

**КРАТКОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**К ОТЧЕТУ ПРАВИТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

**ОБ ИСПОЛНЕНИИ РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА**

**ЗА 2020 ГОД**

**г. Нур-Султан**

**май, 2021 год**

|  |  |
| --- | --- |
| **Макроэкономические условия исполнения республиканского бюджета в 2020 году** | **3** |
| **исполнение основных параметров республиканского бюджета** | **4** |
| **Использование средств, направленных на реализацию антикризисных мер** | **6** |
| **Эффективность реализации государственных программ** | **8** |
| **Эффективность использования бюджетных средств, выделенных государственным органам** | **9** |
| **Эффективность использования бюджетных средств регионами** | **10** |
| **Управление активами субъектов квазигосударственного сектора** | **11** |

**Макроэкономические условия исполнения республиканского бюджета в 2020 году**

Кризис 2020 года, вызванный пандемией COVID-19, жесткими ограничительными мерами по предотвращению крупномасштабного заражения, рекордным падением цены на нефть, привел к заметному экономическому спаду.

По оперативным данным Бюро национальной статистики впервые с 1998 года валовой внутренний продукт страны за 2020 год сократился на 2,6%.

Снижение деловой активности в наиболее уязвимых отраслях привело к отрицательной динамике объемов инвестиций в основной капитал (-) 3,4%. На этом фоне увеличилась доля инвестиций за счет средств государственного бюджета.

По итогам 2020 года инфляция достигла 7,5%. Это самый высокий показатель с 2016 года.

Принятые Правительством антикризисные меры позволили сохранить уровень безработицы к рабочей силе на уровне 4,9%. Среднемесячная заработная плата за год выросла на 14,6%, реальная – на 7,3%.

Наряду с этим, в Глобальном рейтинге по достижению целей устойчивого развития, характеризующем повышение качества жизни граждан, социально-экономическое развитие государств, за 2020 год Казахстан занял 65 место, поднявшись на 12 пунктов.

Волатильность мировых рынков, низкие цены на нефть и другую экспортную продукцию Казахстана стали основной причиной сокращения внешнеторгового оборота до 85 млрд. долларов CША с уменьшением к 2019 году на 13%.

Из Национального фонда для поддержки экономики в кризисный период в 2020 году выделены средства в виде гарантированного трансферта в объеме 4 770 млрд. тенге. В связи с чем, на фоне кардинального изменения мировой экономики необходимы поиск новых источников несырьевых доходов и пересмотр подходов к управлению средствами будущего поколения.

Уровень государственного и гарантированного государством долга Казахстана имеет тенденцию ежегодного роста. Соотношение государственного долга к ВВП достигло 29,4% и превысило установленное Концепцией новой бюджетной политики ограничение в 27%.

При увеличении долга Правительства Республики Казахстан до 23,8% к ВВП(*до 16 658 млрд. тенге*), регламентированные пределы не превышены (*25%*).

Уровень долговой нагрузки на бюджет составил 12,1% и находится в пределах ограничения (*15%*), установленного Концепцией формирования и использования средств Национального фонда. Отношение расходов на обслуживание и погашение правительственного долга к доходам республиканского бюджета без учета трансфертов из Национального фонда по итогам 2020 года, составляет 20,1%.

В целях обеспечения финансовой устойчивости и формирования доверия к долговой политике Правительства необходимо обеспечение большей открытости данных в этом вопросе с отражением видения по источникам и срокам погашения принятых обязательств.

**исполнение основных параметров республиканского бюджета**

За 2020 год поступления в республиканский бюджет (*с учетом поступления займов*) составили 15 116,7 млрд. тенге или 100,2% к плану, из них 45% доходов сформировано за счёт поступлений трансфертов (*5 368 млрд. тенге*).

Несмотря на проведенную работу по улучшению налогового администрирования, сохранены проблемы по уклонению от уплаты налогов, увеличению переплаты по налоговым и неналоговым поступлениям в бюджет, снижению результативности налоговых проверок и камерального контроля, что свидетельствует о еще недостаточном уровне эффективности налогового администрирования.

