

Заключение
к проекту Закона Кыргызской Республики «О республиканском
бюджете Кыргызской Республики на 2022 год и прогнозе на 2023-2024
годы», внесенному на рассмотрение Жогорку Кенеша Кыргызской
Республики Председателем Кабинета Министров Кыргызской
Республики в соответствии со статьей 85 Конституции Кыргызской
Республики

Во исполнение статьи 72 Бюджетного кодекса КР, по итогам анализа проекта республиканского бюджета Кыргызской Республики на 2022 год и прогноза на 2023-2024 годы, подготовлено Заключение к проекту Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2022 год и прогнозе на 2023-2024 годы» (далее – законопроект).

В ходе анализа проекта республиканского бюджета на 2022 год и прогноза на 2023-2024 годы рассмотрены вопросы формирования проекта республиканского бюджета на соответствие принципам реалистичности и прозрачности бюджета и максимальной мобилизации доходов бюджета с учетом направлений бюджетной и налоговой политики и в соответствии с задачами социально-экономического развития Кыргызской Республики на 2022-2024 годы. Анализом охвачены вопросы:

- формирования бюджета, исходя из параметров, предусмотренных в Основных направлениях фискальной политики;
- полноты отражения в бюджете всех доходов и расходов, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики;
- сбалансированности бюджета в части соответствия объемов предусмотренных расходов суммарному объему ресурсов бюджета.

Согласно статье 70 Закона Кыргызской Республики «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», профильный комитет Жогорку Кенеша совместно с Правительством на основании утвержденных показателей среднесрочного прогноза должен разрабатывать проект Бюджетной резолюции, в которой отражаются основные направления бюджетной политики на следующий год, одобряемой постановлением Жогорку Кенеша, в срок до 15 апреля предшествующего года.

Согласно статье 89 Бюджетного кодекса КР, проект республиканского бюджета на очередной бюджетный год и прогнозируемый период формируется исходя из параметров, предусмотренных в Основных направлениях фискальной политики (ОНФП) на три прогнозных года, а также основных положений Бюджетной резолюции Кыргызской Республики.

Исходя из утвержденных Кабинетом Министров направлений и приоритетов в развитии страны на среднесрочный период, Министерству экономики и финансов поручалось сформировать ОНФП Кыргызской

Республики на 2022–2024 годы, приняв за основу утвержденные макроэкономические параметры.

Учитывая не принятие Жогорку Кенешем Бюджетной резолюции на 2022 год и отсутствие в период формирования бюджета утвержденных Кабинетом Министров Кыргызской Республики параметров ОНФП на 2022-2024 годы, законопроект сформирован на основе проекта параметров ОНФП на 2022-2024 годы.

Для сведения, проект постановления по ОНФП, подготовленный Министерством экономики и финансов, направлен для рассмотрения и утверждения в Кабинет Министров Кыргызской Республики 15 сентября 2021 года при установленном сроке статьей 83 Бюджетного кодекса утверждения постановлением Кабинета Министров не позднее 5 июля для представления в Жогорку Кенеш.

Министерством экономики и финансов в соответствии с протокольным решением заседания Кабинета Министров от 24 сентября 2021 года внесен в Администрацию Президента Кыргызской Республики доработанный проект Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2022 год и прогнозе на 2023-2024 годы» 28 сентября 2021 года при установленном сроке статьей 91 Бюджетного кодекса внесения в Кабинет Министров не позднее 15 сентября.

В соответствии со статьей 85 Конституции Кыргызской Республики Председателем Кабинета Министров проект Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2022 год и прогнозе на 2023-2024 годы» направлен на рассмотрение Жогорку Кенеша 30 сентября 2021 года при установленном сроке статьей 71 Регламента Жогорку Кенеша не позднее 1 октября.

Основные макроэкономические показатели, взятые за основу законопроекта на 2022 год и приведенные в проекте ОНФП, составили:

Показатели	2022 год	
	Проект ОНФП	Основа для законопроекта
Номинальный ВВП (млн. сом)	713 744,7	713 744,7
Реальный темп роста ВВП (%)	6,5	6,5
Инфляция (к декабрю предыдущего года) (%)	5,9	5,9
Доходы государственного бюджета с учетом грантов госинвестиций (млн.сом)	225 664,3	225 637,3
Доля доходов государственного бюджета с учетом грантов госинвестиций к ВВП (%)	31,6	31,6
Общие расходы государственного бюджета (млн.сом)	234 785,9	234 759,0
Доля общих расходов государственного бюджета к ВВП (%)	32,9	32,9
Предельный размер дефицита государственного бюджета	9 121,6	9 121,7

Из вышеприведенных данных видно, что показатели доходной и расходной частей государственного бюджета на 2022 год не соответствуют

показателям проекта ОНФП, в том числе ниже по доходам на 27,0 млн.сомов, расходам – на 26,9 млн.сомов.

Учитывая, что статьей 70 Закона КР «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» предусмотрено, что формирование проекта республиканского бюджета осуществляется также на основе прогноза социально-экономического развития Кыргызской Республики, отмечается следующее.

