

Заключение
к проекту Закона Кыргызской Республики «О республиканском
бюджете Кыргызской Республики на 2024 год и прогнозе на 2025-2026
годы»

Заключение Счетной палаты Кыргызской Республики на проект Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2024 год и прогнозе на 2025-2026 годы» подготовлено в соответствии со статьей 6 конституционного Закона Кыргызской Республики «О Счетной палате Кыргызской Республики» и статьей 72 Закона Кыргызской Республики «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики».

Соблюдение календарного плана бюджетного процесса

В соответствии с Бюджетным кодексом Кыргызской Республики Бюджетный календарь утверждается не позднее 1 февраля года, предшествующего очередному бюджетному году.

Бюджетный календарь на 2024 год утвержден распоряжением Кабинета Министров КР от 29 января 2021 года № 16-р, условия которого не были соблюдены, в части:

1. Постановление Кабинета Министров Кыргызской Республики «О прогнозе социально-экономического развития Кыргызской Республики на 2024-2028 годы» было принято 8 сентября 2023 года за №454, тогда как согласно пункту 1 распоряжения Кабинета Министров Кыргызской Республики от 25 января 2023 года №26-р (далее – распоряжение) Министерству экономики и коммерции поручено в срок до 31 марта 2023 года направить в Министерство финансов Кыргызской Республики Среднесрочный прогноз социально-экономического развития Кыргызской Республики на 2024-2028 годы.

2. Нарушено представление уточненных доходов на 2023-2025 годы в срок до 10 апреля 2023 года:

- Государственной таможенной службой при Министерстве финансов Кыргызской Республики соответствующая информация была представлена 29 мая 2023 года за исх.№25-01-8/4703;

- Государственной налоговой службой при Министерстве финансов Кыргызской Республики представлена 25 мая 2023 года за исх. №09-1-10/3487;

- Фондом обязательного медицинского страхования при Министерстве здравоохранения Кыргызской Республики 23 мая 2023 года за №02-2/1031.

3. Проекты Секторальных стратегий бюджетных расходов, при сроке предоставления до 5 мая 2023 года, были предоставлены министерствами и ведомствами 26 мая 2023 года, (МОН КР – 30 мая, МИД КР – 30 июня).

4. Проект Основных направлений фискальной политики на 2024-2028 годы был внесен на рассмотрение в Совет Кабинета Министров Кыргызской Республики по фискальной и инвестиционной политике 1 сентября 2023 года

за исх.№09-3/10925, срок представления – до 1 июня 2023 года, или с опозданием на 92 дня.

Полнота формирования ресурсов республиканского бюджета

При отнесении Бюджетным кодексом Кыргызской Республики в состав доходов республиканского бюджета официальных трансфертов (пункт 4 статья 18, пункт 32 статья 47, пункт 5 статья 106), не включены в доходы по 14 проектам поступления международной грантовой и технической помощи в сумме 814,0 млн.сомов, 27,9 тыс. долларов и 4,0 млн.евро.

Требуется исполнение пункта 5 статьи 106 Бюджетного кодекса КР, в части перечисления в Единый казначейский счет в порядке ресурсов учитываемые вне системы казначейства остатки средств фондов по возвратным средствам (Встречные фонды, 26 проектов 10 доноров и 1 программа) в размере 2 298,1 млн. сомов, 7 893,67 тыс. евро, 508,39 тыс. долл. США.

При макроэкономических перспективах роста промышленности в 2024 году на 3,9% за счет устойчивой работы действующих промышленных предприятий, возобновления простаивающих производств, обеспечения стабильной работы предприятий по разработке месторождений включая ЗАО «Кумтор Голд Компани», в доходной части прогнозируется снижение поступлений валового дохода Кумтор относительно фактических поступлений 2022 года на 14,5 млрд.сомов.

На неполноценное прогнозирование налогов повлияло исполнение статьи 3 Налогового кодекса КР, согласно которой если соглашение, заключенное Правительством Кыргызской Республики или Кабинетом Министров Кыргызской Республики, ратифицировано Жогорку Кенешем Кыргызской Республики либо соглашение заключено по поручению Жогорку Кенеша КР во исполнение соглашения, ратифицированного Жогорку Кенешем КР, либо если такое соглашение, заключенное по поручению Жогорку Кенеша КР, в последующем изменено Кабинетом Министров КР в целях продолжения его исполнения, устанавливает иные нормы, чем предусмотренные налоговым законодательством Кыргызской Республики, то к урегулированным таким соглашением налоговым отношениям применяются нормы этого соглашения.