За счет улучшения налогового и таможенного администрирования в 2020 году прогнозировались дополнительные поступления в размере 1 543,4 млрд. тенге. По факту данная сумма по основным инструментам администрирования (*камеральный контроль, налоговые проверки*) сложилась ниже почти в 7 раз.

Отмечается рост недоимки в бюджет, погашение которой по-прежнему осуществляется неденежными средствами, а в основном за счет банкротства должников, представления дополнительных деклараций или манипуляций органов государственных доходов с лицевыми счетами налогоплательщиков.

Доля взысканных средств от доначисленных сумм по результатам налоговых проверок в 2020 году составила менее 10% (*24,9 млрд. тенге из 257 млрд. тенге*).

Имеет место низкая результативность налоговых проверок по особому порядку, где среднее доначисление на 1 проверку в 2,5 раза ниже, чем по проверкам, инициированным правоохранительными органами.

Некорректность схем утвержденных процедур камерального контроля, а также единого подхода по принятию мер к налогоплательщикам, с учетом категорирования их деятельности и степени риска нарушений, выявленных в ходе камерального контроля, приводят к излишней нагрузке на налогоплательщиков за счет вовлечения их в процесс исполнения уведомления.

Принимаемые таможенными органами Казахстана и Китая на протяжении нескольких лет меры по уменьшению расхождений в «зеркальной статистике» не приносят должного результата. Отклонения в статистических данных внешней торговли между двумя странами по итогам отчетного года составили 45,4%.

Пандемия COVID-19 опосредовала необходимость наращивания расходов, связанных с предотвращением ухудшения экономической ситуации, профилактикой и устранением последствий распространения коронавирусной инфекции. Непредсказуемый характер развития пандемии, отсутствие четких экономических и медицинских методов борьбы с ней потребовали принятия беспрецедентных решений.

Это предопределило введение законодательных и бюджетных особенностей финансового обеспечения требуемых ответных мер, в условиях которых и осуществлялось исполнение республиканского бюджета 2020 года.

Был регламентирован специальный порядок проведения государственных закупок, ограничен камеральный и последующий контроль за их проведением, приостановлены проверки субъектов бизнеса, повышены пороги базовых ограничений (*по ненефтяному дефициту*).

Сумма неэффективно использованных бюджетных средств, выделенных на решение социально - экономических задач в 2020 году, увеличилась по сравнению с 2019 годом на 33,2% до 569,4 млрд. тенге, достигнув своего исторического максимума. В результате упущена возможность дополнительного мультипликативного эффекта для смягчения последствий коронакризиса.

В 2020 году обеспечен высокий уровень исполнения республиканского бюджета – 98,4%. За последние 5 лет объем расходов республиканского бюджета вырос почти в 2 раза до 21,3% от ВВП в 2020 году. При этом лишь 44% всего объема расходов покрываются «чистыми доходами» (*без учета поступлений трансфертов и займов*), 36% – трансфертами из Национального фонда, 20% – поступлениями займов.

Наращивание объемов расходов без стабильного поступательного роста «чистых доходов» приведет к неустойчивости налогово-бюджетной политики и усилит социальную напряженность. Для этого необходимо критически пересмотреть существующие расходы на предмет их качества и получаемого эффекта от реализации. Повысить прозрачность при планировании расходов, установив прямую взаимосвязь со стратегическими целями и задачами.

Отмечается социальная ориентированность республиканского бюджета – 44,5% или 6 638,7 млрд. тенге были направлены на социальный сектор (*социальная помощь и социальное обеспечение, образование, здравоохранение, культура, спорт, туризм и информационное пространство*).

По экономическому содержанию, как и прежде, «львиную» долю – 61% занимают текущие расходы. Лишь 15% приходится на бюджеты развития и иные расходы, оказывающие непосредственное влияние на развитие экономики (*строительство/реконструкция объектов, создание/развитие информационных систем, целевые трансферты на развитие регионам, кредитование, субсидирование*). Это не позволяет покрыть имеющуюся потребность в обновлении социальной и инженерной инфраструктуры, обеспечить внедрение новых технологий и создание высокоемких производств, завершить цифровизацию экономики.

