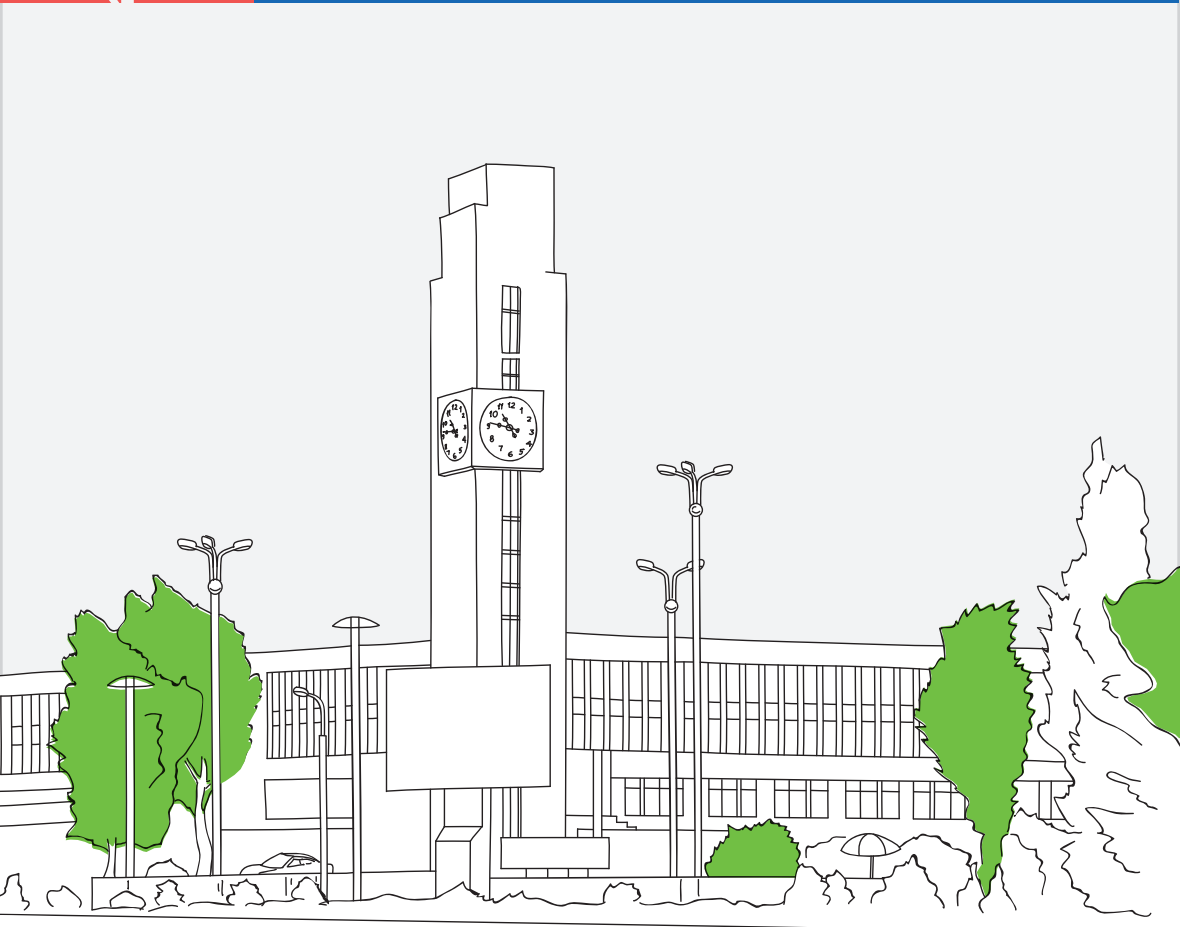


50<sup>16</sup> 16  
355 + 816 581 16.51

2015

# Гражданский бюджет города Бишкек





# Гражданский бюджет города Бишкек 2015

Разработан и издан мэрией г. Бишкек

Разработан и издан: мэрий г. Бишкек при поддержке Института политики развития и Британского министерства по международному развитию (DFID)