Исходя из ключевых показателей, заложенных в основу формирования государственного бюджета, основные показатели проекта республиканского бюджета на 2022 год по сравнению с утвержденными показателями бюджета 2021 года, составили:

	Утвержден. бюджет 2021 года	Законопроект на 2022 год	Отклон. 2022/2021	% роста
Доходы республиканского бюджета с учетом грантов госинвестиций, млн.сомов	172 891,7	203 563,5	30 671,8	17,7
Доходы республиканского бюджета без учета грантов госинвестиций, млн.сомов	154 801,7	187 171,8	32 370,7	20,9
Расходы республиканского бюджета с учетом финансовых активов, млн.сомов	194 283,6	231 182,3	36 898,7	19,0
Расходы республиканского бюджета без учета финансовых активов, млн.сомов	181 354,8	212 685,2	+ 31 330,4	17,3
Дефицит республиканского бюджета, млн.сомов	8 463,2	9 121,7	658,5	7,8

Сравнение показателей, отраженных в приложении 1 к законопроекту «Расходы по экономической классификации» с данными справки-обоснования к проекту закона показало несоответствие по объему расходов республиканского бюджета на 2022 год без учета финансовых активов: в приложении 1 – 212 685 171,0 тыс.сомов, в справке –обосновании указывается, что «Общий объем расходов республиканского бюджета на 2022 год без учета финансовых активов установлен на уровне 212 685,2 млн. сомов, что на 12 743,4 млн. сомов меньше утвержденного бюджета 2021 года». Однако в приложении 1 соответствующий показатель расходов, утвержденного бюджета на 2021 год составляет 181 354 848,4 тыс.сомов.

Соблюдение бюджетного законодательства при формировании законопроекта

В законопроекте прогнозируются расходы на возмещение НДС в сумме 500,0 млн. сомов через расходную часть бюджета в соответствии с Положением о порядке обслеования, возмещения и возврата из бюджета суммы превышения НДС, утвержденного постановлением Правительства КР от 30.12.2008 года № 735. Однако, данная норма противоречит одному из принципов бюджетной системы КР - единству, утвержденных статьей 6 Бюджетного кодекса КР, в то время как возмещение и возврат других видов

налогов и неналоговых платежей производится через доходную часть (посредством снижения показателей доходной части).

Отмечается, что ранее Счетная палата давала рекомендацию Минэкономфину принять меры по приведению в соответствие Положения о порядке обследования, возмещения и возврата из бюджета суммы превышения НДС, утвержденного постановлением Правительства КР от 30.12.2008 года №735, в соответствии с принципами бюджетной системы, предусмотренными статьей 6 Бюджетного кодекса КР, что было проигнорировано.

В отсутствие в Бюджетном кодексе статьи, предусматривающей порядок создания резервных фонда акимов, в законопроекте на 2022 год предусмотрено **30,0 млн. сомов.**

Аналогично, в отсутствие регламентирующей нормы, в законопроекте заложены расходы на резервные фонды Полномочных представителей Президента Кыргызской Республики в областях в сумме **30,0 млн. сомов.**

На настоящий период Кабинет Министров не зарегистрирован в Минюсте в качестве отдельного юридического лица и не имеет свой аппарат. Расходы на содержание Кабинета Министров заложены в разделе 12 ведомственной классификации Бюджетной классификации «Администрация Президента КР». Несмотря на отсутствие в качестве отдельного юридического лица, в проекте бюджета на 2022 год Резервный фонд Председателя Кабинета Министров Кыргызской Республики в сумме 30,0 млн.сомов предусмотрен в ведомственной классификации по разделу 14 (14810) «Кабинет Министров Кыргызской Республики».

В целях соблюдения распределения средств в соответствии с ведомственной классификацией, рекомендуем исключить из раздела 14 «Кабинет Министров Кыргызской Республики» Резервный фонд Председателя Кабинета Министров в сумме 30,0 млн.сомов и предусматривать расходы Кабинета Министров в разделе 12 «Администрация Президента КР».

Анализ формирования доходов республиканского бюджета

Из Пояснительной записки: Доходы государственного бюджета Кыргызской Республики на 2022 - 2024 годы сформированы исходя из среднесрочного прогноза социально-экономического развития Кыргызской Республики на 2022 - 2024 годы, динамики фактических поступлений, оценки поступления доходов в 2021 году, на основе действующего законодательства Кыргызской Республики.

Налоговые доходы

По итогам анализа полноты формирования прогнозных показателей доходной части госбюджета на среднесрочный период в соответствии с Методикой прогнозирования доходов государственного бюджета, утвержденной постановлением Правительства КР от 26.08.2015 года №604 «Об организационных вопросах формирования проекта доходной части государственного бюджета», установлено следующее.

Согласно данным Национального банка КР за 2020 год, объем денежной массы вне банков увеличился относительно уровня 2019 года на 29,3% и составил 124172,0 млн.сомов. При этом, на 2022 год прогнозируется реальный темп роста ВВП - 6,5%. Исходя из ожидаемого уровня внутренних налогов к ВВП на 2022 год - 14,1 %, следовало бы прогнозировать увеличение налоговых сборов от снижения неформальной деятельности в результате фискализации налоговых процессов до **14,2 млрд.сомов**.

