



**КРАТКОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
К ОТЧЕТУ ПРАВИТЕЛЬСТВА
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН
ОБ ИСПОЛНЕНИИ
РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА
ЗА 2022 ГОД**

город Астана, 2023 год

ОГЛАВЛЕНИЕ

ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ И БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ НА УРОВЕНЬ ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ	3
ИСПОЛНЕНИЕ ОСНОВНЫХ ПАРАМЕТРОВ РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА.	7
ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ	11
ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ, ВЫДЕЛЕННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ОРГАНАМ	13
ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ, ВЫДЕЛЕННЫХ РЕГИОНАМ.....	15
УПРАВЛЕНИЕ АКТИВАМИ СУБЪЕКТОВ КВАЗИГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА	16
ОЦЕНКА КОНСОЛИДИРОВАННОЙ ФИНАНСОВОЙ ОТЧЕТНОСТИ РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА	18

ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ И БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ НА УРОВЕНЬ ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ

Впервые настоящее Заключение к Отчету Правительства Республики Казахстан об исполнении республиканского бюджета за 2022 год подготовлено с учетом влияния сложившихся макроэкономических условий на благосостояние граждан Казахстана.

В оценке применены основы методологии Индекса качества жизни ОЭСР (*OECD Better Life Index*) в целях изучения взаимосвязи бюджетных расходов с уровнем жизни населения.

Необходимо объективно констатировать, что исполнение республиканского бюджета в отчетном году, как и несколько предыдущих лет, осуществлялось под воздействием негативных внешних факторов и сложных внутренних проявлений, как экономических, так и социальных.

Несмотря на это, по данным Правительства в отчетном году:

- 1) обеспечена стабильность социально-экономического развития;
- 2) создано 583 тыс. новых рабочих мест;
- 3) продолжен процесс оптимизации квазигосударственного сектора;
- 4) реализована Программа повышения доходов населения, произведена индексация социальных выплат с учетом роста инфляции;
- 5) реализованы мероприятия Плана обеспечения продовольственной безопасности, а также Программы действия Правительства Республики Казахстан, в том числе на финансирование проектов обрабатывающей промышленности и субсидирование ставки вознаграждения и гарантирования по кредитам, развитие человеческого капитала (*лекарственное обеспечение детей, строительство объектов образования и туризма, доплаты учителям*).

Также достигнуты и поддерживаются другие позитивные процессы, которые отражены в рассматриваемом отчете Правительства.

В 2022 году реальный рост национальной экономики составил 3,3%, что выше прогнозов Правительства (*на 1,2 п.п. от уточненного, на 0,6 п.п. от первоначально одобренного*). По отдельным макропоказателям уровень погрешности в сторону занижения достигает до 4 раз.

Превышение мировой цены на нефть в 2,8 раза от прогнозируемого уровня (*ПСЭР 2021 -2025*), ВВП - на 13,9% способствовало росту социальных гарантий не более чем на 4%, что указывает на неинклюзивный характер экономического роста.

По многолетним наблюдениям Высшей аудиторской палаты современное состояние и развитие макроэкономического прогнозирования и статистики в Казахстане не обеспечивает четкого понимания о функционировании национальной экономики.

Формирование и сбор данных, в основном, ориентирован на выполнение международных обязательств и рейтингов. В реальности они недостаточно достоверно отражают изменения в уровне и качестве жизни населения, динамике национального богатства, что, в конечном итоге, влияет на правильность принятия управленческих решений.

Отсутствие глубокого анализа, перекрестной аналитики взаимосвязанных показателей, а также единой архитектуры данных справедливо поднимается в качестве проблем БНС АСПиР в проекте Концепции развития государственной статистики и национальной экосистемы данных.

Это ограничивает горизонт реалистичного планирования расходов и доходов республиканского бюджета, что за десять лет в среднем привело к просчетам в прогнозировании параметров бюджета от 2 до 5,3% от ВВП (за 2022-2023 годы – 4% и 5,3%, соответственно).

В отчетном году изменения производственных, логистических и торговых связей на фоне геополитической напряженности стимулировали в Казахстане деловую активность, но и подстегнули рост цен на товары (продовольственные – на 25,3%, непродовольственные - на 19,4%) и услуги (на 14,1%).

По итогам 2022 года уровень инфляции составил 20,3%, значительно превысив верхний предел целевого коридора (8-10%), с наибольшим вкладом продовольственной инфляции.