УДК 336  
ББК 65.9(2Ки)261.3  
Г75

**Разработчики:** Динар Турдумалиева, Асылбек Чекиров, Лариса Ли

**Руководитель проекта:** Надежда Добрецова

**Редактор русского текста:** Ольга Марченко

**Дизайн и верстка:** Дизайн студии «HARA-BARA»

ISBN 978-9967-27-494-5

Гражданский бюджет города Бишкек – это краткое и простое изложение основных показателей бюджета. В небольшой и компактной по формату брошюре содержится вся необходимая информация о главном финансовом документе нашей столицы, понятная даже людям, далеким от экономики и финансов.

Гражданский бюджет Бишкека – это символ прозрачности бюджета, доказательство того, что муниципалитет работает открыто и готов отчитываться за все муниципальные финансы.

Зачем нужен бюджет для горожан, какую роль он играет в развитии столицы, по каким правилам формируется бишкекская казна, как расходуются деньги городского бюджета? – на все эти и другие важные вопросы можно найти ответы в брошюре «Гражданский бюджет города Бишкек 2015 года», который издан в рамках проекта «Повышение уровня прозрачности и подотчетности бюджетного процесса города Бишкек», поддержанного Британским министерством по международному развитию (DFID). Проект выполнен Институтом политики развития.

Электронную версию Гражданского бюджета можно найти на сайтах:

[www.meria.kg](http://www.meria.kg), [www.dpi.kg](http://www.dpi.kg)

[www.gov.uk/government/world/organisations/dfid-kyrgyzstan](http://www.gov.uk/government/world/organisations/dfid-kyrgyzstan)

Г 0605010204-14  
ISBN 978-9967-27-494-5

УДК 336  
ББК 65.9(2Ки)261.3  
Г75

МФ КР. 2015  
ИПР. 2014



ИНСТИТУТ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ  
DEVELOPMENT POLICY INSTITUTE

  
Department  
for International  
Development



# Уважаемые жители города Бишкек,



перед вами второй выпуск Гражданского бюджета Бишкека, в котором мэрия постаралась в понятном и доступном виде представить информацию о показателях городского бюджета на 2015 год. Данное издание является показателем политики открытости и прозрачности в деятельности органов местного самоуправления, которые были заявлены в Программе социально-экономического развития столицы «Город открытых возможностей».

Бюджет города - важнейший инструмент реализации планов по развитию мегаполиса. Наличие или недостаток финансовых средств характеризует общее состояние дел в различных сферах жизнедеятельности Бишкека, особенно в части развития экономики.

Мы не скрываем имеющихся проблем и трудностей. Исторически сложившиеся правила формирования и исполнения городского бюджета не в полной мере соответствуют принципам реформы по финансовой децентрализации, которая реализуется в нашей стране. Необходимо в кратчайшие сроки оздоровить бюджетный процесс и выйти на уровень устойчивого развития. С этими проблемами и нашими ожиданиями мы также хотели бы поделиться с горожанами.

Несмотря на трудности, доходы растут, и мэрия Бишкека совместно с депутатами городского кенеша прикладывают максимальные усилия для укрепления бюджета столицы.

Уважаемые бишкекчане, процесс прозрачности в сфере бюджета принимает устойчивый характер, практика выпуска Гражданского бюджета в различных видах будет продолжена.

Мэр г. Бишкек  
Кулматов К.К.



