

**Об утверждении отчетов Правительства Республики Казахстан и Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета об исполнении республиканского бюджета за 2011 год**

Постановление Мажилиса Парламента Республики Казахстан от 22 июня 2012 года № 3 -V

Рассмотрев отчеты Правительства Республики Казахстан и Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета об исполнении республиканского бюджета за 2011 год, Парламент Республики Казахстан в соответствии с подпунктом 2) статьи 53 Конституции Республики Казахстан **ПОСТАНОВЛЯЕТ:**

1. Утвердить отчет Правительства Республики Казахстан об исполнении республиканского бюджета за 2011 год в следующих объемах:

1) доходы – 4 451 683,1 млн. тенге, в том числе:

налоговые поступления – 3 001 212,3 млн. тенге;

неналоговые поступления – 108 942,4 млн. тенге;

поступления от продажи основного капитала – 16 087,8 млн. тенге;

поступления трансфертов – 1 325 440,6 млн. тенге;

2) затраты – 4 605 079,7 млн. тенге;

3) чистое бюджетное кредитование – 84 613,9 млн. тенге, в том числе:

бюджетные кредиты – 183 852,6 млн. тенге;

погашение бюджетных кредитов – 99 238,7 млн. тенге;

4) сальдо по операциям с финансовыми активами – 337 961,8 млн. тенге, в том числе:

приобретение финансовых активов – 338 320,5 млн. тенге;

поступления от продажи финансовых активов государства – 358,7 млн. тенге;

5) дефицит – (-) 575 972,4 млн. тенге;

6) финансирование дефицита бюджета – 575 972,4 млн. тенге.

2. Утвердить отчет Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета об исполнении республиканского бюджета за 2011 год.

3. Рекомендовать Правительству Республики Казахстан:

1) совершенствовать бюджетные отношения по пересмотру структуры и содержания бюджетных программ развития в части их взаимодействия со стратегическими планами государственных органов;

2) принять меры по эффективному взаимодействию центральных и местных исполнительных органов и усилению ответственности их руководителей при

реализации целевых трансфертов и усовершенствовать механизм межбюджетных отношений, отвечающий современным реалиям и эффективному развитию экономики;

3) принять меры по совершенствованию налогового администрирования, в том числе по косвенным налогам;

4) создать прозрачную систему управления активами государства, провести инвентаризацию финансово-хозяйственной деятельности субъектов квазигосударственного сектора.

4. Рекомендовать Счетному комитету по контролю за исполнением республиканского бюджета повысить эффективность контрольных мероприятий путем увеличения охвата бюджетных средств за отчетный период.

Председатель Мажилиса Парламента

Республики Казахстан

Н. НИГМАТУЛИН

## **Основные положения**

### **ОТЧЕТА СЧЕТНОГО КОМИТЕТА**

**об исполнении республиканского бюджета за 2011 год**

**(заключение к отчету Правительства Республики Казахстан)**

### **СОДЕРЖАНИЕ**

ВВОДНАЯ ЧАСТЬ

МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ УСЛОВИЯ ИСПОЛНЕНИЯ РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА В 2011 ГОДУ

АНАЛИЗ И ОЦЕНКА ИСПОЛНЕНИЯ РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СРЕДСТВ РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА ПО ОТДЕЛЬНЫМ НАПРАВЛЕНИЯМ

АНАЛИЗ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ И ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИМИ СРЕДСТВ РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНАЯ ЧАСТЬ

## **ВВОДНАЯ ЧАСТЬ**

В соответствии со статьей 141 Бюджетного кодекса Счетным комитетом по контролю за исполнением республиканского бюджета (далее – Счетный комитет) подготовлен отчет-заключение на отчет Правительства Республики Казахстан об исполнении республиканского бюджета за 2011 год.

В отчете акцентировано внимание на реализации инвестиционных проектов в рамках Государственной программы форсированного индустриально-инновационного

развития на 2010–2014 годы, программ "Дорожная карта бизнеса-2020", "Программа занятости-2020" и других программных документов. Кроме того, внимание уделено освоению трансфертов из республиканского бюджета местными исполнительными органами.

Представлены макроэкономические условия исполнения республиканского бюджета 2011 года, проведен анализ и дана оценка исполнения республиканского бюджета, в том числе по отдельным его направлениям. Проведена оценка эффективности реализации программных документов, использования целевых трансфертов.

Особенностью Отчета является анализ экономического развития регионов и оценка эффективности использования ими средств республиканского бюджета.

На основе анализа и оценки эффективности сформулированы соответствующие выводы и рекомендации по совершенствованию исполнения республиканского бюджета и повышению эффективности управления активами государства.

## **Макроэкономические условия исполнения республиканского бюджета в 2011 году**

### *Оценка исполнения основных макроэкономических показателей*

В феврале и сентябре 2011 года Правительством Республики Казахстан (далее – Правительство) уточнялись макроэкономические показатели и законодательно дважды утверждались параметры республиканского бюджета, кроме того, его корректировка производилась 25 раз.

При отсутствии определенных признаков снижения темпов роста экономики прогноз макроэкономических показателей на 2011–2015 годы, утвержденный в августе 2010 года, разработан с заниженными параметрами, в том числе по валовому внутреннему продукту (далее – ВВП) на уровне 103,1 %, когда его фактический рост по итогам отчетного периода составил 107,3 %.

Одобрённые прогнозные макроэкономические показатели повлияли на качество расчета прогнозных параметров республиканского бюджета на 2011 год, в результате его доход фактически сложился в размере 4 451,7 млрд. тенге, что больше на 511,7 млрд. тенге, или на 13 % от первоначально утвержденного бюджета. Затраты бюджета при запланированных 4 322,7 млрд. тенге фактически составили 4 605,1 млрд. тенге, что больше на 282,4 млрд. тенге, или на 6,5 % выше прогноза.

Колебания параметров доходов и затрат бюджета повлияли на исполнение его дефицита, уточненный размер которого составил 730,4 млрд. тенге при фактическом исполнении 576,0 млрд. тенге.

