

Тезисы к выступлению Председателя
Высшей аудиторской палаты Годуновой Н.Н.
на Пленарном заседании
Сената Парламента по Заключению к Отчету
Правительства об исполнении
республиканского бюджета за 2022 год
15 июня 2023 года, г. Астана

Құрметті Мәулен Сағатханұлы!
Құрметті депутаттар, Үкімет мүшелері!

Разрешите поблагодарить депутатов Сената за подробное изучение и пристальное внимание к Заключению Высшей аудиторской палаты.

Это первый отчет высшего органа аудита в новом статусе.

Мы постарались показать узкие места, требующие корректирующих управленческих решений уполномоченных государственных органов для повышения эффективности их деятельности, с точки зрения позитивного влияния на качество жизни людей.

Мы уже обсуждали в каких непростых условиях Правительству пришлось исполнять этот бюджет. Тем не менее что удалось достигнуть Заместитель Премьер-Министра и Председатель Национального Банка об этом уже сказали.

Несколько слов об установленных в ходе государственного аудита нарушениях. За прошлый год всеми органами госаудита было **выявлено 238** млрд тенге **нарушений**, из них: **финансовых** на **59** млрд тенге из этой суммы 90 с лишним процентов это нарушения связанные с ведением бухгалтерского учета.

В правоохранительные органы передано **482** материала.

Правительству и местным исполнительным органам даны **3 291** **рекомендация**.

Объектам аудита дано около **5 800 предписаний**. Хочу обратить внимание, что это итоги работы всех органов госаудита: Высшей аудиторской палаты, ревизионных комиссий, Комитета внутреннего госаудита и его территориальных подразделений.

Теперь позвольте остановиться на основных **системных** проблемах.

ПЕРВОЕ. Мы должны научиться привязывать расходы бюджета к поставленным общенациональным целям. Через Планы развития Министерств или Нацпроекты.

В очередной раз приходится повторять, что на сегодня полноценного переформатирования госпрограмм в лаконичные и понятные документы не произошло.

По-прежнему, имеет место громоздкая система показателей, индикаторов, которые в силу своей не проработанности подвергаются частым корректировкам.

Не успели разработать национальные проекты, два года не прошло, уже обсуждаем об их постановке на утрату. И вроде все исполнялось, но результат низкий. Рабочие места создаются, а безработных все также много.

Оценка экономического эффекта от бюджета развития ограничена одним годом после реализации. А что можно оценить, когда статистика формируется с опозданием, а эффект отложенный?

Да и доверия ведомственной статистике не много.

Когда отчитываются об исполнении – практически все хорошо. А как планируется бюджет – то все плохо и нужны значительные ресурсы хоть для какого-то улучшения ситуации.

Нуждаются в пересмотре архитектура и методологические аспекты национальной статистики.

Официальная и ведомственная статистика не только не интегрированы, но и зачастую противоречат друг другу. Ряд архиважных социально-экономических показателей такие как уровень безработицы, индекс потребительских цен, индекс качества жизни и др. методологически искажены и усечены настолько, что уже давно не выполняют функцию ориентира.

В свою очередь, «кривое зеркало» статистики существенно препятствует адекватному прогнозированию, качественной реализации и полноценному оцениванию конечного эффекта бюджетной политики.

Поэтому мы и предлагаем провести статистическую амнистию. Поскольку правильно сформированная и реальная статистика способствует принятию верных управленческих решений и позволяет заранее просчитывать риски.

На наш взгляд, Бюро национальной статистики следует наращивать компетенции в сфере анализа данных. Необходим качественный переход от голой статистики к аналитике. Современные цифровые технологии это позволяют.

ВТОРОЕ. Во всех документах системы государственного планирования, бюджетных программах должны появиться индикаторы и показатели конечного результата, по которым можно было бы судить об изменении качества жизни населения в той или иной отрасли.

В национальной статистике есть показатель изменения реальной заработной платы и реальных денежных доходов населения. Но единственный показатель не позволяет судить о том, насколько улучшилась или ухудшилась жизнь людей. Наверное, это должен быть комплекс показателей, которые вместе будут давать более-менее реальную картину влияния государственных расходов на качество жизни населения.

При этом вся бюджетная система должна быть настроена на человека. А на деле ситуация меняется зачастую только после критики Главы государства. В остальное время большинство госорганов увлечены рутинным процессом, обеспечением хороших международных рейтингов и показателей роста.

Государственная поддержка реального сектора должна давать мультипликативный эффект в виде новых рабочих мест и выплаты зарплаты. А у нас финансирование отраслей экономики растет, а население этого практически не чувствует.

