

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫ ПРЕЗИДЕНТІНІҢ ЖАНЫНДАҒЫ МЕМЛЕКЕТТІК  
БАСҚАРУ АКАДЕМИЯСЫ

**Басқару институты**

қолжазба құқығында

**Калиахметова Айжан Қуатқызы**

**КВАЗИМЕМЛЕКЕТТІК СЕКТОР СУБЪЕКТІЛЕРІ ҚЫЗМЕТІНЕ  
ТИІМДІЛІК АУДИТІН ЖҮРГІЗУ ПРАКТИКАСЫН ЖЕТІЛДІРУ**

«7M041 – Бизнес және басқару» дайындық бағыты бойынша  
«7M04106 – Экономика» білім беру бағдарламасы

Бизнес және басқару магистрі дәрежесін иелену үшін магистрлік жоба

Ғылыми жетекші \_\_\_\_\_ Карыбаев А.А.-К., э.ғ.к.

Жоба қорғауға жіберілді: « \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2022ж.

Басқару институтының директоры \_\_\_\_\_ Акижанов Қ.Б., PhD, профессор

**Нұр-Сұлтан, 2022**

## МАЗМҰНЫ

|   |           |
|---|-----------|
| <b>НОРМАТИВТІК СІЛТЕМЕЛЕР.....</b>  | <b>3</b>  |
| <b>БЕЛГІЛЕУЛЕР МЕН ҚЫСҚАРТУЛАР .....</b>  | <b>5</b>  |
| <b>КІРІСПЕ.....</b>   | <b>6</b>  |
| <b>ӘДЕБИЕТКЕ ШОЛУ.....</b>  | <b>8</b>  |
| <b>ЗЕРТТЕУ ӘДІСТЕРІ.....</b>  | <b>9</b>  |
| <b>ТАЛДАУ ЖӘНЕ ЗЕРТТЕУ НӘТИЖЕЛЕРІ .....</b>   | <b>10</b> |
| 1. Мемлекеттік аудит және қаржылық бақылау жүйесі туралы.....   | 10        |
| 2. Бюджет қаражатын пайдалану тиімділік аудитінің экономикалық мазмұны.....   | 12        |
| 3. Қазақстан Республикасындағы квазимемлекеттік сектор субъектілерінің қызметінің тиімділігіне аудит жүргізу әдістемелік негіздерін талдау..... | 16        |
| 4. Квазимемлекеттік сектор субъектілері қызметіне тиімділік аудитін жүргізудің шетел тәжірибесі.....  | 22        |
| 5. Квазимемлекеттік сектор субъектілері қызметінің тиімділігіне жүргізілген мемлекеттік аудит қорытындыларын талдау.....                        | 28        |
| <b>ҚОРЫТЫНДЫ.....</b>   | <b>43</b> |
| <b>ПАЙДАЛАНЫЛҒАН ДЕРЕККӨЗДЕР ТІЗІМІ.....</b>  | <b>47</b> |
| <b>ҚОСЫМШАЛАР.....</b>  | <b>49</b> |

## Нормативтік сілтемелер

1. Магистрлік жұмыста келесі нормативтік құжаттарға сілтемелер пайдаланылған:

2. Қазақстан Республикасының 2008 жылғы 4 желтоқсандағы N 95-IV Бюджет кодексі.

3. «Мемлекеттік аудит және қаржылық бақылау туралы» 2015 жылғы 12 қарашадағы № 392-V ҚРЗ Қазақстан Республикасының Заңы.

4. «Квазимемлекеттік сектордың жекелеген субъектілерінің сатып алуы туралы» 2021 жылғы 8 маусымдағы № 47-VII ҚРЗ Қазақстан Республикасының Заңы.

5. Қазақстан Республикасы Президентінің 2019 жылғы 3 шілдедегі «Квазимемлекеттік сектор субъектілерін құруға мораторий енгізу туралы» № 51 Жарлығы.

6. Қазақстан Республикасы Үкіметінің «Жекешелендірудің 2016 – 2020 жылдарға арналған кейбір мәселелері туралы» 2015 жылғы 30 желтоқсандағы №1141 қаулысы.

7. «Мемлекеттік органдардың қызметіне салалық (ведомстволық) функционалдық шолу жүргізу жөніндегі әдістемені бекіту туралы» ҚР ҰЭМ-нің 2017 жылғы 27 ақпандағы № 84 бұйрығына өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Қазақстан Республикасы Ұлттық экономика министрлігінің 2022 жылғы 8 сәуірдегі № 33 бұйрығы.

8. ҚР Қазақстан Республикасы Ұлттық экономика министрлігінің «Квазимемлекеттік сектордың 2021 жылға арналған сыртқы борышының шекті көлемін бекіту туралы» 2020 жылғы 5 қарашадағы № 84 бұйрығы.

9. «Сыртқы мемлекеттік аудиттің және қаржылық бақылаудың рәсімдік стандарттарын бекіту туралы» Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі есеп комитеті Төрағасының 2016 жылғы 31 наурыздағы № 5-НҚ қаулысы.

10. «Сыртқы мемлекеттік аудит және қаржылық бақылау жүргізу қағидаларын бекіту туралы» Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі есеп комитетінің 2020 жылғы 30 шілдедегі № 6-НҚ нормативтік қаулысы.

11. Есеп комитетінің 2015 жылғы 28 қарашадағы «Мемлекеттік аудит және қаржылық бақылау объектілерінің тиісті жылға арналған тізбесін қалыптастыру және сыртқы мемлекеттік аудит жүргізу кезінде қолданылатын тәуекелдерді басқарудың үлгілік жүйесін бекіту туралы» № 13-НҚ нормативтік қаулысы.

12. «Квазимемлекеттік сектор субъектілеріне арнайы мақсаттағы аудит жүргізу және квазимемлекеттік сектор субъектілеріне арнайы мақсаттағы аудит бойынша аудиторлық қорытынды ұсыну қағидалары» бойынша Есеп комитетінің 2015 жылғы 30 қарашадағы № 21-НҚ нормативтік қаулысы.

13. Есеп комитеті Төрағасының 2016 жылдың 29 тамызындағы №108 н/қ бұйрығымен бекітілген «Тиімділік аудитін жүргізу бойынша сыртқы

мемлекеттік аудиттің және қаржылық бақылаудың рәсімдік стандартын қолдану жөніндегі әдістемелік нұсқаулық».

14. Есеп комитеті Төрағасының 2019 жылғы 13 наурыздағы №50-н/қ бұйрығымен «Квазимемлекеттік сектор субъектілері қызметінің тиімділігіне жүргізілетін аудит әдістемесі».

## Белгілеулер мен қысқартулар

|                      |   |  |
|----------------------|---|--|
| ААК                  | – | Активтердің айналыс коэффициенті   |
| АҚ                   | – | Акционерлік қоғам  |
| АӨК                  | – | Ағымдағы өтімділік коэффициенті  |
| Есеп комитеті        | – | Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі есеп комитеті               |
| ЖАО                  | – | Жоғарғы аудит органы   |
| ЖҚБО                 | – | Жоғарғы қаржылық бақылау органы  |
| ЖҚБОХҰ               | – | Жоғарғы қаржылық бақылау органдарының халықаралық ұйымы                          |
| ЖҚҚ                  | – | Жалпы қосымша құн  |
| ЖШС                  | – | Жауапкершілігі шектеулі серіктестік  |
| ЖІӨ                  | – | Жалпы ішкі өнім  |
| ИССАИ                | – | Жоғары аудит органының халықаралық стандарты                                     |
| КМСС                 | – | Квазимемлекеттік сектор субъектілері   |
| ҚМ                   | – | Қаржы министрлігі  |
| МЖЖ                  | – | Мемлекеттік жоспарлау жүйесі   |
| МКС                  | – | Мемлекеттік кәсіпкерлік субъектілер  |
| Тексеру комиссиялары | – | Облыстардың, республикалық маңызы бар қалалардың, астананың тексеру комиссиялары |
| ҰАО                  | – | Ұлттық аудит офисі   |
| ҰӨҚ                  | – | Ұлттық әл-ауқат қоры   |
| ҰБХ                  | – | Ұлттық басқарушы холдингі  |

## Кіріспе

**Зерттеу тақырыбының өзектілігі.** Қазақстан Республикасы Президентінің «Қазақстан - 2050 Стратегиясы»: қалыптасқан мемлекеттің жаңа саяси бағыты» атты Қазақстан халқына жолдауында мемлекеттік қаржылық бақылау органдарының алдына озық әлемдік тәжірибелерге негізделген мемлекеттік аудиттің кешенді жүйесін құру міндетін қойған болатын [1].

Қазақстанда мемлекеттік аудит институты пайда болғанына ұзақ уақыт болған жоқ. Халықаралық стандарттарды ескере отырып, Қазақстан Республикасында мемлекеттік аудитті жүзеге асыру тұжырымдамасын іске асыру шеңберінде Мемлекет басшысымен «Мемлекеттік аудит және қаржылық бақылау туралы» Заңға<sup>1</sup> (бұдан әрі – Заң) қол қойылды.

Мемлекеттік аудитке көшудің кешенді жүйесін құра отырып, нормативтік-құқықтық базасы қалыптастырыла бастады, мемлекеттік қаржылық бақылау ұйымдарының қызметінде мемлекеттік аудит жүргізудің әдістемелік құралдарын жетілдіру, соның ішінде квазимемлекеттік сектор субъектілерінің қызметіне жүргізілетін тиімділік аудиті бойынша әдістемелік құралдарды жетілдіру бүгінгі күні өзекті болып отыр.

Мемлекет басшысының Қазақстан халқына арнаған «Сындарлы қоғамдық диалог – Қазақстанның тұрақтылығы мен өркендеуінің негізі» атты Жолдауында аталған тапсырмалар аясында квазимемлекеттік сектор субъектілерінің бюджет қаражатын пайдалану және активтерін басқару тиімділігін бағалау бойынша жұмыстар жыл сайын жүргізілуде. Атап айтқанда, инклюзивті экономикаға көшуге қойылған нақты шарттардың бірі - квазимемлекеттік сектордың қайтарымын арттыруды тапсырған болатын [2].

Жүргізіліп жатқан әлеуметтік-экономикалық реформалар және халықаралық деңгейде қаржылық ынтымақтастықтың тәжірибелерін енгізу жағдайында мемлекеттік ұйымдар мен квазимемлекеттік сектор субъектілерінің алдына қойылған стратегиялық міндеттерге қол жеткізудің тиімділігін бағалау, және олардың қаржылық жағдайын талдау, мемлекеттік мүлікті пайдаланудың дұрыстығы мен ұтымдылығы ең маңызды болып табылады.

Бүгінгі таңда квазимемлекеттік сектордың табысты субъектілері санының азаюы, квазимемлекеттік сектордың дамуы мен қаржылық нәтижелері туралы жиынтық статистиканың болмауы, бюджет қаражатын тиімсіз пайдалануы өзекті мәселелердің бірі болып отыр.

**Зерттеу объектісі.** Квазимемлекеттік сектор субъектілері қызметінің тиімділігіне және оның экономиканың дамуына ықпалын бағалау бойынша жүргізілетін тиімділік аудитінің әдістемелік негіздері.

**Зерттеу пәні.** Квазимемлекеттік сектор субъектілері қызметінің тиімділігіне мемлекеттік аудит жүргізу процесінде туындайтын экономикалық қатынастар жиынтығы.

---

<sup>1</sup> «Мемлекеттік аудит және қаржылық бақылау туралы» 2015 жылғы 12 қарашадағы № 392-V ҚРЗ Қазақстан Республикасының Заңы.

***Зерттеу мақсаты мен міндеттері.*** Зерттеу жұмысымының басты мақсаты квазимемлекеттік сектор субъектілері қызметінің тиімділігін және оның экономикалық дамуға әсерін бағалай отырып, тиімділік аудитін жүргізу тәртібін зерттеу, әдістемелерін талдай отырып, оны жетілдіру бойынша ұсыныстар жасау.

Осы мақсатқа жету үшін зерттеудің келесі негізгі тапсырмаларын орындау қажет:

- Квазимемлекеттік секторға жататын субъектілерді анықтау мен жіктеуге және оның қызметінің ел экономикасының дамуына әсерін бағалау бойынша отандық және шетелдік көзқарастарды зерделеу.

- Мемлекеттік аудит бойынша нормативтік-құқықтық актілерін, және квазисектор субъектілері активтерінің басқарылу тиімділігін бағалау бойынша Есеп комитетінің 2019-2020 жылдарға арналған аудиторлық іс-шаралардың қорытындыларын және оларды жақсарту бойынша әзірленген ұсыныстарды талдау.

- Квазисектор субъектілері қызметінің тиімділігіне мемлекеттік аудит жүргізу және оның экономиканың дамуына әсерін бағалау жөніндегі әдістемелік негіздемелерді жетілдіру бойынша талдау жүргізу, талқылау.

- Квазимемлекеттік сектор субъектілері қызметіне тиімділік аудитін жүргізу практикасын жетілдіру бойынша ұсыныстар қалыптастыру.

***Болжам немесе күтілетін нәтижелер.***

ИНТОСАИ стандарттарына негізделген Қазақстан Республикасының заңнамасын ескере отырып, квазимемлекеттік сектор субъектілерінің тиімділігін бағалау саласындағы мемлекеттік аудит жүргізудің рәсімдік стандарттары мен әдістемелік нұсқауларын қолданудың нақты аспектілеріне назар аударатын ұсыныстар қалыптастыруда шетелдік тәжірибені терең талдай отырып зерттеу жасау, бүгінгі күнгі квазимемлекеттік компанияларындағы тиімділік аудитін жүргізу практикасын талдай отырып зерттеу жасау елеулі үлес қосады деп ойлаймын.

***Практикалық маңыздылығы.***

Магистрлік жоба аясындағы жасалған ұсынымдар квазимемлекеттік сектор субъектілері қызметінің тиімділігіне және оның экономиканың дамуына ықпалын бағалау бойынша жүргізілетін тиімділік аудитінің әдістемелік негіздерін жетілдіруде маңызды.

## Әдебиетке шолу

*Мәселенің өңделу дәрежесі.* Заманауи экономикалық әдебиеттерде мемлекеттік аудит және қаржылық бақылаудың қалыптасуының тиімділігіне айрықша мән беріледі, атап айтқанда, Өксікбаев О.Н. [3], Әбленов Д.О. [4], Загоскина З.П., Кулекеев Ж.А., Сұлтанғазин Ә.Ж. [5], Зейнелғабдин А.Б. [6], Омаров Қ.Т. және басқа авторлар. Ғалымдармен қаржылық бақылаудың мазмұны, түрі, нысаны, жұмыс істеу механизмі егжей-тегжей зерттелген. Алайда, тиімділік аудиті туралы алғашқы жариялымдар жалпы сипаттаға мақалалар түрінде болды. Соңғы жылдары қазақстандық ғылыми әдебиеттерде КМСС тиімділігін тексерудің теориясы мен әдістемесінің жекелеген аспектілерін қарастыратын санаулы еңбектер мен мақалалар ғана жарық көрді.

Қазақстанда мемлекеттік аудит және қаржылық бақылау, сонымен қатар КМСС-нің қызметі мәселелері белсенді түрде зерттелуде, бірқатар маңызды басылымдар бар, «Мемлекеттік аудит – Государственный аудит» журналы шығарылады.

Соңғы жылдары қазақ ғылыми әдебиетінде КМСС-нің тиімділігін тексерудің теориясы мен әдістемесінің жекелеген аспектілерін қарастыратын бірнеше еңбектер мен мақалалар ғана жарияланды. О.Н. Өксікбаевтың баяндамалары, мақалалары, Ж.А. Кулекеев, А.Ж.Сұлтанғазин, А.Б. Зейнелғабдиннің бірлескен жұмыстары, Д.О. Әбленовтің оқу құралы, З.П. Загоскинаның мақалалары мемлекеттік қаржылық бақылаудың теориялық мәселелерін және оның қызмет ету тиімділігін талдауға арналған, бірақ тиімділік аудиті, өз кезегінде, тек кейбір бөлімдерде көрініс табады.

Мемлекетіміздің дамуының қазіргі заманғы шарттары мемлекеттік аудит пен қаржылық бақылау жүйесін дамытуға ерекше талаптар қояды, олар мемлекеттік ресурстарды пайдалану, мемлекеттік органдардың стратегиялық жоспарларын және квазимемлекеттік сектор қызметін және олардың экономиканың дамуына әсерін бағалау тиімділігінің аудиті заманауи нысандары мен түрлерін енгізу арқылы жүзеге асырылады, бұл зерттеудің өзектілігін көрсетеді.

Бюджеттік салада қабылданған шешімдер үшін мемлекеттік аудиттің қоғам алдындағы жауапкершілік дәрежесі артып келеді, бұл қолданыстағы басқару тетіктерін бағалауды, басқару сапасын арттыруды, мемлекеттің материалдық және қаржылық ресурстарын пайдалану тиімділігін бағалауды, оларды уақтылы жетілдіру бойынша ұсыныстар әзірлеуді, қаржылық және орындаушылық тәртіптің одан әрі күшейе түсуін талап етеді.

КМСС бойынша, сонымен қатар мемлекеттік меншіктің басқарылу мәселелері туралы ресейлік мамандар мен ғалымдардың еңбектерінен көрініс табады: Абалкин Л. [7], Иванова Е., Мельник М., Шлейников В. [8] және тағы басқалары.

Алайда, квазимемлекеттік сектордың қалыптасуы және қызметінің тиімділігі мәселелеріне отандық ғалымдар тарапынан айтарлықтай назар аударылғанымен, әлі де жеткіліксіз деңгейде зерттелген. Әлі де болса, мемлекет



пен квазимемлекеттік сектор арасында меншік құқығын оңтайландыруда нақтылық жоқ. Мемлекет пен КМСС ортасындағы өзара қарым-қатынасты оңтайландырудың маңызды факторларының бірі ретінде институционалдық қайта құру ролімен байланысты көптеген мәселелер бар. КМСС-нің қызметінің нәтижелілігін бағалау жеткіліксіз зерттелген.

## Зерттеу әдістері

***Зерттеудің әдістемелік базасы.*** Зерттеудің теориялық және әдістемелік негізін мемлекеттік аудиттің дамуын зерттеу мәселелеріне, халықаралық стандарттар мен сыртқы мемлекеттік аудит ұйымдарының жұмыстарына ЖҚБО-ның (ИССАИ) әдістемелік нұсқауларын енгізу мәселелеріне арналған отандық және шетелдік ғалым-экономистердің еңбектері алынды.

Зерттеудің ақпараттық базасын Есеп комитетінің ресми ақпараты, мерзімді басылымдар, экономикалық шолулар, интернет-ресурстар құрайды. Жұмыста ғылыми зерттеулер нәтижелері, мерзімді басылымдар пайдаланылды.

***Зерттеу әдістері.*** Тиімділік аудитін жүргізу бойынша халықаралық тәжірибелерді салыстыра отырып, КМСС қызметінің шетелдік практикаларына *салыстырмалы талдау әдісін* қолдануды көздедім.

Әдістемелік нұсқаулықтарды басшылыққа ала отырып, КМСС-нің қызметіне тиімділік аудитін жүргізу практикасын жетілдіру бойынша ұсыныстар жасау басты мақсаттарым болып табылады.

***Эксперттік бағалау әдісі.*** Тәжірибелі отандық және шетелдік мамандардың аудит саласындағы мақалаларын, әдебиеттерін, зерттеу жұмыстарын, жасалған болжамдарын пайдалану.

***Статистикалық әдістеме*** арқылы соңғы жылдардағы аудиторлық іс-шаралардың нәтижелерін, КМСС-нің қаржылық есептерін талдай отырып, бюджет қаражатын пайдалану тиімділігі бойынша қорытындылар жасау.

***Жариялым.*** «Мемлекеттік аудит - Государственный аудит» ғылыми практикалық журналында 2021 жылдың қыркүйек айындағы №3 (52) басылымында «Квазимемлекеттік сектор субъектілері қызметіне тиімділік аудитін жүргізудің халықаралық тәжірибесі» тақырыбында ғылыми мақала жарияланды.

