УДК 336.1

О ПРОБЛЕМАХ В СФЕРЕ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ КАЗАХСТАНА В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

[1]Искакова З.Д., [1]Ищанова Р.К., [2]Курманалина А.К.

[1]АО «Финансовая академия», Астана, e-mail: izd1944@mail.ru;
[2]Карагандинский экономический университет, Караганда, e-mail: anar68@mail.ru

Представлены суждения авторов по совершенствованию структуры государственного бюджета Казахстана в части вопросов более четкого разграничения функций между всеми уровнями власти, рассмотрены спорные моменты по упорядочению межбюджетных отношений между республиканским бюджетом и бюджетами областей, раскрыто состояние межбюджетных отношений на примере динамики трансфертов и бюджетных кредитов, представлены объемы субвенций, выделенных в разрезе регионов за 2013-2015 годы. Сделаны выводы по модернизации бюджетных отношений, совершенствованию системы государственного планирования, пересмотра роли местных бюджетов как главного проводника государственной политики в регионах и определены проблемы межбюджетных отношений в Казахстане с обобщением положительных и отрицательных тенденций в механизмах регулирования межбюджетных отношений, выражены предложения по направлениям улучшения межбюджетных отношений в Республике Казахстан.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, бюджет, налоги, бюджетный кодекс, субвенции

ABOUT THE PROBLEMS IN THE SPHERE OF BUDGET RELATIONS OF KAZAKHSTAN IN MODERN CONDITIONS

[1]Iskakova Z.D., [1]Ischanova R.K., [2]Kurmanalina A.K.

[1]JSC «Financial Academy», Astana, e-mail: izd1944@mail.ru;
[2]Karaganda Economic University, Karaganda, e-mail: anar68@mail.ru

The article presents opinions of the authors on the improvement of the state budget of Kazakhstan in the framework of the issues of clearer division of responsibilities between all levels of government, considered contentious issues to streamline inter-budgetary relations between the republican budget and the budgets of regions, revealed the state of intergovernmental relations by the example of the dynamics of transfers and budget loans. The conclusions on the modernization of budgetary relations, improve the state planning system, review the role of local budgets as the chief conductor of the state policy in the region and identified the problem of intergovernmental relations in Kazakhstan, with the generalization of positive and negative trends in the regulatory mechanisms of inter-budgetary relations, expressed suggestions on ways to improve intergovernmental relations in the Republic of Kazakhstan. mechanism.

Keywords: inter-budget relations, budget, taxes, budget code, subventions

Определяя Государственный бюджет Республики Казахстан, как важнейшую часть в системе управления государством, с позиции источника финансирования и выполняемых им функций, важно вникнуть к особенностям этой категории, понять сложность механизма формирования в общественной жизни. Государственный бюджет един, но он состоит из частей, которые сами, воспроизводя себя, достаточно сложны во всех проявлениях [1, с. 45].

За период развития суверенного Казахстана, несмотря на постоянные изменения по совершенствованию структуры государственного бюджета, тем не менее остается проблемным выполнение принципа разделения государственного бюджета на республиканский и местный. В чем же негативные и позитивные стороны, каковы пути улучшения строения бюджетной системы?

Ввиду необходимости повышения эффективности управления государством, важными являются вопросы более четкого разграничения функций между всеми уровнями власти, переноса центра проведения реформ на нижние уровни государственного управления.

В Казахстане различными государственными органами и в научной сфере давно и очень активно обсуждаются проблемы бюджетных отношений. Несмотря на это, оптимальный механизм с учетом особенностей социально-экономического развития регионов еще не создан [2]. Основным спорным моментом в последние годы стало, прежде всего, упорядочение межбюджетных отношений между республиканским бюджетом и бюджетами областей и в меньшей степени на уровне областных и нижестоящих бюджетов (бюджетов районов и городов). Это, конечно, не обеспечивает комплексного подхода к решению проблемы.

Сегодня актуальной остается точка зрения, что системное изучение основных этапов составления и исполнения бюджета позволит, во-первых, комплексно проанали-

зировать механизм бюджетного планирования, учета, контроля и анализа исполнения бюджета, во-вторых, определить последовательность, взаимосвязь экономических процедур по составлению и исполнению бюджета, в-третьих, разработать основные принципы и направления совершенствования механизма функционирования финансовой системы с учетом изменений, происходящих в управлении экономикой республики [3, с. 21].

