экономикалык жана социалдык абалына алардын күтүлүп жаткан таасирине кыскача баа берүүнү; иш-чараларды ишке ашыруунун болжолдуу мөөнөттөрүн;
- КР Министрлер кабинетинин жетекчиси убада кылган бюджеттин кирешелеринин кескин көбөйүшүнө байланыштуу бюджеттер аралык трансферттерди каржылоону өзгөртүүнүн сценарийлери;
- КРда бюджеттер аралык мамилелерди өнүктүрүүнүн жаңы Программасын толук иштеп чыгып, кабыл алуу менен байланышкан милдеттенмелер жана мөөнөттөр;
- бюджеттер аралык мамилелердин үч тепкичтүү системасын киргизүү ниеттерин кеңири сүрөттөп берүү, анын ичинде мындай реформанын маңызын жана зарылдыгын баяндоо; каржылоонун болжолдонгон көлөмүн жана механизмдерин көрсөтүү менен бюджеттик системанын жаңы деңгээлин сүрөттөп берүү; мындай өзгөртүүлөрдөн ЖӨБ үчүн пайданы эсептөөлөрдүн жыйынтыктарын жана кыскача талдоо; бул өзгөрүүлөргө байланыштуу ар кандай тобокелдиктерге кыскача талдоо жүргүзүү.

4. Бюджеттер аралык трансферттерди бөлүштүрүүнүн механизмдеринин ачыктыгын күчөтүү. Теңдештирүүчү трансферттерди эсептөөгө карата көрүнүш түшүнүксүз жана күтүүсүз бойдон калууда, толук маалымат жеткиликтүү эмес. Максаттуу трансферттердин курамы жылдан жылга өзгөрүүсүз калып жатканы менен, ЖӨБ Союзу КР Конституциясында талап кылынгандай, максаттуу трансферттер берилген мамлекеттик ыйгарым укуктарды каржылоо үчүн жетиштүү каражатты камтыбай жаткандыгына мамлекеттин көңүлүн дайыма буруп келет. Алтургай, алар министрликтердин максаттуу трансферттерди эсептөө, эсептөөлөрдү даярдоо жана келишимдерди түзүү боюнча ишин координациялоодо мамлекеттик органдардын пассивдүүлүгүнөн улам кыскарууда.

ЖӨБ Союзунун сунуштары. Министрлер кабинети 2022-2024-жылдарга бюджеттин долбооруна түзөтүүлөрдү киргизип, Түшүндүрмө катта “Бюджеттер аралык мамилелер” бөлүмүндө төмөнкүлөрдү чагылдырса болот:

- теңдештирүүчү трансферттерди эсептөө методикасында (формуласында) күтүлүп жаткан өзгөртүүлөр (ал жөнөкөйлөтүүнү, ачык-айкындуулук күчөтөбү, божомолдоого ыңгайлуубу, мындай трансферттердин адилет бөлүштүрүлүшүн камсыз кылабы; теңдештирүүчү гранттарды эсептөөнү онлайн текшерүүгө жол ачкан механизмди киргизүү ниеттери барбы);
- аларды толук жана натыйжалуу ишке ашыруу үчүн республикалык деңгээлден ыйгарым укуктарды жана функцияларды өткөрүп берүү үчүн финансылык колдоону жана зарыл болгон ченемдик укуктук базаны камсыз кылуу боюнча кырдаалды өзгөртүү үчүн Министрлер кабинетинин ниети;
- министрликтер менен ЖӨБ органдарынын ортосундагы келишимдерге байланышкан кырдаалды толук түшүндүрүү жана бул маселени чечүү үчүн Министрлер кабинети кандай чараларды көрүүгө даяр.

5. Өнүктүрүү бюджети (дем берүүчү үлүштүк гранттар – ДҮГ). ДҮГдү бөлүштүрүүгө келгенде, “жеңилген” тарап бюджеттик ресурстардын эң аз көлөмү менен жабдылган ЖӨБ болуп саналат (ченемдик укуктук актыларда белгиленген кошо каржылоонун жогорку босогосуна ресурстардын дайыма жетишсиздиги менен жетишүү мүмкүн эмес), бул алардын ансыз да оор абалын кыйындатат, себеби өнүктүрүү үчүн (капиталдык курулуш) өз каражаттары жок. Мунун кесепети калкка кызмат көрсөтүү үчүн социалдык стандарттарды камсыз кылууда дагы чоң финансылык ажырымдардан көрүнүп калат.

