

Қазақстан Республикасы Бюджет кодексі мен «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне бюджет заңнамасын жетілдіру мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу және «Концессиялар туралы» Қазақстан Республикасы Заңының күші жойылды деп тану туралы» Қазақстан Республикасы Заңдары жобаларының ҚОРЫТЫНДЫСЫ

Бюджет саясатының тиімділігін арттыру мәселелері, бюджет қаражатын жоспарлау және пайдалану процесі негіз қалаушы болып табылады және оның стратегиялық маңызы бар.

Мемлекеттің әлеуметтік-экономикалық дамуы, оның ішінде мемлекеттің өзіне алған міндеттемелерін сапалы орындауы, әлеуметтік инфрақұрылымды дамыту, халықтың әл-ауқаты, қоғамдық-саяси тұрақтылық, ұлттық қауіпсіздік, сондай-ақ Республиканың ұлттық экономикасының жай-күйі кірістерді неғұрлым тиімді әкімшілендіру және мемлекеттік ақшаны оңтайлы жұмсау жөніндегі мақсатқа қол жеткізуге байланысты.

Қазақстан Республикасы Бюджет кодексінің жобасын талдаумен жоюды талап ететін жекелеген олқылықтар мен кемшіліктер анықталды.

1. Мемлекет басшысы 01.09.2023 ж. «Әділетті Қазақстанның экономикалық бағдары» атты Қазақстан халқына Жолдауында «бюджетті басқарудан» «нәтижелерді басқаруға» көшу жолымен бюджеттік жүйені реформалауды, яғни **түпкілікті нәтиже алуға** тікелей әсер ететін құқықтық қатынастарды реттеу пайдасына бюджеттік процесті реттеуден бас тартуды тапсырды.

Тапсырма қолданыстағы бюджет заңнамасындағы елеулі кемшіліктер мен олқылықтармен байланысты, олардың қолданылуын талдау жоспарлаудан, іске асырудан және түпкілікті нәтижеге қол жеткізуден бастап олардың бар екендігін және жүйелі сипатын растады. Мұны жылдан жылға қайталанатын бірдей бұзушылықтарды куәлендіреді.

Бұл тиімсіз және пайдасыз жұмсалған миллиардтаған қаражат, бұзылған жолдар, нашар салынған үйлер, мектептер мен ауруханалар, миллиардтаған долларлық ұрлық және т.б., олар кейіннен қосымша қаржылық шығындарды талап етеді.

Бюджеттік заңнама проблемасының түбірі бюджет қаражатын талан-таражға салуға, иемденуге немесе ысырап етуге әкелетін келесі жағымсыз құбылыстарды жоққа шығаруға немесе шектеуге қабілетсіздік:

- бюджет шығындарын дұрыс жоспарламау;
- бюджеттік өтінімдегі шығыстарды негізсіз асыра бағалау (*сатып алынатын тауарларға, жұмыстарға, көрсетілетін қызметтерге бағаларды асыра бағалау жолымен*) болып табылады.

Бұл көріністер елдің экономикалық дамуын тежейді, басқа да негізгі салаларды (*ауыл шаруашылығын, инфрақұрылымды, туризмді дамыту, жолдардың сапасын арттыру, заманауи технологиялар мен инновацияларды енгізу және т.б.*) дамытуға назар аударудың орнына, ондаған жылдар бойы жыл сайын сол проблемаларды қайтаруға және шешуге мәжбүр етеді.

Осы мән-жайларға байланысты бюджеттік процесті мемлекеттік реттеу ісінде мемлекеттің (*және қоғамның*) мүдделеріне залал келтірілген салдарлармен күресуден гөрі ескерту-профилактикалық шараларына басымдық беру керек.

Ол үшін Бюджет кодексінің нормалары:

- Мемлекет басшысы белгілеген бюджет саясаты мен мемлекеттік басқарудың тиімділігін арттыру бойынша бағытқа;
- мемлекеттік қаражатты бөлу кезіндегі экономикалық прагматизмге (әлеуметтік саланы қоспағанда);
- сыбайлас жемқорлықты жою жөніндегі және бюджет процесінде бюджет қаражатын талан-таражға салудың мүмкіндіктерін шектеу бойынша саясатқа сәйкес келуі тиіс. Сондай-ақ өңірлерде өзін-өзі басқару жүйесін енгізуді ескеру керек.

2. Алайда, Қазақстан Республикасының бюджет жүйесінің негізгі қағидаттары ерекше өзгерістерге ұшырамағанын атап өткен жөн.

Мәселен, Бюджет кодексі жобасының (бұдан әрі – Жоба) 4-бабының 7) тармақшасында көзделген «тиімділік қағидатының» семантикалық мәні өзгермеген.

