



О проекте Указа Президента Республики Казахстан "Об утверждении Концепции управления государственными финансами Республики Казахстан до 2030 года"

Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 апреля 2022 года № 276.

Правительство Республики Казахстан **ПОСТАНОВЛЯЕТ:**

внести на рассмотрение Президента Республики Казахстан проект Указа Президента Республики Казахстан "Об утверждении Концепции управления государственными финансами Республики Казахстан до 2030 года".

*Премьер-Министр
Республики Казахстан*

А. Смаилов

Об утверждении Концепции управления государственными финансами Республики Казахстан до 2030 года

В соответствии с пунктом 5 Общенационального плана мероприятий по реализации Послания Главы государства народу Казахстана от 1 сентября 2021 года "Единство народа и системные реформы – прочная основа процветания страны", утвержденного Указом Президента Республики Казахстан от 13 сентября 2021 года № 659, **ПОСТАНОВЛЯЮ:**

1. Утвердить прилагаемую Концепцию управления государственными финансами Республики Казахстан до 2030 года.

2. Признать утратившими силу некоторые указы Президента Республики Казахстан согласно приложению к настоящему Указу.

3. Правительству Республики Казахстан, государственным органам, непосредственно подотчетным и подчиненным Президенту Республики Казахстан, и иным организациям принять меры, вытекающие из настоящего Указа.

4. Контроль за исполнением настоящего Указа возложить на Администрацию Президента Республики Казахстан.

5. Настоящий Указ вводится в действие со дня его подписания.

*Президент
Республики Казахстан*

К. Токаев

УТВЕРЖДЕНА
Указом Президента
Республики Казахстан
от 2022 года №

**КОНЦЕПЦИЯ
УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН
ДО 2030 ГОДА**

СОДЕРЖАНИЕ

Раздел 1. Паспорт (основные параметры)

Раздел 2. Анализ текущей ситуации

2.1. Оценка действующего государственного регулирования в области государственных финансов

2.2. Ключевые проблемы и обоснование необходимости разработки Концепции управления государственными финансами

Раздел 3. Обзор международного опыта

Раздел 4. Видение развития управления государственными финансами

Раздел 5. Основные принципы и подходы к формированию политики управления государственными финансами

5.1. Основные принципы политики управления государственными финансами

5.2. Основные подходы к политике управления государственными финансами

5.3. Политика формирования и использования средств Национального фонда Республики Казахстан

5.4. Налогово-бюджетная политика

5.4.1. Определение набора бюджетных правил

5.4.2. Укрепление доходной части бюджета (налоговая политика)

5.4.3. Повышение эффективности и экономической отдачи бюджетных расходов

5.5. Политика управления государственным долгом

5.6. Повышение прозрачности и открытости процесса по управлению государственными финансами

5.7. Автоматизация и цифровизация процесса управления государственными финансами

Раздел 6. Целевые индикаторы и ожидаемые результаты

Раздел 7. План действий по реализации Концепции управления государственными финансами Республики Казахстан до 2030 года.

РАЗДЕЛ 1. ПАСПОРТ (ОСНОВНЫЕ ПАРАМЕТРЫ)

Наименование	Концепция управления государственными финансами Республики Казахстан до 2030 года
Основание для разработки	Стратегия развития Казахстана до 2050 года, Национальный план развития Республики Казахстан до 2025 года, Послание Главы государства народу Казахстана от 1 сентября 2020 года "Казахстан в новой реальности: время действий", Послание Главы государства народу Казахстана от 1 сентября 2021 года "Единство народа и системные реформы – прочная основа процветания страны"

Государственный орган, ответственный за разработку Концепции	Министерство национальной экономики Республики Казахстан
Государственные органы, организации, ответственные за реализацию Концепции	Центральные и местные исполнительные органы, субъекты квазигосударственного сектора
Сроки реализации	2022 – 2030 годы

РАЗДЕЛ 2.

АНАЛИЗ ТЕКУЩЕЙ СИТУАЦИИ

2.1. Оценка действующего государственного регулирования в бюджетной сфере

С момента обретения независимости Казахстан прошел большой путь становления и совершенствования системы бюджетного регулирования.

Был проведен ряд серьезных, взаимосвязанных и хорошо продуманных реформ в бюджетной сфере.

Важной реформой бюджетной системы Казахстана стало создание в 2000 году Национального фонда Республики Казахстан (далее – НФРК) с целью накопления финансовых ресурсов для будущих поколений посредством сбережения нефтяных доходов, а также снижения зависимости республиканского бюджета от ситуации на мировых сырьевых рынках. НФРК стал важным инструментом поддержания макроэкономической стабильности в стране.

Создание НФРК позволило в период "пиковых" уровней цен на сырьевых рынках нивелировать внешние шоки кризисов 2000-х годов посредством выделения средств на реализацию масштабных антикризисных программ.

Целями направления основного объема доходов от нефти в НФРК в сочетании с фиксированным трансфертом в бюджет являются ограничение влияния волатильности нефтяных доходов на бюджет и повышение бюджетной дисциплины.

Бюджетный процесс на всех уровнях государственного управления регулируется Бюджетным кодексом Республики Казахстан (далее – Бюджетный кодекс), принятым в 2008 году.

Направления бюджетной политики, включая формирование и использование средств НФРК, определены в Концепции новой бюджетной политики Республики Казахстан, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 26 июня 2013 года № 590 (далее – Концепция бюджетной политики), и Концепции формирования и использования средств Национального фонда Республики Казахстан, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 8 декабря 2016 года № 385 (далее – Концепция НФРК).

Концепция бюджетной политики определяет видение, основные подходы к формированию фискальной политики до 2020 года и меры, направленные на обеспечение комплексных реформ в сфере государственных финансов. В Концепции

бюджетной политики установлены также правила в отношении дефицита государственного бюджета и долга.

Данная фискальная основа усовершенствована в Концепции НФРК, в которой были установлены дополнительные правила в отношении ненефтяного дефицита бюджета, правительственного долга и минимального объема активов НФРК, а также изменена система трансфертов из НФРК в республиканский бюджет.

С 2017 года с учетом внесенных в Бюджетный кодекс дополнений уровень ненефтяного дефицита утверждается в законе о трехлетнем республиканском бюджете.

На сегодняшний день бюджетная система Казахстана базируется на бюджетных правилах.

Бюджетные правила, ограничивающие дефицит и ненефтяной дефицит бюджета, а также устанавливающие параметры государственного долга и нижний предел финансовых активов НФРК, ставят цели поддержания устойчивости государственных финансов.

В 2018 – 2020 годы в Концепцию НФРК были внесены изменения в отношении правил по гарантированному трансферту из НФРК в республиканский бюджет, ненефтяному дефициту и стабилизации долга.

Согласно изменениям размер гарантированного трансферта из Национального фонда в республиканский бюджет должен составлять в 2019 - 2021 годах 2 700 млрд тенге ежегодно. В последующие годы размер гарантированного трансферта был поэтапно снижен, а также был смягчен лимит ненефтяного дефицита на 2019 – 2020 годы.

В целях предотвращения замещения активов Национального фонда правительственным долгом введены следующие ограничения:

расходы на обслуживание и погашение правительственного долга не должны превышать 15 % от доходов республиканского бюджета, включая трансферты из Национального фонда;

объем внешнего долга Правительства (с учетом внешнего гарантированного государством долга) и внешнего долга субъектов квазигосударственного сектора не должен превышать общий размер валютных активов Национального фонда.

В этих целях с определением лимитов правительственного долга и гарантированного государством долга будет устанавливаться ограничение по внешнему заимствованию квазигосударственного сектора через согласование их объемов с Правительством. Данное ограничение закреплено в Бюджетном кодексе.

В 2020 году в Бюджетном кодексе закреплено бюджетное правило, регламентирующее размер гарантированного трансферта из НФРК. Согласно правилу размер гарантированного трансферта не должен превышать прогнозируемые поступления в НФРК от нефтяного сектора при установленной цене "отсечения" на нефть.

В Казахстане виды рисков, способных оказать влияние на экономику страны, рассматриваются Правительством при разработке Прогноза социального экономического развития (далее – ПСЭР) на среднесрочный период, который является основой планирования республиканского бюджета.

С 2018 года в составе ПСЭР представляется оценка устойчивости государственных финансов.

По мнению экспертов Международного валютного фонда, несмотря на раскрытие набора рисков в ПСЭР, действующие методы моделирования ограничены анализом узкого диапазона механизмов воздействия макроэкономических рисков, выстроены по аспекту предложения в экономике. В результате происходит недооценка степени влияния экономических шоков на бюджетные позиции, что приводит к реализации бюджетных рисков.

Вместе с тем показатели социально-экономического развития прогнозируются на пять лет и параметры бюджета составляются на три года. В действующей системе не закреплено требование по разработке долгосрочных прогнозов, охватывающих период более 10 лет. Наблюдаемая тенденция в других странах, связанная с демографическими показателями, такие как старение населения, увеличение рождаемости, или же с климатическими изменениями, актуальна и для Казахстана, так как имеет последствия для экономического роста, программ пенсионного обеспечения, здравоохранения и социального обслуживания, налогообложения и других, что также отразится на параметрах государственного бюджета.

В целях приближения действующей системы прогнозирования и планирования страны к передовой линии бюджетной практики международными экспертами рекомендована публикация отдельного документа, который станет важной вехой на пути дальнейшего совершенствования работы Правительства по анализу и управлению бюджетными рисками и оценке устойчивости государственных финансов.

Принятая с 1 января 2022 года норма бюджетного законодательства (подпункт 1-1 пункта 1 статьи 74 Бюджетного кодекса) служит основанием для разработки аналитического отчета о бюджетных рисках и долгосрочной устойчивости государственных финансов, который Правительство Республики Казахстан представляет в Парламент Республики Казахстан одновременно с проектом закона о республиканском бюджете на плановый период.

Для Казахстана внедрение системы управления бюджетными рисками и оценки долгосрочной устойчивости государственных финансов является важным дополнением к применяемому в настоящее время стратегическому планированию в бюджетном процессе. Раскрытие бюджетных рисков и оценка долгосрочной устойчивости будут способствовать определению баланса издержек и выгод при принятии политических решений, обеспечат понимание долгосрочных точек давления.

Укрепление доходной базы бюджета осуществляется за счет принимаемых мер в части повышения качества налогового и таможенного администрирования с учетом использования цифровых технологий, в результате которых в доход республиканского бюджета ежегодно обеспечивается порядка 700-800 млрд тенге дополнительных поступлений. За последние 3 года (2019 – 2021 годы) бюджет уже получил более 2,3 трлн тенге дополнительных поступлений (916 млрд тенге в 2019 году, 710 млрд тенге в 2020 году, 683 млрд тенге в 2021 году).

В прогнозе поступлений на 2022 год за счет мер налогового и таможенного администрирования и их цифровизации учтены дополнительные поступления в размере 726 млрд тенге, что позволило снизить уровень теневой экономики с 27 % в 2018 году до 20,2 % в 2020 году к ВВП (23,7 % в 2019 году).

Работа в данном направлении будет продолжена с учетом полноценного функционирования в 2022 году Национальной системы прослеживаемости товаров, представляющей собой комплекс информационных систем.

Кроме того, с учетом международного опыта уполномоченным органом по исполнению бюджета начат проект по горизонтальному мониторингу крупного бизнеса, основанный на дистанционном информационном взаимодействии налоговых органов с бухгалтерией крупного бизнеса по обоюдному согласию сторон, что исключает налоговые доначисления и штрафы в будущем.

Согласно действующему законодательству о трансфертном ценообразовании контроль не осуществляется по сделкам, совершенным на товарной бирже с биржевыми товарами в соответствии с законодательством Республики Казахстан (далее – РК) о товарных биржах.

За период 2015 – 2020 годы всего проведено 147 проверок по трансфертному ценообразованию у экспортеров стратегически важных товаров (нефть, газ, нефтепродукты, металлы, руды и концентраты, уголь, зерно), по результатам которых взыскано в бюджет налогов на сумму 50 млрд тенге.

Кроме того, при мониторинге сделок за 2019 год по сжиженному газу и зерну, реализованным через товарные биржи Казахстана, установлено занижение цен на 10-25 % от рыночных цен в стране импорта (Узбекистан, Таджикистан, Афганистан).

Также на практике создаются искусственные посреднические структуры, которые принимают минимальный риск при последующей реализации экспортируемой продукции и не признаются взаимосвязанными сторонами.

Такие сделки не контролируются законодательством о трансфертном ценообразовании, и происходит вывод капитала из РК.

Запущены мобильные приложения с удобными и простыми функционалами для кардинального упрощения исполнения налоговых обязательств. Это "E-Salyq-Azamat" – для физических лиц и с 1 января 2022 года "E-Salyq-business" – для индивидуальных предпринимателей.

Вместе с тем в отечественном налоговом законодательстве существует широкий спектр преференций, отсрочек, вычетов, изменений способов уплаты налогов и других обязательных платежей бюджет, которые являются льготами.

Анализ налоговых льгот и преференций проводится на постоянной основе.

Действующий Налоговый кодекс содержит 277 налоговых льгот.

Сумма данных льгот составила в 2018 году – 4 511,4 млрд тенге.

В разрезе налогов сумма по льготам налога на добавленную стоимость (далее – НДС) – 2 700,4 млрд тенге, по корпоративному подоходному налогу (далее – КППН) – 1 786,5 млрд тенге, по остальным льготам – 24,5 млрд тенге, т.е. львиную долю в структуре занимают льготы по НДС и КППН (99,5 %).

Сумма льгот в 2019 году составила – 4 017,7 млрд тенге, в 2020 году – 4 401,9 млрд тенге. Структура льгот сохранилась.

Основная часть из этих льгот является стандартной, т.е. соответствующей международной практике.

В 2020 году сумма льгот по НДС составила 3 153,4 млрд тенге (71,6 %).

Сумма льгот по КППН в 2020 году составила 1 224,6 млрд тенге (27,8 %).

Большое количество налоговых льгот обходится государству значительной суммой упущенного дохода.

В 2014 – 2020 годы работа по повышению эффективности бюджетной системы проводилась в соответствии с Концепцией бюджетной политики и Планом Нации 100 шагов.

Реформы проводились комплексно. Основной посыл реформ в этом периоде – это продолжение работы по переходу от "управления бюджетными средствами" к "управлению результатами".

В этой связи в 2013 году была принята Концепция совершенствования Системы государственного планирования, ориентированной на результаты (далее – Концепция).

Концепция до настоящего времени содержит основные принципы и подходы по дальнейшему развитию системы государственного планирования, а также определяет цели и задачи реализации государственной политики по вопросам государственного планирования.

Основными принципами являются необходимость и правомерность разработки документов нижестоящего уровня в зависимости от документов, стоящих на уровне выше.

Это означает, что целевые индикаторы и показатели результатов должны декомпозироваться и определяться исходя из иерархии документов системы государственного планирования.

В свою очередь расходы бюджета должны быть направлены на достижение целевых индикаторов и показателей результатов, установленных в документах системы государственного планирования, то есть на "управление результатами".

Основные подходы к "управлению результатами" предполагают следующее:
бюджет формируется исходя из целей и результатов государственной политики;
при планировании расходов основное внимание уделяется обоснованию конечных результатов в рамках бюджетных программ;

распределение бюджетных средств между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими бюджетными программами осуществляется в прямой зависимости от достижения конечных результатов в соответствии с приоритетами, установленными программными документами страны;

оценка результатов деятельности администраторов бюджетных средств осуществляется по достигнутым результатам.

Применение бюджетирования, ориентированного на результат, позволяет:

сосредоточить бюджетные расходы на приоритетных направлениях развития экономики;

установить взаимосвязь между ожидаемыми результатами бюджетных программ и объемом необходимых ресурсов;

повысить обоснованность бюджетных расходов;

расширить самостоятельность государственных органов с повышением их ответственности за реализацию бюджетных программ.

Для реализации принципов бюджетирования, ориентированного на результат, потребовался пересмотр структуры и содержания документов, участвующих в бюджетном процессе.

Были внедрены новые форматы стратегического плана государственного органа и плана развития территорий.

Цели и целевые индикаторы деятельности государственного органа устанавливаются в стратегическом плане государственного органа. Из стратегического плана государственного органа в отдельный документ были выделены бюджетные программы.

Была усилена роль бюджетной программы, как основного документа, где определяются прямые и конечные результаты, достигаемые за счет расходования бюджетных средств, и обеспечивается взаимосвязь бюджетных средств с целевыми индикаторами стратегического плана. Одновременно в Бюджетном кодексе были даны четкие определения понятиям "прямые результаты" и "конечные результаты".

Основным принципом формирования бюджетной программы является включение в одну бюджетную программу расходов, направленных на достижение одной стратегической цели, конечного результата.

В связи с чем бюджетные программы были укрупнены в соответствии с целями стратегического плана государственных органов и планов развития территорий.

С укрупнением бюджетных программ государственным органам была предоставлена определенная самостоятельность: в ходе исполнения бюджета

перераспределять средства в пределах одной бюджетной программы в целях достижения запланированных целевых индикаторов.

Одновременно конкретизирована и усилена ответственность первых руководителей государственных органов и руководителей бюджетных программ за недостижение прямых и конечных результатов бюджетных программ (как при полном, так и неполном освоении бюджетных средств).

Таким образом, была выстроена бюджетная система, функционирующая на принципах "бюджетирования, ориентированного на результат".

Начиная с формирования бюджета на 2021 – 2023 финансовые годы, внедрена новая система бюджетного планирования, основанная на принципах бережливости и экономической отдачи.

С внедрением новых подходов в бюджетном планировании бюджетный процесс начинается не с лимитов по расходам, а с приоритизации стратегических целей и задач.

Администраторы бюджетных программ в рамках бюджетной заявки осуществляют оценку эффективности заявляемых расходов на бюджетные инвестиции и бюджетные субсидии.

Эти новшества позволяют обеспечить эффективное использование бюджетных средств.

Теперь бюджетные средства выделяются преимущественно на расходы с наибольшей отдачей на экономику в виде будущих бюджетных доходов, рабочих мест, частных инвестиций.

При каждом министерстве созданы ведомственные бюджетные комиссии, которые утверждают заявку администраторов по постоянным расходам. Помимо самостоятельности это повысит качество планирования на уровне самих государственных органов.

Таким образом, бюджетным законодательством значительно расширены границы самостоятельности государственных органов с одновременным усилением ответственности.

Изменения затронули формат представления проекта бюджета, отчета о его исполнении и их рассмотрения в Парламенте. Эти процедуры акцентированы на достижении результатов согласно принципу перехода от "управления деньгами" к "управлению результатами".

Так, на сегодняшний день в Парламент помимо документов и материалов, вносимых уполномоченным органом по бюджетному планированию, представляются документы администраторов бюджетных программ в виде стратегических планов и бюджетных программ, оценки экономического эффекта от заявляемых расходов на бюджетные инвестиции и субсидии.

При обсуждении годового отчета в Парламенте заслушиваются доклады уполномоченных лиц, руководителей администраторов бюджетных программ о

достижении прямых и конечных результатов и акимов по полученным из республиканского бюджета целевым трансфертам и бюджетным кредитам.

В пояснительных записках отражается информация о достижении целевых индикаторов стратегических планов, программ развития территории, показателей результатов бюджетных программ, причин их недостижения.

В 2021 году в стране была принята новая Система государственного планирования: указами Президента РК были утверждены Общенациональные приоритеты Республики Казахстан до 2025 года и Национальный план развития Республики Казахстан до 2025 года.

Были утверждены национальные проекты с интеграцией на законодательной основе в бюджетный процесс. Согласно требованиям Бюджетного кодекса финансирование мероприятий национальных проектов осуществляется в приоритетном порядке с соблюдением принципов бюджетной системы.

Обеспечена замена стратегических планов государственных органов и программ развития территорий на планы развития государственных органов и планов развития областей, городов республиканского значения, столицы, соответственно.

Создаваемая в стране система бюджетирования, ориентированная на результаты, требовала дальнейшего развития системы оценки результатов с внедрением новых инструментов оценки.

Указом Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 года № 954 была внедрена Система ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы как инструмент для повышения эффективности их деятельности.

Предметом оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов была определена степень реализации возложенных задач и функций государственного органа. Оценка проводилась по следующим направлениям деятельности государственных органов:

- 1) достижение стратегических целей и задач в курируемых отрасли/сфере/регионе;
- 2) исполнение актов и поручений Президента Республики Казахстан, Администрации Президента Республики Казахстан, Правительства Республики Казахстан, Премьер-Министра Республики Казахстан, его заместителей, Руководителя Канцелярии Премьер-Министра Республики Казахстан;
- 3) реализация бюджетных программ при исполнении бюджета;
- 4) оказание государственных услуг;
- 5) управление персоналом;
- 6) применение информационных технологий.

