

Заключение

к проекту Закона Кыргызской Республики “О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2025 год и плановый период 2026-2027 годов”, одобренному Кабинетом министров Кыргызской Республики на заседании от 27.09.2024 года “О проекте Закона Кыргызской Республики “О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2025 год и плановый период 2026-2027 годов”

В соответствии со статьей 6 конституционного Закона Кыргызской Республики “О Счетной палате Кыргызской Республики”, письмом Комитета по конституционному законодательству, государственному устройству, судебному-правовым вопросам и Регламенту Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 03.10.2024 года № 6-8535 представляется заключение к проекту Закона Кыргызской Республики “О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2025 год и плановый период 2026-2027 годов”.

В основу расчетов в проекте бюджета на 2025–2027 годы взяты параметры Основных направлений фискальной политики Кыргызской Республики на 2025–2029 годы. Базой для разработки прогноза экономических показателей на 2025–2029 годы явился Прогноз социально-экономического развития Кыргызской Республики на 2025–2029 годы, одобренный постановлением Кабинета Министров Кыргызской Республики от 1 июля 2024 года № 344.

То есть, отмечается неисполнение пункта 2 части 3 статьи 82 Бюджетного кодекса Кыргызской Республики, в части утверждения Кабинетом Министров среднесрочного прогноза социально-экономического развития Кыргызской Республики в срок - не позднее 31 марта текущего года.

В соответствии с частью 8 статьи 82 Бюджетного кодекса Кыргызской Республики Основные направления фискальной политики на среднесрочный период утверждаются решением Совета Кабинета Министров не позднее 1 июля года, предшествующего очередному бюджетному году, и представляются в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики.

Однако, данный документ утвержден Протоколом совещания у Председателя Кабинета Министров Кыргызской Республики – Руководителя Администрации Президента Кыргызской Республики №24-20 от 17 августа 2024 года.

Формирование доходов республиканского бюджета

В соответствии с проектом Закона, доходы представлены следующим (млн. сомов)

Доходы	2023 год факт	2024 год утверж. бюджет	Откл. 2024- 2023 гг.	2025 год проект	Откл. 2025-2024 гг.

Налоговые доходы	266082,9	318345,2	+52262,3	359787,6	+41442,4
Полученные официальные трансферты	16206,3	17935,8	+1729,5	13484,3	-4451,5
Неналоговые доходы	75456,9	42124,6	-33332,3	55508,7	+13384,1
Всего доходов	357746,1	378405,6	+20659,5	428780,6	+50375,0

Таким образом, предусматривается увеличение доходов республиканского бюджета в сравнении с 2024 годом на 50 375,0 млн. сомов, в том числе за счет налогов на 41442,4 млн. сомов, неналоговых доходов на 13384,1 млн. сомов, получение официальных трансфертов снижается на 4451,5 млн. сомов.

Вместе с тем, до настоящего времени не актуализированы вопросы, снижения или отмены налоговых льгот и освобождений, предусмотренные действующим налоговым законодательством, которые напрямую влияют на доходный потенциал государства.

Так, в соответствии с проведенными аудитами Счетной палаты КР предоставленные налоговые льготы в соответствии с Налоговым кодексом КР для отдельных налогоплательщиков по итогам 2023 года оценочно составляют порядка 4,4% от ВВП или **54,1 млрд. сомов**.

Проведенный анализ предоставленных налоговых льгот и освобождений в соответствии с Налоговым кодексом Кыргызской Республики за 2023 год показал, что наибольшую долю занимают налоговые льготы и преференции, предоставленные по НДС с долей 58,0% от всех льгот, далее подоходный налог с долей 26,3%, налог на прибыль с долей 8,0%, налог с продаж с долей 6,0% и налог на имущество с долей 1,6%.

По данным информационной системы ГНС основную долю освобождений по НДС на импорт составляют реактивное топливо (21,3%), инвалюты (19,4%), ГСМ, оборудование, химикаты ЗАО «Кумтор Голд Компани» (17,4%), пшеница (14,4), лекарственные средства, медикаменты (7,9%), и сельхозпродукты (8,0%).

Объем облагаемого импорта за 2023 год по сравнению с 2022 годом возрос на 10,6% или на 26,7 млрд. сомов, в то же время объем освобожденного импорта за аналогичный период возрос на 47,0% или на 29,2 млрд. сомов.