Реализация данной нормы видится крайне затруднительной, поскольку согласно части 2 статьи 2 Налогового кодекса КР налоговое законодательство Кыргызской Республики состоит из следующих нормативных правовых актов: Налоговый кодекс; нормативные правовые акты, принятые на основании настоящего Кодекса (далее - акты налогового законодательства Кыргызской Республики).

Из указанной нормы следует, что иные нормы, чем предусмотренные налоговым законодательством Кыргызской Республики, не могут быть основаниями урегулирования налоговых отношений и источниками налогового законодательства КР.

Также учитывая, что согласно статье 5 Налогового кодекса КР налоговое законодательство Кыргызской Республики основывается в том числе на принципах законности налогообложения, обязательности налогообложения, единства налоговой системы, часть 2 статьи 3 Налогового кодекса КР «обособляется» из налоговой системы, поскольку определяет эти самые иные нормы, чем предусмотренные налоговым законодательством КР.

То есть имеется необходимость приведения в соответствие положений налогового законодательства уточнением содержания статьи 2 Налогового кодекса Кыргызской Республики с указанием в ней условий международных соглашений и соглашений, стороной которых выступает Кабинет Министров Кыргызской Республики.

Рост налоговых льгот и освобождений, предусмотренные действующим налоговым законодательством до 60,2 млрд.сомов, остро требует незамедлительность проведения оценки эффективности и внесения предложений по отмене неэффективных налоговых льгот и обеспечению их адресности.

Необходимы меры поэтапного сокращения разрыва зеркальной статистики по взаимной торговле Кыргызской Республики со странами дальнего зарубежья.

Формирование расходов республиканского бюджета

На расходы по функциональной классификации республиканского бюджета (текущий бюджет, специальные средства и ГИ) предусмотрено 365927,2 млн. сомов, что на 48872,6 млн. сомов больше, чем предусмотрено в 2023 году и на 79655,8 млн. сомов больше, чем в 2022 году.

(млн. сомов)

Наименование разделов	2022 год, текущий бюджет, факт	2023 год, текущий бюджет, утвержд.	Отклонение 2023-2022 гг.	2024 год, проект, текущий бюджет	Отклонение 2024-2023 гг.
Государственные службы общего назначения	104230,4	113532,2	9301,8	114643,7	1111,5
Экономические вопросы	50380,1	71105,1	20725,0	109772,9	38667,8
Охрана окружающей среды	979,3	947,6	-31,7	1545,3	597,7
Жилищные и коммунальные услуги	4859,8	1583,4	-3276,4	1777,5	194,1

Наименование разделов	2022 год, текущий бюджет, факт	2023 год, текущий бюджет, утвержд.	Отклонение 2023-2022 гг.	2024 год, проект, текущий бюджет	Отклонение 2024-2023 гг.
Здравоохранение	4303,7	5514,1	1210,4	6011,0	496,9
Отдых, культура и религия	5072,0	5664,6	592,6	7123,6	1459,0
Образование	52173,4	54862,9	2689,5	57098,1	2235,1
Социальная защита	17990,7	19914,2	1923,5	22565,5	2651,3
Итого	286271,4	317054,6	30783,2	365927,2	48872,6

Относительно высокий уровень расходов предусматривается на разделы «Государственные службы общего назначения» - 114 643,7 млн. сомов или 31,3 %, «Экономические вопросы» - 109 772,9 млн. сомов (30,0 %), «Образование» - 57 098,1 млн. сомов (15,6 %), «Социальная защита» - 22565,5 млн. сомов (6,2 %) и на все остальные разделы – 16,9 %.

Существенный рост расходов предусматривается по разделу «Экономические вопросы» на 38667,8 млн. сомов, что составляет 79,2 % от всего увеличения расходов. Расходы на «Образование» увеличены на 2235,1 млн. сомов, «Социальную защиту» - 2651,3 млн. сомов, «Здравоохранение» - 496,9 млн. сомов, что в совокупности составляет 11,0 % от увеличения расходов.

Расходы по ведомственной классификации в республиканском бюджете на 2024 год заложены в объеме 448125,2 млн. сомов на 88 бюджетополучателям, в том числе текущий бюджет – 365927,2 млн. сомов, специальные средства – 20859,4 млн. сомов и средства государственных инвестиций – 61338,6 млн. сомов.