Вопрос оценки бюджетных расходов для Казахстана приобрел актуальность в процессе внедрения новой системы бюджетного планирования, ориентированной на результат.

В 2017 году в Бюджетном кодексе законодательно закреплена норма, определившая комплексность системы оценки, согласно которой оценка результатов основывается на оценке реализации документов Системы государственного планирования, аудите эффективности и оценке эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов.

В настоящее время в системе государственного управления Казахстана действуют следующие виды оценки:

- оценка реализации документов Системы государственного планирования;
- оценка эффективности деятельности государственных органов;
- оценка реализации бюджетных инвестиций;
- оценка эффективности управления государственным имуществом.

Оценка документов системы государственного планирования осуществляется в соответствии с постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 ноября 2017 года № 790 "Об утверждении Системы государственного планирования в Республике Казахстан" и позволяет на основе отчетов их реализации оценить достижение конкретных запланированных результатов с влиянием на социально-экономическое и/или общественно-политическое развитие страны.

Оценка эффективности деятельности центральных государственных органов и местных исполнительных органов (далее – МИО) осуществляется в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 года № 954 "О Системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы" и позволяет оценить достижение целей планов развития государственных органов, а также результативность показателей бюджетных программ.

Оценка реализации бюджетных инвестиций осуществляется в соответствии со статьями 157 и 159 Бюджетного кодекса и позволяет оценить эффективность реализации бюджетных инвестиций с учетом достижения долгосрочных показателей экономической и социальной отдачи от их реализации.

Оценка государственного имущества осуществляется в соответствии с Правилами оценки эффективности управления государственным имуществом, утвержденными приказом Министра национальной экономики от 11 марта 2015 года № 193 (зарегистрирован в реестре государственной регистрации нормативных правовых актов за № 10681). Она позволяет определить эффективность управления государственным имуществом, в том числе имуществом, закрепленным за государственными юридическими лицами, и принадлежащими государству акциями и долями участия в уставном капитале юридических лиц, устойчивость их финансового состояния и

неплатежеспособность посредством расчета коэффициента текущей ликвидности к коэффициенту обеспеченности собственными оборотными средствами.

Все указанные виды оценки результатов проводятся на ежегодной основе с предоставлением результатов оценки с соответствующими выводами и рекомендациями в уполномоченные и вышестоящие органы.

Вместе с тем анализ использования рекомендации по результатам оценок, а также проводимая работа по совершенствованию процесса бюджетного планирования показывают, что имеются определенные проблемы в востребованности результатов оценок и их использовании при принятии решений по распределению ресурсов.

В рамках реализации Концепции бюджетной политики была пересмотрена система планирования бюджетных инвестиций, при которой уже на стадии формирования инвестиционных предложений до разработки технико-экономических обоснований и проектно-сметной документации (далее – ПСД) будут проводиться жесткий отбор проектов по соответствующим критериям и определяться схема их финансирования.

В целях сокращения излишних процедур при планировании и реализации бюджетных инвестиций в 2013 году в Бюджетный кодекс был внедрен метод отбора государственных инвестиционных проектов по принципу "бюджетного компаратора", который предполагает определение возможного вида и способов финансирования государственных инвестиционных проектов на стадии инвестиционного предложения за счет бюджетных либо частных инвестиций, т.е. реализацию проекта как бюджетного инвестиционного проекта, бюджетного кредита, формирование или увеличение уставного капитала юридических лиц, государственно-частного проекта либо за счет частных инвестиций.

Несмотря на проводимую работу по совершенствованию бюджетных процедур для планирования и реализации бюджетных инвестиций, одной из существенных проблем на сегодняшний день является отсутствие единой базы данных по бюджетным инвестициям, позволяющей вести на единой платформе полноценный учет и мониторинг всех планируемых и реализуемых бюджетных инвестиций, с накоплением и сохранением исторических данных по проектам, начиная с этапа их планирования до фактического ввода в эксплуатацию (достижение прямых и конечных результатов).

Для решения данного вопроса в настоящее время уполномоченным органом по бюджетному планированию совместно с уполномоченным органом по государственному планированию прорабатываются вопросы включения и развития отдельного модуля "Государственные инвестиционные проекты" в рамках развития "Информационной системы государственного планирования".

С введением в эксплуатацию вышеуказанной информационной системы ожидается оптимизация бизнес-процессов путем подключения всех заинтересованных государственных органов в единую информационную систему, что позволит завершить полный переход на электронный документооборот.

Также ожидается, что введение в эксплуатацию вышеуказанного модуля окажет своевременное содействие в решении некоторых актуальных вопросов, в том числе по введению базы данных по государственным инвестиционным проектам и внедрению подхода "единого окна" для рассмотрения технико-экономических обоснований и ПСД.

Полноценный институт государственно-частного партнерства (далее – ГЧП) был внедрен с принятием 31 октября 2015 года Закона Республики Казахстан "О государственно-частном партнерстве" (далее – Закон о ГЧП).

Закон о ГЧП открыл возможность реализации ГЧП во многих сферах экономики, расширил его контрактные формы, а также возможность заключения договоров не только на основании конкурса, но и путем прямых переговоров.

В 2019 году были внесены изменения в законодательство по ГЧП по повышению приоритетности и качества проектов, где закреплено, что решение по проектам ГЧП должно приниматься с учетом ценности для населения и срочности проекта. Для обеспечения комплексного и всестороннего подхода к разработке проектов, минимизации неучтенных рисков, снижению коррупциогенности было внедрено обязательное создание Межведомственной проектной группы.

За период существования института ГЧП с 2015 года по 1 декабря 2021 года заключено 876 договоров ГЧП на общую сумму 2 098 млрд тенге, в том числе количество проектов 1 категории – 331 (1 873,3 млрд тенге), 2 категории – 212 (118 млрд тенге), 3 категории – 333 (107,1 млрд тенге).

Нагрузка на бюджет зависит от отнесения ГЧП проектов к той или иной категории, так как 1 категория – полное возмещение всех затрат из бюджета, 2 категория – частичное возмещение затрат из бюджета и 3 категория – проекты, окупаемые за счет тарифов и платных услуг.

С момента повсеместного внедрения с 2020 года самостоятельных бюджетов органов местного самоуправления бюджетная система Казахстана представлена четырехуровневой системой государственного бюджета, состоящей из республиканского и трех уровней местных бюджетов в виде областных (городов республиканского значения, столицы), районных (городов областного значения), городов районного значения, сел, поселков и сельских округов.

В вопросах обеспечения эффективного государственного управления в стране региональная политика, реализуемая за счет местных бюджетов, имеет огромное значение. В свою очередь, в успешном функционировании местных бюджетов важная роль отводится системе межбюджетных отношений между центром и регионами.

Согласно действующей системе межбюджетные отношения регулируются трансфертами общего характера (бюджетные субвенции и изъятия), целевыми трансфертами (целевые текущие трансферты и трансферты на развитие) и кредитами.

Трансферты общего характера направлены на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности (выравнивание доходов и расходов местных бюджетов) и обеспечение

равных фискальных возможностей регионов для предоставления гарантированных государством услуг.

Целевые трансферты являются инструментом оперативного регулирования межбюджетных отношений в период действия трехлетних трансфертов общего характера.

Целевые текущие трансферты выделяются для компенсации потерь местных бюджетов, вытекающих из принятия нормативных правовых актов, а целевые трансферты на развитие – на выравнивание обеспеченности регионов социальной инфраструктурой и объектами жизнеобеспечения.

Объемы бюджетных субвенций и изъятий между республиканским и местными бюджетами утверждаются законом на трехлетний период и не подлежат изменению в течение трех лет.

Закрепление бюджетных субвенций и изъятий на 3 года имеет стимулирующий характер для регионов, так как дает возможность акимам самостоятельно распоряжаться дополнительными доходами, поступившими в период действия трехлетних трансфертов общего характера, для решения вопросов местного значения.

Доходы, полученные МИО свыше прогноза, а также свободные остатки бюджетных средств на начало года остаются в их распоряжении и не изымаются в республиканский бюджет, что создает стимул в увеличении налоговой базы по налогам, поступающим в местный бюджет.

Так, если ежегодное перевыполнение прогноза по доходам местных бюджетов за 2013 – 2019 в среднем составляло 109,2 % к предыдущему году, то за период 2020 – 2021 годах составило в среднем 124,5 % к предыдущему году.

Ежегодно имеются неиспользованные по итогам года остатки средств местных бюджетов. Так, на конец 2013 года остатки бюджетных средств регионов составляли 98,3 млрд тенге, тогда как на конец 2021 года составили 414,5 млрд тенге.

Данные средства регионами самостоятельно направляются на решение социально-экономических проблем, в том числе на развитие инфраструктуры.

За местными бюджетами закреплены налоговые поступления, имеющие стабильный характер, не зависящие от внешних факторов.

Текущие налоги, индивидуальный подоходный налог, социальный налог, транспортный, имущественный и земельный налоги и другие сборы, поступающие в местный бюджет, являются стабильным источником доходов МИО и менее подвержены воздействию экономических циклов.

Кроме того, данные налоги взимаются с налоговой базы, имеющей четкую территориальную привязку, и имеют высокую степень собираемости.

Все это обеспечивает стабильность доходов местных бюджетов.

Также с 2020 года в местные бюджеты переданы поступления КПН от малого среднего бизнеса (далее – МСБ) для усиления заинтересованности акимов в

расширении налоговой базы через диверсификацию региональных экономик, а также развитие МСБ несырьевого сектора.

В результате в 2021 году дополнительно поступило в местные бюджеты 304 млрд тенге или 70,8 % к прогнозу (прогноз - 429 млрд тенге).

В целях усиления стимула МИО по повышению экономической активности в регионе, развитию МСБ и увеличению доходов местных бюджетов в рамках совершенствования бюджетного законодательства предусмотрено закрепление предельных нормативов распределения поступлений КППН от МСБ из областного бюджета в районный (города областного значения) бюджет не менее 50 %.

В 2021 году усовершенствована методика расчетов трансфертов общего характера, были пересмотрены показатели и коэффициенты с учетом их актуальности и учета региональной специфики, нацеленности на повышение уровня жизни населения.

Введены дополнительные отраслевые коэффициенты, учитывающие текущее состояние инфраструктуры в регионах.

Пересмотрен подход по определению прогноза текущих затрат местных бюджетов. В качестве расчетной базы используется фактически сложившийся уровень текущих расходов каждого региона.

Это объективно и максимально учитывает специфику каждого региона и сложившийся уровень текущих затрат региона на одного жителя (получателя бюджетных услуг).

Реформы в бюджетной системе коснулись и сфер учета и отчетности.

В соответствии с международным опытом заложены основы формирования отчетности по методу начисления, в связи с чем в настоящее время в государственном секторе существуют два потока информации: на кассовой основе и по методу начисления.

Финансовая отчетность государственных учреждений, формируемая с применением плана счетов бухгалтерского учета, представляет собой информацию по методу начисления.

Бюджетная отчетность и проект бюджета с применением единой бюджетной классификации представляют собой поток информации на кассовой основе.

Для дальнейшей реализации реформы необходимо объединение этих двух потоков информации, для чего с 2024 года предусмотрено применение единого плана счетов как кодификации счетов бухгалтерского учета, бюджетного учета и единой бюджетной классификации.

В настоящее время функции по обеспечению исполнения республиканского бюджета, расчетно-кассовому обслуживанию местного бюджета, формированию достоверной бюджетной отчетности о доходах и расходах бюджета на кассовой основе по всем уровням бюджета, а также составлению консолидированной финансовой отчетности по методу начисления возложены на органы казначейства, являющиеся с

1994 года ведомством с территориальными подразделениями в структуре центрального уполномоченного органа по исполнению бюджета.

Органы казначейства, аккумулируя на Едином казначейском счете (далее – ЕКС) поступления в НФРК, средства республиканского и местных бюджетов, внешних правительственных займов и грантов, на формирование и увеличение уставных капиталов юридических лиц, обеспечивают ежедневную оперативную их обработку и формирование бюджетной отчетности.

В результате дальнейшего совершенствования казначейской системы, повышения качества предоставляемых услуг, интеграции с другими смежными информационными системами в настоящее время органами казначейства обеспечиваются прозрачность проводимых финансовых операций, ускоренное доведение бюджетных денег до реального сектора экономики, полный безбумажный документооборот с участниками системы с сокращением времени на обработку финансовых документов с 3-х дней в 2010 году до 6 часов в 2021 году.

На устойчивость государственных финансов определенное влияние оказывает эффективность управления государственным имуществом ввиду активного финансирования за счет бюджетных средств субъектов квазигосударственного сектора.

За годы независимости Казахстан добился определенного прогресса в вопросах управления государственными активами.

В отсутствии динамично развивающегося частного сектора и постоянной зависимости от добывающей промышленности именно квазигосударственный сектор должен был стать одним из основных инструментов стимулирования экономического развития страны.

На первоначальном этапе создание субъектов квазигосударственного сектора было нацелено на решение определенных задач государства, в том числе на развитие стратегически важных и недоразвитых рынков, создание технологичных производств в несырьевых секторах экономики с последующим выходом субъектов квазигосударственного сектора из конкурентного рынка.

Было проведено разделение роли государства как собственника и управленца, сформированы национальные холдинги по управлению государственными активами и институты развития. Данный институт также позволил снизить нагрузку на государственный аппарат и обеспечить гибкость в вопросах управления и оплаты труда

В целях сокращения участия государства в экономике в 2016 – 2020 годы в рамках реализации Комплексного плана приватизации продано 506 объектов, реорганизован и ликвидирован 301 объект. От реализации активов поступило 629,5 млрд тенге.

Дальнейшая работа по сокращению участия государства в экономике ведется в рамках реализации Комплексного плана приватизации на 2021 – 2025 годы,

включающего 721 объект государственной собственности и квазигосударственного сектора.

Несмотря на проводимую работу, на сегодняшний день сохраняются значительная доля участия государства в экономике и большое количество субъектов квазигосударственного сектора.

Сегодня для субъектов квазигосударственного сектора законодательно определены три вида организационно-правовых форм: акционерное общество, товарищество с ограниченной ответственностью, республиканское и коммунальное предприятие.

Так, в стране в 2020 году функционирует порядка 6,5 тыс. организаций.

Значительная их часть (80 %) – социальные (сферы здравоохранения, образования, культуры, спорта), которые в основном функционируют как казенные предприятия (4,2 тыс.) и государственные предприятия на праве хозяйственного ведения (1,3 тыс.).

При этом акционерных обществ – 300, товариществ с ограниченной ответственностью – 600 (с учетом организаций, входящих в группу компаний ФНБ и "Байтерек").

В целом принятые меры в реализацию Концепции бюджетной политики и Концепции НФРК позволяют концентрировать государственные финансы на реализации приоритетных направлений развития страны, повышать эффективность управления государственными финансами, улучшать качество использования бюджетных средств и активов государства.

В результате реформ система управления государственными финансами в Казахстане продвинулась в направлении соблюдения принципов надлежащей международной практики, так:

- существует достаточно сильная взаимосвязь между стратегическим планированием и бюджетными расходами;

- определен набор фискальных правил, обеспечивающий долгосрочную устойчивость бюджета и необходимый буфер в случае будущих экономических потрясений;

- значительно улучшилась прозрачность бюджета и повысилось участие граждан путем внедрения онлайн-портала "Открытые бюджеты" и введения общественных советов;

- принят учет по методу начислений в соответствии с международными стандартами, что повышает качество и прозрачность государственных финансов.

2.2. Ключевые проблемы и обоснование необходимости разработки Концепции управления государственными финансами

В целом установленные Правительством приоритеты в достижении ключевых национальных ориентиров соответствуют целям Стратегии Казахстана до 2050 года, Национальному плану развития Республики Казахстан до 2025 года.

С учетом приоритетов развития на средне- и долгосрочный период целью бюджетной политики явилось обеспечение сбалансированности государственных

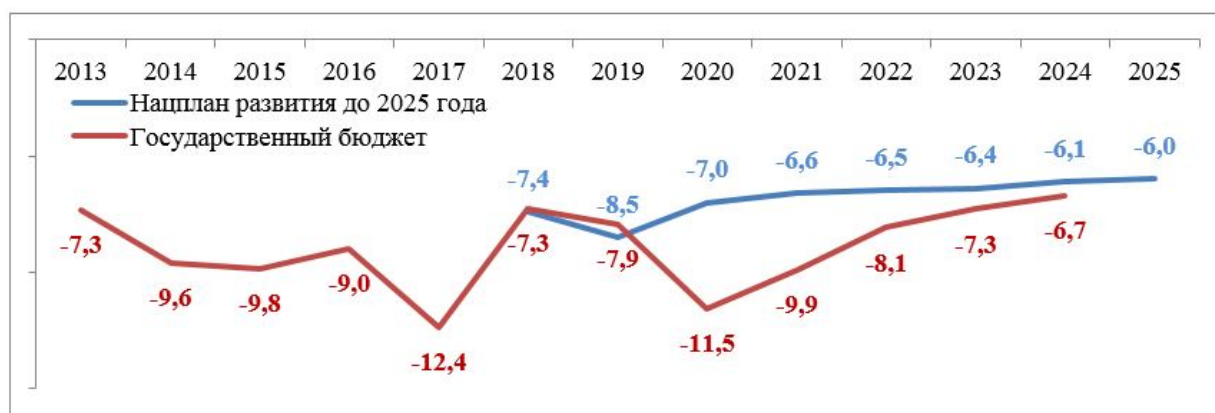
финансов и бюджетной эффективности с дальнейшим укреплением устойчивости государственных финансов.

Вместе с тем в формировании налогово-бюджетной политики сохраняются существенные проблемы и негативные тенденции, связанные с несоблюдением целевых ориентиров по параметрам государственных финансов, закрепленных в Концепциях бюджетной политики и НФРК.

В целях обеспечения сбалансированности государственного бюджета и Национального фонда налогово-бюджетная политика должна была формироваться исходя из постепенного снижения нефтегазового дефицита относительно ВВП до 6,0 % к 2025 году.

Траектория исполнения индикатора в 2013-2021 годах характеризуется ее неустойчивостью с резким увеличением в 2017-2020 годах с 7,3 % в 2013 году до 12,4 % в 2017 году и 11,5 % в 2020 году.

Динамика целевого значения нефтегазового дефицита Национального плана развития РК до 2025 года и государственного бюджета, в % к ВВП



Источник: статистический бюллетень Министерства финансов Республики Казахстан, Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан

Неустойчивость среднесрочных целевых ориентиров указывает на наличие существенных рисков для сохранения налогово-бюджетной стабильности и, в целом, для достижения показателей Национального плана развития Республики Казахстан до 2025 года в заявленных значениях.

Недостаточность целенаправленной работы по управлению фискальными рисками с определением мер, позволяющих финансировать текущие расходы, а также обеспечить финансированием долгосрочные приоритеты, не прибегая к существенной корректировке сальдо доходов и расходов бюджета и наращиванию долговых обязательств, привела к рискам разбалансировки государственных финансов.

Увеличение объема государственных расходов не сопровождалось соответствующей налогооблагаемой базой и полнотой доходной части бюджета.

За период с 2013 по 2021 годы доходы государственного бюджета без учета трансфертов в среднем составили 14 % к ВВП, тогда как расходы государственного бюджета имели устойчивую динамику роста с 20 % к ВВП в 2013 году до 23-25 % к ВВП в отдельных годах.

При этом в общем объеме расходов государственного бюджета доля бюджета развития сократилась с 18,9 % в 2013 году до 11,6 % в 2021 году.

Опережающие темпы роста расходов над доходами способствовали большему изъятию средств из НФРК и увеличению фискального дефицита бюджета.

Параметры государственного бюджета с 2013 по 2021 годы



Источник: статистический бюллетень Министерства финансов Республики Казахстан, расчеты Министерства национальной экономики Республики Казахстан

В результате поступления трансфертов из НФРК имели тенденцию постепенного роста с 3,9 % к ВВП в 2013 году до 8,1 % к ВВП в 2017 году и до 6,8-5,5 % к ВВП в 2020-2021 годах.

Из-за возросшего использования средств НФРК и снижения мировых цен на нефть с 2015 года впервые наметилась тенденция сокращения валютных активов Национального фонда, которые по итогам 2015 года составили 63,4 млрд долларов США (70,8 млрд долларов США в 2013 году) и достигли 55,3 млрд долларов США в 2021 году.