# Содержание

—	Зачем нужен бюджет для горожан .....	5
	Бюджет Бишкека. Какую роль он играет в развитии города? .....	5
	По каким правилам формируется бюджет г. Бишкек? .....	6
	Из каких доходов состоит бюджет г. Бишкек? .....	6
	Сколько доходов собирается в г. Бишкеке? .....	7
	Доходов станет больше или меньше? .....	8
	Некоторые характеристики доходов г. Бишкек. ....	9
—	Как расходуются деньги городского бюджета? .....	11
	Расходы на здравоохранение. ....	12
	Расходы на образование. ....	13
	Расходы на социальную защиту. ....	13
	Расходы на культуру и спорт. ....	14
	Расходы на благоустройство города, коммунальные услуги. ....	14
	Стимулирующие гранты. ....	14

# Зачем нужен бюджет для граждан?

Традиционно под бюджетом понимается сложный бухгалтерский документ, который используется государственными или муниципальными органами для решения своих задач.

Считается, что бюджет понятен только специалистам, поэтому простым людям нет необходимости его обсуждать. На практике так и происходит, даже специалисты не всегда могут вникнуть в суть главного финансового документа и увидеть в нем инструмент реализации запросов граждан.

Бюджет города Бишкека является местным бюджетом. В соответствии с законодательством Кыргызской Республики *местный бюджет – это бюджет местного сообщества айылы и города, формирование, утверждение и исполнение которого осуществляют органы местного самоуправления.*

*Но если это деньги сообщества, то граждане должны знать из чего складывается городской бюджет и как он расходуется.* В этом случае бюджет должен представляться общественности в простом и доступном для понимания виде. Если горожане – собственники денег – считают, что средства расходуются неэффективно, то они должны иметь возможность влиять на принятие решений по улучшению управления.



*В этом заключается главное предназначение «Бюджета для горожан» или как его иногда называют Гражданский бюджет – быть доступным для тех, кто желает помочь мегаполису в развитии.*

*Гражданский бюджет Бишкека – это краткое и простое описание основных показателей местного бюджета, понятных горожанам, не имеющим специального образования.*



## Бюджет Бишкека. Какую роль он играет в развитии города?

Бюджет г. Бишкека – это деньги не органов власти, а всего городского сообщества. Его доходы составляют, прежде всего, налоги и неналоговые платежи, которые выплачивают граждане в рамках своих обязательств перед государством и всем сообществом. Получая заработную плату, горожанин выплачивает подоходный налог, занимаясь бизнесом, платит налог с продаж, проживая в частном доме, платит земельный налог и налог на недвижимость. Задействованные в малом бизнесе граждане (такси, торговля, парикмахерская и др.) выплачивают налоги, приобретая патенты.

По определенным правилам все эти деньги стекаются в городскую казну. Местные органы власти, в лице мэрии и депутатов городского кенеша, решают, что нужно сделать, чтобы деньги налогоплательщиков были направлены на удовлетворение запросов граждан в виде услуг. Очень непростая задача, так как их всегда будет мало. Важно, чтобы деньги направлялись на удовлетворение наиболее приоритетных нужд, а также обеспечивали стабильное исполнение базовых видов услуг.

## По каким правилам формируется городской бюджет?

Бюджет Бишкека, как и все местные бюджеты, формируется в соответствии со следующими принципами:

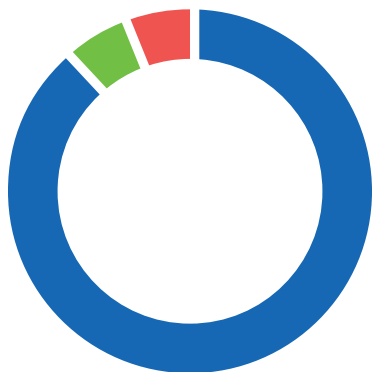
- самостоятельность органов местного самоуправления в процессах формирования и исполнения городского бюджета;
- равные для всех местных бюджетов, в том числе и бюджета Бишкека, правила закрепления доходных источников;
- запрещение изъятия средств городского бюджета в республиканский бюджет;
- необходимость общественного обсуждения вопросов бюджетного процесса и обеспечения прозрачности бюджета столицы.