Ненапряженное планирование доходов заведомо занижает потенциал внутренних резервов увеличения налоговых и неналоговых поступлений, приводит к

неэффективному налоговому администрированию, росту объемов внешнего заимствования и правительственного долга страны.

По итогам 2011 года по сравнению с 2010 годом в общей структуре ВВП отмечается снижение удельного веса производства товаров с 45,1 до 43,5 % и, как следствие, рост производства услуг с 51,7 до 51,8 %, усиливается влияние нефтегазового сектора на формирование ВВП, в котором его доля возросла с 21,8 % в 2008 году до 24,6 % в 2011 году.

Согласно статистическим данным по реализации мероприятий Государственной программы по форсированному индустриально-инновационному развитию Республики Казахстан на 2010–2014 годы (далее – ГП ФИИР), при уменьшении доли по всем составляющим секторам промышленности увеличение наблюдается только в горнодобывающей промышленности, доля которой в структуре промышленности увеличилась на 3,1 % и составила 64,2 %, объем добычи сырой нефти и природного газа вырос на 3,5 %, и его доля составила 54,7 %.

Это сказалось на усилении зависимости доходов республиканского бюджета, поступающих от сырьевого сектора (увеличение доли с 56,7 % в 2010 до 60,1 % в 2011 году), в то же время доля налоговых поступлений от несырьевого сектора снизилась на 3,4 %.

В свою очередь, объемы расходов республиканского бюджета увеличиваются, однако их мультипликативный эффект не достигает адекватного уровня.

В 2011 году по сравнению с 2010 годом объем инвестиций в основной капитал увеличился на 332,4 млрд. тенге и составил 4 985,9 млрд. тенге. При этом в структуре инвестиций с 2009 года заметно снижается доля иностранных вложений.

Объемы кредитных средств банков второго уровня в 2011 году увеличились на 1 189,8 млрд. тенге и на конец года составили 8 781,4 млрд. тенге.

Неразвитость системы потребительского кредитования банками второго уровня, выражающаяся в недоступности кредитов (дороговизна), привела к сокращению доли кредитования физических лиц с 29,1 % в 2009 году до 26,7 % в 2011 году. По сравнению с 2009 годом доля кредитования субъектов малого предпринимательства также снизилась с 22,3 % до 15,3 % в 2011 году.

Объем государственного и гарантированного государством долга в 2011 году по сравнению с 2010 годом вырос на 149,5 млрд. тенге, или на 4,6 %, и составил 3 379,6 млрд. тенге. Его рост произошел за счет увеличения внешнего долга, который по сравнению с 2010 годом вырос на 21,4 %, составив 726,8 млрд. тенге.

В республике сохраняется тенденция роста объемов валового внешнего долга (далее – ВВД), который в 2011 году составил 18 158,6 млрд. тенге (123,8 млрд. долл. США).

В 2011 году по сравнению с 2009 годом удельный вес ВВД к ВВП снизился с 98,3 % до 66,6 %. Однако при текущем его снижении надо принимать во внимание то, что

формирование сырьевой составляющей ВВП обусловлено ценами на экспортные сырьевые позиции, которые создают определенные риски по сохранению достигнутого уровня ВВД к ВВП.

*Оценка исполнения статей Закона Республики Казахстан "О республиканском бюджете на 2011–2013 годы"*

В 2011 году Правительством из 25 статей Закона Республики Казахстан от 29 ноября 2010 года № 357-IV "О республиканском бюджете на 2011–2013 годы" (далее – Закон) по различным причинам не полностью исполнены 6 статей, в полном объеме реализованы 13 статей, 6 носят нормативный характер.

Все параметры по реализации республиканского бюджета изложены в постановлении Правительства Республики Казахстан от 13 декабря 2010 года № 1350 "О реализации Закона Республики Казахстан "О республиканском бюджете на 2011–2013 годы" (далее – постановление Правительства от 13 декабря 2010 года № 1350).

Правительством внесены изменения в один из основных параметров бюджета – дефицит, касающиеся увеличения его размера на 10,4 млрд. тенге и, соответственно, доли к ВВП на 0,1 %.

Внесенные изменения в постановление Правительства от 13 декабря 2010 года № 1350 противоречат основным принципам прямого действия нормативного правового акта, так как в соответствии с пунктом 3 статьи 4 Закона Республики Казахстан "О нормативных правовых актах" каждый из нормативных правовых актов нижестоящего уровня не должен противоречить нормативным правовым актам вышестоящих уровней

## **Анализ и оценка исполнения республиканского бюджета**

### *Анализ и оценка исполнения поступлений республиканского бюджета*

Поступление доходов в консолидированный бюджет Республики Казахстан (без трансфертов) за 2011 год составило 7 546,3 млрд. тенге, из них в республиканский бюджет – 3 126,2 млрд. тенге, в местные бюджеты – 1 044,9 млрд. тенге, в Национальный фонд – 3 375,2 млрд. тенге.

План по доходам республиканского бюджета исполнен на 102,4 %. В общей сумме доходов налоговые поступления составили 3 001,2 млрд. тенге, или 67,4 % к общему объему доходов, неналоговые поступления – 108,9 млрд. тенге, или 2,4 %, поступления доходов от продажи основного капитала – 16,1 млрд. тенге, или 0,4 %, поступления трансфертов – 1 325,4 млрд. тенге, или 29,8 %.

По восьми позициям налогов, обязательных платежей и сборов не исполнены плановые показатели.

По сравнению с 2010 годом поступления от крупных налогоплательщиков в республиканский бюджет выросли на 606,3 млрд. тенге, или на 62,7 %, в Национальный фонд – на 955,0 млрд. тенге, или на 44,6 %, в местные бюджеты – на 23,1 млрд. тенге, или на 6,7 %.

В 2011 году с учетом гарантированного трансферта из Национального фонда от нефтегазового сектора в республиканский бюджет поступило 1 785,6 млрд. тенге, или 40 % от его доходов.

