

**КРАТКОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**К ОТЧЕТУ ПРАВИТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

**ОБ ИСПОЛНЕНИИ РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА**

**ЗА 2021 ГОД**

**город Нур-Султан**

**май 2022 года**

**СОДЕРЖАНИЕ**

[МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ УСЛОВИЯ ИСПОЛНЕНИЯ РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА 3](#_Toc103699037)

[ИСПОЛНЕНИЕ ОСНОВНЫХ ПАРАМЕТРОВ РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА 5](#_Toc103699038)

[ПОСТУПЛЕНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СРЕДСТВ НАЦИОНАЛЬНОГО ФОНДА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН 9](#_Toc103699039)

[ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ/ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ 11](#_Toc103699040)

[ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ, ВЫДЕЛЕННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ОРГАНАМ 13](#_Toc103699041)

[ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ, ВЫДЕЛЕННЫХ РЕГИОНАМ 14](#_Toc103699042)

[УПРАВЛЕНИЕ АКТИВАМИ СУБЪЕКТОВ КВАЗИГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА 16](#_Toc103699043)

[ОЦЕНКА КОНСОЛИДИРОВАННОЙ ФИНАНСОВОЙ ОТЧЕТНОСТИ РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА 18](#_Toc103699044)

# МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ УСЛОВИЯ ИСПОЛНЕНИЯ РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА

Исполнение параметров республиканского бюджета в 2021 году осуществлялось на фоне постепенного восстановления национальной экономики с сохранением отдельных ограничений, связанных с распространением коронавируса. Отмечен рост базовых макроэкономических показателей, в отдельных случаях благодаря эффекту низкой базы пандемийного 2020 года.

Следует отметить, что оживление национальной экономики пока только начинает положительно сказываться на «самочувствии» малого и среднего бизнеса и еще не отражает реального состояния уровня жизни граждан.

В структуре денежных доходов населения фиксируется **снижение доли доходов от трудовой деятельности и рост доли доходов от социальных трансфертов**. При этом темпы роста **реальных доходов населения** за последние 3 года **замедлились** с 6,4% в 2019 году до 2,9% в 2021 году.

В IV квартале 2021 года средние денежные расходы фактически сравнялись со средними доходами на душу населения (*на уровне 214 466 тенге*).

**Сокращение реальных денежных доходов** населения **усугубляется неравномерным** их распределением, отмечается **значительная дифференциация** доли населения, имеющего доходы ниже прожиточного минимума, **в городской и сельской местности**.

**Официальная годовая инфляция** (*декабрь 2021 года к декабрю 2020 года*) сложилась на уровне **8,4%**, превысив ранее установленный на 2021 год целевой коридор 4–6%. Отмечается ускорение всех ее компонентов. Цены на продовольственные товары увеличились на 9,9%, непродовольственные – на 8,5%, на платные услуги – на 6,5%. Влияние на рост потребительских цен по итогам 2021 года оказал импорт инфляции, прежде всего из стран ЕАЭС.

Рост цен на продовольственные товары в 2021 году отразился на сохранении высокой доли расходов на продукты питания в структуре денежных расходов населения – 49,8% по итогам IV квартала 2021 года. Это свидетельство **недостаточной результативности принимаемых мер для роста благополучия граждан и импортозамещения основных социально-значимых товаров**.

**Структура экспорта не улучшается** в пользу ненефтегазового сектора ввиду доминирующего преобладания минеральных продуктов (*сохранена прямая зависимость экспорта от мировых цен на нефть*). На этом фоне отмечается **рост импорта продукции более высокого передела**. Как следствие, имеют место **значительные риски финансовой стабильности** при ухудшении внешней конъюнктуры.

Увеличился объем **кредитования банками экономики** на **26,5%**(*с начала 2021 года*). На 37,5% отмечен рост кредитов физическим лицам в ипотечном сегменте, на потребительские цели – на 40%, составив треть от общего объема кредитов экономике. При этом на их погашение, по оценкам Счетного комитета, используется более 18% доходов населения.

Это негативно влияет на благосостояние большинства казахстанцев, которые вынуждены «выживать» посредством закредитованности.

**Государственный и гарантированный государством** долг Казахстана имеет тенденцию **ежегодного роста**. По состоянию на 1 января 2022 года он увеличился к уровню 2020 года на 7,5% или на 1 626,4 млрд тенге (*на 2,5 млрд долл. США*), составив 23 174,8 млрд тенге (*53,7 млрд долл. США*).