Приоритеты развития столицы определяет городской кенеш, депутаты которого, работая с населением, выявляют их важнейшие запросы. Исполнительный орган, в лице мэрии, разрабатывает Программу или план реализации стратегических направлений развития города и предлагает под эту Программу или план распределение финансовых и материальных ресурсов. Бишкекский городской кенеш после обсуждения утверждает главный финансовый документ.

*Таким образом, депутаты городского кенеша подотчетны и отвечают перед избирателями, горожанами за бюджетную политику в целом и за показатели текущего бюджета, а мэрия отвечает перед народными избранниками и подотчетна им за исполнение бюджета.*

Ответственность депутатов городского кенеша и мэрии заключается в том, что принимаемые решения должны подкрепляться наличием финансовых ресурсов.

## Из каких доходов состоит бюджет г. Бишкек?



— Соотношение налоговых и неналоговых доходов в бюджете Бишкека.

- Налоговые доходы 89%
- Неналоговые доходы 6%
- Специальные средства 5%



Закон «О республиканском бюджете на 2015 г. и прогнозе на 2016-2017 годы» установил правила по расщеплению налогов, которые поступают в бюджет столицы. Такие же правила существуют и для всех айыл окмоту и городов Кыргызской Республики:

Общегосударственные налоги	Доля расщепления налога
Подоходный налог	50%
Налог с продаж	50%
Налог на основе добровольного патента	100%
Доходы от обязательного патентирования	100%
Единый налог	100%
Налог за пользование недрами <i>(за исключением стратегических полезных ископаемых: золото, нефть, газ)</i>	50%

Местные налоги	Доля расщепления налога
Земельный налог	100%
Налог на имущество	100%

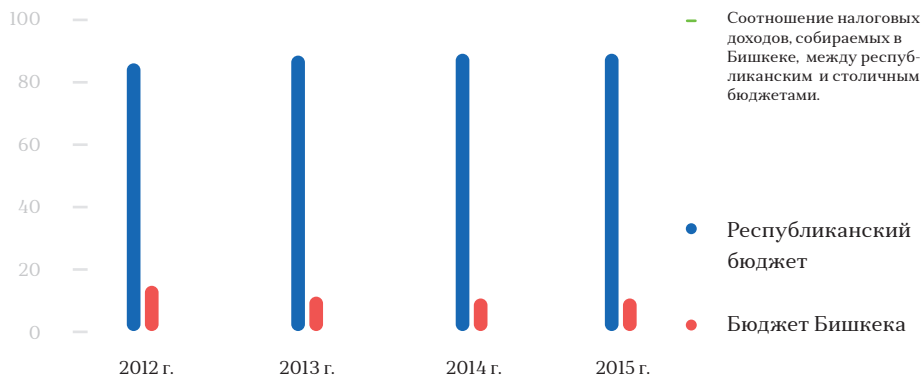
— Доля поступлений налоговых доходов в бюджет г. Бишкека.

## Сколько доходов собирается в г. Бишкеке ?

На 2015 г. Бишкекский городской кенеш утвердил доходную часть бюджета столицы в размере 7 681 292,7 (семь миллиардов шестьсот восемьдесят один миллион двести девяносто две тысячи) сомов.

Чтобы понять много это или мало, необходимо сравнить в целом с налоговыми доходами, которые собираются в Бишкеке и которые распределяются в республиканский бюджет и бюджет города.

