***Презентация***

***Отчета Счетного комитета за 2016 год***

***в Мажилисе Парламента***

***18 мая 2017 года 11-30 час.***

**Уважаемые депутаты, участники заседания!**

Прошедший 2016 год для Счетного комитета ознаменовал собой **переход к государственному аудиту**, смещение акцентов от выявления нарушений к глубокому изучению причин их возникновения и выработке конструктивных предложений для их предупреждения в будущем.

**Заключение** Счетного комитета на отчет Правительства об исполнении республиканского бюджета за 2016 год **подготовлено в качественно новом формате.**

Заключение содержит **информацию о неисполнении отдельных рекомендаций**, данных ранее Счетным комитетом Правительству.

Проведен анализ макроэкономических условий исполнения республиканского бюджета, состояния социально-экономического положения республики.

**Впервые** **оценка достижения** прямых и конечных **результатов бюджетных программ представлена в отношении всех центральных государственных органов**.

В заключении нашло отражение мнение Счетного комитета **о ходе исполнения отдельных программных документов** с указанием резервов для повышения эффективности их реализации. Соответствующий раздел дополнен оценкой документов системы государственного планирования, основанной на экспертно-аналитических мероприятиях (*Зеленая экономика, Агробизнес -2020*).

Значительное **внимание уделено оценке управления активами субъектов квазигосударственного сектора**, а также развитию регионов через их влияние на экономические процессы соответствующей административно-территориальной единицы.

В своем заключении мы постарались отразить сильные и слабые стороны Правительства при исполнении бюджета 2016 года, выработать рекомендации, позволяющие, на наш взгляд, результативнее управлять бюджетными средствами и активами.

Несмотря на внешние факторы, макроэкономическая ситуация в стране в отчетном периоде характеризовалась **сохранением положительных темпов роста экономики**, за исключением отдельных секторов, непосредственно зависимых от внешней конъюнктуры.

Вместе с тем, неблагоприятная конъюнктура на мировых товарных рынках, сокращение объемов производства в нефтяном секторе привели к сокращению поступлений в Национальный фонд.

**Значительно сократилась доля сырьевого сектора** в поступлениях консолидированного бюджета.

Вместе с тем, **изменения структуры экспорта в сторону ее несырьевой части не произошло**, что создает **риски недостижения поставленных целей и задач по диверсификации экономики**.

Снижение объема «длинных денег», направляемых банками второго уровня в реальный сектор, **препятствует неинфляционному развитию экономики** и приводит к замещению финансирования экономики бюджетными ресурсами и средствами Национального фонда, объем которых по-прежнему значителен.

Несмотря на снижение **доли трансфертов из Национального фонда** в структуре доходов по сравнению с 2015 годом, их объем **вырос на 16,3%** (*на 399,2 млрд. тенге*).

Таким образом, сохранение зависимости доходов республиканского бюджета от трансфертов из Национального фонда **увеличивает риски безопасного осуществления сберегательной и стабилизационной функций Национального фонда**.

По оценке Счетного комитета, **уточненные параметры республиканского бюджета фактически исполнены**, что в отдельных случаях достигается за счет перевыполнения прогнозных значений по ним.

По-прежнему остается открытым вопрос отсутствия **системного подхода к корректировке** принятых Правительством **решений** **по исполнению бюджета**. Соответствующее постановление Правительства по реализации Закона о республиканского бюджете на 2016 год подвергалось изменениям в течение года **31 раз**, из которых **81%** приходится на **второе полугодие**.

**Перевыполнение по налоговым поступлениям** обеспечено преимущественно **за счет улучшения макроэкономических условий**, а также **авансирования в счет платежей будущих периодов**.

**Положительная динамика недоимки** за 2015-2016 годы **показывает единовременное ее снижение**, имевшееся лишь на 1 января 2016 года, с последующим ростом до конца года, что свидетельствует **о краткосрочном эффекте примененных мер администрирования по снижению задолженности**.

Увеличение объема уплаченных административных штрафов, пени, санкций, взысканий **на треть** на фоне **двукратного роста недоимки** по налогам и платежам, поступающим в республиканский бюджет, свидетельствует об **общем снижении уровня финансовой дисциплины**.

Анализ показал, что **налоговое и таможенное законодательство громоздкое** и многоуровневое, отдельные нормы увеличивают риски роста доли ненаблюдаемой экономики. Методические руководства содержат нормы, позволяющие по своему усмотрению применять отдельные меры администрирования.

**Установлена неравномерность нагрузки на работников департаментов государственных доходов в разрезе регионов**, что приводит к снижению качества и эффективности проведения налоговых проверок, несвоевременности их завершения и принятия мер налогового контроля.

**Затягивание** сроков проведения **налоговых проверок** влечет истечение исковой давности для доначисления налогов и других обязательных платежей в бюджет, что **приводит к их неэффективности.**

**Остается актуальным вопрос применения существующих налоговых льгот и преференций**, поскольку оценка их эффективности не проводилась, инвентаризация не завершена, вопросы их администрирования не отработаны.