Этому также способствовала стимулирующая позиция налогово-бюджетной политики, принятая в 2014 году. Программы поддержки экономики финансировались за счет исключительного использования средств НФРК и дополнительного внешнего заимствования.

В продолжение последствия пандемии COVID-19 оказали сильное влияние на экономику, аналогично масштабам кризиса 2014-2015 годов. Из-за спада

экономической активности уменьшились нефтяные налоговые поступления в бюджет.

Для обеспечения мер по поддержке экономики и выполнения социальных обязательств в полном объеме в рамках антикризисной программы Правительства на 2020 год в республиканский бюджет привлечены дополнительные трансферты из НФРК.

Средства НФРК были направлены на усиление социальной поддержки граждан, в том числе на повышение доходов и поддержку малообеспеченных слоев населения, решение жилищных вопросов граждан с низкими доходами.

Традиционное балансирование параметров государственного бюджета за счет дополнительных изъятий из НФРК и увеличения дефицита бюджета привело к нарушению установленных целевых значений по дефициту и нефтяному дефициту, государственному долгу и долговой нагрузке.

Минимальное значение дефицита бюджета обеспечено в 2013-2019 годах на уровне 1,9-1,3 % к ВВП, в 2020 – 2021 годах его значение составило 4-3,1 % к ВВП, соответственно.

Государственный долг

Формирование бюджета с дефицитом способствовало заимствованию со стороны Правительства на его покрытие и увеличению государственного долга.

Так, за период с 2013 по 2021 год уровень государственного долга увеличился с 12,5 % к ВВП до 27,4 % к ВВП. За этот же период в номинальном выражении государственный долг увеличился в 5 раз (с 4,4 трлн тенге в 2013 году до 22,0 трлн тенге в 2021 году).

Порядка 80 % государственного долга составляет долг Правительства, который увеличился с 4,4 трлн тенге в 2013 году до 18,7 трлн тенге в 2021 году.

Увеличение правительственного долга привело к росту затрат на его обслуживание. Расходы республиканского бюджета по обслуживанию правительственного долга выросли с 177,3 млрд тенге в 2013 году до 977,7 млрд тенге в 2021 году.

Квазигосударственный долг

Долг квазигосударственного сектора (ФНБ "Самрук-Қазына", холдинги "Байтерек" и "КазАгро") в период 2015 – 2019 годов находился на стабильном уровне и в среднем составлял 14-16 трлн тенге. По итогам 2020 года долг холдингов вырос до 18 трлн тенге, что составило 26 % к ВВП.

При этом внешний долг квазигосударственного сектора (ФНБ "Самрук-Қазына", холдинги "Байтерек" и "КазАгро") по итогам 2020 года составил порядка 16,7 млрд долларов США (эквивалентно 7 трлн тенге), сократившись с 23,9 млрд долларов США (эквивалентно 8 трлн тенге) в 2015 году.

Необходимость достижения приоритетов и целей, определенных в документах стратегического планирования, качественного рывка в социально-экономическом

развитии в условиях ограниченности бюджетных ресурсов увеличивает актуальность разработки и реализации системы мер по совершенствованию бюджетной политики страны, в том числе пересмотра существующей бюджетной модели на основе построения системы новых бюджетных правил.

Несмотря на системное проведение реформ на протяжении последних нескольких лет и достаточно выстроенную систему бюджетных процедур и процессов в бюджетной сфере остается ряд нерешенных вопросов.

Сохранение системных недостатков в планировании нивелируют проводимые реформы по трансформации системы стратегического и бюджетного планирования.

В ходе реализации мероприятий по внедрению бюджетирования, ориентированного на результат, были выявлены проблемы с определением и приоритизацией целей и результатов деятельности и несоблюдением их иерархии, отсутствием квалифицированных кадров, умением структурированно работать с документами Системы государственного планирования, качественной разработкой собственно данных документов, их декомпозицией.

Не на должном уровне организована система по развитию человеческих ресурсов в сфере стратегического и бюджетного планирования, а также недостаточно продумана система мотивации на основе факторно-бальной шкалы государственных служащих, занимающихся бюджетным планированием, соразмерно возлагаемой на них ответственностью по обеспечению планирования, исполнения, достижения результатов бюджетных программ, ведения учета и отчетности государственных средств согласно требованиям Бюджетного кодекса.

Немаловажной остается проблема излишней бюрократизации процессов, незавершенности автоматизации процессов стратегического и бюджетного планирования.

В 2016 году в рамках реализации норм Закона Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года № 401-V ЗРК "О доступе к информации" внедрен онлайн-портал "Открытые бюджеты", как компонент веб-портала "электронного правительства", обеспечивающий размещение бюджетной отчетности, консолидированной финансовой отчетности, гражданского бюджета, результатов государственного аудита и финансового контроля, а также публичное обсуждение проектов бюджетных программ и отчетов о реализации бюджетных программ.

Однако на сегодняшний день портал не решает поставленные задачи по причине несистематизированности данных, отсутствия информации для сравнения, сжатости сроков для обсуждения, низкого качества и нарушения сроков размещения информации.

В этой связи существует объективная необходимость в проведении всестороннего анализа и выработки эффективных рекомендаций по совершенствованию портала "

Открытые бюджеты", направленных на обеспечение прозрачности и подотчетности бюджетных средств.

Снижение качества отбора бюджетных инвестиционных проектов отражается на приоритетах бюджета развития расходов республиканского бюджета.

Кроме того, отсутствует единая база данных по бюджетным инвестициям и проектам ГЧП для учета и мониторинга планируемых и реализуемых проектов с накоплением и сохранением их исторических данных, начиная с этапа их планирования до фактического ввода в эксплуатацию.

Низкое качество разработки ПСД, а также недостаточный учет работ или использование устаревших данных и технологий, применение необоснованных расчетов при составлении сметы строительных работ приводят к корректировке ПСД, продлению нормативных сроков строительства, удорожанию проекта и росту неэффективных затрат в целом.

Реализуемые проекты ГЧП не рассматриваются с призм их бюджетной эффективности и управления рисками, связанными с государственными финансами, так как при рассмотрении основной акцент делается на соответствие обязательств по ГЧП к установленным лимитам государственных обязательств по проектам ГЧП. Вместе с тем в последние годы в связи с увеличением количества реализуемых проектов ГЧП имеется риск несоблюдения установленных лимитов государственных обязательств.

В системе межбюджетных отношений сохраняются региональные различия между регионами.

В настоящее время, кроме четырех регионов: Атырауской, Мангистауской областей и городов Алматы и Нур-Султана, все остальные тринадцать регионов относятся к субвенционным.

Общая сумма бюджетных изъятий, в 2013 году составлявшая 121,1 млрд тенге, на 2022 год составляет 490,4 млрд тенге.

Общая сумма бюджетных субвенций, в 2013 году составлявшая 865,8 млрд тенге, на 2022 год составляет 2 124,7 млрд тенге.

За период 2013-2022 годы увеличение объема субвенций намного опережает рост бюджетных изъятий. Так, если за этот период объем бюджетных изъятий вырос в 3 раза, то субвенций почти в 12 раз.

Кроме того, сохраняется высокая зависимость местных бюджетов от средств, выделяемых из республиканского бюджета. Доля зависимости местного бюджета от средств, выделяемых из республиканского бюджета, за период 2013 – 2021 годы в среднем составила 57 %.

Объем выделяемых из республиканского бюджета трансфертов регионам растет. Так, в 2013 году объем целевых текущих трансфертов составил более 500,0 млрд тенге, в 2022 году их объем вырос уже до 1 895,3 млрд тенге.

Увеличение целевых текущих трансфертов регионам в основном связано с необходимостью компенсации дополнительных расходов МИО, вытекающих из принятия новых нормативных правовых актов.

Кроме того, за счет целевых трансфертов из республиканского бюджета стали финансироваться объекты местного уровня, в том числе небольшой стоимости и сфер, которые законодательно относятся к компетенции МИО, такие как финансирование строительства врачебных амбулаторий, сельских клубов, физкультурно-оздоровительных комплексов в рамках Программы "Ауыл – Ел бесігі".

Таким образом трансферты из республиканского бюджета продолжают оставаться главным источником решения социально-экономических проблем регионов.

Со стороны МИО наблюдается слабая заинтересованность в снижении зависимости от трансфертов и пополнения доходной части местных бюджетов за счет других источников.

Вместе с тем сложившаяся система межбюджетных отношений указывает на наличие резервов для дальнейшего совершенствования.

Согласно требованиям Бюджетного кодекса рассмотрение уполномоченными органами по государственному и бюджетному планированию предложений администраторов бюджетных программ при планировании бюджета на новый плановый период должно основываться на результатах оценки эффективности достижения целей планов развития и показателей бюджетных программ за прошлый год.

При этом проведение оценки результатов в соответствии с установленным законодательством сроком осуществляется позже срока, установленного для представления документов для бюджетного планирования.

Кроме того, существующая система оценки эффективности расходов бюджета, несмотря на отнесение ее к составной части бюджетного процесса, на практике представляет разрозненную систему с разными целями, разными сроками и разными уровнями представления итоговых отчетов оценки, что в целом не позволяет учитывать их при планировании бюджета и выступать одним из рычагов повышения эффективности расходов.

В этой связи требуется рассмотреть вопрос синхронизации сроков оценки результатов со сроками процесса планирования бюджетных расходов, что позволило бы исходить при планировании бюджета из достигнутых результатов.

Актуальными остаются вопросы эффективности деятельности квазигосударственного сектора.

Сохраняются значительная доля участия государства в экономике и большое количество субъектов квазигосударственного сектора, насчитывающее около 6,5 тысяч организаций.

Наблюдаются низкая эффективность квазигосударственного сектора, его зависимость от государственного бюджета, слабое корпоративное управление, отсутствие стратегической взаимоувязки деятельности юридических лиц с участием государства с общестрановыми целями.

Действующая классификация государственной собственности не отражает коммерческую или некоммерческую цель создания субъектов квазигосударственного сектора, что приводит к отсутствию системности в определении организационно-правовых форм таких организаций, к различной системе финансирования из бюджета и учета имущества: государственные предприятия финансируются по повышенному нормативу подушевого финансирования в отличие от государственных учреждений, и учет имущества осуществляется по различным стандартам финансовой отчетности.

Требуют решения пробелы в отношении признания доходов и оценки государственных активов и обязательств. Для объективной и неискаженной картины финансового положения правительства и истинной стоимости бюджетных решений необходим точный учет затрат в соответствии с международными стандартами, что может дать полезную информацию об относительной эффективности в различных административных областях.

Сохраняется информационная закрытость квазигосударственного сектора. В открытом доступе отсутствуют данные о структурах компаний, результатах финансовой деятельности, выплачиваемых дивидендах и других аспектах деятельности юридических лиц с участием государства.

Кроме того, до настоящего времени остается не до конца урегулированным вопрос формирования консолидированной бухгалтерской отчетности по всем институциональным единицам государственного и квазигосударственного секторов, внебюджетных фондов.

С учетом анализа действующей ситуации отмечаем следующие основные проблемы государственных финансов:

- зависимость бюджета от нефтяных поступлений, сокращение активов НФРК, связанные с увеличением изъятий из НФРК для поддержки экономики;

- недостаточная консолидация ненефтяных налоговых поступлений, требующая отмены неэффективных налоговых льгот, расширения налоговой базы, усиления мер администрирования налогов;

- значительная доля участия государства в экономике с низкой эффективностью квазигосударственного сектора;

- отсутствие дополнительных инструментов для оценки и переориентации расходов с низкоэффективных на высоко результативные, что способствовало бы формированию комплексного видения в приоритетах и направлениях бюджетных инвестиций.

Следствием указанных проблем являются хронический дефицит и увеличение ненефтяного дефицита, рост долговой нагрузки на бюджет, слабая финансовая дисциплина в части соблюдения установленных бюджетных правил, рост теневой экономики.

Исходя из изложенного одними из основных задач управления государственными финансами до 2030 года являются консолидация государственных финансов и восстановление сбалансированности и устойчивости бюджета за счет укрепления доходной части бюджета, накопления средств НФРК, пересмотра долговой политики, повышения эффективности и экономической отдачи бюджетных расходов, усиления транспарентности бюджета, в том числе автоматизации и цифровизации бюджетного процесса.

РАЗДЕЛ 3.

ОБЗОР МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА

Среди разнообразных подходов к бюджетной реформе в последние годы наиболее популярными областями внимания были фискальные правила, пересмотр приоритета расходов, усовершенствование бюджетного планирования и повышение прозрачности бюджета.

Бюджетное или фискальное правило налагает долговременные ограничения на налогово-бюджетную политику посредством числовых ограничений на бюджетные агрегаты. Это означает, что для налогово-бюджетной политики устанавливаются границы, которые нельзя часто менять, и некоторые оперативные рекомендации предоставляются путем определения числового целевого показателя, ограничивающего конкретный бюджетный агрегат, будь то расходы или доходы.

Правила долга устанавливают предел или цель для государственного долга в процентах от ВВП.

Этот тип правил, по определению, является наиболее эффективным с точки зрения обеспечения сближения с целевым показателем долга.

Правила бюджетного баланса ограничивают переменную, которая в первую очередь влияет на коэффициент долговой нагрузки и в значительной степени находится под контролем политиков.

Правило структурного баланса опирается на предварительно установленную ориентировочную цену нефти. В этом подходе фактически разрывается увязка расходов и колебаний нефтяных доходов, связанных с изменениями в цене, что предотвращает влияние волатильности цен на нефть на циклические колебания налогово-бюджетной политики. Ориентировочная цена нефти должна быть основана на долгосрочных исторических и будущих ценах.

Цена отсечения будет оцениваться путем применения экспертных оценок по цене на нефть (на основе консенсуса-прогноза по оценкам международных финансовых организаций (далее – МФО) на период бюджетного планирования при наличии формального ограничения сверху на уровне 30-летней средней цены на нефть (50\$/brl).

Согласно правилу структурного баланса государственные расходы должны быть спланированы в размере, соответствующем доходам, скорректированным с учетом экономического цикла.

Правила расходов устанавливают ограничения на общие, основные или текущие расходы.

Такие лимиты обычно устанавливаются в абсолютных величинах или темпах роста, а иногда и в процентах от ВВП с временным горизонтом, в основном составляющим от трех до пяти лет.

Эти правила не связаны напрямую с целью обеспечения устойчивости долга, поскольку не ограничивают доходную часть. Однако они могут предоставить операционный инструмент для запуска необходимой фискальной консолидации, соответствующей устойчивости, когда они сопровождаются правилами долга или баланса бюджета.

Кроме того, они могут ограничивать расходы во время восходящего экономического цикла, когда непредвиденные поступления доходов временно высоки, а общие ограничения дефицита легко соблюдать.

Правила о доходах устанавливают потолок или минимум доходов и направлены на повышение собираемости доходов и/или предотвращение чрезмерного налогового бремени.

Категоризация правил

Тип правила	Плюсы	Минусы
Правило долга	Прямая связь с устойчивостью долга Легко контролировать и объяснять обществу	Отсутствует функция экономической стабилизации (может быть проциклической) Правило может быть выполнено с помощью временных мер На задолженность могут повлиять события, не зависящие от правительства
Правило расходов	Четкое оперативное руководство Обеспечивает экономическую стабилизацию Регулирует размер бюджета Относительно легко контролировать	Не связано напрямую с приемлемым уровнем долга, так как нет ограничений для доходной части Может привести к нежелательным изменениям в распределении расходов, если для достижения потолка произойдет переход к категориям расходов, которые не охватываются правилом

Правило доходов	Управляет размером бюджета Может улучшать политику доходов и администрирование Может предотвращать проциклические расходы (правила, ограничивающие использование непредвиденных доходов)	Не связано напрямую с приемлемым уровнем долга, поскольку нет ограничений на расходную часть (за исключением правил, ограничивающих использование непредвиденных доходов) Отсутствует функция экономической стабилизации (может быть проциклической)
-----------------	--	---

Принимая во внимание компромиссы, многие страны комбинируют два или более фискальных правила.

Например, правило долга в сочетании с правилом расходов могло бы обеспечить связь с приемлемым уровнем долга, а также помочь политикам в принятии краткосрочных и среднесрочных операционных решений, допуская некоторую контрциклическую и ориентируясь на размер бюджета.

Точно так же этого можно было бы достичь за счет комбинации правила долга и циклически скорректированного бюджетного баланса.

В странах ОЭСР наиболее часто используемые правила ограничивают долг и баланс бюджета и часто это происходит в сочетании.

В национальных фискальных правилах также преобладают правила расходов. Часто они сочетаются с правилами баланса бюджета или долга, чтобы обеспечить более надежную основу для устойчивости долга.

Правила доходов играют гораздо более ограниченную роль, вероятно, потому что они менее подходят для обеспечения устойчивости государственных финансов.

Законодательная база для обеспечения имплементации правил в странах ОЭСР различается в зависимости от типа правления и страны. Основная часть правил национальных расходов, баланса и долга закреплена в законодательных нормах. Меньшее количество существующих правил доходов реализуется за счет сочетания политических обязательств, коалиционных соглашений и законодательных норм. В целом большинство правил баланса и долга является наднациональными правилами, установленными международными договорами в рамках Европейского Совета (далее – ЕС).

Механизмы автоматической корректировки

Механизмы автоматической корректировки правил могут повысить их силу, но пока они встроены в очень немногие правила. Как и в случае с другими элементами правил четкое определение механизма и закрепление его в законодательстве могут способствовать их соблюдению, но в конечном итоге имеет значение политическая воля.

Правила в отношении долга Польши и Словакии, которые устанавливают потолок долга в 60 % от ВВП, включают пороговые значения, по достижении которых автоматически инициируются действия, чтобы избежать нарушения этого правила.

Например, в случае Словакии, когда отношение долга к ВВП достигает 50 %, министр финансов обязан разъяснить парламенту причины увеличения и предложить меры по сокращению долга. На уровне 53 % ВВП кабинет министров должен принять пакет мер по сокращению долга и замораживанию заработной платы. При уровне 55 % расходы будут автоматически сокращены на 3 %, а бюджетные расходы в следующем году будут заморожены, за исключением тех, которые софинансированы фондами ЕС. При 57 % ВВП кабинет министров должен представить сбалансированный бюджет. В идеале более поздние триггерные точки не потребуются, если эффективные действия будут предприняты раньше.

Вспомогательные договоренности

Эффективное выполнение и мониторинг фискальных правил часто требуют ряда вспомогательных механизмов и хорошего институционального потенциала.

Среднесрочные бюджетные рамки, такие как те, которые используются в Австралии, Франции, Швеции и Соединенном Королевстве, устанавливают приоритеты, представляют и управляют как доходами, так и расходами в течение многолетних рамок на том же уровне, что и бюджетные ассигнования. Это позволяет правительствам продемонстрировать влияние текущей и предлагаемой политики в течение нескольких лет, установить будущие бюджетные приоритеты и в конечном итоге добиться лучшего контроля над государственными расходами.

Эффективные системы исполнения бюджета, такие как контроль обязательств, мониторинг просроченной задолженности и системы управления денежными средствами необходимы для того, чтобы результаты бюджета соответствовали бюджетным ассигнованиям.

Налогово-бюджетные правила могут поддерживаться законами о финансовой ответственности, которые обычно устанавливают процедурные требования и требования прозрачности, а в некоторых случаях также численные правила.

В некоторых странах, например, в Перу, Испании законы о фискальной ответственности содержат конкретные числовые цели национальных фискальных правил. В других странах (например, в Австралии и Новой Зеландии) законы о финансовой ответственности больше фокусируются на процедурных аспектах, устанавливают требования прозрачности и необходимость того, чтобы правительство подробно описывало фискальную стратегию в бюджетных документах.

Все большее число стран с развитой экономикой используют независимые органы для дальнейшего повышения доверия к своим финансовым правилам.

Одним из примеров является Шведский совет по налогово-бюджетной политике, который следит за соблюдением правила бюджетного баланса, оценивает,

соответствует ли текущая налогово-бюджетная политика устойчивости бюджета, а также оценивает прозрачность бюджета и качество прогнозов. Налоговые советы или независимые комитеты также могут предоставить ключевые бюджетные предположения и методологии, например, для расчета потенциального ВВП и справочных цен на сырьевые товары в Чили, которые являются ключевыми факторами при выполнении правил. После кризиса некоторые страны создали фискальные советы (Ирландия, Португалия, Румыния, Соединенное Королевство).

Опыт по разработке отчета о бюджетных рисках и долгосрочной устойчивости государственных финансов показывает, что в отдельных странах-членах ОЭСР по отдельности как самостоятельные документы формируются:

- 1) отчет о фискальных (бюджетных) рисках;
- 2) отчет о долгосрочной устойчивости.