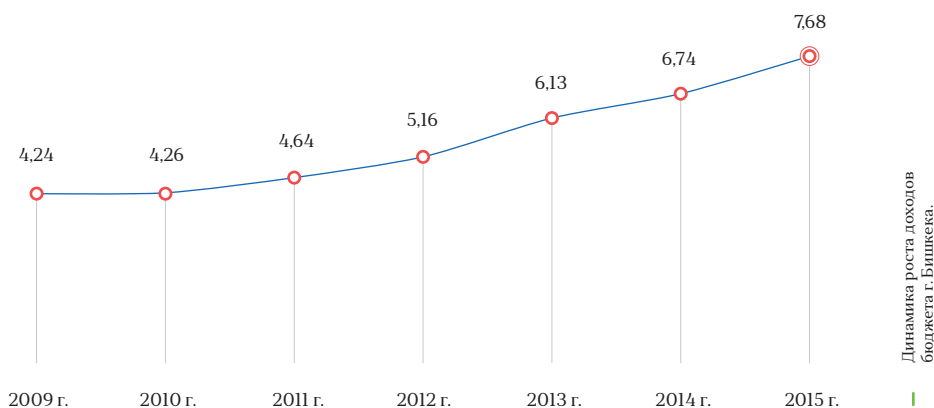




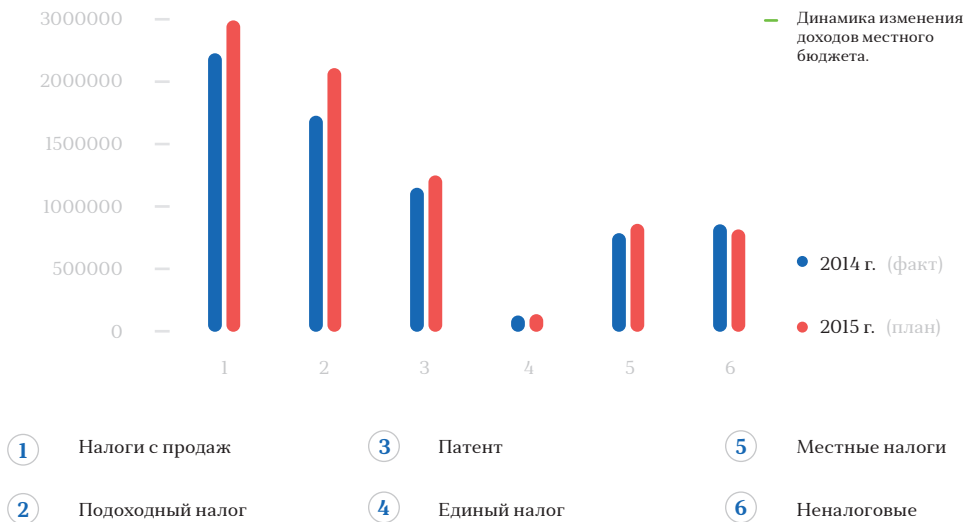
На территории столицы собирается достаточно большой объем налогов, но непосредственно в бюджет Бишкека поступает средств несоизмеримо меньше, чем в республиканский бюджет.

## Доходов станет больше или меньше?

С каждым годом доходов в столичном бюджете становится больше, даже если не всегда исполняется план по сбору налогов.



Так, в 2015 г. практически по всем видам доходов запланирован рост. Связано это с ожидаемым улучшением экономических показателей и администрирования налогов. Запланирован рост доходов бюджета и по всем видам налогов. Общее увеличение доходов по сравнению с 2014 г. составляет 606,5 млн. сом или темп роста составляет 108,6 %.



## Некоторые характеристики доходов г. Бишкек

Наибольший объем доходов в Бишкеке поступает от общегосударственных налогов: подоходного и налога с продаж, которые вместе дают 4,6 млрд. сомов (подоходный налог – 27,4%, налог с продаж – 32,4%) или 58,8% всех доходов. Сбор этих налогов зависит от того, сколько налогоплательщиков работает, имея официальную регистрацию, добросовестно показывает реальные данные по продажам, объемам работ и уровню заработной платы. Учитывая, что, по некоторым данным, уровень теневой экономики в Кыргызстане составляет около 50%, есть значительные резервы по сбору этих общегосударственных налогов. В большей степени за полноту сбора данных видов налогов отвечает Государственная налоговая служба.