## Талдау және зерттеу нәтижелері

### 1. Мемлекеттік аудит және қаржылық бақылау жүйесі туралы

Аудит тәжірибесін зерттеу және тарату үшін 1953 жылы үкіметтік емес бірлестік – ЖҚБОХҰ (ИНТОСАИ) құрылды. Қазіргі уақытта оның құрамына жеті аймақтық топқа бөлінген әлемнің 192 ЖҚБО кіреді. Қазақстан Республикасы 2000 жылдан бастап ИНТОСАИ мүшесі болып табылады.

ЖҚБОХҰ-ның негізгі мақсаты – бүкіл әлем бойынша аудиторларға өзара қызығушылық тудыратын ақпаратпен, аудит саласындағы ағымдағы жаңалықтар және кәсіби стандарттар мен үздік әдістемелерді қолдану туралы ақпаратпен алмасу мүмкіндігін беру. Өз қызметінде ЖҚБОХҰ 1977 жылғы Лимадағы Аудит бойынша жетекші қағидаттардың декларациясын басшылыққа алады [9].

Заңда көрсетілген анықтамасы бойынша, мемлекеттік аудит – тәуекелдерді басқару жүйесіне негізделген, мемлекет, мемлекеттік аудит объектілерінің активтерін, бюджеттік қаражатты, байланысты гранттарды, мемлекеттік және мемлекет кепілдік берген қарыздарды, сондай-ақ мемлекет кепілгерлігімен, оның ішінде бюджетті атқаруға байланысты басқа қызметпен тартылатын қарыздарды басқару және пайдалану тиімділігін талдау, бағалау және тексеру болып табылады [10].

Мемлекеттік қаржылық бақылаудың мақсаты – дұрыс басқару шешімін қабылдау үшін атқарушы билік органдарына бақылау объектілерінің жай-күйінің объективті бейнесін беру болып табылса, ал мемлекеттік аудитте бар объективті көріністі көрсету ғана емес, сонымен қатар объектінің дамуын болжау, анықталған проблемаларды шешу бойынша ұсыныстар беру және т.б. Сондықтан да мемлекеттік аудит тек қаржылық емес, стратегиялық және тиімділік аудиті болып табылады.

Заң бойынша анықталғандай, мемлекеттік аудиттің негізгі мақсаты бюджет қаражатын, мемлекет пен КМСС-нің активтерін басқарудың және пайдаланудың тиімділігін арттыру болып табылады [10].

Мемлекеттік аудит жүргізу уақытында басты мәселелер болып қаражаттың жұмсалудың мақсатты және құқықтық сипаты емес (әрине, бұл мәселелерді ескеру қажет), осы мақсатты бағдарламаға байланысты қабылданған басқару шешімдерінің мақсаттылығы мен тиімділігі болып табылады.

«Мемлекеттік аудит» түсінігі сыртқы, тәуелсіз қоғамдық бақылау жүйесіне қатысты барлық нәрсені қамтиды – мемлекеттік органдардың мемлекеттік ресурстарды басқарудағы қызметін бақылау. Бұл ретте парламенттер мен президенттер қоғамның атынан және мүддесі үшін құратын есеп палаталары немесе басқа атаулары бар ұқсас органдар туралы болып отыр. Халықаралық тәжірибеде мұндай құрылымдар жиынтықта «Жоғарғы қаржылық бақылау органдары» деп аталады.

Жалпы, мемлекеттік аудит субъектісіне орай 2 деңгейлі болып бөлінеді: сыртқы және ішкі аудиттер. Сыртқы мемлекеттік аудит және қаржылық бақылау органдары: Есеп комитеті және Тексеру комиссиялары. Ішкі мемлекеттік аудит

және қаржылық бақылау органдары: Ішкі мемлекеттік аудит жөніндегі уәкілетті орган (Қазақстан Республикасы ҚМ-нің Ішкі мемлекеттік аудит комитеті), орталық мемлекеттік және ЖАО-ның ішкі аудит қызметі, сонымен қатар бірінші басшысының қалауы бойынша орталық мемлекеттік органдар ведомстволарының ішкі аудит қызметі жатады [10].

«100 нақты қадам» Ұлт жоспарының 93-қадамында аудит пен мемлекеттік аппарат жұмыстарын бағалаудың жаңа жүйесін енгізу көзделген еді [11]. Бүгінгі таңда осы міндеттерді орындау бойынша бірқатар нақты шаралар қабылданған. Атап айтқанда, тиісті заңнама жетілдіріліп, әдіснамалық база әзірленді. Қазақстан мемлекеттік аудит жүйесін құру жолында ЖҚБОХҰ-ның тәжірибесіне сүйене отырып, заңнамалақ құжаттарды ЖАО-ның халықаралық стандарттарына сәйкестендірді.

Елімізде мемлекеттік аудиттің кешенді жүйесін құруға Заңның қабылдануы бастама болды. ЖАО-ның сертификатталған қызметкерлері 2017 жылдан бастап бақылау органдары қабылдаған жаңа стандарттар бойынша мемлекеттік аудитті толық жүзеге асыруды бастады. Заңнамалық база жетілдіріле отырып, мемлекеттік аудиттің дамуына түрткі болды. Түзетулер мемлекеттік аудиторлардың кадрлық әлеуетін арттыруға және электронды аудитке көшуге мүмкіндік берді [12].

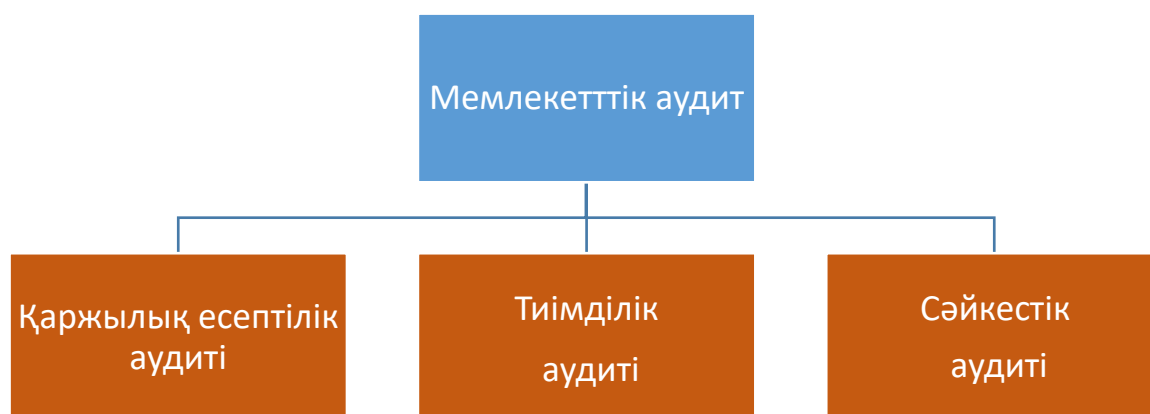
Мемлекеттік аудиторларды сертификаттау жөніндегі ұлттық комиссияда аттестатталып, аудиторларға сертификаттау жүргізілді. Нәтижесінде 2019 жылы мемлекеттік аудиторлар анықтаған қаржылық бұзушылық көлемі 4 есеге азайған. Яғни, 2015 жылы мұндай бұзушылық көлемі 1,9 трлн. теңгені құраса, 2019 жылы ол 478 млрд. теңгеге дейін төмендеген. Қаржы саласындағы бұзушылықтарды жойып, қымқырылған қаражатты бюджетке қайтару бойынша да оң динамика байқалған. 2019 жылы бюджетке 10,4 млрд. теңге қайтарылған, бұл көрсеткіш алдыңғы жылдармен салыстырғанда 10 есеге дейін өскенін көреміз [12].

ЖАО ретінде Есеп комитеті және Тексеру комиссиялары бақылау объектілерінің тиісті жылға арналған тізбесін қалыптастырады, сыртқы мемлекеттік аудитті жоспарлап, оны жүргізу, және қорытындылары бойынша құжаттарды дайындау, қаржылық бақылауды жүзеге асыру, ЖАО-ның аудиторлық қорытындысында берілген ұсынымдардың және Нұсқамалардың орындалуын мониторингілеуді және бақылауды ұйымдастырады. Сонымен қатар, республикалық бюджетке қатысты алдын-ала, ағымдағы және кейінгі бағалау нысанында сараптамалық-талдау қызметін жүргізеді. Шоғырланған бюджеттің атқарылуын бағалау туралы ақпараттарды қорытындылауды қамтамасыз етеді [10].

## 2. Бюджет қаражатын пайдалану тиімділік аудитінің экономикалық мазмұны

Заң аясында мемлекеттік аудиттің түрлері, бағыттары, пәні және негізгі көрсеткіштері айқындалып, жылдан жылға жетілдіріле түсуде.

Жалпы, мемлекеттік аудит 3 типке бөлінеді: тиімділік аудиті, қаржылық есептілік аудиті, сәйкестік аудиті (1-сурет). Мемлекеттік қаражатты пайдаланудың тиімділігі әртүрлі қырынан сипатталуы мүмкін және аудиттің мақсатына байланысты пайдаланудың үнемділігі, өнімділігін, сондай-ақ алға қойылған міндеттерді орындау бойынша қызметтің тиімділігін анықтауды қамтиды [13].



1-сурет – Мемлекеттік аудит типтері

Ескерту – Дереккөз негізінде автормен құрылды [13].

Тиімділік, өнімділік, нәтижелілік және үнемділік бойынша бағалау және талдау жүргізуде мемлекеттік аудиттің маңызды типтерінің бірі тиімділік аудиті қолданылады. Негізгі функциялары: бақылау, аналитикалық, синтетикалық болып табылады.

Арнайы талаптар мен мақсаттарға сәйкес жүргізілетін қаржылық есептілік аудитінен айырмашылығы, тиімділік аудитінің ауқымы кеңірек. Оның объектілері тек ұйымдар, кәсіпорындар мен мекемелер ғана емес, сонымен қатар қоғамдық ресурстарды пайдалану нәтижелері олардың қызметіне немесе тіршілігіне әсер ететін азаматтардың әлеуметтік топтары болуы мүмкін.

Тиімділік аудитін жүргізу кезінде ЖАО анықталған бұзушылықтарды жоюға, бақылау объектісінің қызметінің тиімділігін арттыру үшін ұсынымдар әзірлейді [13].

Қағида бойынша, тиімділік аудитінің басты мақсаты жетілдіру бойынша ұсыныстар жасай отырып, мемлекеттік аудит объектісінің қызметінде үнемділікке, тиімділікке және нәтижелілікке (өнімділікке) қатысты құзыретті, тәуелсіз және объективті пікір жасау болып табылады [13].

Тиімділік аудиті әлеуметтік-экономикалық дамуда ненің басымдылық екенін, яғни бұл бағытта қандай маңызды мақсаттар қою керектігін түсінуге мүмкіндік беретінін байқауға болады. Тиімділік аудитін жүргізу мемлекеттік

ресурстарды басқарудағы ашықтық пен айқындылыққа ықпал етеді, оларды пайдалану нәтижесінде халықтың қажеттіліктерін қанағаттандыру деңгейін көрсетеді.

Қазақстанның ЖҚБО-ның бақылау қызметін ұйымдастыруды қамтамасыз ететін бірыңғай стандарттар ЖҚБОХҰ стандарттары (ИССАИ) болып табылады. ИССАИ мақсаты – осы саладағы үздік әлемдік тәжірибені жинақтау және мемлекеттік ресурстарды тиімді басқару үшін жағдай жасау [14].

Шет елдерде тиімділік аудиті ИССАИ сәйкес ұйымдастырылған: ISSAI 300 «Тиімділік аудитінің негізгі принциптері», ISSAI 3000 «Тиімділік аудиті стандарттары», ISSAI 3100 «Тиімділік аудиті бойынша нұсқаулық» [14]. Осыған қарамастан, әрбір мемлекеттің заңнамасымен айқындалатын бюджет қаражатын пайдалануды заңнамалық және нормативтік реттеу тәртібін ұйымдастыру мен жүзеге асыруда әр елдің өзіндік ерекшеліктері бар екеніне назар аудару қажет.

Заманауи әлемдік тәжірибе мемлекеттік органдарда тиімділік аудитін бақылаудың жеке тәуелсіз түрі ретінде пайдалану ұйымдардың тиімді қызметі туралы сенімді, объективті және толық ақпарат беру арқылы мемлекеттік активтер мен бюджет қаражатын ұйымдастыру және басқару процесін жақсартуға болатындығын дәлелдеді.

Жинақталған халықаралық тәжірибе тиімділік аудиті әдіснамасын кеңінен қолдану қазақстандық менеджмент сапасын арттыруға мүмкіндік беретінін атап көрсетеді. Дегенмен, тиімділік аудитінің Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік және жергілікті қаржылық бақылау жүйесінде тиісті орын алуы үшін жағдай жасау қажет екенін ескеру қажет. Мемлекеттік аудитті дамытудың негізгі шарттарын сақтау озық халықаралық тәжірибемен жақындасуға ықпал етеді.

Тиімділік аудитін жүргізуге қойылатын критерийлерді, тәуекелдерді басқару және басқа да талаптарды әзірлеу рәсімдері «Сыртқы мемлекеттік аудиттің және қаржылық бақылаудың рәсімдік стандарттарында» айқындалады [13]<sup>2</sup>.

Халықаралық стандарттар (ИССАИ) негізінде әзірленген рәсімдік стандарттар негізінде сыртқы бақылау органдары жүзеге асыратын тиімділік аудитінің міндеттері, мақсаты, өлшемшарттары және процедуралары айқындалған.

Мемлекеттік аудит объектілері тізбесін қалыптастырған соң, ЖАО-ның құзыреттері бойынша және Есеп комитетінің Сыртқы мемлекеттік аудит және қаржылық бақылау жүргізу қағидаларына<sup>3</sup> сәйкес тиімділік аудиті кезеңдер бойынша жүргізіледі.

Тиімділік аудиті бірнеше кезеңдерді қамтитын процесс болып табылады. Тиімділік аудитін жүргізудің толық циклі 2-суретте көрініс табады [13].

---

<sup>2</sup> Есеп комитеті Төрағасының 2016 жылғы 31 наурыздағы № 5-НҚ қаулысымен «Сыртқы мемлекеттік аудиттің және қаржылық бақылаудың рәсімдік стандарттары»

<sup>3</sup> «Сыртқы мемлекеттік аудит және қаржылық бақылау жүргізу қағидаларын бекіту туралы» Есеп комитетінің 2020 жылғы 30 шілдедегі № 6-НҚ нормативтік қаулысы



2-сурет – Тиімділік аудиті кезеңдері

Ескерту – Дереккөз негізінде автормен құрылды [13].

Тиімділік аудиті міндеттерді қою, аудит жүргізу әдістері, нәтижелерін есептерде көрсетуі бойынша ерекшеленеді.

Тиімділік аудитінің негізгі кезеңдері бойынша тапсырмалары:

1) ағымдағы тақырыпты және тиімділік аудитінің критерийлерін анықтау;  
 2) тиімділік критерийлеріне қол жеткізуге орай жеткілікті түрде және сенімді аудиторлық дәлелдемелерді жинақтау, олардың ауытқу себептерін анықтау (бар болса);

3) аудит барысында көрсетілген бұзушылықтарды, кемшіліктерді жою, келешекте оларды алдын-алу, сондай-ақ зерттелетін бағыт бойынша тиімділікті жақсарту және арттыру бойынша ұсынымдар әзірлей отырып, қажет болған жағдайда тәуелсіз, сауатты және объективті дайындалған аудиторлық есеп пен қорытындыны қалыптастыру;

4) тиімділік аудитінің нәтижелерін постаудит арқылы жүзеге асыру [13].

Аудиттің барлық негізгі параметрлері бойынша тиімділік аудиті неғұрлым күрделі әдістемеге ие, дәстүрлі қаржылық аудитпен салыстырғанда айтарлықтай үлкен рәсімдерді, сондай-ақ елеулі уақыт пен ресурстарды талап етеді. Себебі тиімділік аудитінің тақырыптары мен объектілерін таңдау, олар бойынша алдын-ала зерделеу жүргізу, сонымен қатар аудиторлық дәлелдемелерді қалыптастыру кең көлемді ақпарат жинауды және көптеген материалдар мен құжаттарды зерделеп, зерттеуді талап етеді.

Сыртқы мемлекеттік тиімділік аудитін жүргізу әдістемелері<sup>4</sup> [15] мемлекеттік органдар, ЖАО және КМСС қызметінің жалпы экономикалық дамуға немесе экономиканың жеке салаларына, соның ішінде мемлекеттік басқарудың әлеуметтік салаларына әсерін анықтайды. ЖАО-ның қызметтерінің сапалы және тиімді орындалуын қамтамасыз етеді. Әдістеме мемлекеттік аудит және қаржылық бақылау туралы заңнамаларға, басқа да нормативтік-құқықтық актілерде көрсетілген ережелер мен талаптарға орай және ЖҚБОХҰ-мен бекітілген ЖАО-ның халықаралық стандартына (ИССАИ) сай жасалған [15].

Әдістеме бойынша тиімділік аудитінің түрлерінің жіктелуі мынадай критерийлер бойынша бөлінеді:

- мемлекеттік аудиттің бағыттары (тексеру объектісінің нақты тақырыбы немесе қызметі бойынша аудит жүргізу);

- мемлекеттік аудит тәсілдері (*көлденең* немесе *тік тәсілдер* арқылы тиімділік аудитін жүргізу) [15].

Тиімділікті бағалау критерийлері аудит объектісінің мемлекеттік қаражатты пайдаланудағы қызметінің сапалық және/немесе сандық сипаттамалары ретінде қарастырылуы мүмкін, олар тексерілетін салада не болуы керек және қандай нәтижелер мемлекеттік қаражатты тиімді пайдаланудың дәлелі болып табылатынын көрсетеді.

Тиімділік аудиті, әдетте, қоғам үшін маңызды мәселелерді қамтиды, мемлекеттің қаржылық мүдделерін қорғайды, олардың сақталмауының себептік байланыстарын анықтауға мүмкіндік береді, заңнамада белгіленген талаптарды сақтау, бұзушылықтар себептерін жою бойынша уақтылы ұсыныстар енгізуге мүмкіндік береді. Тәжірибелік тұрғыдан алғанда тиімділік аудиті маңызды уақыт шеңберін қамтитын күрделі процедура болып табылады және басқалармен қатар бақылау органдары қызметкерлерінің жоғары кәсібилігін талап етеді.

### 3. Квазимемлекеттік сектор субъектілерінің қызметінің тиімділігіне аудит жүргізу әдістемелік негіздерін талдау

Қазақстан Республикасында бюджет қаражаты күрделі шығындардан басқа салым түрінде заңды тұлғалардың жарғылық капиталына инвестицияланады, нәтижесінде квазимемлекеттік сектор субъектілері пайда болады.

ҚР Бюджет кодексінің 3-бабы<sup>5</sup> бойынша квазимемлекеттік сектор субъектілері болып мемлекеттік кәсіпорындар, жауапкершілігі шектеулі серіктестіктер, акционерлік қоғамдар, оның ішінде мемлекет құрылтайшысы, қатысушысы немесе акционері болып табылатын ұлттық басқарушы холдингтер, ұлттық холдингтер, ұлттық компаниялар, сондай-ақ еншілес, тәуелді және

<sup>4</sup> Есеп комитеті Төрағасының 2016 жылдың 29 тамызындағы №108 н/қ бұйрығымен «Тиімділік аудитін жүргізу бойынша сыртқы мемлекеттік аудиттің және қаржылық бақылаудың рәсімдік стандартын қолдану жөніндегі әдістемелік нұсқаулық»

<sup>5</sup> Қазақстан Республикасының 2008 жылғы 4 желтоқсандағы N 95-IV Бюджет кодексі.