В связи с чем, в отчетном году по сравнению с 2021 годом казахстанцы вынуждено уменьшили потребление всех основных продуктов питания на душу населения. И несмотря на это, на продовольственные товары, по-прежнему приходится от 41,1 до 59,8% денежных доходов.

Во исполнение поручения **Главы государства** для поддержки населения в 2022 году был увеличен размер минимальной заработной платы до 60 тыс. тенге. В определенной степени это позволило обеспечить рост реальных денежных доходов населения - на 2,8%, с одновременным увеличением среднемесячной номинальной заработной платы на 22,1%.

Отмечено сокращение зависимости населения от социальной поддержки государства (31% к трудовым доходам), однако по сравнению с допандемийным периодом (2018 год – 29%, в кризисных 2015-2016 годах - 21-23%) ее уровень еще достаточно высок.

Несмотря на рост базовой ставки (с 10,25 до 16,5%), в 2022 году кредиты физическим лицам преобладают в общем объеме кредитования (14 158 млрд тенге или 62%). При этом кредиты населению на цели, не связанные с предпринимательством, в денежном выражении выросли в среднем на 30% за год (всего в 2022 году – 13,2 трлн тенге).

Это свидетельствует о сохранении потребительской, а не сберегательной модели поведения и рисках снижения платежеспособности населения. Как результат, с марта 2023 года поступили на рассмотрение заявления о восстановлении платежеспособности, досудебном, судебном банкротстве (по состоянию на 10 мая т.г.) от 50 270 физических лиц (общая сумма задолженности – 88,3 млрд тенге).

В целом, согласно результатам рейтинга качества жизни¹ Института экономических исследований Министерства национальной экономики за 2022 год у 70% городов интегральный показатель качества жизни ниже среднего значения (со снижением к уровню 2021 года).

Среди наиболее актуальных проблем **городские** жители отметили недоступность жилья, нехватку рабочих мест, низкое качество медицинских и образовательных услуг (60-90% опрошенных), загрязненность атмосферного воздуха, плохое качество коммунальных услуг и работы общественного транспорта. Это те вопросы, по которым **Глава государства** постоянно поручает усилить работу.

При этом интегральный замер качества жизни **сельского** населения, доля которых составляет 38%, никем не проводится.

Согласно оценкам Высшей аудиторской палаты, в основных базовых сферах (обеспеченность жильем, качественными продуктами питания, услугами здравоохранения), определяющих уровень жизни населения, отмечены:

- риски продовольственной безопасности (согласно данным Глобального Индекса Продовольственной Безопасности), в том числе по причинам удорожания средней стоимости продуктов питания (недостаточно эффективная политика импортозамещения), дефицита водных ресурсов, деградации земель и изношенности ирригационной инфраструктуры.

Полная обеспеченность внутреннего рынка продовольственными товарами за счет отечественного производства отмечена только по 12 товарным позициям (из 29 основных видов);

¹ Расчет рейтинга включает 3 фактора «Экономика и бизнес», «Человеческие ресурсы» и «Инфраструктура» по 89 показателям

- накопительная способность населения для приобретения жилья (*коэффициент доступности*²) в среднем составляет не менее 11 лет для вторичного и не менее 15 лет для первичного жилья. При этом жилищный фонд у 38% казахстанцев минимально обеспечен благами ЖКХ, особенно в сельской местности;

- тенденция роста расходов на здравоохранение из всех источников за последние несколько лет в целом оказала положительное влияние на темпы роста рождаемости, общей продолжительности жизни, снижения смертности. Вместе с тем, в Казахстане сохраняется высокий уровень **частных** расходов на получение медицинской помощи (*ПК – 31,5%, ОЭСР – 19,6%*), что по данным ВОЗ считается признаком низкой финансовой устойчивости системы здравоохранения (*более 20%*).

В целом, данный анализ выявил существенные недостатки, в первую очередь, в системе государственного планирования.

При этом отсутствие системности в методологии оценки качества жизни, приоритетного внимания каждого госоргана на центральном и местном уровне к измерению благополучия граждан не позволяют полноценно и доказательно оценить корреляцию между бюджетными расходами, макроэкономической политикой и уровнем жизни населения. Соответствующая работа Правительства, начатая с 2012 года, свидетельствует о необходимости ее совершенствования.