В Казахстане состояние межбюджетных отношений логично изучать нашим современникам с исследования как сути самой теории государственного бюджета и бюджетных отношений, так и динамики трансфертов и бюджетных кредитов, которые сегодня полностью представлены на практике. При этом, трансферты, подразделяемые на трасферты общего характера, целевые текущие трансферты, целевые трансферты на развитие, в большей части формализованы. В то же время, трансферты общего характера включают бюджетные субвенции и бюджетные изъятия. Между областным и районными бюджетами, кроме трансфертов и бюджетных кредитов предусмотрены еще нормативы распределения доходов. Как видно, регулирующих элементов достаточно много [4, с. 464].

По нашему мнению, наличие указанных элементов регулирования, которые введены в действующий Бюджетный кодекс усиливает встречные финансовые потоки. Об этом и по настоящее время происходят дискуссии и обсуждения на различных уровнях. Хотя межбюджетные отношения формируются в рамках действующего законодательства и бюджетной системы, централизация финансовых средств в республиканском бюджете, наличие значительных встречных финансовых потоков между бюджетами всех уровней, дефицит местных бюджетов лишает органы местного управления возможности решать жизненно важные проблемы для населения.

Известно, что региональная бюджетная политика, ее эффективность, во многом предопределяется проводимой политикой, которая в настоящее время в Казахстане реализуется на основе принятой Стратегии территориального развития Республики Казахстан до 2015 года, утвержденная Указом Президента РК № 167 от 28 августа 2008 года. Но в рамках данной стратегии должным образом не нашли свое место процессы децентрализации, совершенствование межбюджетных отношений, завершение построения системы местного государственного управления, принципы и формирование местного самоуправления.

Модернизация бюджетной системы требует дальнейшего совершенствования системы государственного планирования, в связи с этим необходимо пересмотреть роль местных бюджетов как главного проводника государственной политики на местах, а также региональную политику с учетом текущих экономических реалий. Являясь низовым звеном бюджетной системы, местные бюджеты представляют собой ее фундамент, от укрепления которого зависит прочность и надежность всей системы.

Из опыта мировой практики прослеживаются различные механизмы регулирования межбюджетных отношений, как: разграничение расходных обязательств государства между бюджетами; закрепление тех или иных видов налогов, сборов и платежей по видам бюджетов; предоставление субвенций, целевых трансфертов нижестоящим бюджетам; использование механизма предоставления бюджетных кредитов нижестоящим бюджетам и другие.

Если оглянуться назад, в Казахстане все эти годы для регулирования межбюджетных отношений ранее использовались нормативы отчислений от регулирующих налогов и предоставления субвенций (в 1995-1997 гг. регулирующими налогами являлись налог на добавленную стоимость, корпоративный подоходный налог и индивидуальный подоходный налог, при этом для каждой области по видам регулирующих налогов устанавливались индивидуальные нормативы); далее, в 1999-2000 гг. регулирующим стал только КПН, по которым для всех областей был установлен один стабильный норматив отчислений в размере 50 % от общего налогового контингента. Это привело к значительному увеличению доходной базы промышленных регионов, в особенности нефтяных областей; после для извлечения лишних доходов был внедрен механизм бюджетного изъятия; находясь на пути постоянного совершенствования, в республике с использованием Бюджетного Кодекса 2008 года (статья 44) регулирование межбюджетных отношений стало осуществляться путем распределения расходных обязательств между уровнями бюджетов, использования трансфертов и бюджетных кредитов, установления нормативов распределения доходов[5]; Далее, активно внимание уделяется «трансфертам», которые согласно статье 45 Бюджетного Кодекса РК, подразделяются на трансферты общего характера, целевые текущие, целевые трансферты на развитие. В свою очередь, трансфертами общего характера являются бюджетные субвенции и бюджетные изъятия.

Объемы выделенных субвенций в разрезе регионов за 2013-2015 годы, млрд тенге

№ п/п	Наименование	2013	2014	2015	% изм. к 2014 году
1	Акмолинская область	53,1	64,1	59,2	– 7,6
2	Актюбинская область	32,8	29,4	19,9	– 32,2
3	Алматинская область	103,5	121,3	102,8	– 15,2
4	Восточно-Казахстанская область	89,3	93,5	86,5	– 7,5
5	Жамбылская область	87,1	95,7	95,4	– 0,3
6	Западно-Казахстанская область	13,5	36,3	36,2	– 0,3
7	Карагандинская область	58,6	50,5	33,8	– 33
8	Кызылординская область	71,1	84,0	83,2	– 1
9	Костанайская область	51,2	63,1	58,9	– 6,6
10	Павлодарская область	27,7	21,5	14,5	– 32,7
11	Северо-Казахстанская область	50,8	59,9	58,7	– 2
12	Южно-Казахстанская область	220,3	254,7	255,2	0,2
13	город Астана	6,9	4,1	0	– 100
	Всего	865,8	978,1	904,4	– 7,5

Примечание: Составлено на основе данных [7–9].