**Отмечено** несвоевременное прогнозирование рисков в **таможенном администрировании.**

Результаты 16,8 тыс. **таможенных досмотров**, проведенных в 2016 году с применением системы управления рисками, показали их недостаточную эффективность, поскольку **затраты на их проведение на 5% превышают размер полученного экономического эффекта.**

**Имеются риски скрытого реэкспорта нефти и нефтепродуктов в третьи страны** с целью ухода от обложения вывозными таможенными пошлинами в Республике Казахстан, что связано с отсутствием ограничений беспошлинных поставок нефти и нефтепродуктов наряду с отменой таможенного контроля на кыргызско-казахстанском участке.

Недостаточное развитие внутреннего рынка долговых инструментов способствовало **росту внешнего заимствования**, в том числе на финансирование дефицита республиканского бюджета.

По оценке Счетного комитета, **принятые решения по заимствованию на внешнем рынке каждого шестого тенге** в 2016 году **были преждевременными**, поскольку остатки бюджетных средств на конец отчетного периода (*с учетом остатков на начало года*) составили 158,4 млрд. тенге.

Между тем, по сравнению с 2015 годом, когда излишне привлекался каждый четвертый тенге, ситуация незначительно улучшилась.

Внешнее заимствование через выпуск еврооблигаций **не обеспечивает развитие внутреннего рынка долговых инструментов** при наличии его значительного потенциала (*Единый накопительный пенсионный фонд, др. источники*).

Несмотря на принимаемые Правительством меры по усилению ответственности администраторов бюджетных программ и расширению полномочий по перераспределению и корректировке бюджетных средств, выделенных государственным органам, **значительные их объемы** остаются **неосвоенными**, их эффективное использование не обеспечивается.

По нашей оценке, в 2016 году **неэффективно использовано** **267,9 млрд. тенге.**

Сложилась **устойчивая практика недостижения отдельных показателей** прямых и конечных **результатов при полном освоении бюджетных средств**.

Превышение фактических результатов над запланированными связано с **включением в стратегические планы** центральных государственных органов **необоснованных показателей**.

Большинство администраторов **оценивают достижение** прямых и конечных **результатов** по распределяемым бюджетным программам, **ограничившись перечислением средств местным исполнительным органам** согласно плану по платежам. При этом мониторинг достижения конечных результатов со стороны местных исполнительных органов уже не производится, тем самым фактическая достоверность отчетов не обеспечивается.

Стратегические планы охватывают порядка 60% бюджетных программ, по которым осуществляется оценка достижения целевых индикаторов. **По** **остальным** **бюджетным программам,** не вошедшим в стратегический план, **оценка и мониторинг достижения результатов осуществляются формально.**

В нарушение Бюджетного кодекса **не всеми администраторами бюджетных программ указываются** **показатели** прямых результатов **по распределяемым программам**, что не позволяет оценить эффективность использования бюджетных средств по направлениям использования, показатели по отдельным программам приведены без единиц измерения.

Отдельные показатели бюджетных программ ориентированы на статистические данные, формирование которых осуществляется позже подведения Правительством итогов исполнения республиканского бюджета за отчетный финансовый год, что отражается на объективности оценки работы государственных органов.

По оценке Счетного комитета, **снижение финансовой дисциплины** в отдельных случаях напрямую **связано с чрезмерной зарегламентированностью процессов**, **их сложностью, многоэтапностью и затратностью**. Не способствуют улучшению ситуации частые корректировки в подзаконные акты, существенно изменяющие требования к исполнению бюджета.

Отмечены **некачественная разработка отдельных правительственных программ** и стратегических планов государственных органов, **несбалансированность их основных параметров** между собой и **с документами системы государственного планирования вышестоящего уровня**.

**Практика инициирования** государственными органами **признания утратившими силу программных документов** до окончания срока их завершения, в том числе при возникновении угрозы срыва их исполнения, либо кардинальное изменение условий реализации **не позволяют проводить их объективную оценку.**

Как следствие, **отсутствует работа над ошибками**, не находят дальнейшего развития показавшие свою эффективность механизмы реализации стратегических задач.

Как мной было отмечено, Счетным комитетом **изменены подходы к анализу использования средств республиканского бюджета, выделенных регионам**.

В отчетном периоде проведен аудит в 5 регионах *(Алматинская, Костанайская, Кызылординская, Южно-Казахстанская области и г. Астана)*. В разрезе каждого региона дана общая оценка развития, указаны слабые и сильные стороны реализации программы развития территории.

Анализ показателей социально-экономического развития регионов за 2016 год свидетельствует, что по-прежнему **имеет место межрегиональное различие в темпах их экономического роста**, основных показателях по доходам населения, бюджетной обеспеченности, налоговым поступлениям, а также по уровню безработицы.

Несмотря на рост объемов трансфертов, выделяемых из республиканского бюджета, в регионах **увеличился разрыв в бюджетной обеспеченности и среднемесячных доходах на душу населения**.

Несмотря на рекомендации Счетного комитета и требование законодательства, **нормативы бюджетной обеспеченности в расчете на одного получателя государственных услуг в разрезе регионов до настоящего времени не утверждены**.