Сопоставление данных анализа взаимной торговли Кыргызской Республики с Китайской Народной Республикой показывает существенные расхождения, негативно отражающиеся на полноте поступлений таможенных платежей в республиканский бюджет, что подтверждается следующими данными:

Направление	Данные Кыргызской Республики		Данные Китайской Народной Республики		Отклонение		Степень расхождений	
	Стоимость (млн. долл. США)	Вес-нетто (тыс. тонн)	Стоимость (млн. долл. США)	Вес-нетто (тыс. тонн)	по стоимости (млн. долл. США)	по весу (тыс. тонн)	по стоимости	по весу
Импорт	734,9	345,4	2 866,1	371,9	-2 131,2	-26,5	390%	108%
Экспорт	43,2	60,4	34,8	44,8	8,5	15,6	80%	74%

То есть, имеется расхождение данных по взаимной торговле по стоимостным показателям на (-) 2 млрд. 131 млн. долл. США, по весу (-) 26,5 тыс. тонн в сторону превышения данных КНР, или степень расхождений стоимостных объемов экспорта Китая над импортом Кыргызстана составляет 390% (от экспорта Китая в Кыргызстан) против 362 % в 2019 году, с тенденцией роста на 28 %.

По показателям за 1 полугодие 2021 года степень расхождений стоимостных объемов экспорта КНР над импортом КР почти не изменилась и составила 387%.

Направление	Данные КР		Данные КНР		Отклонение		Степень расхождений	
	Стоимость (млн. долл. США)	Вес-нетто (тыс. тонн)	Стоимость (млн. долл. США)	Вес-нетто (тыс. тонн)	по стоимости (млн. долл. США)	по весу (тыс. тонн)	по стоимости	по весу
1	2	3	4	5	гр.2-гр.4	гр.3-гр.5	гр.4/ гр.2	гр.5/ гр.3
Импорт	521,0	226,5	2 016,2	235,5	-1 495,2	-9,0	387%	104%
Экспорт	33,2	20,2	20,5	11,8	12,7	8,4	62%	58%

Сопоставление данных взаимной торговли Кыргызской Республики с Республикой Узбекистан за 6 месяцев 2021 года также показывает расхождения стоимостных показателей импорта Кыргызстана в сравнении с экспортом Узбекистана на (-) 191,6 млн. долл. США в сторону превышения данных узбекской стороны.

Направление движения товаров	Данные Кыргызстана		Данные Узбекистана		Расхождения	
	стоимость (млн. долл. США)	вес-нетто (тыс. тонн)	стоимость (млн. долл. США)	вес-нетто (тыс. тонн)	по стоимости	по весу
Импорт	147,3	258,0	338,9	265,1	-191,6	-7,0
Экспорт	91,0	972,2	85,8	1 012,3	5,2	-40,1

В связи с чем, имеются расчетные резервы увеличения администрируемым платежам ГТС на **30,8 млрд.сомов** при проведении эффективных мер по сокращению расхождений в зеркальной статистике в числе основных причин которых представлены факторы недостоверного декларирования.

Анализ освобожденных поставок лекарственных средств и изделий медицинского назначения от уплаты НДС показывает, что в 2020 году на таможенную территорию ЕАЭС в Кыргызскую Республику было импортировано лекарственных средств на 156,9 млн. долларов США или 13,5 млрд.сомов с предоставлением освобождений на 1 953,4 млн. сомов (ТП - 282,0 млн.сомов, НДС – 1 671,3 млн.сомов).

Согласно Перечню, утвержденному постановлением КР от 24 января 2013 года №31, освобождаются от уплаты НДС лекарственные средства по кодам ТН ВЭД «Прочие», сумма освобождений по НДС по лекарственным средствам завезенным из третьих стран сложилась на **1 195,2 млн.сомов** или 61,1% от общих освобождений.

При этом цели предоставления освобождений импорта от налогообложения по лекарственным средствам достигаются не всегда.

В связи с чем, представляется целесообразным проведение тщательного анализа освобожденного импорта в разрезе категорий для поэтапной оптимизации освобождений соответствующих категорий товаров включая лекарственные средства по коду «прочие» в целях повышения поступлений в доходную часть республиканского бюджета.

Имеются резервы в увеличении налоговых поступлений, администрируемых Государственной налоговой службой, также за счет принятия мер по сокращению отклонений в зеркальной статистике импорта над экспортом товаров, поступивших из стран ЕАЭС.