Соотношение государственного долга к ВВП достигло **27,04%** (*в 2020 году – 29,4%*), незначительно **превысив установленное** Концепцией новой бюджетной политики **ограничение в 27%**.

Несмотря на улучшение структуры правительственного долга, во внешнем долге сохраняется значительная доля еврооблигаций (*52,4%*). Счетный комитет неоднократно отмечал, что политика заимствования через выпуск еврооблигаций не направлена на минимизацию стоимости обслуживания долга и существенно ограничивает развитие внутреннего рынка долговых инструментов.

В целях реализации положений Бюджетного кодекса по развитию конкурентных преимуществ экономики страны Счетный комитет по-прежнему придерживается рекомендации скорректировать долговую политику с установлением конкретных целей по сокращению объемов долга и развитию внутреннего рынка ценных бумаг.

Суммарно внешний долг Правительства и субъектов квазигосударственного сектора в 2021 году составил **62,9% валютных активов Национального фонда** (*34,8 из 55,3 млрд долл. США*). Это **позволило соблюсти предельное значение** от валютных активов Национального фонда (*100%*), а также ковенанты государственного долга и долга квазигосударственного сектора (*не более 60% к ВВП*).

При этом Счетным комитетом в очередной раз отмечается необходимость обеспечения **прозрачности в методологии расчетов безопасного уровня государственного долга**, а также внедрения механизма анализа эффективности внешнего заимствования.

Также целесообразно обеспечить проведение на системной основе контроля за формированием и управлением государственным и гарантированным государством долгом, в том числе по поручительствам государства и субъектов квазигосударственного сектора.

# ИСПОЛНЕНИЕ ОСНОВНЫХ ПАРАМЕТРОВ РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА

По-прежнему имеет место практика Правительства формировать отчет **об исполнении параметров бюджета исключительно на основе скорректированного бюджета, декларируя благоприятную картину** полного выполнения и/или перевыполнения бюджетных параметров. Такой односторонний анализ не позволяет провести оценку принимаемых бюджетных решений и исправить возможные упущения на перспективу.

В течение 2021 года порядка 19% расходов подверглись пересмотру и почти каждый месяц корректировались утвержденные объемы.

За 2021 год **поступления** в республиканский бюджет (*с учетом займов*) **исполнены на 100,5%** к плану, **расходы** (*без учета займов*) - на **99,1%**. Следует отметить, что **неосвоение,** сложившееся по итогам 2021 года в абсолютном выражении, является максимально высоким за последние 15 лет (*минимальное неосвоение сложилось в 2018 году на сумму 1,5 млрд тенге*).

По оценкам Счетного комитета, в большей степени, реальными причинами неосвоения явилось слабое администрирование и несогласованность действий как между собой, так и с местными исполнительными органами.

Сумма **неэффективно использованных бюджетных средств**, выделенных на решение социально - экономических задач в 2021 году, составила **413 млрд тенге**, что на 156 млрд тенге меньше в сравнении с 2020 годом.

В целом, доходы республиканского бюджета на 36% сформированы за счет трансфертов из Национального фонда (*4,5 трлн тенге*). Данный показатель остается высоким на протяжении последних 3 лет (*в 2019 году – 3,1 трлн тенге, в 2020 году – 4,8 трлн тенге*).

При номинальном росте поступлений консолидированного бюджета, отмечается их снижение по отношению к ВВП, что свидетельствует о несогласованности показателей роста экономики и налоговых поступлений. Это следствие недостаточного налогового администрирования и значительного теневого сектора.

Несовершенство Методики прогнозирования повлекло некачественное (*некорректное*) формирование прогноза поступлений по КПН и НДС оценочно с занижением на 2021 год на 239 млрд тенге (*на 2020 год на 273,9 млрд тенге*).

Согласно данным Комитета государственных доходов Министерства финансов в результате принятых мер налогового и таможенного администрирования в 2021 году дополнительные поступления составили 683,6 млрд тенге.

При этом аудитом Счетного комитета они подтверждены на сумму 378 млрд тенге или в 1,8 раза меньше.

Несмотря на проведенную уполномоченным органом работу, сохраняются проблемы по уклонению от уплаты налогов, переплате по налоговым и неналоговым поступлениям в бюджет, результативности налоговых проверок и камерального контроля, что свидетельствует о недостаточно эффективном налоговом администрировании.

