

Асилова А.С., Аймурзина Б.Т.

**Роль местных бюджетов
в социально-экономическом
развитии Казахстана**

В статье рассмотрены проблемы, характеризующие формирование и использование бюджетных средств региона. Отмечается, что важное внимание должно быть обращено на налоговый потенциал как составную часть финансового потенциала, образующую основу доходов бюджетов регионов.

Анализируются состояние и динамика доходов государственного бюджета и налоговых поступлений местных бюджетов для целей концептуальных основ управления межбюджетными отношениями. Приводятся данные Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета.

Выделены проблемы, характеризующие налогово-бюджетную политику Казахстана как недостаточно эффективную. В их числе – несбалансированность бюджетов, зависимость доходов местных бюджетов от трансфертов из республиканского бюджета, недостаточно эффективный механизм разграничения доходов между уровнями бюджетной системы, выявляемые факты нарушения финансовой дисциплины. В целях решения названных проблем предложен ряд рекомендаций, направленных на укрепление доходов местных бюджетов, повышение эффективности расходов бюджетных средств и качество государственного финансового контроля. Выделены основные приоритеты и цели налоговой политики на современном этапе.

Ключевые слова: налоги, налоговая политика, налоговая система, местные бюджеты, трансферты, затраты.

Assilova A.S., Ajmurzina B.T.

**The role of local budgets in the
socio-economic development of
Kazakhstan**

The article deals with the problem of characterizing the formation and use of budgetary funds in the region. It is noted that significant attention must be paid to the tax potential as an integral part of the financial capacity, forming the basis of incomes of budgets of regions. Analyzes the status and dynamics of state budget revenues and tax revenues of local budgets for the conceptual bases of interbudgetary relations management. The data of the Accounts Committee for Control over Execution of the Republican Budget.

Highlighted the problems that characterize the fiscal policy of Kazakhstan as not effective enough. Among them – the unbalanced budgets, the dependence of local budget revenue from transfers from the republican budget, the inefficient mechanism of differentiation between the income levels of the budget system, revealed violations of financial discipline. In order to address these issues a number of recommendations aimed at strengthening the incomes of local budgets, improving the efficiency of budget spending and the quality of state financial control. The basic priorities and goals of tax policy at the present stage. In order to address these issues a number of recommendations aimed at improving the assessment of efficiency of use of budgetary funds of regions in the process of local government.

Key words: taxes, tax policy, tax system, local budgets and transfers, costs.

Асилова А.С., Аймурзина Б.Т.

**Жергілікті бюджеттердің
Қазақстанның саяси-құқықтық
дамуындағы рөлі**

Мақалада өңірдің бюджеттік қаражаттарының қалыптасуын және қолданылуын сипаттайтын мәселелер қарастырылған. Өңірдің бюджет кірісінің негізгі бөлігін құрайтын қаржылық әлеуеттің құрамдас бөлігі – салықтық әлеуетке көп назар аударылу керек.

Мемлекеттік бюджеттің кірістерінің жағдайы мен динамикасы және бюджетаралық қатынастарды басқарудың тұжырымдамалық негізі мақсатындағы жергілікті бюджеттердің салықтық түсімдері талданған. Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылаушы Есеп комитетінің мәліметтері берілген.

Қазіргі кездегі салықтық саясаттың негізгі мақсаттары мен артықшылықтары ерекше көрсетілген. Олардың қатарында – бюджетте баланстың болмауы, жергілікті бюджет кірістерінің республикалық бюджет трансферттеріне тәуелді болуы, бюджеттік жүйенің әр түрлі деңгейлері арасындағы алшақтық механизмінің жеткіліксіз қолайсыздығы, қаржылық тәртіптің бұзылуының анықталған фактілері қарастырылған. Аталған мәселелерді шешу мақсатында жергілікті өз-өзін басқару үрдісінде өңірлердің бюджеттік қаражатты қолдануының тиімділігін арттыруға бағытталған бірқатар ұсыныстар жасалған. Аталған мәселелерді шешу мақсатында жергілікті басқару процесіндегі аудандардың бюджеттік қаражаттарын пайдаланудың тиімділігін бағалауды жүзеге асыруға бағытталған бір қатар ұсыныстар жасалған.

Түйін сөздер: салықтар, салықтық саясат, салықтық жүйе, жергілікті бюджет, трансферттер, шығындар.

¹Казахский национальный университет имени аль-Фараби,
Республика Казахстан, г. Алматы

²Казахский университет экономики, финансов и международной торговли,
Республика Казахстан, г. Астана

*E-mail: aijan1910@mail.ru

РОЛЬ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ КАЗАХСТАНА

Как известно, важнейшей составной частью ускорения социально-экономического развития страны является повышение эффективности использования финансовых ресурсов. Это было отмечено и в Послании Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева о необходимости содействия социальному и экономическому развитию Казахстана путем повышения эффективности и результативности использования бюджетных средств.