В этой связи, **рекомендовано:**

1. пересмотреть методологию прогнозирования макропоказателей с внедрением перекрестной аналитики взаимосвязанных показателей, детализацией рисков и их влияния на все сценарии развития экономики (*базовый, оптимистичный, пессимистичный*);

2. обеспечить расчет важных социально-чувствительных индикаторов уровня и качества жизни населения, включая ИКЖ с полноценной имплементацией всех его критериев по опыту ОЭСР (*OECD Better Life Index*);

3. разработать казахстанский стандарт качества жизни в разрезе ключевых социально-ориентированных отраслей и регионов экономики для обеспечения четкой корреляции бюджетных расходов, макроэкономической и отраслевой политики с социально-экономическими эффектами ИКЖ;

² Коэффициент доступности жилья, основанный на взаимосвязи между доходами населения и ценами на жилье и показывающий, за какой срок среднестатистическое домохозяйство может накопить на среднестатистическую квартиру https://www.numbeo.com/property-investment/rankings_by_country.jsp?title=2022&displayColumn=0

4. обеспечить внедрение политики управления статистическими данными на основе формирования единой цифровой экосистемы с методологической перезагрузкой, унификацией методов обработки и анализа статистической информации и сокращением сроков ее формирования.

ИСПОЛНЕНИЕ ОСНОВНЫХ ПАРАМЕТРОВ РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА

Исторически Отчет Правительства об исполнении республиканского бюджета сформирован через оценку скорректированных параметров бюджета, (*зачастую под фактическое исполнение*), что свидетельствует о коротком горизонте планирования и камуфлировании просчетов при принятии бюджетных решений. В отчетном периоде скорректированы и уточнены 16,5% всех расходов и 15% поступлений.

Поступления в республиканский бюджет исполнены в полном объеме с увеличением к 2021 году на 24%, треть из которых обеспечена за счет роста экономики.

В трехлетнем периоде закрепился тренд увеличения доходов республиканского бюджета, значительную долю в которых занимают налоговые поступления и трансферты, в том числе из Национального фонда.

По данным Комитета государственных доходов Министерства финансов, дополнительные поступления за счет налогового и таможенного администрирования составили 726,2 млрд тенге, Высшей аудиторской палатой фактически подтверждено 590,2 млрд тенге.

В отчетном периоде сохранены проблемы некачественного прогнозирования параметров налогов, зачисляемых в республиканский бюджет. В результате - занижение прогноза по КПН на 308 млрд тенге. Это позволило исполнить план по данному виду налога (100,5%). Тогда как при корректном прогнозировании поступлений план не был бы реализован.

Соответствующая рекомендация Высшей аудиторской палаты по изменению методологии прогнозирования поступлений, поддержанная депутатами Парламента, исполнена в 2023 году, что должно оказать влияние на формирование доходной части республиканского бюджета на 2024-2026 годы.

Для нивелирования некачественного прогнозирования, как и ранее, часть декабрьских платежей по КПН были перенесены на январь 2023 года (*расчетно в объеме 250 млрд тенге*).

Выпадающие доходы бюджета за счет представленных налоговых льгот, по оценкам Высшей аудиторской палаты, за 2018-2021 годы составили 30 417,7 млрд тенге.

Налоговым кодексом не предусмотрено понятие «налоговая льгота» и их перечень четко не определен. Уполномоченные государственные органы не обладают объективной информацией о фактической сумме потерь бюджета по ним.

Действующие механизмы предоставления, пролонгации, отмены и мониторинга налоговых льгот требуют совершенствования.

Имеются невостребованные льготы, а также льготы индивидуального характера, что противоречит принципу справедливости налогообложения.

Оценка эффектов от их применения в отраслях и в экономике в целом системно не проводится. Соответствующие правила по рекомендации Высшей аудиторской палаты были утверждены только в 2021 году. Однако, в них не нашли отражение подходы к проведению анализа, не определена последовательность действий и методология его проведения.

На фоне слабой регулирующей нормативно-правовой базы налоговых льгот, отмечена неэффективность мер их налогового администрирования.

За 20 лет признана недействительной регистрация почти 6 тыс. налогоплательщиков, из них 27% приходится на 2022 год с оборотом в 411,1 млрд тенге.

Несмотря на тенденцию снижения, сохраняются расхождения в «зеркальной статистике» (*преобладающие объемы приходятся на импорт из КНР - 32,9%*), что свидетельствует о недостаточном эффекте принимаемых мер.

В этой связи, **рекомендовано:**

- включить в качестве целевого показателя результата деятельности органов государственных доходов показатели по «налоговому потенциалу» и «налоговому разрыву»;

- расширить формы налоговой отчетности в целях обеспечения полноты информации для администрирования исполнения получателями государственной поддержки и преференций встречных обязательств;

- провести инвентаризацию действующих налоговых льгот с последующим внедрением практики их паспортизации, а также выработать подходы к формированию отчета о налоговых расходах с его включением в состав отчета об исполнении бюджета;

- обеспечить проведение на системной основе оценки эффективности налоговых льгот с выработкой решений о целесообразности их дальнейшего применения.