Негативное влияние на поступление планируемых объемов КПП оказали значительные размеры авансовых платежей в конце 2010 года, последствием которых стало уменьшение уплаченных налогов путем зачетов переплаты по итогам сдачи деклараций.

По состоянию на 1 января 2012 года сумма превышения НДС, подлежащая возмещению из бюджета, составила 543,3 млрд. тенге (из них 224,5 млрд. тенге приходится на подрядные компании – участники Кашаганского проекта – оператора "NCOC"), что в 2,3 раза больше аналогичных сумм, имевшихся на начало 2011 года.

Значительно возросшая сумма превышения НДС, подлежащая возврату в 2012 году, обусловленная увеличением объема экспорта сырья, может оказать негативное "давление" на исполнение доходов республиканского бюджета.

Поступления таможенных платежей и налогов, связанных с международной торговлей, стали одним из основных источников республиканского бюджета, составив 1 440,3 млрд. тенге, что по сравнению с 2010 годом больше на 616,9 млрд. тенге, или на 75 %. При этом доля этих платежей в доходах республиканского бюджета (без учета трансфертов) составила 46,1 % в 2011 году против 37,8 % в 2010 году.

#### *Оценка эффективности налогового и таможенного администрирования*

По состоянию на 1 января 2012 года недоимка по налогам и другим обязательным платежам в бюджет составила 224,2 млрд. тенге, по сравнению с 1 января 2011 года допущен рост на 25,2 млрд. тенге, за период с 2009 года произошло увеличение в 2,2 раза.

Значительные недопоступления налогов возникают в результате сделок, направленных на увеличение налоговых вычетов, заключаемых налогоплательщиками с хозяйствующими субъектами, имеющими признаки лжепредпринимателей.

По состоянию на 1 января 2012 года судами признано лжепредприятиями 1 044 юридических лица, из них в течение 2010 года – 219, 2011 года – 270. В 2011 году выявлены 8 934 контрагента, имевших взаимоотношения с 270 лжепредприятиями, в результате на основании фиктивных счетов-фактур ими были занижены налоги на 110,5 млрд. тенге.

Несмотря на то что Счетным комитетом в отчете об исполнении республиканского бюджета за 2010 год поднималась проблема неэффективности норм законодательства, регулирующих оборот наличных денег между юридическими лицами и создающих

благоприятные условия для лжепредпринимательства, в отчетном периоде она так и не нашла своего решения.

По итогам проверки Счетного комитета выявлен ряд проблем таможенного администрирования, влияющих на полноту поступления в бюджет налогов, связанных с международной торговлей.

По оценке Счетного комитета, для обеспечения снижения потерь доходной части республиканского бюджета необходимо решить системные проблемы налогового и таможенного администрирования в части совершенствования налогового, таможенного и иного законодательства, усиления взаимодействия уполномоченных государственных органов.

#### *Оценка исполнения расходов республиканского бюджета*

Расходы республиканского бюджета на 2011 год с учетом двукратного уточнения составили 5 444,7 млрд. тенге, превысив изначально запланированный объем на 525,4 млрд. тенге, или на 10,7 %.

Фактически расходы исполнены в объеме 5 402,3 млрд. тенге, увеличившись по сравнению с 2010 годом на 18,1 %. При этом доля расходов в ВВП снизилась с 21,1 % в 2010 году до 19,1 % в 2011 году.

По оценке Счетного комитета, особую озабоченность вызывает рост дебиторской задолженности с истекшим сроком исковой давности, объемы которой выросли относительно 2010 года на 82 %, составив 2,5 млрд. тенге.

В отчетном периоде кредиторская задолженность, увеличившись в 2 раза по сравнению с 2010 годом, составила 8,1 млрд. тенге, в том числе с истекшим сроком исковой давности – 39,9 млн. тенге, по которой администраторами бюджетных программ не приняты меры по ее списанию в установленном порядке.

#### *Оценка исполнения затрат республиканского бюджета*

Несмотря на осуществленные в 2011 году корректировки бюджета, на конец отчетного периода 30 администраторами бюджетных программ, или 71,4 % от общего количества, не освоено 42,3 млрд. тенге. Указанная сумма по сравнению с аналогичным показателем 2010 года увеличилась на 15 %.

Наибольшие суммы не освоены Министерством финансов – 10,0 млрд. тенге, Комитетом национальной безопасности – 9,8 млрд. тенге, Министерством по чрезвычайным ситуациям – 6,5 млрд. тенге, Министерством здравоохранения – 3,1 млрд. тенге, Министерством индустрии и новых технологий – 2,8 млрд. тенге.

По оценке Счетного комитета, наряду с общим увеличением затратной части бюджета в разрезе функциональных групп при уточнениях имеют место факты значительного снижения либо исключения изначально предусмотренных сумм по отдельным бюджетным программам. Это свидетельствует о необоснованном

планировании затрат администраторами бюджетных программ и согласовании их уполномоченным органом по бюджетному планированию без соблюдения принципов обоснованности и реалистичности бюджетной системы.

#### *Оценка использования и погашения бюджетных кредитов*

Объем бюджетного кредитования при уточнении республиканского бюджета на 2011 год составил 184,5 млрд. тенге, увеличившись на 57,8 млрд. тенге от первоначально утвержденного. При этом по сравнению с 2010 годом он вырос на 45,5 млрд. тенге, или в 1,3 раза.

Для содействия развитию предпринимательства на селе в рамках Программы занятости-2020 Министерству труда и социальной защиты населения на бюджетное кредитование выделено 3,6 млрд. тенге.

Местными исполнительными органами данные бюджетные средства освоены в полном объеме. Однако показатель прямого результата по микрокредитованию на развитие предпринимательства на селе достигнут не в полном объеме, из 3 000 микрокредитов выделено лишь 1 435, или 47,8 %.