Так, недоимка консолидированного бюджета по итогам 2021 года выросла в 2,8 раза (*с 217,1 до 618,8 млрд тенге*).

**Переплата** налогов и других обязательных платежей в республиканский бюджет сложилась в размере 1 737,3 млрд тенге **со снижением** на 292,9 млрд тенге по сравнению с 2020 годом. Основная причина снижения переплаты – **рост возврата НДС** на ТВП (*83% в структуре переплаты*).

Аудитом Счетного комитета отмечены **резервы в повышении эффективности налоговых проверок**.

При росте сумм доначислений на 14,1% отмечено увеличение сумм, находящихся на обжаловании, на 18,3%. Более того, по сравнению с 2020 годом практически не изменилась и даже несколько увеличилась доля уменьшенных сумм по результатам рассмотрения жалоб (3,6% по сравнению с 3,3%).

По-прежнему, погашение недоимки осуществляется неденежными средствами, в основном, за счет банкротства должников и представления дополнительных форм налоговых отчетностей.

Для повышения эффективности процедур и развития сферы реабилитации и банкротства, по мнению Счетного комитета, необходимо выделение данной функции из компетенции Комитета государственных доходов Министерства финансов.

Основным недостатком действующего механизма является конфликт интересов (*осуществление КГД МФ функции по принудительному взысканию задолженности в бюджет не обеспечивает защиту интересов должников и других кредиторов в области реабилитации и банкротства).* Это препятствует максимально эффективному использованию процедур реабилитации и банкротства в качестве экономического инструмента оперативного и результативного перераспределения стоимости активов.

Так, более трети реабилитируемых должников **не достигают цели восстановления платежеспособности и становятся банкротами.**

Остается актуальным вопрос отклонений в «зеркальной» таможенной статистике. По результатам сопоставления объемов товарооборота между Казахстаном и Китайской Народной Республикой такие отклонения только за последние 3 года составили 17 млрд долл. США.

Однако, принимаемые таможенными органами на протяжении нескольких лет меры **по снижению этой разницы, не приносят должного результата.**

Более того, эти данные не отражают реальной картины искажений во взаимной торговле по причине сопоставления отчетной информации по «свернутому» результату (*как суммы всех положительных и отрицательных отклонений по всем группам товаров*). Сумма возможных экономических потерь бюджета только по НДС (*без учета таможенных пошлин*) составила 437,8 млрд тенге.

По итогам налоговых проверок за 2021 год по 38,5% неврученным органами госдоходов уведомлениям на сумму 194,4 млрд тенге **отсутствуют соответствующие обоснования. Это предполагаемые потери бюджета.**

Следует отметить, что лишь 50% всего объема расходов покрываются «чистыми доходами» (*без учета поступлений трансфертов из Национального фонда и займов*). Тренд стремительного опережающего роста расходов над волатильной динамикой роста доходов свидетельствует о «проедании» средств на текущие краткосрочные цели без формирования стабильной налоговой (производственной) базы.

Счетным комитетом неоднократно отмечаются риски **наращивания объемов расходов без стабильного поступательного роста «чистых» доходов,** что ухудшает устойчивость налогово-бюджетной системы. Для этого необходимо критически пересмотреть существующие расходы на предмет их качества и получаемого эффекта от реализации.

При этом наряду с политикой децентрализации и перехода к системе местного самоуправления, целесообразно пересмотреть действующее распределение расходов между уровнями бюджетов с передачей отдельных из них с республиканского на местный уровень.

В разрезе функциональных групп отмечается рост расходов (*без учета внешних займов*) по всем группам, кроме реального сектора экономики. Почти 50% расходов приходится на социальный сектор, по остальным функциональным группам расходы варьируются в пределах 13-15%.

В группе расходов реального сектора отмечается **низкий уровень создания производств и технологичных проектов**. Бюджетные инвестиционные проекты в преобладающем большинстве представлены проектами по реконструкции и/или строительству автомобильных дорог, систем водоснабжения и жилищно-коммунального хозяйства.

Администраторами бюджетных программ **достигнуты 97% прямых и 90% показателей конечных результатов**. На исполнении находится 4% показателей конечных результатов.

