

Отчет

по первому пилотному семинару в рамках Сети практикующего сообщества финансистов

Тема: Эффективное прогнозирование, формирование и исполнение местных бюджетов.

Дата: 17-18 октября 2012 г.

Место: г. Бишкек, отель «Достук».

Язык семинара: Русский и Кыргызский.

Цели семинара :

- Предоставление площадки для дискуссий по взаимному обмену знаниями и опытом в области правильного прогнозирования, формирования, утверждения и исполнения местных бюджетов между начальникам финансово-экономических отделов МСУ.
- Определение видения участников по формированию и развитию Сети органов МСУ по взаимному обучению и обмену опытом по бюджетным процессам.

Содержание

Программа семинара состояла из двух дней и была структурирована согласно формату семинаров Сети PEMPAL (Public Expenditure Management Peer Assisted Learning). Сеть PEMPAL представляет собой сообщество специалистов Министерств финансов из стран Восточной Европы и Центральной Азии по взаимному изучению и обмену опытом в управлении государственными финансами. Тематика первого семинара была определена и выбрана в результате встреч с главами и начальниками финансово-экономических отделов (ФЭО) в Чуйской, Таласской и Иссык-Кульской областях (см. Прил. №1). Формат и контент семинара был подготовлен и проведен при экспертной поддержке международных консультантов Всемирного Банка, основателей Сети PEMPAL Никулиной Еленой и Кики Ионом.

В ходе семинара, участникам была представлена возможность ознакомиться с презентациями Ивановского и Логвиненского айыл окмоту (местное самоуправление) по проблемам планирования и исполнения собственных бюджетов и положительными результатами по их решению.

Формат семинара был направлен на обсуждение и обмен опытом между начальниками финансовых отделов (ФЭО) айыл окмоту по принципу «равный-равному». В первый день семинара были включены 2 сессии в формате малых групп: обсуждения доходной и расходной части местного бюджета и выработке путей решений по ним. Участники семинара были разделены на 2 группы, и во второй половине первого дня они предоставили отчеты обсуждений. Данные группы были разделены по принципу языкового общения: кыргызскоязычные лица были сформированы в группу «А», русскоязычные участники и лица, которым удобно вести дискуссию на русском языке

были организованы в группу «Б» (см. Прилож. №2). Во второй день, эти же группы обсудили и выработали рекомендации и дополнения по развитию Сети МСУ по взаимному обучению и опыту и формату и тематике будущих мероприятий.

В семинаре были также представлены презентации по созданию Сети МСУ по взаимному обучению и опытом, системе формирования и исполнения местных бюджетов, методологическим инструкциям по правильному и качественному формированию бюджетов и бюджетным реформам. Презентации были подготовлены и проведены специалистами Фонда Евразия Центральной Азии, и ОО «Институт Общественного Анализа» и экспертом из Министерства Финансов КР.

Во второй день участники семинара заполнили опросник по оценке семинара, улучшению его формата и определении тематик в будущих мероприятиях (обработанные результаты опросника см. в Прил. №3). .

Результаты семинара

Семинар был организован исполнителями проекта: Фондом Евразия Центральной Азии (ФЕЦА) и партнером по проекту ОО «Институт Общественного Анализа» (ИОА). На семинаре приняли участие начальники ФЭО из 18 айыл окмоту (МСУ) Чуйской, Иссык-Кульской, Таласской и Иссык-Кульской областей. В семинаре также участвовали руководитель программы по взаимному обучению и обмену опытом среди ОМСУ из Вашингтонского Офиса Всемирного Банка Кисунько Грегори и консультант Всемирного Банка Кобонбаев Максат (см. Прил. №3).

Экспертную поддержку при подготовке и проведении семинара оказали Начальник Управления политики межбюджетных отношений Министерства Финансов КР Кыдыралиев З. Т. и 2 национальных эксперта по формированию и исполнению местных бюджетов. Национальные эксперты выступили в роли экспертов/консультантов во время дискуссий в малом формате. Специалисты ФЕЦА и ИОА выступили модераторами этого мероприятия. После отчета результатов групповых работ представитель Минфина Кыдыралиев З. Т. высказал свое экспертное мнение по выявленным проблемам и выработанным путям решений. В своей оценке он озвучил их некоторую реализуемость, а по остальным выразил свои комментарии и рекомендации по их исполнению.

Отчеты дискуссий в малом формате:

Сессия №1. Проблемы планирования проекта доходной части местного бюджета

Две разделенные группы на всех трех сессиях обсудили одинаковые вопросы по указанным проблемам и выработали пути решения по ним. Группа «А» обсудила проблемы планирования проекта доходной части местного бюджета, в частности с уклоном рассмотрения сбора местных налогов, группа «Б» сделала акцент на обсуждение общегосударственных налогов. Формат отчета был свободный и каждая группа представила свои презентации в удобном для них формате. Все презентации обеих групп были подготовлены в формате PowerPoint. Докладчиками отчетов стали сами участники дискуссий из числа финансистов, которые были выбраны на добровольной основе.