Для проведения мероприятий по поддержке субъектов АПК в 2011 году АО "Национальный управляющий холдинг "КазАгро" (далее – Холдинг) выделен бюджетный кредит в размере 78,0 млрд. тенге с выплатой вознаграждения 0,01 % годовых. В дальнейшем Холдингом кредит предоставлен дочерним организациям по ставке 0,5 %, в результате от этой операции им получен доход в размере 0,5 млрд. тенге. Вместе с тем при кредитовании заемщиков дочерние организации применяли ставки вознаграждения от 3 % до 5 % годовых.

Холдингом на формирование региональных продовольственных стабилизационных фондов АО "Продовольственная контрактная корпорация" (далее – АО ПКК) направлено 17,1 млрд. тенге. АО ПКК заключило на эту сумму договоры займа с 16 СПК по кредитованию для последующего формирования стабилизационных фондов со ставкой вознаграждения 3 % годовых.

Решение Правительством задачи по формированию и использованию стабилизационных фондов продовольственных товаров в регионах с достижением концептуальной цели по регулированию цен на социально значимые продукты ставится под сомнение. Это вызвано тем, что, во-первых, средства размещались на депозитах банков второго уровня, во-вторых, кредиты предоставлялись по завышенной процентной ставке.

#### *Оценка расходов на приобретение финансовых активов и поступлений от продажи финансовых активов государства*

Динамика расходов республиканского бюджета свидетельствует об устойчивом росте бюджетных средств, направляемых на приобретение финансовых активов.



Только за последние три года на эти цели израсходовано 770,2 млрд. тенге, в том числе в 2009 году – 147,1 млрд. тенге, в 2010 году – 284,8 млрд. тенге и в 2011 году – 338,3 млрд. тенге.

По состоянию на 1 января 2012 года в республике насчитывается 126 акционерных обществ с участием государства, 5 из которых созданы в 2011 году.

Правительством при создании новых акционерных обществ недостаточно изучается потенциал действующих субъектов квазигосударственного сектора, не проводится анализ рисков, в результате их деятельность дублируется.

По отчетам администраторов республиканских бюджетных программ, предусмотренные и выделенные на приобретение финансовых активов 338,3 млрд. тенге по состоянию на 1 января 2012 года освоены в полном объеме. Однако выборочным анализом деятельности десяти акционерных обществ, которым на формирование, увеличение, пополнение уставного капитала выделено 145,4 млрд. тенге, установлено их освоение лишь на 40 %.

#### *Оценка дефицита бюджета и источников его финансирования.*

Дефицит республиканского бюджета 2011 года утвержден в размере 602,4 млрд. тенге, уточнен в ноябре в сторону увеличения на общую сумму 127,9 млрд. тенге, составив 730,4 млрд. тенге. При этом размер дефицита бюджета по сравнению с 2010 годом увеличен в 1,3 раза.

Для покрытия дефицита бюджета первоначально предусматривалось привлечение займов в размере 877,9 млрд. тенге, затем при уточнении они увеличены до 912,3 млрд. тенге, из них 807,1 млрд. тенге за счет внутренних государственных займов и 105,2 млрд. тенге – за счет внешних. Фактически на конец года общая сумма привлеченных займов составила 779,9 млрд. тенге, что ниже уточненного размера на 132,4 млрд. тенге. Кроме того, для покрытия дефицита бюджета использовано 71,1 млрд. тенге остатков бюджетных средств.

При формировании республиканского бюджета Правительством не в полной мере используются внутренние возможности, в том числе предоставленные Бюджетным кодексом в части анализа нефтегазового дефицита.

В настоящее время, согласно Концепции формирования и использования средств Национального фонда Республики Казахстан, изъятие средств из него в республиканский бюджет в виде гарантированного трансферта предусмотрено в целях сокращения нефтегазового дефицита.

Вместе с тем Правительством не обеспечено уменьшение нефтегазового дефицита. По итогам 2011 года он составил 1 775,9 млрд. тенге и вырос по сравнению с 2010 годом на 1,2 %, с 2009 годом – на 9,9 %.

### **Оценка эффективности использования средств республиканского бюджета по отдельным направлениям**

### *Оценка эффективности реализации программных документов*

Во исполнение Послания Главы государства народу Казахстана от 28 января 2011 года "Построим будущее вместе!" Правительством был принят ряд ключевых программных документов, исполнение которых было охвачено контрольно-аналитическими мероприятиями Счетного комитета. Как показала оценка их реализации, они выполнялись не всегда эффективно.

Так, в рамках Программы занятости-2020 в отчетном периоде из выделенных 22,7 млрд. тенге не освоено 3,2 млрд. тенге, или 14 %. Не в полной мере решены задачи, поставленные на 2011 год, в части организации профессионального обучения основам предпринимательства, предоставления микрокредитов, а также строительства (выкуп, реконструкция, восстановление) служебного жилья.

Комплексные проверки, проведенные Счетным комитетом в регионах, установили, что при реализации программных документов по обеспечению населения качественной питьевой водой в полной мере не решены задачи увеличения численности населения, использующего питьевую воду из централизованных источников водоснабжения, повышения надежности водоисточников и систем водоснабжения, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Установлены недостатки системного характера, касающиеся вопросов строительства и реконструкции объектов здравоохранения в регионах, обеспечения и расширения гарантированного объема бесплатной медицинской помощи, материально-технического оснащения медицинских учреждений. За последние пять лет отмечена тенденция роста заболеваемости населения болезнями системы кровообращения, нервной системы, сахарным диабетом.

Также установлены недостатки и нарушения при реализации программных документов в сфере образования, жилищно-коммунального хозяйства и других.

### *Оценка эффективности реализации государственных и отраслевых программ*

В 2011 году Счетным комитетом осуществлен контроль эффективности и оценка реализации 3 государственных и 2 отраслевых программ, а также Концепции развития гражданского общества в Республике Казахстан на 2006–2011 годы.