При объеме освобожденного импорта из стран ЕАЭС за 2023 год 91,5 млрд. сомов, условные потери НДС на импорт составляют порядка 11,0 млрд. сомов.

Согласно (пункт 4.4) «Национальной программы развития Кыргызской Республики до 2026 года», утвержденной Указом Президента Кыргызской Республики от 12.10.2021 года УП № 435, одним из основных направлений вывода из тени «серого» бизнеса и формирования справедливой системы налогообложения является совершенствование акцизного налогообложения и системы возмещения НДС, а также сокращение налоговых льгот.

Вместе с тем, в 2023 году на основании нормативных правовых актов в форме постановлений Кабинета Министров Кыргызской Республики в несоответствие направлениям Национальной программы развития

Кыргызской Республики до 2026 года вновь предоставлены освобождения, повлекшие потери налогов на **2 402,3 млн. сом.**

Между тем, как отмечено в Пояснительной записке к Проекту Закона в 2025-2027 годах возможны риски по исполнению прогноза доходов республиканского бюджета:

- недостижение показателей прогноза социально-экономического развития республики на 2025-2027 годы;
- снижение цены золота на мировых рынках;
- снижение объемов импорта из стран ЕАЭС и из третьих стран;
- риск недопоступления средств от проведения конкурсов и аукционов на право пользования недрами, в случае несостоявшихся конкурсов и аукционов.

Формирование расходов республиканского бюджета

На расходы по функциональной классификации республиканского бюджета, с учетом финансовых активов, предусмотрено 506545,4 млн. сом, что на 57307,5 млн. сом больше, чем предусмотрено в 2024 году и на 99248,6 млн. сом больше, чем в 2023 году.

Вместе с тем, отмечается, что при росте доходов на 50375,0 млн. сом, рост расходов предусматривается на 57307,5 млн. сом, что изначально закладывает риски неисполнения предусмотренных обязательств бюджета.

(млн. сом)

Наименование разделов	2023 год факт	2024 год утвержд	Откл. 2024-2023	2025 год проект	Откл 2025- 2024	% ВВП	% к общим расходам
Всего (с учетом финансовых активов*)	407 296,8	449 237,8	41941,0	506 545,4	57 307,5	31,2	100
I. Государственные службы общего назначения	117 426,8	123 312,1	+5885,3	114 927,5	-8 384,5	7,1	22,7
IV. Экономические вопросы	117 601,5	169 550,5	+51949,0	190 742,3	21 191,8	11,7	37,7
V. Охрана окружающей среды	1 781,0	1 795,6	+14,6	2 046,8	251,2	0,1	0,4
VI. Жилищные и коммунальные услуги	3 605,6	1 777,5	-1828,1	28,1	-1 749,3	0	0
VII. Здравоохранение	8 873,3	9 522,4	+649,1	39 305,4	29 783,0	2,4	7,8
VIII. Отдых, спорт, культура и религия	7 760,2	7 631,4	-128,8	9 568,0	1 936,6	0,6	1,9
IX. Образование	71 580,4	65 721,2	-5859,2	68 829,4	3 108,2	4,2	13,6
X. Социальная защита	20 446,5	22 600,7	+2154,2	22 843,5	242,8	1,4	4,5

Относительно высокий уровень расходов приходится на разделы «Экономические вопросы» - 190 742,3 млн. сом, или 37,7 % к общим расходам и 11,7 % к ВВП, «Государственные службы общего назначения» - 114 927,5 млн. сом или 22,7 %, (7,1 %), «Образование» - 68 829,4 млн. сом, или 13,6 %, (4,2 %), «Здравоохранение» - 39 305,4 млн. сом, или 7,8 % (2,4 %), «Социальная защита» - 22 843,5 млн. сом, или 4,5 % (1,4 %) и на все остальные разделы – 13,7 %.

Существенный рост расходов предусматривается по разделу «Здравоохранение» на 29 783,0 млн. сомов, что составляет 52,0 % от всего увеличения расходов. Расходы на «Экономические вопросы» увеличены на 21191,8 млн. сомов, «Образование» - 3108,2 млн. сомов.