ТРЕТЬЕ. Необходимо задействовать все резервы для расширения налогооблагаемой базы.

И они есть. Теневая экономика недодает как минимум 3-4 трлн тенге налогов в госбюджет ежегодно. И это расчет на основе официальных данных по теневой экономике, мы взяли 19% от ВВП, это данные статистики. Есть мнение, что эта цифра больше.

Еще один резерв - сокращение неэффективных мер поддержки и налоговых льгот. Только по налоговым льготам выпадающие доходы бюджета за 4 года (период аудита) составили порядка 30 трлн тенге.

В том числе и по 64 налоговым льготам, не учтенным ни Министерством национальной экономики, ни Комитетом госдоходов. А какой эффект они дали никто не знает.

Я согласно с тем, что большинство этих льгот соответствует общепринятой мировой практике. Но вопрос в другом, мы не оцениваем их эффективность. Может быть какие-то из них надо отменить в связи с неэффективностью, какие-то – наоборот – в связи с тем, что они уже выполнили свою функцию и предприятие давно стабильно работает.

То есть действующие механизмы предоставления, пролонгации, отмены, мониторинга и анализа налоговых льгот не совершенны. Оценка эффекта от их применения системно не проводится. А перед уполномоченными органами КРІ в пополнении доходной части бюджета по курируемым отраслям экономики даже и не ставится. На государственную казну работает один Комитет государственных доходов. Но один в поле не воин.

ЧЕТВЕРТОЕ. Государственный и квазигосударственный долг.

На сегодня сложившиеся параметры не превышают ограничения, установленные Концепцией управления государственными финансами (*государственный долг – 25,3 трлн тенге или 24,6% от ВВП, ограничение - 32% от ВВП*).

При этом вызывает опасение непрозрачная политика привлечения займов.

Планирование бюджета проводится без анализа управления долгом, за счет каких источников будет осуществляться погашение ранее взятых обязательств, каковы риски принятия новых обязательств, насколько чувствительны расходы бюджета к процентным ставкам, обменному курсу и т.д.

Уже сейчас 25% (*2,9 трлн тенге*) от «чистых» доходов составляют расходы на погашение и обслуживание займов.

Кроме того, в составе госдолга не учитывается долг субъектов квазигоссектора. А это 19,7 трлн тенге.

Поэтому не только для нас, но и для страны в целом важны перспективы текущей долговой политики с точки зрения устойчивости бюджетной системы в будущем.

В текущем году мы планируем провести аудит эффективности управления государственным долгом. Посмотреть в разрезе проектов и эффективности их реализации.

Тогда можно будет обсуждать более детально.

ПЯТОЕ. В целях реального расширения самостоятельности регионов и развития местного самоуправления надо сокращать финансовые перетоки из регионов в центр, а потом частично обратно.

По отдельным регионам в трехлетнем периоде объем целевых трансфертов превышает изъятия в 6 раз (*это город Астана и Мангистауская область*).

В условиях действующего налогового законодательства возможности местных бюджетов покрывать расходы собственными доходами варьируются от 6,5 до 84%. Это очень сильный перекос. И он создан искусственно когда-то. Через нормы Налогового кодекса.

Понятно, что в каждом регионе свои особенности и потребности. Но реальность такова, что самодостаточность регионов и обеспечение гражданам равных условий жизни пока остаются в числе решаемых задач. Тревожит одно – такими темпами мы этот вопрос будем решать очень долго.

Поэтому важно создать стимулы для пополнения доходной базы местных бюджетов. В том числе за счет децентрализации отдельных видов налогов. Сегодня централизация финансовых потоков настолько высока, что даже если, к примеру, оставлять 50% корпоративного подоходного налога в регионах, как это было раньше, ни одна область не выйдет из дотационных. Даже такие промышленно развитые регионы, как Карагандинская, Восточно-Казахстанская, Павлодарская.

ШЕСТОЕ. Квазигосударственный сектор.

Если в прошлых заключениях нами поднимались проблемы бессистемности его работы, отмежевания от достижения общенациональных задач. То сегодня в определенной степени есть синергия. Однако отдача все еще недостаточна.

Расходы на пополнение уставного капитала выросли в 4,5 раза, бюджетное кредитование - в 2 раза. А прозрачности и эффекта все меньше. О подотчетности Парламенту по использованию республиканских средств говорить даже не приходится.

Цепочка бюджетного финансирования приобрела «причудливые» формы. Государство кредитует или увеличивает уставный капитал национального холдинга с тем, чтобы тот прокредитовал или капитализировал свою дочернюю компанию.

В итоге, ответственность за результат размывается, а до конечного получателя такая поддержка зачастую доходит уже не под те льготные проценты.