*Налог на основе патента - 1,25 млрд. сомов - третий по объему источник доходов городского бюджета. Добровольный патент выплачивают предприниматели, которые не хотят регистрироваться в форме юридического лица, как правило, имеющие небольшой бизнес. По добровольному патенту в Бишкеке осуществляется около 100 видов деятельности: строительные услуги, услуги такси, бытового ремонта, продажа товаров, продуктов, услуги обучения, перевода и т.д. По обязательному патенту осуществляется работа саун, ломбардов, парикмахерских и др. Рост доходов по патенту по сравнению с прошлым годом ожидается на 43 млн. сомов.*


Важно учитывать, что органам МСУ предоставлены дополнительные права по улучшению администрирования налогов на основе патента.

*План по сбору земельного налога составляет 166,5 млн. сомов, что на 5,5 млн. сомов больше предыдущего года. Налог на земли несельскохозяйственного назначения, то есть земли, которые занимают магазины, базары, заводы, стоянки, автозаправки и т.д., из этого объема составляет 129,5 млн. сомов. Данный вид налога рассчитывается по специальной формуле, которая учитывает, в том числе, и площадь участка.*

Для примера, площадь рыночного комплекса «Дордой» составляет 53 га, по расчету только с этого рынка налог на земли несельхозназначения должен взиматься в размере 40,1 млн. сомов.

*План по сбору налога на имущество составляет 695,4 млн. сомов, что больше предыдущего года на 68,7 млн. сомов, из них 432,3 млн. сомов - налог на недвижимость (дома, квартиры, магазины, заправки, павильоны, контейнера и т.д.).*


Для примера, магазин, площадью 100 квадратных метров, построенный в 2010 г., из кирпича, должен платить налог на недвижимость 2 группы в размере 11520 сомов в год. Увеличение темпов строительства жилья и коммерческой недвижимости в последние годы будет способствовать росту налога на недвижимость.



*Поступления от административных штрафов запланированы в размере 30,7 млн. сомов. Важно обратить внимание, что в 2015 г. практически от всех видов штрафов, в том числе наложенных государственными органами, 50% будут поступать в бюджет г.Бишкека, за исключением штрафов за нарушение дорожного движения и таможенных штрафов. При этом цель административных штрафов не в пополнении бюджета г. Бишкека, а в необходимости соблюдения правил проживания в городе.*

*Доходы от управления муниципальной собственностью, которые включают аренду муниципальных земель и имущества, запланированы в размере 320 млн. сомов, что на 18 млн. сомов меньше, чем в 2014 г.*

Необходимо улучшить процессы сдачи в аренду муниципальной собственности, повысить в целом эффективность управления.



# Как расходуются деньги городского бюджета?

Так как местный бюджет, в соответствии с законодательством, должен быть сбалансированным, расходная часть, как и доходная часть, составляет 7 681 292 700 (семь миллиардов шестьсот восемьдесят один миллион двести девяносто две тысячи) сомов.

Главная особенность расходной части столичного бюджета – впервые за многие годы расходы на жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) стали вторым приоритетом в развитии Бишкека, опередив сферу здравоохранения. Учитывая, что вопросы благоустройства являются главной обязанностью местных органов власти, необходимо рассматривать значительное увеличение расходов на ЖКХ как важный успех бюджетной политики в 2015 г.

Образование	●	2484
ЖКХ	●	1930
Здравоохранение	●	1680
Государственные службы	●	661
Прочие	●	337
Социальная защита	●	317
Культура, спорт	●	278



— Структура расходов бюджета г. Бишкек (млн. сом)

Из всех средств местного бюджета на 2015 г. операционные расходы составляют 61,5%, на развитие города остается лишь 8,4% городского бюджета.