В современных условиях происходят качественные изменения в процессах разработки и реализации налогово-бюджетной политики. Это вызвано рядом факторов. Во-первых, тенденции развития и углубления интеграционных процессов в мировой экономике вызывают необходимость гармонизации налогообложения, платёжных инструментов, практики осуществления финансовой деятельности. Во-вторых, негативные макроэкономические тенденции выявляют уязвимость экономики и финансового сектора Республики Казахстан, что требует пересмотра действующих методов управления бюджетной системой. В-третьих, развитие дестабилизирующих тенденций в экономической сфере требуют усиления социальной защищённости граждан, что, соответственно, предусматривает решение сложной и противоречивой задачи: с одной стороны, необходимо увеличить расходы бюджета на социальную сферу, с другой стороны – создать действенные стимулы для развития предпринимательства.

Не менее остро встает проблема управления налоговыми потоками, поскольку, обеспечивая достаточный уровень доходов бюджетной системы, налоговая система в то же время не должна создавать избыточного или неравномерного давления на экономику. Важно добиться того, чтобы уровень и структура налоговой нагрузки не ухудшали условия для экономического роста, не искажали условия конкуренции и не препятствовали притоку инвестиций, а напротив, способствовали повышению конкурентоспособности и реструктуризации экономики в пользу перерабатывающих отраслей на инновационной основе.

Полного исследования и пристального внимания со стороны ученых требуют вопросы налогово-бюджетной политики с макроэкономической стабилизацией, а также проблемы в оценке эффективности налогового администрирования реально-

го сектора экономики в новых интеграционных условиях, с учетом зарубежного опыта. Требуется дальнейшего совершенствования механизма налогового планирования и прогнозирования реального сектора экономики с применением экономико-математических методов исследования.

Процесс реформирования налоговых инструментов фискальной политики происходит в сложных условиях. Снижение активности инвестиционных процессов оказало негативное влияние на динамику общественного производства. Рост числа предприятий-банкротов грозит оказанием косвенного негативного воздействия на развитие смежных производств. В числе проблем особо следует выделить негативные тенденции формирования доходов бюджетов всех уровней, рост недоимки, наличие вертикального и горизонтального дисбаланса бюджетной системы. Это проявляется в неравномерности разграничения доходов между уровнями бюджетной системы, чрезмерной централизации налоговых по-

ступлений в республиканском бюджете, региональной дифференциации, обуславливающей разные возможности формирования местных бюджетов, отсутствию условий для обеспечения реальной самостоятельности местных исполнительных органов. По-прежнему несовершенны методики оценки эффективности деятельности государственных налоговых органов.

Сегодня на практике недостаточно используются эффективные механизмы, способствующие внедрению результатов оценки эффективности в систему управления бюджетными средствами региона. Для этого необходимо, в частности, максимальное использование возможных резервов. Это достигается, во-первых, адекватным планированием налоговых поступлений исходя из реальных объемов поступлений от различных хозяйствующих субъектов, во-вторых, регулярным мониторингом и корректировкой показателей. Динамика налоговых поступлений страны характеризуется данными рисунка 1.

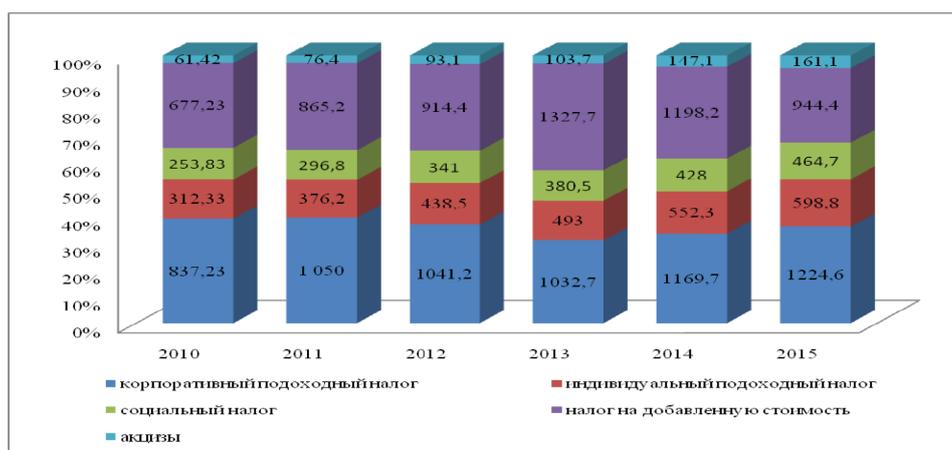


Рисунок 1 – Динамика налоговых поступлений государственного бюджета Республики Казахстан, млрд тенге

Примечание – Составлено по данным Министерства финансов РК

Из рисунка 1 видно, что налоговые поступления составляют значительную долю доходной части государственного бюджета Республики Казахстан. Наибольшую долю в налоговых поступлениях составляет корпоративный подоходный налог, размер которого в 2015 году увеличился по сравнению с 2010 годом почти в 1,5 раза, или на 46,3%. Вторым

по значимости является налог на добавленную стоимость, сумма которого составила 944,4 млрд тенге в 2015 году.