Результаты расчета отклонений в оборотах ГСМ за 2019- 2020 годы между данными Нацстаткомитета КР и ГНС за 2019-2020 годы показывают следующее:

Показатели	2019 год	2020 год
Розничная торговля моторным топливом по данным Нацстаткомитета (млн.сом)	63 463, 7	50 364,5
Розничная торговля нефтепродуктами по данным ГНС (млн.сом)	46 208,9	37 129,5
Отклонения данных ГНС от данных Нацстаткомитета (млн.сом)	- 17 254,8	-13 235,0
Отклонения в %	27,1	26,2

Расчетно НДС	2 070,5	1 588,2
--------------	---------	---------

Исходя из приведенного расчета, доля отклонения в оборотах ГСМ по данным ГНС в сравнении с данными Нацстаткомитета за 2020 год составила 13 235,0 млн.сомов, или 26,2%. Таким образом, имеются риски реализации ГСМ без уплаты налогов в бюджет расчетно на сумму **1 588,2 млн.сомов**.

Отклонения в оборотах муки между данными по реализации и производству муки, включая импорт, составили 24,6 млрд.сом. В результате недопоступления НДС, расчетно, составили **2955,5 млн.сомов**, что подтверждают следующие данные:

Показатели	2020
	млн.сом
Импорт муки из стран ЕАЭС по данным ЕЭК за 2020 год (стоимость импорта)	1 763,5
Импорт муки из 3-х стран по данным ГТС за 2020 год (таможенная стоимость)	43,0
Производство муки и круп, крахмалов и крахмалопродуктов за 2020 год по данным Нацстаткома (произведенная стоимость)	2 889,9
Розничная торговля муки, включая предприятия питания за 2020 год, по предварительным данным Нацстаткома на июль 2021 года	29 326,0
Расчетно отклонения (розничная торговля- (импорт + производство)	24 629,6
Расчетно НДС 12%	2 955,5

Для определения резервов по акцизному налогу приняты результаты национального опроса по изучению потребления табака среди взрослого населения (15 лет и старше), проведенного Республиканским центром укрепления здоровья при Министерстве здравоохранения КР в 2019 году, показавшие распространённость курения среди женщин в 2019 году по сравнению с 2005 годом с увеличением в 3 раза.

Показатели	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Ставки акцизного налога (сом)	450	750	1 000	1 250	1 500	1 750
Количество марок (млн.шт.)	304,56	290,40	242,50	227,85	187,62	134,02
Поступило акцизного налога (млн.сом.)	3 684,1	4 316,9	4 729,5	5 696,3	5 628,6	4 691,0
Расчетная сумма акцизного налога при сохранении объема импорта на уровне 2015 года						10 659,6
Отклонение						- 5 968,9

То есть, если в 2020 году потребление табачных изделий проходило бы на уровне 2015 года при ставке акцизного налога настоящего периода, поступления акцизного налога в бюджет расчетно могли бы составить на уровне 10,7 млрд.сомов. Фактически за 2020 год в доход бюджета поступило 4,7 млрд. сомов, или отклонение составляет **6,0 млрд. сомов**.

Таким образом, имеются расчетные резервы повышения доходов на среднесрочный период на **56 738,9 млн.сомов**, из них по платежам, администрируемым ГТС, на **31 995,2 млн.сомов**, налоговым поступлениям,

администрируемым ГНС, на **24 743,7** млн.сомов (ГСМ - 1 588,2 млн.сомов, мука - 2 955,5 млн.сомов, табачные изделия - 6000,0 млн.сомов, от мер по фискализации налоговых процессов – 14200,0 млн.сомов).

Неналоговые доходы

По разделу «Дивиденды» прогнозируются поступления на 1800,0 млн.сомов в отсутствии расчетов и учета задолженности на октябрь 2021 года. Прогноз поступления должен быть с учетом задолженности в сумме 1987,3 млн. сомов, или разница составляет **187,3** млн.сомов.

По разделу «Прибыль государственных предприятий» прогнозируются поступления с занижением от расчетов, представленных ФУГИ, в 2022 году на **141,5** млн.сомов; 2023 году – на 106,5 млн.сомов; 2024 году – 95,0 млн.сомов.

По разделу «Арендная плата» прогнозируются поступления без учета возможного предоставления в аренду свободных площадей зданий и земельных участков, включенных в базу данных межведомственной автоматизированной информационной системы Единого реестра госимущества (за 2020 год на 1578,89 тыс.кв.м.), при сдаче которых дополнительные доходы бюджета в расчете на год составили бы **833,0** млн.сомов.

Имеются расчетные резервы повышения неналоговых доходов на **1161,8** млн.сомов, из них по дивидендам – 187,3 млн.сомов, прибыли государственных предприятий – 141,5 млн.сомов, арендной плате – 833,0 млн.сомов.

Анализ формирования расходов республиканского бюджета

Из Пояснительной записки: Министерством экономики и финансов провозглашено, что политика государственных расходов на предстоящий период, в соответствии с проектом ОНФП на 2022-2024 годы, будет иметь социальную направленность с выполнением всех социальных обязательств, наряду с сокращением неприоритетных расходов, поддержкой предпринимателей и инвесторов и реформой органов исполнительной власти. Предусматривается усиление управления государственными финансами за счет укрепления бюджетной дисциплины, обеспечения эффективного и прозрачного распределения государственных средств, совершенствования системы межбюджетных отношений и управления государственными инвестициями.