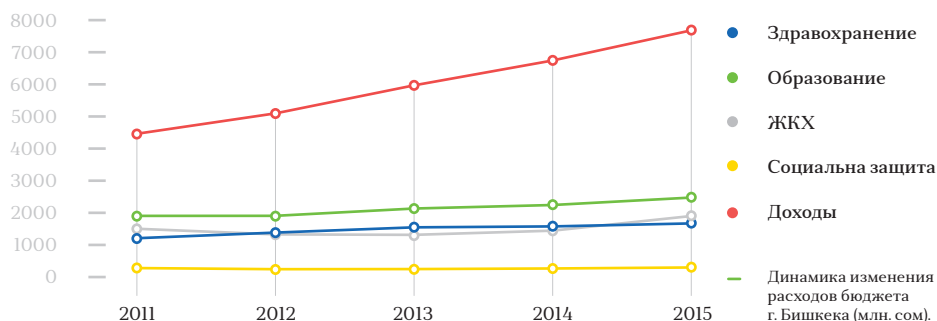
Как было сказано выше, ежегодно доходы бюджета растут, но почему тогда жители столицы не видят значительных позитивных изменений в жизни города? Есть 2 пути улучшения бюджетного процесса: (1) повышать доходы, (2) оптимизировать расходы. Безусловно, эти два направления одинаково важны. Но в условиях Бишкека приоритетом является оптимизация расходных обязательств и полномочий органов местного самоуправления мегаполиса.

Конституция Кыргызской Республики и бюджетное законодательство требуют разделять функции и полномочия государственных органов и органов местного самоуправления и, соответственно, разделяются обязательства по финансированию. Сферами ответственности государственных органов являются: здравоохранение, образование, безопасность, налоговая политика и др. Органы местного самоуправления, прежде всего, отвечают за создание условий для развития экономики, благоустройство города (уборка мусора, санитарная очистка города, вопросы развития культуры, спорта), водоснабжение, канализация и прочие.

Ввиду сложившейся практики, связанной с особенностями развития столицы, наибольшие объемы финансирования направляются в социальную сферу: здравоохранение, образование, что составляет в сумме 4,17 млрд. сомов или 54% всего городского бюджета.

Главная особенность состоит в том, что, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, эти расходные обязательства являются ответственностью государственных органов в лице Министерства здравоохранения и Министерства образования и науки. Но в Бишкеке эти расходы финансируются за счет городского бюджета, отвлекая средства от исполнения прямых обязательств органов местного самоуправления: содержание дорог, очистка города от мусора, освещение, управление муниципальным транспортом и т.д.

К сожалению, практика исполнения бюджета за последние годы показала, что ежегодный прирост доходов городского бюджета направляется на погашение растущего объема расходных обязательств в сфере здравоохранения и образования. Так, например, в 2015 г. дополнительный прирост доходов в 606 млн. сомов мог быть направлен на решение наиболее важных городских проблем, например, строительство дорог, покупку мусороуборочной техники, но 325 млн. сомов городские власти вынуждены направить на сферы здравоохранения и образования в ущерб решению вопросов местного значения.



## Расходы на здравоохранение

— Объем расходов запланирован в размере 1,68 млрд. сомов.

Одна из важнейших функций государства – это исполнение Программы государственных гарантий (ПГГ) по предоставлению услуг в сфере здравоохранения. К сожалению, из-за ограниченности возможностей городского бюджета, нормативы по ПГГ в городе по отношению ко всей республике разные.

Нормативы	Республиканский бюджет	Бюджет г. Бишкек
Стационары	4400	3855
ЦСМ	176	222,8
ГСВ	186	222,8
Стоматология	40	32,9
Скорая помощь (1 бригада скорой помощи)	550000	377000

— Соотношение нормативов финансирования Программы государственных гарантий из республиканского и городского бюджетов.

Таким образом, финансирование сферы здравоохранения через местный бюджет создает значительные риски при выплатах больницам за каждый пролеченный случай. Кроме этого, в неравном положении по сравнению с другими городами находится служба скорой медицинской помощи г. Бишкека. Это при ситуации, когда объем работы у медиков Бишкека значительно выше, чем в других городах.