Отчет о бюджетных рисках (далее – ОБР) выступает финальным (конечным) компонентом системы управления бюджетными рисками, которая также включает определение и анализ рисков (шаг 1); снижение рисков (шаг 2); создание провизий/резервов (шаг 3); работу с остаточными рисками (шаг 4).

При этом основными принципами системы управления бюджетными рисками являются:

- выбор мер политики с учетом максимально приемлемого уровня риска;
- закрепление рисков за органами, имеющими наибольшие возможности для управления рисками;
- выработка стратегии снижения рисков на основе анализа выгод/издержек и приоритетности рисков;
- устранение "риска злоупотреблений и иждивенчества".

В ОБР определяются потенциальные риски для бюджетных прогнозов, способные приводить к проблемам для бюджетного управления и устойчивости в средне-и долгосрочной перспективе.

Согласно международной практике в ОБР определяются потенциальные риски для макроэкономической конъюнктуры, поскольку макроэкономические риски возникают часто и приводят к значительному эффекту на бюджетную позицию.

Отдельными странами-членами ОЭСР реализован анализ бюджетных рисков, в котором раскрываются результаты либо в виде отдельных глав/разделов ежегодной бюджетной документации, либо в виде самостоятельного документа. Такие страны, как Филиппины, Грузия, Руанда, Уганда и Гана также выпускают ОБР, Южно-Африканская Республика и Кения раскрывают анализ бюджетных рисков в ежегодном отчете о бюджетной политике.

Структура ОБР для многих стран в общем схожа и включает: четкое описание прошлых макроэкономических шоков и механизмов передачи воздействия на экономику; описание эффектов на компоненты бюджета (доходную и расходную части

); анализ прогнозных погрешностей; расчет различных макроэкономических сценариев и/или приблизительных эмпирических эффектов; описание рисков по условным обязательствам; описание прочих рисков.

Отдельные страны наряду с анализом бюджетных рисков также выпускают анализ долгосрочной бюджетной устойчивости, который, как правило, публикуется в виде самостоятельного документа с меньшей периодичностью, чем ОБР.

Отчет о долгосрочной бюджетной устойчивости (далее – ОДБУ) разрабатывается для определения трендов базовых показателей роста ВВП, расходов и доходов бюджета, которые могут негативно отразиться на бюджетной позиции в период, превышающий горизонты кратко- и среднесрочного экономического прогнозирования. Например, эффект старения населения на рост ВВП и в особенности на расходы по пенсионному обеспечению и здравоохранению. В 2012 году Министерство финансов Канады разработало долгосрочный фискальный прогноз до 2050 года по пенсионным выплатам и долгу страны "Отчет о влиянии старения населения на экономические и фискальные показатели" (Economic and Fiscal Implications of Canada's Aging Population).

Кроме того, формирование аналитических отчетов о бюджетных рисках и долгосрочной устойчивости государственных финансов повысит осведомленность Правительства Республики Казахстан и общественности о масштабах и источниках бюджетных рисков для государственных финансов, усилит стимулы для принятия мер по сдерживанию рисков, а также будет способствовать повышению эффективности и результативности решений Правительства Республики Казахстан в вопросах управления государственными средствами и уровня доверия со стороны инвесторов и населения.

Опыт применения блочного бюджета

Опыт применения блочного бюджета наиболее применим в бюджетной системе Республики Сингапур. Здесь действует система "бюджетных блоков" или "блочного бюджета" (Block-budget) для каждого из министерств. Этот "блок" формируется на долгосрочную перспективу с учетом расходов последних семи лет.

Такой блок устанавливается в бюджете как доля в ВВП, то есть объем бюджета каждого министерства определен в виде процента от ВВП. Например, потолок Министерства образования может быть эквивалентен 4 % к ВВП в год.

В рамках "блока" министерства обладают самостоятельностью в определении окончательных объемов средств между различными видами деятельности, т.е. распределение расходов внутри одного министерства происходит по усмотрению самого министерства.

В ходе исполнения бюджета администраторы бюджетных программ имеют полную автономию по управлению средствами, нет необходимости согласования перераспределения средств в рамках бюджетного "блока".

В течение пятилетнего планового периода министерства могут занимать средства в течение одного года за счет ассигнований в последующие годы и откладывать ассигнования в течение одного года на следующий год. В течение пятилетнего периода лимит расходов фиксирован, но каждый отдельный год является переменным.

Преимуществом блочного бюджета является то, что такой механизм обеспечивает большую предсказуемость и более стабильную структуру расходов бюджета.

Опыт стран ОЭСР в применении обзоров бюджетных расходов

Обзоры расходов широко используются в странах ОЭСР, но различаются по своим масштабам и целям.

Один тип – это "всеобъемлющий" обзор расходов. Обычно он осуществляется, когда есть необходимость в большом сокращении общих расходов или для стратегического перераспределения расходов в соответствии с политическими целями. Примерами "всеобъемлющего" подхода являются Великобритания и Ирландия, которые использовали этот подход, чтобы добиться общих сокращений в периоды жесткой экономии. Более стандартный подход, применяемый в Канаде, Дании и Нидерландах, заключается в проведении более ограниченных обзоров расходов отрасли или программы. Существуют также примеры горизонтальных обзоров в таких областях, как расходы на инновации или управление основными средствами правительства.

Помимо определения возможностей для эффективной экономии или перераспределения средств на другие отрасли такие обзоры также могут играть роль в проверке согласованности существующих расходов со стратегическими приоритетами и целями правительства.

Обзоры бюджетных расходов позволяют:

поддерживать оптимальные объем и структуру расходов на реализацию функций и обязательств постоянного характера;

стимулировать администраторов бюджетных средств к поиску внутренних резервов оптимизации бюджетных расходов в целях обеспечения финансирования приоритетных направлений государственной политики;

отойти от традиционного планирования объемов бюджетных ассигнований без постоянной оценки целесообразности и актуальности соответствующих мероприятий, механизмов их реализации и финансового обеспечения, результатов и наличия альтернативных инструментов по достижению целей государственной политики;

минимизировать практику линейного сокращения бюджетных расходов в случае ухудшения сбалансированности бюджета;

в долгосрочной перспективе – поддерживать структуру бюджетных расходов в состоянии, наиболее близком к оптимальному с точки зрения финансовой и социально-экономической целесообразности.

В отличие от Казахстана зарубежные страны при установлении ограничений на бюджетные обязательства для проектов ГЧП в основном ориентируются на ВВП страны.

РАЗДЕЛ 4.

ВИДЕНИЕ РАЗВИТИЯ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ

Основа бюджетно-налоговой политики должна обеспечивать макроэкономическую и бюджетную стабильность в краткосрочном периоде, способствовать достижению устойчивости бюджета в среднесрочном периоде и соответствовать долгосрочным целям Правительства в области развития.

Темпы и масштабы восстановления мировой экономики остаются неопределенными. На фоне роста государственного долга и высоких бюджетных дефицитов в мире доступ к внешнему финансированию будет ограничен, финансирование крупных дефицитов остается трудной задачей, учитывая ограниченные возможности увеличения доходов.

Необходимо начать стратегию бюджетной консолидации. Для успешной консолидации бюджета необходимы:

- 1) построение крепкого фундамента налогово-бюджетной политики;
- 2) мобилизация ненефтяных доходов и пересмотр налоговой системы;
- 3) сокращение низкоэффективных расходов, которые искажают стимулы для частного сектора, и перенаправление средств на расходы, повышающие производительность.

Обеспечение устойчивости бюджета и снижение волатильности фискальной политики будут обеспечиваться за счет системы гибких и контрциклических фискальных правил.

Важным требованием к системе бюджетных правил является согласованность различных элементов правил между собой, при которых следование одному из правил способствует исполнению остальных.

Контрциклическое правило по гарантированному трансферту из НФРК позволит больше сберегать средства в НФРК при высоких ценах на нефть и поддерживать бюджет при низких ценах на нефть.

Целевые показатели бюджетного баланса будут реализованы путем установления предельных значений расходов на среднесрочную перспективу.

Пороговые значения расходов должны отражать предполагаемый путь по сокращению трансфертов из НФРК и удержанию уровня государственного долга на безопасных уровнях, реалистичные макроэкономические прогнозы и прогнозы доходов на соответствующий период.

С 2023 года планируется установить верхний лимит темпов роста расходов республиканского бюджета, ограничивая их средним реальным ростом ВВП за предыдущие 10 лет, увеличенного на цель по инфляции. Ограничения темпов роста затем могут быть преобразованы в номинальные потолки расходов для всех бюджетных расходов.

Принимая во внимание неопределенности, связанные с будущими потребностями в расходах и тенденциями, проистекающими из непредвиденных факторов (например, стихийные бедствия, неблагоприятные макроэкономические шоки, резкие падения цен на нефть и так далее), планируемые расходы должны быть установлены на более низком уровне, чем лимит расходов, чтобы гарантировать, что окончательные расходы не выйдут за предел порога. Этот резерв на случай непредвиденных обстоятельств будет определять запас маневра для правительства, чтобы справиться с неожиданными расходами, а также величину ошибок прогнозирования.

В Казахстане увеличение бюджетных дефицитов, снижение реального ВВП и ослабление национальной валюты, которые произошли в результате негативного влияния последствий пандемии коронавирусной инфекции COVID-19 на экономику страны, стали основными причинами роста долга.

По итогам 2021 года уровень государственного долга составил 27,4 % к ВВП, при лимите 50 %, установленного для стран-участниц Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС).

Согласно Договору о ЕАЭС, в случае несоответствия данного индикатора количественным значениям, установленным Договором, государства-члены разрабатывают и реализуют меры, в том числе совместные, а также при необходимости учитывают рекомендации Евразийской экономической комиссии (далее – ЕЭК), направленные на стабилизацию экономической ситуации, в соответствии с порядком, утверждаемым ЕЭК.

В целях недопущения превышения порогового значения, установленного договором о ЕАЭС, необходимо предусмотреть механизм промежуточных ограничений (автоматические долговые тормоза), по достижению которых автоматически инициируются определенные шаги, во избежание нарушения основного индикатора.

В оценке долгосрочных цен на нефть, обеспечении мониторинга и контроля за выполнением фискальных правил активное участие будет принимать Совет по экономической политике (далее – СЭП). Участие СЭП поможет повысить строгость и прозрачность системы фискальных правил.

Таким образом, будет создана эффективная система бюджетных правил, которая будет способствовать усилению макроэкономической стабильности, где каждое правило будет взаимосвязано дополнять друг друга.

Помимо выстраивания эффективной системы бюджетных правил важнейшей задачей в области обеспечения устойчивости государственных финансов являются учет

и анализ бюджетных рисков и долгосрочной устойчивости государственных финансов, отражаемых в аналитическом отчете о бюджетных рисках и долгосрочной устойчивости государственных финансов.

В этой связи внедряемый с 2022 года аналитический отчет о бюджетных рисках и долгосрочной устойчивости государственных финансов должен содержать анализ макроэкономических, бюджетных, социальных и других рисков, которые влияют на устойчивость государственных финансов, а также рисков долгосрочного характера.

Полное раскрытие бюджетных рисков должно основываться на оценке долговых рисков с применением макрофискального стресс-тестирования, дальнейшим использованием этих результатов для оценки устойчивости государственных финансов в отношении экстремальных макроэкономических шоков.

В 2020 году Президент страны в своем Послании народу Казахстана отметил необходимость разработки свода ключевых бюджетных коэффициентов для обеспечения элементов бережливой и ответственной бюджетной политики.

В действующей системе Концепций НФРК и бюджетной политики, а также в ПСЭР содержится набор бюджетных коэффициентов по отношению формирования налогово-бюджетной политики и проекта республиканского бюджета, планирования заимствований государственного сектора.

Договором о Евразийской экономической комиссии от 29 мая 2014 года установлены бюджетные и долговые показатели и их количественные значения, в пределах которых государства члены ЕАЭС должны формировать экономическую политику.

В то же время при проведении комплексного анализа и оценки эффективности и устойчивости бюджетной политики показателей, отраженных в данных документах, недостаточно сформировать целостное представление о фискальной ситуации в стране и возможных рисках бюджетной политики.

Будет проведен анализ формирования долга. Предлагается проанализировать и оценить все прямые и косвенные государственные обязательства, включая квазигосударственные обязательства и условные обязательства, возникающие в рамках проектов ГЧП. В анализе необходимо учесть воздействие различных макроэкономических факторов на формирование внутреннего и внешнего долга страны.

Прозрачность будет улучшена путем раскрытия государственных гарантий и условных обязательств в годовой финансовой отчетности.

В целях повышения ликвидности рынка государственных ценных бумаг Министерства финансов (далее – ГЦБ) и построения безрисковой кривой доходности уполномоченным органом по исполнению бюджета ведется совместная последовательная работа с Национальным Банком Республики Казахстан (далее – НБ).

Одним из основополагающих факторов развития и роста внутреннего фондового рынка является увеличение базы инвесторов с привлечением иностранных инвесторов на локальный рынок, что позволит приумножить ликвидность национального фондового рынка и снизить стоимость заимствования.

Это требует комплекса мер, в частности, проведения мероприятий по включению ГЦБ в международные индексы развивающихся стран, а также внедрения международной клиринговой системы с обеспечением доступа иностранных инвесторов к внутреннему рынку ценных бумаг и увеличения спроса на ГЦБ.

Повышение ликвидности и привлекательности выпускаемых ГЦБ окажет положительное влияние на формирование рыночной стоимости заимствования для государства на внутреннем рынке.

Задача по повышению эффективности бюджетного планирования требует совершенствования используемых при планировании бюджета методов и инструментов

В этой связи планируется проработка подходов по внедрению элементов блочного механизма планирования бюджета, позволяющего государственным органам самостоятельно планировать свой бюджет в пределах стабильных среднесрочных лимитов.

Будут приняты меры по повышению гибкости реализации бюджетных программ, в том числе путем их дальнейшего укрупнения вокруг стратегических целей и национальных проектов.

Будет постепенно осуществлен отход от практики освоения выделенных бюджетных средств, что позволит избежать в конце года поспешных и не всегда эффективных расходов, обеспечит более экономичное и эффективное использование бюджетных ресурсов и позволит управлять общей, а не годовой стоимостью проекта.

В сфере государственных расходов есть большие возможности для повышения эффективности, но консолидация бюджета, основанная исключительно на сокращении общих государственных расходов, нецелесообразна.

Необходимость сокращения нефтяного дефицита означает, что прежде чем проводить какие-либо существенные увеличения в расходах, следует осуществить такие корректировки государственных расходов и доходов, при которых бы неэффективно используемые средства были направлены на более продуктивные меры, поддерживающие государственные цели, в том числе цели по повышению производительности и стимулированию ориентированного на рынок экономического роста, особенно в нефтяных торгуемых секторах, созданию более качественных рабочих мест в более продуктивной экономике.

В этих целях будут введены обзоры расходов, что позволит перераспределить ресурсы в соответствии с новыми приоритетами расходов.

Данные мероприятия призваны укрепить устойчивость государственных финансов к шокам и повысить эффективность контрциклических мер.

РАЗДЕЛ 5.

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ И ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ ПОЛИТИКИ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ

5.1. Основные принципы политики государственных управления финансами

В целях эффективного решения поставленных задач основными принципами должны стать:

принцип единства – применение единой законодательной и нормативной правовой базы, единых принципов организации и функционирования денежно-кредитной, бюджетной и налоговой систем в Республике Казахстан;

принцип долгосрочной устойчивости – формирование системы бюджетных правил и реализация политики управления государственными финансами с соблюдением установленных бюджетных правил;

принцип сбалансированности – соответствие принимаемых обязательств к ресурсам ;

принцип транспарентности – опубликование нормативных правовых актов в области государственных финансов, утвержденных бюджетов, планов развития и отчетов об их исполнении, за исключением сведений, составляющих государственную или иную охраняемую законом тайну, а также обязательная открытость для общества и средств массовой информации; принцип полноты – полнота учета в отчетности всех поступлений и расходов, предусмотренных законодательством Республики Казахстан;

принцип эффективности – обеспечение целевых показателей по государственному долгу, дефициту бюджета, нефтяному дефициту бюджета, неснижаемому остатку и валютному активу НФРК в среднесрочной и долгосрочной перспективе;

принцип бережливости и ответственности – строгое соблюдение количественных ограничений и установленных правил при формировании бюджета.

5.2. Основные подходы к политике управления государственными финансами

Учитывая стоящие задачи по обеспечению сбалансированности бюджета, дальнейшего роста реального ВВП и укрепления социальной защиты, политика управления государственными финансами будет формироваться на основе следующих подходов:

установление обоснованных и гибких фискальных правил, не зависящих от колебаний цен на нефть, с проведением независимой оценки их соблюдения;

строгое соблюдение количественных ограничений на бюджетные параметры и определение объема расходов бюджета в пределах фискальных ограничений;

профилактика бюджетных рисков и принятие мер по минимизации их негативных последствий;

приоритизация расходов бюджета в соответствии с целями социально-экономической политики;

эффективное распределение бюджетных средств, обеспечивающее наибольший социально-экономический эффект;

продолжение накопления финансовых ресурсов в НФРК;

адекватность налоговой политики возрастающим обязательствам;

стимулирование инвестиций частного сектора, а не их замещение;

расширение финансовой самостоятельности и повышение ответственности местных органов в решении вопросов регионального развития;

открытость и прозрачность на всех этапах планирования и исполнения бюджета с вовлечением населения в бюджетное управление;

обеспечение мониторинга и администрирования за счет цифровизации и автоматизации.

5.3. Политика формирования и использования средств НФРК

Основной целью НФРК является сбережение финансовых ресурсов посредством формирования накоплений для будущих поколений и снижения зависимости республиканского бюджета от ситуации на мировых сырьевых рынках.

Функциями НФРК являются сберегательная и стабилизационная.

Формирование и использование средств НФРК будут основаны на следующих принципах:

транспарентность – направление средств НФРК в экономику страны только через республиканский бюджет, включая любые финансовые взаимоотношения между НФРК и субъектами квазигосударственного сектора;

подотчетность – обязательная публикация утвержденных (уточненных, скорректированных) показателей НФРК, отчетов о формировании и использовании средств НФРК, отчетов об инвестиционном управлении средствами НФРК, в которых результаты по доходности указываются за последние 5 и 10 лет и с начала управления, и годовой аудированной финансовой отчетности НФРК (с момента создания) на веб-сайте Министерства финансов Республики Казахстан и в информационно-правовой системе нормативных правовых актов Республики Казахстан "Әділет";

полнота – отражение в отчетности о НФРК всех поступлений и расходов, предусмотренных законодательством Республики Казахстан;

своевременность – зачисление на контрольный счет наличности (далее – КСН) Национального фонда и ее перевод на счета Правительства в НБ в сроки, установленные соответствующими нормативными правовыми актами и с соблюдением порядка;

эффективность – управление средствами Национального фонда исходя из необходимости сохранения активов.

Формирование НФРК

Накопление средств НФРК осуществляется за счет:

1) прямых налогов от организаций нефтяного сектора (за исключением налогов, зачисляемых в местные бюджеты), к которым относятся корпоративный подоходный налог, альтернативный налог на недропользование, налог на добычу полезных ископаемых, бонусы, рентный налог на экспорт, налог на сверхприбыль, доля по разделу продукции и дополнительный платеж недропользователей, осуществляющих деятельность по контракту о разделе продукции;

2) других поступлений от операций, осуществляемых организациями нефтяного сектора (за исключением поступлений, зачисляемых в местные бюджеты), в том числе поступлений за нарушения условий нефтяных контрактов (за исключением поступлений, зачисляемых в местные бюджеты);

3) поступлений от приватизации республиканской собственности;

4) поступлений от передачи в конкурентную среду активов национальных управляющих холдингов, национальных холдингов, национальных компаний и их дочерних, зависимых и иных юридических лиц, являющихся аффилированными с ними по перечню и механизму, определяемым Правительством;

5) поступлений от продажи земельных участков сельскохозяйственного назначения;

6) инвестиционных доходов от управления НФРК;

7) иных поступлений и доходов, не запрещенных законодательством Республики Казахстан.

Максимальный размер НФРК не будет ограничиваться.

Использование средств НФРК

Политика и объем использования НФРК в средне- и долгосрочной перспективе будут исходить из необходимости недопущения сокращения валютных активов НФРК и их накопления для будущих поколений.

НФРК используется:

1) в виде ежегодного гарантированного трансферта из НФРК в республиканский бюджет;

2) в виде целевого трансферта из НФРК в республиканский бюджет;

3) на покрытие расходов, связанных с управлением НФРК и проведением ежегодного аудита.