Надо отметить, что в 2009 – 2015 годах прослеживалась устойчивая тенденция роста финансовой помощи регионам из республиканского бюджета, предоставляемой в виде субвенций, показывающих наиболее значительный рост по сравнению с объемами бюджетных изъятий. Так, субвенции из республиканского бюджета бюджетам областей в 2011г. составляли 789,9 млрд тенге, в 2012 г. – 880,5 млрд тенге, в 2013 г. – 865,9 млрд тенге, в 2014 г. – 978,1 млрд тенге, в 2015 г. – 904,4 млрд. тенге. Средний прирост объема субвенций в 2015 году к уровню 2011 года составляет 11,4% [6].

Как видно, наглядно демонстрируется устойчивая тенденция увеличения объема выделяемых из республиканского бюджета субвенций и, соответственно, растет число субвенционных областей. В реальной практике идет процесс перехода областей из категории «доноров центрального бюджета» в категорию «реципиентов центрального бюджета».

Как и насколько изменялся процесс передачи бюджетных субвенций из республиканского бюджета в регионы, можно показать на основе данных за 2013-2015 годы в таблице. Бюджетные субвенции, передаваемые из республиканского бюджета в регионы в 2015 году сократились по сравнению с 2014 годом, в основном в Карагандинской области на (33%), Павлодарской – (32,7%), Актюбинской – (32,2%) и Алматинской – (15,2%). А остальные 8 областей – Акмолинская, Восточно-Казахстанская, Костанайская, Жамбылская, Западно-Казахстанская, Северо-Казахстанская, Кызылординская и Южно-Казахстанская область практически остались по объемам субвенции на прежнем уровне, а бюджетные субвенции для города Астана в 2015 году не предусмотрены.

По данным анализа в 2015 году все регионы кроме четырех (Атырауской и Мангистауской области, города Алматы и Астаны) получили субвенции на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности и равных возможностей получения гарантированных государством услуг.

Далее, в части межбюджетных потоков, поступающих в регионы в виде целевых инвестиционных трансфертов, то данный механизм часто проявляется недостаточно прозрачным и сопровождается определенными недостатками. Анализ освоения средств республиканского бюджета, выделяемых местным бюджетам на реализацию инвестиционных проектов, показывает, что процесс их освоения не контролируется со стороны отдельных администраторов республиканских бюджетных программ, которые ограничивают свою ответственность перечислением соответствующих средств на счета местных бюджетов. В результате, данные об исполнении отдельных республиканских бюджетных программ в полном объеме не соответствуют действительности, так как на местном уровне кассовое исполнение может не доходить и до 50%, что приводит к оседанию средств на счетах местных бюджетов. Кроме того, утвержде-

ние в республиканском бюджете целевых и целевых инвестиционных трансфертов в функциональных группах расходов с указанием администраторов бюджетных программ министерств способствовало двойному отражению сумм в кассовых расходах республиканского и местных бюджетов. Таким образом, имело место искажение фактических затрат, направляемых на реальный сектор экономики и социальный блок [10, с. 68].

Дискуссионной является также действующая система бюджетных изъятий, которая зачастую имеет отрицательный эффект на стремление регионов значительно пополнять доходную часть своих бюджетов [11, с. 8].

Аналитические исследования высвечивают проблемы и это видно за все последние (2009-2015) годы. При уменьшении бюджетных изъятий из местных бюджетов наибольшая доля бюджетных изъятий приходилась на город Алматы, Мангистауская область, город Астана и Атырауская область.

А уже объемы бюджетных изъятий из этих четырех местных бюджетов в республиканский бюджет в 2015 году увеличились и составили 168 млрд тенге, или на 27,3 % больше уровня 2014 года, в том числе по Атырауской области – 60,7 млрд тенге, Мангистауской – 16,7 млрд тенге, г. Алматы – 83,7 млрд тенге и г. Астаны – 7,5 млрд тенге. Прирост изъятий отмечается по всем регионам, в том числе по Мангистауской области – на 67 %, Атырауской – на 18,3 %, по городам Алматы на 18,2 % и Астаны на 100 %.