Драйвером в улучшении ситуации при ограниченных возможностях доходной части бюджета должна стать расстановка приоритетов. Необходимо отойти от практики оптимизации ранее одобренных продуктивных расходов к их приоритизации, что обеспечит преемственность принятых решений и позволит гарантировать исполнение всех запланированных обязательств в среднесрочном периоде.

**Использование средств, направленных на реализацию антикризисных МЕР**

С введением в марте 2020 года в Республике Казахстан режима чрезвычайного положения ввиду распространения COVID-19 Главой государства Правительству и Национальному Банку Республики Казахстан было поручено оперативное исполнение антикризисных мер поддержки населения и бизнеса в период пандемии. На эти цели из всех источников с учетом скорректированного объема финансирования выделено 6,9 трлн. тенге.

Непосредственно на обеспечение экономической стабильности и режима чрезвычайного положения в стране из республиканского бюджета предусмотрены 1,2 трлн. тенге. Оставшиеся средства выделены в качестве дополнительных средств на продолжающиеся мероприятия, обеспечение курсовой разницы и на компенсацию потерь доходной части в связи с изменением макроэкономической ситуации в стране.

По итогам 2020 года освоение антикризисных средств на всех уровнях составило 99,5% к скорректированному плану. Значительный объем государственных средств (*более 60%*) реализован местными исполнительными органами в виде целевых трансфертов.

Обращено внимание на отсутствие утвержденного Правительством плана антикризисных мер с конкретными исполнителями, объемами и источниками финансирования, что в дальнейшем усложнило процесс мониторинга и контроля расходования выделенных средств как на центральном, так и на местном уровнях ввиду неоднозначного толкования участниками антикризисных мер и смешения их с текущими мероприятиями.

Экономическая стабильность в условиях реализации антикризисных мер поддерживалась преимущественно через обеспечение занятости и повышение уровня доходов населения. Фактически принятые решения позволили достичь краткосрочный эффект в данном направлении, поскольку значительная часть затрат пришлась на создание временных рабочих мест, среднее время трудоустройства по которым составляло 1 – 3 месяца.

По причине слабого мониторинга за исполнением антикризисных мероприятий на местах усматривались злоупотребления: увольнение работников с целью их последующего принятия в эти же организации, манипуляции с трудоустройством работников, факт осуществления трудовой деятельности которых не подтверждался обязательными пенсионными отчислениями, двойной учет трудоустроенных лиц.

Отбор проектов для реализации в рамках антикризисных мер осуществлялся исходя из фактической готовности проектной документации, без анализа приоритетности и значимости для улучшения инфраструктуры конкретного населенного пункта. Это привело к фрагментарному решению проблем регионов или полному отсутствию какого-либо эффекта в развитии инфраструктуры. Фактически только 14% из принятых к реализации проектов, было направлено на создание долгосрочных экономических активов и объектов (*строительство, реконструкция*).

Обеспечение режима чрезвычайного положения через проведение противоэпидемиологических и иных мероприятий, стимулирование лиц, вовлеченных в меры по борьбе с распространением и лечением COVID-19, социальную поддержку уязвимых категорий граждан сопровождалось непоследовательностью действий, поздним принятием нормативной базы для их реализации и низкой разъяснительной работой среди населения.

По итогам мониторинга и аудита использования средств, направленных на реализацию антикризисных мер, Счетным комитетом совместно с ревизионными комиссиями выявлены нарушения в объеме 354,5 млрд. тенге, из них финансовые нарушения – 37,6 млрд. тенге, неэффективное планирование и использование средств – 316,9 млрд. тенге. Возмещено (восстановлено) – 30 млрд. тенге, сокращено Правительством или перераспределено на более приоритетные направления – 243,2 млрд. тенге.

**эффективность реализации государственных программ**

Правительством в 2020 году принят ряд мер по исполнению рекомендаций Счетного комитета, направленных на повышение эффективности реализации программных документов через обеспечение достижения общенациональных задач. С принятием новой системы государственного планирования, переформатированием государственных программ в национальные проекты данная работа продолжается.