В целях реализации стабилизационной функции НБ в зависимости от сложившейся ситуации на финансовом рынке производит конвертацию и реконвертацию активов НФРК в порядке, установленном Правлением НБ. Данные операции проводятся для

выделения гарантированного и целевого трансфертов и не относятся к интервенциям НБ. Гарантированный и целевой трансферты из НФРК должны проходить через республиканский бюджет в соответствии с бюджетными процедурами.

Приобретение казахстанских ценных бумаг субъектов государственного, квазигосударственного и частного секторов, покупка пакетов акций, долей участия казахстанских компаний, фондирование банков второго уровня, кредитование юридических и физических лиц, использование активов в качестве обеспечения исполнения обязательств запрещены.

Обеспечение сбалансированности бюджета и НФРК будет достигнуто за счет ограничений, установленных бюджетными правилами, предусмотренными настоящей Концепцией.

Гарантированный трансферт

Начиная с 2023 года, гарантированный трансферт будет определяться в размере, не превышающем объем поступлений в НФРК от нефтяного сектора, прогнозируемых при расчетной цене на нефть (цена "отсечения").

Данное бюджетное правило будет направлено на дальнейшее накопление активов НФРК и снижение ненефтяного дефицита.

Целевые трансферты

Целевые трансферты из НФРК будут выделяться исключительно по поручению Президента Республики Казахстан для финансирования:

антикризисных программ в периоды спада экономики или замедления темпов роста экономики;

социально значимых проектов национального масштаба, стратегически важных инфраструктурных проектов при отсутствии альтернативных источников их финансирования.

Целевые трансферты будут выделяться сверх гарантированного трансферта. При этом запрещается финансирование/софинансирование текущих расходов государства за счет целевых трансфертов из НФРК.

В случаях неиспользования или неполного использования по итогам финансового года суммы целевого трансферта, привлеченной из НФРК в республиканский бюджет, неиспользованная сумма будет подлежать возврату в НФРК в следующем финансовом году за счет остатков бюджетных средств.

Ограничения по использованию НФРК

Для выполнения сберегательной функции установлен неснижаемый остаток в НФРК, а также не ограничен максимальный размер НФРК.

Неснижаемый остаток от прогнозного значения ВВП на конец соответствующего года будет составлять не менее 25 %.

В целях предотвращения дальнейшего сокращения активов НФРК в среднесрочном периоде и возобновления накопления средств в долгосрочной перспективе в 2030 году валютные активы НФРК по прогнозам составят до 100,0 млрд долларов США.

Реализация стабилизационной функции предполагает обеспечение ежегодного гарантированного трансферта в республиканский бюджет, а также использование целевых трансфертов для финансирования антикризисных программ, направленных на стимулирование экономического роста в периоды экономического спада или снижения темпов роста экономики и реализацию социально значимых проектов национального масштаба, стратегически важных инфраструктурных проектов.

Любое иное использование средств НФРК запрещено, включая инвестирование средств НФРК во внутренние финансовые инструменты казахстанских эмитентов.

Для достижения указанной цели на период до 2030 года предусматривается решение следующих задач:

- 1) увеличение активов НФРК;
- 2) обеспечение сбалансированности бюджета и снижение зависимости бюджета от нефтяных доходов;
- 3) сохранение активов Национального фонда.

Мониторинг за целевым, законным и эффективным использованием средств, выделенных из НФРК, осуществляется Комиссией по мониторингу за расходованием средств, выделенных из НФРК.

Интенсивное накопление средств НФРК, а также эффективное управление его активами играют ключевую роль в устойчивом развитии Республики Казахстан, требуют правильного планирования заимствований государственного сектора и принятия мер по поддержанию фискальной устойчивости.

Таким образом, определение адекватного уровня заимствований требует взвешенного подхода с учетом накопленных активов НФРК.

Управление активами Национального фонда Республики Казахстан

Доверительное управление активами НФРК осуществляется НБ, общая координация деятельности – Советом по управлению Национальным фондом в соответствии с Положением о Совете по управлению Национальным фондом.

Предлагается разработка отдельного документа – Концепции управления активами Национального фонда Республики Казахстан, утверждаемой Указом Президента Республики Казахстан, в которой будут отражены все положения действующей Концепции НФРК в части управления активами НФРК.

5.4. Налогово-бюджетная политика

5.4.1. Определение набора бюджетных правил

Повышение устойчивости государственных финансов и снижение волатильности фискальной политики будут обеспечиваться через определение системы бюджетных

правил, формирование и реализацию бюджетной политики в рамках бюджетных правил.

Бюджетные правила будут разделены на контрциклические и вспомогательные.

Контрциклические бюджетные правила будут являться основными и включают правило о гарантированном трансферте из НФРК и правило о расходах республиканского бюджета.

В соответствии с правилом о гарантированном трансферте из НФРК гарантированный трансферт из НФРК не должен превышать объем поступлений в НФРК от организаций нефтяного сектора, прогнозируемых при цене на нефть (цена "отсечения").

Цена "отсечения" на нефть будет определяться в соответствии с правилами, утверждаемыми приказом Министра национальной экономики по согласованию с НБ и при участии СЭП.

Для усиления сберегательной функции НФРК цена "отсечения" будет корректироваться на рост объема добычи нефти, превышающий максимальный допандемический уровень добычи (90,5 млн тонн). При превышении указанного уровня добычи цена отсечения будет скорректирована в сторону снижения.

Достаточный уровень консервативности при определении цены отсечения на нефть позволит обеспечить сохранность и накопление средств НФРК, что позволит поддерживать устойчивый рост экономики после истощения нефтяных запасов.

С 2024 года размер гарантированного трансферта из НФРК в республиканский бюджет прогнозируется по траектории цены отсечения, определенной в соответствии с приказом Министра национальной экономики, на уровне не выше 2 трлн тенге.

Правило о гарантированном трансферте из НФРК будет способствовать выполнению задачи по снижению ненефтяного дефицита и недопущению сокращения активов НФРК с учетом неснижаемого остатка.

В соответствии с правилом о расходах республиканского бюджета устанавливается ограничение на темпы роста расходов республиканского бюджета на плановый период на уровне долгосрочного экономического роста, увеличенного на цель по инфляции.

При этом уровень долгосрочного роста определяется как среднее значение роста реального валового внутреннего продукта за десять лет, предшествующих плановому периоду.

Цель по инфляции определяется как центр целевого ориентира по инфляции на плановый период, установленный НБ.

В результате применения правила о расходах республиканского бюджета объем расходов не будет опережать темпы роста реального ВВП и инфляции и будет ограничен в период экономического роста.

Контрциклические правила закреплены в Бюджетном кодексе и будут использованы при формировании республиканского бюджета на 2023 и последующие годы.

Темпы роста планируемых расходов будут также ограничиваться нефтяными доходами бюджета и гарантированным трансфертом из НФРК в республиканский бюджет, прогнозируемым при цене "отсечения", целевым трансфертом, а также дефицитом, планируемым с учетом установленных ограничений.

В этой связи контрциклические бюджетные правила не будут существовать автономно, а будут обеспечивать при комплексном применении с другими видами бюджетных правил согласованность бюджетной политики.

В качестве вспомогательных видов бюджетных правил будут внедрены правило о нефтяном дефиците бюджета, правило о чистых активах государства, правило о долге.

Для обеспечения снижения зависимости республиканского бюджета от нефтяных доходов и повышения устойчивости бюджета к внешним факторам налогово-бюджетная политика должна формироваться исходя из постепенного снижения нефтяного дефицита относительно ВВП.

С учетом этого уровень нефтяного дефицита будет снижен до уровня не выше 5,0 % к ВВП в 2030 году.

	2022 год	2023 год	2024 год	2025 год	2026 год	2027 год	2028 год	2029 год	2030 год
Нефтяной дефицит, % к ВВП	8,1	7,3	6,7	6,0	<5,9	<5,9	<5,5	<5,5	5,0

Достижение целевых значений по нефтяному дефициту будет обеспечиваться за счет управления дефицитом бюджета, трансфертами из НФРК, установления предельных значений расходов, а также стимулирования роста нефтяных доходов.

Правило о чистых активах государства направлено на недопущение сокращения чистых активов государства, определяемых отношением внешнего долга правительства, гарантированного долга и внешнего долга квазигоссектора к валютным активам НФРК.

Важным требованием к системе бюджетных правил является согласованность различных элементов правил между собой, при которых следование одному из правил способствует исполнению остальных.

Неотъемлемой частью системы бюджетных правил будет выступать правило о долге.

Политика управления долгом будет направлена на поддержание правительственного долга на уровне не выше 30 % к ВВП и государственного долга не выше 35 % в период до 2030 года.

Расходы по обслуживанию долга Правительства должны составлять не более 15 % от расходов республиканского бюджета (уровень долговой нагрузки).

Для поддержания долга правительства в установленных пределах планируется планомерное снижение уровня дефицита бюджета до 2,0 % к ВВП в 2030 году.

При росте цен на сырую нефть, сохранении объемов облагаемого экспорта на сырую нефть или его увеличении и, соответственно, увеличении поступлений в бюджет вывозной таможенной пошлины на сырую нефть дефицит будет сокращаться. При снижении цен на сырую нефть дефицит может увеличиваться в пределах параметров, обеспечивающих экономическую безопасность.

Понятие бюджетного правила, исключения из правил, вопрос определения системы бюджетных правил, понятия корректировки, отклонения от правил будут закреплены в Бюджетном кодексе.

Целевой ориентир правила о гарантированном трансферте из НФРК согласно пункту 2 статьи 24 Бюджетного кодекса ежегодно утверждается законом Республики Казахстан.

Размеры дефицита и нефтегазового дефицита республиканского бюджета согласно пункту 3 статьи 71 Бюджетного кодекса ежегодно утверждаются в законе о республиканском бюджете.

Целевые ориентиры правил о расходах республиканского бюджета, чистых активах государства и долге должны устанавливаться в составе ПСЭР республики, составляемого согласно статье 61 Бюджетного кодекса.

Наиболее эффективными признаны бюджетные правила, адаптированные к меняющимся экономическим условиям и способные реагировать на шоковые изменения в экономике.

На стадии экономического подъема будут приниматься усилия в направлении достижения целевых ориентиров бюджетных правил, тогда как на стадии спада экономики возможности соответствующей корректировки могут быть ограничены.

В кризисных ситуациях (резкое снижение темпов экономического роста с одновременным снижением мировых цен на энергоносители, пандемия и прочее) для того, чтобы целевые ориентиры не ограничивали потенциал использования бюджетных средств для стимулирования экономического развития в период замедления, будет предусмотрен механизм временного смягчения/временного отклонения от бюджетных правил с механизмом обязательного восстановления показателей в течение трех лет.

Корректировку целевых ориентиров бюджетных правил возможно осуществлять в двух случаях:

при возникновении кризисных и чрезвычайных ситуаций, повлекших снижение экономического роста и доходов бюджета, рост обязательств государства и расходов бюджета, не покрываемых собственными доходами бюджета;

фактическое отклонение значений целевых ориентиров от установленных целевых ориентиров согласно отчетным данным.

В кризисных и чрезвычайных ситуациях корректировка целевых ориентиров может осуществляться путем внесения изменений в документы, устанавливающие целевые ориентиры, согласно бюджетному законодательству.

При этом должна быть разработана прогнозная траектория временной корректировки целевых ориентиров с разработкой плана действий по возврату к изначальному целевому ориентиру в течение последующих трех лет, отражением корректируемых целевых ориентиров в бюджетных параметрах республиканского бюджета в составе ПСЭР республики.

Эффективность работы бюджетных правил будет также подкрепляться прочными институциональными механизмами, повышающими убедительность проводимой бюджетной политики и доверие инвесторов.

Для обеспечения эффективности работы бюджетных правил и усиления фискальной дисциплины будет задействован СЭП.

СЭП будет осуществлять рассмотрение целевых ориентиров бюджетных правил. Деятельность Совета в целом поможет повысить строгость и прозрачность системы бюджетных правил.

В 2020 году для понимания методологических подходов разработки отчета о бюджетных рисках с учетом международной практики Международным валютным фондом оказана техническая помощь. Экспертами отмечена, что организация проведения анализа, составляющего основу отчета о бюджетных рисках, требует значительных инвестиций, координации и выделенных ресурсов на протяжении предстоящих нескольких лет и для качественной реализации нормы Бюджетного кодекса (подпункт 1-1 пункта 1 статьи 74) рекомендовано поэтапное осуществление основных направлений работы:

с разработкой в 2022 году первого отчета о бюджетных рисках и его доработкой в 2023 – 2025 годы по анализу бюджетных рисков согласно приоритетности и проведением бюджетного стресс-теста; параллельно проработка совместно с научными институтами модели прогноза долгосрочной бюджетной устойчивости с учетом тенденций демографических процессов, например, старения населения и других тенденций развития;

с 2026 года с учетом развития моделей долгосрочных прогнозов разработка отчета о долгосрочной устойчивости государственных финансов (ОДБУ) с периодичностью 1 раз в 3-5 лет.

Таким образом, в 2022 году в реализацию нормы бюджетного законодательства предусмотрена подготовка первого аналитического отчета о бюджетных рисках в Республике Казахстан на ежегодной основе, с поэтапным анализом рисков согласно приоритетности и проработкой модели прогноза долгосрочной бюджетной устойчивости.

С 2026 года с учетом обеспечения финансовых ресурсов для разработки моделей долгосрочного экономического прогнозирования (10 и более лет) с использованием потенциала экономических и научных институтов планируется постепенное расширение аналитического отчета в части включения составляющих отчета о долгосрочной устойчивости государственных финансов.

С учетом рекомендаций международных организаций по использованию индикаторов для мониторинга бюджетных и долговых рисков, а также бюджетной практики как аналитический инструментарий будет сформирован перечень бюджетных коэффициентов, которые позволят представить оценку сбалансированности государственных финансов. Перечень показателей охватит в целом коэффициенты по макроэкономической устойчивости, устойчивости бюджета и экономического роста, а также сохранению активов Национального фонда и эффективности политики финансовой децентрализации.

В связи с тем, что с 2022 года при формировании проекта республиканского бюджета на 2023 – 2025 годы планируется раскрытие бюджетных рисков с оценкой устойчивости параметров республиканского бюджета к макроэкономическим шокам в аналитическом отчете о бюджетных рисках и долгосрочной устойчивости государственных финансов, перечень бюджетных коэффициентов будет отражен в составе данного документа.

Это позволит обеспечить согласованность и целостность проводимой работы по обеспечению фискальной дисциплины и представит возможность Парламенту и общественности оценить степень эффективности проводимой Правительством бюджетной политики.

5.4.2. Укрепление доходной части бюджета (налоговая политика)

Совершенствование налогообложения доходов

Пересмотр налогообложения корпоративным подоходным налогом

Сегодня в Казахстане ставка КПП составляет 20 % для всех секторов экономики. Ставки КПП в странах ОЭСР составляют от 20 % до 40 %: США – до 40 %, Франция – 38 %, Япония – 33 %, Германия – 30 %, Норвегия – 27 %, Канада – 26 %, Финляндия – 20 %.

При этом в последние годы эффективная ставка варьируется от 2,9 % до 3,8 %. Одной из причин низкой эффективной ставки является наличие различных льгот. В целом эти льготы соответствуют мировому опыту и направлены на инвестиционную привлекательность Казахстана. При этом мировой опыт показывает, что льготы предоставляются на фоне высоких базовых ставок.

Также во многих странах ставки подоходного налога варьируются в зависимости от отрасли либо доходы компаний в определенных отраслях облагаются дополнительными налогами.

В этой связи будет изучен и рассмотрен вопрос пересмотра ставки КПП.

Совершенствование трансфертного ценообразования

В целях усиления мер контроля за трансфертным ценообразованием и выводом капитала из страны предлагается совершенствование законодательства о трансфертном ценообразовании.

В этой связи будут приняты меры по:

приведению в соответствие с требованиями ОЭСР норм по трансфертному ценообразованию;

исключению освобождения от трансфертного контроля сделок, совершенных на товарных биржах Республики Казахстан, в целях противодействия выводу капитала из страны и предотвращения потерь государственного дохода в международных деловых операциях и сделках, связанных с международными деловыми операциями;

расширению определения взаимосвязанных сторон в целях усиления контроля по трансфертному законодательству для решения проблемы по отсутствию прозрачности сторон в международных деловых операциях по примеру стран БРИКС;

применению процентилей при определении рыночного диапазона цен и рентабельности (маржинальности) по практике стран ОЭСР.

Усиление контроля за выводом капитала, в том числе в части совершенствования налогообложения дивидендов

Следует отметить, что компаниями на практике используются различные схемы вывода капитала из страны и уклонения от налогообложения.

Это – сделки между аффилированными лицами по оказанию нематериальных услуг, что создает риски необоснованного уменьшения налогооблагаемой базы.

Наряду с этим недобросовестные компании используют схемы по экспорту сырьевой продукции по заниженной стоимости.

Такие факты выявляются в ходе проведения налоговых проверок.

Также отмечаем, что в целях стимулирования привлечения инвестиций были введены льготы по освобождению дивидендов от налогообложения.

Однако данная мера не показывает очевидного эффекта.

Большинство развивающихся стран (РФ, Беларусь, Китай, Индия) не освобождают выплачиваемые нерезидентам дивиденды от налогообложения.

Ни одна из 55 конвенций об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от налогообложения в отношении на доход и капитал (далее – Конвенция) не содержит положений о полном освобождении дивидендов от налогообложения. В таких конвенциях предусмотрена сниженная ставка в размере 5 % и 10 % (ст. 10 Конвенции).

Ставки налога, применяемые к доходам в виде дивидендов в соответствии с Конвенцией:

в 34 странах – 5 % (Австрия, Великобритания, ОАЭ, США, Нидерланды, Германия);
в 18 странах – 10 % (Китай, Россия, Турция, Чехия, Малайзия);

в Пакистане – 12,5 %;

в Грузии и Беларуси – 15 %.

В этой связи предлагаются пересмотр льгот по освобождению налогообложения дивидендов и установление единой ставки налога, а также ограничение применения вычетов по нематериальным услугам, оказанным аффилированными лицами.

Совершенствование косвенного налогообложения

Международная практика показывает, что в Великобритании ставка НДС варьируется от 5 % до 20 %. Ставка 20 % применяется к большинству товаров и услуг, а сниженные ставки (5 %) действуют лишь для некоторых товаров (топливо, основные виды пищевых продуктов, книги, медикаменты, детская одежда).

Аналогичная практика применяется в странах ЕС, а также в некоторых странах СНГ : в Белоруссии действуют три ставки НДС (20 %, 10 %, 0,5 %), в России - две ставки НДС (20 %, 10 %), Молдавии - две ставки НДС (16 %, 10 %).

В Казахстане в целях государственной поддержки и развития бизнеса с 2001 года до 2009 года ставка НДС планомерно снижалась с 20 % до 12 %.

При этом применяются меры налогового стимулирования для различных приоритетных отраслей экономики.

Так, крестьянские и фермерские хозяйства, которые являются плательщиками единого земельного налога, освобождены от обязательства по уплате НДС вне зависимости от размера оборота. При производстве и переработке сельскохозяйственной продукции для получения продуктов легкой и пищевой промышленности предусмотрено уменьшение исчисленной суммы НДС на 70 %.

Предусмотрено освобождение от НДС на импорт сырья и (или) материалов в составе транспортных средств и (или) сельскохозяйственной техники, а также их компонентов, помещенных под таможенную процедуру свободного склада или свободной таможенной зоны специальной экономической зоны "Qyzylyjar" юридическим лицом в рамках заключенного специального инвестиционного контракта с уполномоченным органом по заключению специальных инвестиционных контрактов, определяемым Правительством Республики Казахстан. Также освобождается от НДС импорт лекарственных средств.

Кроме того, налогоплательщиками активно используется механизм уплаты НДС методом зачета по импорту оборудования и товаров, которые не производятся в Казахстане, что аналогично освобождению от НДС. Это – сельскохозяйственная техника, грузовой подвижной состав автомобильного транспорта, вертолеты и самолеты, железнодорожные локомотивы и вагоны, и другие.

Таким образом, существуют гибкие механизмы снижения нагрузки по НДС.

Низкая ставка НДС по сравнению с основными экономическими партнерами делает выгодным экспорт товаров из этих стран в Казахстан, что негативно сказывается на конкурентоспособности отечественного бизнеса.

В этой связи будет изучен и рассмотрен вопрос совершенствования налогообложения НДС.

