
3 января 2024 г.

27 декабря 2023 года Мажилис РК одобрил проект Бюджетного Кодекса (БК) в первом чтении. Одобрение кодекса в первом чтении означает, что документ был утвержден концептуально. Однако, как мы писали ранее, именно с концептуальной точки зрения текущий БК и проект нового кодекса вызывают очень серьезные вопросы. Прежде всего это касается роли законодательной и исполнительной власти в управлении всеми государственными финансами, а также ключевых принципов бюджетной системы РК, которые должны были соответствовать лучшим мировым практикам. К сожалению, проект БК, одобренный в первом чтении, еще больше снижает роль парламента, а значит – роль всей общественности в контроле за тем, как правительство использует государственные деньги и активы.

В июне 2023 года Аналитический центр Halyk Finance опубликовал большой отчет о [проблемах бюджетной системы Казахстана](#), в котором мы отмечали глубокие концептуальные проблемы бюджетной системы и бюджетной политики в Казахстане. При этом мы не предлагали что-то особенное, а советовали внедрить стандартные международные принципы в соответствии с рекомендациями ОЭСР, МВФ и Всемирного Банка (ВБ), которые были подготовлены непосредственно для Казахстана. Наверное, благодаря этому отчету в начале октября прошлого года автор этой аналитической заметки был приглашен как эксперт в рабочую группу Мажилиса РК по обсуждению нового БК.

По нашему мнению, изначально проект нового БК кардинально не соответствовал стандартным международным принципам создания бюджетной системы и бюджетной политики. В связи с этим Аналитический центр Halyk Finance подготовил свои конкретные предложения по принципам и общим положениям для нового БК и передал их в рабочую группу при парламенте. 26 декабря 2023 года МНЭ опубликовал проект нового БК, который, по всей видимости, был утверждён 27 декабря в первом чтении в Мажилисе. К сожалению, мы вынуждены отметить, что в последней версии БК ничего концептуально не поменялось, а по сравнению с первой версией были лишь не принципиальные добавления и изменения.

Необходима полная бюджетная подотчетность исполнительной власти

В соответствии с Конституцией РК государственная власть в Республике едина и осуществляется в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и их взаимодействия между собой с использованием системы сдержек и противовесов. Глава государства в своем послании в 2023 году отметил следующее: «Принятые меры позволили обеспечить оптимальный баланс между ветвями власти. Страна перешла на модель президентской республики с сильным парламентом. Таким образом, еще более укоренилась формула «сильный Президент – влиятельный Парламент – подотчетное Правительство». По нашему мнению, новый БК уменьшает подотчетность исполнительной власти и снижает роль законодательной с точки зрения контроля над государственными финансами Казахстана.

Согласно принципам ОЭСР и МВФ по созданию полноценной бюджетной системы, такой, как в развитых странах, финансовая деятельность всего сектора государственного управления должна быть подотчетна всему обществу через парламент. То есть, государственные бюджеты, которые утверждаются и контролируются парламентом, должны включать в себя абсолютно все доходы,

расходы, активы и обязательства всего сектора государственного управления. ОЭСР, МВФ и ВБ уже много лет постоянно говорят об этом для Казахстана, но ничего в этом направлении не делается.

На сегодня парламент утверждает республиканский бюджет, который охватывает лишь часть всех государственных финансов. Поскольку в республиканский бюджет входят не все расходы государственного сектора управления, то утверждаемый парламентом дефицит бюджета и нефтяной дефицит бюджета не имеют экономического смысла. У Казахстана очень глубокая нефтяная зависимость как республиканского бюджета, так и всей экономики в целом. Поэтому контроль нефтяного дефицита бюджета особенно важен, и парламент должен утверждать и жестко контролировать этот ключевой бюджетный параметр. Однако, как по текущему БК, так и по новому кодексу, законодательная власть технически не может этого сделать, поскольку очень большая часть государственных финансов находится вне контроля парламента.

Новый Бюджетный Кодекс вместо того, чтобы включить в республиканский бюджет абсолютно все доходы, расходы, активы и обязательства всей исполнительной власти (кроме местных исполнительных органов), дает возможность президенту и правительству по своему усмотрению осуществлять и расширять внебюджетное использование государственных финансов. При этом в последнее время исполнительная власть начала злоупотреблять этой возможностью. Самый крупный последний пример — это внебюджетное финансирование экономики из Нацфонда в четвертом квартале 2023 года на сумму Т1.3 трлн за счет покупки акций НК «КазМунайГаз».