Можно допустить, что значительное увеличение бюджетных изъятий и чрезмерное выравнивание бюджета отбирает ресурсы у динамично развивающихся регионов и снижает стимулы для развития собственной налоговой базы у регионов, получающих гарантированные объемы трансфертов.

В определенной степени остаются не до конца решенными вопросы выделения целевых текущих трансфертов, которые в качестве официальных трансфертов передаются вышестоящими бюджетами в нижестоящие, в пределах сумм, утвержденных в республиканском или областном бюджете, для реализации отдельных текущих бюджетных программ. Указанные целевые текущие трансферты при планировании не учитываются при расчете официальных трансфертов общего характера (бюджетные изъятия и бюджетные субвенции).

Спорным остается положение, когда производится выделение целевых текущих трансфертов в целях компенсации потерь нижестоящих бюджетов, вытекающих из принятия вышестоящими органами нормативных правовых актов, влекущих увеличение расходов и/или уменьшение доходов в период действия трехлетних объемов официальных трансфертов общего характера.

Иждивенческое настроение появляется также в случаях, когда целевые текущие трансферты могут предоставляться на выполнение мероприятий государственных, отраслевых (секторальных) программ и на реализацию отдельных нормативных правовых актов, а также по ходатайству акимов в течение финансового года только на мероприятия, финансируемые из резерва Правительства Республики Казахстан или местного исполнительного органа области.

Более пристального внимания требуют целевые трансферты на развитие, которые в качестве официальных трансфертов передаются из республиканского бюджета в нижестоящие для реализации местных инвестиционных проектов, предусмотренных государственными, отраслевыми программами.

На сегодняшний день наибольшие объемы целевых трансфертов в регионах направляются на развитие здравоохранения (39,7 %), жилищно-коммунального хозяйства (14,2 %), образования (18,2 %), транспорта и коммуникаций (6,8 %).

В абсолютном выражении целевые трансферты на региональное развитие в 2015 году из республиканского бюджета составили 777,0 млрд тенге (Министерство здравоохранения и социального развития – 368,3, Министерство национальной экономики – 253,5, Министерство образования и науки – 155,2), из них целевые трансферты на развитие составили 277,2 млрд тенге, целевые текущие трансферты – 499,8 млрд тенге. К сожалению имеется по указанным показателям неосвоения по областям:

– так, по программе «Дорожная карта занятости 2020» – 64,8 млн. тенге, по программе «Дорожная карта бизнеса – 2020» – 1 849,5 млн. Тенге;

– из целевых трансфертов на здравоохранение и социальное развитие в 2015 году в сумме 368.3 млрд тенге (в том числе на текущие цели – 331.6 млрд тенге, на программы развития – 36.7 млрд Тенге) – не освоено 741 млн. тенге, в том числе в рамках бюджетной программы по обеспечению и расширению гарантированного объема бесплатной медицинской помощи – 306 млн. Тенге;

– из целевых трансфертов на развитие образования в рамках 8 республиканских

бюджетных программ в 2015 году в сумме 155,2 млрд Тенге (из них целевые трансферты на развитие – 92,8 млрд тенге, целевые текущие трансферты – 62,4 млрд Тенге) – не освоено 263,9 млн. Тенге;

– из целевых трансфертов на развитие сельского хозяйства в 2015 году в размере 25,5 млрд тенге, из которых не освоено 280 млн. тенге.

Как представлено нами в нашем анализе и рассуждении, кроме официальных трансфертов общего и целевого характера из республиканского бюджета местным бюджетам предоставляются бюджетные кредиты на различные сроки на реализацию конкретных проектов (программ) и мероприятий, а также на покрытие кассового разрыва в течение финансового года, которые также не всегда осваиваются с позиции эффективности, за исключением кредитов на организацию весенне-полевых и уборочных работ, целью которых является финансовая поддержка отечественных сельскохозяйственных товаропроизводителей [12].

Рассматривая проблемы бюджетных отношений на современном этапе, конкретно межбюджетных отношений в РК, и выделяя как положительные, так и отрицательные тенденции можно сделать выводы, что в республике используются различные методы регулирования межбюджетных отношений, которые, по нашему мнению, не дают желаемых результатов в укреплении налоговой базы местных бюджетов и в обеспечении бюджетного выравнивания. Важно отметить, что трансферты на сегодняшний день являются основным инструментом решения социально-экономических задач на местном уровне, а не формой регулирования межбюджетных отношений.