ЖӨБ Союзунун сунуштары. КР Министрлер кабинети жана Жогорку Кеңеш дем берүүчү (үлүштүк) гранттарды бөлүштүрүү саясатын кайра карап чыгышы керек, анын ичинде жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын кирешелер менен камсыз болушуна жараша кошо каржылоо үлүшүнө прогрессивдүү чекти киргизүү зарыл; дем берүүчү (үлүштүк) гранттардын эсебинен ишке ашырылуучу долбоорлорду ишке ашыруу мөөнөттөрүн кайра карап чыгуу зарыл; жана орто мөөнөттүү келечекте бюджеттер аралык мамилелерде өнүктүрүү компонентин каржылоонун көлөмүн бара-бара көбөйтүү менен дем берүүчү (үлүштүк) гранттарды жергиликтүү өнүктүрүү бюджеттерине алмаштыруу зарыл. Эгерде бюджеттер аралык мамилелердин жаңы (райондук) деңгээли киргизилсе, анда ал аймактарды өнүктүрүүнү каржылоонун жаңы механизмдерин да караштырууга тийиш. Райондун бюджетинде анын аймагына киргендер үчүн өнүктүрүү бюджетин караштыруу зарыл, бул үчүн аны бөлүштүрүүнүн ачык-айкын эрежелерин түзүп, буга чейин дем берүүчү үлүштүк гранттарга багытталган республикалык бюджеттин кирешелеринин эсебинен жалпы сумманын өсүшүн көбөйтүп, аны райондук бюджеттин бир бөлүгүнө айландыруу зарыл.

6. Борбордук башкаруу органдарынын ЖӨБ органдарынын пикирине реакциясынын жоктугу. Начар кайтарым байланыш эң маанилүү көйгөйлөрдүн бири бойдон калууда: системанын жогоруда айтылган көптөгөн кемчиликтери көп жылдардан бери орун алып келе жатат жана кырдаалды жакшыртуу боюнча ЖӨБ Союзунун сунуштары жылдан-жылга өкмөт менен парламентке жеткирилип, бирок иш жүзүндө эч кандай кайтарым байланыш байкалбайт. Бул төмөнкүлөрдөн кабар берет:

- аткаруучулук тартиптин төмөндүгү: ЖӨБ органдары менен борбордук бийлик органдарынын ортосундагы бюджеттик диалогду бекемдеген жаңы ченемдик укуктук актылардын жана мыйзамдардын талаптары аткарылбай жатат;
- кызыкчылыктын жоктугу – айрым мамлекеттик кызматчылар жана жетекчилер ЖӨБ Союзунун сунуштарын көңүлгө алышпайт, аларды жөн гана башка аткаруучуларга багыттап коюшат, алар болсо өз кезегинде аткаруучулук тартиптин төмөндүгүнөн улам маалыматты этибарга алышпайт;
- бюджеттер аралык мамилелерди жана жергиликтүү бюджеттерди пландаштырууга жана аткарууга тартылган адам ресурстарынын потенциалынын төмөн деңгээли.

ЖӨБ Союзунун сунуштары. КР Министрлер кабинети жана Жогорку Кеңеш борбордук бийлик органдарынын жана мамлекеттик органдарынын кызматкерлеринин аткаруучулук дисциплинасынын төмөндүгүнө көңүл буруп, мыйзамдардын талаптарынын аткарылышын камсыз кылууга тийиш, ЖӨБ органдары жана алардын мыйзамдуу өкүлү – ЖӨБ Союзу менен туруктуу жана конструктивдүү диалогду түзүшү керек; жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарында финансылык тартипти чыңдоо жана финансылык башкарууну күчөтүү механизмдерин киргизе баштоого тийиш. ЖӨБ Союзу муниципалдык кызматчылардын квалификациясын жогорулатуу маселелерин чечүүдө ар тараптан көмөк көрсөтүүгө даяр.