Вместе с тем, анализ исполнения республиканского бюджета за отчетный период свидетельствует о сохранении отдельных системных недостатков, препятствующих эффективной реализации политики Главы государства по внедрению новой системы государственного планирования.

По-прежнему в государственные программы включаются текущие мероприятия, характеризующие повседневную деятельность государственных органов. Еще не проработаны новые подходы по формированию национальных проектов, выстраиванию более гибкой архитектуры программных документов, повышению взаимоувязки бюджетного и государственного планирования, внедрению принципов проектного управления реформами.

Актуально замечание Счетного комитета об отсутствии должного мониторинга со стороны координаторов государственных программ по преобладающему большинству индикаторов и показателей, в особенности за их достижением в регионах. В отдельных случаях, не определена сама методика их расчета. Тогда как отсутствие достоверной информации создает риски принятия малоэффективных и несвоевременных экономических решений.

С использованием информационных технологий усматривается целесообразность внедрения единого портала онлайн мониторинга достигаемых показателей с автоматизацией сбора данных и отслеживанием динамики исполнения ключевых национальных индикаторов. Для обеспечения транспарентности в деятельности органов государственного управления портал должен быть доступен для широкой общественности.

Меры государственной поддержки, предусмотренные в программных документах, дублируются между собой, что не позволяет оценить эффект, произведенный от финансовых вливаний. Здесь требуется детальная проработка вопроса по консолидации всех однонаправленных мер и финансовых потоков в едином программном документе.

Продолжена практика недофинансирования принятых к реализации государственных программ в среднем на 30% (*по отдельным оцененным в ходе государственного аудита программам*), постановки на утрату документов системы государственного планирования без проведения их оценки, а также принятия новых без учета ошибок предыдущих программ.

О слабой проработанности подходов и отсутствии четкого видения в развитии отдельных отраслей экономики свидетельствует частота корректировок действующих программных документов, которая в отдельных случаях достигает 3 раз в год.

За отчетный период Счетным комитетом проведены аудиты реализации 5 государственным программ, совокупно по итогам которых установлены нарушения в объеме 224,2 млрд. тенге, из них финансовые нарушения – 9,9 млрд. тенге, неэффективное планирование и использованию бюджетных средств – 214,3 млрд. тенге.

**ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ бюджетных средств, выделенных ГОСУДАРСТВЕННЫМ органам**

Значительное количество показателей результатов стратегических планов государственных органов, как и последние пять лет, характеризуют текущий характер их деятельности. Показатели результатов бюджетных программ, не прогнозируются во взаимосвязи с затраченными на их достижение бюджетными средствами**,** не отражают эффективность деятельности государственного органа и ограничиваются мероприятиями организационного характера (*формирование отчетов*,  *презентации, опросы, проведение исследований и др.*). Это не позволяет проанализироватьэффективность использования средств с учетом фактически достигнутых результатов. Как следствие, задача по переориентации бюджетной системы на результативность и эффективность государственных расходов не решается.

Более того, не исполнена рекомендация Счетного комитета по закреплению конкретного перечня инвестиционных проектов в стратегических планах государственных органов с указанием экономического, бюджетного и социального эффекта, планируемого к достижению по мере реализации инвестиций, вместо показателей, влияние на которые не обеспечивается усилиями одного государственного органа.

Продолжено планирование значений результатов в комфортной зоне исполнения, не мотивируя органы государственного управления совершенствовать качество своей работы.

По-прежнему сохранена практика нарушения сроков реализации инвестиционных проектов (*строительства*) по причинам корректировки проектных решений, затягивания процедур государственных закупок, отставания от графика производства работ, судебных разбирательств. В преобладающем большинстве это приводит к дальнейшему удорожанию проектов.

Счетным комитетом обращалось внимание на отсутствие должной координации центральных государственных органов за реализацией инвестиционных проектов на местах, участие которых в исполнении запланированных показателей ограничивается исключительно перечислением бюджетных средств. Подобная практика сохранена и в 2020 году.