Фактически, прогнозирование расходов в разрезе разделов функциональной классификации показывает следующее:

Наименование разделов	2020 год факт	2021 год утвержд	2022 год проект	откл	% ВВП	% к общим расходам
Всего расходов (с учетом финансовых активов)	163 549,3	194 283,6	231 182,3	36 898,7	32,4	100
I. Государственные службы общего назначения	57 348,2	58 531,7	67 354,1	8 822,4	9,4	29,1

IV. Экономические вопросы	27 302,0	51 281,0	63 593,8	12 312,8	8,9	27,5
V. Охрана окружающей среды	642,6	721,6	992,8	271,2	0,1	0,4
VI. Жилищные и коммунальные услуги	1 598,6	1 208,1	1 434,5	226,4	0,2	0,6
VII. Здравоохранение	5 261,5	7 987,5	7 290,8	-696,7	1,0	3,2
VIII. Отдых, спорт, культура и религия	2 885,9	2 927,6	3 391,3	463,7	0,5	1,5
IX. Образование	36 197,2	37 358,6	41 335,3	3 976,7	5,8	17,9
X. Социальная защита	11 018,4	11 688,2	15 435,5	3 747,3	2,2	6,7

Из вышеприведенных данных видно, что удельный вес расходов на здравоохранение, культуру, образование и социальную защиту составляет всего 29,3% (3,2+1,5+17,9+6,7), тогда как расходы по разделам «Государственные службы общего назначения» и «Экономические вопросы» составляют, соответственно, 29,1% и 27,5%. Тем самым, не наблюдается социальной направленности государственных расходов и сокращения неприоритетных расходов.

Отмечается отсутствие в Минэкономфине расчетов по статьям экономической классификации расходов на 2022 год по Министерству образования и науки КР, ФОМСу, Министерству здравоохранения и социального развития в нарушение статьи 21 Бюджетного кодекса КР.

Законопроектом предусматривается финансирование **Министерства здравоохранения и социального развития** Кыргызской Республики на содержание 863 единиц социальных работников в сумме 78 925,7 тыс. сомов.

При том, по штатным расписаниям айыл окмоту и городских управ в соответствии с постановлением Правительства Кыргызской Республики от 5 июля 2011 года N 365 «Об утверждении Типового положения о социальном обслуживании на дому» числятся социальные работники за счет средств местного бюджета, выполняющие те же функции, что и соцработники Минздравсоцразвития. В Минэкономфине отсутствуют подтверждающие документы о необходимости содержания за счет республиканского бюджета численности соцработников в количестве 863 единицы.

Расходы **Государственного агентства интеллектуальной собственности и инноваций** при Кабинете Министров Кыргызской Республики на 2022 год предусмотрены в сумме 132,6 млн. сомов, в том числе: бюджетные средства – 42,6 млн. сомов, средства специального счета - 90,0 млн. сомов. Из средств специального счета предусмотрено на выплаты премий к праздничным датам, по итогам года, компенсаций по 200 сомов в день, лечебных пособий к отпуску и другие выплаты 34,4 млн.сомов.

В целях экономии бюджетных средств целесообразно содержать Государственное агентство интеллектуальной собственности и инноваций за счет специальных средств.

Для анализа представлены штатные расписания Министерства экономики и Министерства финансов, показатели которых не соответствуют проекту бюджета Минэкономфина на 2022 год. Новое штатное расписание

Минэкономфина не представлено. В связи с чем отсутствует возможность подтвердить правильность и обоснованность планируемых расходов по заработной плате **Минэкономфина** на 2022 год в сумме 261,6 млн.сомов.

Отмечается, что в нарушение ч.3 ст.21 Бюджетного кодекса КР, расходы Минэкономфина запланированы в отсутствии обоснованных расчетов по статье 3112 «Машины и оборудование» в суммах на 2023 год - 70,5 млн.сомов, 2024 год - 71,1 млн.сомов.

На 2022 год на содержание **Учебного центра Минэкономфина** из республиканского бюджета предусмотрено 2,6 млн.сомов, при том, что Учебный центр оказывает только платные услуги. Поступления от проведения обучающих семинаров, курсов и других учебных программ составляют 17,5 млн.сомов, из которых планируется направить на приобретение товаров и услуг 4,2 млн.сомов, машин и оборудования – 3,0 млн.сомов.

Расходы на государственные программы, мероприятия и выплаты

В законопроекте на эти цели прогнозируется 80 942,7 млн. сомов, из них в отсутствие обоснованных расчетов:

- субсидирование процентных ставок коммерческих банков на 1112,0 млн.сомов;
- Безопасный город 600,0 млн. сомов;
- Цифровая экономика 500,0 млн. сомов;
- Развитие приграничных территорий 100,0 млн. сомов;
- Фискализация 801,4 млн. сомов;
- Финансирование проектов экономического развития 8283,1 млн. сомов;
- Покупка стратегических объектов 300,0 млн. сомов;
- Мероприятия по борьбе с Covid-19 1996,9 млн. сомов;
- Исполнение решений суда 30,3 млн. сомов;

В социальные выплаты (соцпакет) включены расходы, не отвечающие критериям социальных назначений (приобретение услуг, приобретение предметов, материалов, машин и оборудования) 149,5 млн. сомов.