В 2021 году финансирование дефицита (*3,1% к ВВП*) осуществлялось преимущественно за счет внутреннего заимствования, которое по сравнению с 2016 годом выросло в 13 раз (*с 180 млрд до 2,4 трлн тенге*).

В отчетном периоде также отмечается **рост объемов привлеченных** **внешних займов** - почти **в 4 раза** в сравнении с данными за 2020 год (*1,1 трлн тенге против 297 млрд тенге в 2020 году*).

По-прежнему в недостаточной степени раскрывается информация по внешнему заимствованию (*сроки займов, процентные ставки, объемы выплаченных средств по основному долгу, по различным комиссиям и процентам и т.д. в разрезе проектов, заемщиков и заимодателей*). Это не позволяет сделать полноценный анализ и выводы об обеспеченности таких бюджетных решений.

Имеют место **хронические проблемы при реализации проектов за счет средств внешних займов**: неоднократное продление сроков по проектам с международными организациями, отставание от графика работ, привлечение займов на текущие непроизводственные цели, невостребованность средств внешних займов и их неэффективное использование. По итогам 2021 года освоение на реализацию 12 переходящих проектов с международными финансовыми организациями в республиканском бюджете составило 84%.

В этой связи, Счетным комитетом были инициированы поправки в Кодекс об административных правонарушениях по регламентации ответственности первых руководителей госорганов за неэффективное планирование и использование государственных внешних займов, в том числе за их аннулирование.

В целом, **на погашение и обслуживание займов в 2021 году** использовано 2,1 трлн тенге или **16,4% и 13,6% от всех доходов и расходов** республиканского бюджета, соответственно.

С учетом ограниченности резервов для пополнения доходной части бюджета и высоких рисков финансовой нестабильности при росте долговых обязательств усматривается необходимость форсирования сроков введения блочного бюджета с элементами приоритизации расходов через оценку их значимости для генерирования активов в будущем.

# ПОСТУПЛЕНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СРЕДСТВ НАЦИОНАЛЬНОГО ФОНДА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Национальный фонд был создан в 2000 году в качестве инструмента обеспечениясоциально - экономического развития государства, основной целью которого определено сбережение финансовых ресурсов посредством **формирования накоплений** для будущих поколений и **снижения зависимости** республиканского бюджета **от ситуации на мировых сырьевых рынках.**

Однако, за последние годы **накопления** Национального фонда **приблизились к уровню неснижаемого остатка в 30% к ВВП**.

Всего за 2015 - 2021 годы за счет трансфертов из Национального фонда профинансировано расходов на сумму 24,7 трлн тенге, почти 80% из которых пришлись нагарантированный трансферт.

Следует отметить, что **на 2021 год приходится самый большой объем** средств, выделенных в виде **целевого трансферта** из Национального фонда - в 1,7 раза выше среднего значения за последние семь лет.

В 2021 году целевой трансферт из Национального фонда распределен на 71 направление по 126 бюджетным программам (подпрограммам), из них **55,7%** направлены на **текущие мероприятия.**

Характер и доля расходов, покрываемых за счет средств Национального фонда, свидетельствуют о его **использовании исключительно как дополнительного источника покрытия дефицита бюджета** **без целевого ориентира** на рост экономики и снижения зависимости республиканского бюджета от ситуации на мировых сырьевых рынках.

Более того, отсутствует генеральная линия использования средств Национального фонда на концентрацию поддержки конкретных секторов экономики. Фактически это порождает параллельное финансирование однотипных проектов (*мер господдержки*) из республиканского бюджета и Национального фонда. В отдельных случаях допускается **превышение стоимости проектов**, профинансированных **за счет средств Национального фонда**.

Имеет место **отвлечение средств Национального фонда на кредитование физических и юридических лиц**, что противоречит действующему законодательству (*п. 4 ст. 23 Бюджетного кодекса*). Концепцией по формированию и использованию средств Национального фонда также предусмотрены ограничения на приобретение казахстанских ценных бумаг субъектов квазигосударственного и частного секторов.

В 2021 году за счет целевого трансферта из Национального фонда осуществлено кредитование юридических лиц на 105,7 млрд тенге или 5,7% от общего объема целевого трансферта.

При этом погашение кредитов, ранее выданных из Национального фонда через республиканский бюджет, не предусмотрено, что негативно отражается на сберегательной функции. Как следствие, данные средства оседают в республиканском бюджете (*на 1 января 2022 года поступления от погашений кредитов, выданных за период с 2015 по 2021 годы, составили 54,8 млрд тенге*).