Совершенствование акцизной политики

Отсутствие государственного регулирования цен на бензин и дизельное топливо создали условия для благоприятной конъюнктуры рынка, что в свою очередь послужило основанием для увеличения маржи производителей и посредников.

При этом ставки акцизов в последнее время не изменялись.

Кроме того, ввиду проводимого налогового маневра в Российской Федерации размер акциза ежегодно увеличивается, что влечет ежегодное увеличение цен на российских автозаправочных станциях.

Также с 1 января 2025 года планируется функционирование единого рынка нефти и нефтепродуктов ЕАЭС (Решение Высшего Евразийского экономического совета от 6 декабря 2018 года № 23 "О формировании общих рынков нефти и нефтепродуктов Евразийского экономического союза").

Данные факторы могут привести к увеличению цен на горюче-смазочные материалы в Казахстане.

В этой связи предлагается изъятие части маржи производителей поставщиков через акцизы.

Пересмотр налоговой нагрузки на горно-металлургический комплекс (далее – ГМК)

Мировая практика налогообложения недропользователей устроена таким образом, что налоговая нагрузка на сырьевой сектор экономики, как правило, должна превышать налоговую нагрузку не сырьевого сектора, поскольку недропользователи пользуются стратегическими запасами страны.

При этом налоговая нагрузка на ГМК не превышает 8–9 %, что сопоставимо с не сырьевым сектором экономики.

Необходимо отметить, что с 2020 года и в течение 2021 года наблюдалась тенденция увеличения цен на основные металлы (медь, алюминий и т.д.).

Так за 2 года цена на медь и алюминий выросла более чем в 1,5 раза. По остальным основным позициям в целом за последние 5-6 лет наблюдается динамика роста цен, что подтверждается ростом доходности отрасли.

При этом ставки налогов не изменились.

В этой связи в целях усиления отдачи от добычи и продажи природных ресурсов предлагается пересмотреть налоговую нагрузку на горнорудный сектор через повышение ставок НДС.

Оптимизация и повышение эффективности налоговых льгот

Зачастую то или иное налоговое исключение принимается за налоговую льготу, хотя исходя из экономической сущности такое исключение налоговой льготой не является.

Без таких исключений финансово-экономические операции в соответствующих сферах теряют свою целесообразность.

При этом есть льготы, которые со временем теряют свою актуальность. Такие льготы по итогам анализа будут предложены к исключению.

Льгота по дивидендам в свое время была введена для стимулирования привлечения инвестиций.

Однако данная мера не показывает очевидного эффекта. В этой связи предлагается исключение льготы по освобождению налогообложения дивидендов.

Работа по анализу налоговых льгот будет продолжена с учетом соблюдения баланса между исполнением доходной части бюджета и стимулированием качественного роста экономики.

Налогообложение цифрового майнинга

Казахстан стал одним из мировых лидеров по добыче цифровых активов и теперь конкурирует с Китаем, США, Канадой и Россией. Страна привлекает прямые иностранные инвестиции от крупных инвестиционных компаний, которые являются основными спонсорами инвестиций в Казахстан среди международного бизнес-сообщества.

По данным 2021 года 6 % мирового майнинга приходится на Казахстан.

На начало 2022 года 139 организаций занимаются деятельностью в области цифрового майнинга. Вместе с тем 11 организаций занимаются предоставлением инфраструктуры для цифрового майнинга.

Для государственного регулирования цифрового майнинга и стимулирования в Казахстане на законодательном уровне отрасли по добыче криптовалют с 2022 года введена плата за цифровой майнинг.

Ставка платы 1 тенге за 1 квт/час потребленной при майнинге электроэнергии.

В целях усиления финансовой отдачи от добычи криптовалют предлагается увеличение ставки платы за майнинг.

Повышение эффективности налогового и таможенного администрирования

В последние годы работа органов государственных доходов переориентирована на дистанционное администрирование путем реализации инициатив: ИС "Электронные счета-фактуры", модуль "Виртуальный склад", "Маркировка", "Система управления рисками", применение онлайн-ККМ.

Данные подходы направлены на повышение доходной части бюджета, в том числе посредством принятия действенных мер по регулированию налогообложения, улучшению налогового и таможенного администрирования, а также усилению контроля за незаконной предпринимательской деятельностью.

Реализуемые инициативы представляют собой комплекс информационных систем, обеспечивающих документальную и физическую прослеживаемость, и направлены на цифровизацию налогового и таможенного администрирования.

Все мероприятия и проекты в рамках цифровизации налогового и таможенного администрирования повысят эффективность и прозрачность государственного регулирования, а также доходной части республиканского бюджета.

В целях постоянного улучшения эффективности налогового и таможенного администрирования, а также собираемости налогов работа в данном направлении будет продолжена.

5.4.3. Повышение эффективности и экономической отдачи бюджетных расходов

Для повышения стабильности бюджета и гибкости в управлении бюджетными средствами, не пренебрегая принципами бюджетирования, ориентированного на результат, предлагается внедрить отдельные элементы блочного бюджета.

Повышение самостоятельности администраторов бюджетных программ по управлению бюджетными средствами является одним из элементов блочного бюджета. Блочный механизм планирования бюджета позволяет государственным органам самостоятельно планировать свой бюджет в пределах стабильных среднесрочных лимитов.

В настоящее время перераспределение средств между бюджетными программами одного администратора бюджетных программ возможно только при уточнении бюджета.

Предлагается расширить самостоятельность администраторов бюджетных программ в ходе исполнения бюджета путем предоставления права администраторам бюджетных программ самостоятельного перераспределения средств между бюджетными подпрограммами, мероприятиями, проектами и т.д. в рамках одной бюджетной программы.

При блочном бюджете администраторы бюджетных программ имеют расширенные полномочия по управлению бюджетными средствами и акцент в большей степени ориентирован на долгосрочные цели, в связи с чем непосредственно освоение не является целью исполнения бюджета.

Такой элемент блочного бюджета подразумевает отказ от ответственности за неосвоение бюджетных средств.

Поэтому предлагается заменить ответственность за "неосвоение бюджетных средств" на ответственность за "недостижение результатов".

При этом планируется предоставить право администраторам бюджетных программ по доиспользованию неиспользованных (недоиспользованных) бюджетных средств в следующем году по решению Правительства и МИО.

Это позволит избежать в конце года поспешных и не всегда эффективных расходов, обеспечит более экономичное и эффективное использование бюджетных ресурсов и позволит управлять общей, а не годовой стоимостью проекта.

Также предлагается ряд мер для повышения эффективности бюджета и дебюрократизации процесса.

Видится целесообразным формировать ПСЭР один раз в июне (сейчас формируется в 2 этапа – в феврале и в августе). Это позволит учесть статистические данные за прошлый год и не проводить пересмотр параметров бюджета.

В целях достижения национальных приоритетов и подчинения системе государственного планирования расходы бюджета необходимо определять исходя из приоритетности целей и целевых индикаторов планов развития государственного органа. Основой при этом должен быть национальный проект.

При планировании бюджета должны учитываться результаты оценки за прошлый год. Для этого требуется скорреспондировать сроки проведения оценки (июль, август) и процедур формирования бюджета (март).

Уполномоченные органы по государственному аудиту и финансовому контролю проводят оценку эффективности деятельности центральных и местных государственных органов. Центральный и местные уполномоченные органы по государственному планированию проводят оценку реализации бюджетных инвестиций, концессионных проектов, проектов ГЧП. По итогам оценок в июле, августе формируются рекомендации.

Данные рекомендации должны использоваться государственными органами – при составлении планов развития государственного органа, уполномоченными органами по бюджетному планированию и государственному планированию – при формировании лимитов и рассмотрении проектов планов развития и проектов бюджетных программ.

На стадии разработки проводится предварительная оценка проекта республиканского бюджета. Необходимо распространить данный механизм на местные бюджеты и на процедуру уточнения бюджетов.

В части исполнения бюджета одной из мер повышения бюджетной дисциплины и упрощения бюджетного процесса является проведение уточнения бюджета по итогам первого полугодия.

Вместе с тем, в целях обеспечения принципов бережливости и ответственности при планировании бюджета предлагается использовать механизм оценки экономического эффекта расходов на бюджетные инвестиции и субсидии не только на стадии их планирования, но и по итогам реализации.

Для этого требуется разработка методологической основы как на уровне центрального уполномоченного органа, так и на уровне государственных органов – администраторов бюджетных программ.

Вместе с тем, в целях повышения эффективности планирования и использования бюджетных средств планируется повышение ответственности администраторов бюджетных программ.

Успешность применения бюджета, ориентированного на результаты, а также результативность и эффективность бюджетных средств напрямую зависят от профессионального уровня квалификации кадров, занятых в сфере стратегического и

бюджетного планирования, т.к. указанные сотрудники в течение года изучают эффективность реализации бюджетных программ и по результатам анализа определяют необходимость дальнейшей реализации программы и/или ее различных мероприятий, а также вырабатывают пути решения с описанием альтернатив финансирования и рекомендаций.

В целях повышения эффективности и результативности экономического управления, а также повышения качества планирования необходимо усиление роли и компетенции специалистов, задействованных в бюджетном планировании, с разработкой комплексного плана мер по развитию человеческих ресурсов в сфере стратегического и бюджетного планирования.

Функциональные обязанности сотрудников государственных органов в сфере стратегического и бюджетного планирования должны кардинально реформативаться с акцентом на усиление аналитической составляющей их работы.

В течение года бюджетные аналитики должны изучать эффективность реализации бюджетных программ с посещением объектов, и по результатам анализа определять необходимость дальнейшей реализации программы и/или ее различных мероприятий, а также вырабатывать пути решения с описанием альтернатив финансирования и рекомендаций.

В связи с изменением содержания работы сотрудники, занимающиеся обеспечением планирования и исполнения планов развития и бюджета государственных органов, должны стать бюджетными аналитиками с повышением их оплаты труда соразмерно возлагаемой на них ответственности и с отнесением их к функциональному блоку "А".

Организацию обучения бюджетных аналитиков основным аспектам стратегического и бюджетного планирования, в том числе по разработке нефинансовых показателей, необходимо проводить на постоянной основе.

В качестве одного из инструментов, направленных на повышение эффективности бюджетных расходов и обеспечивающих их приоритизацию в соответствии с целями социально-экономической политики, необходимо внедрение в систему управления государственными финансами обзоров бюджетных расходов.

Внедрение в практику проведения государственными органами регулярных обзоров бюджетных расходов позволит выявить низкоэффективные расходы для определения потенциала экономии и перераспределения бюджетных средств между приоритетами государственной политики.

Проведение обзоров бюджетных расходов будет осуществляться с охватом всех бюджетных расходов каждые пять лет с применением горизонтальных обзоров, обязательностью опубликования (за исключением сведений ограниченного распространения) результатов обзоров бюджетных расходов в виде отчета для широкого круга.

В целях повышения эффективности деятельности государственных органов, качества бюджетного планирования, улучшения результативности и эффективности бюджетных средств необходимо улучшить применимость результатов оценки при принятии решений в бюджетном планировании с внедрением принципа планирования расходов бюджета от достигнутого результата.

Результаты оценки бюджетных инвестиций, достижения стратегических целей и реализации бюджетных программ за прошлый год должны учитываться при разработке бюджета на плановый период.

Для реализации этой задачи необходимо синхронизировать сроки формирования заключений по итогам оценки с процессами формирования бюджета и принятия решений по распределению ресурсов.

Вместе с тем результаты оценки эффективности деятельности государственных органов, управления государственным имуществом, реализации бюджетных инвестиций должны быть доступными для гражданского общества и представительным органам.

Результаты оценок, проводимых Счетным комитетом по контролю за исполнением республиканского бюджета и ревизионными комиссиями областей, городов республиканского значения, столицы должны включаться в состав заключений к отчету об исполнении республиканского и местных бюджетов, представляемых в Парламент и маслихат, а также размещены на интернет-ресурсах государственных органов.

Вместе с тем результаты оценки реализации бюджетных инвестиций, достижения целей планов развития во взаимосвязи с реализацией бюджетных программ и бюджетными средствами необходимо включать в состав годового аналитического отчета по расходам бюджета, представляемых в Парламент и маслихат с обязательным размещением этих отчетов на интернет - ресурсах государственных органов.

Результаты оценки эффективности управления государственным имуществом должны активно обсуждаться на заседаниях общественных советов, в Парламенте и маслихате при обсуждении вопросов о выделении из бюджета средств субъектам квазигосударственного сектора и включаться в состав информации о республиканском и местном бюджетах.

Оценка результатов должна содержать не только выводы, но и рекомендации по повышению результативности и эффективности бюджетных средств и активов государства, а также способствовать более эффективному распределению ресурсов государства.

Политика межбюджетных отношений в целом должна соответствовать курсу дальнейшей фискальной децентрализации.

В свете последних поручений Главы государства в рамках реформирования межбюджетных отношений необходимо совершенствовать систему межбюджетных

отношений с акцентом на повышение дальнейшей финансовой самостоятельности МИО.

В целях сокращения зависимости МИО от средств республиканского бюджета будут проработаны подходы передачи отдельных видов налоговых поступлений на местный уровень, минимизации встречных трансфертов между республиканским и местными бюджетами.

Также будут проработаны вопросы при расчете трансфертов общего характера максимальной передачи в расходную базу местных бюджетов затрат, ранее финансировавшихся в виде целевых трансфертов из республиканского бюджета.

В целях расширения финансовой самостоятельности и ответственности МИО предлагается при расчете субвенций и изъятий передать также в базу местных бюджетов целевые трансферты на развитие и пересмотреть подходы к их выделению регионам.

В результате появится дополнительный стимул для МИО к развитию региональной экономики и увеличению доходов местных бюджетов с постепенным снижением зависимости регионов от республиканского бюджета.

В 2022 году в целях дальнейшего совершенствования системы межбюджетных отношений будет далее совершенствоваться методика расчетов трансфертов общего характера, на основании которой будет разработан Закон на следующий среднесрочный период на 2023 – 2025 годы.

Также планируется в бюджетном законодательстве предусмотреть ответственность центральных и МИО за обоснованность, достоверность представляемой информации к расчетам трансфертов общего характера.

Реализация предложенных новых подходов к формированию межбюджетных отношений позволит улучшить ее с точки зрения достижения целей выравнивания бюджетной обеспеченности местных бюджетов.

Обеспечение подотчетности и подконтрольности бюджетных расходов

Необходимым условием повышения эффективности бюджетных расходов является обеспечение подотчетности и подконтрольности бюджетных расходов.

Поэтому необходимы дальнейшая гармонизация классификации операций сектора государственного управления с требованиями международных стандартов по статистике государственных финансов и системы национальных счетов, а также установление единых требований к применению такого вида классификации для ведения бюджетного (бухгалтерского) учета, составления бюджетной (бухгалтерской) и иной финансовой отчетности.

Необходимо постепенно расширять охват сектора государственного управления, в том числе с формированием информационной базы и отбором юридических лиц, подлежащих включению в сектор государственного управления в соответствии с установленными критериями.

При этом важно обеспечить полный охват сектора государственного управления. Статистика, формируемая в отношении каждого уровня государственного управления, должна включать все единицы, которые составляют этот сектор.

Как показывает передовой зарубежный опыт, необходимым является поэтапный переход к составлению консолидированной финансовой отчетности государства, включающей государственный и квазигосударственный сектора на республиканском и местном уровне, а также Национальный фонд и внебюджетные фонды.

Именно такая финансовая отчетность обеспечит целостную картину финансового положения страны.

Расширение периметра консолидации и объектов консолидируемых показателей бухгалтерской отчетности, а также формирование отчетности по сегментам позволят повысить полноту и достоверность консолидированной бухгалтерской отчетности, качество финансового анализа, мониторинга и управления государственными финансами.

В этой связи будут реализованы меры по поэтапному переходу на консолидированную финансовую отчетность страны, составленную в соответствии с международными стандартами.

Начиная с формирования проекта республиканского бюджета на 2023 год, прогноз поступлений и расходов Государственного фонда социального страхования и Фонда социального медицинского страхования будет отражаться в отдельном приложении к проекту закона о республиканском бюджете на трехлетний период. Информация о фактических поступлениях и расходах указанных фондов будет отражаться в годовом отчете Правительства об исполнении республиканского бюджета.

Это повысит прозрачность расходов внебюджетных фондов.

Кроме того, необходимы:

- обеспечение полного применения методологии формирования информации по статистике государственных финансов в соответствии с руководством Международного валютного фонда;

- совершенствование правил и процедур бухгалтерского учета и финансовой отчетности для организаций государственного сектора;

- совершенствование и развитие системы внутреннего государственного аудита и финансового контроля в соответствии с Законом Республики Казахстан "О государственном аудите и финансовом контроле";

- совершенствование организации внутреннего государственного финансового контроля;

- обеспечение открытости бюджетного процесса и вовлечение в него институтов гражданского общества.

В 2022 году будет запущен пилотный проект "Единая информационная система бухгалтерского учета в государственных учреждениях" (далее – "ЕИС БУ"), целью

которого является проработка вопроса о внедрении облачной бухгалтерии на единой электронной платформе уполномоченного органа по исполнению бюджета.

В перспективе уполномоченным органом по внутреннему государственному аудиту в "ЕИС БУ" будет проводиться электронный мониторинг бухгалтерского учета государственных органов (на объектах, в которых проводится аудит консолидированной финансовой отчетности), где будут предусмотрены доступ и кабинет аудитора.

Это позволит усилить контроль за эффективностью государственных расходов путем проведения бюджетного мониторинга в режиме онлайн.

В рамках автоматизации бюджетного процесса в 2020 году реализована интеграция между информационной системой государственного планирования (далее – ИСПП) и порталом "Открытые бюджет" по передаче данных бюджетных заявок.

В 2022 году планируется реализовать интеграцию по передаче бюджетных программ ИСПП на портал "Открытые бюджеты" (после завершения работ по разработке нового модуля "Бюджетные программы").

Таким образом, данные, размещаемые на портале "Открытые бюджеты" и в модуле "Бюджет народного участия", поступают из ИСПП, которая в свою очередь будет интегрирована с системой, реализующей онлайн бюджетный мониторинг.

Дальнейшее развитие системы Казначейства предусматривает совершенствование ее функциональности с закреплением соответствующей ответственности за финансовую дисциплину как органами казначейства, так и пользователями системы казначейства.

В перспективе органы казначейства будут развивать инструменты по управлению остатками средств на ЕКС и ликвидностью, в том числе путем развития прогнозирования движения денежных средств, расширения инструментов привлечения денежных средств для финансирования дефицита бюджета и размещения временно свободных средств в различные финансовые инструменты.

Предусматривается увеличение количества КСН и обслуживаемых организаций путем включения в число участников системы казначейских платежей всех государственных организаций.

Развитие системы казначейства позволяет повысить оперативность доведения денежных средств до получателей бюджетных средств, обеспечить наличие ликвидности в достаточных объемах с обеспечением прозрачности и открытости всего бюджетного процесса.

Управление государственной инвестиционной политикой, в том числе обязательствами государственно-частного партнерства

Эффективные капитальные расходы бюджета могут выступать действенным инструментом формирования фундамента для долгосрочного экономического роста.

Основные направления бюджетной инвестиционной политики, как составляющей части государственной инвестиционной политики, будут определены в Концепции инвестиционной политики Республики Казахстан до 2025 года.

Главной целью бюджетной инвестиционной политики является создание благоприятных условий для реализации инвестиционных проектов, направленных на обеспечение модернизации, структурных преобразований и устойчивых темпов роста национальной экономики, способствующих обеспечению высокого качества жизни населения страны. Работа в данном направлении будет проводиться с учетом социально-экономической эффективности бюджетных инвестиций. Государство будет поэтапно минимизировать вовлечение бюджетных средств в реализацию проектов и сконцентрируется на обеспечении 100 % эффективного освоения бюджетных инвестиционных проектов и содействии реализации частных инициатив в рамках национальных проектов.

При этом в целях сохранения налогово-бюджетной стабильности государственные инвестиции только в исключительных случаях будут направляться на высокотехнологичные и капиталоемкие проекты, где есть недостаток частного капитала, и они предполагают качественные инвестиции. Такие инвестиции будут носить недискриминационный, горизонтальный характер.

Вместе с тем будет продолжена работа по совершенствованию отдельных процедур мониторинга и оценки бюджетных инвестиций.

С 2021 года администраторами бюджетных программ проводится оценка экономического эффекта от заявляемых расходов на реализацию бюджетных инвестиций на стадии планирования бюджета.

При этом действующее законодательство по оценке завершенных бюджетных инвестиций ставит целью только сопоставление запланированных результатов проекта с достигнутыми результатами.