7. Маалыматка жеткиликтүүлүктүн жоктугу, бюджеттер аралык мамилелер жана жергиликтүү бюджеттердин абалы жөнүндө сандык маалыматтардын кескин жетишсиздиги. Белгисиз себептерден улам бюджеттер аралык мамилелер жана жергиликтүү бюджеттердин абалы жөнүндө жалпыга жеткиликтүү санариптик маалыматтар жок. Түшүндүрмө катта маалыматтын минималдуу саны гана көрсөтүлгөн, бюджетке теңдештирүүчү трансферттердин суммалары менен таблица гана тиркелген. Жергиликтүү бюджеттердин кирешелери жана чыгашалары боюнча жалпыланган түрдө да, ЖӨБ органдары боюнча да маалыматтар жок. ЖӨБ Союзунун жана башка коомдук уюмдардын маалыматтарды берүү жөнүндө жазуу жүзүндөгү суроо-талаптары же аткарылбайт, же маалыматтардын минималдуу көлөмү гана берилет. Бул жергиликтүү бюджеттердин абалына ЖӨБ Союзу сыяктуу уюмдардын талдоо жүргүзүүсүн өтө кыйындатууда, ал эми мындай талдоо мамлекетке өз убагында чечимдерди кабыл алуу үчүн аналитикалык маалыматты даярдоого жардам бере алмак.

ЖӨБ Союзунун сунуштары. ЖӨБ Союзу буга чейин ЖӨБ органдарына тиешелүү ФСНБ жана бюджетке Түшүндүрмө кат сыяктуу эң маанилүү бюджеттик документтердин бөлүмдөрүнүн керектүү, маалымат менен толтурулган структурасын (шаблонун) сунуштаган жана муну дагы бир жолу жасоого даяр.

ЖӨБ Союзу Министрлер кабинетине ыйгарым укуктуу мамлекеттик органды министрликтин веб-сайтында кыска мөөнөттүн ичинде ар бир муниципалитет боюнча кирешелер жана чыгашалар, бюджеттер аралык трансферттерди бөлүштүрүү жөнүндө толук маалыматты камтыган "Жергиликтүү бюджеттер" бөлүмүн түзүүгө милдеттендирүүнү сунуштайт. Бул бөлүмдө дем берүүчү үлүштүк гранттардын эсебинен ишке ашырылуучу долбоорлор, аймактардын алкагында капиталдык салымдардын долбоорлору бөлүп көрсөтүлмөк.

Колдонулган материалдар жана маалымат булактары:

- 2010-жылдын 27-июнундагы Кыргыз Республикасынын Конституциясы;
- 2016-жылдын 16-майындагы №60 "КР Бюджеттик кодексин колдонууга киргизүү жөнүндө" КР Мыйзамы менен бекитилген Кыргыз Республикасынын Бюджеттик кодекси;
- 2013-жылдын 9-июлундагы №127 "Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды берүүнүн тартиби жөнүндө" КР Мыйзамы;
- КР Өкмөтүнүн 2015-жылдын 21-апрелиндеги №230 токтому менен бекитилген Дем берүүчү (үлүштүк) гранттардын эсебинен долбоорлорду тандоо жана каржылоо жөнүндө жобо;
- КР Өкмөтүнүн 2018-жылдын 31-октябрындагы №513 токтому менен бекитилген Кыргыз Республикасында жергиликтүү өз алдынча башкарууну өнүктүрүүнүн 2018-2023-жылдарга карата программасы;
- КР Өкмөтүнүн 2016-жылдын 10-мартындагы №116 токтому менен бекитилген 2016-2019-жылдарга Кыргыз Республикасында бюджеттер аралык мамилелерди өнүктүрүү концепциясы;
- 2020-2025-жылдарга Кыргыз Республикасында бюджеттер аралык мамилелерди өнүктүрүү Программасынын долбоору;
- 2022-2024-жылдарга Кыргыз Республикасынын фискалдык саясатынын негизги багыттарынын долбоору;
- КР Финансы министрлигинин ачык булактарынан (http://minfin.kg) жана "Ачык бюджет" порталынан (https://budget.okmot.kg) ар кандай жылдарга республикалык бюджет жана жергиликтүү бюджеттер жөнүндө маалыматтар.