Таблица 1

### **Итоги контроля эффективности реализации государственных и отраслевых программ**

Наименование программных документов	Сумма выявленных нарушений, млрд. тенге
Государственная программа "Путь в Европу" на 2009–2011 годы	-
Государственная программа социально-	

экономического развития города Астаны на 2006–2010 годы	7,4
Государственная программа реформирования и развития здравоохранения Республики Казахстан на 2005–2010 годы	6,4
Отраслевая программа "Питьевая вода" на 2002–2010 годы	5,3
Отраслевая программа "Нұрлы көш" на 2009–2011 годы	3,1
Концепция развития гражданского общества в Республике Казахстан на 2006–2011 годы	0,01

В целом по итогам контроля при реализации данных программ допущены нарушения бюджетного и иного законодательства на общую сумму 21,8 млрд. тенге, при этом не освоено 36,7 млрд. тенге.

При оценке эффективности реализации государственных и отраслевых программ установлено, что координаторами и исполнителями программ не осуществлялся должный контроль за исполнением соответствующих мероприятий, достижением целевых индикаторов и конечных результатов.

Вследствие этого программные документы исполняются не в полной мере, на недостаточном уровне, с нарушениями бюджетного и иного законодательства.

#### *Оценка стратегических планов государственных органов*

В рамках контрольно-аналитических мероприятий Счетным комитетом проведена оценка реализации стратегических планов 10 государственных органов.

Объемы средств, выделяемых по отдельным бюджетным программам, не подкреплены количественными и качественными показателями стратегических планов, что противоречит принципам бюджетной системы.

В нарушение норм бюджетного законодательства администраторы бюджетных программ несвоевременно вносят изменения и дополнения в стратегические планы при уточнении республиканского бюджета. Кроме того, производится корректировка показателей стратегического плана, которых не касались уточнения бюджета.

Сложившаяся практика составления стратегических планов государственных органов носит формальный характер. В них отсутствует взаимосвязь показателей бюджетных программ с показателями стратегических направлений, объемами затраченных бюджетных средств, из-за чего осуществить оценку реализации как стратегических планов, так и бюджетных программ затруднительно. Тем самым бюджетирование, ориентированное на результат, не достигает изначально поставленных целей и задач по повышению уровня ответственности и инициативности

звеньев государственного управления, заинтересованности в экономии бюджетных средств. Более того, за недостижение целей и задач стратегических планов ответственность исполнителей не предусмотрена.

#### *Оценка эффективности использования целевых трансфертов*

В отчетном году по сравнению с 2010 и 2009 годами субвенции выросли, соответственно, на 22,4 % и 49,9 %, целевые трансферты на развитие – на 12,1 % и 17,6 %, в то же время целевые текущие трансферты снизились на 24,1 % и 15,1 %.

7 из 16 регионов имели долю трансфертов в местных бюджетах более 70 %, что свидетельствует о ежегодной сохраняющейся тенденции их финансовой зависимости от республиканского бюджета. В среднем удельный вес трансфертов в общем объеме доходов местных бюджетов составил 61 %.

В 2011 году в рамках 40 республиканских бюджетных программ выделено 201,9 млрд. тенге целевых текущих трансфертов, тогда как в 2010 году они выделялись по 60 бюджетным программам в объеме 265,3 млрд. тенге.

Несмотря на то что часть расходов республиканского бюджета, финансировавшихся в 2010 году как целевые текущие трансферты, в 2011 году включены в текущие затраты местных бюджетов как субвенции, с учетом этого объем выделенных целевых текущих трансфертов в 2011 году по сравнению с 2010 годом не только не снизился, а вырос на 4 %.

С введением новой методики расчета трансфертов общего характера местные исполнительные органы получили возможность использовать часть республиканских бюджетных средств, ранее имевших целевой характер, на другие цели по своему усмотрению, тем самым выводя их из-под контроля.

Применение новой методики ставит под сомнение решение поставленной перед ней цели, более того, сохраняется проблема зависимости регионов от республиканского бюджета.

Объемы субвенций составили 789,9 млрд. тенге и по сравнению с 2010 годом увеличились в 1,4 раза. В настоящее время субвенционными являются 13 регионов республики, за исключением Атырауской и Мангистауской областей, города Алматы. При этом в 2011 году в перечень субвенционных регионов включен город Астана.

В 2011 году в рамках 30 республиканских бюджетных программ выделено 606,3 млрд. тенге целевых трансфертов на развитие, из них основная доля направлена в города Астану (36,3 %) и Алматы (14,6 %), более 5 % – в Актюбинскую, Алматинскую, Восточно-Казахстанскую и Южно-Казахстанскую области.

Счетный комитет ранее неоднократно обращал внимание на то, что трансферты, по сути, являются основным источником пополнения доходов местных бюджетов, и давал соответствующие рекомендации.

По оценке Счетного комитета, основными причинами выявленных нарушений являются некачественное планирование объема целевых трансфертов, выделение

которых зачастую происходит без детальных проверок расчетов и анализа достоверности требуемого обоснования, необходимых заключений и экспертиз уполномоченных органов, отсутствие должного контроля со стороны администраторов бюджетных программ.

*Оценка эффективности использования активов государства, в том числе субъектами квазигосударственного сектора*

В настоящее время большинство национальных управляющих холдингов, национальных компаний, других юридических лиц с участием государства имеет дочерние организации, которые занимаются непрофильной деятельностью, что негативно влияет на эффективность их работы, увеличивает риски банкротства и последующей ликвидации.

В частности, в отчетном периоде семь АО с участием государства – ЗАО "Республиканский информационно-выставочный центр по малому предпринимательству", ЗАО "Республиканский Инновационный фонд", АО "Достык Энерго", ОАО "Казахстантрактор", ОАО "Технопарк НПО "Прогресс", АО "Национальный информационный холдинг "Арна Медиа", ОАО "Образовательный центр по биотехнологии" – финансово-хозяйственную деятельность не осуществляли и находились в процессе ликвидации, реабилитации или банкротства.

Результаты контроля субъектов квазигосударственного сектора за отчетный период показали, что внедряемая в национальных управляющих холдингах и национальных компаниях система корпоративного управления имеет ряд недостатков, как в вопросах регулирования финансово-хозяйственной деятельности, так и в вопросах социально-трудовых отношений, что приводит к росту социально-экономических рисков и убыточности отдельных субъектов квазигосударственного сектора.