Группа «А»

Вопрос №1. С какими основными проблемами вы сталкиваетесь при определении налогооблагаемой базы и сборах местных налогов – по земельному налогу / налогу на имущество?

Виды налогов	Проблема	Решение
Приусадебные участки	Несоответствие данных Госрегистра с фактическими данными.	Нужно производить обход каждый отчетный год и вносить коррективы в данные Госрегистра.
Сельхоз. угодья	1. Неиспользуемые земельные доли. 2. Налогообложение не используемых земель ФПС. 3. Рост налоговой недоимки.	1. Проведение инвентаризации и выявление неиспользуемых земель. 2. Составление акта о неиспользовании земель и подача иска в суд. 3. Внести изменения в Налоговый Кодекс КР по налогообложению на основе фактического использования.
Несельхоз. назначения	Смещение приусадебных земель в категорию земель несельхоз назначения.	Инвентаризация и работа с госорганами (ГНИ, Госрегистр).
Налог на недвижимое имущество	Нет базы данных: по I, II и по III группам. услуги Госрегистра платные.	Инвентаризация.
Налог на движимое имущество	Проблема учета и поступления по данному налогу.	Оплату не принимать без указания АА. Правительство должно инициировать оплату транспортного налога по месту деятельности или фактического проживания.

Вопрос №2. С какими основными проблемами вы сталкиваетесь при обмене базами данных по налогооблагаемой базе местных налогов с ГНС и Госрегистром?;

Проблема	Решение
1. Дорогая оплата услуг Госрегистра.	Снимать оплату, через внесение изменения в законодательство.
2. Неполная информация от ГНС .	Приходиться производить подворовой обход. Исполнение Закона об обмене информацией.
3. Нет полномочий у ОМСУ при определении налоговой базы.	Придать статус налоговым работникам ОМСУ.
4. Несмотря на проводимый подворовой обход, выявленные несостыковки с Госрегистром не	Решить.

решаются.	
-----------	--

Вопрос № 3. Возникали ли в текущем году передвижки и уточнения по данным статьям доходов и на сколько Вы смогли это учесть при планировании этих доходов на предстоящий год?

Проблема	Решение
При увеличении доходов по местным налогам, например, уменьшили недоимку. Но Минфин при увеличении доходов не снижает планку на следующий год.	Отстаиваем цифры бюджета основываясь на налоговой базе

Группа «Б»

Вопрос №1.

Ситуация	Проблема	Пути решения
Добровольные патенты и обязательное патентирование .	<ul style="list-style-type: none"> - Отсутствие сведений по патентам; - Отсутствие налогооблагаемой базы по налогам; - Отсутствие полномочий налогового инспектора АО на проверки; - Ограниченность в доступе к информации; - Несвоевременное поступление информации от ГНИ; - Контрольные, плановые цифры; - Государственные пошлины уходят по месту уплаты. 	<ul style="list-style-type: none"> - Усилить полномочия местных налоговых инспекторов; - Статья 131 Налогового Кодекса «Взаимодействие органов Налоговой службы с ОМСУ» (совместные рейды налоговыми инспекторами); - Полномочия по выдаче некоторых патентов должна быть передана АО.

Вопрос №2.

Ситуация	Проблема	Пути решения
----------	----------	--------------

Отсутствие взаимодействия с Горстат .	- Не реагирование на запросы по телефону (Горстат); - Все услуги Горстат являются платными;	- Все вопросы решать через знакомых; - Запросы должны быть оформлены через официальные письма с прописанием Закона о доступе к информации;
---------------------------------------	--	---

Вопрос №3.

Ситуация	Проблема	Пути решения
Изменение доходной части	- Проблемы не эффективного прогнозирования; - Уточнение параметров доходной части; - Уточнения больше бывают по увеличению доходной части;	- Доведение своевременной информации по уточнению доходной части бюджета; - Если увеличение доходной части имеет разовый характер, то не учитывать данное увеличение на предстоящий год.

Сессия №2. Проблемы планирования проекта расходной части местного бюджета

Группа «А»

- С какими основными проблемами вы сталкиваетесь при планировании расходной части бюджета?
- Исходя из каких параметров вы закладываете бюджет в расходной части местного бюджета с 701 по 707 разделы (701 – Госуслуги общего назначения, 702 – оборона, 703 – правопорядок, 704 – экономические вопросы, 705- охрана окружающей среды, 706 – ЖКХ и 707 – здравоохранение).