Ұғымның анықтамасына сүйене отырып, бұл қағидат – **шығыстардың жоспарланған көлемін пайдалана отырып, нәтижелердің ең жақсы көрсеткіштеріне қол жеткізу не бюджет қаражатының аз көлемін, квазимемлекеттік сектор субъектілеріне бөлінген қаражатты, мемлекеттік көрсетілетін қызметтерді сапалы көрсетуді қамтамасыз ету қажеттілігін ескере отырып, Қазақстан Республикасы Ұлттық қорының қаражатын пайдаланып, нәтижелердің жоспарланған көрсеткіштеріне қол жеткізу үшін бюджетті жоспарлау және атқару/**

Осылайша, тиімділік қағидаты жоспарларға (мемлекеттік органның даму жоспары, іс-шаралар жоспары немесе квазимемлекеттік сектор субъектілерінің даму жоспарлары немесе облыстың, республикалық маңызы бар қаланың, астананың даму жоспары және т.б.) нәтижелер көрсеткіштері мен бюджет қаражатының көлемінің қаншалықты дұрыс салынатынына тікелей байланысты.

*Анықтама: **Нәтижелер көрсеткіштері** – нәтижелер көрсеткіштері – мемлекеттік органның даму жоспарын, квазимемлекеттік сектор субъектілерінің іс-шаралар жоспарларын немесе даму жоспарларын, облыстың, республикалық маңызы бар қаланың, астананың даму жоспарларын және (немесе) бюджеттік бағдарламаларын іске асыру жөніндегі мемлекеттік органның қызметін сипаттайтын нысаналы индикаторлардың, тікелей және түпкілікті нәтижелердің жиынтығы;*

***Нысаналы индикатор** – мемлекеттік органның даму жоспарының, квазимемлекеттік сектор субъектілерінің іс-шаралар жоспарларының немесе даму жоспарларының немесе облыстың, республикалық маңызы бар қаланың, астананың даму жоспарының мақсатына қол жеткізуді сандық тұрғыдан өлшейтін көрсеткіш;*

***Тікелей нәтиже** – қол жеткізілуі осы функцияларды, өкілеттіктерді жүзеге асыратын немесе қызметтер көрсететін ұйымның қызметіне толық байланысты болатын, көзделген бюджет қаражаты шегінде орындалатын мемлекеттік функциялардың, өкілеттіктердің және көрсетілетін мемлекеттік қызметтердің көлемін сандық тұрғыдан сипаттайтын және іс-шараларды іске асыру есебінен қол жеткізілетін бюджеттік бағдарлама паспортының көрсеткіші;*

***Түпкілікті нәтиже** – көзделген бюджет қаражаты шегінде мемлекеттік органның даму жоспарының, облыстың, республикалық маңызы бар қаланың, астананың даму жоспарының және (немесе) бюджеттік бағдарламаның мақсатына және (немесе) нысаналы индикаторына қол жеткізуді сапалы түрде өлшейтін бюджеттік бағдарлама паспортының көрсеткіші.*

Егер жоспарда тауарларды, жұмыстарды және қызметтерді оны жасау кезінде қолданылатын бағалар бойынша сатып алуға бюджет қаражатын көздейтін болсақ, онда инфляцияның жоғары деңгейіне байланысты қажетті нәтижеге қол жеткізбеу қаупі бар.

Егер жоспарда қормен бюджет қаражаты көзделсе, онда бұл тауарларды, жұмыстарды және қызметтерді асыра пайдалану мен сатып алуға әкелуі мүмкін.

Оның үстіне, бұл қағида «тиімділік қағидаты» деп аталса да, мемлекет пен қоғамның негізгі қажеттіліктерін көрсетпейді, олар ел халқының әл-ауқатын арттыруға тікелей байланысты.

Бюджеттік қаржыландыру өндірілген шығындардың өтелуін ғана емес, сонымен қатар жаңа жұмыс орындарын құру, тіркелген қайтарылуды (*салық және өзге де төлемдер түріндегі бюджетке түсетін түсімдерді*) ұлғайту, өндірістің рентабельділігі мен шығарылатын өнімнің бәсекеге қабілеттілігін, кепілдіктің немесе кепілдік қызмет көрсетудің ұзартылған мерзімін ұлғайту жөніндегі **ұзақ мерзімді және тұрақты көрсеткіштерді** ескеруге тиіс.

Көрсетілген көрсеткіштер бюджетке құядан нақты экономикалық әсерін көрсетеді, бюджетті жоспарлау мен атқарудың сапасына оң әсер етеді. Артық және қажетсіз шығындардың алдын алады.