Финансы все также остаются как неиспользованные на контрольных счетах наличности. Уже больше 46 млрд тенге. Их хотя бы мы видим. А вот то, что ушло дальше и осело на счетах дочерних, внучатых компаний самих холдингов - большой вопрос.

Они в расчет как деньги, не сработавшие на экономику, никем не оцениваются. За них почти никто не спрашивает. Отсюда и стремление центральных госорганов побыстрее скинуть бюджетные средства квазигоссектору и показать мнимую картину освоения.

Дивидендная политика тоже «хромает» в пользу квазигосударственного сектора. В заготовке всегда есть аргументы, почему не исполняется поручение **Главы государства** по 70%-му перечислению дивидендов от чистого дохода.

Только решения о снижении процентов отчисления принимаются не публично. А оставленные в распоряжении компаний деньги потом не отслеживаются на предмет эффективности использования. Приятно было слышать, что в рамках нового бюджетного кодекса этот вопрос будет решен.

СЕДЬМОЕ и очень важное. Полагаем, что ответственность руководителей за своевременное достижение поставленных целей за те деньги, которые они на это просили, и которые администраторам программ были выделены из республиканского бюджета и Национального фонда недостаточна.

Мы говорили уже о том, насколько выросли объемы трансфертов общего характера, передаваемые в регионы. Но если мы передали ресурсы, то надо и передать ответственность, а передавать было нечего.

При этом Министерства, передавая в области даже целевые трансферты, снимают с себя всякую ответственность за результат их использования. Так было всегда. Практически нет ни мониторинга за разработкой регионами ПСД со стороны отраслевых министерств, ни оценки укомплектованности социальных объектов, ни последующего контроля за реализацией. Деньги в регионы отдали, дальше уже не наш вопрос.

Поэтому и появляются у нас время от времени школы - то с туалетом на улице, то с кожаными диванами и кофеварками.

В одном селе одна перегруженная аварийная школа, а в соседнем - при достаточности ученических мест строят третью, чтобы детям было недалеко ходить на другой конец поселка.

Да и в прошлом году Министерство просвещения отказалось от реализации проекта «Комфортные школы» под предлогом, что строительство - не их профиль.

В результате проект реализуется Фондом Дирекции строительства АО «Samruk-Kazyna Constraction». Без намека на соблюдение правил государственных закупок. Хотя ресурсы выделены большие – 2,6 трлн тенге. Есть вопрос? Есть!

Аналогичные примеры можно найти практически в любом другом министерстве.

Высшая аудиторская палата считает, что на законодательном уровне надо вводить солидарную ответственность за реализацию бюджетных инвестиционных проектов, как руководителей центральных госорганов, которые видят картину в целом по стране и управляют ею, так и регионов, которые тратят бюджетные средства.

В этой связи, предлагается внести дополнения в Кодекс об административных правонарушениях и разрабатываемом новом Бюджетном кодексе ответственность за недостижение показателей результатов.

Тогда мы будем иметь возможность не через 3-5 лет констатировать факты неэффективного расходования государственных ресурсов и недостижение поставленных целей, а хотя бы год в год исправлять ситуацию.

Это основные моменты, которые сдерживают достижение планируемых результатов за те ресурсы, которыми мы располагаем.

Высшей аудиторской палатой выработаны рекомендации по всем обозначенным вопросам. Что-то уже на стадии реализации Правительством. По отдельным проблемам требуются институциональные решения и поправки в законодательство.

Конечно, совместная работа с Правительством и Парламентом в вопросах совершенствования бюджетных процессов будет продолжаться. И надеемся, будет иметь свой результат.

Уважаемые депутаты!

В заключении своего выступления хотела отметить, что передача значительных ресурсов на региональный уровень и выявляемые системные проблемы свидетельствуют о необходимости наделения новыми полномочиями Высшей аудиторской палаты и повышения статуса ревизионных комиссий.

Речь идет о праве проверки местного бюджета и праве перепроверке итогов аудита органов госаудита и финансового контроля.

Проводимая в Мажилисе работа по данным поправкам в рамках законопроекта «О возврате государству незаконно приобретенных активов» является уже **третьей** попыткой решения этого вопроса. Вчера во втором чтении данный законопроект был принят.

Пользуясь случаем, хотела обратиться к вам, уважаемые депутаты, с просьбой поддержать его при рассмотрении в Сенате.

Наделение Высшей аудиторской палаты новыми полномочиями позволит комплексно оценивать политику, проводимую Правительством, с учетом достижения результатов на региональном уровне, а также усилить **парламентский** контроль за исполнением бюджета.

Баяндама аяқталды. Назарларыңызға рақмет!