В целях обеспечения наилучшей эффективности бюджетных расходов будет совершенствован механизм проведения оценки социально - экономического эффекта от реализации бюджетных инвестиций.

В целях привлечения дополнительных объемов инвестиций в экономику страны согласно Концепции инвестиционной политики Республики Казахстан до 2025 года будут приняты меры по развитию альтернативных источников инвестиций, включая трансформацию механизмов ГЧП.

Для повышения эффективности государственных расходов на поддержку ГЧП будет проведена работа по фокусированию механизма ГЧП на отраслях, где будет получен наибольший эффект, с определением перечня приоритетных отраслей экономики для реализации проектов по ГЧП.

В дальнейшем развитии ГЧП приоритет будет отдаваться проектам, реализуемым преимущественно за счет внебюджетных средств, с целью поэтапного снижения участия государства в реализации проектов ГЧП.

Основным направлением дальнейшего развития механизма станут совершенствование системы отбора, подготовки и управления проектами ГЧП с разработкой соответствующих поправок в законодательство в области ГЧП.

При выработке новых подходов к системе отбора проектов ГЧП будут учтены такие требования, как недопущение использования ГЧП для ухода от процедур государственных закупок, обеспечение сбалансированного распределения обязанностей, обязательств, гарантий, рисков и доходов между инициаторами проектов и государством, а также внедрение жестких и оцениваемых критериев отбора и требований к проектам ГЧП.

Вместе с тем, в целях обеспечения долгосрочного планирования расходов на ГЧП будет проработан вопрос установления четкой законодательной рамки в отношении софинансирования проектов ГЧП со стороны государства с конкретизацией условий выплат, а также долей участия государственного партнера в проекте и критериев, определяющих возможность применения софинансирования к проекту ГЧП.

Согласно законодательству РК в области ГЧП и концессиях возможность принятия государственными органами финансовых обязательств по договорам ГЧП ограничивается лимитами правительства и регионов.

В целях исключения различного понимания действующего законодательства РК в области определения лимитов по проектам ГЧП, а именно в видах мер государственной поддержки, подлежащих ограничению, будет проработан вопрос внесения точечных изменений в методику определения лимитов касательно уточнения мер господдержки (КИЗ, КОЗ, ВЗУ, софинансирование, гарантии, субсидии), которые подлежат включению в состав государственных обязательств.

В части мониторинга условных обязательств государства, в том числе по проектам ГЧП, необходимо усилить контроль за финансово-экономическим обоснованием проектов, которое должно включать детальную оценку рентабельности, срока окупаемости проектов и максимального потенциального объема расходов государства.

Будет обновлена методика определения лимитов государственных обязательств по проектам ГЧП, в том числе государственных концессионных обязательств Правительства РК и местных исполнительных органов.

Планируется на уровне законодательства регламентировать требования по конкретизации видов затрат инвестора, предлагаемых для возмещения при расчете, с обязательным указанием источника их возмещения.

Эффективность управления государственным имуществом

Работа по дальнейшему сокращению участия государства в экономике будет проведена путем совершенствования механизмов приватизации, а также пересмотра

подходов к оптимизации перечня видов деятельности, разрешенных для организаций с государственным участием.

Одним из направлений данной работы должен стать регулярный анализ на предмет конкуренции субъектов квазигосударственного сектора с рынком. Если предприятие работает в сфере, где действуют организации частного сектора, то должен ставиться вопрос о его ликвидации либо приватизации во избежание конкуренции.

Важной частью модернизации государственного управления будет реформирование квазигосударственного сектора. Это требует переосмысления роли квазигосударственного сектора в реализации стратегических задач страны.

В этом направлении необходимо законодательно пересмотреть условия и формы создания субъектов квазигосударственного сектора в зависимости от специфики деятельности организаций.

В целях совершенствования учета государственного имущества необходимо обеспечить проведение на постоянной основе инвентаризации государственного имущества с актуализацией реестра государственной собственности. Итоги инвентаризации должны служить не только для принятия мер по упорядочению учета, но и повышению эффективности управления государственным имуществом и качества планирования.

Будет усовершенствована действующая оценка эффективности управления государственным имуществом путем смещения фокуса с организационных вопросов на предмет их конкурентоспособности, рентабельности и финансовой устойчивости.

Следует обеспечить прозрачность деятельности квазигосударственного сектора с созданием открытого, доступного и удобного для пользователей единого информационного ресурса. Информационный ресурс должен содержать необходимую аналитическую информацию о квазигосударственном секторе.

Необходимо перевести на электронный формат через веб-портал реестра государственного имущества www.gosreestr.kz публичные торги на предоставление земель, водохозяйственных водоемов, лесных ресурсов, прав недропользования, радиочастотного спектра и других активов государства, включая исключительные права государства на оперирование различными объектами государственной собственности.

Кроме того, нужно перейти на выстраивание взаимоотношений квазигосударственного сектора с государственными органами по стандартам ОЭСР, не допускающим повседневного вмешательства в их деятельность и навязывание задач в разрез стратегии организации.

5.5. Политика управления государственным долгом

Политика управления государственным долгом будет направлена на снижение валютных рисков, ограничение роста долговой нагрузки на бюджет, недопущение

дефолтов, а также повышение эффективности и дисциплины использования внешних заимствований.

Политика управления государственными и квазигосударственными обязательствами, включая координацию центральных государственных органов и МИО, национальных холдингов в вопросах заимствования, установление соответствующих лимитов по долгу, будет формироваться центральным уполномоченным органом по государственному планированию.

Центральный уполномоченный орган по исполнению бюджета будет обеспечивать выполнение политики по регулированию долга сектора государственного управления и условных обязательств государства, а также вести мониторинг состояния государственного долга и долга организаций, контролируемых государством.

НБ руководствуясь международной методологией по формированию статистики внешнего сектора, будет вести мониторинг состояния внешнего долга организаций, контролируемых государством, и частного сектора, проводить оценку состояния внешнего долга страны.

Также в системе управления государственным долгом СЭП будет рассматривать выполнение ограничений и правил по долгу, установленных настоящей Концепцией.

Политика управления государственным долгом будет осуществляться в пределах следующих финансовых ограничений и правил.

В целях поддержания долговой устойчивости государственный долг и долг квазигосударственного сектора в совокупности не должен превышать 60 % к ВВП.

В целях ограничения долговой нагрузки на бюджет расходы по обслуживанию правительственного долга не должны превышать 15 % от расходов республиканского бюджета.

В целом государственный долг будет поддерживаться на уровне не выше 35 % к ВВП.

В случае превышения указанных уровней государственного долга, правительственного долга и уровня долговой нагрузки, будут детально анализироваться состояние и структура государственного и правительственного долга.

При необходимости будут вноситься корректировки в программы развития в части привлечения финансирования и/или сроков реализации проектов с иностранным участием, принятия мер по сокращению долга, включая оптимизацию расходов бюджета, и обеспечению сбалансированного бюджета, включая корректировку уровня дефицита бюджета.

Также могут быть усилены косвенные меры (введение специального валютного режима, регулирование пруденциальными нормативами и так далее), направленные на дестимулирование или ограничение внешнего заимствования резидентов.

Свершенствование методов управления государственным долгом также может включать такие мероприятия, как:

1) формирование и поддержание крупных кассовых излишков на счетах Комитета казначейства Министерства финансов (далее – Казначейство), что позволит добиться большей гибкости в привлечении финансирования в периоды неблагоприятных рыночных условий;

2) установление новых "предупредительных" ковенантов по уровню долга квазигосударственного сектора, при превышении которых государственные органы будут принимать ограничительные меры.

В целях поддержания финансовой устойчивости страны политика управления внешним долгом Правительства (включая внешний гарантированный государством долг) и внешним долгом квазигосударственного сектора должна быть увязана с политикой использования НФРК.

Для управления совокупным внешним долгом будет применяться ограничение по объему внешнего долга Правительства (с учетом внешнего гарантированного государством долга) и внешнего долга субъектов квазигосударственного сектора, который в сумме не должен превышать объем валютных активов НФРК.

Таким образом, будет поддерживаться чистый отрицательный внешний долг страны

С учетом этого также продолжится лимитирование внешнего долга квазигосударственного сектора. Планы по заимствованию квазигосударственного сектора будут проходить обязательное согласование через специальную Комиссию по вопросам определения предельного объема внешнего долга квазигосударственного сектора при Правительстве.

Будет расширен перечень субъектов квазигосударственного сектора, для которых будет определяться предельный лимит внешнего долга.

Предельный объем внешнего долга квазигосударственного сектора будет определяться в первую очередь исходя из соблюдения требования по недопущению превышения совокупным внешним долгом валютных активов НФРК.

Кроме того, в целях снижения валютных рисков субъекты квазигосударственного сектора при необходимости будут хеджировать новые займы в иностранной валюте по рекомендации Комиссии по вопросам определения предельного объема внешнего долга квазигосударственного сектора.

Согласно международной методологии и практике долговая устойчивость страны может однозначно не характеризоваться значением одного или нескольких параметров. Поэтому на регулярной основе уполномоченными государственными органами будет проводиться комплексный анализ долговой устойчивости, в том числе в рамках подготовки ежегодного аналитического отчета о бюджетных рисках и устойчивости государственных финансов.

Для повышения долговой устойчивости будут совершенствоваться аналитический инструментарий мониторинга и оценки долговой устойчивости, проводиться ревизия существующих и установление новых индикаторов долговой устойчивости.

В рамках разработки аналитического отчета о бюджетных рисках и долгосрочной устойчивости государственных финансов будет проработан инструментарий для оценки и прогнозирования долговой устойчивости, а также проведения макро-фискального стресс-тестирования, направленного на оценку траектории долга в случае реализации различных макро-фискальных шоков (снижение реального роста ВВП, рост процентной ставки, реализация условных обязательств государства).

В целях обеспечения долговой устойчивости МИО будут пересмотрены подходы по определению лимитов долга МИО. При этом расходы на погашение и обслуживание долга МИО не должны превышать размер, равный 10 % от суммы собственных доходов местного бюджета и трансфертов общего характера.

Политика государственного заимствования

В соответствии с потребностями финансирования дефицита республиканского бюджета будет проводиться прозрачная и предсказуемая политика государственного заимствования.

Государственное заимствование будет осуществляться главным образом на внутреннем рынке.

В случае выхода на внешние рынки капитала, в первую очередь будут рассмотрены инструменты финансирования в тенге с учетом приемлемого уровня доходности.

В целях использования преимуществ рынка ценных бумаг Международного финансового центра "Астана" (далее – МФЦА) продолжится работа по выпуску ГЦБ в иностранной валюте на бирже МФЦА по опыту выпуска еврооблигаций 2018-2019 годов и рублевых облигаций в 2020 году.

Заимствование у международных финансовых организаций и иностранных банков и организаций будет осуществляться с предоставлением предпочтения финансовым инструментам в национальной валюте и инструментам с долгосрочной ликвидностью с условиями заимствования, соответствующими рыночной конъюнктуре.

При этом планируется отказаться от привлечения внешних займов и займов под государственную гарантию для реализации "неокупаемых" проектов.

Заимствование у правительственных организаций иностранных государств будет рассматриваться с учетом соблюдения экономических и стратегических интересов страны на приемлемых финансовых и юридических условиях, отвечающих интересам государства.

Будет проводиться регулярный анализ ситуации на внешних рынках капитала для рассмотрения альтернативных вариантов выпуска еврооблигаций в национальной

валюте либо в иных валютах, имеющих схожую волатильность с национальной валютой, при условии обеспечения гарантированного спроса, а также приемлемых условиях заимствования со стороны международного рынка.

На регулярной основе будет осуществляться мониторинг конъюнктуры международных рынков долгового капитала для рассмотрения возможности различных вариантов выпуска еврооблигаций, деноминированных в иностранной валюте, при отсутствии достаточной ликвидности на внутреннем рынке и благоприятной конъюнктуры внешнего рынка капитала.

Для усиления мониторинга за заимствованием будет расширена компетенция Координационного совета по реализации рамочных соглашений о партнерстве между Правительством Республики Казахстан и международными финансовыми организациями (далее – Координационный совет).

Через Координационный совет будут проходить все проекты, планируемые к финансированию за счет правительственных займов и займов под государственную гарантию, а также все новые международные договора и правительственные соглашения о партнерстве с МФО. Кроме того, одной из функций Координационного совета станет рассмотрение отчетов по оценке эффективности реализации проектов за счет правительственных займов и займов под государственную гарантию.

Совершенствование статистики государственного долга

В рамках совершенствования статистики государственного долга и приведения ее в соответствие с международной методологией в составе государственного долга не будет учитываться долг НБ, как единственного эмитента национальной валюты, краткосрочные ноты которого не подвержены кредитному риску и исключают возможность дефолта.

Внутренний долг НБ, представляющий собой краткосрочные ноты, которые являются инструментом денежно-кредитной политики, предназначен для регулирования ликвидности банковской системы и не используется для финансирования бюджетных расходов.

Такой подход является целесообразным с учетом функциональных различий в долговых обязательствах НБ и уполномоченного органа по исполнению бюджета.

Для полноты учета обязательств квазигосударственного сектора центральный уполномоченный органы по исполнению бюджета будет вести мониторинг внутреннего и внешнего долга национальных операторов, государственных предприятий и предприятий, находящихся в коммунальной собственности.

Развитие внутреннего рынка государственных ценных бумаг

Долговая политика будет содействовать развитию внутреннего рынка долговых инструментов. Развитие активного рынка ГЦБ будет благоприятно влиять на развитие

отечественного рынка ценных бумаг. Это подразумевает дальнейшее развитие первичного и вторичного рынков ГЦБ, способствующее поддержанию достаточной ликвидности на рынке.

В целях развития внутреннего рынка ГЦБ выпуск ГЦБ будет осуществляться преимущественно на внутреннем рынке в национальной валюте с уровнем доходности и сроками, приемлемыми для участников рынка ценных бумаг.

Продолжится работа по построению рыночной и справедливой кривой доходности с регулярным размещением ГЦБ уполномоченного органа по исполнению бюджета и нот НБ на первичном рынке на основе рыночного спроса и предложения.

В целях повышения заинтересованности участников рынка планируется укрупнить объемы эмиссии ГЦБ с сокращением количества выпусков.

В качестве инструмента формирования оптимальной структуры государственного долга будет применяться практика обратного выкупа и доразмещения выпусков ГЦБ на ключевых сроках при условии благоприятной рыночной конъюнктуры.

Это позволит оптимизировать график погашения ГЦБ, создать эталонные выпуски, а также укрупнить выпуски ГЦБ в обращении, снизив фрагментацию госдолга.

Преимущественно будут размещаться ГЦБ со сроками обращения до 10 лет, которые являются наиболее востребованными на рынке.

Также будут созданы национальные эталонные выпуски ГЦБ в национальной валюте.

Планы и графики по выпуску ГЦБ будут заблаговременно публиковаться с обеспечением строгого следования им.

В размещениях ГЦБ планируется повысить долю рыночных участников.

Будут приниматься меры по разработке механизмов обратного выкупа ГЦБ на внутреннем фондовом рынке в целях оптимизации графика погашений ГЦБ и обеспечения выпуска облигаций с коротким сроком обращения, имеющих наибольший спрос среди инвесторов.

Будет проведена работа по включению ГЦБ в международные индексы развивающихся стран.

Через международные депозитарии будет обеспечен доступ иностранных инвесторов к казахстанскому фондовому рынку.

5.6. Повышение прозрачности и открытости бюджетного процесса

Прозрачность и открытость бюджетного процесса предполагают соблюдение следующих принципов:

доступность информации о проводимой бюджетной политике;

доступность информации об источниках и направлениях использования общественных ресурсов;

развитие общественного участия, формирование обоснованного мнения социально-активной части граждан о направлениях использования бюджетных средств, учитывая мнение граждан уже на начальных стадиях бюджетного процесса;

широкое участие общественности в обсуждении приоритетных статей расходования бюджетных ресурсов.

Целевую аудиторию к информации о бюджете будут составлять граждане, общественные организации, экспертное сообщество, средства массовой информации (далее – СМИ), представители бизнеса, политические деятели, органы государственной власти и местного самоуправления.

Для повышения эффективности механизмов взаимодействия с общественностью в бюджетных вопросах важно обеспечение доступности информации с точки зрения ее состава и содержания. Бюджетные данные должны иметь практическое значение с указанием степени их детализации, быть выстроены в логической последовательности и предоставлены в онлайн-портале в машиночитаемой форме.

Основным порталом коммуникации органов государственного и местного управления с общественностью через информационно-телекоммуникационную сеть Интернет выступает портал "Открытые бюджеты", где бюджетные данные представлены для широкого круга заинтересованных пользователей, использующих информацию о бюджете, исходя из своих профессиональных целей.

Должны быть четкое категорирование информации на портале "Открытые бюджеты", улучшены инструменты поиска информации, чтобы граждане могли ориентироваться на портале и легко находить нужную информацию.

Необходимо обеспечить публикацию на портале "Открытые бюджеты" детализированных данных согласно бюджетной классификации на всех этапах бюджетного процесса, а также аналитической информации по исполнению бюджета, государственному долгу на полугодовой и годовой основе.

Как способ привлечения населения к управлению общественными финансами проект "Гражданский бюджет" дает возможность гражданам почувствовать свою причастность к процессу принятия государственных решений, а также возможность повлиять на решения, принимаемые органами власти, или определить первоочередные объекты и направления финансирования из бюджета. Гражданские бюджеты на районном уровне (уровень города регионального значения) также должны публиковаться в печати СМИ каждой территории.

Важно пересмотреть роль общественных советов.

Общественные советы могут стать полезным инструментом для совместного планирования бюджета на местном уровне.

Для проведения общественной экспертизы при утверждении бюджета планируется использовать площадку общественных советов, которые созданы при центральных государственных органах и акиматах.

На сегодня Бюджетным кодексом предусмотрено проведение акиматами обсуждения проектов местных бюджетов и годовых отчетов об их исполнении на заседании общественного совета.

Законом Республики Казахстан "Об общественных советах" общественные советы наделены определенными полномочиями.

Общественный совет вместе с представителями некоммерческих организаций и гражданами может проводить общественный мониторинг для выявления негативных последствий для граждан и общественных интересов от реализации бюджетных программ.

Общественная экспертиза общественно значимых расходов на инфраструктурные и социальные инициативы районных (городов областного значения) бюджетов и бюджетов городов районного значения, сел, сельских округов будет проводиться до составления бюджетной заявки администраторами бюджетных программ.

Общественной экспертизе необходимо подвергать в первую очередь расходы местных бюджетов по благоустройству и развитию социальной инфраструктуры в населенных пунктах.

Также планируется организовать обратную связь с общественностью по принимаемым бюджетным решениям.

Будет рассмотрен вопрос представления в общественных советах более широкого круга общественности.

Необходима обязательная публикация на интернет-ресурсах государственных органов информации о поставщике товара (работ, услуг) с указанием его наименования, данных руководителя (Ф.И.О (при наличии), телефон). Также необходимо размещать информацию по итогам государственных закупок о стоимости единиц товара (работы, услуги).

5.7. Автоматизация и цифровизация бюджетного процесса

Автоматизация и цифровизация бюджетного процесса важны для повышения доходной части бюджета, снижения уровня теневой экономики, рационального использования ресурсов в соответствии со стратегическими приоритетами, взаимодействия государства и граждан и повышения уровня доверия.

Нужно проводить полноценную оцифровку процедур налогового контроля и дистанционный мониторинг исполнения налоговых обязательств. Основными направлениями работы здесь выступают внедрение национальной системы прослеживаемости, электронных счетов-фактур, электронных накладных на товары, системы маркировки товаров, электронного бюджетного планирования, ИС анализа эффективности бюджетных расходов на меры государственной поддержки, внедрение технологий искусственного интеллекта, big data, блокчейн.

Важны обеспечение бесперебойной работы единого кабинета налогоплательщика, объединив кабинеты налоговой и таможенной системы, и активное продвижение бесплатного мобильного приложения E-Salyk-Azamat (для физических лиц).

Очень важно обратить внимание на решение проблемы фискализации денежных переводов, поступающих к предпринимателям от потребителей через банковские мобильные приложения.

Актуальными являются вопросы совершенствования налогообложения в сфере недропользования, транзакций в офшоры, усиления контроля за выводом капитала из страны, а также декларирования и расхождений в таможенной статистике между странами-партнерами.

Стоит задача модернизировать и автоматизировать таможенные пункты по приоритетным транзитным направлениям, сократить время таможенного оформления.