Из вышеназванной суммы 1,1 млрд. сомов направляется на выполнение государственных обязательств по ПГГ, а остальная сумма на содержание отдельных учреждений здравоохранения, а также надбавки медицинским работникам, депозит медицинских работников скорой медпомощи, молодого врача-педиатра, для приобретения основных средств и медицинского оборудования.

В Программе социально-экономического развития Бишкека одним из приоритетов бюджетной политики является поэтапная передача финансирования здравоохранения и образования за счет средств республиканского бюджета.



## Расходы на образование

*Объем расходов – 2,48 млрд. сомов.*

Данные расходы включают затраты на школьное, дошкольное образование, три вечерних школы, 3 вспомогательных и 6 общеобразовательных учреждения, а также расходы 10 музыкальных школ, трех детских домов для беспризорных детей, Управление образования при мэрии Бишкека, отдел развития государственного языка, 11 СДЮШОР, надбавки работникам образования, депозит молодого учителя, приобретение основных средств и материальных ценностей.

## Расходы на социальную защиту

Расходы на социальное обеспечение планируются в сумме 3172 млн. сомов, темп роста в сравнении с 2014 годом составил 111,2 %. На адресную социальную помощь запланировано 204,7 млн. сомов, выплату жилищных субсидий, в том числе коммунальных услуг малообеспеченным семьям, 44,4 млн. сомов. В этих расходах учтено увеличение тарифов на тепловую и электрическую энергию.

За счет данного раздела содержатся 5 управлений социальной защиты, 2 дома для престарелых по Первомайскому и Ленинскому районам, пансион «Ардагер», городской центр для лиц с ограниченными возможностями, Центр помощи детям, пострадавшим от насилия и жестокого обращения, передвижная служба занятости, благотворительный дом «Коломто» Первомайского района, расходы на питание и медикаменты по Ленинскому, Октябрьскому, Свердловскому районам для лиц, без определенного места жительства.

## Расходы на культуру и спорт



*На культурные мероприятия, а также развитие спорта планируется направить 278 млн. сомов - это на 28 млн. сомов больше, чем в 2014 г.*

Финансироваться будут 46 учреждений культуры, городской драматический театр, Комитет по физической культуре и спорту, муниципальное учреждение «Футбольный клуб «Алга-Бишкек», муниципальное учреждение - пансионат «Алтын-Булак», музей «Чон-Арык» Ленинского района. Средства будут направляться на районные спортивные мероприятия и поддержку детского спорта

## Расходы на благоустройство города, коммунальные услуги

В 2015 г. планируется значительно увеличить расходы на выполнение работ по благоустройству. Так, выделенная сумма в 1,92 млрд. сомов на 490 млн. сомов больше, чем в предыдущем году, темп роста составил 134%.

Увеличение коснулось в первую очередь капитальных расходов – 642,6 млн. сомов, темп роста по этому важнейшему показателю развития города составил 158%. Впервые за последние годы удалось добиться такой динамики.

Данные расходы будут направлены на строительство социальных объектов, строительство, реконструкцию городских дорог, завершение разработки проекта детальной планировки города, ремонт и реконструкцию инженерных сетей. За счет этих средств будет обеспечено долевое участие городского бюджета в строительстве жилых домов для работников сферы образования, здравоохранения и муниципальной службы.

## Стимулирующие гранты

Стимулирующие (долевые) гранты местного самоуправления – это средства, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе из бюджета города, направленные на организацию и реализацию деятельности по развитию столицы и находящихся на ее территории местных сообществ.

На поддержку инициатив горожан запланировано 10 млн. сомов. Средства направляются на благоустройство придомовой территории, ремонт подъездов, кровли, тротуаров и т.д.

Мэрия г. Бишкека призывает горожан активно участвовать в освоении стимулирующих грантов и улучшать местную инфраструктуру.