Государственный бюджетный резерв прогнозируется в сумме 2290,0 млн.сомов в отсутствие порядка его формирования и использования.

Фонд финансирования подготовки проектов ГЧП на 236,4 млн.сомов прогнозируется в отсутствии обоснованных расчетов и формирования к законопроекту соответствующего приложения детализированных проектов государственно-частного партнерства в противоречие статье 91 Бюджетного кодекса КР.

Межбюджетные отношения

Согласно приложению 6 к законопроекту объем целевых трансфертов составляет 850,0 млн. сомов, из которых направляется на следующие цели:

- 50% компенсация расходов по э/энергии для населения, проживающего в высокогорных и отдалённых районах республики в сумме 150,0 млн. сомов;
- передача государственных делегированных полномочий органам местного самоуправления в сумме 494,0 млн. сомов (Нацстатком, ГРС, Минсоцтруда, ГКДО, ГНС);
- конкурс «самый лучший айыл окмоту» в сумме 6,0 млн. сомов;
- на поэтапную разработку генеральных планов территорий органов местного самоуправления в сумме 50,0 млн. сомов;
- компенсация выпадений доходов в местных бюджетах в сумме 150,0 млн. сомов.

При этом, в Минэкономфин отсутствуют обоснованные расчеты по сумме 494,0 млн. сомов (государственные полномочия, делегированные органам местного самоуправления).

Ежегодно в бюджете на эти цели закладывается порядка 500,0 млн. сомов, а фактически на делегированные полномочия выделяется порядка 100,0 млн. сомов (2018 год - 94,6 млн. сомов; 2019 год – 99,8 млн. сомов; 2020 год – 104,2 млн. сомов).

В результате Минэкономфин создает искусственный резерв, который в процессе исполнения бюджета перераспределяется на другие нужды. Учитывая проведенное финансирование 2020 года, на 2022 год искусственный резерв составляет **389,8 млн. сомов** (494,0 – 104,2).

В отсутствии утвержденного порядка, определяющего критерии и объемы средств на компенсацию выпадений доходов в местных бюджетах, предусмотрены средства в сумме **150,0 млн. сомов**.

Отмечается, что целевые трансферты в законопроекте представлены одной цифрой в приложении 6 в отсутствии расшифровок по органам МСУ и целевым назначениям в нарушение статьи 90 Бюджетного кодекса КР, предусматривающей отражение в проекте нормативного правового акта о бюджете объемов и распределения межбюджетных трансфертов.

Фонды развития регионов

Законопроектом в расходной части бюджета по фондам развития регионов предусмотрено 1 194,5 млн. сомов, тогда как прогноз поступлений в доходную часть республиканского бюджета по отчислениям на развитие и содержание инфраструктуры местного значения составляет 1 237,4 млн. сомов, которые в соответствии с Кодексом о неналоговых доходах распределяются в фонды развития областей и районов.

В результате, отклонение данных по отчислениям на развитие и содержание инфраструктуры местного значения и расходами фондов развития регионов составляет **42,9 млн. сомов**.

Программа государственных инвестиций

Исполнительными агентствами направлены заявки на финансирование потребной суммы государственных инвестиций в 2022 году на общую сумму

59 286,8 млн. сомов, из них за счет: кредитов 40 696,4 млн. сомов, грантов - 16 104,3 млн. сомов, внутреннего финансирования - 2 486,1 млн. сомов.

(млн. сом)

Год	Наименование	Внешнее финанс-ние за счёт кредитов	Внешнее финанс-ние за счёт грантов	Внутреннее финанс-ние	ИТОГО
2022	Заявки Исполнительных агентств	40 696,4	16 104,3	2 486,1	59 286,8
	Прогноз бюджета	21 918,0	13 779,5	2 081,4	37 778,9
	Отклонение	-18 778,4	-2 324,8	-404,7	-21 507,9
2023	Заявки Исполнительных агентств	29 064,6	12 020,7	2 087,3	43 172,6
	Прогноз бюджета	31 301,9	13 242,6	2 220,1	46 764,6
	Отклонение	2 237,3	1 221,9	132,8	3 592,0
2024	Заявки Исполнительных агентств	22 941,3	9 243,9	1 531,0	33 716,2
	Прогноз бюджета	26 717,1	8 426,0	1 410,2	36 553,3
	Отклонение	3 775,8	-817,9	-120,8	2 837,1

Из вышеприведенных данных видно, что бюджет государственных инвестиций на 2022 год прогнозируется ниже заявленных сумм на 21 507,9 млн. сомов, из них по кредитным средствам на 18 778,4 млн. сомов, грантовым средствам - 2 324,8 млн. сомов, внутреннему финансированию - 404,7 млн. сомов.