При использовании Национального фонда допускаются искажения основных положений его управления. В частности**, не обеспечивается возврат неиспользованных сумм целевого трансферта** в Национальный фонд. За 2015-2021 годы - порядка 72,3 млрд тенге**, из них 83% по итогам 2021 года.**

По оценке Счетного комитета, с учетом мировых трендов и при условии сохранения текущих тенденций в пополнении и расходовании средств Национального фонда **его активы будут обнулены** уже **к 2030 году.**

Основными причинами сложившейся ситуации являются отсутствие:

--единого государственного органа, отвечающего за эффективную реализацию всех задач и целей, возлагаемых на Национальный фонд;

- координации по формированию единой информации по всем бизнес-процессам, связанным со средствами Национального фонда;

- прозрачности отчетной информации.

Представляется, что решение данных вопросов - **первостепенная задача Правительства в краткосрочной перспективе.**

Наряду с этим, не реализована функция Национального фонда по снижению зависимости государственного бюджета от нефтяных доходов (*стерилизация нефтяных доходов*). При этом отсутствие ощутимого роста благосостояния населения свидетельствует **о недостаточном уровне человекоцентричности** при использовании столь значительных средств Национального фонда (*целевого и гарантированного трансфертов*).

В этой связи, остается актуальной рекомендация Счетного комитетапо кардинальному изменению подходов к использованию средств Национального фонда с закреплением **единого органа, осуществляющего мониторинг и контроль за ними на всех этапах жизненного цикла.**

# ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ/ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ

2021 год был отмечен изменением системы государственного планирования: **переходом** от государственных программ с большим количеством показателей и индикаторов **на национальные проекты**. Так, с октября 2021 года начата реализация 10 национальных проектов, которые должны были быть обеспечены приоритетным бюджетным финансированием.

Фактически на реализацию национальных проектов (*кроме нацпроекта «Безопасная страна»*) выделено 3,1 трлн тенге, исполнение по которым составило 101,9%, или 53,7% от реальной (*первоначально заявленной*) потребности. Более 28% выделенных средств приходится на республиканский бюджет.

Как показали результаты оперативного анализа, **полноценного переформатирования** государственных программ в национальные проекты фактически **не произошло**.

В отчетном периоде, наряду с началом реализации нацпроектов (*с октября 2021 года*), продолжено финансирование **11** госпрограмм (*3,4 трлн тенге с исполнением на уровне 95,7%*).

Следует отметить, что фактически не достигнуты задачи, поставленные Главой государства, по переходу на формат **лаконичных** национальных проектов (*с небольшим количеством показателей и индикаторов*), **понятных всем гражданам**. Отмечается громоздкость разработанных национальных проектов, дублирование отдельных мероприятий с мероприятиями государственных программ.

В этом направлении, как отмечено Президентом страны, в качестве целеполагания следует определить **главенство результата над процессом**. Система государственного планирования должна обеспечивать мобилизацию всех человеческих ресурсов, привлекая частный сектор и общество в качестве полноценных партнеров на всех этапах (*планирование, исполнение, оценка*).

По-прежнему остаются актуальными ранее отмеченные Счетным комитетом факторы, способствующие недостаточно высокому уровню отдачи расходов:

1. планирование расходов республиканского бюджета на текущие мероприятия повседневной деятельности государственных органов по исполнению возложенных на них задач, что не способствует генерированию проектов в базовых и прорывных направлениях **экономики с высокой добавленной стоимостью**;

2. многочисленные корректировки и отсутствие преемственности в реализации мер государственной поддержки, из-за чего государственные программы превратились **в формальный инструмент целевого управления**;

3. отсутствие правильной расстановки приоритетов развития, что в условиях ограниченности финансовых ресурсов влечет сокращение плановых значений целевых индикаторов, показателей результатов в зависимости от бюджетных возможностей;

4. закрепление основных макроэкономических показателей страны (*рост ВВП, производительности труда, улучшение в рейтинге, снижение безработицы, рост несырьевого сектора экономики, несырьевого экспорта*) в качестве индикаторов, влияние на которые имеют как внешние, так и внутренние факторы, не являющиеся итогом реализации самого программного документа.

В результате **эффект от реализации госпрограммы оценивается по росту всей отрасли экономики** и развитию социальной сферы без учета реального вклада от предпринятых мер при реализации конкретного программного документа.