В Отчете Правительства предпринята попытка оценки социально-экономического эффекта от вложенных средств, которая все еще не отражает анализ влияния каждого тенге бюджетных расходов на показатели результатов.

Так, в качестве достигнутого эффекта в преобладающем большинстве указывается прогнозное значение, которое предполагалось достичь от завершения всех запланированных к реализации проектов в рамках конкретной бюджетной программы. Тогда как доля незавершенных проектов варьируется от 3% до 8%. Это искажает реальную картину по исполнению республиканского бюджета.

Тому способствует отсутствие утвержденной методики оценки с привязкой к достижению общенациональных целей и эффективности мер государственной поддержки по отдельным мероприятиям и проектам. Необходимо ускорить работу по разработке методологического инструментария в данном направлении.

**ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ бюджетных средств регионами**

Объем трансфертов из республиканского бюджета, выделяемых регионам, имеет устойчивую тенденцию к росту. За 5 лет – более чем в 1,8 раза. Одновременно трехкратно увеличивается сумма их неосвоения, в том числе по причине невостребованности средств на местах. Зачастую начатые проекты приостанавливаются на неопределенный срок, по ним проводится корректировка проектных решений с последующим удорожанием.

На это уже обращалось внимание Правительства и было рекомендовано обеспечить приоритетное финансирование проектов, обладающих максимальным социально-экономическим эффектом, а также ввести запрет на выделение бюджетных средств на новые проекты в случае наличия незавершенных объектов.

Несмотря на значительные объемы финансовой поддержки центра, сохраняются диспропорции в экономическом развитии регионов. Разрыв по ВРП на душу населения зафиксирован более чем в 10 раз. Это следствие неэффективности предпринимаемых мер по их выравниванию. Однако рекомендация Счетного комитета по кардинальному изменению методологических подходов в регулировании межбюджетных отношений на протяжении последних лет остается без внимания.

Отмечается увеличение объемов изъятий почти во всех регионах-донорах. При этом целевые трансферты в эти регионы растут опережающими темпами над уровнем изъятий.

Значительное увеличение бюджетных изъятий сокращает ресурсы динамично развивающихся административно-территориальных единиц и снижает стимулы для развития их собственной налоговой базы, что приводит к необходимости реализации социальных обязательств за счет трансфертов из республиканского бюджета.

При росте в номинальном значении отмечается сокращение доли собственных доходов в местных бюджетах, которая по итогам 2020 года сложилась в среднем на уровне 41,3%.

Обращено внимание, что сумма переданных на местный уровень поступлений по КПН от малого и среднего бизнеса (*без учета гг. Нур-Султан и Алматы*) в среднем обеспечивает менее 4% общих доходов местного бюджета, менее 10% в собственных доходах и чуть более 3% в затратах регионов. Это не позволяет констатировать достижение цели, поставленной Главой государства, по снижению зависимости регионов от центра.

Требуется совершенствование системы прогнозирования поступлений в бюджеты исходя из фактической потребности регионов с учетом анализа состояния социальной и инженерной инфраструктуры. При этом необходимо стимулирование МИО в развитии налогового потенциала и сокращение встречных потоков бюджетных средств.

**управление активами субъектов квазигосударственного сектора**

Сохранено преобладание государственного участия в отраслях экономики, в том числе по причине слабой и формальной работы по трансформации деятельности субъектов квазигосударственного сектора. Доля трех холдингов (*АО «ФНБ «Самрук-Казына», АО «НУХ «КазАгро», АО «НУХ «Байтерек»*) в экономике составила 12,2%, что сопоставимо с уровнем 2016 – 2017 годов.

Несмотря на завершение в 2020 году Комплексного плана приватизации на 2016 – 2020 годы, по итогам первой волны фактически продано 490 объектов или 62% от плана (*из них* *105 субъектов квазигосударственного сектора*).

Назрела необходимость актуализации понятия субъекта квазигосударственного сектора с выведением из его состава организаций социального блока, деятельность которых изначально не направлена на извлечение прибыли и зачастую убыточна.