В итоге не выполняются их прямые функции, в организационной структуре преобладает многоступенчатость и многозвенность, порождающие неэффективность управления вверенными активами государства. Институтами развития не достигаются запланированные результаты, допускаются убытки, как и в прежние годы, на депозитах банков второго уровня размещаются значительные бюджетные средства, направленные им для реализации проектов в рамках поставленных задач по диверсификации и дальнейшему социально-экономическому развитию национальной экономики.

Растет количество инвестиционных проектов с просроченной и/или безнадежной задолженностью, сохраняются риски роста их убыточности и банкротства, другие финансовые и социальные риски.

**Анализ экономического развития регионов и оценка эффективности использования ими средств республиканского бюджета**

### *Анализ экономического развития регионов*

В республике сохраняется диспропорция в развитии регионов.

Валовой региональный продукт (далее – ВРП) на душу населения четырех регионов (города Алматы, Астана, Атырауская и Мангистауская области) колеблется в пределах от 2,9–6,4 млн. тенге, тогда как в других регионах он варьируется в пределах 0,5–2,3 млн. тенге. Совокупный ВРП двух регионов – Атырауской области и города Алматы – формирует треть ВВП страны.

Различие между максимальным и минимальным региональными уровнями дохода на душу населения составило 3,6 раза.

Наблюдается резкое различие между уровнем бедности городского и сельского населения, которое по республике достигло 2,7 раза. Самое значительное расслоение в областях: Атырауской – 9,7 раза, Костанайской – 4,1 раза, Мангистауской – 3,6 раза, Актюбинской – 3,5 раза.

Меры, принимаемые Правительством по регулированию межбюджетных отношений с использованием трансфертов, субсидий и субвенций, а также бюджетных кредитов, не обеспечивают выравнивание социальных условий для населения, как внутри регионов, так и между ними.

Финансовая поддержка государства из года в год оказывается тем регионам (города Алматы и Астана, Атырауская и Мангистауская области), которые обеспечивают наибольшую долю ВРП в ВВП, кроме того, имеют максимальные значения средств бюджета на душу населения от 193,2–468,6 тыс. тенге, тогда как данный показатель в других регионах варьируется от 117,0–164,2 тыс. тенге.

При выделении средств республиканского бюджета на развитие региона необходимо учитывать его сравнительные преимущества и недостатки в социально-экономической сфере страны, уровень инфраструктурного обеспечения, торгово-коммерческий потенциал, состояние производственной базы, уровень развития территориально-отраслевой организации производительных сил, развитость передовых форм хозяйствования.

### *Оценка эффективности использования регионами средств республиканского бюджета*

В отчетном периоде в регионах Казахстана реализовывалось более 1 900 инвестиционных проектов, имеющих особое социально-экономическое значение не только для отдельного региона, но и для всей республики.

Динамика расходов республиканского бюджета, направленных на реализацию инвестиционных проектов, за последние три года сложилась следующим образом: в 2009 году – 758,0 млрд. тенге, в 2010 году – 928,5 тыс. тенге и в 2011 году – 1 008,6 млрд. тенге.

В отчетном периоде не освоено 19,9 млрд. тенге, выделенных на реализацию инвестиционных проектов, или 47,1 % от общей суммы неосвоенных средств (42,3 млрд. тенге).

Местными исполнительными органами не реализованы 167 инвестиционных проектов, при этом не освоено 4,8 млрд. тенге. Наибольшее неосвоение допущено в Карагандинской – 1,4 млрд. тенге (67 %), Северо-Казахстанской – 722,3 млн. тенге (62 %), Акмолинской – 547,3 млн. тенге (88 %) областях.

Из-за несвоевременной реализации 167 проектов в 2011 году в регионах не введены в эксплуатацию 21 объект образования, 8 – здравоохранения, 82 – жилищно-коммунального хозяйства, 16 – водоснабжения, 3 – топливно-энергетического комплекса, 8 – транспорта и коммуникаций. В рамках реализации программы "Дорожная карта бизнеса-2020" не введены в эксплуатацию 25 объектов, Программы занятости-2020 – 4.

## **Заключительная часть**

По итогам оценки исполнения республиканского бюджета за 2011 год Счетным комитетом представлены выводы, в которых указаны основные проблемы, препятствующие более эффективному использованию средств республиканского бюджета, а также разработаны рекомендации Правительству Республики Казахстан по их устранению и совершенствованию всего бюджетного процесса.

## **Выводы**

1. Республиканский бюджет на 2011–2013 годы утверждался на основании заниженных прогнозных макроэкономических показателей, при недостаточно изученном потенциале поступлений. В результате бюджет дважды уточнялся, 25 раз Правительством вносились корректировки. Установлен факт несоответствия внесенных изменений в постановление Правительства от 13 декабря 2010 года № 1350 основным параметрам бюджета, указанным в Законе. При этом параметры бюджета рассматривались не как конкретные задачи, а как прогноз, что позволяло Правительству часто пересматривать параметры бюджета.

2. Сохраняется тенденция формирования ВВП за счет сырьевого сектора, что ставит экономику страны в прямую зависимость от колебаний мировых цен на сырье, сохраняя риски негативного воздействия на конкурентоспособность. Несмотря на проводимую политику по увеличению доли несырьевого экспорта, рост экспорта в 2011 году обеспечен за счет товарных позиций сырьевого назначения (75,5 %).

3. Сохраняется динамика снижения доли обрабатывающего сектора в промышленности, в том числе в производстве продуктов питания, черной металлургии и других, что не отвечает целям ускоренной реализации ГП ФИИР.

4. Несмотря на значительные вложения бюджетных средств в сельское хозяйство и занятость в данной сфере четверти экономически активного населения страны, оно обеспечивает только 5 % ВВП, что объясняется низкой производительностью труда, слабой научной базой и технической оснащенностью отрасли, нерациональным использованием трудовых ресурсов.