Значительные ассигнования предусматриваются на государственные программы, мероприятия и выплаты – 206444,3 млн. сомов, или 56,4 % к текущим расходам, следующими по «весовой категории» являются расходы на Министерство образования и науки КР - 52737,7 млн. сомов (14,4 %), Министерство труда, социального обеспечения и миграции КР – 20201,2 млн. сомов (5,5 %) и т.д.

По экономической классификации оплата труда предусматривается в объеме 120530,1 млн. сомов, или 33,6 % к общим расходам бюджета, использование товаров и услуг – 24427,9 млн. сомов (6,8 %), выплата процентов по государственному долгу – 19771,0 млн. сомов (5,5 %), гранты и взносы – 79821,4 млн. сомов (22,2 %), социальные выплаты и пособия – 20774,7 млн. сомов (5,8 %), другие расходы – 11883,3 млн. сомов (3,3 %) и т.д.

Дополнительные риски государства, связанные с принятием обязательств субъектов экономической деятельности перед финансово-кредитными организациями

Постановлением Кабинета Министров КР от 20 июня 2022 года №326 утвержден Порядок предоставления поручительства субъектам национальной экономики. По состоянию на 1 октября 2023 года подписаны 10 договоров поручительства на 364,7 млн.сомов, 173,0 млн.юаней, 168,0 млн.долларов и 3,5 млн.евро. В результате, выдачи поручительств, возникли риски обязательств государства перед финансово-кредитными организациями, на погашение которых предусмотрены в расходной части 1200,0 млн.сомов.

Достаточность оборотной кассовой наличности

В законопроекте предусматривается оборотная кассовая наличность в размере 1000,0 млн. сомов при предусмотренном статьей 110 Бюджетного кодекса Кыргызской Республики условии «в пределах месячного объема фонда оплаты труда», составляющего 7174,0 млн. сомов, или имеется возможность увеличения на 6174,0 млн. сомов.

С учетом вышеизложенного представляется возможным:

1. Поэтапное повышение доходной части за счет:

- включения средств встречных фондов в общей сумме 3000,0 млн. сомов согласно условиям международных соглашений, заключенных с партнерами по развитию;

- консолидации всех финансовых потоков в уполномоченном государственном органе по прогнозированию и исполнению бюджета для полноценной реализации постановления Правительства Кыргызской Республики от 19 июня 2017 года № 389 «Об утверждении Положения о порядке привлечения и использования международной грантовой и технической помощи в Кыргызской Республике», и усиления координации по поступлению международной грантовой и технической помощи в Кыргызскую Республику;

- приведения в соответствие положений налогового законодательства уточнением содержания статьи 2 Налогового кодекса Кыргызской Республики с указанием в ней условий международных соглашений и соглашений, стороной которых выступает Кабинет Министров Кыргызской Республики;

- поэтапного сокращения разрыва зеркальной статистики по взаимной торговле Кыргызской Республики со странами дальнего зарубежья;

- отмены неэффективных налоговых льгот и освобождений, предусмотренных действующим налоговым законодательством порядка 10000,0 млн.сомов.

2. Принятие мер по совершенствованию условий оплаты труда работников бюджетной сферы, в части ежегодной индексации минимальной

базовой ставки, в соответствии с планом мероприятий по реализации Концепции совершенствования системы оплаты труда работников бюджетной сферы Кыргызской Республики на период до 2026 года, утвержденным распоряжением Кабинета Министров Кыргызской Республики от 23 мая 2023 года №267-Р, в целях реализации Концепции совершенствования системы оплаты труда работников бюджетной сферы Кыргызской Республики на период до 2026 года, утвержденной постановлением Кабинета Министров Кыргызской Республики от 16 декабря 2022 года № 703.

3. Минимизация рисков по обслуживанию обязательств субъектов экономической деятельности перед финансово-кредитными организациями, связанными с исполнением постановления Кабинета Министров Кыргызской Республики от 20 июня 2022 года №326 «Об утверждении Порядка предоставления поручительства субъектам национальной экономики».

4. Поэтапное накопление средств за счет свободных остатков на начало бюджетного года для обеспечения достаточного уровня оборотной кассовой наличности во исполнение статьи 110 Бюджетного кодекса Кыргызской Республики.

5. Корректировка размера дефицита республиканского бюджета Кыргызской Республики на 2024 год с учетом принятия во внимание заключения Счетной палаты Кыргызской Республики.

Аудитор

З.А. Сатаев