Напомним, что начиная с декабря 2022 года за счет указа Главы государства произошло изменение очень важного бюджетного правила, согласно которому деньги из Нацфонда должны были поступать в экономику Казахстана только через республиканский бюджет, только в рамках стандартных бюджетных процедур и только с одобрения и контроля со стороны парламента. В результате правительству было позволено напрямую (а не через бюджет, как это было ранее) кредитовать ФНБ «Самрук-Казына» из Нацфонда, а также Нацфонду было разрешено приобретение акций НК «КазМунайГаз» по решению правительства. Правительство немедленно воспользовалась такой возможностью.

Имея большой недобор налоговых поступлений в республиканском бюджете в 2023 году, правительство решило дополнительно взять из Нацфонда Т1.3 трлн без утверждения парламента. При этом обоснование этой операции не имело никакого экономического или финансового смысла. Правительство лишь переложило акции НК КМГ из своей правой руки в левую, и под эту операцию сняло деньги из Нацфонда (забрало деньги у будущих поколений). Как мы писали ранее, такое использование Нацфонда в обход утверждения парламентом создает ряд фундаментальных проблем, которые должны были быть устранены в новом БК:

1. Использование Нацфонда и других внебюджетных государственных финансов в обход парламента резко уменьшает подотчётность исполнительной власти перед парламентом и перед всей общественностью в целом.
2. Отсутствие полной подотчётности всех государственных финансов парламенту и всему обществу означает отсутствие у них целостной картины экономической деятельности и финансового положения всей страны и отдельных исполнительных органов государства.
3. Использование Нацфонда и других внебюджетных государственных финансов в обход парламента позволяет правительству скрывать свои ошибки в планировании и свою неэффективность в использовании государственных средств.
4. Также, как мы уже неоднократно писали, такое резкое увеличение проциклического использования Нацфонда при высоких ценах на нефть противоречит разумной макроэкономической политике и наносит долгосрочный вред экономике Казахстана.

Бюджетный Кодекс должен регулировать абсолютно все государственные финансы

Второй важнейший концептуальный принцип работы бюджетной системы страны заключается в том, что помимо полного охвата всех расходов исполнительной власти, Бюджетный Кодекс должен включать все основные положения, принципы, механизмы и правила функционирования бюджетной системы. Прочие законодательные и нормативные акты, относящиеся к бюджетной системе, могут только детализировать и уточнять положения кодекса.

На сегодня в Казахстане есть два ключевых законодательных документа, которые регулируют бюджетную систему в стране – Бюджетный Кодекс и Концепция управления государственными финансами, что создает глубокие проблемы в контроле парламента и всей общественности над бюджетной системой. Например, в Казахстане Нацфонд представляет собой ключевую часть бюджетной системы и бюджетной политики, однако в текущем БК и проекте нового БК по Нацфонду есть лишь отдельная обобщенная глава, однако конкретные правила по использованию Нацфонда находятся вне контроля парламента и регулируются Концепцией, которую утверждает президент.

Как мы писали ранее в нашем полном отчете, текущая организация бюджетного законодательства (наличие отдельной Концепции, утверждаемой Главой государства) создает значительный конфликт интересов и непозволительно снижает роль парламента в бюджетной системе. Проблема заключается в том, что Глава государства в Казахстане является частью исполнительной власти и он регулярно инициирует рост бюджетных и внебюджетных государственных расходов для экономического и социального развития страны. Если же правила использования Нацфонда мешают такому росту государственных расходов, то правила просто изменяются указами президента без обсуждения экономической целесообразности таких изменений в парламенте. Это является еще одним ярким примером нарушения баланса между исполнительной и законодательной властью в Казахстане.

Необходимо обеспечить достоверность бюджетной политики

Третий важнейший концептуальный принцип работы бюджетной системы заключается в том, что помимо полного охвата всех расходов исполнительной власти необходимо, чтобы бюджетная система, регулируемая новым БК, обеспечивала учет и отчетность государственных финансов в полном соответствии с международными стандартами. Когда исполнительные органы сами устанавливают правила учета и отчетности по государственным финансам, то это приводит к искажениям и манипуляциям с информацией по бюджетной системе, которую получает парламента и вся общественность в целом. Примеров неполноценности бюджетной информации множество.