Тем самым, **программно-целевая ориентация бюджета в полном объеме не обеспечивается**, как и не достигается значительный мультипликативный эффект на развитие соответствующих отраслей экономики.

# ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ, ВЫДЕЛЕННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ОРГАНАМ

В 2021 году расходы республиканского бюджета были реализованы через 38 администраторов республиканских бюджетных программ на сумму 15,2 трлн тенге. Расходы, непосредственно влияющие на экономику или бюджеты развития, в 2021 году составили 1,4 трлн тенге или 9% в общем объеме всех расходов.

За отчетный период на республиканском уровне реализовано 129 бюджетных инвестиционных проектов на сумму 291 млрд тенге, на региональном уровне – 1 918 проектов на 764 млрд тенге.

Низкое освоение отмечено практически по всем проектам, реализуемым совместно с международными финансовыми организациями. Имеет место неоднократное продление сроков их исполнения, аннулирование части займов. За 2013-2021 годы по 83% проектам **срок реализации продлевался от 1 до 4 раз**, аннулировано займов на 203,4 млн долл. США.

Как и прежде, при планировании показателей результатов допускается их **искусственное и систематическое занижение**, что предопределяет их достижение без усилий со стороны администраторов (*комфортная зона исполнения*). Это, в том числе, приводит к перевыполнению фактического значения индикатора от планового от 2 до 8 раз. В отдельных случаях, в качестве показателей определяются значения уже достигнутые на начало финансового года.

За 2021 год зафиксированы случаи корректировки плановых значений в сторону снижения при неизменности объемов финансирования. Как следствие, администраторы формально исполняют принятые на себя обязательства, подводя их под факт.

В итоге прослеживается несоразмерность выделенных бюджетных средств к конечным результатам бюджетной программы, что свидетельствует о наличии пробелов в качественном стратегическом и целевом бюджетном планировании, в том числе при отборе инвестиционных проектов.

В связи с чем, еще большую актуальность **приобретает вопрос разработки методики оценки социально - экономического эффекта от каждого вложенного тенге.** Такой оценке должны подвергаться все расходы (*проекты, меры государственной поддержки*) на всех этапах жизненного цикла (*от планирования до завершения*).

Работа в данном направлении ведется на протяжении нескольких лет, проект разработан. Однако, соответствующий документ с учетом отраслевой специфики каждого администратора до сих пор не утвержден.

# ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ, ВЫДЕЛЕННЫХ РЕГИОНАМ

В отчетном периоде **сохранена общая тенденция увеличения** **объема трансфертов**, ежегодно выделяемых регионам из республиканского бюджета. Так, в 2021 году их рост к уровню 2020 года составил 7% (*с 4 300 до 4 584 млрд тенге*). При этом такое увеличение фактически не решает в корне накопившиеся годами локальные проблемы на местах и не обеспечивает выравнивание уровня жизни населения.

Кроме того, по итогам анализа Счетного комитета отмечено, что в отчетном году **большая часть инвестиционных проектов – 90% реализовалась за счет** средств **Национального фонда.**

При этом, несмотря на увеличение числа новых проектов с началом реализации в 2021 году (*1 117*), сохраняются из года в год повторяющиеся риски их несвоевременного завершения (*за 2021 год не завершено 64 проекта*).

Действующая система межбюджетных отношений, построенная по принципу централизованного распределения доходов и расходов регионам, в 2021 году не обеспечила эффективное выравнивание диспропорций между ними. Основная причина – это отсутствие эффективного решения многолетней **проблемы в регулировании межбюджетных отношений**.

За 2021 год **разрыв по ВРП** на душу населения (*между наибольшим и наименьшим значением*) **достиг 11-кратного показателя**. 10 из 17 регионов (*58,8%*) не преодолевают уровня среднереспубликанского показателя ВРП на душу населения (*за 2021 год – 4 326,1 тыс. тенге*). Это обусловлено тем, что в структуре ВРП значительная часть *(более 50%)* приходится на отрасли промышленности, в том числе горно-добывающей и обрабатывающей, а аграрный сектор экономики занимает всего лишь около 5%.

Несмотря на снижение разрыва по сравнению с 2018-2019 годами с пиковыми значениями диспропорций (*14,9 и 14,5, соответственно*), требуется продолжить работу по пересмотру проводимой региональной политики, ориентированной на межбюджетное выравнивание условий жизни на местах, а также методологии распределения доходов и расходов между регионами.