701 раздел – Госуслуги общего назначения:

Проблемы	Решение
Зарплата низкая (базовая ставка)	Инициировать вопрос о повышении зарплаты.
Четко утвержденное штатное расписание.	Пересмотреть типовую структуру без указания должностей.
Вопрос заработной платы кварталным и суду аксакалу (учитывается в разделе 701 во многих АО).	Зарплата кварталным должна оплачиваться по разделу 708.

Нехватка средств на незащищенные статьи.	-
Недостаточное количество единиц МОП.	Увеличить.

703 раздел: Общественный правопорядок:

Ситуация
В Маевке не оплачивается зарплата, но так как здание структурного подразделения МВД на балансе муниципалитета оплачиваются расходы по незащищенным статьям.

706 раздел: ЖКХ:

Проблемы	Решение
Работники ЖКХ во всех АО включены в штат МСУ (МОП). В Таласе заложено в статью прочие расходы по 701 разделу, такая же ситуация на Иссык-Куле. В Кемине есть расходы по статье 706.	Нужно создавать предприятие, чтобы включать расходы на ЖКХ в 706 раздел.

707 раздел: Здравоохранение:

Проблемы	Решение
Расходы на здравоохранение производятся по 701 разделу.	Нужно правильно использовать экономическую и функциональную классификацию.

Глобальная проблема в АО:

Расходы, которые должны были быть распределены по разделам ЖКХ, здравоохранение, общественный порядок учитываются по статье прочие расходы 701 раздела. В связи с	Решение: Правильно использовать бюджетную классификацию.
---	--

этим при аудите и проверке возникают проблемы именно по статье (2215) прочие расходы.	
---	--

Группа «Б»

- С какими основными проблемами вы сталкиваетесь при планировании расходной части бюджета?
- Исходя из каких параметров вы закладываете бюджет в расходной части местного бюджета с 708 по 710 разделы (708 – культура, 709 – образование и 710 - соцзащита).

№	Ситуация	Проблема	Пути решения
708	Культура	- Отсутствие читателей при высокой ставке з/п работников библиотек (15% за вредность);	Сокращать расходы на культуру, данный вопрос внести в местный кенеш
709	Образование	- Питание школьников;	Отменить школьное питание; - Более эффективно использовать малокомплектные школы; - Командировочные расходы учителей отдать районо;
		- Расходы на коммунальные услуги учителей платят АО; - Командировочные расходы учителей; - Нет разделения между бюджетными учреждениями - Функции бухгалтеров школ выполняют бухгалтера АО; - РЭС заключает договора с АО, а не со школами и др. бюджетными учреждениями	- Решить вопросы через местный кенеш; - Сделать разделительный баланс -Заключать договора с конкретными потребителями
710	Соцзащита	- Похороны; - Материальная помощь малоимущим семьям; - Больные туберкулезники;	- Увеличение доходной базы.

Экспертная оценка Минфина результатов отчетов Сессий №1 и №2

После презентаций отчетов малых групп представитель Минфина Кыдыралиев З. Т. озвучил свои комментарии и рекомендации по эффективному формированию и исполнению местных бюджетов. В частности, он рекомендовал начальникам ФЭО обрабатывать и обосновывать безнадежные недоимки каждого налогоплательщика, (недоимка – это запланированный, но не собранный налог, переходящий на следующий год) райфинотделам и удалять их с прогнозирования доходной части бюджета. Иначе, специалисты Минфина в любом случае будут учитывать их в прогнозировании налоговой базы.

Касательно услуг Госрегистра, Кыдыралиев З. Т. отметил, что Госрегистр вошел в реестр государственных услуг. Госрегистр бесплатно оказывает услуги правоохранительным органам. Если же группа глав АО или же финансистов (можно даже по итогам этой встречи) обратиться с письмом в Правительство, то можно решить эту проблему.

В презентации расходной части бюджета было отмечено, что в некоторых айыл окмоту Таласской области расходы на библиотекарей сажают на раздел №701 - Услуги общего назначения. Кыдыралиев З. Т. заявил, что это крайне неправильно и эти расходы нужно включать в раздел №708 – Культура. Это проблема возникла из-за того что, некоторые начальники ФЭО неправильно читают бюджетную классификацию. В этой связи, следующую тему семинара можно посвятить тщательному изучению этих статей. Также он предложил, объединять школьные библиотеки с библиотеками АО, тем самым снижая расходы на их обслуживание. Такие вопросы можно решать через местные кенешы и это не противоречит закону.

По Разделу №706- ЖКХ, Кыдыралиев З. Т. сделал замечание, что штатное расписание утверждает айыл окмоту, а не местный кенеш, как было заявлено в презентации докладчика. Местный кенеш, утверждает только расходы на ЖКХ.