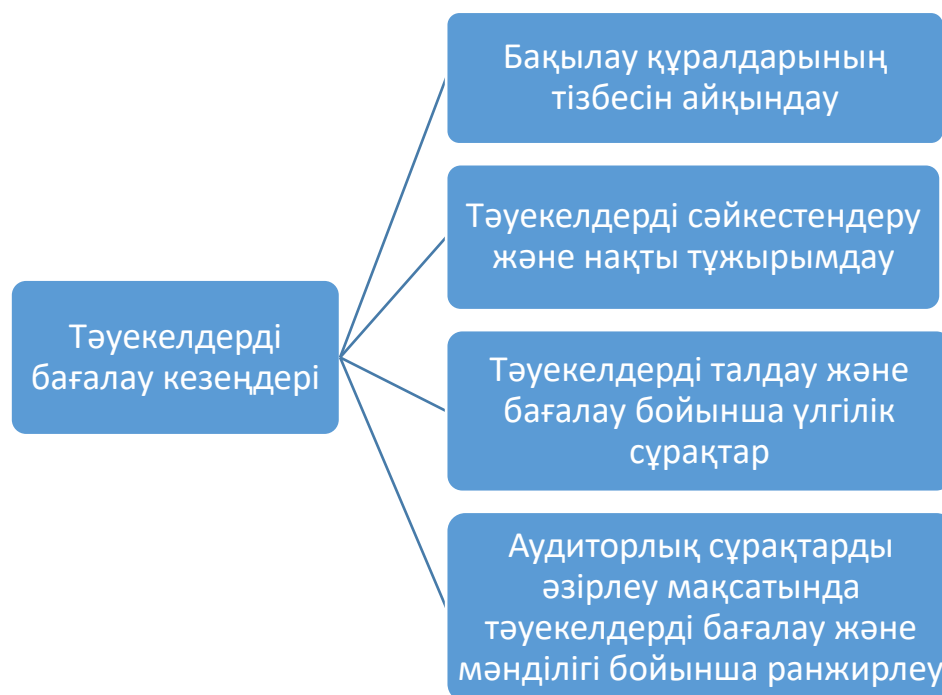
Қазақстан Республикасының заңнамалық актілеріне сәйкес олармен үлестес болып табылатын өзге де заңды тұлғалар табылады [10].

КМСС қызметінің тиімділігіне жүргізілетін аудит әдістемесі<sup>6</sup> (бұдан әрі – Әдістеме) негізінде белгіленген миссиялар мен стратегиялық міндеттерге сәйкес КМСС қызметінің тиімді жүзеге асырылуын талдай және бағалай отырып, сондай-ақ тиімділікті арттыру немесе оның қызметін тоқтату бойынша ұсынымдар дайындау болып табылады [16].

Әдістеме бойынша квазисекторға тиімділік аудитін жоспарлау тиісті жылға арналған бақылау объектілерінің тізімін жасау уақытында пайдаланылатын тәуекелді басқарудың Үлгі жүйесіне<sup>7</sup> сәйкес жүргізіледі. Осыған сәйкес, мемлекеттік аудиттің тәуекелі жоғары объектілері мен нысандары анықталады.

Аудиторлық тәуекелді барынша азайту мақсатында КМСС қызметінің тиімділігіне аудит жүргізудің әзірленген өлшемшарттары бойынша олардың арасындағы қарама-қайшылықтарды болдырмау бойынша талдамалық рәсімдер жүргізіледі [16].

Тәуекелдерді бағалау төрт кезеңде жүргізіледі. (3-сурет)



3-сурет – Тәуекелдерді бағалау кезеңдері

Ескерту – Дереккөз негізінде автормен құрылды [15].

<sup>6</sup> Есеп комитеті Төрағасының 2019 жылғы 13 наурыздағы №50-н/қ бұйрығымен «Квазимемлекеттік сектор субъектілері қызметінің тиімділігіне жүргізілетін аудит әдістемесі»

<sup>7</sup> Есеп комитетінің 2015 жылғы 28 қарашадағы «Мемлекеттік аудит және қаржылық бақылау объектілерінің тиісті жылға арналған тізбесін қалыптастыру және сыртқы мемлекеттік аудит жүргізу кезінде қолданылатын тәуекелдерді басқарудың үлгілік жүйесін бекіту туралы» № 13-НҚ нормативтік қаулысы.

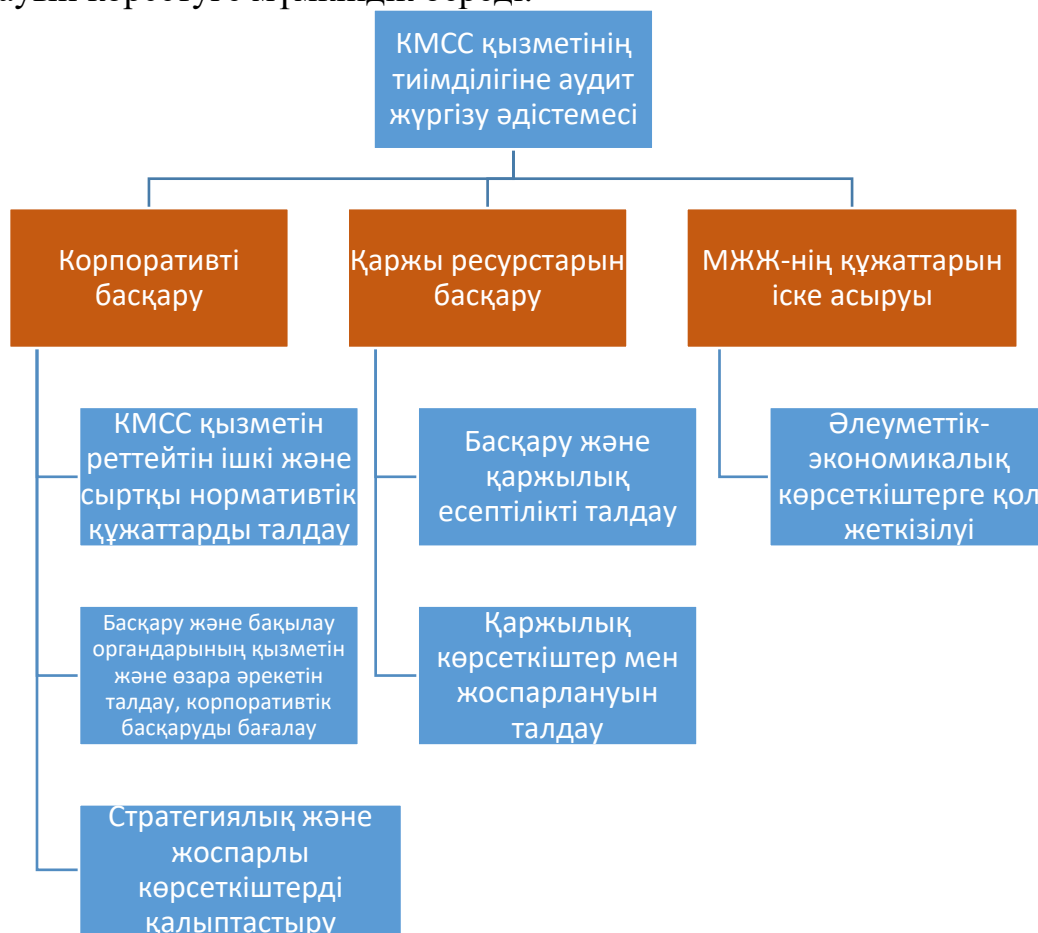
КМСС қызметінің аудиті келесі үш тәсілді пайдалана отырып жүзеге асырылады: нәтижеге бағытталған тәсіл; проблемаға бағытталған тәсіл және жүйелік тәсіл. Бір аудиторлық іс-шара аясында екі немесе барлық үш тәсілдің комбинациясы қолданылады (мысалы, проблемалық тәсіл мен нәтижеге негізделген тәсіл бір уақытта қолданылуы мүмкін)[16].

Әдістеме бойынша КМСС тиімділігін бағалауда мынадай әдістер іс-жүзінде қолданылады:

- **аудиторлық дәлелдемелердің сапасын салыстырмалы талдау әдісі.** Бұл жағдайда, мемлекеттік аудиторлар жиналған аудиторлық дәлелдемелердің сапасын белгіленген және (немесе) ұсынылатын сипаттамаларға сәйкестігі тұрғысынан салыстырады.

- анықталған фактілерді аудиторлық өлшемшарттармен салыстыру үшін, **сандық және сапалық талдау әдістері.** Мемлекеттік аудиторлар сандық талдау әдістерін қолданған кезде санмен өлшеуге болатын деректерді басымырақ пайдаланады.

- мемлекеттік активтердің пайдаланылу тиімділігіне аудиттер жүргізу шеңберіндегі сандық деректер **регрессивті талдау әдістерін** қолдану арқылы талдануы мүмкін. Әртүрлі ауыспалылар (көрсеткіштер) арасында оң немесе теріс өзара байланыстың ықтималдығын айқындауға немесе өзара байланыстың болмауын көрсетуге мүмкіндік береді.



4-сурет – КМСС қызметінің тиімділігіне аудит жүргізу аспектілері

Ескерту – Дереккөз негізінде автормен құрылды [17].

КМСС қызметіне аудит жүргізу кезінде негізгі бағаланатын аспектілер анықталған (4-сурет).

КМСС басқару жүйесіне тиімділік аудитін жүргізу шеңберінде **корпоративтік басқаруды талдауға** ерекше мән берген жөн:

- КМСС-нің қызметін реттейтін сыртқы және ішкі нормативтік құжаттары
- басқару және бақылау ұйымдарының өзара қарым-қатынасы
- стратегиялық және жоспарлы көрсеткіштерді қалыптастыру [16].

КМСС тиімділік аудитін жүргізуде келесі маңызды аспекті оның **қаржылық-шаруашылық қызметін бағалау** болып табылады: компанияның қаржылық есептілігі, негізгі қаржылық көрсеткіштері:

- рентабельділік коэффициенттері
- өтімділік коэффициенттері
- айналыс коэффициенттері
- нарықтық тұрақтылықтың коэффициенттері
- негізгі құралдардың жай-күйі мен жаңарту коэффициенті [16].

КМСС тиімділік аудитін жүргізуде келесі аспекті МЖЖ-нің құжаттарының іске асырылуы:

- **әлеуметтік-экономикалық көрсеткіштердің орындалуын бағалау** болып табылады [16].

Бүгінгі күні КМСС қызметінің әлеуметтік-экономикалық әсері, яғни әлеуметтік бағдарламалардың тиімді орындалуына қаншалықты әсер етуі маңызды сұрақ болып отыр. Квзимемлекеттік компаниялардың қызметінің тиімділігін анықтауда бастысы әлеуметтік-экономикалық тиімділігін есептеу керек. Ол үшін КМСС қандай бағдарламаларға қатысады, бүгінгі күнге дейін қандай бағдарламаларды іске асырды, ол бағдарламалардың орындалу дәрежесі және бағалауы қалай жүзеге асырылды, жалпы КМСС қанша қызметкер еңбек етеді, осы компаниялар бюджетке қанша салық төлеп жатыр, яғни көптеген сұрақтарды қамтитын күрделі процесстерді жүзеге асыру керек.

КМСС қызметінің тиімділігін бағалауда басшылыққа алатын Әдістемені зерделей отырып, бірқатар мәселелерді анықтадым:

**Біріншіден**, Әдістеме КМСС қызметінің барлық саласына жалпылай жасалғанын көруге болады. Іс жүзінде тиімділік аудитін жүргізу барысында нақтылықты талап етеді. Себебі экономиканың әр саласы әртүрлі тиімділік көрсеткіштеріне ие. Осыған орай, *Әдістемені квазисектордың қызмет ерекшелігіне сәйкес егжей-тегжей детальдандыру керек*. Квазисектор қызмет ерекшеліктері бойынша экономиканың басты салаларын бөліп, әдіснамалық басшылық жасау керек.

Мысал ретінде:

- Қаржылық сектор;
- Құрылыс секторы;
- Шикізат секторы;
- Әлеуметтік сектор;
- IT-сектор;

- Өнеркәсіп және өңдеуші өнеркәсіп саласы.

Экономиканың әр саласының өзіндік ерекшеліктері бар, сәйкесінше КМСС тиімділігін бағалау барысында әртүрлі спецификалық көрсеткіштер пайдалана отырып аудит жүргізу, аудит қортындылары бойынша ұсынымдар дайындауда нақты шешімдер қабылдауға септігін тигізеді деп ойлаймын.

*Екіншіден*, тиімділікті бағалауда қолданылатын маңызды құралдың бірі функционалдық талдау жасау әдісі бекітілмегенін көруге болады. Қазіргі күні пайда табудан қарағанда шығынды КМСС санының көптігі мәлім. Мүмкін бұл шығынды мемлекеттік компаниялардың әлеуметтік маңыздылығы жоғары шығар. Жалпы, бюджет қаражатының есебінде отырған субъектілерді пайда табуды көздеген мемлекеттік компаниялардан аражігін ажыратқан жөн. Әлеуметтік маңыздылығы төмен, сонымен қатар тек бюджет қаражатын алумен отырған субъектілер санын қысқарту керек болар. Сол сияқты көптеген мәселелерді талдау үшін тиімділікті бағалауда қолданылатын маңызды құралдың бірі функционалдық талдау жасау әдісін квазисектор субъектілерінде де жүзеге асыру керек деп санаймын.

Функционалдық талдау құралын КМСС нақты атқаратын функцияларын анықтау, қызметіндегі қайталануларды анықтау, құрылымдарын өзгерту және жалпы мемлекеттік компаниялардың қызметінің тиімділігін арттыру мақсатында аудиторлық іс-шаралар ұйымдастыруда қолдануды ұсынамын.

Әдістемеге қолданыстағы талдау әдістерімен қатар, *салалық функционалдық шолу жүргізу әдісін пайдалану* бойынша өзгерістер енгізу қажет.

Нәтижесінде, КМСС қаншалықты маңызды, ол қандай функцияларды атқаруда, мүмкін ол атқаратын функцияларды басқа субъект атқара алатын шығар, бұл жағдайда ол КМСС қысқарту керек болар және т.б. маңызды ақпаратты жинақтауға мүмкіндік туады. Функционалдық талдау қорытындысы КМСС қызметін оңтайландыру немесе жекешелендіру бойынша шешім қабылдау барысында пайдаланылу керек.

Функционалдық талдау келесі функциялардың параметрлері бойынша КМСС қызметінің тиімділігін анықтауда маңызды:

- Квазимемлекеттік компаниялардың артық және әдеттен тыс функцияларының болуы;
- Қайталану, параллельді және функциялардың нақты шекарасының болмауы;
- Функцияларды орындау тиімділігі, орындылығы;
- Басқару шешімдерін қабылдау жүйесінің ашықтығы;
- Әкімшілік процедуралардың күрделілігі;
- Халық, яғни түпкі тұтынушылар үшін қызметтердің қолжетімділігі;
- КМСС қызмет түрлеріне бағдарламаларды іске асырудағы кедергілер және т.б.

Қазіргі таңда мемлекеттік басқару қызметінің тиімділігін талдауда функционалдық шолу жүргізу бойынша әдістемесіне<sup>8</sup> сәйкес функционалдық

---

<sup>8</sup> «Мемлекеттік органдардың қызметіне салалық (ведомстволық) функционалдық шолу жүргізу жөніндегі әдістемені бекіту туралы» ҚР ҰЭМ-нің 27.02.2017ж. № 84 бұйрығына

талдау жасау құралы қолданылады. Оның мақсаты – нормативтік құқықтық актілерде бекітілген министрліктер мен әкімшілік ведомстволар арасындағы сәйкестікті және олар нақты атқаратын функцияларды анықтау, ведомстволар ішіндегі немесе әртүрлі органдар арасындағы департаменттер қызметіндегі қайталануларды анықтау, сондай-ақ құрылымды өзгерту бойынша ұсыныстар дайындау және тиімділігін арттыру бойынша іс-шараларды ұйымдастыру.

Функционалдық талдау әлемнің көптеген елдерінде сапа мен бәсекеге қабілеттілікті арттыру мәселелерін шешуде кеңінен тарады. Бұл әдіс жұмыстың мақсатын тұжырымдауға, мақсатқа жету жолдарын белгілеуге және мемлекеттік органдардың қызметін дәйекті оңтайландыруға мүмкіндік береді.

Сонымен қатар, тағы бір мәселе, жалпы тиімділік аудитін толығымен қашықтықтан жүргізу мүмкін емес. Аудиторлық дәлелдер жинау үшін объект басына бару керек, дегенмен, аудиторлық іс-шара уақытын үнемдеу үшін жоспарлау кезеңдерін максималды түрде қашықтықтан жүргізу керек. Бүкіл әлемді әбігерге салған пандемия кезінде мемлекеттік аудиттің бір бөлігін электронды түрде жүргізуге қажеттілік туындады.

Аудиторлық іс-шараға берілген жалпы көлемнің белгілі бір бөлігіне электрондық аудитті жүргізу мүмкіндігін жетілдіру (аудит объектісінде жүргізілетін іс-шараның қиындығына байланысты 30% дан 50% аралығында) қажет. Бұл өз тарапынан сыртқы мемлекеттік аудит жүргізу уақытын үнемдеуге, байланысты қысқарту арқылы мемлекеттік аудит объектілеріне жүктемені азайтуға, іс-сапар шығындарын қысқартуға септігін тигізеді.

#### 4. Квазимемлекеттік сектор субъектілері қызметіне тиімділік аудитін жүргізудің шетел тәжірибесі

КМСС-нің тиімділігін бағалау саласындағы мемлекеттік аудит жүргізудің рәсімдік стандарттары мен әдістемелік нұсқауларын қолданудың нақты аспектілеріне назар аудара отырып, шетелдік тәжірибені талдау арқылы зерттеу жүргізу мемлекеттік аудиттің әдістемелік негіздерін қалыптастыруға елеулі үлес қосуы тиіс.

Айта кету керек, Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік органдар мен мекемелердің қызметін есепке алу мен есеп беруде қолданылатын ҚСХКЕС сәйкес «мемлекеттік кәсіпкерлік субъектілері» түсінігі бар (Government Business Enterprises), олар мынадай сипаттамаларға ие «объект» ретінде анықталады [18]:

- өз атынан шарт жасасуға құқығы бар ұйым;
- бизнесті жүргізу үшін тағайындалған қаржылық және операциялық өкілеттік;
- өз қызметі барысында басқа компанияларға пайда немесе шығындарды толық өтеу үшін тауарлар мен қызметтерді сатады;
- кәсіпорынның үздіксіз жұмысы үшін тұрақты мемлекеттік қаржыландыруға сүйенбейді («бірақ» қағидаты бойынша мәмілелерді қоспағанда);

- қоғамдық сектор субъектісі бақылайды [18].

МКС-не коммуналдық қызметтер сияқты сауда бизнестері де, қаржы институттары сияқты қаржылық бизнес кіреді. МКС жеке секторда ұқсас қызметті жүзеге асыратын ұйымдардан түбегейлі айырмашылығы жоқ. Олар пайдаға бағытталған, дегенмен оларға қоғамдық қызметтер міндеттелген болуы мүмкін, мысалға кейбір жеке тұлғалар мен ұйымдарды ақысыз немесе айтарлықтай төмендетілген бағамен тауарлар және қызметтермен қамтамасыз ету талап етіледі [18].

Әлемде кез-келген елде мемлекеттік қаржыны дұрыс басқаруды қамтамасыз ететін өзінің мемлекеттік аудиторлық институты бар, ол ұйымдардың атауы, мәртебесі немесе түрі әртүрлі болып келеді. Кейбір шетелдік авторлардың зерттеулері бойынша квазимемлекеттік сектор субъектілерінің бір нақты анықтамасы (аналогы) көптеген мемлекеттерде жоқ, яғни бұл көптеген елдерде тиімділік аудиті кез-келген нысанда мемлекеттік қаражат пен активтердің кез-келген түріне бағдарланғандығына байланысты болуы мүмкін. Аудиторлық объектілер ретінде - үкіметтің қатысуы бар кәсіпорындардың да анықтамасы және мұндай ұйымдарға аудит жүргізу тәртібі де әр елде әртүрлі [19].

Мемлекеттік компанияларға қатысты аудит жүргізетін ЖҚБО-ның бірі - Ұлыбританияның Ұлттық аудит офисі.

ҰАО ресми сайтындағы ақпараттар бойынша, «мемлекеттік компаниялар» (Government owned companies) мемлекеттік аудит объектілері бола алады. ҰАО-на жария компаниялардың қаржылық есептілігін тексеруге мүмкіндік беретін Компаниялар туралы заңның ережелері (the Companies Act) 2008-2009 жж. есепті кезеңде күшіне енді. Коммерциялық (profit making) және коммерциялық емес (non-profit making) компанияларға арналған жеке ережелер бар [20].