Динамика изменений **соотношения объемов бюджетных изъяти**й у регионов-доноров с получаемыми ими **обратно целевыми трансфертами** также **показывает на неравномерное их распределение**, усугубляя ситуацию дальнейшего роста диспропорций.

Превышение объема поступлений в виде целевых трансфертов над бюджетными изъятиями в трехлетнем периоде составило **366,7 млрд тенге** с ростом на 32%.

В течение пяти последних лет (2017-2021 годы) объем «обратных» трансфертов регионам-донорам вырос в 36 раз (*с 4,2 до 151 млрд тенге*). Тогда как трансферты дотационным регионам увеличились в 66 раз (*с 0,7 до 49 млрд тенге*).

В связи с этим, предлагается минимизировать финансовые потокичерез постепенный отказ от бюджетных изъятий, обратных трансфертов, передачу целевых текущих трансфертов и целевых трансфертов на развитие в базу местных бюджетов.

Анализ финансовой устойчивости регионов показал в отчетном году динамику **роста доли собственных доходов** в структуре доходов местных бюджетов (*45,6% против 41,3% в 2020 году*).

При этом **отмечено систематическое занижение** на местах **налоговой базы** для получения большего объема трансфертов общего характера. В 2021 году **исполнение доходной части** местных бюджетов **превысило** утвержденный план на **24,3%** (*порядка 800 млрд тенге*), составив 4 трлн тенге при утвержденном плане в 3,2 трлн тенге.

В целях исключения сложившихся обстоятельств назрела необходимость кардинального пересмотра методологических подходов по финансированию регионов.

При этом требуется **четко регламентировать порядок взаимодействия отраслевых центральных государственных органов с местными исполнительными органами** на предмет определения инструментов мониторинга показателей социально - экономического эффекта от реализации проектов и степени ответственности каждого в этом процессе.

# УПРАВЛЕНИЕ АКТИВАМИ СУБЪЕКТОВ КВАЗИГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА

Предпринятые Правительством на законодательном уровне меры по ограничению условий создания в квазигосударственном секторе новых субъектов и участия государства в предпринимательской деятельности, а также объявленный на 2020-2021 годы мораторий не оказали видимого эффекта на темпы и динамику изменений в количестве таких организаций.

За последние пять лет на республиканском уровне отмечается **снижение юридических лиц с участием государства** (*на 7,8%*).

При этом качественное сокращение обеспечивается исключительно **за счет сокращения** на 24% **госпредприятий** на праве хозяйственного ведения и казенных предприятий с одновременным увеличением числа акционерных обществ – на 19% и ТОО – на 12%.

Фактически в 2021 году **продано** 218 объектов на сумму 58,8 млрд тенге, из них 84 объекта на сумму 8,1 млрд тенге (*коммунальной собственности - 66, квазигосударственного сектора - 18*) реализованы **ниже рыночной стоимости на 23,5 млрд тенге или в 3,9 раза**. При этом критерии отнесения организаций к подлежащим приватизации юридическим лицам с участием государства требуют концептуального переосмысления.

Отмечается **резкое снижение чистого дохода** субъектов квазигосударственного сектора к уровню предшествующего года в 2,7 раза*,* что, в частности, связано с пандемией. Объем **выплаченных дивидендов** в 2021 году (*по итогам 2020 года*) составил 121,5 млрд тенге или **16% от чистого дохода.**

Счетный комитет по-прежнему придерживается позиции **об исключении практики прочих распределений акционеру,** освобождения от выплаты дивидендов, отсрочки таких платежей и установления обязательных размеров дивидендов государству в разрезе акционерных обществ и сроков их выплаты. В 2021 году объем таких распределений составил 67 млрд тенге с ростом к 2020 году на 12%.

Рекомендуется также принять меры по корректировке дивидендной политики дочерних и зависимых компаний АО «ФНБ «Самрук-Казына» в части определения ежегодных дивидендов, подлежащих начислению непосредственно акционеру исходя из реальных денежных потоков и остатков денежных средств.

Убытки квазигосударственного сектора составили 203,1 млрд тенге, из них 94% приходится на акционерные общества. При этом объем **долговых обязательств** квазигосударственного сектора **увеличился** к уровню 2020 года на 7,7% (*к уровню 2019 года – рост на 24%.*).