Минэкономфином отмечается, что зачастую исполнительными агентствами предоставляются завышенные прогнозные показатели для включения в бюджет. В этой связи, после детального изучения потребности исполнительных агентств, бюджет госинвестиций на 2022 год по внешнему финансированию сокращён на 21,1 млрд. сомов по отношению к первоначальной потребности. Заявки потребной суммы на предстоящий финансовый год исполнительными агентствами представляются в Минэкономфин в общей сумме в разрезе проектов в отсутствии расшифровок по статьям расходов.

Программная помощь (бюджетная поддержка)

В приложении 1 и пояснительной записке к законопроекту планируемая сумма привлечения внешних заимствований (кредитов) составляет 33 631,0 млн. сомов, из которых программная помощь в поддержку бюджета в условиях пандемии COVID-19 от Евразийского фонда стабилизации и развития (ЕФСР) составляет 8 840,0 млн. сомов.

Однако, согласно представленным данным управлением международного сотрудничества Минэкономфина, на бюджетную поддержку указанным донором в 2022 году прогнозируется привлечение средств в сумме 7 072,0 млн. сомов. В результате, в приложении 1 к законопроекту завышен объем привлечения внешних заимствований по планируемым поступлениям второго транша кредита от ЕФСР на сумму **1 768,0 млн. сомов.**

В связи с чем, по внешним источникам финансирования на сумму **1 768,0 млн. сомов** завышена ресурсная часть бюджета, соответственно не

определен источник покрытия дефицита бюджета и финансирования расходной части на соответствующую сумму.

Членские взносы в международные организации и интеграционные объединения

На 2022 год планируется уплата членских взносов в международные организации на сумму 500,0 млн. сомов при потребной сумме для оплаты долевых и членских взносов на 931,8 млн. сомов. В Минэкономфине отсутствуют обоснованные расчеты и перечень международных организаций, которым будет произведена уплата членских взносов в рамках прогнозируемой суммы.

Обслуживание государственного долга

На обслуживание госдолга в 2022 году прогнозируется направить 39 408,7 млн. сомов, из них: внутреннего долга - 12 727,2 млн. сомов, внешнего долга - 26 681,5 млн. сомов.

(млн. сом)

Расходы	2020 год факт	2021 год утв.	2022 год проект	2023 год прогноз	2024 год прогноз
Проценты	8 354,9	9 788,1	11 288,6	12 369,1	13 133,3
Внутренний долг	4 037,4	4 533,5	5 551,7	6 397,8	7 241,4
Внешний долг	4 297,5	5 254,7	5 736,9	5 971,3	5 891,9
Прочие	159,3	116,5	55,3	41,1	35,4
Внутренний долг	0	0	0	0	0
Внешний долг	159,3	116,5	55,3	41,1	35,4
Основная сумма	22 174,6	27 361,3	28 064,8	35 200,2	44 481,1
Внутренний долг	10 538,5	11 130,3	7 175,5	7 079,5	11 560,1
Внешний долг	11 636,2	16 231,0	20 889,3	28 120,7	32 921,0
Всего	30 688,8	37 266,0	39 408,7	47 610,4	57 649,8
Рост по отношению к предыдущему году:					
- млн. сом;		6 577,2	2 124,7	8 201,7	10 039,1
- %		21,4	5,7	20,8	21,1

Анализ тенденции изменения состояния госдолга за 2019-2021 годы

(млрд. сом)

№	Наименование	на 31.12.19г.	на 31.12.20г.	Рост (+)/ снижение (-) за 2020 года	на 01.07.21г.	Рост (+)/ снижение (-) за 6 мес. 2021 года
1	Внутренний долг	51,3	58,5	7,3	60,3	1,8
	Внутренний долг к ВВП	8,3%	9,8%	1,5%	9,5%	-0,3%
2	Внешний долг	268,2	348,6	80,4	352,8	4,3
	Внешний долг к ВВП	43,3%	58,3%	14,9%	55,6%	-2,7%
	Всего госдолг	319,5	407,1	87,6	413,1	6,0
	Госдолг к ВВП	51,6%	68,0%	16,4%	65,1%	-3,0%
	ВВП	619,1	598,3	-20,8	635,0	36,7

Сумма госдолга на 01.07.2021 года составила 413,1 млрд. сомов или увеличилась по сравнению с 31.12.2020 годом на 6,0 млрд. сомов.

Согласно части 4 статьи 59 Бюджетного кодекса КР, величина госдолга определяется Правительством с учетом международных показателей долговой устойчивости, предусматривается в Законе о республиканском бюджете на очередной бюджетный год и два прогнозируемых периода.

Однако, в законопроекте и его приложениях не предусмотрена величина госдолга, а установлено лишь количественное ограничение образования задолженности перед одним кредитором не более чем 50 процентов от общей суммы государственного внешнего долга.