Социальная ориентированность республиканского бюджета в 2022 году позволила выполнить обязательства государства перед населением в полном объеме. В целом, исполнение **расходов** обеспечено на уровне 98,6%.

Однако, при ограниченности бюджетных средств вновь обозначилась проблема их неполного освоения. Не исполнено 262,6 млрд тенге.

Значительная доля приходится на нераспределенный резерв Правительства (66,6%). При этом почти весь основной объем был сформирован при двух корректировках бюджета в последние дни декабря 2022 года, которые ожидаемо остались неосвоенными.

В этой связи усматривается вероятность использования резерва Правительства посредством искусственного его увеличения за счет неисполняемых бюджетных программ для формирования благоприятной картины освоения бюджета в целом.

Средства резерва Правительства, нераспределенные по итогам года, не являются неосвоением (подпункт 12-5) статьи 3 Бюджетного кодекса).

Без учета двух данных корректировок неосвоение составило бы почти 244 млрд тенге. По Отчету Правительства не освоено 81,3 млрд тенге.

Сумма неэффективно использованных бюджетных средств, выделенных на решение социально - экономических задач в 2022 году, составила 421 млрд тенге.

Возвраты по итогам года (*свыше 90 млрд тенге*), неосвоение (*81 млрд тенге*), неснижающиеся остатки на КСН субъектов квазигосударственного сектора (*11,4 млрд тенге*) свидетельствуют о слабой бюджетной дисциплине.

Зачастую не востребованность средств является следствием практики планирования затрат на основе объемов бюджета предыдущего финансового года без четкого обозначения потребности в финансовых ресурсах, оценки реальной возможности их использования в текущем периоде для достижения самых важных стратегических задач, точно и последовательно.

Опыт выявления по результатам аудита неэффективного планирования и использования государственных ресурсов в последние два года позволяет сделать вывод о том, что **основные будущие нарушения закладываются именно при планировании расходов.**

Задачи по преодолению **дефицита** и достижению сбалансированности бюджета решаются недостаточно эффективно. Только 49% расходов республиканского бюджета обеспечены «чистыми доходами». Роль дополнительных сверхбюджетных доходов выполняют средства Нацфонда (28%), выделяемые преимущественно при уточнении бюджета, а также займы.

В целом показатели дефицита и нефтегазового дефицита по итогам 2022 года находятся в пределах утвержденного лимита. При этом формальное соблюдение нефтегазового дефицита (8,3% к ВВП) обеспечено за счет увеличения его предельного значения при уточнении бюджета (с 8,1% ВВП до 10,2% к ВВП).

Финансирование дефицита за счет внешнего заимствования сократилось в 17 раз к уровню 2021 года, что коррелируется с рекомендациями Высшей аудиторской палаты и позволяет минимизировать валютные риски.

Следует отметить, что при планировании бюджета фактически не проводится анализ источников финансирования дефицита бюджета даже на среднесрочную перспективу.

Финансирование происходит по факту прогнозируемого объема расходов и доходов, без оценки долгосрочных рисков и определения источников погашения.

При этом «хронический» дефицит бюджета напрямую влияет на уровень государственного долга, который пока находится в безопасных пределах (25,3 трлн тенге или 24% к ВВП) и не превышает предельный уровень, установленный Концепцией управления государственными финансами (32% к ВВП к 2030 году).

Поскольку темпы роста правительственного долга значительно опережают среднегодовые темпы роста ВВП, при сохранении действующих параметров дефицита существует риск увеличения правительственного долга до 49% к ВВП к 2030 году (*ограничение – 27,5% к ВВП к указанному периоду*).

Более того, при осуществлении мониторинга государственного долга Правительством не учитываются долговые обязательства субъектов квазигосударственного сектора, которые в случае неспособности платить по счетам, по сути, становятся обязательствами республиканского бюджета.

Всего на погашение и обслуживание займов в 2022 году использовано 2,9 трлн тенге или 25,2% от всех доходов и 15,5% расходов республиканского бюджета.