Счетным комитетом неоднократно обращалось внимание на значительную долю закупок квазигосударственного сектора **неконкурентным способом**, в том числе у аффилированных компаний.

Как известно, в 2021 году приняты Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам закупок отдельных субъектов квазигосударственного сектора» и Правила осуществления закупок отдельными субъектами квазигосударственного сектора.

Между тем, данные нормативные правовые акты не распространяются на **АО «ФНБ «Самрук-Казына»**, которые в объеме **закупок среди крупных субъектов квазигосударственного сектора занимают 99%.**

В связи с этим, Счетный комитет настаивает на распространении на Фонд и его организации единых процедур закупа на централизованной платформе.

В 2021 году объем финансирования субъектов квазигосударственного сектора из республиканского бюджета составил 722,3 млрд тенге со снижением на 13,4% к уровню 2020 года (*на 11,6% к уровню 2019 года*).

Расходы с КСН субъектов квазигосударственного сектора снизились в сравнении с 2020 годом на 25,6%. По итогам 2021 года неиспользованный остаток зафиксирован в объеме 46,6 млрд тенге со снижением на 16,8% (*увеличение на 55,8% к уровню 2019 года*).

Следует отметить, что, несмотря на значительный объем государственной поддержки, **мониторинг за направлением средств субъектам квазигосударственного сектора на реализацию общенациональных целей,** в полной мере **не осуществляется**, как самими нацкомпаниями и холдингами, так и отраслевыми министерствами.

Основная причина сложившейся ситуации - отсутствие четкой роли и **места субъектов** **квазигосударственного сектора в Системе государственного планирования.**

# ОЦЕНКА КОНСОЛИДИРОВАННОЙ ФИНАНСОВОЙ ОТЧЕТНОСТИ РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА

Счетным комитетом совместно с органами государственного аудита проверкой охвачено 79,8% активов, 99,9% обязательств, 100% доходов, 73,9% расходов. Обеспеченный охват позволяет выразить мнение об объективности и достоверности консолидированной финансовой отчетности республиканского бюджета (*далее – КФО РБ*) в части имущественного положения и финансовых результатов государства за 2021 год.

**Предварительно** суммарный **объем искажений** в КФО РБ составил **431,4 млрд тенге** (*в том числе неисправленные искажения, установленные КВГА, на сумму 50,2 млрд тенге*).

Принимая во внимание, что суммарный объем искажений превышает уровень существенности (*2% от валюты баланса*), **Счетным комитетом подготовлено заключение с выражением мнения с оговоркой.**

В целом следует отметить позитивную динамику по улучшению качества и достоверности составления КФО РБ. Так, с момента аудита первой отчетности за 2019 год, Министерством финансов обеспечено включение в финансовую отчетность ранее неотраженных активов более чем на 5,3 трлн тенге. В том числе, в 2021 году обеспечено объективное отражение долей Республики Казахстан в организациях - нерезидентах на общую сумму 846,2 млрд тенге.

Постепенно улучшается правовая основа ведения учета и составления финансовой отчетности в государственном секторе. Внесены изменения в ряд нормативных актов в сфере бухгалтерского учета и отчетности государственных учреждений.

В частности, налажен учет финансовых инвестиций в юридические лица-нерезиденты и субъекты квазигосударственного сектора, переданные в доверительное управление, в том числе при их ликвидации и реорганизации.

Регламентирован порядок отражения в КФО РБ финансовой отчетности государственных органов с особым порядком финансирования. Уточнен порядок элиминирования взаимных операций и корреспонденций по учету налоговых и неналоговых поступлений.

Министерством финансов выражено намерение продолжить поэтапное внедрение МСФООС, в том числе в части консолидации на уровне КФО РБ отчетности субъектов квазигосударственного сектора. Это обеспечит объективную картину о состоянии активов государства на республиканском уровне.

В данном направлении рекомендовано обратить особое внимание на отсутствие корреляции методов оценки активов и обязательств в государственном и квазигосударственном секторе, а также необходимость дальнейшего совершенствования инструментов финансовой отчетности по поступлениям.

Отсутствие качественных изменений в этих вопросах, оценочно только в рамках охваченных аудитом Счетного комитета объемов КФО отдельных администраторов впоследствии может привести к искажениям всей отчетности почти на 800 млрд тенге.

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