Өздерінің аудиторларын тағайындауға коммерциялық компаниялар жауапты болып табылады, бірақ 2008-2009 жылдардан бастап бақылаушы және бас аудитор (ҰАО, C & AG басшысы) мұндай міндеттемелерді қабылдауға құқылы. Мемлекеттік функцияларды орындайтын немесе толығымен немесе көп бөлігінде мемлекеттік қаражатпен қаржыландырылатын кейбір басқа коммерциялық емес компанияларды ҰАО қарайды [20].

2015 жылғы желтоқсандағы ҰАО есебіне сәйкес, 2014 жылғы 31 наурыздағы жағдай бойынша үкіметтегі компаниялар 17 орталық мемлекеттік департаментке жататын 3 038 компания анықталды. Бұл есепте келесі анықтамалар берілген [20]:

«Компания» – әдетте кәсіпкерлік қызметті жүзеге асыру мақсатында, меншік иелерінен бөлек заңды тұлға болу үшін құрылатын, тіркеу арқылы құрылған жеке тұлғалардың ерікті бірлестігі. Ол келісім-шарттар жасау, қаражат жинау, міндеттемелер қабылдау және қызметкерлерді жалдау сияқты жеке тұлғаның толық заңды күшіне ие. Ол өз иелеріне жауап береді, бірақ олардың компания жасайтын істері үшін жауапкершілігі шектеулі. «Компаниялар туралы» заңға сәйкес құрылған үкіметтегі компаниялардың мемлекеттік

секторда немесе жеке секторда болуына қарамастан бірдей құқықтық мәртебесі бар.

«Қоғамдық ұйымға» орталық мемлекеттік органның бір бөлімі демеушілік жасайды және өзара келісілген құрылымдық құжат аясында жұмыс істейді. Бухгалтерлік есеп қызметкері арқылы қоғамдық ұйым мемлекеттік хатшы департаментіне, содан кейін Парламентке есеп береді. Қоғамдық ұйымдар ұйымдық-құқықтық нысанына қарай емес, атқаратын қызметі мен белгілеріне қарай жіктеледі. Қоғамдық ұйымдар компаниялар болып тіркелуі мүмкін және егер Компаниялар туралы заңға орай тіркелген болса, жеке сектордағы компанияларға тең құқықтық мәртебеге ие болады [20].

Квазимемлекеттік сектор субъектілеріне қатысты кең құзыреттілікке ие ЖҚБО-ның бірі - Қытай Халық Республикасының Ұлттық аудит офисі.

ҚХР ҰАО қызметіне қатысты әртүрлі құжаттарда міндетті аудитке жататын және төмендегідей ашылатын «мемлекеттік кәсіпорындар» түсінігі кездеседі:

- мемлекеттік капитал басым болатын мемлекеттік қаржы институттары мен қаржы институттарының активтері, міндеттемелері, пайдасы мен залалдары;
- мемлекеттік кәсіпорындардың және олардың акцияларына бақылау жасайтын немесе жетекші рөл атқаратын мемлекеттік капиталы бар кәсіпорындардың активтері, міндеттемелері, пайдасы мен залалдары;
- толығымен немесе негізінен мемлекеттік инвестициялар есебінен қаржыландырылатын құрылыс объектілері бойынша бюджеттің атқарылуы және қорытынды есептері» [21].

Айта кету керек, Мемлекеттік кеңес уәкілеттік беретін басқа елдерден айырмашылығы, Қытай Халық Республикасының Компаниялар туралы заңына және басқа да әкімшілік ережелерге сәйкес, Мемлекеттік кеңестің бақылау және активтерді басқару жөніндегі комиссиясы (SASAC, комиссия) *инвестор* міндеттерін орындайды, орталық үкіметтің (қаржы кәсіпорындарын қоспағанда) қадағалауындағы мемлекеттік активтерді бақылайды және басқарады және мемлекеттік активтерді басқаруды жетілдіреді, Мемлекеттік кеңес белгілеген басқа да тапсырмаларды орындайды [21].

Комиссия бақыланатын кәсіпорындардың мемлекеттік активтерінің құнының сақталуын және өсуін бақылауды жүзеге асырады; мемлекет активтерінің құнын сақтау мен арттырудың индекстерінің жүйесін белгілейді және жетілдіреді және бағалау критерийлерін әзірлейді; статистика және аудит арқылы бақыланатын кәсіпорындардың мемлекеттік активтерінің сақталуын және құнын арттыруды бақылайды және басқарады; және бақыланатын кәсіпорындардың еңбекақысы мен сыйақысы бойынша басқару жұмысына жауап береді және бақыланатын кәсіпорындардың топ-менеджерлерінің кірістерін бөлуді реттейтін саясатты қалыптастырады және саясаттың орындалуын ұйымдастырады.

Комиссия мемлекеттік кәсіпорындарды реформалау мен қайта құруды басқарады және көтермелейді, мемлекеттік кәсіпорындарда қазіргі кәсіпкерлік

жүйесін құруға жәрдемдеседі, корпоративтік басқаруды жетілдіреді, құрылымын стратегиялық түзетуге жәрдемдеседі [21].

Комиссия бақыланатын кәсіпорындардың топ-менеджерлерін тағайындайды және босатады және олардың іс-әрекеттерін заңды рәсімдер арқылы бағалайды және олардың жұмысына байланысты сыйақылар береді немесе айыппұлдар салады; социалистік нарықтық экономика жүйесі мен қазіргі кәсіпорын жүйесінің талаптарына сәйкес компания басшыларын іріктеу жүйесін белгілейді және корпоративтік басқаруды ынталандыру мен шектеу жүйесін жетілдіреді [21].

Тиісті ережелерге сәйкес Комиссия Мемлекеттік кеңестің атынан бақылаудағы кәсіпорындарға тексеру топтарын жібереді және тексеру топтарын күнделікті басқаруды өз қолына алады.

Комиссия бақыланатын кәсіпорындарды нұсқауларды, саясаттарды, тиісті заңдар мен ережелерді және қауіпсіздік өндірісі стандарттарын сақтауға итермелеуге жауапты және инвестордың міндеттемелеріне сәйкес нәтижелерді тексереді.

Комиссия кәсіпорындардың мемлекеттік активтерін негізгі басқаруды жүзеге асырады, мемлекеттік активтерді басқару жөніндегі заңды құжаттарды, тиісті ережелер мен қағидаларды белгілейді, заңдарға сәйкес жергілікті мемлекеттік кәсіпорындарды басқару жұмыстарына басшылық жасайды және бақылайды.

Қытай ҰАО мемлекеттік кәсіпорындардың қаржылық транзакцияларын және бухгалтерлік есептерінің заңдылығын, дұрыстығын, мемлекеттік қаржылық экономикалық талаптарға сәйкестігін, экономикалық тиімділігін бағалайды, сонымен қатар, еңбек өнімділігінің сапасына және макроэкономикалық бақылау жүргізеді. Сонымен қатар, Қытайда барлық аудиторлық мекемелер мемлекеттік кәсіпорындардағы қателіктерді жөндеу үшін, қаржылық ережелердегі бұзушылықтарды жою үшін нұсқау беруге рұқсат етілген, сонымен қатар заңсыз жолмен иеленген табысты тәркілеуге, айыппұл салуға, фискалдық шектеулерді және банктік несиелерді тоқтатуға рұқсат берілген [21].

Қытай ҰАО мемлекеттің үлесі бар кәсіпорындар қызметінің аудитіне өзгертілген тәсілдер қолданады: аудиторлық дәлелдемелер мен қорытындылардың сапасын арттыру үшін шығыстарды талдау, регрессиялық талдау, шығыстар мен кірістерді талдау, кәсіпорынның тиімділігін талдау.

Мемлекеттің үлесі бар компанияларды бақылау бұл субъектілердің қызметінде ашықтықты қамтамасыз етеді, яғни қоғамның қажеттілігін қамтамасыз етуге, салық төлеушілердің қаражаттарының тиімді пайдалануына әкеледі.

Соңғы жылдары бірқатар шетелдік ЖҚБО мемлекеттік меншікті жекешелендіру және мемлекеттік секторды коммерцияландыру процесінің ауқымды жүруіне байланысты мемлекеттің үлесі бар кәсіпорындарды тексеру құзыреті төмендеген. Мемлекеттің үлесі бар кәсіпорындар тексеру жүргізетін аудиторды өздері таңдауға құқылы. Яғни, бұл мәселе Жоғары мемлекеттік аудит



органдарының мемлекеттің үлесі бар кәсіпорындарына қатысты бірқатар функцияларына шектеу қойып отыр. Мысалға, Австрияның Жоғары қаржылық бақылау органы Rechnungshof 50% кем емес жарғылық капиталында мемлекеттің үлесі бар компаниялардың қызметіне ғана бақылау жүргізе алады. Сонымен қатар, мемлекеттің қаражатын пайдаланатын корпорацияларды басқару ұйымдарының қызметін бағалайды [19],[22].

Сингапурдың ұлттық аудит офисі кейбір мемлекеттік кәсіпорындардың өздері аудит жүргізуді сұраған жағдайда ғана тексеру жүргізе алады немесе қаржы министрі ЖМАО аудит жүргізу бойынша сұрау жасағанда бақылау жүргізіледі [23].

Дегенмен, кейінгі жылдары квазимемлекеттік кәсіпорындардың ашықтығын және тиімділігін қамтамасыз етуде ЖМАО ролі және сол кәсіпорындардың қызмет көрсетуіне халықтың қанағаттану деңгейі жылдан-жылға арта түсуде.

1-кесте – Квазимемлекеттік сектор субъектілерін анықтау және жіктеу

| Мемлекеттер | Термин   | Анықтама  | Классификация  | Сілтеме/ақпарат көзі  |
|-------------|--|---|--|---|
| Қазақстан   | Квазимемлекеттік сектор субъектілері                 | Заңда бойынша анықталған, жобада көрсетілді [10].   | 1. мемлекеттік кәсіпорындар<br>2. ЖШС, сондай-ақ еншілес, тәуелді және олармен үлестес басқа да заңды тұлғалар<br>3. АҚ, сондай-ақ еншілес, тәуелді және олармен үлестес басқа да заңды тұлғалар | ҚР Бюджет кодексі   |
| Ұлыбритания | Мемлекеттік компаниялар (Government owned companies) | Жарғылық капиталында мемлекеттің қатысуы бар  | Компания<br>Қоғамдық ұйым  | Ұлыбритания<br>ҰАО сайты,<br>the Companies Act  |
| Қытай       | Мемлекеттік кәсіпорындар (State owned entities)      | мемлекеттік кәсіпорындар – олардың акцияларын бақылайтын немесе жетекші рөл атқаратын мемлекетке тиесілі капиталы бар | Корпорациялар<br>АҚ<br>ЖШС   | Қытай Халық Республикасының Заңы және Қытай Халық Республикасының Аудит туралы Заңын іске асыру ережелері |

Ескерту – Дереккөз негізінде автормен құрылды [10],[20],[21].

1-кестеде Қазақстандағы КМСС анықтау және жіктеу шетел тәжірибесі бойынша салыстырылды.

Жалпы, жоғарыда көрсетілгендермен қатар, шет елдерде байқалатын тенденциялар:

- директорлар кеңесі мүшелерінің жауапкершілігін және бақылауын күшейту;

- сыртқы және ішкі аудит талаптарын күшейту;

- қоғамдық компаниялардың есептілігі мен ашықтығына орай талаптарды күшейту (соның ішінде биржа талаптарын күшейту есебінде) [24].

Басқа елдердің тәжірибесін зерттеу экономикаға әсерді жекешелендіру саясаты немесе бәсекеге қабілетті кәсіпорындарды дамыту сияқты мемлекеттік саясатпен бірге қарастыруға болатындығын көрсетеді. Кейбір елдерде бақылау, иелік ету тәуекелі және саланы монополиялау мәселесі туындаған кезде шешілуі мүмкін [25].

Халықаралық тәжірибеге шолу КМСС қызметінің тиімділігіне, әсіресе экономиканың дамуына әсерін бағалауға жеке аудит жүргізілмейтіндігін көрсетеді немесе өте сирек жүзеге асырылады. Оның орнына КМСС қызметінің тиімділігі осы субъект тиесілі мемлекеттік органның немесе мекеменің қызметі арқылы қарастырылады. Сонымен бірге КМСС қызметінің тиімділігі тиісті мемлекеттік орган немесе мекеме мақұлдаған жоспарлардың, жобалардың және/немесе бағдарламалардың мақсаттарына қол жеткізу арқылы бағаланады [24].

5. Квзимемлекеттік сектор субъектілері қызметінің тиімділігіне жүргізілген мемлекеттік аудит қорытындыларын талдау

Қазақстан Республикасының ЖАО-ның КМСС-нің қызметіне мемлекеттік аудит жүргізу тәжірибесін зерделеу көрсеткендей, Есеп комитеті жыл сайын аудиторлық іс-шаралар аясында КМСС-нің қызметінің тиімділігіне аудит жүргізеді, мемлекеттік компаниялардың тиімділігін арттыру бойынша ұсыныстар жасайды, қадағалайды. Сонда да, бұзушылықтар көлемі және тиімсіз пайдаланылған қаражат көлемі үнемі өсіп отырғанын атап өткен жөн (1-қосымша).

1-қосымшада соңғы 5 жылдықтағы ҚР заңнама нормаларын іске асыру үшін қабылданған КМСС актілерінің бұзушылықтары туралы ақпарат берілген. Бұзушылықтар көлемі 2017-2018 жылдары өте көп. Соңғы екі жыл бойынша бұзушылықтар көлемі төмендеген. Бұл қазіргі таңдағы КМСС-нің қызметінің тиімділігін бағалау деңгейінің өсу нәтижесінен болуы мүмкін [26],[27].

Соңғы жылдары Президент тапсырмасы бойынша Есеп комитеті квазимемлекеттік сектордағы ірі компаниялардың көпшілігінде аудит жүргізді. Тек 2020 жылдың өзінде Есеп комитетімен 16 трлн. теңге қамтыла отырып 25 КМСС-де 6 аудиторлық тексеру жүргізілген. Аудиторлық іс шара қорытындысы

бойынша 60 жуық жүйелі проблемалар мен кемшіліктер анықталып, 379,8 млрд. теңгеге бұзушылықтар анықталған [24]:

- қаржылық бұзушылықтар – 40,7 млрд. теңге;
- активтерді тиімсіз басқару бойынша – 339,1 млрд. теңгені құрап отыр [26].

Өзірге квазимемлекеттік секторды жоғары технологиялық және тиімді институттарға айналдыру үдерістері қажетті нәтиже бермеген. Трансформация кешеуілдеп жатыр, кешенді жоспарды жүзеге асыру нәтижесінде жекешелендіру 62% ғана қамтамасыз етілген [29].

КМСС-нің қызметін бағалау бойынша жүргізілген жұмыстың нәтижелері КМСС жол беретін жүйелі проблемалардың ұқсастығы мен сәйкестігін көрсетеді.

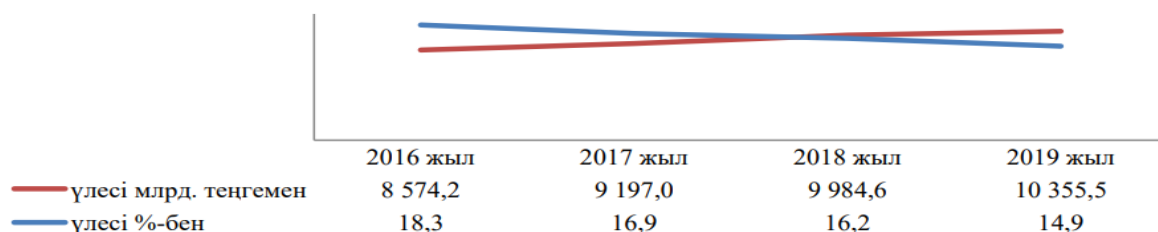
**Мемлекеттік аудиттің қортындылары бойынша КМСС-гі жүйелі проблемалар [26],[27]:**

1. Мемлекеттің экономикадағы үлесінің басымдылығы.
2. Холдингтердің дивидендтік саясатында жүйелік кемшіліктердің кездесуі.
3. Ұғымдық аппаратты жетілдіру.
4. Ұлттық ресурстардың өсуіне және әл-ауқаттың артуына активтерді басқару әрқашан ықпал ете бермейді.
5. Жылдық сатып алу бойынша квазимемлекеттік сектордың барлық субъектілері сатып алу көлемі мемлекеттік сатып алу көлемінен 6 есе асады.
6. Корпоративтік басқарудың тиімділігі мәселесі.
7. КМСС қатысты нормативтік құқықтық актілерде коллизиялар мен оқшылықтардың кездесуі.

Мемлекеттік органның есебінде көрсетілгендей, бұл проблемалар мемлекеттік ресурстарды тиімсіз пайдаланудың себебі болып табылады және нарықтық экономиканың дамуын тежейді.

1. Мемлекеттің экономикадағы үлесінің басымдылығы сақталып отыр. 2016-2019 жылдар аралығында КМСС-нің ЖІӨ-дегі ЖҚҚ пайыздық үлесі 18,3 % -тен 14,9 % төмендегенін көреміз [26].

Дегенмен, абсолюттік мәнде 2016 жылы 8 574,2 млрд.теңгені құраса, 2019 жылы 10 355,5 млрд.теңгеге өсімді құрап отыр (5-сурет).

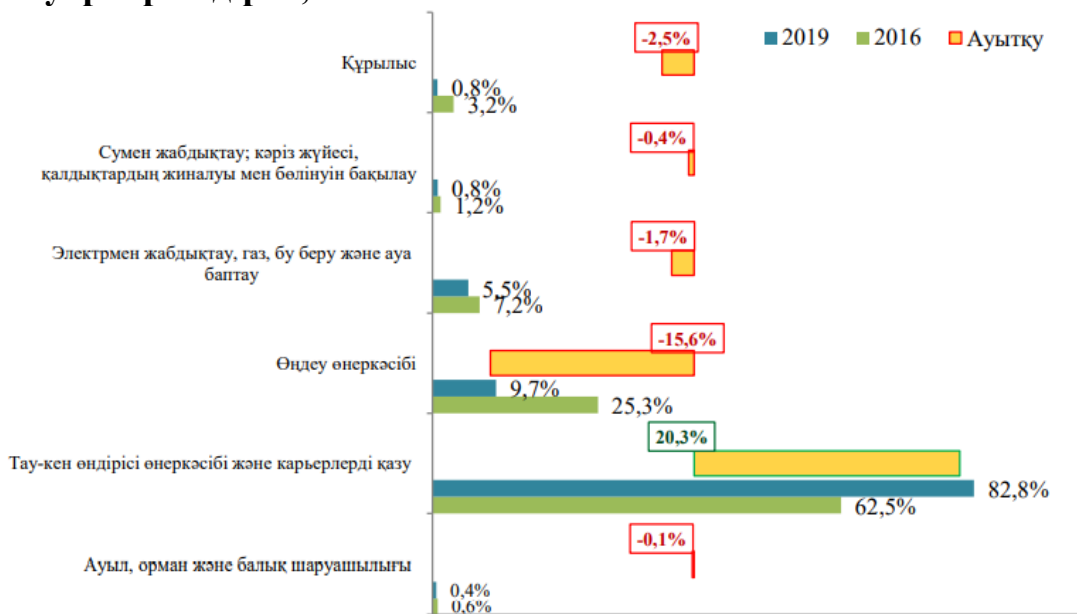


5-сурет – Квазимемлекеттік сектор субъектілерінің ЖІӨ-дегі ЖҚҚ үлес салмағы

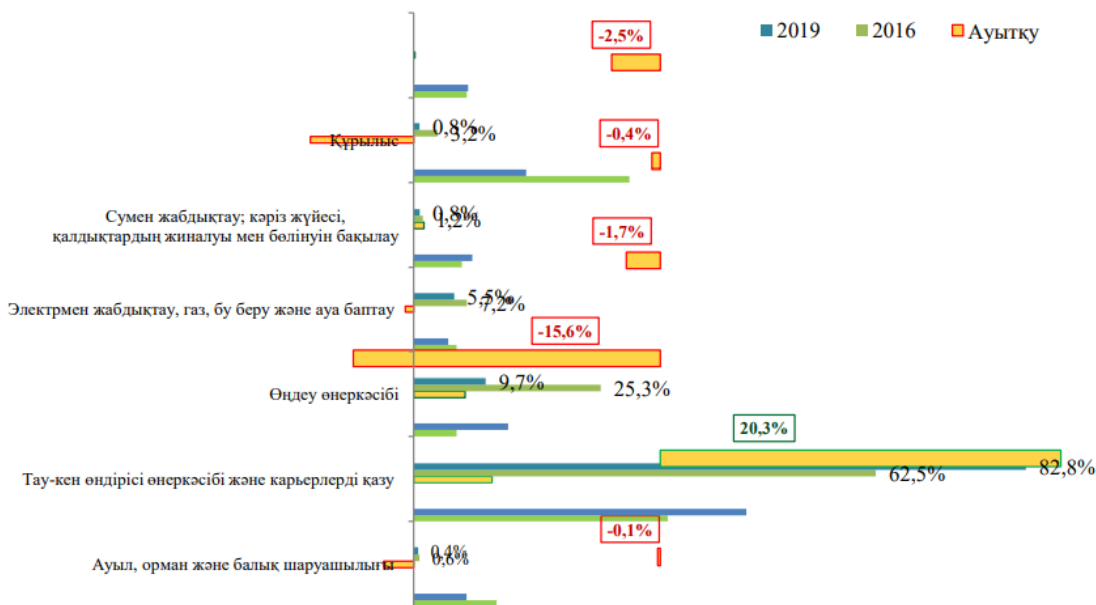
Ескерту: Есеп комитетінің 2020 жылғы есебі [26].