Расходы по ведомственной классификации в республиканском бюджете на 2025 год заложены в объеме 506545,4 млн. сомов по 88 бюджетополучателям, в том числе текущий бюджет – 437 431,7 млн. сомов, средства специальных счетов – 24 866,4 млн. сомов, государственные инвестиции – 44247,3 млн. сомов.

Значительные ассигнования предусматриваются Министерству финансов КР на общегосударственные программы, мероприятия и выплаты – 230 876,9 млн. сомов, или 52,8 % к текущим расходам. Предусмотрено по ним операционных расходов – 118 184,3 млн. сомов, нефинансовых активов – 19037,4 млн. сомов, финансовых активов – 93 655,2 млн. сомов.

Следующими по «весовой категории» представлены расходы на Министерство образования и науки КР - 61782,7 млн. сомов (14,1 %), Министерство здравоохранения Кыргызской Республики – 36110,6 млн. сомов (8,2%), Министерство труда, социальной обеспечения и миграции КР – 21818,7 млн. сомов (5,0 %) и т.д.

По экономической классификации оплата труда предусматривается в объеме 128 082,8 млн. сомов, или 39,6 % к оперативным расходам бюджета, приобретение, использование товаров и услуг – 70603,5 млн. сомов (21,8 %), выплата процентов по государственному долгу – 23574,2 млн. сомов (7,3 %), гранты и взносы – 61973,0 млн. сомов (19,2 %), социальные выплаты и пособия – 21102,8 млн. сомов (6,5 %), другие расходы – 17739,4 млн. сомов (5,4 %).

Согласно приложению № 2 к проекту Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2025 год и плановый период 2025-2026 годов» (далее Проект Закона) имеется следующее.

1. В 2025 году предусматривается поступление доходов республиканского бюджета на **428780,6 млн. сомов**, в том числе:

- Налоговые доходы – 359787,6 млн. сомов;
- Полученные официальные трансферты – 13484,3 млн. сомов;
- Неналоговые доходы – 55508,6 млн. сомов.

2. Совокупные расходы составят, без учета финансовых активов, - **402674,8 млн. сомов**, в том числе:

- Текущие расходы – 323322,5 млн. сомов;
- Приобретение нефинансовых активов – 79352,3 млн. сомов;

3. Профицит бюджета составит **26105,8 млн. сомов**, который сложится как разница Доходов (428780,6) и расходов, без учета финансовых активов (402674,8), который предусмотрен для финансирования операций с активами.

4. Проектом Закона предусмотрены расходы бюджета в виде выпуска кредитов, ссуд и займов на **20836,5 млн. сомов** и приобретение акций на **83034,1 млн. сомов**.

✓ Так, выпуск кредитов, ссуд, займов предусмотрен на **20836,5 млн. сомов**, в том числе: рекредитуемые ПГИ – 9250,6 млн. сомов, поручительство перед финансово-кредитными организациями – 1500,0 млн. сомов, ОАО «Кыргызнефтегаз» - 4043,5 млн. сомов, ГП «БШЗ» - 1200,0 млн. сомов, Строительство Камбар-Атинской ГЭС – 1567,8 млн. сомов, ОАО «Национальная электрическая сеть Кыргызстана» - 2254,0 млн. сомов, оказание помощи субъектам предпринимательства Баткенской области – 25,4 млн. сомов, мероприятия по ликвидации стихийных бедствий – 30,0 млн. сомов, Фонд развития Иссык-Кульской области (спецсчет) – 350,0 млн. сомов, Фонды развития областей (спецсчет) – 400,0 млн. сомов, Министерство финансов КР – 214,7 млн. сомов.

Погашение бюджетных кредитов предусмотрено на **58783,5 млн. сомов**, в том числе энергетический сектор экономики (ОАО «НЭСК, ОАО «ЭС») – **57065,8 млн. сомов** и др.

Или предусмотрено получение дополнительных ресурсов бюджета – 37947,1 млн. сомов (20836,5-58783,5).