В то же время анализ ситуации в системе межбюджетных отношений показывает, что система межбюджетных отношений в Казахстане имеет и недостатки, вот некоторые из них: отсутствие в распоряжении сельских акимов бюджетных средств; изменение прогнозных параметров местных бюджетов местными исполнительными органами в одностороннем порядке; стремление местных исполнительных органов к занижению доходной базы при согласовании прогнозных параметров; рост административных расходов и др.

Совершенствование системы межбюджетных отношений должно быть направлено на достижение баланса интересов центра и регионов, повышение заинтересованности нижестоящих уровней государственного управления в экономическом развитии регионов и обеспечение стабильности поступлений в местные бюджеты.

В этой связи, нельзя обойти вниманием вопрос рассмотрения депутатами Мажилиса Парламента РК проекта Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам местного самоуправления» об идее о четырёх уровнях бюджета, коммунальной собственности на уровне сёл, сельских округов. При этом остается вполне оправданная озабоченность по вопросу подготовки акимов к управлению бюджетом, обосновывается необходимость более системного подхода к этому вопросу, чтобы не допустить в 2017 году потерь выделяемых объемов бюджетных источников в сумме 110 млрд тенге на уровень сельских акимов в регионах Казахстана. Повышение финансовой грамотности сельских акимов при управлении бюджетным процессом и коммунальной собственностью должны быть не только учтены в законопроекте и утверждены для исполнения, а самое главное – это обеспечение полной сохранности средств на практике и недопущения нерационального использования средств бюджета. На наш взгляд, при решении, что документ направляется на поэтапное внедрение самостоятельного бюджета на уровне городов районного значения, сёл, посёлков, сельских округов и введение института коммунальной собственности местного самоуправления, а также на дальнейшее расширение полномочий органов местного самоуправления в бюджетном процессе и управлении коммунальной собственностью, высочайшая ответственность делегируется как депутатскому корпусу, так и исполнительной власти в Казахстане [13].

Целью реформирования межбюджетных отношений в Казахстане должен выступать не формальный пересмотр системы перераспределения расходных и доходных полномочий, которые были закреплены в Бюджетном Кодексе Республики Казахстан. Проблема остается достаточно сложной и интересной с позиции как теории, так и практики. На наш взгляд, реформирование межбюджетных отношений должно осуществляться на основе последовательного совершенствования законодательной базы как на республиканском, так и на местном уровнях. Направлением улучшения межбюджетных отношений должен стать постепенный переход от приоритетной направленности на дотационное выравнивание бюджетной обеспеченности регионов к преимущественному созданию условий для укрепления бюджетной самостоятельности регионов, увеличения заинтересованности местных властей в расширении и укреплении собственных источников доходов.

Список литературы

1. Научно-практическое исследование (Монография): Системный анализ и оценка состояния государственного бюджета РК и проблемы эффективного управления финансовой системой. – Астана: АО «Финансовая академия», 2015 – С. 148.

2. Ильясов К.К., Саткалиева В.А. и др. Государственный бюджет. – Алматы. РИК, 2004.

3. Зейнельгабдин А.Б. Финансовая система Казахстана: становление и развитие: монография – Астана: Изд. КазУЭФиМТ, 2008. – 226 с.

4. Мельников В.Д. Финансы: учебник. – Алматы: Экономика, 2013. – 816 с.

5. Бюджетный кодекс Республики Казахстан – Алматы: ЮРИСТ, 2014 – 136 с.

6. Концепция развития местного самоуправления в Республике Казахстан // Казахстанская правда 29 ноября 2012 года. № 401-402. Астана.

7. Отчеты Счетного Комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета за 2013 год, Астана.

8. Отчет Счетного Комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета за 2014 год, Астана.

9. Отчет Счетного Комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета за 2015 год, Астана.

10. Ширкевич Н.А. Местные бюджеты. – А: Финансы и статистика, 2011. – 155 с.

11. Берстембаева Р.К., Аймурзина Б.Т., Уахитжанова А.М. Основные направления формирования и реализации налоговой политики Казахстана в системе межбюджетных отношений // Материалы международного научного журнала «Инновационная наука». –2015. – № 4. – С. 6-9.

12. Басбаева А.Ж. О состоянии межбюджетных отношений на современном этапе // Журнал «Вестник Финансовой академии». – 2012. – № 4.

13. Заседание Мажилиса РК 18 января 2017 года. http://www.kazpravda.kz/news/obshchestvo/selskie-akimi-mogut-stat-klientami-finpola--spiker-mazhilisa/