6-суретте көрсетілгендей, 2016 жылдың қорытындысы бойынша бір мезгілде көрсетілетін қызметтер саласындағы үлес 53%-дан 45%-ға дейін төмендеген кезде тауарлар өндірісіне мемлекеттік қатысудың 2016 жылғы 47%-дан 2019 жылы 55%-ға дейін біртіндеп ұлғайғанын көреміз [26],[27].

### Тауарлар өндірісі,%



### Қызметтер көрсету, %



6 - сурет – Экономикалық қызмет түрлері бөлінісінде КМСС-нің 2016 жылмен салыстырғанда 2019 жылғы ЖҚҚ

Ескерту: Есеп комитетінің 2020 жылғы есебі [24].

Тауарлар өндірісінде негізгі үлесті 2016 жылы 62,5%-дан 2019 жылы 82,8%-ға дейін өскен «Тау-кен өндірісі өнеркәсібі және қарьерлерді қазу» алады.

Сонымен қатар, «Өңдеу өнеркәсібі» үлесі 2016 жылы 9,7%-дан 2019 жылы 25,3%-ға артқанын көреміз [26].

Қызметтер көрсету саласында «Көлік және қоймалау» бағыты бойынша 2016 жылы 34%-дан 2019 жылы 45%, 13% – «Ақпарат және байланыс» (2016 жылы - 6%), 15% – «Денсаулық сақтау және әлеуметтік қызметтер» (2016 жылы - 29%), 8% – «Білім беру» (2016 жылы - 7%) және басқалары алады [26],[27].

Үш холдингтің («Самұрық-Қазына» ҰӘҚ» АҚ, «ҚазАгро» ҰБХ» АҚ, «Бәйтерек» ҰБХ» АҚ) экономикадағы үлесі 2016 – 2017 жылдар деңгейін (2016 жылы – ЖҚК-да 12,9%, 2017 жылы - 12,4%, 2018 жылы - 13,1%) сақтап отыр, 2019 жылдың қорытындысы бойынша 12,2%-ды құрады. Осы ірі үш холдингтің шоғырландырылған активтері 32 трлн. теңгені құрап отыр [26],[27].

Мысалы, «Самұрық-Қазына» ұлттық әл-ауқат қоры» АҚ экономиканың мынадай салаларында басым [28]:

- мұнай және мұнай өнімдерінің бастапқы жеткізілімінің 20%;
- 70% мұнай өңдеу қызметтері;
- жүк және жолаушылар теміржол көлігі қызметтері нарығында тиісінше 90% және 80% («ҚТЖ Жүк тасымалы», «Жолаушылар тасымалы», «Қала маңындағы тасымалдау»);
- электр энергиясын өндірудің 30%;
- тауарлық газды сатудың 90%;
- 60% ұялы байланыс;
- 50% ішкі жолаушылар әуе тасымалы [28].

Мемлекеттің үлесінің экономика салаларында басым болуы сақталуы КМСС-нің қызметін трансформациялау жөніндегі жұмыстың нашар және формальды болуына байланысты.

Жекешелендірудің 2016 – 2020 жылдарға арналған кешенді жоспарын іске асыру аяқталды [29]<sup>9</sup>.

Жекешелендірудің бірінші толқынының қорытындысында 790 объекті бойынша іс-шаралар жүзеге асырылды, олардың 490-ы, яғни 62% нақты сатылды. 292 объекті (37%) сауда-саттықтан алынды, оларға коммуналдық меншік активтерінің үлесіне 173 объекті (59%), квазимемлекеттік сектор субъектілеріне - 82 объекті (28%), әлеуметтік-кәсіпкерлік корпорацияларға – 32 объекті (11%), республикалық меншікке - 5 объекті (2%) тиесілі [29].

Жекешелендірудің кешенді жоспарының ТОП-65 объектісінің («Эйр Астана» АҚ, «Қазпошта» АҚ, «Тау-Кен Самұрық» ұлттық тау-кен компаниясы» АҚ, «Самұрық-Энерго» АҚ, «ҚазМұнайГаз» ҰК» АҚ, «Қазақстан темір жолы» ҰК» АҚ) тізімінен ірі жүйе құрушы компаниялар мен олардың еншілес ұйымдарының IPO-ға шығуы жүзеге асырылмаған [29].

Деректер бойынша жекешелендірудің бірінші толқынының қорытындысына сәйкес 490 объектіні сатудан түскен түсімдер жалпы 609,2 млрд. теңгені құрап отыр: 491,3 млрд. теңге (81%) - квазимемлекеттік сектор субъектілеріне, 58,4 млрд. теңге (10%) - республикалық меншікке, 52,2 млрд

<sup>9</sup> Қазақстан Республикасы Үкіметінің «Жекешелендірудің 2016 – 2020 жылдарға арналған кейбір мәселелері туралы» 2015 жылғы 30 желтоқсандағы №1141 қаулысы

теңге (9%) - коммуналдық меншікке, 7,3 млрд. теңге (1%) - әлеуметтік кәсіпкерлік корпорацияларға тиесілі (2-кесте) [29].

2-кесте – Жекешелендірудің бірінші толқынының қорытындысы

| Меншік нысаны                        | Сатудан түскен түсімдер, млрд теңге | % мөлшері |
|--------------------------------------|-------------------------------------|-----------|
| КМСС                                 | 491,3                               | 80        |
| республикалық меншікке               | 58,4                                | 10        |
| коммуналдық меншікке                 | 52,2                                | 9         |
| әлеуметтік кәсіпкерлік корпорациялар | 7,3                                 | 1         |
| <b>Барлығы:</b>                      | <b>609,3</b>                        |           |

Ескерту – Дереккөз негізінде автормен құрылды [29].

2017 – 2020 жылдар аралығында сату сомасының (609,2 млрд. теңге) Ұлттық қорға 40,4 млрд. теңге немесе 7%-ы келіп түскен, оның ішінде 39,5 млрд. теңге - республикалық меншікті жекешелендіруден және 0,97 млрд. теңге КМСС-нің активтерін бәсекелес ортаға беруден түскен. Бұл квазимемлекеттік сектор субъектілеріне өздерінің сыртқы («Қазақстан темір жолы» ҰК» АҚ, «ҚазМұнайГаз» ҰК» АҚ, «Самұрық-Энерго» АҚ) және ішкі («Қазақстан инжиниринг» ҰК» АҚ) борыштарын өтеуге қаражат бағыттау құқығының берілуімен байланысты. Дегенмен, 2020 жылдың қорытындысы бойынша КМСС-нің борыштық міндеттемелерінің көлемінде айтарлықтай жақсарулар байқалмайды (2021 жылғы 1 қаңтарда борыш 2019 жылғы деңгеймен салыстырғанда 2 073,6 млрд. теңгеге немесе 14,9%-ға ұлғайған, яғни 16 030,8 млрд. теңгені (38,1 млрд. АҚШ долларын) құраған) [26].

2. Холдингтердің дивидендтік саясатында жүйелік кемшіліктер кездеседі. Есеп комитеті мемлекеттік аудит қортындыларында мемлекетке төленетін дивидендтер көлемі алынған таза табысқа сәйкес келмейтініне назар аударды.

3-кесте – Квазимемлекеттік сектор субъектілерінің 2015 - 2019 жылдардағы таза кірісі (шығыны) мен төленген дивидендтері

| КМСС-нің     | 2015 жыл | 2016 жыл | 2017 жыл | 2018 жыл | 2019 жыл |
|--------------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Таза кірісі  | 527,8    | 604,1    | 711,6    | 1269,4   | 1991,8   |
| Шығыны       | 216,6    | 91,2     | 165,8    | 194,8    | 161,2    |
| Дивидендтері | 36,1     | 36,6     | 27,6     | 74,8     | 142,7    |

Ескерту – Дереккөз негізінде автормен құрылды [26].

2015 жылғы деңгейге (527,8 млрд. теңге) қарағанда 2015 - 2019 жылдар аралығында 3,8 есе немесе 2019 жылы 1 991,8 млрд. теңгеге дейін өсіммен

КМСС-нің таза табысының оң серпіні байқалады. 2019 жылдың қорытындысы бойынша 2020 жылы төленген дивидендтердің көлемі барлығы 142,7 млрд. теңгені немесе 7%-ды құраған (3-кесте) [26].

Дивидендтер түсімдерінің негізгі көлемі (138,5 млрд. теңгенің 97%-ы) ірі холдингтердің үлесіне тиесілі: «Самұрық-Қазына» ҰӘҚ» АҚ (87% немесе 120 млрд. теңге), «Бәйтерек» ҰБХ» АҚ (8,1% немесе 11,2 млрд. теңге) және «Зерде» ұлттық инфокоммуникациялық холдингі» АҚ (2,2% немесе 3,1 млрд. теңге) [26].

4-кесте – «Самұрық-Қазына» ҰӘҚ» 2013-2019 жылдар бойынша таза пайдасы мен төленген дивидендтері

| <i>Қаржылық көрсеткіштер</i>                            | <b>2013 жыл</b> | <b>2014 жыл</b> | <b>2015 жыл</b> | <b>2016 жыл</b> | <b>2017 жыл</b> | <b>2018 жыл</b> | <b>2019 жыл</b> |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Таза пайда  | 439,8           | 234,5           | 304,8           | 575,2           | 741,8           | 1 293,6         | 1 420,5         |
| Дивидендтері  | 9,1             | 34,7            | 10,4            | 11,9            | 12,7            | 63,7            | 120,0           |
| <i>Дивидендтердің таза пайдаға пайыздық қатынасы, %</i> | 2,06            | 14,8            | 3,41            | 2,06            | 1,71            | 4,92            | 8,45            |

Ескерту – Дереккөз негізінде автормен құрылды [30].

4-кестеде «Самұрық-Қазына» ҰӘҚ» 2013-2019 жылдардағы таза пайдасы мен төленген дивидендтері туралы ақпарат ҰӘҚ-ның жылдық қаржылық есептері бойынша жиналды [30]. 2019 жылы таза пайда 1 420,5 млрд.теңгені құрап, 120,0 млрд.теңге дивиденд төленген, яғни 8,45%. Бұл 2018 жылмен салыстырғанда дивидендтік төлем көлемі 2 есеге артқан. 2018 жылы таза пайда 1 293,6 млрд.теңгені құрап, 4,92% ғана дивидендтік төлем жасалған [30]. Динамикада төленген дивидендтердің пайыздық мөлшері біркелкі еместігін көреміз. Талдау көрсеткендей, мемлекетке төленетін дивидендтердің көлемі 7-8% мөлшерінде қалып отыр.

Жалғыз акционерге төленетін дивидендтердің мөлшері компанияның дивидендтік саясаты бойынша айқындалады. ҰӘҚ 2021 жылы республикалық бюджетке 88,3 млрд. теңге дивидендтер төлеген. 2022 жылы 170 млрд.теңге дивиденд төлеуді жоспарлауда [31].

Дивидендтік түсімдерге талдау жасай отырып, компанияның таза пайдасының өзгеруі дивидендтер сомасына қаншалықты әсер ететінін анықтаған жөн. Сызықтық регрессиялық талдау нәтижелеріне сүйене отырып, бір

айнымалының өсуі екінші айнымалының өсуіне қалай әсер ететіні туралы қорытынды жасауға болады.

Берілген ақпарат негізінде факторлық белгілер (x) мен нәтижелік белгілер (y) арасындағы байланысты өлшеуге мүмкіндік беретін статистикалық өңдеу әдісі - регрессиялық талдау жасадым.

Тәуелді айнымалы y – төленген дивидендтер;

Тәуелсіз айнымалы x – таза пайдасы.

Байланысты сипаттау үшін жұптасқан регрессия теңдеуінің түрі – сызықтық регрессияны ( $y=a+b*x$ ) қолдандым.

5-кесте – Бастапқы мәліметтер

| Жылдар | Таза пайда (x) | Дивидендтер (y) |
|--------|----------------|-----------------|
| 2013   | 439,8          | 9,1             |
| 2014   | 234,5          | 34,7            |
| 2015   | 304,8          | 10,4            |
| 2016   | 575,2          | 11,9            |
| 2017   | 741,8          | 12,7            |
| 2018   | 1293,6         | 63,7            |
| 2019   | 1420,5         | 120,0           |

Ескерту – Дереккөз негізінде автормен құрылды [28].

6-кесте – Есептелген кесте құру

| № п/п                        | x             | y             | xy               | x <sup>2</sup>    | y <sup>2</sup>  | $\hat{y}_x$   | $\left  \frac{y - \hat{y}_x}{y} \right $ |
|------------------------------|---------------|---------------|------------------|-------------------|-----------------|---------------|--|
| <b>2013</b>                  | 439,8         | 9,1           | 4002,18          | 193424,04         | 82,81           | 17,43         | 0,91                                     |
| <b>2014</b>                  | 234,5         | 34,7          | 8137,15          | 54990,25          | 1204,09         | 2,50          | 0,92                                     |
| <b>2015</b>                  | 304,8         | 10,4          | 3169,92          | 92903,04          | 108,16          | 7,61          | 0,26                                     |
| <b>2016</b>                  | 575,2         | 11,9          | 6844,88          | 330855,04         | 141,61          | 27,27         | 1,29                                     |
| <b>2017</b>                  | 741,8         | 12,7          | 9420,86          | 550267,24         | 161,29          | 39,39         | 2,10                                     |
| <b>2018</b>                  | 1293,6        | 63,7          | 82402,32         | 1673400,96        | 4057,69         | 79,52         | 0,24                                     |
| <b>2019</b>                  | 1420,5        | 120           | 170460           | 2017820,25        | 14400           | 88,75         | 0,26                                     |
| <b>Барлығы:</b>              | <b>5010,2</b> | <b>262,50</b> | <b>284437,31</b> | <b>4913660,82</b> | <b>20155,65</b> | <b>262,50</b> | <b>6,01</b>                              |
| <b>Орт. шама:</b>            | <b>715,7</b>  | <b>37,50</b>  | <b>40633,90</b>  | <b>701951,54</b>  | <b>2879,37</b>  | <b>x</b>      | <b>x</b>                                 |
| <b><math>\sigma</math></b>   | 435,50        | 38,38         | x                | x                 | x               | x             | x  |
| <b><math>\sigma^2</math></b> | 189663,70     | 1473,12       | x                | x                 | x               | x             | x  |

Ескерту – Дереккөз негізінде автормен есептелді [30].



Шешуі: Корреляция коэффициентін есептеу:  $r_{(x,y)} = 0,825$

Белгілер арасындағы байланыс түзу және қалыпты.

Регрессия коэффициенттерін есептеу:

$$b = \frac{\overline{y \cdot x} - \bar{y} \cdot \bar{x}}{\sigma_x^2}$$

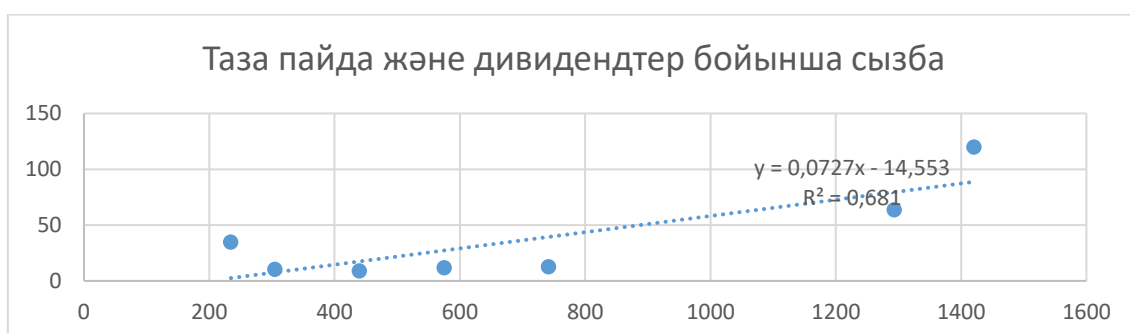
$$b = 0,0727$$

$$a = \bar{y} - b \cdot \bar{x} =$$

$$a = -14,553$$

Жұптасқан сызықтық регрессия теңдеуі:  $y_x = -14,553 + 0,0727x$

1-сызба – Таза пайда және дивидендтер



Ескерту – Дереккөз негізінде автормен құрылды [30].

| Регрессионная статистика |              |                    |              |            |              |             |              |               |
|--------------------------|--------------|--------------------|--------------|------------|--------------|-------------|--------------|---------------|
| Множественный R          | 0,825207998  |                    |              |            |              |             |              |               |
| R-квадрат                | 0,68096824   |                    |              |            |              |             |              |               |
| Нормированный R-квадрат  | 0,617161888  |                    |              |            |              |             |              |               |
| Стандартная ошибка       | 25,65082302  |                    |              |            |              |             |              |               |
| Наблюдения               | 7            |                    |              |            |              |             |              |               |
| Дисперсионный анализ     |              |                    |              |            |              |             |              |               |
|                          | df           | SS                 | MS           | F          | Значимость F |             |              |               |
| Регрессия                | 1            | 7022,076393        | 7022,076393  | 10,6724208 | 0,022275645  |             |              |               |
| Остаток                  | 5            | 3289,823607        | 657,9647214  |            |              |             |              |               |
| Итого                    | 6            | 10311,9            |              |            |              |             |              |               |
|                          | Коэффициенты | Стандартная ошибка | t-статистика | P-Значение | Нижние 95%   | Верхние 95% | Нижние 95,0% | Верхние 95,0% |
| Y-пересечение            | -14,55334691 | 18,65149864        | -0,780277617 | 0,47053423 | -62,49855051 | 33,3918567  | -62,49855051 | 33,39185669   |
| Переменная X 1           | 0,072726324  | 0,022261794        | 3,266867127  | 0,02227564 | 0,01550056   | 0,12995209  | 0,01550056   | 0,129952088   |

7-сурет – Таза пайда және дивидендтер бойынша сызықтық регрессия

Ескерту – Дереккөз негізінде автормен есептелді [30].

|  |          |             |   |             |  |
|--|----------|-------------|---|-------------|--|
| 1. t-крит іздейміз                                 | t-крит=  | 2,446911851 | < | 3,267       | статистикалық маңызды (95%)                        |
| 2. F-крит іздейміз                                 | F крит = | 5,987377607 | < | 10,67242082 | сызықтық байланыс бар, және статистикалық маңызды  |
| 3. t наблюдаемое іздейміз                          |          | 3,266867127 |   |             |  |
| 4. t наблюдаемое мен t-крит салыстырамыз           |          | 3,266867127 | > | 2,446911851 | яғни, Множественный R, статистикалық маңызды (95%) |
| корреляциялық байланыс оң, яғни тікелей және мықты |          |             |   |             |  |

8-сурет – Регрессия теңдеуінің статистикалық маңыздылығын тексеру

Ескерту – Дереккөз негізінде Excel форматында автормен есептелді [30].