5. В республике растет валовой внешний долг, государственный и гарантированный государством долг. Несмотря на сокращение доли валового внешнего долга к валовому внутреннему продукту, существуют риски ее увеличения в связи со значительной сырьевой составляющей в формировании ВВП.

6. При корректировке бюджета Правительство, превысив свои полномочия, внесло изменения в один из основных параметров – дефицит, с увеличением его размера на 10,4 млрд. тенге и, соответственно, его относительной доли к ВВП. Внесенные изменения противоречат основным принципам прямого действия нормативного правового акта, так как в соответствии с пунктом 3 статьи 4 Закона Республики Казахстан "О нормативных правовых актах", которым предусмотрено, что каждый из нормативных правовых актов нижестоящего уровня не должен противоречить нормативным правовым актам вышестоящих уровней.

7. Заниженное планирование налоговых и других поступлений в бюджет, необоснованное увеличение расходов по отдельным бюджетным программам приводят к завышенному планированию дефицита республиканского бюджета.

Увеличение объемов дефицита приводит к росту государственного заимствования, ориентирует государственные финансовые институты и банки второго уровня на использование государственных финансовых инструментов для управления своими активами. Данный сегмент финансового рынка является более привлекательным для них, чем представление краткосрочных и среднесрочных кредитов хозяйствующим субъектам. Это, в свою очередь, влияет на развитие фондового и кредитного рынков в Республике Казахстан.

8. По итогам отчетного года сумма НДС, подлежащая возмещению из бюджета (543,3 млрд. тенге), превысила в 2,3 раза аналогичную сумму 2010 года, что может оказать негативное "давление" на бюджет 2012 года.

9. Значительные размеры авансовых платежей в конце 2010 года, следствием которых стало уменьшение налогов по итогам сдачи деклараций в последующий год, отрицательно повлияли на поступление планируемых объемов КПП.

10. Существующие нормы законодательства в части регулирования и ограничения оборотов наличных денег, используемых в предпринимательской деятельности, неэффективны. За последние три года ежегодно юридическими лицами в среднем использовалось около 1,4 трлн. тенге наличных денег, что создает благоприятные условия для функционирования различных "обнальных" фирм.



11. Наряду с общим увеличением затратной части бюджета в разрезе функциональных групп при уточнениях имели место факты значительного снижения либо исключения изначально предусмотренных сумм по отдельным бюджетным программам. Это свидетельствует о необоснованном планировании затрат администраторами бюджетных программ и согласовании их уполномоченным органом по бюджетному планированию без соблюдения принципов обоснованности и реалистичности бюджетной системы.

12. На стадии планирования проекта республиканского бюджета упущенные выгоды внутренних резервов для увеличения ненефтяных доходов ведут к росту объема государственного заимствования на покрытие дефицита, усиливая сырьевую зависимость республиканского бюджета.

13. В республике продолжается финансирование отдельных бюджетных программ в конце отчетного периода, что приводит к неэффективному использованию средств республиканского бюджета и не оказывает должный мультипликативный эффект на экономический рост.

14. Сложившаяся практика составления стратегических планов государственных органов носит формальный характер. В них отсутствует взаимосвязь показателей бюджетных программ с показателями стратегических направлений, объемами затраченных бюджетных средств, из-за чего проведение оценки реализации как стратегических планов, так и бюджетных программ затруднено. Тем самым бюджетирование, ориентированное на результат, не достигает изначально поставленных целей и не решает задачи по повышению уровня ответственности и инициативности звеньев государственного управления, заинтересованности в экономии бюджетных средств. Более того, за недостижение целей и задач стратегических планов соразмерная ответственность исполнителей не предусмотрена.

15. Меры, принимаемые Правительством по регулированию межбюджетных отношений с использованием трансфертов, субсидий и субвенций, а также бюджетных кредитов, не обеспечивают выравнивание социально-экономического развития регионов.

16. Несовершенство бюджетного и иного законодательства не обеспечивает эффективное взаимодействие между центральными государственными и местными исполнительными органами при реализации соглашений о результатах по целевым трансфертам. Администраторы республиканских бюджетных программ все еще не осуществляют мониторинг и не принимают действенных мер по обеспечению достижения показателей, заложенных в стратегических планах, что позволяет местным исполнительным органам использовать трансферты из республиканского бюджета с нарушением норм законодательства и принципа эффективности. Отсутствие системных

мер по ужесточению ответственности сторон за несоблюдение бюджетной дисциплины приводит к невыполнению принятых обязательств в достижении прямых и конечных результатов.

17. С введением новой методики расчета трансфертов местные исполнительные органы получили возможность использовать часть республиканских бюджетных средств, ранее носивших целевой характер, на другие цели, выводя их из-под контроля. Применение новой методики ставит под сомнение решение поставленной перед ней цели, более того, сохраняется проблема зависимости регионов от республиканского бюджета. При этом в ведение местных исполнительных органов передано решение вопросов, имеющих особое значение для социально-экономической безопасности государства.

18. Правительством неэффективно осуществлялся контроль за обеспечением адресности и целевого характера средств, выделенных на увеличение уставного капитала юридических лиц для развития индустриально-инновационной инфраструктуры. Запланированные мероприятия в установленные сроки не выполнялись, не всегда достигались цели и задачи ряда направлений ГП ФИИР. В Карту индустриализации трижды вносились изменения и дополнения по продлению сроков реализации инвестиционных проектов, в том числе незавершенных.

19. Правительством при создании новых акционерных обществ недостаточно изучается потенциал действующих субъектов квазигосударственного сектора, не проводится полноценный анализ рисков, в результате их деятельность дублируется.

20. В организационной структуре национальных компаний и управляющих холдингов преобладает многоступенчатость и многозвенность. Дочерние организации занимаются непрофильной деятельностью. В итоге их прямые функции не выполняются, что негативно влияет на эффективность их работы и увеличивает риски банкротства с последующей ликвидацией.