Относительно рассмотрения раздела №709- Образование, Кыдыралиев З. Т. заявил, что при Жогорку Кенеше создана рабочая комиссия, где решается вопрос передачи расходов на образование (зарплата учителей, парты, книги, техническое оснащение и т. д.) в полномочие Министерства образования (сейчас это финансируется АО через категориальные гранты). У АО останутся только расходы на коммунальные услуги и ремонт школ, поскольку школы являются муниципальной собственностью. Такой подход снизит нагрузку на местные бюджеты, однако сможет увеличить уровень коррупции в стенах Минобразования, поскольку заказчиком и подрядчиком является один и тот же орган. Также Кыдыралиевым З. Т. было внесено предложение закрывать малокомплектные школы, объединяя их с такими же другими школами. Освобожденные здания можно использовать в качестве детских садов. Такие примеры уже имеют место на практике и он может порекомендовать куда нужно обращаться за конкретными советами.

Сессия №3. «Видения участников по формированию и развитию сети МСУ. Формат и тематические направления будущих мероприятий»

Результаты дискуссий в малом формате:

1. Как может помочь Сеть МСУ в вашей работе?

а). Обеспечивать литературой, лучшими практиками в области бюджетных процессов?

- Обеспечивать методической литературой, лучшими практиками в области бюджетных процессов: журнал «Муниципалитет», «Нормативно правовые акты КР», ТОКТОМ, ПАРАГРАФ и т.д.;

- Освещение успешной практики в региональных СМИ;

- Доступ к Интернету.

б). Организовывать периодические встречи и взаимные визиты по обмену опытом между практикующими сообществами.

- Взаимные визиты между районами и областями.

2. Как вы могли бы участвовать в деятельности Сети?

а). Можете ли вы поехать в ближайший район для участия в семинаре за свой счет?

- Все финансисты готовы за свой счет посещать мероприятия по обмену опытом в межрайонном формате;

б). Хотели бы вы пригласить к себе представителей финансовых отделов АО из ближайших районов и областей для обмена опытом (и сможете ли вы предоставить помещение для такой встречи и обеспечить ее организацию на месте).

- Маевский и Сосновский АО готовы пригласить к себе коллег для обсуждения вопросов местного значения (обеспечение помещением и обедом, необходимо обсудить сроки визитов).

в). Хотели бы вы предоставить информацию о вашем лучшем опыте по бюджетным процессам для размещения на веб-сайте.

- Лучший муниципальный опыт, проблемы, с которыми сталкиваются АО и т.д.

г). Есть ли у вас возможность регулярно участвовать в дискуссиях и обмене опытом с использованием веб-сайта?

- Финансисты готовы раз в квартал принимать участие в мероприятии по обмену опытом, активно участвовать в обсуждении, выкладывать информацию на веб-сайте Сети МСУ (в группе «Б» у 3-х из 7 участников имеется доступ к Интернету, возможно использование телефона и факса).

3. Какие темы вы хотели бы видеть в будущих мероприятиях проекта?

- Автоматизация системы учета;

- Приведение работы бухгалтерии в соответствие с МСФО;

- Систематизация взаимодействия АО с Госорганами в целях планирования бюджета;

- Правильное применение единой бюджетной классификации;

- Применение коэффициентов в налогообложении;

- Эффективное управление муниципальной собственностью, в целях увеличения доходов бюджета;

- Проблема финансирования «чистой воды»;

- Эффективное планирование доходной части местного бюджета;

- Взаимоотношение с контролирующими и финансовыми органами (ГНИ, Прокуратура и т.д.);

- Программное бюджетирование;
- Возможности программы 1С;
- Система отчетности в вышестоящие органы;
- Государственные закупки.

4. С какой периодичностью вы сможете участвовать во встречах по обмену опытом в рамках практикующего сообщества?

- Финансисты готовы раз в квартал принимать участие в мероприятии по обмену опытом в рамках практикующего сообщества.

5. Как может специально созданный веб-сайт для Сети МСУ помочь обмениваться знаниями и опытом между членами этой Сети и другими заинтересованными лицами?

- а) Темы, дискуссии;
- б) Лучшие практики;
- в) Профили активных участников Сети – выкладывание на сайте профилей активных участников будет стимулировать членов Сети МСУ;
- г) Интернет-приемная – она позволит не только получить ответы, но и предоставит возможность всем желающим увидеть этот ответ;
- д) Возможность обмена информацией через СМС;
- е) Ссылки на другие веб-сайты: www.okmot.kg, www.budget.kg.
- ж) Рассылка законопроектов по МСУ, поздравления с днем работника финансиста, сотрудников МСУ, юбилеем и почетными наградами и. т. д.

Приложения:

1. Программа семинара.
2. Список участников с разбивкой на 2 группы («А» и «Б»).
3. Список участников.
4. Результаты обработанного опросника.
5. Задание для дискуссий в малых группах: Сессии №1 и №2, первый день.
6. Задание для дискуссий в малых группах: Сессия №3, второй день.
7. Презентации.