✓ На приобретение акций и капитализацию предусмотрено расходов на **83034,1 млн. сомов**, в том числе энергетический сектор экономики (ОАО «НЭСК, ОАО «ЭС») – 57065,8 млн. сомов, ОАО «Государственная ипотечная компания» - 12000,0 млн. сомов, финансирование проектов экономического развития – 4605,9 млн. сомов, ОАО «Элдик Банк» - 2462,1 млн. сомов, ОАО «Айыл Банк» - 2262,1 млн. сомов, ОАО «Агрохолдинг» - 220,0 млн. сомов, ОАО «МКК «Фонд развития предпринимательства» - 500,0 млн. сомов, ОАО «Государственная страховая компания» - 1500,0 млн. сомов, вклад КР в уставный капитал Совместной проектной компании по строительству железной дороги Китай-Кыргызстан-Узбекистан – 2418,2 млн. сомов.

Или дополнительная потребность в ресурсах бюджета для приобретения акций составит 83034,1 млн. сомов.

Всего дополнительная потребность в бюджетных ресурсах для выпуска кредитов, ссуд и займов и приобретение акций составит 18981,2 млн. сомов, с учетом первичного профицита бюджета – 26105,8 млн. сомов, операций по погашению кредитов – 37947,1 млн. сомов и капитализации – 83034,1 млн. сомов (26105,8 +37947,1-83034,1).

5. Для финансирования дополнительной потребности предусмотрен выпуск ценных бумаг (ГКО, ГКВ), на 34000,0 млн. сомов, запланировано погашение ценных бумаг на 14840,5 млн. сомов.

Или на дополнительную потребность бюджета будет направлено 19159,5 млн. сомов (34000,0-14840,5).

6. Внешние заимствования предусмотрены на 37561,3 млн. сомов, на погашение внешнего долга будет направлено 41239,6 млн. сомов.

Или дополнительная потребность бюджета для погашения внешних заимствований предусмотрена в сумме 3678,5 млн. сомов (37561,3-41239,8).

7. Таким образом, всего дополнительная потребность в бюджетных ресурсах будет составлять: для выпуска кредитов, ссуд и займов и приобретения акций – 18981,2 млн. сомов, для погашения внешних заимствований – 3678,5 млн. сомов, **всего 22659,5 млн. сомов**, для финансирования которых предусмотрены:

- результаты операций по выпуску ценных бумаг – **19159,5 млн. сомов**;
- остатки на счетах на начало операций – **3500,0 млн. сомов**.

При этом, видно, что часть средств направленных на капитализацию вновь возвращаются в бюджет в виде погашения задолженности по бюджетным кредитам, что наблюдается в энергетической системе: на капитализацию (ОАО «НЭСК, ОАО «ЭС») направляется 57065,8 млн. сомов, которые возвращаются в виде погашения бюджетных кредитов.

Вместе с тем, нами было указано по итогам аудита исполнения республиканского бюджета за 2023 год об искусственности и неэффективности проведенных мероприятий по увеличению уставного капитала в связи с мобилизацией этих средств обратно в бюджет и невозможностью осуществления каких-либо мероприятий по их финансовому оздоровлению, модернизации и капитализации активов (основных фондов).

Также, отмечается, что имеются риски не исполнения представленного Проекта Закона, в части реализации проектов государственных инвестиций, которые являются финансовым инструментом погашения дефицита бюджета и которые занимают в нем порядка 37,6 млрд. сомов.

Указанные риски были актуализированы также в Пояснительной записке к Проекту Закона, так ... последние 10 лет проводится сокращение бюджета государственных инвестиций в среднем на 8,0 млрд. сомов. В 2023 году бюджет Государственных инвестиций был сокращен почти на 13,0% (на 6,2 млрд. сомов).

Кроме того, в среднем уточненный бюджет исполняется только на 86,7%.

Это связано с тем, что при формировании бюджета государственных инвестиций Исполнительные и Реализующие агентства представляют нереалистичные и необоснованные данные.

Также отмечены фискальные риски, которые могут вызвать отклонения фактических результатов от прогнозов бюджета и показателей Основных направлений фискальной политики (далее - ОНФП). Если бюджет выплатил большие суммы, чем запланировано, то происходит материализация риска, причем те же факторы создают и потенциальную возможность материализации риска в будущем. В случае внутреннего долга риск связан с изменением учетной ставки Национального банка Кыргызской Республики,

так как доходность по государственным ценным бумагам устанавливается участниками рынка ГЦБ, в том числе с учетом ожидаемой инфляции и размера текущей учетной ставки, а также от объема портфеля краткосрочных ГЦБ. Кроме того, рост выпуска государственных ценных бумаг увеличивает внутренний государственный долг республики.