Следует отметить, что согласно рекомендациям Высшей аудиторской палаты:

- в 2022 году Правительством впервые разработан аналитический отчет «О бюджетных рисках и долгосрочной устойчивости государственных финансов до 2050 года», что позволило обеспечить видение по финансовой устойчивости на долгосрочную перспективу;

- введена персональная ответственность за неэффективное привлечение внешних займов;

- определены ограничительные ковенанты по уровню долга. Однако, качественное исполнение заявленных параметров в отчете Правительства не рассмотрено.

В этой связи, **рекомендовано:**

1. осуществлять формирование бюджета с учетом реальных, четко сформулированных приоритетов расходов, нивелировав действующий подход линейного сокращения финансирования без оценки значимости и критичности для достижения общенациональных целей;

2. провести анализ управления долгом, позволяющий оценивать будущие риски принятия обязательств, чувствительности расходов и платежей к процентным ставкам и обменному курсу, временной интервал по выплате основного долга и процентов на долгосрочную перспективу, а также определить источники его погашения;

3. придать гласности и детализировать в Отчете Правительства об исполнении республиканского бюджета за соответствующий год информацию по управлению долгом в разрезе реализуемых за счет заимствования проектов с оценкой достигнутого социально-экономического эффекта;

4. при формировании и исполнении бюджета обеспечить раскрытие консолидированной информации по долговым обязательствам не только Правительства и местных исполнительных органов, но и субъектов квазигосударственного сектора.

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

Актуальны выводы Высшей аудиторской палаты, сформированные в рамках предыдущего Заключения, согласно которым **полноценного реформирования государственных программ в национальные проекты фактически не произошло.**

Не достигнуты задачи, поставленные **Главой государства**, по переходу на формат **лаконичных** национальных проектов (*с небольшим количеством показателей и индикаторов*), **понятных всем гражданам**. Нацпроекты все также громоздки, в них перенесены практически те же мероприятия, зачастую с неустранимыми недостатками.

В целом, по данным Правительства в 2022 году осуществлялась реализация 10 национальных проектов, на исполнение девяти из которых (*без учета Нацпроекта «Безопасная страна»*) было предусмотрено 8,1 трлн тенге с освоением на уровне 98,1%.

По итогам года согласно информации государственных органов нацпроекты профинансированы в среднем на 106% от плановой потребности: «Здоровая нация» - 120,6%, «Образованная нация» - 101,8%, «Ұлттық рухани жаңғыру» - 98,1%, «Технологический рынок за счет цифровизации, науки и инноваций» - 102,9%, «Развитие предпринимательства» - 111%, «Сильные регионы - драйвер развития страны» - 96,3%, «Устойчивый экономический рост, направленный на повышение благосостояния казахстанцев» - 99,7%, «Зеленый Казахстан» - 80%, «Развитие агропромышленного комплекса» - 117,4%.

В настоящем Заключении впервые дана экспресс-оценка реализации 9 национальных проектов, в том числе с применением пилотной экспериментальной экономико-математической модели³, выводы по результатам которой совпали с экспертными заключениями, сформированными на основании отчетных данных исполнителей национальных проектов.

Проведенный анализ свидетельствует об усилении рисков недостижения общенациональных целей по 7 национальным проектам с **низким уровнем эффективности**, обусловленных отставанием в предыдущем году от целевых параметров, определенных в вышестоящих документах системы государственного планирования.

В отдельных случаях некачественное планирование значений показателей привело к их заблаговременному достижению в первый год реализации национальных проектов.

Следует отметить, что на успешное исполнение национальных проектов влияет полнота финансирования и недопустимость отклонения от заданных показателей.

В связи с чем, **рекомендовано:**

1. доводить лимиты финансирования по каждому национальному проекту для обеспечения стабильного финансирования и минимизации срыва сроков достижения общенациональных целей;

³Разработана в 2022 году в рамках исследования «Методологические подходы и инструменты оценки долгосрочного социально-экономического эффекта реализуемых национальных проектов с разработкой рекомендаций»

2. на практике обеспечить главенство стратегического планирования над бюджетным с недопущением корректировки общенациональных целей под возможности бюджета и неэффективное проектное управление;

3. критически пересмотреть формат национальных проектов с целью реалистичности их исполнения и финансовой устойчивости государственных финансов.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ, ВЫДЕЛЕННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ОРГАНАМ

Исполнение республиканского бюджета за 2022 год осуществлялось 39 центральными государственными органами (с учетом закрытой части бюджета) по 387 бюджетным программам, 452 показателям конечного и 2 043 показателям прямого результата. Отмечено достижение 92,8% прямых и 91% конечных результатов⁴.