- Например, в годовом отчете по Нацфонду используются финансовые цифры, которые учитываются по разным стандартам учета, что является недопустимым в подготовке финансовой отчетности. Например, в отчете за 2022 год указано, что суммарные активы Нацфонда по МСФО на Т2.4 трлн меньше активов, учитываемых по местным правилам, и нет никаких детальных пояснений этому.
- Другой пример — это государственный «Фонд проблемных кредитов», который по своей сути должен быть неотъемлемой частью бюджетной системы. Однако правительство не включает его в бюджетную отчетность, что противоречит международным стандартам. В результате спасения проблемных банков у ФПК были убытки на Т3 трлн, но они прошли мимо внимания парламента и общественности.
- Также по международным стандартам в бюджете налоговые льготы должны быть показаны как недополученные налоговые доходы в разделе расходы бюджета по статье налоговые субсидии. Ежегодно сумма недополученных налоговых доходов составляет Т4-5 трлн. Если бы в

республиканском бюджете эти недополученные налоговые доходы были бы видны, то можно с уверенностью сказать, что парламент задавал бы жесткие вопросы об эффективности этих налоговых субсидий.

Это лишь небольшая часть всех проблем с бюджетной отчетностью. К сожалению, в новом БК нет требования, чтобы бюджетная система, регулируемая БК, обеспечивала полное применение методологии формирования информации по статистике государственных финансов в соответствии с руководством Международного валютного фонда, а правила и процедуры бухгалтерского учета и отчетности бюджетной системы должны полностью соответствовать международным стандартам финансовой отчетности, используемым для государственного сектора.

В заключении мы хотели бы отметить что фундаментальных проблем в бюджетной системе Казахстана гораздо больше, и вы можете ознакомиться с ними в нашем отчете о [проблемах бюджетной системы Казахстана](#). Вызывает большое сожаление, что Мажилис РК не стал бороться за реальный баланс между законодательной и исполнительной властью и концептуально закрепил все эти проблемы уже в новом Бюджетном Кодексе.

Мурат Темирханов – Советник председателя Правления

При использовании материала из данной публикации ссылка на первоисточник обязательна.

© 2024 АО «Halyk Finance» (далее - HF), дочерняя организация АО «Народный банк Казахстана».

Настоящая публикация носит исключительно информационный характер и не является предложением или попыткой со стороны HF купить, продать или вступить в иную сделку в отношении каких-либо ценных бумаг и иных финансовых инструментов, на которые в настоящей публикации может содержаться ссылка, предоставить какие-либо инвестиционные рекомендации или услуги. Указанные предложения могут быть направлены исключительно в соответствии с требованиями применимого законодательства. Настоящая публикация основана на информации, которую мы считаем надежной, однако мы не утверждаем, что все приведенные сведения абсолютно точны. При этом, отмечаем, что прошлая доходность не является показателем доходности инвестиций в будущем. Мы не несем ответственности за использование клиентами информации, содержащейся в настоящей публикации, а также за сделки и операции с ценными бумагами и иными финансовыми инструментами, упоминающимися в ней. Мы не берем на себя обязательство регулярно обновлять информацию, которая содержится в настоящей публикации или исправлять возможные неточности. HF, его аффилированные и должностные лица, партнеры и сотрудники, в том числе лица, участвующие в подготовке и выпуске этого материала, оставляют за собой право участвовать в сделках в отношении упоминающихся в настоящей публикации ценных бумаг и иных финансовых инструментов. Также отмечаем, что на ценные бумаги и иные финансовые инструменты, рассматриваемые в настоящей публикации и номинированные в иностранной валюте, могут оказывать влияние обменные курсы валют. Изменение обменных курсов валют может вызвать снижение стоимости инвестиций в указанные активы. Следует иметь в виду, что инвестирование в Американские депозитарные расписки также подвержено риску изменения обменного курса валют, а инвестирование в казахстанские ценные бумаги и иные финансовые инструменты имеет значительный риск. В указанной связи, инвесторы до принятия решения об участии в сделках с ценными бумагами и иными финансовыми инструментами, рассматриваемыми в настоящей публикации, должны проводить собственное исследование относительно надежности эмитентов данных ценных бумаг и иных финансовых инструментов.

© 2024 г., все права защищены.

Аналитический центр

Асан Курманбеков
Мадина Кабжалялова
Санжар Калдаров

+7 (727) 339 43 86

a.kurmanbekov@halykfinance.kz
m.kabzhalyalova@halykfinance.kz
s.kaldarov@halykfinance.kz

Адрес:

Halyk Finance
пр. Абая, 109 «В», 5 этаж
A05A1B9, Алматы, Республика Казахстан
Тел. +7 727 331 59 77
www.halykfinance.kz

Bloomberg

HLFN
Refinitiv
Halyk Finance
Factset
Halyk Finance
Capital IQ
Halyk Finance