Так, по итогам аудита исполнения республиканского бюджета за 2023 год, при выпуске ГЦБ на 54 640,9 млн. сомов, получено за них 38 046,1 млн. сомов, дисконт составил 16 594,8 млн. сомов.

Для поступления ресурсов на 34000,0 млн. сомов, при средневзвешенной доходности ГЦБ от 11,86 % до 16,39 % по видам ГЦБ (данные 2023 года) потребуются выпуск ценных бумаг, порядка 44 200,0 млн. сомов, что соответственно увеличит и внутренний государственный долг на эту сумму, без учета купонной ставки, то есть произойдет материализация риска.

На увеличение выпуска ГЦБ повлияет, возможно, исполнение постановления Кабинета Министров Кыргызской Республики от 04.11.2022 года № 616 «О мерах по погашению кредиторской задолженности государственных органов и финансирования объектов строительства, капитального ремонта и реконструкции путем выпуска казначейских обязательств», так как в Проекте Закона указанное не урегулировано.

Отмечается об «оптимистичности» внедрения администрирования Цифровых Казначейских Обязательств, в финансовые инструменты в столь значительных объемах – 20,0 млрд. сомов, в отсутствие «пилотного» администрирования названного проекта. Положение о порядке выпуска, учета, использования и погашения цифровых казначейских обязательств Министерства финансов Кыргызской Республики, утверждено постановлением Кабинета Министров Кыргызской Республики от 11.01.2024 года № 6.

При отражении в приложении 7 Республиканский бюджет Кыргызской Республики на 2025 год (Расходы по экономической классификации: операционные расходы, нефинансовые активы, финансовые активы) позиций финансирования из республиканского бюджета Фондов развития областей (1039,6 млн.сомов) и районов (1671,7 млн.сомов) отдельной статьей 13 включено финансирование фондов развития Ошской и Баткенской областей - 300,0 млн.сомов и развития районов - 834,4 млн.сомов.

В составе расходов по обслуживанию внешнего государственного долга по разделу «Другие неклассифицированные расходы» преждевременно прогнозируются платежи по выплате комиссий за не освоение в сумме 53,8 млн.сомов.

В приложении 8 «Бюджет государственных инвестиций на 2025-2027 годы» финансирование в сумме 44250,2 млн.сомов прогнозируется непрозрачно и неполно в виде общей суммы расходов без распределения по

категориям расходов (товары, услуги, консультационные расходы, операционные расходы).

В приложении 13 к законопроекту «Размеры выравнивающих трансфертов» в показателях 2023 года отражены законодательно утвержденные величины (3098,6 млн.сомов) вместо фактически исполненных, внесоблюдение «Порядка формирования проекта республиканского бюджета и внесения изменений в него», утвержденного постановлением Кабинета Министров Кыргызской Республики от 15 мая 2023 года № 248.

Отмечается о недостаточности **оборотной кассовой наличности**: в законопроекте предусматривается оборотная кассовая наличность в размере 1500,0 млн. сомов, при предусмотренном статьей 110 Бюджетного кодекса Кыргызской Республики размере в пределах месячного объема фонда оплаты труда, составляющего **8757,9** млн. сомов.

Непрозрачно финансирование проектов экономического развития – **6776,47 млн. сомов**, предусмотренные в «Общегосударственных программах, мероприятиях и выплатах» которые будут перераспределены в ходе исполнения республиканского бюджета уполномоченным органом.

Заключение

Проект Закона «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2025 год и плановом периоде 2026-2027 годов» сформирован оптимистично, сбалансирован: у всех предусмотренных расходов представлены источники финансирования.

Имеется необходимость пересмотра эффективности налоговых льгот с целью оптимизации фискальной политики, необходимости устранения неэффективных налоговых послаблений и увеличения собираемости доходов.

Принять во внимание указанные в настоящем Заключении замечания и риски при утверждении и исполнении республиканского бюджета на 2025 год.

В 2025-2027 годах существуют риски, связанные с новыми незапланированными расходными инициативами после принятия Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете на 2025 год и плановый период 2026-2027 годов».

Аудитор

В. Садовников