Не были достигнуты 17 из 94 макроиндикаторов⁵, отражающих влияние выделенных бюджетных средств на социально-экономическое развитие страны, по направлениям цифровизации, сельского хозяйства, экологии, энергетики, образования, здравоохранения, социальной защиты населения, финансового рынка и противодействия коррупции.

Согласно данным центральных государственных органов в 2022 году на реализацию 185 республиканских бюджетных инвестиционных проектов было выделено 361,9 млрд тенге, которые освоены на 88,7%.

При этом оценка достигнутого эффекта представлена по инвестиционным проектам формально, достоверность достигнутых результатов в процессе реализации проекта и после его завершения практически не оценивается.

В преобладающем большинстве, в качестве достижения указывается ожидаемый эффект, который предполагается достичь при вводе объекта в эксплуатацию или при его выходе на проектную мощность.

В 2022 году продолжилась реализация 9 проектов за счет **средств внешних займов** на сумму 3 748,2 млн долл. США, из которых освоено 82%. Имеют место хронические проблемы при их реализации: неоднократное продление сроков, отставание от графика работ, привлечение займов на текущие непроизводственные цели, невостребованность средств привлеченных займов и

⁴По 17 конечным и 3 прямым показателям результата оценить исполнение плановых значений не представляется возможным в силу позднего формирования соответствующих статданных.

⁵Без учета 55 макроиндикаторов, по которым окончательные статданные не сформированы.

их неэффективное использование.

Несмотря на реформирование стратегических планов государственных органов в формат планов развития все еще сохраняется значительное число показателей результатов, характеризующих **текущую** деятельность АБП.

Отдельные показатели планируются на одном и том же уровне без прогресса по ним. Показатели результатов бюджетных программ, оказывающих влияние на экономику, не связаны с запланированными на их достижение бюджетными средствами. Это создает значительные барьеры по переходу бюджетной политики от процесса к управлению результатами.

По итогам оценки за 2022 год доля индикаторов, плановые значения которых скорректированы в сторону снижения, составила 3,5%.

Отмечены факты значительного перевыполнения плановых значений, что предусмотрено планированием таких показателей в комфортной зоне исполнения. Перевыполнение плановых значений на 25% и более процентов отмечено в 10,5% от общего количества целевых индикаторов.

Формальное исполнение заданных параметров бюджетных программ, отсутствие анализа соразмерности выделяемых (*заявленных*) бюджетных средств с планируемыми значениями показателей привели к наличию фактов недостижения показателей результатов при полном освоении средств. В отдельных случаях, к достижению показателей при неосвоении средств или отсутствию финансирования мероприятий по таким показателям в отчетном периоде.

В связи с чем, **рекомендовано:**

1. обеспечить оценку постинвестиционного периода бюджетных инвестпроектов с отражением достигнутого эффекта в отчете Правительства;
2. при планировании обеспечить корреляцию необходимого объема финансирования с прогнозируемым показателем;
3. исключить практику определения в качестве показателей результатов текущей деятельности, а также показателей, не характеризующих прогресс исполнения мероприятия и достижение целей программы;
4. оценку достижения показателей результатов центральных государственных органов по бюджетным программам, направленным на выделение целевых трансфертов, осуществлять на основе исполнения показателей регионами в рамках планов развития, бюджетных программ и других документов системы государственного планирования.

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ, ВЫДЕЛЕННЫХ РЕГИОНАМ

Доходы регионов по итогам 2022 года составили более 10,9 трлн тенге с ростом к 2021 году на 25,6%. Анализ финансовой устойчивости регионов показывает увеличение доли собственных доходов в структуре доходов местных бюджетов: с 45,6% в 2021 году до 48,1% в 2022 году.

Трансферты из центра составили 5 456 млрд тенге с увеличением к 2021 году на 872 млрд тенге и освоением на уровне 98,4%.

В 2022 году на реализацию бюджетных инвестиционных проектов МИО из республиканского бюджета в виде целевых трансфертов на развитие выделено 1 079,5 млрд тенге. Большая часть (64%) этих средств профинансирована за счет трансфертов из Национального фонда.

Учитывая запрет на доиспользование средств Национального фонда в следующем финансовом году, имеют место риски затягивания сроков ввода объектов в эксплуатацию, а в отдельных случаях - удорожания проектов.

Как следствие, несвоевременное обеспечение населения соответствующими объектами жизнедеятельности (*водоснабжение, канализация, газоснабжение, объекты здравоохранения и прочее*).