Мысалы, ғылымды қаржыландыру саласында ғылыми зерттеулерді, оның ішінде қажетсіз зерттеулерді қаржыландыру тәжірибесі қалыптасты. Одан кейін өтеусіз және қайтарымсыз негізде гранттар беру жолымен ғылыми және (немесе) ғылыми-техникалық қызметті коммерцияландыру жөніндегі жобаларды әзірлеуге және іске асыруға арналған шығыстар қайтадан жүргізіледі.

Бизнес-қоғамдастықтың, Ұлттық кәсіпкерлер палатасының, ұлттық даму институттарының ("Бәйтерек" ҰБХ, "Самұрық-Қазына" АҚ), ӨРҰ, ірі коммерциялық, өнеркәсіптік және ауыл шаруашылығы кәсіпорындарының сұрау салулары негізінде ғылыми зерттеулерге қажеттілік қалыптасқан жағдайда мұндай, көбінесе, босқа кететін шығындарды болдырмауға болар еді.

Ұзақ мерзімді перспективада бұл халықтың өмір сүру сапасын арттыру; экономикалық өсу; бюджет тапшылығын қысқарту және мемлекеттік қарызды азайту; жұмыссыздықты азайту; берілген дәлізде инфляцияны қолдау және т.б. бойынша өзекті міндеттерді шешуге көмектеседі.

Осыған байланысты Қазақстан Республикасының Бюджет жүйесінде әлеуметтік саланы қоспағанда, жоспарларды, жобаларды немесе бағдарламаларды іске асырудан міндетті экономикалық (*оның ішінде тіркелген*) қайтарылуды көздейтін **оңтайлы жұмсаудың** қатаң қағидатын белгілеу ұсынылады.

3. Бюджет қаражатымен жасалатын барлық транзакциялар бойынша «қолма-қол ақшасыз есеп айырысудың» қатаң қағидатын белгілеу қажет. Бұл қағидаттың қажеттілігі лауазымды тұлғаларға бюджет қаражатын «кері қайтару», сапасыз тауарларды, жұмыстар мен көрсетілетін қызметтерді қабылдау, сондай-ақ мемлекеттік ақшаны талан-таражға салу бойынша сыбайлас жемқорлық схемаларына қарсы іс-қимыл шарасымен негізделген.

Бұдан басқа, бұл электрондық (цифрлық) талдауды, бюджет қаражатын пайдалану мен талан-таражға салу тиімділігін, оның ішінде «үлкен деректерді» және жасанды интеллектіні өңдеу жөніндегі бағдарламаларды қолдану үшін негіз

дайындауға мүмкіндік береді.

4. Бюджеттің ашықтығы мен транспаренттілігін қамтамасыз ету бөлігінде.

Жобаның 4-бабының 11) тармақшасында «есеп беру және транспаренттілік қағидаты» ұғымына анықтама берілді – бұл бюджеттік қатынастарда шешімдер қабылдау процесінде ашықтықты қамтамасыз ету, осы Кодексте белгіленген жағдайларда өкілді органдарда, **қоғамдық кеңестерде, жергілікті қоғамдастық жиналысында** құжаттарды талқылау, мемлекеттік немесе заңмен қорғалатын өзге де құпияны құрайтын мәліметтерді қоспағанда, мемлекеттік қаржы және Қазақстан Республикасының бюджет заңнамасы саласындағы нормативтік құқықтық актілерді, бекітілген (нақтыланған, түзетілген) бюджеттерді және осы Кодексте айқындалған басқа да құжаттарды, жариялау, сондай-ақ қоғам мен бұқаралық ақпарат құралдары үшін міндетті ашықтық.

Алайда, «Бухгалтерлік есеп және қаржылық есептілік туралы» Заңның 12-бабына сәйкес бухгалтерлік есептің бастапқы құжаттары мен тіркелімдерінің мазмұны **коммерциялық құпияны** құрайтын ақпарат болып табылатындығын ескеру қажет.

Осылайша, бюджет қаражатының шығыстары, өндіруші, жеткізуші және тауарларды, жұмыстарды және көрсетілетін қызметтерді сатып алу бағасы туралы ақпарат қоғамға, сондай-ақ қоғамдық бақылауды жүргізу үшін қолжетімді болмайды.

Сонымен бірге, Жобаның 42-бабының 3 және 5-бөліктерінде бюджеттік жүйенің транспаренттілігі бюджет туралы ақпараттың **жұртшылық үшін**, оның ішінде азаматтық бюджетті жариялау үшін **айқындығы мен ашықтығын** білдіреді.

Азаматтардың бюджеттік процеске қатысуы осы Кодекстің 73-бабы 3-тармағының екінші бөлігіне сәйкес халық қатысатын бюджетті іске асыру, жергілікті өзін-өзі басқаруды жүзеге асыру және Қазақстан Республикасының заңнамасында көзделген басқа да тәсілдермен қамтамасыз етіледі.