Что касается налогов в формировании доходов местных бюджетов, то к концу 2015 г. их удельный вес составил всего 42,3%, неналоговые поступления составили около 2,7% к общему объёму доходов (таблица 1).

Таблица 1 – Структура налоговых поступлений МБ за 2010-2015 годы, в % к итогу

Наименование показателей	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Индивидуальный подоходный налог	36,7	38,3	39,2	38,9	38,1	38,6
Социальный налог	29,8	30,3	30,5	30,0	29,5	30,0
Акцизы	5,6	5,9	6	5,5	7,0	6,5
Налог на имущество	7,5	8,1	7,7	11,2	11,9	11,8
Земельный	6,1	6,9	6,8	1,2	1,0	1,1
Налог на транспортные средства	6,4	6,3	6,2	2,8	2,7	2,8

Как видно из представленных данных, в течение всего анализируемого периода наибольший удельный вес в 2015 году приходится на индивидуальный подоходный – 38,6% и социальный налоги – 30,0%.

В настоящее время, по данным МФ РК, 13 из 16 регионов РК являются субвенционными, то есть неспособны в полной мере решать

задачи по социально-экономическому развитию территории за счет внутренних финансовых источников. С каждым годом данная зависимость только усиливается, что снижает стимулы местных государственных органов к развитию собственной налогооблагаемой базы, что, в первую очередь, негативно отражается на активности малого и среднего бизнеса (рисунок 2).

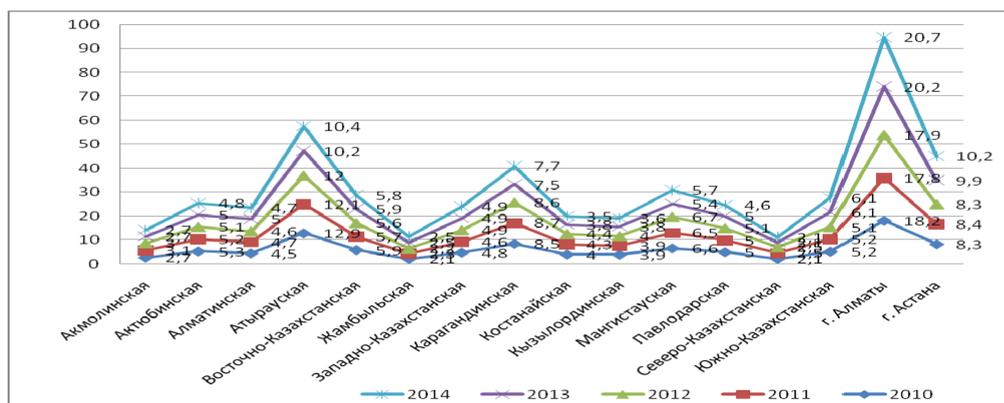


Рисунок 2 – Доля регионов в валовом региональном продукте, в %
Примечание – Составлено по данным Комитета по статистике МНЭ РК

Как показывает ситуация, в последние годы прослеживается устойчивая тенденция роста финансовой помощи регионам из республиканского бюджета, предоставляемой в виде субвенций. Анализ изменения размеров межбюджетных трансфертов общего характера за последние годы показывает опережающий рост объемов субвенций по сравнению с размерами бюджетных изъятий.

Прослеживается устойчивая тенденция многократного увеличения объема выделяемых из республиканского бюджета субвенций и числа

субвенционных областей, то есть идет процесс перехода областей из категории «доноров» в категорию «реципиентов». С проблемой несбалансированности бюджетной системы в той или иной мере сталкиваются все государства. Вертикальная несбалансированность потенциально заложена в любой модели бюджетной системы вследствие различия функций, выполняемых разными уровнями власти. Центральные органы, осуществляя макроэкономическое регулирование и перераспределение национального дохода, сосредотачивают наиболее важные

налоговые источники доходов, ослабляя доходную базу территориальных бюджетов.

Данные рисунка 3 показывают, что с годами размер субвенций местным бюджетам вырос на

97,5 млрд тенге, составив в 2014 году 978,1 млрд тенге. Хотя в 2015 году прослеживается некоторое снижение по сравнению с прошлым периодом на 74,0 млрд тенге.