Всего по данным МИО своевременно завершено 398 объектов, профинансированных из республики, не завершены в срок 35 объектов, в том числе, 4 - с начала реализации которых, прошло более 10 лет.

Итоги оценки показали, что доля достигнутых акиматами целей, предусмотренных в документах системы государственного планирования, в 2022 году составила меньше половины. Исполнение целевых индикаторов, по которым на момент оценки была сформирована статистика, сложилось на уровне 80%.

Большинством МИО некачественно осуществляется мониторинг за реализацией поставленных целей и индикаторов. Многими отчет сформирован недостоверно и не в полном объеме.

Данные МИО и ЦГО в отдельных случаях несопоставимы. В разрезе бюджетных инвестиционных проектов отражается обобщенная информация без раскрытия причин отставания от графика работ, несвоевременного ввода объекта в эксплуатацию. Социально-экономический эффект от реализации проекта имеет неконкретную формулировку, а в большинстве проектов - совсем отсутствует.

Соответствующая информация о реализации бюджетных инвестиционных

проектов не содержится и в Отчете Правительства, ограничиваясь констатацией факта освоения выделенных средств.

Это подтверждает выводы Высшей аудиторской палаты о приоритетной нацеленности государственных органов на освоение средств в ущерб достижению результатов и о недостаточном контроле на местном уровне за эффективным использованием ресурсов.

В этой связи, **рекомендовано:**

1. продолжить децентрализацию отдельных видов налогов в целях стимулирования роста собственных доходов МИО для обеспечения финансовой самостоятельности регионов;

2. при передаче целевых трансфертов на развитие в базу местных бюджетов усилить инструменты мониторинга и контроля за реализацией финансируемых мероприятий и инвестиционных проектов;

3. планирование местных бюджетных инвестиционных проектов осуществлять с привязкой к целевым индикаторам на основании системы минимальных стандартов обеспечения качественной жизнедеятельности населения в регионе.

Это позволит отойти от практики планирования проектов, исходя из наличия проектно-сметной документации и уменьшить диспропорции между регионами для справедливого распределения финансовых ресурсов;

4. для сокращения неэффективного расходования целевых трансфертов на развитие, определения приоритетности финансирования проектов, внедрить автоматизированный учет и мониторинг реализуемых, приостановленных, а также не начатых бюджетных инвестиционных проектов, - от этапа их планирования до фактического ввода;

5. совершенствовать подходы к проводимой оценке реализации бюджетных инвестиционных проектов, в том числе в части синхронизации сроков ее проведения и с включением ее результатов в Отчет Правительства об исполнении республиканского бюджета.

Выявленные органами государственного аудита нарушения по результатам аудиторских и экспертно-аналитических мероприятий, при использовании средств республиканского бюджета 2022 года составили 237,7 млрд тенге (*в том числе, Высшей аудиторской палатой – 38,3 млрд тенге, ревизионными комиссиями – 165,9 млрд тенге, Комитетом внутреннего государственного аудита и Службами внутреннего аудита – 33,5 млрд тенге*).

СУБЪЕКТОВ КВАЗИГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА

В рамках реализации поручений **Главы государства** Правительством продолжен процесс реформирования квазигосударственного сектора (*далее - КГС*). В этих целях утвержден соответствующий Аналитический доклад и План мероприятий по его реализации (*ППРК от 6 сентября 2022 года № 654*).

С учетом рекомендаций Высшей аудиторской палаты в 2022 году проведено разграничение субъектов КГС по категориям («экономические» и «неэкономические») и видам их деятельности (*социальные, вспомогательные, научные, инфраструктурные, инвестиционные*), а также обеспечена конкурентная среда для развития частного бизнеса по 45 видам деятельности, ранее разрешенным для юридических лиц с участием государства (*ППРК от 21 июля 2022 года №510*).

Проводится поступательная работа по пересмотру стратегии, портфеля и структуры АО «ФНБ «Самрук-Казына».

Однако, принимаемые меры по сокращению доли участия государства в экономике и повышению эффективности управления КГС пока не дают ожидаемых результатов.

Удельный вес ВДС субъектов КГС в ВВП в период 2019 – 2021 годов сократился незначительно и варьируется в пределах 14,9% - 14,5%.

Одновременно растет объем финансирования субъектов КГС из республиканского бюджета на 42% по сравнению с 2021 годом, преимущественно за счет увеличения уставного капитала и бюджетного кредитования (*722,2 млрд тенге*).

При этом все льготные кредиты предоставлены на реализацию социальных задач, развитие промышленности и поддержку субъектов агропромышленного комплекса.