- «Қоғамдық бақылау туралы» Қазақстан Республикасының Заңына сәйкес **қоғамдық бақылау жүргізу;**

- «Қоғамдық кеңестер туралы» Қазақстан Республикасының Заңына сәйкес жекелеген шығыстар бойынша **қоғамдық сараптамадан өту.**

Жоғарыда баяндалғанды ескере отырып, бюджет және бюджеттік процесс туралы ақпараттың қоғам үшін шынайы айқындығы мен ашықтығын қамтамасыз ету мақсатында:

- «есептілік және транспаренттілік қағидаты» ұғымын «Қоғамдық бақылау туралы» Қазақстан Республикасының Заңына сәйкес жекелеген шығыстар бойынша қоғамдық сараптамадан өтуді және қоғамдық бақылау үшін міндетті ашықтықты көздейтін Жобаның 42-бабына сәйкес келтіру;

- Бюджет кодексінің жобасында бюджет қаражатының шығыстары, өндіруші, өнім беруші және тауарларды, жұмыстар мен көрсетілетін қызметтерді сатып алу бағасы және жұмыстардың, көрсетілетін қызметтердің бағасының орташа нарықтық бағаға сәйкестігі туралы ақпарат коммерциялық құпия болып

табылмайтынын танитын норманы көздеу;

- Жобаның 43-бабында Бюджеттік жоспарлау жөніндегі орталық уәкілетті орган, бюджеттік бағдарламалардың әкімшісі, облыстық әкімдік, республикалық маңызы бар қала, астана әкімдігі, мемлекеттік орган өндіруші, өнім беруші, тауарларды, жұмыстар мен көрсетілетін қызметтерді сатып алу бағасы, бар болса сапа сертификаттарының болуы, кепілдік мерзімі, кепілдік қызмет көрсету мерзімі туралы ақпаратты қамтитын шығыстарға шолуды жариялауын көздеу қамтамасыз етеді. Бұл бюджет қаражатының оңтайлы жұмсалуды қамтамасыз ету мәселелері бойынша бюджеттік бағдарламалар әкімшілерінің, жоғары тұрған мемлекеттік органдардың бюджеттік бағдарламаларды орындаушылармен өзара іс-қимылын бақылау мен тиімділігін арттыруға мүмкіндік береді;

- Жобаның 46-бабының 5-бөлігі мынадай мазмұндағы үшінші абзацпен толықтырылсын: «Шығыстарға: ... - сатып алынған тауарлардың, жұмыстардың, көрсетілетін қызметтердің орташа нарықтық бағасына сәйкестігі нысанында бюджеттік шолу жасалады;».

5. Бюджеттік процесті цифрландыруға қатысты.

Жобаның бюджеттік процесті цифрландыру мен автоматтандыруға арналған 6-бабына сәйкес, бұл – бюджеттік процесс саласындағы мемлекеттік органдардың **ақпараттық жүйелерін** құру, дамыту және сүйемелдеу.

Бюджеттік процесті цифрландыру және автоматтандыру Қазақстан Республикасы заңнамасының талаптарын, оның ішінде ақпаратқа қол жеткізу туралы, мемлекеттік құпиялар туралы, әкімшілік рәсімдер туралы, қоғамдық кеңестер туралы, ақпараттандыру туралы талаптарды сақтай отырып жүзеге асырылады.

Сонымен бірге, бюджеттік процесті **бірыңғай цифрлық платформаға** аудару ғана оның айқындығын қамтамасыз етуге, бюджет ақшасын пайдалануға байланысты құқық бұзушылықтардың (*қолма-қол ақшаға айналдыру, шығындау, талан-таражға салу, иемдену, кері қайтару, жоғары бағамен немесе сапасыз тауарларды, жұмыстарды, көрсетілетін қызметтерді сатып алу және т.б.*) профилактикасына бағытталған шаралардың тиімділігін арттыратындығын атап өткен жөн.

Оған қоса, «электрондық бюджетті» енгізу және дамыту, деректерді алмасу және «қолма-қол ақшасыз есеп айырысу» қағидатымен бірге нақты уақыт режимінде бюджет ақшасының қозғалысын (игерілуін) қадағалау бақыланбайтын айналымның едәуір бөлігін көлеңкеден шығаруға (*осы саладағы сыбайлас жемқорлық қылмыстар жасырын түрде жасалады*), жұмыстарды, көрсетілетін қызметтерді бюджет есебінен жалған орындау, сондай-ақ тауарларды жалған сатып алу және қабылдау (*мысалы, жалған жұмысқа орналасу*) жағдайларын уақтылы анықтауға мүмкіндік береді, бұл бюджеттің (*бюджет ақшасын үнемдеу есебінен*) кіріс бөлігіне оң әсер етеді.