В целях автоматизации процессов администрирования и исключения человеческого фактора запущен модуль "Экспортный контроль" и начато использование навигационных пломб. Модуль "Экспортный контроль" осуществляется в ИС "ЭСФ", который работает по внутренней локальной сети Комитета государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан или через INTERNET.

В этой связи будет продолжена работа по дальнейшей цифровизации налогового и таможенного администрирования.

Автоматизация и цифровизация бюджетного процесса должны охватывать все четыре стадии: составление, рассмотрение, утверждение и исполнение бюджета.

Автоматизация процесса бюджетного планирования должна сопровождаться обеспечением наличия натуральных норм по всем расходам бюджета текущего характера с ежегодной их инвентаризацией на предмет наличия, полноты и актуальности натуральных норм. При отсутствии натуральных норм уполномоченным органам соответствующих отраслей (сферы) необходимо принять меры по разработке и утверждению натуральных норм в установленном бюджетным законодательством порядке.

Автоматизация и цифровизация бюджетного процесса должны осуществляться с учетом интеграции с государственными базами данных.

Задача по доработке информационной системы по повышению эффективности расходования государственных денег за счет мониторинга всех получателей государственной поддержки требует утверждения специальной методики оценки эффективности мер государственной поддержки.

В целях усиления контроля за эффективностью государственных расходов необходимо проведение бюджетного мониторинга в режиме онлайн.

Проведение бюджетного мониторинга в режиме онлайн заключается в отслеживании бюджетного процесса на всех его этапах (планирование, закупки, исполнение и аудит) с использованием информационных систем.

Данный механизм позволит своевременно реагировать и принимать действенные управленческие решения, в том числе в продуктивном распределении ресурсов в разрезе регионов.

Внедрение бюджетного мониторинга также будет "сигнализировать" о рисках несоответствия целевых индикаторов (план/факт) для принятия мер реагирования по аналогии существующей практике "камерального контроля", который дал ощутимый эффект в части пресечения нарушений при проведении процедур государственных закупок и подведении итогов до заключения договора с поставщиками.

Мониторинг будет осуществляться через интеграцию действующих информационных систем "е-Минфин", "Информационная система государственного планирования", "Автоматизированная интегрированная информационная система "Электронные государственные закупки", "Интегрированная информационная система налогового администрирования" и другие системы государственных органов.

Будет создана единая цифровая база данных по бюджетным инвестициям и проектам ГЧП.

Важной задачей является повышение эффективности бюджетного планирования через автоматизацию и цифровизацию всего процесса. Разработанный проект "Бюджет народного участия" позволяет гражданам инициировать проектные предложения и проводить голосование по распределению части средств местного бюджета.

РАЗДЕЛ 6. ЦЕЛЕВЫЕ ИНДИКАТОРЫ И ОЖИДАЕМЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Целевые индикаторы:

снижение ненефтяного дефицита до уровня не выше 5,0 % к ВВП в 2030 году;

снижение дефицита бюджета до 2,0 % к ВВП в 2030 году;

сохранение государственного долга на уровне не выше 35,0 % к ВВП – в 2030 году, в том числе долга Правительства на уровне не выше 30,0 % к ВВП в 2030 году.

Ожидаемые результаты:

увеличение валютных активов НФРК до 100,0 млрд долларов США в 2030 году;

чистые внешние активы (отношение внешнего долга Правительства, гарантированного долга и внешнего долга квазигоссектора к валютным активам НФРК) – 0,75;

обслуживание правительственного долга из республиканского бюджета – на уровне не более 15 % расходов бюджета;

увеличение доходов государственного бюджета без учета трансфертов до 18 % к ВВП в 2030 году.

Мероприятия по реализации Концепции будут осуществлены согласно Плану действий по реализации Концепции управления государственными финансами Республики Казахстан до 2030 года согласно приложению к настоящей Концепции.

ПРИЛОЖЕНИЕ
к Концепции управления
государственными финансами
Республики Казахстан
до 2030 года

**План действий по реализации Концепции управления государственными финансами
Республики Казахстан до 2030 года**

№ п/п	Наименование	Форма завершения	Срок завершения	Ответственные исполнители	1	2	3	4	5
1. Политика формирования и использования средств НФРК									
Целевой индикатор 1. Снижение нефтегазового дефицита в 2030 году до 5,0 % к ВВП, в том числе по годам: до 10,0 % к ВВП в 2021 году; 8,1 % к ВВП в 2022 году; 7,3 % к ВВП в 2023 году; 6,7 % к ВВП в 2024 году; 6,0 % к ВВП в 2025 году; <5,9 % в 2026 году; <5,9 % к ВВП в 2027 году; <5,5 % к ВВП в 2028 году; <5,5 % к ВВП в 2029 году.									
1.	Внесение изменений в приказ Министра национальной экономики и Республики Казахстан от 2 июня 2021 года № 154 "Об утверждении методики прогноза бюджетных параметров и Национального фонда Республики	проект приказа	1-квартал 2023 года	МНЭ, НБ (по согласованию)					

<p>Казахстан для формирования показателей социальной-экономического развития страны на пятилетний период" в части закрепления методики расчета неснижаемого остатка средств НФРК</p>			
<p>Внесение изменений в постановление Правительства Республики Казахстан от 4 июня 2018 года № 323 "Об утверждении и вступления в силу Правил поступлений от передачи в конкурентную среду активов национальных управляющих и х</p>	<p>проект постановления Правительства</p>		<p>МНЭ, НБ (по согласованию)</p>

2.	холдинго в , национал ьных холдинго в , национал ьных компаний и их дочерних , зависимы х и иных юридиче ских лиц, являющи х с я аффилир ованным и с ними, в Национа льный фонд Республи ки Казахста н"	Республи ки Казахста н	2-квартал 2022 года	нию), заинтерес ованные ГО
3.	Разработ ка Концепц ии по управлен ию активами НФРК	проект Указа Президен та Республи ки Казахста н	2-квартал 2022 года	НБ, МНЭ, МФ
2. Налогово-бюджетная политика				
2.1. Определение набора бюджетных правил				
Целевой индикатор 2. Снижение дефицита бюджета до 2 % к ВВП в 2030 году в том числе по годам: 3,1 % к ВВП в 2021 году; до 3,3 % к ВВП в 2022 году; 3,1 % к ВВП в 2023 году; 2,9 % к ВВП в 2024 году; 2,7 % к ВВП в 2025 году; 2,5 % к ВВП в 2026 году; 2,3 % к ВВП в 2027 году; 2,1 % к ВВП в 2028 году; 2,1 % к ВВП в 2029 году.				
	Разработ ка проекта закона по внесению изменени й в	проект Закона		МНЭ, МФ,

4.	Бюджетный кодекс РК по бюджетным правилам	Республики Казахстан	2024 год	НБ (по согласованию)
5.	Выработка рекомендаций по применению моделей прогноза долгосрочной бюджетной устойчивости при составлении и аналитического отчета о бюджетных рисках и долгосрочной устойчивости государственных финансов	аналитическое исследование	ежегодно, 2022 – 2026 годы	МНЭ, АО "ИЭИ" (по согласованию)
	Внесение изменений в приказы Министра финансов Республики Казахстан от 1 августа 2017 года № 468 "Об утверждении формы правил			

6.	составления и представления финансовой отчетности", от 6 декабря 2016 года № 640 "Об утверждении и Правил составления консолидированной финансовой отчетности администраторами бюджетных программ и местными и уполномоченными органами по исполнению бюджета" в части принятия мер по обеспечению раскрытия в годовой финансовой отчетности государственных	проект приказа	2023 год	
----	--	----------------	----------	--

	гарантий и условных обязательств			МФ, МНЭ
2.2.Укрепление доходной части бюджета (налоговая политика)				
7.	Совершение трансфертного ценообразования, а также усиление контроля за выводом капитала	проект Закона Республики Казахстан	декабрь 2022 года	МФ, МНЭ, заинтересованные ГО
	Внесение изменений в налоговое законодательство в части: налогообложения доходов, в том числе в виде дивидендов,			МНЭ, МФ, заинтересованные ГО, НПП "Атамекен"

8.	<p>совершенствования налогообложения КИК, введения ограничения на вычет по нематериальным услугам; косвенно го налогообложения; повышения налоговой нагрузки на ГМК путем увеличения ставок НДС; сокращения неэффективных налоговых льгот; пересмотра ставки платы за цифровой майнинг</p>	<p>проект Закона Республики Казахстан</p>	<p>декабрь 2022 года</p>
----	--	---	--------------------------

(по

				согласованию)
9.	Дальнейшая цифровизация налогового и таможенного администрирования	информация в Правительство	декабрь 2022 года	МФ, МНЭ

2.3. Повышение эффективности и экономической отдачи бюджетных расходов

10.	Разработка проекта закона по внедрению элементов в блочного механизма планирования бюджета	проект Закона Республики Казахстан	июнь 2022 года	МНЭ, МФ, заинтересованные ГО
-----	--	------------------------------------	----------------	------------------------------

	Внесение дополнений в прик			
--	----------------------------	--	--	--

11.	<p>а з Председа теля Агентств а Республи к и Казахста н по делам государст венной службы от 11 августа 2021 года № 138 "</p> <p>О б утвержде нии Методик и по распреде лению админист ративных государст венных должност е й корпуса " Б" по функцио нальным блокам"</p>	проект приказа	май 2022 года	АДГС,
-----	---	-------------------	------------------	-------

				МФ, МНЭ
12.	Разработка комплексного плана мер по развитию человеческих ресурсов в сфере стратегического и бюджетного планирования	проект совместного приказа	декабрь 2022 года	АДГС, МНЭ, МФ, заинтересованные ГО
13.	Внесение изменений в приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 26 ноября 2015 года № 731 "Об утверждении Методики определения лимитов государственных обязательств по проектам государственно-частного партнерства, в том	проект приказа	2022 – 2023 годы	

	<p>числе государственных концессионных обязательств, Правительства Республики Казахстан и местных исполнительных органов" в части усовершенствования методики</p>			МНЭ, МФ
14.	<p>Выработка рекомендаций по вопросам экономической эффективности государственных инвестиционных проектов</p>	<p>исследования</p>	<p>2022 – 2023 годы</p>	МНЭ
	<p>Выработка новых подходов к механизмам ГЧП с целью недопущения их использования для ухода от процедур государственных закупок и обеспечения</p>			

<p>15.</p> <p>сбаланси рованног о распреде ления обязанно стей, обязатель ств, гарантий, рисков и доходов между инициато рами проектов и государст вом. Внедрени е жестких и оценивае мых критерие в отбора и требован ий к проектам ГЧП. Проведен ие анализа адекватн ости условий реализуе мых и планируе мых к реализац ии проектов ГЧП</p>	<p>проект Закона Республи ки Казахста н</p>	<p>июнь 2022 года</p>	<p>МНЭ</p>
<p>Разработ ка проекта Закона Республи ки Казахста н по</p>			

16.	<p>внесению изменений в Бюджетный кодекс в части внедрения предложений по обзорам бюджетных расходов, регламентации норм по совершенствованию деятельности органов казначейства</p>	<p>проект Закона Республики Казахстан</p>	<p>2024 год</p>	<p>МНЭ, МФ, заинтересованные ГО</p>
17.	<p>Разработка проекта Закона Республики Казахстан по внесению изменений в Бюджетный кодекс в части обеспечения поэтапно го перехода на консолидированную финансовую отчетность страны</p>	<p>проект Закона Республики Казахстан</p>	<p>2028 год</p>	<p>МФ, СК (по</p>

	составленную в соответствии с международными стандартами			согласованию)
18.	Разработка проекта Закона Республики Казахстан о трансфертах общего характера между республиканским и местными бюджетами на 2023 – 2025 годы с учетом новой методики расчетов трансфертов общего характера	проект Закона Республики Казахстан	август 2022 года	МНЭ, МФ
	Разработка проекта Закона Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторы			

19.	е законода тельные акты Республи к и Казахста н по вопросам реализац и и отдельны х поручени й Главы государст ва" в части реформи рования межбюд жетных отношен ий	проект закона Республи к и Казахста н	2022 год	МНЭ, заинтерес ованные ГО
20.	Внесение измени й в прика з Министр а национал ьной экономик и Республи к и Казахста н от 11 декабря 2014 года № 139 " О б утвержде н и и методики расчетов трансфер т о в общего характера "	проект приказа МНЭ	2022 год	МНЭ, заинтерес ованные ГО
	Разработ к а проекта			

<p>21.</p> <p>Закона Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования управления государственным имуществом"</p>	<p>проект Закона Республики Казахстан</p>	<p>2023 год</p>	<p>МНЭ, МФ, СК (по согласованию)</p>
<p>Перевод в электронный формат через веб-портал реестра государственного имущества в www.gosreestr.kz публичных торговых на предоставление земель, водохозяйственных водоемов, лесных</p>	<p>отчет в Правител</p>		<p>МФ, ИУЦ (по согласованию), заинтересованные ГО</p>

22.	ресурсов, право прав недропользования, радиочастотного спектра и других активов государства, включая исключительные права государства на оперирование различных ми объектам и государственной собственности	Республика и Казахстан	2022 – 2023 годы	
-----	---	------------------------------	------------------------	--

3. Политика управления государственным долгом

Целевой индикатор 3. Сохранение государственного долга в 2030 году не выше 35,0 % к ВВП, в том числе долга Правительства – не выше 30,0 % к ВВП, в том числе:

- государственный долг не выше 27,4 % к ВВП в 2021 году; 31,7 % к ВВП в 2022 году; 32,6 % к ВВП в 2023 году; 33,1 % к ВВП в 2024 году; 33,3 % к ВВП в 2025 году; 33,6 % к ВВП в 2026 году; 33,8 % к ВВП в 2027 году; 33,8 % к ВВП в 2028 году; 33,7 % к ВВП в 2029 году; 35,0 % к ВВП в 2030 году;

- долг Правительства не выше 23,0 % к ВВП в 2021 году; 25,5 % к ВВП в 2022 году; 26,8 % к ВВП в 2023 году; 27,7 % к ВВП в 2024 году; 28,3 % к ВВП в 2025 году; 28,9 % к ВВП в 2026 году; 29,5 % к ВВП в 2027 году; 29,6 % к ВВП в 2028 году; 29,8 % к ВВП в 2029 году; 30,0 % к ВВП в 2030 году.

	Внесение изменений в Бюджетный кодекс в части исключения долга			
--	--	--	--	--

23.	НБ из структур ы государственного долга, совершенствовани я требований к предоставлению займов и государственных гарантий	проект Закона Респу бли к и Казахста н	2022 год	МНЭ, МФ, НБ (по согласованию)
24.	Внесение изменений в постановление Правительства Респу бли к и Казахста н от 9 июня 2014 года № 632 "О создании Координа ционного совета по реализац и и рамочны х соглашен ий о партнерс т в е между Правител ьством Респу бли к и Казахста н и междуна родными финансов ы ми организа	проект постанов ления Правител ьства Респу бли к и Казахста н	3-квартал 2022 года	МНЭ, МФ, заинтересо -ванные ГО, заинтересо ванные организа ции (по

	циями" в части расширения его компетенции			согласованию)
25.	Внесение изменений в постановление Правительства Республики Казахстан от 15 июня 2009 года № 906 "Об утверждении и вступления в силу Правил определения лимита правительственного долга и долга местного исполнительного органа, лимитов предоставления государственных гарантий и поручительств государства"	проект постановления Правительства Республики Казахстан	4-квартал 2022 года	МНЭ, МФ, заинтересованные ГО
	Внесение изменений в постановление Правительства Республики Казахстан			

26.	н от 20 апреля 2018 года № 210 " О б утвержде н и и Правил монитори нга и контроля з а внешним и и внутренн и м и займами квазигосу дарствен ного сектора" Обновле нный	проект постанов ов ления Правител ьства Ресубли к и Казахста н	4-квартал 2022 года	М Ф , МНЭ
4. Повышение прозрачности и открытости бюджетного процесса				
27.	Системат изация видов оценки и монитори нга с акцентом н а полезнос ть и применяе мость результ а т о в оценки в рамках перехода о т освоения/ неосвоен и я средств к достижен и ю результ а т о в	предложе ния в АП	2023 год	СК, АСПР (п о согласо в а н и ю), МНЭ, МФ
	Улучшен и е			

28.	<p>работы онлайн-портала "Открытые бюджеты": внедрение единого формата представления бюджетной информации, четкое наименование и структурирование бюджетной информации для граждан на портале "Открытые бюджеты"; улучшение инструментов поиска нужной информации на портале "Открытые бюджеты"</p>	<p>совершенствованный функционал портала "Открытые бюджеты"</p>	<p>2023 – 2025 годы</p>	<p>МЦРИА П, МФ, заинтересованные ГО</p>
29.	<p>Использование интерактивных форм предоставления бюджетных</p>	<p>совершенствованный функционал портала "Открытые"</p>	<p>2023 – 2026 годы</p>	<p>МЦРИА П, МФ,</p>

	материал о в , аналитич еской информа ции	е бюджеты "		заинтерес ованные ГО
30.	Разработ к а мобильн ы х приложе ний и/ или сервисов с использо ванием открытых материал о в интернет -портала " Открыты е бюджеты "	мобильн ы й сервис	2026 – 2027 годы	МЦРИА П, МФ, заинтерес ованные ГО
5. Автоматизация и цифровизация бюджетного процесса				
31.	Внедрени е "Онлайн бюджетн ого монитори нга"	информа цион-ная система	2022 – 2024 годы	М Ф , заинтерес ованные ГО
32.	Внедрени е "Единой информа ционной системы бухгалте рского учета в государст венных учрежден иях"	информа ционная система	2024 – 2025 годы	М Ф , заинтерес ованные ГО

Примечание: расшифровка аббревиатур и сокращений:

ИУЦ	—	акционерное общество "Информационно-учетный центр" Министерства финансов Республики Казахстан
США	—	Соединенные Штаты Америки
НПП "Атамекен"	—	Национальная палата предпринимателей Республики Казахстан "Атамекен"
МФЦА	—	Международный финансовый центр "Астана"
ПСЭР	—	Прогноз социально-экономического развития
СМИ	—	средства массовой информации
ВЗУ	—	вознаграждение за осуществление управления
"ЕИС БУ"	—	"Единая информационная система бухгалтерского учета в государственных учреждениях"
ЕКС	—	единый казначейский счет
ОБР	—	отчет о бюджетных рисках
Бюджетный кодекс	—	Бюджетный кодекс Республики Казахстан
Концепция бюджетной политики	—	Концепция новой бюджетной политики Республики Казахстан
ЕАЭС	—	Евразийский экономический союз
ЕС	—	Европейский совет
СК	—	Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета
ЕЭК	—	Евразийская экономическая комиссия
МИО	—	местные исполнительные органы
ПСД	—	проектно-сметные документы
ВВП	—	внутренний валовой продукт
КИЗ	—	компенсация инвестиционных затрат
КПН	—	корпоративный подоходный налог
КСН	—	контрольный счет наличности
Конвенция	—	Конвенция об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от налогообложения в отношении на доход и капитал
Казначейство	—	Комитет казначейства Министерства финансов Республики Казахстан

МФ	–	Министерство финансов Республики Казахстан
НДС	–	налог на добавленную стоимость
НФРК	–	Национальный фонд Республики Казахстан
Концепция НФРК	–	Концепция формирования и использования средств Национального фонда Республики Казахстан
ГЦБ	–	государственные ценные бумаги
ГЧП	–	государственно-частное партнерство
Закон о ГЧП	–	Закон Республики Казахстан "О государственно – частном партнерстве"
ИСГП	–	информационная система государственного планирования
АДГС	–	Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы
ГО	–	государственные органы
КОЗ	–	компенсация операционных затрат
АП	–	Администрация Президента Республики Казахстан
ФНБ "Самрук-Қазына"	–	акционерное общество Фонд национального благосостояния " Самрук-Қазына"
АСПР	–	Агентство Республики Казахстан по стратегическому планированию и реформам
НБ	–	Национальный Банк Республики Казахстан
ОДБУ	–	отчет о долгосрочной бюджетной устойчивости
МНЭ	–	Министерство национальной экономики Республики Казахстан
Координационный совет	–	Координационный совет по реализации рамочных соглашений о партнерстве между Правительством Республики Казахстан и международными финансовыми организациями
МФО	–	международные финансовые организации
МЦРИАП	–	Министерство цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности Республики Казахстан
МСБ	–	малый и средний бизнес

ИЭИ	–	акционерное общество "Институт экономических исследований"
ИС "ЭСФ"	–	информационная система "Электронные счета-фактуры"
ОЭСР	–	Организация экономического сотрудничества и развития

© 2012. РГП на ПХВ «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан»
Министерства юстиции Республики Казахстан