Объем неиспользованного остатка на КСН субъектов КГС на 1 января 2023 года все еще значителен (*46,3 млрд тенге, из них по средствам отчетного периода – 11,4 млрд тенге*). Это свидетельствует об отсутствии должного мониторинга за освоением выделенных средств субъектами КГС. То есть системная проблема по возврату в республиканский бюджет остатков средств на КСН, сложившихся за счет экономии или невостребованных на выделенные ранее цели, не решена.

Отмечается улучшение финансового состояния субъектов КГС в разрезе всех организационно-правовых форм, кроме некоммерческих акционерных обществ (*снижение доходности на 11,3% к 2021 году*).

По итогам 2021 года зафиксирован суммарный чистый доход в объеме

1 889,1 млрд тенге с ростом к 2020 году в 2,6 раза. Убытки допущены на 78,1 млрд тенге (88% в общем объеме убытков – АО, НАО) со снижением к уровню 2020 года в 2,6 раза.

В то же время имеет место несоразмерное отчисление части чистого дохода с учетом полученного финансового результата.

В совокупности доля выплаченных дивидендов от чистого дохода составила 12,7%, что не позволяет констатировать исполнение данных Главой государства поручений по обеспечению 70% размера отчислений дивидендов в республиканский бюджет от суммы чистого дохода всеми субъектами КГС.

При этом низкий объем дивидендов по АО «ФНБ «Самрук-Казына» в определенной степени обусловлен направлением по поручениям Главы государства средств на прочие распределения в пользу акционера (уплачено в 2022 году за 2021 год таких распределений в объеме 132 млрд тенге).

По состоянию на 1 января 2023 года объем долга всего КГС относительно 2021 года увеличился на 13,8%, составив 19 697,7 млрд тенге (42,6 млрд долл. США), больше половины которого приходится на АО «ФНБ «Самрук-Казына».

Не прослеживаются качественных изменений в структуре закупок АО «ФНБ «Самрук-Казына», доля которого в общем объеме закупа растет и составила за отчетный период 99,2%.

В связи с чем, **рекомендовано:**

1. пересмотреть дивидендную политику всех субъектов КГС в целях обеспечения 70% отчисления части чистого дохода в бюджет в соответствии с полученным финансовым результатом и продолжить работу по сокращению непроизводственных расходов;

2. принять меры по сокращению или исключению практики прочих распределений акционеру АО «ФНБ «Самрук-Казына»;

3. распространить на группу АО «ФНБ «Самрук-Казына» единые процедуры закупа субъектов КГС на централизованной платформе;

4. закрепить механизм возврата в полном объеме средств с КСН субъектов квазигосударственного сектора в случае образования экономии и не востребоваемости их в дальнейшем для реализации цели, на которую они выделялись.

РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА

Ежегодно с 2020 года ВАП проводится аудит **консолидированной финансовой отчетности республиканского бюджета** (далее – КФО РБ).

Обеспеченный охват позволяет выразить мнение об объективности и достоверности в части имущественного положения и финансовых результатов государства за 2022 год.

За период с момента составления первой КФО РБ наблюдается существенное улучшение ее качества и достоверности.

Всего с учетом рекомендаций Высшей аудиторской палаты Министерством финансов обеспечено признание и достоверное отражение активов на сумму 5 645,2 млрд тенге, обязательств - на 295,2 млрд тенге.

В КФО РБ за 2022 год по рекомендациям ВАП предыдущих лет обеспечено отражение:

- 93,2 млрд тенге финансовых инвестиций госорганов, которые ранее не были учтены;

- 129,6 млрд тенге долей Казахстана в международных финансовых организациях по справедливой стоимости;

- 75,8 млрд тенге обязательств государства;

- 3 млрд тенге дебиторской (*стран ЕАЭС перед РК*) и 2,2 млрд тенге кредиторской (*РК перед странами ЕАЭС*) задолженности по ввозным таможенным пошлинам;

- 217,2 млрд тенге – перевода в категорию условных обязательства по векселю, выданному Евразийскому фонду стабилизации и развития.

Однако, КФО РБ за 2022 год пока еще не в полной мере обеспечивает обоснованное отражение ее ключевых элементов. Соответственно, Высшей аудиторской палатой подготовлено заключение с выражением мнения с оговоркой.

В этой связи, **рекомендовано** обеспечить поэтапный переход на МСФООС, в том числе с учетом КГС, что в перспективе позволит достичь объективность КФО РБ.