Формирование программного бюджета

В нарушение п.7 вышеуказанной Инструкции, не представлены проекты программных бюджетов 18 ГРБС, в том числе: Верховный суд КР, Омбудсмен КР, Министерство юстиции КР, Министерство здравоохранения и социального развития КР, Министерство образования и науки КР, Академия госуправления КР, Министерство сельского, водного хозяйства и развития регионов КР, Министерство транспорта и коммуникаций КР, Центрально-Азиатский институт прикладных исследований Земли, Национальная комиссия по государственному языку при Президенте КР, Министерство инвестиций КР, Госархстрой, Госкомитет по экологии и климату, Национальный институт стратегических исследований КР, Высшая аттестационная комиссия КР, Национальный центр КР по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, ГУ «Кыргызтест».

Финансовые активы

Погашение по бюджетным кредитам в 2022 году прогнозируется в сумме 5 024,0 млн. сомов при установленной сумме согласно графикам погашения на 6 764,8 млн. сомов.

		(млн. сом)		
Наименование		2022	2023	2024
График погашения	по основной сумме	5 121,2	10 348,6	10 159,1
	по процентам	1 643,2	5 190,7	2 392,6
	по штрафам	0,4	1,6	1,6
	Итого:	6 764,8	15 540,9	12 553,3
Прогноз на 2022 год	по основной сумме	3 502,6	3 944,8	3 950,0
	по процентам	1 521,0	1 493,1	1 500,0
	по штрафам	0,4	0,3	0,3
	Итого:	5 024,0	5 438,2	5 450,3
Отклонение	по основной сумме	1 618,6	6 403,8	6 209,1
	по процентам	122,2	3 697,6	892,6
	по штрафам	0,0	1,3	1,3
	Итого:	1 740,8	10 102,7	7 103,0

В результате, совокупная сумма погашения по бюджетным кредитам на 2022 год прогнозируется ниже установленных графиком сумм на **1 740,8 млн. сомов** (в т.ч.: по основной сумме **1 618,6** млн.сомов и процентам **122,2**

млн.сомов), которые влияют на размер дефицита и доходов республиканского бюджета.

При этом, в пояснительной записке к законопроекту отмечается, что погашение основной суммы исчислено исходя из графиков долговых обязательств.

В прогнозную сумму погашения не включена просроченная задолженность, увеличившаяся по сравнению с началом года на 2 215,4 млн. сомов и составляющая на 01.07.2021 года всего 6 168,0 млн. сомов, из них реальная текущая просроченная задолженность (за вычетом безнадежной) составляет **1 029,0 млн. сомов.**

Учет по погашению бюджетных кредитов ведется на забалансовых счетах и не отражается в законе о республиканском бюджете, что уменьшает финансовые активы и неналоговые доходы. По данным Центрального казначейства, на счетах встречного фонда остаток средств на 30.09.2021 года составил **3 503,4 млн. сомов**, в том числе основная сумма - 2 886,9 млн. сомов, проценты и штрафы - 616,5 млн. сомов.

В результате сумма **616,5 млн. сомов** не учтена в доходах республиканского бюджета на 2022 год, что свидетельствует о неучтенных резервах бюджета в соответствии со статьей 47 Бюджетного кодекса КР.

Имеются резервы повышения финансовых активов на 2022 год на **5534,5 млн. сомов**, из них прогнозируемых ниже графика – **1 618,6 млн. сомов**, погашение просроченных задолженностей – **1029,0 млн. сомов** и остаток средств на счетах встречного фонда – **2 886,9 млн. сомов.**

Оборотная кассовая наличность

Статьей 8 законопроекта установлена оборотная кассовая наличность на 1 января 2022 года в сумме 500,0 млн. сомов при предусмотренной статьей 110 Бюджетного кодекса сумме в пределах месячного объема фонда оплаты труда, составляющего 5300,0 млн. сомов. В приложении 1 к законопроекту остатки на счетах Кабинета Министров КР отражены в сумме 1250,0 млн.сомов. Тем самым, имеется несоответствие между двумя взаимосвязанными позициями на 750,0 млн.сомов.

Отмечается, что согласно статье 110 Бюджетного кодекса, в качестве источника покрытия временных кассовых разрывов должна быть отражена оборотная кассовая наличность в пределах месячного объема фонда оплаты труда в сумме 5300,0 млн. сомов, вместо 1250,0 млн.сомов, или занижение составило **4050,0 млн.сомов.**

Учитывая отмеченные в данном Заключении факты несоответствия бюджетному законодательству, резервы бюджета и включение не подтверждаемых расчетами ГРБС расходов, Счетная палата Кыргызской Республики рекомендует Министерству экономики и финансов устранить имеющиеся недостатки в проекте республиканского бюджета Кыргызской Республики на 2022 год и прогнозе на 2023-2024 годы и рассмотреть

возможности увеличения ресурсов республиканского бюджета на среднесрочный период.

Заключение подготовлено под руководством аудитора Счетной палаты Байгазова А.Т., группой в составе: главные государственные инспекторы: Ашимова Г.Дж. (руководитель группы), Жумагулова Г.К., Жакшылыков А.Ж.; государственные инспекторы: Байтереков У.А., Ибраев А.Т., Исаков И.Э., Кудайбердиев А.Н., аналитик Грачева В.И.

Аудитор



А.Т. Байгазов