**Объем выделенных целевых трансфертов** регионам-донорам **превышает объемы их бюджетных изъятий**.

Значительное увеличение бюджетных изъятий сокращает ресурсы динамично развивающихся административно-территориальных единиц и **снижает стимулы для развития собственной налоговой базы регионов**, получающих гарантированные объемы трансфертов.

Недостаточная прозрачность и полнота информации о выделенных и освоенных средствах на местном уровне в условиях отсутствия соглашений о результатах по целевым текущим трансфертам привели к **ослаблению контроля со стороны центральных государственных органов за достижением показателей результатов в областях**.

При этом проведение оценки достижения показателей результатов не представляется возможным в силу их отсутствия.

Указанная схема без учета целевого характера выделяемых средств регионам фактически приравняла целевые текущие трансферты к субвенциям, что свидетельствует о необходимости совершенствования межбюджетных отношений и системы прогнозирования поступлений в бюджеты.

Отмечаются **недостаточный контроль и мониторинг эффективности управления активами субъектов квазигосударственного сектора**.

**Перечень объектов, подлежащих приватизации**, **определяется** уполномоченным органом по государственному планированию **без соответствующей методики и оценки эффективности их деятельности**.

**Количество прибыльных субъектов квазигосударственного сектора** за последние три года **снижается**, что подтверждается большим количеством малорентабельных государственных предприятий, низкой производительностью.

Процесс оценки эффективности функционирования юридических лиц с участием государства усложняется **отсутствием сводных статистических данных о развитии данного сектора, а также сводных данных об их финансовых результатах**.

Недостаточно эффективная работа субъектов квазигосударственного сектора не позволяет обеспечить должный уровень поступлений дивидендов в бюджет.

**Значительные объемы средств республиканского бюджета**, ежегодно направляемые на пополнение уставных капиталов субъектам квазигосударственного сектора, своевременно не осваиваются, **хранятся на контрольных счетах наличности**, **отвлекая их использование от наиболее приоритетных направлений развития экономики.**

При этом сохраняется практика выделения субъектам квазигосударственного сектора средств из республиканского бюджета и Национального фонда при наличии остатков на контрольных счетах наличности.

Указанное порождает **иждивенческие настроения**, не способствует прозрачности расходования средств, а также затрудняет возврат сэкономленных средств в бюджет после реализации инвестиционных проектов.

В итоге **должный уровень экономической и социальной отдачи вложенных в их уставный капитал бюджетных средств не обеспечивается.**

Отмечаются **недостаточный** контроль и **мониторинг** эффективности управления государственным имуществом со стороны уполномоченных органов.

**Под мониторинг подпадают предприятия**, не достигшие показателей конечных результатов и **допустившие убытки**.

Таким образом, **результаты мониторинга не упреждают ухудшение ситуации** с выявлением рисков, **а лишь подтверждают свершившиеся факты убыточности** и недостижения ключевых показателей деятельности субъектов квазигосударственного сектора.

Итоги мониторинга представляют собой **констатацию достигнутых показателей** экономической и финансово-хозяйственной деятельности **без выявления причин низких показателей рентабельности, выработки конкретных предложений по оздоровлению и повышению инвестиционной привлекательности** нерентабельных организаций с государственным участием.

Результаты оценки эффективности деятельности уполномоченного органа соответствующей отрасли и местного исполнительного органа по управлению государственным имуществом не корреспондируются с фактической ситуацией.

Администраторы бюджетных программ **не формируют консолидированную финансовую отчетность с учетом активов курируемых субъектов квазигосударственного сектора**.

Такое положение дел не позволяет объективно оценить наличие консолидированных государственных активов страны, осуществлять со стороны государства надлежащий контроль и провести всестороннюю оценку эффективности их управления.

**Не формируются консолидированные сведения о финансовых результатах деятельности всего квазигосударственного сектора в разрезе отраслей экономики** и консолидированный бюджет. Выявляемые несоответствия в финансовой отчетности отдельных администраторов республиканских бюджетных программ и субъектов квазигосударственного сектора создают **серьезные препятствия для предстоящего формирования Правительством страны с 2018 года консолидированной финансовой отчетности республиканского бюджета.**

При проведении оценки эффективности управления государственным имуществом, а также деятельности государственных органов, не учитывается критерий эффективности использования средств и активов государства субъектами квазигосударственного сектора.

**Заключение на отчет Правительства содержит секретную часть**, в которую вошли итоги оценки 5 государственных органов и аудиторского мероприятия в Комитете национальной безопасности, а также раздел «для служебного пользования», в котором отражены результаты проведенного аудита в Министерстве иностранных дел и итоги оценки 2 государственных органов (*МИД и УДП*).

Заключение Счетного комитета содержит также дополнительные материалы о результатах достижения показателей бюджетных программ, краткие итоги деятельности Счетного комитета, Комитета внутреннего государственного аудита Министерства финансов и ревизионных комиссий областей, городов Астаны, Алматы.

Таковы основные положения Заключения к отчету Правительства об исполнении республиканского бюджета за 2016 год.

**Благодарю за внимание!**