С учетом дублирования функций и сфер регулирования среди субъектов квазигосударственного сектора рационально их участие исключительно в отраслях естественной монополии и сферах, где отсутствует рыночная конкуренция.

Обращается внимание на возможность участия таких субъектов в формате совместных предприятий с последующим выходом из проекта по итогам достижения конечных целей и производственных мощностей.

Несмотря на предоставление права субъектам квазигосударственного сектора на использование средств от передачи активов в конкурентную среду на погашение внешнего и внутреннего долга, значительных улучшений в объеме их долговых обязательств по итогам 2020 года не наблюдается. Рост к уровню 2019 года составил 14,9%.

Двойственная природа субъектов квазигосударственного сектора, отсутствие четкого видения их роли в системе государственного планирования предопределяют незначительное участие национальных компаний и холдингов в реализации общегосударственных приоритетов. Не все ключевые национальные индикаторы декомпозированы в стратегиях и планах развития субъектов квазигосударственного сектора, мониторинг за их достижением осуществляется фрагментарно и бессистемно.

Объем выплаченных дивидендов несоразмерен полученному доходу субъектами квазигосударственного сектора (*142,7 млрд. тенге или 7%*).

Управление активами субъектов квазигосударственного сектора не всегда способствовало приумножению национальных ресурсов и росту благосостояния. Наряду с этим, систематическое бюджетное финансирование их деятельности не мотивирует к рациональному использованию средств. В отдельных случаях, результаты инвестиций портфельных компаний в проекты сведены к нулю.

Транзитный поток государственного финансирования для компаний - операторов фактически превратился в основную статью доходов, что сказалось на удорожании поддержки для конечного получателя (*заемные ресурсы от государства по минимальной ставке – менее 1% годовых, частному бизнесу кредиты выдавались по ставке до 9%*).

Имеет место аккумулирование на балансе субъектов квазигосударственного сектора непрофильных активов с затратами на их приобретение и содержание. При этом такие активы не используются и не приносят коммерческой выгоды.

При осуществлении закупок юридическими лицами с участием государства сохранено предпочтение способу закупа из одного источника (*по охваченным аудитом субъектам - в среднем 77%*), чтоне способствует соблюдению принципа равенства субъектов предпринимательства и развитию добросовестной конкуренции. Здесь актуальна рекомендация Счетного комитета по принятию единого закона о закупках субъектов квазигосударственного сектора, в том числе и для АО «ФНБ «Самрук-Казына», с проведением всех процедур на централизованной платформе.

Отмечены существенные недостатки в корпоративном управлении.В большинстве национальных компаний до 58% в административных расходах занимает заработная плата. Среднемесячные выплаты работникам (*премии, бонусы, вознаграждения*) материнских компаний имеют динамику ежегодного роста (*в отдельных случаях на 1 чел. до 1,7 млн. тенге в месяц.*).

Систематически увеличиваются расходы на содержание советов директоров компаний (*в отдельных холдингах в 55 раз за 6 лет*), из них значительная доля приходится на иностранных граждан. При этом выплата вознаграждений и бонусов членам совета директоров не привязана к ключевым показателям деятельности (KPI) компаний.

Необходима ответственность руководителей, членов Советов директоров за слабые фактические результаты компаний, за некачественно и ошибочно принятые решения, приведшие к экономическим потерям, нерентабельным расходам и убыткам.

Получила широкое распространение практика привлечения сторонних организаций для оказания консультационных услуг при наличии в штате соответствующих специалистов. При этом при закупке таких услуг отсутствуют единая методология и конкретные расчеты стоимости, ставок консультантов и количество затрачиваемых часов для выполнения рабочих заданий. Рекомендовано регламентировать данные лимиты административных расходов для субъектов квазигосударственного сектора.

В целом, в отчетном году проведено 6 аудиторских мероприятий в 25 субъектах квазигосударственного сектора с охватом 16 трлн. тенге. По итогам аудита установлены нарушения в объеме 379,8 млрд. тенге, из них финансовые нарушения – 40,7 млрд. тенге, неэффективное управление активами – 339,1 млрд. тенге.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_