Регрессия коэффициенттерінің статистикалық маңыздылығын тексердім. Статистикалық маңыздылыққа тестілеу 95% сенімділік деңгейінде t-критикалық (2,44) t-статистикалық (3,67) мәнінен төмен екенін көрсетті. Қарым-қатынас 95 пайыз ықтималдығымен статистикалық маңызды. Біз P-мәнін тексереміз, ол 0,47. Ол 0,05 пайыздық тармақ қате ықтималдығынан төмен, бұл қатынас статистикалық маңызды емес дегенді білдіреді. F критикалық (5,98) F бақыланатын мәннен (10,67) аз болғандықтан, сызықтық байланыс бар. t-байқалған (3,26) t- критикалық мәнінен (2,44) үлкен, сондықтан R еселігі статистикалық маңызды.

Талдау қорытындысы бойынша, компанияның таза пайдасы 1 бірлікке өзгерсе, төленетін дивидендтер 0,0727 млрд. теңгеге өзгереді.

Есептеуде  $R^2 = 0,68$  немесе 68%. Яғни берілген параметрлер арасындағы тәуелділікті көрсетеді. Детерминация коэффициенті жоғары болса, сапалы модель болады. Есептеуде «орташа» болып тұр.

Бес жыл ішінде "Самұрық-Қазына" қоры республикалық бюджетке таза кірістің 5%-ын (2,6 трлн. теңге) төлеген. Дивидендтердің пайызының төмен болуы белгілі бір дәрежеде акционер өз пайдасына басқа да қаражат бөлуімен байланысты (398 млрд. теңге) болып отыр, көп жағдайда базалық емес объектілерді қаржыландыруға жұмсаған [26].

Есеп комитеті акционерге басқа да үлестіруді азайту, міндетті дивидендтер мөлшерін және оларды төлеу мерзімдерін белгілеу қажет екенін көрсетті.

Сонымен бірге, Қазынашылық жүйесінің деректеріне сәйкес, өткен қаржы жылы үшін ел бюджетіне жылдық дивидендтерді тек жыл соңында ғана (қараша-желтоқсан) аударудың ұзақ мерзімді тәжірибесі бар. Осылайша, инфляция деңгейін ескере отырып, жыл соңына дейін дивидендтерді аударуды кешіктіру бюджеттің кіріс бөлігін қалыптастыруға кері әсерін тигізуде. Бұл дивидендтер бюджет қаражатын қайта бөлуге қатыспай отыр, егер дивидендтер есебінен бюджет парламентте түзетілсе, бұл мемлекет басшысының бастамаларына қаражат тартуға мүмкіндік береді [28].

3. Ұғымдық аппаратты жетілдіру мәселесі көтерілуде. Республикалық меншіктегі заңды тұлғалар санының 2016 жылғы 401 объектіден 2020 жылы 359 объектіге дейін, яғни 10%-ға (42 бірлік) қысқарғанын байқаймыз. Бұл серпін экономикаға мемлекеттің қатысуын барынша азайту бойынша жүргізіліп жатқан жұмыстар нәтижесі [26].

Бюджет кодексінде КМСС ұғымы холдингтерден, ұлттық компаниялардан бастап әртүрлі нысандағы мемлекеттік кәсіпорындарға дейін кеңінен қамтылған.

КМСС құрамынан қызметі бастапқыда пайда алуға бағытталмаған және көбінесе шығынды әлеуметтік блок ұйымдарын (ауруханалар, мектептер және т.б.) шығарудың дұрыстылығы қарастырылуда.

КМСС арасында функциялардың және реттеу салаларының қайталануын ескере отырып, олардың табиғи монополия салаларына және нарықтық бәсекелестік жоқ салаларға ғана қатысқаны ұтымды екенін Есеп комитеті қорытынды есебінде назар аударылған [26].

4. Ұлттық ресурстардың өсуіне және әл-ауқаттың артуына активтерді басқару әрқашан ықпал ете бермейді. КМСС бюджеттен жүйелі түрде қаржыландыру оларды қаражатты ұтымды пайдалануға ынталандырмайтынын көруге болады. Инвестициялық жобалардың іс жүзінде нәтижесі ойдағыдай болмай жатады. Мысал ретінде, «Қазақстан темір жолы» ҰК» АҚ-да өзін-өзі ақтамайтын жобалар барлық іске асырылған жобалардың 75%-ын алады екен (16 жобаның 12-сі) [26].

Оператор компаниялар үшін негізгі кіріс көздері мемлекеттік қаржыландырудың транзиттік ағымы болып отыр, әрине, бұл түпкілікті алушы үшін қолдаудың қымбаттауына тікелей әсер етіп отыр.

Оператор компаниялар мемлекеттен ең төменгі мөлшерлеме бойынша – жылдық 1%-дан кем мөлшерлемемен қарыз ресурстарын алса, жеке бизнеске кредиттер 9%-ға дейінгі мөлшерлеме бойынша беріліп отыр (мысалы, «Еңбек» мемлекеттік бағдарламасы шеңберінде «Даму» АҚ және ЕДБ арқылы - 6%, «Агробизнес – 2020» мемлекеттік бағдарламасы шеңберінде «Аграрлық несие корпорациясы» АҚ арқылы – 9% - ға дейін) [26].

Осындай фактілерге байланысты делдалдарды бизнеске қаржылық қызмет көрсету тізбегінен шығару мәселесін пысықтау Есеп комитетімен ұсынылып отыр.

Қазіргі таңда КМСС Қазақстан Республикасы ЖІӨ-нің маңызды үлесін қамтамасыз етіп отыр. КМСС қызметі экономиканың басты салаларын қамтиды. Сондықтан КМСС-нің тиімділігін қамтамасыз ету мемлекет үшін өте маңызды болып отыр.

7-кесте – «Самұрық-Қазына» ҰӘҚ-ның» активтерінің және капиталының рентабельділік коэффициенттері көрсеткіштері динамикасы

| Көрсеткіштер                 | 2016 жыл | 2017 жыл | 2018 жыл | 2019 жыл | 2020 жыл |
|------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Таза пайда, млрд теңге       | 585      | 742      | 1 243    | 1 420,5  | 582,5    |
| Активтер сомасы, млрд. теңге | 22 631   | 24 327   | 25 645   | 26 417   | 27 483   |
| Меншікті капитал, млрд.теңге | 11 162   | 11 824   | 12 953   | 14 343   | 15 152   |

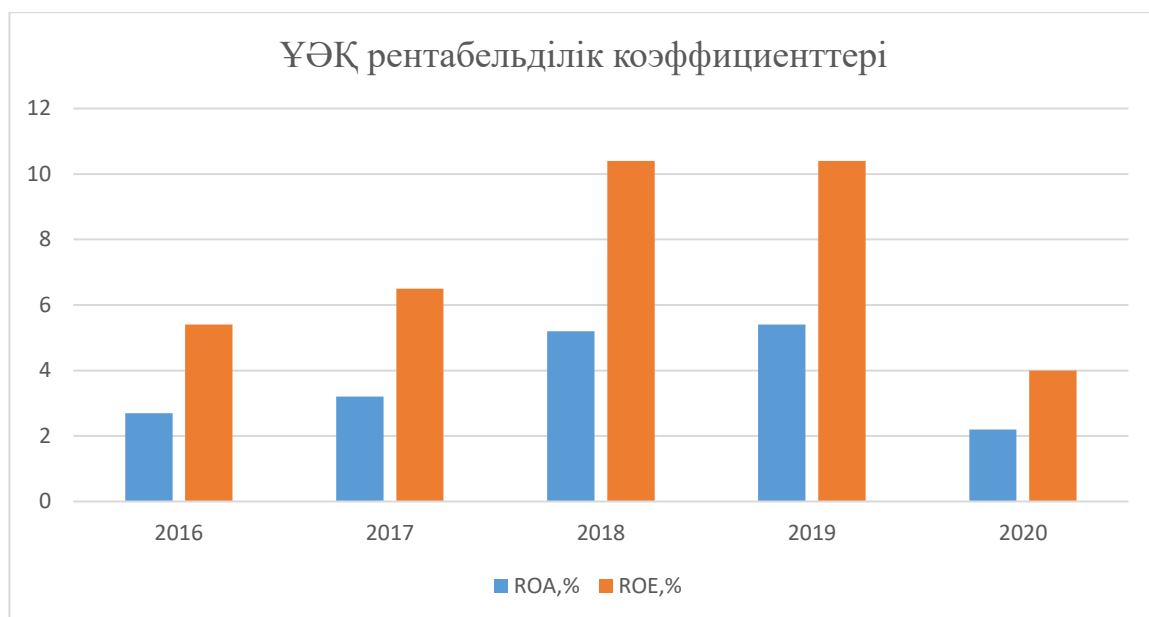
7-кесте жалғасы.

|  |     |     |      |      |     |
|--|-----|-----|------|------|-----|
| Активтердің рентабельділік коэффициенті (ROA), %<br>$APK_d = \frac{TP}{AC}$              | 2,6 | 3,1 | 4,9  | 5,4  | 2,2 |
| Меншікті капиталдың рентабельділік коэффициенті (ROE), %<br>$MKPK_d = \frac{TP}{MKOIII}$ | 5,4 | 6,5 | 10,4 | 10,4 | 4   |

Ескерту – Дереккөз негізінде автормен құрылды [30].

Активтерінің рентабельділік коэффициенті (ROA) мәнінің негізінде КМСС мемлекеттік мүліктің пайдаланылу тиімділігінің дәрежесі және менеджмент сапасы туралы қорытынды қалыптастыруға болады. Меншікті капиталдың рентабельділік коэффициенті (ROE) мәнінің негізінде мемлекеттің пайдаланылатын активтерінің тиімділігі және тиісті инвестициялаудың қаржылық-экономикалық нәтижесі туралы қорытынды қалыптастыруға болады.

2-сызба – «Самұрық-Қазына» ҰӘҚ рентабельділік коэффициенттері



Ескерту – Дереккөз негізінде автормен құрылды [30].

«Самұрық-Қазына» ҰӘҚ-ның» 2016-2020 жылдардағы қаржылық есептілігін талдай отырып, Әдістемде [15] көрсетілген формулалар бойынша активтерінің рентабельділік коэффициентін және меншікті капиталдың рентабельділік коэффициентін есептедім.

9-кестеде көрсетілгендей, Қордың активтерінің рентабельділік коэффициенті (ROA) 2019 жылы 5,4%-дан 2020 жылы 2,2%, яғни 2,5 есеге төмендегенін көреміз. Соңғы 5 жылда активтерін басқару тиімділігі төмендеу

динамикасы байқалады. Меншікті капиталдың рентабельділік коэффициенті (ROE) бойынша да төмендеу динамикасы байқалады. 2019 жылы 10,4%-дан 2020 жылы 4% дейін төмендеген, яғни 2 есеге. Бизнеске салынған меншік қаражаттарының тиімділігінің төмендегенін, яғни әрбір меншік капиталдың пайда алып келу деңгейінің төмендегенін көреміз [30].

2-сызбада көрсетілгендей активтерінің рентабельділік коэффициенті (ROA) біркелкі емес, бұл активтер кірісінің тұрақсыздығын көрсетеді.

Мемлекет активтерінің толық тиімді басқарылмауы себебі операциялық қызмет түріне шығыстардың көптігін көрсетеді. Сонымен қатар, КМСС-нің теңгерімінде бейінді емес активтердің болуы фактілері орын алып отыр (моторлы яхта, шаңғы трассалары бар спорттық-сауықтыру кешені және т.б.) [26]. Мұндай активтер коммерциялық пайда әкелмейтіні анық.

Сонымен қатар, ҰӘҚ-ның негізгі қаржылық көрсеткіштері бойынша ағымдағы өтімділік коэффициенттерін анықтадым. Есептеу бойынша АӨК мәні 2018 жылы -1,61, 2019 жылы -1,62, 2020 жылы -1,67 шықты, яғни ҰӘҚ-ның өздерінің ағымдағы және қысқа мерзімді міндеттемелерін орындау қабілеттері оң нәтиже берді (8-кесте).

8-кесте – «Самұрық-Қазына» ҰӘҚ-ның өтімділік және айналыс коэффициенттер көрсеткіштері динамикасы

| Көрсеткіштер   | 2018        | 2019        | 2020        |
|--|-------------|-------------|-------------|
| Ағымдағы міндеттемелер   | 3 327 243   | 2 920 519   | 2 783 630   |
| Айналым активтері  | 5 363 519   | 4 759 230   | 4 657 820   |
| <b>Ағымдағы өтімділік коэффициенті,</b><br>$AOK_d = \frac{AA}{AM}$   | <b>1,61</b> | <b>1,62</b> | <b>1,67</b> |
| Сатудан түскен пайда   | 10 106 427  | 10 648 913  | 8 556 009   |
| Активтердің орташа құны  | 2 145 410   | 2 201 417   | 2 290 237   |
| <b>Активтердің айналыс коэффициенті,</b><br>$AAK_d = \frac{CP}{AOK}$ | <b>4,7</b>  | <b>4,8</b>  | <b>3,7</b>  |

Ескерту – Дереккөз негізінде автормен құрылды [30].

8-кестеде, ААК мәнінің негізінде КМСС-нің негізгі қызметінің қаржылық-экономикалық тиімділігі туралы қорытынды қалыптастыруға болады. Есептеу бойынша ҰӘҚ-ның активтерінің айналыс коэффициенттері 2020 жылы 2019 жылмен салыстырғанда 4,8 ден 3,7-ге төмендегенін көреміз. 2020 жылы сатудан түскен пайданың төмендеуі бірден бір себебі пандемия салдары болуы керек.

Жалпы, ҰӘҚ-ның 2018-2020 жылдар бойынша қаржылық және операциялық нәтижелері 2-қосымшада көрсетілді.

ҰӘҚ жұмысын реформалау ел экономикасының тиімділігін арттырады деп күтілуде. Бірқатар кадрлық реформалар, корпоративтік орталық қызметкерлерін қысқарту, персоналдық оңтайландыру 2 млрд. теңгеден астам қаражатты үнемдеуге мүмкіндік беріп отыр. Қоржындық компанияларды IPO/SPO шығару және жекешелендіру жұмыстары арқылы ел экономикасындағы үлесін азайту жоспарланып отыр. Экономиканың нақты секторына инвестицияларды жүзеге асыру, халықтың өмір сүру сапасын жақсартуға бағытталған жобалар жоспарлануда. Экономиканы әртараптандыру, отандық бизнеске қолдау көрсету, экспортты алмастыру ҰӘҚ-ның басым бағыттары болып отыр [33].

5. Мемлекеттік сатып алу мәселесі. Жылдық сатып алу бойынша квазимемлекеттік сектордың барлық субъектілері сатып алу көлемі мемлекеттік сатып алу көлемінен 6 есе асып отыр. Мемлекет қатысатын заңды тұлғалар сатып алу процессінде бір көзден сатып алу тәсілінің артықшылығы сақталды (аудитпен қамтылған субъектілер бойынша - орта есеппен 77%), бұл кәсіпкерлік субъектілерінің теңдігі қағидатын сақтауға және адал бәсекелестікті дамытуға ықпал етпейді [26].

Мәселен, бір ғана өнімге - көмірге – «Самұрық-Қазына» қорының сатып алудағы ашықтық пен бәсекелестікті қамтамасыз ету бұл өнімнің құнының 20% немесе жылына шамамен 1 миллиард теңгені үнемдеуге мүмкіндік беретін еді. Сол сияқты, хлорды, дизельдік отынды сатып алуда да [26].

Осыған байланысты, ҚМ-нің электрондық сатып алулар порталында орталықтандырылған платформада барлық рәсімдерді жүзеге асыра отырып, мемлекеттік сатып алулар және КМСС-нің сатып алулары туралы бірыңғай заңды бекіту жеделдетілді. (Соның ішінде «Самұрық-Қазына» ҰӘҚ» АҚ үшін сатып алу туралы бірыңғай заң қабылдау).

Квазимемлекеттік сектордың жекелеген субъектілерінің сатып алуы туралы Заң, бір жағынан, КМСС-нің сатып алуларының ашықтығы мен бақылаудылығын, екінші жағынан, сатып алудың икемділігі мен тиімділігін қамтамасыз етуі тиіс.<sup>10</sup>

6. Корпоративтік басқарудың тиімділігі мәселесі көтерілуде. Жекелеген холдингтерде соңғы жылдарда директорлар кеңестерін ұстауға арналған шығыстар 55 есеге артқан екен, олардың едәуір үлесі шетелдік азаматтарға төленетін төлемдер болып отыр. Көптеген ұлттық компанияларда әкімшілік шығыстардың 51-58% үлесін еңбекақы алып отыр. Бас компаниялардың қызметкерлеріне орташа айлық төлемдер (бонустар, сыйақылар) жыл сайынғы өсу серпініне ие болып отыр (жекелеген жағдайларда 1 адамға айына 1,7 млн. теңгеге дейін) [26].

Мемлекеттік статистика органдарына ақпарат беру кезінде басқарушы қызметкерлерге сыйақы (бонустар) сомасына еңбекақы төлеу қорын төмендетіп көрсету фактілері кездескен. Және де, шетелдік және қазақстандық негізгі

<sup>10</sup> «Квазимемлекеттік сектордың жекелеген субъектілерінің сатып алуы туралы» 2021 жылғы 8 маусымдағы № 47-VII ҚРЗ Қазақстан Республикасының Заңы

басқару персоналы арасында еңбекақы төлеу және сыйақы төлеу жүйесінде теңгерімсіздік байқалады. Бұл ретте, шетелдік азаматтардың еңбегі жоғары бағаланып отырған [26],[27].

Директорлар кеңесінің мүшелеріне сыйақылар мен бонустар төлеу компаниялар қызметінің негізгі көрсеткіштеріне (KPI) байланыстырылмаған. Және директорлар кеңесінің құрамында шетелдік өкілдер басым болғандықтан, шығын да көп. Шығындарға әкеп соққан қате қабылданған шешімдер үшін директорлар кеңесі мүшелерінің жауапкершілігі жоқ [26],[27].

Осыған орай, Есеп комитеті ұлттық компаниялардың корпоративтік құрылымын, олардың көп сатылығы мен функцияларының қайталануына байланысты, сондай-ақ жалпыұлттық мақсаттарды іске асыру және оларға қол жеткізу қажеттігін ескере отырып, директорлар кеңестерінің құрамдарын қайта қараған орынды деп санайды. Сонымен қатар, КМСС үшін әкімшілік шығыстар лимиттерін нормативтік регламенттеу қажеттігін атап өтеді.

7. КМСС қатысты нормативтік құқықтық актілерде коллизиялар мен олқылықтар кездеседі. Есеп комитетінің қорытынды есебінде, КМСС қаржы тәртібін сақтау жөніндегі бюджет заңнамасының талаптарына толық көлемде сәйкес келмейді деген қорытынды жасалған [26],[27].

Бұл ретте, Бюджет кодексінің ережелеріне сәйкес мемлекеттік мекемелер үшін тауарларды жеткізудің, орындалған жұмыстар мен көрсетілген қызметтердің анықтығын қамтамасыз ету қажеттілігі бойынша бірқатар талаптар болса, КМСС инвестициялық жобаларды жүзеге асыру шеңберінде жасалған шарттар ғана бар. Бұның нәтижесі, инвестициялық жобаларды іске асырумен байланысы жоқ қаржы-шаруашылық қызмет бойынша шарттар жасаған кезде бюджет заңнамасының талаптары азаматтық-құқықтық қатынастардың деңгейіне ауысады, олар бойынша жауапкершілік деңгейі мен шарасы айтарлықтай төмен болатынын атап өткен [26].

2020 жылдың қорытындысы бойынша борыштық міндеттемелердің өсімі 2019 жылдың деңгейімен салыстырғанда 15%-ға жуықты құраған. Сонымен бірге, акционерлерге дивиденд төлеу үшін ұлттық компаниялардың бірінің еншілес ұйымының валюталық несиені тарту фактілері бар. Жалпы алғанда, мемлекетке төленген дивидендтер көлемі алған таза табыстың 7%-нан аспай отыр [26].