21. Выборочный анализ финансовой отчетности отдельных акционерных обществ с участием государства показал, что их накопленные убытки зачастую связаны с отсутствием регламентации по направлению определенной части чистого дохода на покрытие убытков прошлых лет.

22. Различия в социально-экономическом развитии как между регионами, так и внутри их свидетельствуют о недостаточном уровне развития малого и среднего предпринимательства, слабом использовании местными исполнительными органами внутреннего потенциала регионов. Издержки региональной политики, проводимой Правительством, выражаются в выделении регионам средств республиканского бюджета без предварительного пофакторного изучения положения дел на местах и при отсутствии выработанных механизмов по контролю за их использованием.

## **Рекомендации**

1. В целях совершенствования бюджетного процесса и повышения его качества необходимо пересмотреть процесс планирования бюджета с учетом положений, ранее заложенных в Концепции по внедрению системы государственного планирования, ориентированного на результаты. Для этого необходимо изучить потенциал поступлений в бюджет, провести анализ и оценку рисков на основе соблюдения принципов бюджетной системы. При этом законодательно закрепить норму, предусматривающую и ужесточающую юридическую ответственность участников бюджетного процесса за необоснованное и недостоверное представление расчетов и другой информации при формировании бюджета.

2. Оптимизировать процесс корректировок бюджета, осуществляя его в строгом соответствии с законодательством и обоснованием вносимых изменений, не затрагивая основных утвержденных параметров бюджета.

3. Провести оценку эффективности механизма привлечения внутренних займов для финансирования дефицита бюджета с использованием различных видов государственных ценных бумаг с установлением лимита объемов внутреннего заимствования, а также разработать системные меры по своевременному освоению внешних займов, используемых министерствами сельского хозяйства, транспорта и коммуникаций, образования и науки.

4. Обратит внимание на усиливающуюся сырьевую зависимость республиканского бюджета, влияющую на основные макроэкономические параметры экономики (ВВП, ВВД и др.). Последовательно проводить политику наращивания несырьевого сектора во всех сферах экономики с упором на малое и среднее предпринимательство, обеспечивающего мультипликативный эффект на товары и продукцию обрабатывающих отраслей с высокой добавленной стоимостью.

5. Обеспечить реализацию инвестиционных проектов с индикаторами, предусмотренными ГП ФИИР, и, по мере необходимости, вносить изменения и дополнения в карту индустриализации в части повышения конкурентоспособности национальной экономики.

6. Рассмотреть вопрос внесения в законодательство Республики Казахстан изменений и дополнений, касающихся запрета на осуществление расчетов в наличной форме между юридическими лицами по сделкам, совершаемым в письменной форме, как одного из механизмов усиления борьбы с теневой экономикой. Обеспечить взаимодействие Министерства финансов и Счетного комитета в предоставлении информации по операциям, проводимым в наличной форме между одними и теми же юридическими лицами.

7. Внести изменения и дополнения в постановление Правительства Республики Казахстан от 26 июля 2002 года № 833 "Некоторые вопросы учета, хранения, оценки и дальнейшего использования имущества, обращенного (подлежащего обращению) в

собственность государства по отдельным основаниям" в части регламентации сроков передачи декларантами товаров, помещенных под таможенную процедуру "отказ в пользу государства".

8. Провести инвентаризацию и оценку эффективности налоговых льгот и преференций, по результатам которых выработать предложения о целесообразности их применения.

9. Совершенствовать действующий механизм разработки стратегических планов, с учетом предыдущего положительного опыта составления паспортов бюджетных программ, в части обоснованности объемов выделяемых бюджетных средств, их взаимоувязанности с запланированными показателями, критериями и ожидаемыми результатами.

10. Разработать механизм, обеспечивающий тесное взаимодействие центральных государственных и местных исполнительных органов при реализации соглашений о трансфертах, предусмотрев ужесточение ответственности за недостижение конечных результатов. Пересмотреть методику расчета трансфертов, сохранив направления, определяющие целевое назначение средств республиканского бюджета и обеспечивающие социально-экономическую безопасность государства.

11. На дифференцированной основе выделять средства республиканского бюджета на развитие регионов с учетом их сравнительных преимуществ и недостатков в социально-экономической сфере, состояния инфраструктурного обеспечения, торгово-коммерческого потенциала, воспроизводственной базы, уровня развития территориально-отраслевой организации и размещения производительных сил, развитости инновационных форм хозяйствования.

12. Искоренить практику строительства объектов в рамках реализации инвестиционных проектов без утвержденной ПСД, заключения по ней государственной экспертизы, превышения нормативных сроков строительства. При этом повысить ответственность за осуществление не на должном уровне (не осуществление) авторского и технического надзора. Не допускать удорожания установленной стоимости проектов.

13. Для повышения эффективности использования бюджетных средств и активов государства, а также во избежание убыточности субъектов квазигосударственного сектора принять меры по исключению из их организационной структуры подразделений, занимающихся непрофильной деятельностью. Усилить меры по совершенствованию системы корпоративного управления в национальных компаниях и управляющих холдингах.

14. Рассмотреть вопросы внесения дополнений и изменений в правила мониторинга за ходом реализации бюджетных инвестиций посредством участия государства в уставном капитале юридических лиц, касающихся проведения ежегодной оценки изменения активов акционерных обществ и товариществ, а также усиления роли

участия уполномоченного органа по государственному имуществу и приватизации в оценке целесообразности создания новых юридических лиц с участием государства.

15. На должном уровне провести полную инвентаризацию имущества, находящегося в республиканской и коммунальной собственности, а также оценку эффективности его использования. Применить соответствующие меры к убыточным субъектам квазигосударственного сектора по их приватизации и передаче в конкурентную среду.

16. Пересмотреть нормативные правовые акты в части регламентации направления части чистого дохода на выплату дивидендов и покрытие убытков субъектов квазигосударственного сектора с дифференцированным подходом в зависимости от результатов финансово-хозяйственной деятельности.

*Счетный комитет по контролю за исполнением  
республиканского бюджета*