Осыған орай, «Самұрық-Қазына» қоры бойынша сыртқы қарыздың көлемі 7 104 761 миллион теңге немесе 16 916 миллион доллар, ал «Бәйтерек» холдингі бойынша 2 173 100 миллион теңге немесе 5 174 миллион доллар деп белгіленді (1 АҚШ доллары үшін 420 теңге бағамы бойынша) [31].<sup>11</sup>

Мемлекеттік аудит қорытындылары бойынша КМСС-нің бюджетке тәуелділігі сақталуда. 2007-2019 жылдар аралығында квазимемлекеттік компанияларға бюджеттен 7 трлн теңге жуық көлемінде ұлттық ресурстар бағытталды, бұл елдің жеті даму бюджетімен салыстыруға келеді.

---

<sup>11</sup> ҚР ҰЭМ-нің «Квазимемлекеттік сектордың 2021 жылға арналған сыртқы борышының шекті көлемін бекіту туралы» 2020 жылғы 5 қарашадағы № 84 бұйрығы

2008-2019 жылдары жалпы сомасы 6,7 триллион теңге бөлінді. Олардың ішінен:

- республикалық бюджеттен – 1,6 трлн теңге «Самұрық-Қазына» (361,8 млрд теңге), «Бәйтерек» (865,2 млрд теңге), «ҚазАгро» (354,8 млрд теңге);

- Ұлттық қордан – 4,3 трлн теңге (нысаналы трансферттер – 1,1 трлн теңге, облигациялық несиелер – 3,2 трлн теңге) «Самұрық-Қазынаға» (3 трлн теңге), «ҚазАгроға» (145 млрд теңге, «Бәйтерекке» (1,1 трлн теңге));

- БЖЗҚ-дан – «ҚазАгроға» 624 млрд теңге;

- мемлекеттік әлеуметтік сақтандыру қорынан «ҚазАгроға» 120 млрд. [28].

Осыншама қаржыға ие сектор тиімді жұмыс көрсетіп отырған жоқ. Мысал ретінде, «Бәйтерек» холдингіне 30 млрд теңге бөлінгеніне қарамастан жолаушылар вагоны паркін жаңалау жұмыстары тиісті нәтижеге сай болмай шыққан. Сондай-ақ квазимемлекеттік компаниялардың 2020 жыл соңына игермей қалған қаражаты 53 млрд теңгені құрап, 25,4 млрд. теңгесі 2019 жылдан артылған қаражат болған [28].

9-кесте – КМСС республикалық бюджеттен қаржыландыру туралы

*млрд. теңге*

| Қаржыландыру                    | 2018 жыл     | 2019 жыл     | 2020 жыл     | 2018 жылмен салыстырғанда 2020 ж. +/- |
|---------------------------------|--------------|--------------|--------------|---------------------------------------|
| Жарғылық капиталды ұлғайту      | 107,0        | 178,1        | 185,0        | 73%                                   |
| Мемлекеттік тапсырма            | 405,7        | 392,8        | 387,2        | -5%                                   |
| Бюджеттік кредиттер             | 146,5        | 246,5        | 245,2        | 67%                                   |
| Пайдаланылмаған қаражат қалдығы | 19,7         | 29,9         | 26,0         | 184%                                  |
| <b>Барлығы, млрд.теңге</b>      | <b>659,2</b> | <b>817,4</b> | <b>817,3</b> | <b>24%</b>                            |

Ескерту – Дереккөз негізінде автормен құрылды [26].

9-кестеде 2018-2020 жылдар бойынша КМСС республикалық бюджеттен қаржыландыру және пайдаланылмаған қаражат қалдығы туралы ақпарат көрсетілген. 2020 жылы республикалық бюджеттен қаржыландыру көлемі 2019 жылғы деңгейде (817,3 млрд. теңге) сақталып, 2018 жылғы деңгеймен (659,2 млрд. теңге) салыстырғанда 24%-ға өскен. Кестеде көрсетілгендей, КМСС-нің мемлекеттен жыл сайын көлемді қаржылай қолдау алып отырғанын көреміз. Дегенмен, КМСС-нің қаражатты жалпыұлттық мақсаттарды іске асыруға бағыттауына мониторингті холдингтердің өздері де, салалық министрліктер де толық көлемде жүзеге асырмайтынын атап өткен жөн. Мемлекеттік жоспарлау жүйесінде КМСС-нің нақты рөлі мен орнының болмауы себебінен [26].

Осыған байланысты 2020 жылғы Есеп комитетінің есебінде көрсетілген фактілер:

- барлық түйінді ұлттық индикаторлар холдингтер мен олардың еншілес компанияларының даму стратегияларында декомпозицияланбаған;



- жоспарлы көрсеткіштер өздері үшін ыңғайлы мәндерде жоспарланған, бұл оларға оңай қол жеткізілетінін алдын ала анықтайды. Орындау барысында жоспарлы көрсеткіштер нақты орындау үшін көптеген түзетулерге ұшырап отырған.

- жекелеген портфельдік компанияларда бекітілген, өзектілендірілген стратегиялық құжаттардың, іс-шаралар жоспарларының болмаған, бірақ оларды әзірлеуге арналған консультациялық қызметтерге жұмсалған шығындар жасалған.

- алдыңғы құжаттарды қисынды аяқтамай, қол жеткізілмеген көрсеткіштерді тиісінше талдаусыз жаңа стратегиялық құжаттарды әзірлеу фактілері орын алған [26].

Жалпы, мемлекеттік аудит қортындылары бойынша Есеп комитеті Төрайымы Наталья Годунова: «жүйелі бюджеттік қаржыландыру «квазимемлекеттік секторды мемлекеттік ресурстарды ұтымды пайдалануды арттыруға ынталандырмайды. Мемлекеттік активтерді басқару тәсілдеріне өзгерістер енгізу қажет. Ұлттық мақсаттарға қол жеткізудегі әрқайсысының ролін нақты айқындай отырып, КМСС-нің қызметін стратегиялық жоспарлауды жетілдіру қажет. Қарыздық жүктемеге бақылауды күшейту, корпоративтік және дивидендтік саясатты нақты реттеу. Көптеген компаниялар мұны қазірдің өзінде жасап жатыр. Бірақ мәселені заңнамалық деңгейде бекіту керек», - деп түйіндеген еді [32].

КМСС құруға мараторий 2021 жылдың 31 желтоқсанына дейін созылды.<sup>12</sup> Аталған шара мемлекеттің экономикадағы үлесін азайтып, жеке секторды дамыту үшін қолға алынып отырғаны айтылған.

Мемлекеттік аудит қортындыларына жасалған талдау нәтижесінен КМСС қызметінің тиімділігі және экономиканың дамуына ықпалының төмендігін, мемлекеттік жоспарлау жүйесінде КМСС нақты ролі мен орнының болмай отырғанын айқын көреміз.

Түйінді ұлттық индикаторлар холдингтер мен олардың еншілес компанияларының даму стратегияларында декомпозицияланбауы, жоспарлы көрсеткіштер өздері үшін ыңғайлы мәндерде жоспарлануы, орындау барысында жоспарлы көрсеткіштер нақты орындау үшін көптеген түзетулерге ұшырап отырғаны және т.б. кемшіліктер кездесуде [26].

КМСС Даму стратегияларындағы көрсеткіштер мен Мемлекеттік стратегиялық құжаттар арасында байланыстың болуын қамтамасыз ету қажет. КМСС қызметін стратегиялық жоспарлауды қаржылық ресурстарға байланыстыру арқылы жалпыұлттық міндеттерге қол жеткізудегі әркімнің ролін нақты айқындай отырып жетілдіру қажет.

Ол үшін Мемлекеттік стратегиялық құжаттарда берілген тапсырмалардың орындаушысы ретінде бағдарлама әкімшіліктерімен қатар, нақты орындаушыларды, яғни КМСС заңды түрде бекіту. Яғни бюджет қаражатын пайдаланушылардың жауапкершілігін арттыру мақсатында қай субъект қанша

---

<sup>12</sup> ҚР Президентінің 2019 жылғы 3 шілдедегі «Квазимемлекеттік сектор субъектілерін құруға мораторий енгізу туралы» № 51 Жарлығы

пайыз жауапты екенін нақты көрсету. Яғни, әркімнің ролін нақты айқындау, жеке жауапкершілікті белгілеу. КМСС қызметін стратегиялық жоспарлауды қаржылық ресурстарға байланыстыру. Яғни, егер КМСС берілген функцияларын тиісті атқара алмаса, белгілі шаралар қолдану.

## Қорытынды

Қорытындылай келе, Заң қабылданғаннан бері аз уақыт өткеніне карамастан, мемлекеттік аудит жүйесі күрделі трансформациялау процессінен өтті. Бұл үдерістегі ең маңыздысы және оңдысы жаңа реформалардың қабылдануы. Дегенмен, көптеген сұрақтар әлі де талқылау мен шешімін табуды қажет етуде.

Тиімділік аудиті нәтижені бағалаумен ғана аяқталмайтыны белгілі. Бұл аудиттің маңызды бөлігі – мемлекеттік қаржылық ресурстарды басқару процессін жетілдіруге бағытталған ұсыныстар қалыптастыру болып табылады. Сондықтан, мүдделі тараптардың ұсыныстарды қабылдауға және орындауға дайын болуы өте маңызды. Тиімділік аудиті – ЖҚБО мен парламентшілер ашықтық пен тиімділікті қамтамасыз ету мақсатында күш біріктіруге мүмкіндік жасайтын бақылау түрі деп айтуға болады.

КМСС бюджет қаражатын пайдалана отырып, мемлекеттік және үкіметтік бағдарламаларға қатысу арқылы ел экономикасының дамуына айтарлықтай үлес қосуда. Осыған орай, КМСС жататын заңды тұлғалардың қызметінің тиімділігін арттыру бүгінгі таңда өзекті мәселе айналуда.

Соңғы уақыттардағы әлемдегі экономикалық, геосаяси жағдайдың Қазақстан экономикасына әсерінің салдары маңызды сұрақ болып отыр. Жаңа Қазақстанды құрудағы қадам үлкен жауапкершілікті талап ететіні сөзсіз. Ел экономикасындағы басты ойыншылар КМСС-н трансформациялай отырып, тиімділіктерін арттыру үшін жаңа реформаларға қажеттілік туындап отыр.

Ірі холдинг ҰӘҚ трансформациялау қажеттігі туралы жиі және көптен бері айтылып келеді. Мемлекеттік холдингте мемлекеттің ірі стратегиялық активтері жинақталған, олар экономикадағы елеулі үлесті - елдің ЖІӨ-нің 60% дерлік алады. Яғни, қордың тиімді жұмыс істеуі Қазақстанның бүкіл экономикасының өркендеуіне тікелей әсер етеді.

Қазақстан Республикасының Президенті Парламент Мәжілісінде сөйлеген сөзінде алып квазимемлекеттік құрылымды реформалау, тіпті тарату тұрғысында мәселе көтерді. Мемлекет басшысы үкіметтен экономиканың негізгі секторларында нақты бәсекелестік ортаны қалыптастыруды және қор мен ұлттық компаниялардың сатып алуларындағы ашықтықты қамтамасыз етуді талап етті. Мемлекет басшысының айтуынша, мемлекеттің экономикадағы шамадан тыс қатысуын азайту, осы мақсатта «Самұрық-Қазына» қорының активтерін жекешелендіруді белсендіру қажет.

Қалай болғанда да, әрбір мемлекеттік кәсіпорынға оның аймақтың немесе елдің экономикасындағы ролін бағалай отырып, жеке зерделеп, қарау керек.

КМСС тиімділік аудитін жүргізудегі әдістемелік негіздерді, шетел тәжірибесі, сонымен қатар, КМСС қызметіне тиімділік аудитін жүргізу практикасын талдай отырып, оны жетілдіру бойынша келесідей ұсыныстар жасаймын:

1. КМСС қызметінің тиімділігіне аудит жүргізу жөніндегі әдістемені квазисектордың қызмет ерекшелігіне сәйкес егжей-тегжей детальдандыру керек.

Субъектілердің қызмет ерекшеліктері, спецификалық ерекшеліктері бойынша экономиканың басты салаларына бөліп, әдіснамалық басшылық жасау керек.

2. Функционалдық талдау құралын КМСС нақты атқаратын функцияларын анықтау, қызметіндегі қайталануларды анықтау, құрылымдарын өзгерту және жалпы мемлекеттік компаниялардың қызметінің тиімділігін арттыру мақсатында аудиторлық іс-шаралар ұйымдастыруда қолдануды ұсынамын.

3. Мемлекеттік стратегиялық құжаттарда берілген тапсырмалардың орындаушысы ретінде бағдарлама әкімшіліктерімен қатар, нақты орындаушыларды, яғни КМСС заңды түрде бекіту. Яғни бюджет қаражатын пайдаланушылардың жауапкершілігін арттыру мақсатында қай субъект қанша пайыз жауапты екенін нақты көрсету. Жеке жауапкершілікті белгілеу.

Сонымен қатар, КМСС қызметін стратегиялық жоспарлауды қаржылық ресурстарға байланыстыру.

4. Бүгінгі таңда КМСС санының көптігіне орай, оларды мемлекеттік активтерін тиімді пайдалану бойынша тиімділік аудитімен 100% қамту мүмкіндігі жоқ.

Сыртқы мемлекеттік аудит ұйымдарының ресурстары квазимемлекеттік сектордың барлық субъектілерін, соның ішінде олардың барлық еншілік ұйымдарын қамтуға жеткіліксіз болғандықтан, бұл функцияларды мемлекет бақылай отырып, аутсорсингке беру ұсынылды. Осылайша, КМСС жыл сайынғы аудиті кезінде жеке аудиторлық компаниялар бюджет қаражатының пайдаланылуын тексеруге бағытталған арнайы мақсатты аудит<sup>13</sup> жүргізеді.

Бұл ретте Есеп комитеті аудиторлық ұйымдар жүргізетін бюджет қаражатының, мемлекет активтерінің және КМСС-нің қызметіне жүргізілген арнайы мақсаттағы аудит қорытындыларының сапасын бақылауды жүзеге асырады. Дегенмен, заң түрінде бекітілген нысан бойынша ұсынылған аудит қорытындыларының сапасының деңгейі КМСС қызметіне бағалау жүргізуде толық мәліметтермен қамтамасыз етпейді.

Осыға орай, арнайы мақсатта аудит жүргізетін аудиторларға қойылатын талаптарды әзірлеу керек:

- Мемлекеттік аудитор сертификатының болуы.

Яғни, аудит субъектісінде тексеруді орындаушының «аудитор» біліктілігімен қатар, Мемлекеттік аудиторларды сертификаттау жөніндегі ұлттық комиссияда аттестатталған «мемлекеттік аудитор» біліктілігі куәлігі міндетті түрде болуын заңды түрде қамтамасыз ету;

- Арнайы мақсатта аудит жүргізетін маманның КМСС-де немесе мемлекеттік ұйымда бюджеттік процесстер саласында жұмыс тәжірибесі болу керек;

- Аудиторлық есептіліктің сапасын арттыру мақсатында бекітілген аудиторлық есеп нысанына бірқатар өзгертулер енгізу, жетілдіру керек.

---

<sup>13</sup> Есеп комитетінің 30.11.2015ж. № 21-НҚ нормативтік қаулысымен бойынша «Квазимемлекеттік сектор субъектілеріне арнайы мақсаттағы аудит жүргізу және квазимемлекеттік сектор субъектілеріне арнайы мақсаттағы аудит бойынша аудиторлық қорытынды ұсыну қағидалары»

5. Тиімділік аудитін жүргізуде аудит органдарының құзыреттеріне сәйкес тиісті есеп жылына мемлекеттік аудит объектілерінің тізбесін қалыптастырады. Бұл тізбеде көзделген кезеңдер (дайындық, негізгі, қорытынды) бойынша уақыт көлемі көрсетіледі. Әр аудиторлық іс-шараға көрсетілген кезеңдер бойынша қажетті уақыт ресурсы есептеледі. Қажетті уақыт ресурсын есептеу мемлекеттік аудиттің барлық объектілеріне ортақ критерийлерді қамтитын Excel форматында жүргізіледі. Сонымен қатар, іс жүзінде уақыт ресурсының қажеттілігін есептеу нақты әдісі жоқ.

Аудиторлық іс-шараның бюджет қаражатын қамту көлеміне орай уақыт ресурсының жетіспеуі тиімділік аудитін жүргізу сапасына әсер етуі мүмкін. (Мысалға, мемлекеттің қатысуы бар ірі АҚ-ға берілетін уақыт шығыны кіші бір ЖШС-ке берілетін уақыт шығынымен бірдей болуы мүмкін, яғни әр аудиторға әртүрлі жүктеме).

Аталған мәселеге орай, уақыт шығынын әділетті есептеу үшін КМСС тән әртүрлі критерийлерді ескеретін жүйе керек, мысал ретінде: жарғылық капиталы мөлшері, меншік нысаны, көрсететін қызмет көлемі, еншілес ұйымдар саны, әкімшілік шығыстар үлесі, сыртқы қарыздар көлемі, қызметкерлер саны, қамтылған кезеңдер, сұрақтар көлемі, аудиторлық сұрақтардың деңгейі (ауыр, жеңіл), соңғы тексерудің жүргізілген күні және т.б.

Меншік нысаны әртүрлі мемлекеттік аудит объектісіне тексеру жүргізуде 1 аудиторға қатысты нақты уақыт шығындарын есептейтін *«автоматтандырылған уақыт есептеу жүйесін»* құру қажет. Бұл жүйе Excel форматында құрылуы мүмкін. Бірақ міндетті түрде сыртқы мемлекеттік аудитті жүргізу бойынша заңдық нормалармен бекітілу керек. Нәтижесінде КМСС тиімділік аудитін жүргізу бойынша уақыт шығындарын есептеуде нақты көзқарас тудырады, іс-сапар уақыты көлемі нақты анықталады және аудиторлық нәтижесі іс-шараның сапалы жүргізілуіне септігін тигізеді.

## Пайдаланылған дереккөздер тізімі

1. Қазақстан Республикасы Президенті – елбасы Н.Ә. Назарбаевтың 2012 жылдың 14 желтоқсандағы «Қазақстан-2050» Стратегиясы қалыптасқан мемлекеттің жаңа саяси бағыты Қазақстан халқына жолдауы, – Астана, 2012. Мәтін: электронды нұсқада. // Әділет. ҚР нормативтік-құқықтық актілері ақпараттық құқықтық жүйесі. URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/>. Жүгінген күні: 10.11.2020ж.
2. Мемлекет Басшысының 2019 жылғы 2 қыркүйектегі «Сындарлы қоғамдық диалог – Қазақстанның тұрақтылығы мен өркендеуінің негізі» Қазақстан халқына жолдауы, – Астана, 2019. Мәтін: электронды нұсқада. // Әділет. ҚР нормативтік-құқықтық актілері ақпараттық құқықтық жүйесі. URL: [https://www.akorda.kz/kz/addresses\\_of\\_president/memleket-basshysy-kasym-zhomart-tokaevtyn-kazakstan-halkyna-zholdauy](https://www.akorda.kz/kz/addresses_of_president/memleket-basshysy-kasym-zhomart-tokaevtyn-kazakstan-halkyna-zholdauy). Жүгінген күні: 10.12.2020ж.
3. Оксикбаев О.Н., Государственный финансовый контроль: проблемы и поиск решений. Сборник статей и выступлений. – Астана: Издательство «Фолиант», 2008. – 584 с.
4. Абленов Д.О., Қаржылық бақылау, ревизия және аудит // оқу құралы – Алматы : Экономика, 2014. - 560 б.
5. Султангазин А.Ж., Отчет о встрече Министра финансов Республики Казахстан Жамишева Б.Б. с представителями аккредитованных профессиональных аудиторских организаций // Мәтін: электронды нұсқада // URL: <https://auditors.kz>. Жүгінген күні: 11.06.2021ж.
6. Зейнельгабдин А.Б. Государственный аудит как инструмент управления экономикой // научный журнал: Государственный аудит – Астана, 2016. –№ 3 (32).
7. Абалкин, Л. Собственность: к многообразию // Л. Абалкин, Г. Меликян // Экономика и жизнь. - 1990. - № 50.
8. Мельник, Шлейников, Иванова: Аудит эффективности в рыночной экономике, Издательство «Кнорус», 2007.
9. Лимская декларация руководящих принципов контроля [Электрондық ресурс]. URL: <https://www.eurosai.org/handle/404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/others/ISSAI/ISSAI-1-Lima-declaration-Ruso.pdf>. Жүгінген күні: 10.07.2021ж.
10. Қазақстан Республикасының 2015 жылғы 12 қарашадағы «Мемлекеттік аудит және қаржылық бақылау туралы» №392-V Заңы // Әділет. ҚР нормативтік-құқықтық актілері ақпараттық құқықтық жүйесі. 2015 жыл. URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z1500000392>. Жүгінген күні: 24.08.2021ж
11. 2015 жылғы 20 мамырдағы «Ұлт жоспары – бес институционалдық реформаны жүзеге асыру жөніндегі «100 нақты қадам» бағдарламасы. Астана, 2015 ж. Ақорда. Мәтін: электронды нұсқада. // Әділет. ҚР нормативтік-құқықтық актілері ақпараттық құқықтық жүйесі. 2015 жыл. URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/K1500000100>. Жүгінген күні: 20.09.2021ж

12. О. Өтемұрат, Мемлекеттік аудитті дамыту мәселелері талқыланды, Егемен Қазақстан газеті, 11 ақпан 2020 жыл, Мәтін: электрондық нұсқада, URL: <https://egemen.kz/article/220424-memleketтик-audit-ti-damytu-maseleleri-talqylandy>. Жүгінген күні: 03.10.2021ж.

13. «Сыртқы мемлекеттік аудиттің және қаржылық бақылаудың рәсімдік стандарттарын бекіту туралы» Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі есеп комитеті Төрағасының 2016 жылғы 31 наурыздағы № 5-НҚ қаулысы // Әділет. ҚР нормативтік-құқықтық актілері ақпараттық құқықтық жүйесі. 2016 жыл. URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/V1600013647> (03.09.2021 жылы енгізілген өзгертулер және толықтырулармен). Жүгінген күні: 04.10.2021ж.

14. Система профессиональной документации INTOSAI [Электрондық ресурс]. URL: <https://www.eurosai.org/ru/training/training-events-and-outputs/-ISSAI/>. Жүгінген күні: 22.12.2021ж.

15. Есеп комитеті Төрағасының 2016 жылдың 29 тамызындағы №108 н/қ бұйрығымен «Тиімділік аудитін жүргізу бойынша сыртқы мемлекеттік аудиттің және қаржылық бақылаудың рәсімдік стандартын қолдану жөніндегі әдістемелік нұсқаулық».

16. Есеп комитеті Төрағасының 2019 жылғы 13 наурыздағы №50-н/қ бұйрығымен «Квазимемлекеттік сектор субъектілері қызметінің тиімділігіне жүргізілетін аудит әдістемесі».

17. Алпысбаев Т.А. «Совершенствование методик аудита эффективности квазигосударственного сектора», Финансово-экономический журнал «Мемлекеттік аудит-Государственный аудит», №4 – 2018, С. 32-36.

18. Жоғары аудит органының халықаралық стандарты (INTOSAI) [Электрондық ресурс]. URL: <https://www.intosai.org/ru/napravlenija-dejatelnosti/standarty-audita>. Жүгінген күні: 08.01.2022ж.

19. Калиахметова А.К., «Квазимемлекеттік сектор субъектілері қызметіне тиімділік аудитін жүргізудің халықаралық тәжірибесі» ғылыми мақала, «Мемлекеттік аудит - Государственный аудит» ғылыми практикалық журналы, 2021 жыл, қыркүйек №3 (52) басылымы.

20. National audit Office of the UK. Value for money programme. URL: <https://www.nao.org.uk/>. Жүгінген күні: 03.02.2022ж.

21. Грачева М.В. Внутренний контроль и аудит в органах госуправления развитых стран: моногр. // Мария Грачева. - М.: LAP Lambert Academic Publishing. 2016. -116.

22. Austrian Court of Audit, URL: [www.rechnungshof.gv.at/en/austrian-court-of-audit/audits](http://www.rechnungshof.gv.at/en/austrian-court-of-audit/audits). Жүгінген күні: 15.02.2022ж.

23. Asian Organization of Supreme audit Institutions (ASOSAI) «Accountability and Control of Public Enterprises» URL: [www.asosai.org/R\\_P\\_accountability\\_control](http://www.asosai.org/R_P_accountability_control). Жүгінген күні: 18.04.2022ж

24. А.А.-К.Карыбаев, М.К.Жамкеева // «Квазимемлекеттік сектор субъектілерінің қызметіне мемлекеттік тиімділік аудитін жүргізу ерекшеліктері» мақаласы, «Статистика, учет и аудит» журналы, 3 (74), 2019г.

25. Джанбурин К.Е., «Государственный аудит» // под общей ред. Джанбурчина К.Е. – Учебник. – Астана: ЕНУ им. Л.Н. Гумилева, 2016. С.-375

26. 2020 жылғы республикалық бюджеттің атқарылуы туралы ҚР Үкіметінің есебіне қорытынды // Есеп комитеті ресми сайты [Электрондық ресурс]. URL:

<https://www.gov.kz/memleket/entities/esep/documents/details/179122?lang=kk>.

Жүгінген күні: 23.04.2022ж.

27. 2019 жылғы республикалық бюджеттің атқарылуы туралы ҚР Үкіметінің есебіне қорытынды // Есеп комитеті ресми сайты, [Электрондық ресурс]. URL:

<https://www.gov.kz/memleket/entities/esep/documents/details/179122?lang=kk>.

Жүгінген күні: 28.04.2022ж.

28. Бекзада И., Слабость гигантов: какие проблемы квазигоссектора мешают рыночной экономике Казахстана, 9 июль 2020 год, [Электрондық ресурс]. URL: <https://lsm.kz/zavyshennye-kredity-i-zavisimost-ot-byudzheta-nazvany-problemy-kvazigossektora>. Жүгінген күні: 16.04.2022ж.

29. «Мемлекеттік меншікті жекешелендірудің мемлекеттік аудитін жоспарлау мен жүргізудің әдіснамалық негіздері мен хадықаралық практикасын зерттеу» // Нұр-сұлтан, 2020 жыл, «Зерттеулер, талдау және тиімділікті бағалау орталығы» ЖШС-нің зерттеу жұмысы, [Электрондық ресурс]. URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/esep/documents/details/235527?lang=kk>.

Жүгінген күні: 06.03.2022ж.

30. 2013-2020 жылдардағы қаржылық есептері, «Самұрық-Қазына» ҰӘҚ» ресми сайты, [Электрондық ресурс]. URL: <https://www.sk.kz/investors/financial-performance/?lang=kz>. Жүгінген күні: 14.01.2022ж.

31. ҚР ҰЭМ-нің «Квазимемлекеттік сектордың 2021 жылға арналған сыртқы борышының шекті көлемін бекіту туралы» 2020 жылғы 5 қарашадағы № 84 бұйрығы // Әділет. ҚР нормативтік-құқықтық актілері ақпараттық құқықтық жүйесі. 2015 жыл. URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/V2000021607>. Жүгінген күні: 27.01.2022ж.

32. Подходы по управлению госактивами нужно менять – Счетный комитет // Капитал деловой информации // [Электрондық ресурс]. URL: <https://kapital.kz/finance/96495/podkhody-po-upravleniyu-gosaktivami-nuzhno-menyat-schetnyy-komitet.html>. Жүгінген күні: 18.11.2022ж.

33. «Самұрық-Қазына» Қорының реформалары Қазақстан экономикасының тиімділігін арттырады. «Самұрық-Қазына» ҰӘҚ-ның» ресми сайты, Баспасөз хабарламалары, – Нұр-сұлтан, 4 мамыр, 2022 жыл. <https://www.sk.kz/press-center/news/73234/?lang=kz>. Жүгінген күні: 22.04.2022ж.



## 1-ҚОСЫМША

Есеп комитетінің 2016-2020 жылдар бойынша аудиторлық іс-шаралар қорытындылары

| № | Көрсеткіштердің атауы   | Өлш.бірл.          | 2016          | 2017         | 2018         | 2019           | 2020           |
|---|---|--------------------|---------------|--------------|--------------|----------------|----------------|
| 1 | Аудиторлық және сараптамалық-талдау іс-шараларының саны, оның ішінде:   | бірлік             | 21            | 25           | 23           | 22             | 14             |
| 2 | Мемлекеттік аудитпен қамтылған объектілер саны  | бірлік             | 316           | 354          | 179          | 211            | 104            |
| 3 | Мемлекеттік аудитпен қамтылған қаражат көлемі   | млрд. теңге        | 3 736, 4      | 8 737,1      | 5 195,8      | 41 154,9       | 25 634,5       |
| 4 | Анықталған бұзушылықтардың жалпы сомасы, соның ішінде:  | млрд. теңге        | 1 057, 9      | 911,2        | 429,2        | 1 444,2        | 1 835,1        |
|   | <i>қаржылық бұзушылықтар</i>  | <i>млрд. теңге</i> | <i>160,0</i>  | <i>307,3</i> | <i>138,0</i> | <i>55,1</i>    | <i>61,5</i>    |
|   | <i>тиімсіз жоспарлау</i>  | <i>млрд. теңге</i> | <i>516, 5</i> | <i>239,3</i> | <i>26,3</i>  | <i>118,9</i>   | <i>1 346,0</i> |
|   | <b>ҚР заңнама нормаларын іске асыру үшін қабылданған квазимемлекеттік сектор субъектілері актілерінің бұзушылықтары</b> | <b>млрд. теңге</b> | <b>0,11</b>   | <b>281,5</b> | <b>100,9</b> | <b>5,4</b>     | <b>0,07</b>    |
|   | <i>тиімсіз пайдаланылған бюджет қаражаты, мемлекет активтері</i>  | <i>млрд. теңге</i> | <i>381,8</i>  | <i>83,1</i>  | <i>164,1</i> | <i>1 264,8</i> | <i>427,5</i>   |

*Ескерту – Дереккөз негізінде автормен құрылды [23,24]*

## 2-ҚОСЫМША

«Самұрық-Қазына» ҰАҚ» АҚ тобының 2018-2020 жылдар бойынша қаржылық және операциялық нәтижелері

*млрд.теңге*

| <b>Қаржылық және операциялық көрсеткіштер</b>       | <b>2018</b> | <b>2019</b> | <b>2020</b> |
|---|-------------|-------------|-------------|
| Шоғырландырылған кіріс (мемлекеттік субсидияларсыз) | 10 116      | 10 649      | 8 556       |
| Меншікті капитал                                    | 12 953      | 14 343      | 15 152      |
| Акционерге тиесілі шоғырланд.таза табыс             | 1 186       | 1 248       | 558         |
| Активтер  | 25 745      | 26 417      | 27 483      |
| ЕБИТДА (операциялық)                                | 1 880       | 2 366       | 1 870       |
| <i>ЕБИТДА Margin<sup>%</sup></i>                    | <i>18,5</i> | <i>22,1</i> | <i>21,8</i> |

*Ескерту – Дереккөз негізінде автормен құрылды [28]*

## Аналитикалық жазба

Жоба авторы: Калиахметова А.К.  
Ғылыми жетекшісі: Қарыбаев Ануар Ақпар-Курметтиевич

|                           |  |
|---------------------------|--|
| Жоба идеясы               | «Квазимемлекеттік сектор субъектілері қызметіне тиімділік аудитін жүргізу практикасын жетілдіру»   |
| Проблемалық жағдай (кейс) | <p>Мемлекеттік аудитке көшудің нормативтік-құқықтық базасын қалыптастыра отырып, мемлекеттік қаржылық бақылау ұйымдарының қызметінде мемлекеттік аудит жүргізудің әдістемелік құралдарын жетілдіру, соның ішінде квазимемлекеттік сектор субъектілерінің қызметіне жүргізілетін тиімділік аудиті бойынша әдістемелік құралдарды жетілдіру бүгінгі күні өзекті болып отыр.</p> <p><i>Жоба аясында әдістемелік құралдарды зерттей отырып келесідей проблемалық жағдайларды анықтадым:</i></p> <p>1. Іс жүзіндегі тиімділік аудиті бойынша әдістеме КМСС қызметінің барлық саласына жалпылай жасалған. КМСС қызметіне тиімділік аудитін жүргізу барысында нақтылықты талап етеді. Аудиторлық қорытындының сапасына әсер етеді. Себебі экономиканың әр саласы әртүрлі тиімділік көрсеткіштеріне ие;</p> <p>2. КМСС қызметін функционалдық бағалау жүргізу бекітілмеген. Квазимемлекеттік компаниялардың артық және әдеттен тыс функцияларының болуы, қайталану, параллельді және функциялардың нақты шекарасының болмауына алып келуі мүмкін;</p> <p><i>Мемлекеттік аудит қортындыларына жасалған талдау нәтижесінен келесідей проблемалық жағдайларды анықтадым:</i></p> <p>1. КМСС қызметінің тиімділігі және экономиканың дамуына ықпалының төмендігін, мемлекеттік жоспарлау жүйесінде КМСС нақты рөлі мен орнының болмай отырғанын айқын көреміз. Түйінді ұлттық индикаторлар холдингтер мен олардың еншілес компанияларының даму стратегияларында декомпозицияланбауы, жоспарлы көрсеткіштер өздері үшін ыңғайлы мәндерде жоспарлануы, орындау барысында жоспарлы көрсеткіштер нақты орындау үшін көптеген түзетулерге ұшырап отырғаны және т.б. кемшіліктер кездесуде. КМСС Даму стратегияларындағы көрсеткіштер мен Мемлекеттік стратегиялық құжаттар арасында байланыстың болуын қамтамасыз ету қажет;</p> <p><i>Тәжірибеден өту барысында келесідей мәселелерді анықтадым:</i></p> <p>1. Аудиторлық іс-шараға қажетті уақыт ресурсын есептеу мемлекеттік аудиттің барлық объектілеріне ортақ критерийлерді қамтитын Excel форматында жүргізіледі. Сонымен қатар, іс жүзінде уақыт ресурсының қажеттілігін есептеу нақты әдісі жоқ.</p> <p>Аудиторлық іс шараның бюджет қаражатын қамту көлеміне орай уақыт ресурсының жетіспеуі тиімділік аудитін жүргізу сапасына әсер етуі мүмкін;</p> <p>2. Арнайы мақсаттағы аудиттің нәтижелері бойынша аудиторлық қорытынды жасалады. Заң түрінде бекітілген нысан бойынша ұсынылған аудит қорытындыларының сапасының деңгейі КМСС-нің қызметінің тиімділігін бағалауда толық мәліметтермен қамтымай отыр.</p> |
| Проблеманың шешімі        | Квазимемлекеттік сектор субъектілері қызметіне тиімділік аудитін жүргізуде негізге алатын іс-жүзіндегі әдістемелерді жетілдіру қажет.  |

|  |   |
|--|---|
|  | <p>Әдістеме мемлекеттік аудит және қаржылық бақылау туралы заңнамаларға, басқа да нормативтік-құқықтық актілерде көрсетілген ережелер мен талаптарға орай жасалған.</p> <p>Тиімділік аудиті нәтижені бағалаумен ғана аяқталмайтыны белгілі. Бұл аудиттің маңызды бөлігі – мемлекеттік қаржылық ресурстарды басқару процессін жетілдіруге бағытталған ұсыныстар қалыптастыру болып табылады. Сондықтан, мүдделі тараптардың ұсыныстарды қабылдауға және орындауға дайын болуы өте маңызды. Тиімділік аудиті – жоғарғы қаржы бақылау органы мен парламентшілер ашықтық пен тиімділікті қамтамасыз ету мақсатында күш біріктіруге мүмкіндік жасайтын бақылау түрі деп айтуға болады.</p>   |
| <p><i>Көрсетілген проблемаға ұсынылатын шешімдер</i></p> | <p>КМСС тиімділік аудитін жүргізудегі әдістемелік негіздерді, шетел тәжірибесі, сонымен қатар, КМСС қызметіне тиімділік аудитін жүргізу практикасын талдай отырып, оны жетілдіру бойынша келесідей ұсыныстар жасаймын:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. КМСС қызметінің тиімділігіне аудит жүргізу жөніндегі әдістемені квазисектордың қызмет ерекшелігіне сәйкес егжей-тегжей детальдандыру керек. Субъектілердің қызмет ерекшеліктері, спецификалық ерекшеліктері бойынша экономиканың басты салаларына бөліп, әдіснамалық басшылық жасау керек.</li> <li>2. Функционалдық талдау құралын КМСС нақты атқаратын функцияларын анықтау, қызметіндегі қайталануларды анықтау, құрылымдарын өзгерту және жалпы мемлекеттік компаниялардың қызметінің тиімділігін арттыру мақсатында аудиторлық іс-шаралар ұйымдастыруда қолдануды ұсынамын.</li> <li>3. Мемлекеттік стратегиялық құжаттарда берілген тапсырмалардың орындаушысы ретінде бағдарлама әкімшіліктерімен қатар, нақты орындаушыларды, яғни КМСС заңды түрде бекіту. Яғни бюджет қаражатын пайдаланушылардың жауапкершілігін арттыру мақсатында қай субъект қанша пайыз жауапты екенін нақты көрсету. Жеке жауапкершілікті белгілеу. Сонымен қатар, КМСС қызметін стратегиялық жоспарлауды қаржылық ресурстарға байланыстыру.</li> <li>4. Арнайы мақсатта аудит жүргізетін аудиторларға қойылатын талаптарды әзірлеу керек: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Мемлекеттік аудиторды сертификаттау жөніндегі ұлттық комиссияда аттестатталған «мемлекеттік аудитор» біліктілігі куәлігі міндетті түрде болуын заңды түрде қамтамасыз ету;</li> <li>- Маманның КМСС-де немесе мемлекеттік ұйымда бюджеттік процесстер саласында жұмыс өтілімі болу керек;</li> <li>- Аудиторлық есеп нысанына бірқатар өзгерістер, жетілдірулер керек.</li> </ul> </li> <li>5. Нақты уақыт шығындарын есептейтін «автоматтандырылған уақыт есептеу жүйесін» құру керек.</li> </ol> |
| <p><i>Күтілетін нәтиже</i></p>                           | <p>Жоба аясында берілген ұсынымдар квазимемлекеттік сектор субъектілері қызметіне тиімділік аудитін жүргізу әдістемесін, шараларын жетілдіре түсуге септігін тигізеді деп ойлаймын.</p>   |
| <p><i>Ақпарат көздері</i></p>                            | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. «Мемлекеттік аудит және қаржылық бақылау туралы» Қазақстан Республикасының 2015 жылғы 12 қарашадағы №392-V Заңы [Электрондық ресурс]. URL: <a href="https://online.zakon.kz/">https://online.zakon.kz/</a></li> <li>2. «Сыртқы мемлекеттік аудиттің және қаржылық бақылаудың рәсімдік стандарттарын бекіту туралы» Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі есеп комитеті Төрағасының 2016 жылғы 31 наурыздағы № 5-НҚ қаулысы [Электрондық ресурс]. URL:</li> </ol>   |

|  |  |
|--|--|
|  | <p><a href="https://adilet.zan.kz/kaz/docs/V1600013647">https://adilet.zan.kz/kaz/docs/V1600013647</a> (03.09.2021 жылы енгізілген өзгертулер және толықтырулармен).</p> <p>3. Есеп комитеті Төрағасының 2019 жылғы 13 наурыздағы №50-н/қ бұйрығымен «Квазимемлекеттік сектор субъектілері қызметінің тиімділігіне жүргізілетін аудит әдістемесі».</p> <p>4. 2020 жылғы республикалық бюджеттің атқарылуы туралы ҚР Үкіметінің есебіне қорытынды. [Электрондық ресурс]. URL: <a href="https://www.gov.kz/memleket/entities/esep/documents/details/179122?lang=kk">https://www.gov.kz/memleket/entities/esep/documents/details/179122?lang=kk</a></p> <p>5. «Самұрық-Қазына» ҰӘҚ» ресми сайты, 2013-2020 жылдардағы қаржылық есептері. [Электрондық ресурс]. URL: <a href="https://www.sk.kz/investors/financial-performance/?lang=kz">https://www.sk.kz/investors/financial-performance/?lang=kz</a></p> |
|--|--|