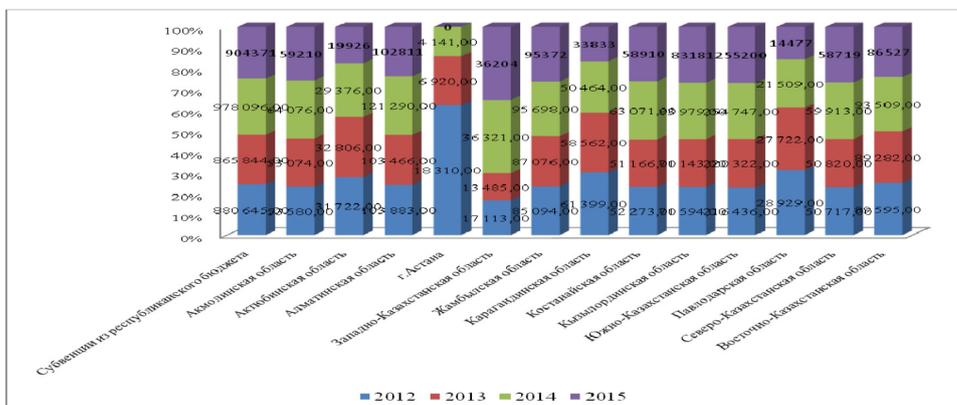


Рисунок 3 – Размер субвенций за 2012-2015 годы, млн тенге
 Примечание – Составлено по данным Министерства финансов РК

При этом выделенные в анализируемом периоде из республиканского бюджета официальные трансферты в бюджете отдельных регионов составили от 50 до 70% от объема бюджета. В частности, в Южно-Казахстанской области удельный вес официальных трансфертов в 2014 году составил 83,0% от всех поступлений, Жамбылской области – 81,2%, Алматинской области – 66,4%. Кроме того, действующая система межбюджетных трансфертов, служащая инструментом бюджетного выравнивания, на местном уровне государственного управления

воспринимается как непрозрачный механизм выравнивания местных бюджетов, ограничивающий экономические стимулы развития регионов.

Актуальным вопросом является и действующая система бюджетных изъятий, которая зачастую имеет отрицательный эффект на стремление регионов значительно пополнять доходную часть своих бюджетов. Бюджетные изъятия (изъятия из местных бюджетов в республиканский бюджет) за 2012-2015 годы составили 523,7 млрд тенге (рисунок 4).

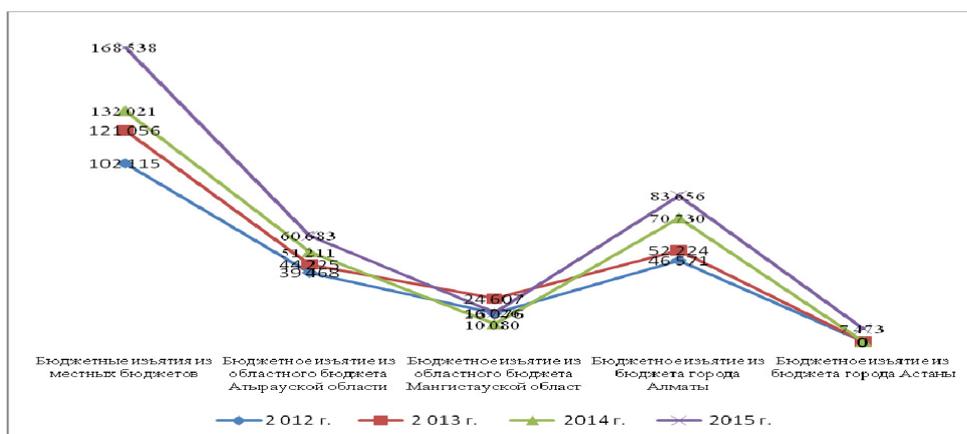


Рисунок 4 – Размер бюджетных изъятий за 2012-2015 годы, млн тенге
 Примечание – Составлено по данным Министерства финансов РК

Наибольшая доля бюджетных изъятий приходится на город Алматы, при этом прослеживается их рост в 2015 году на 37,1 млрд тенге по сравнению с 2012 годом, или почти в 1,8 раза. Объемы бюджетных изъятий в 2014 году из областного бюджета Мангистауской области сократились на 6 млрд тенге, или на 37,3%, по сравнению с 2012 годом, хотя в 2015 году достигнут уровень 2012 года 16 млрд тенге. Прирост объемов изъятий наблюдается также из бюджета Атырауской области. Необходимо отметить, что бюджет г. Астаны перешел из реципиентов в доноры и по состоянию на январь 2016 года размер бюджетных изъятий составил 7,5 млрд тенге.

При этом, общий объем трансфертов, направленных местным бюджетам, составляет 33,5% от затрат республиканского бюджета, тогда как объем бюджетных изъятий из местных бюджетов – всего 2,2% от доходов республиканского бюджета. То есть, решение проблем финансовой самостоятельности регионов республики должно быть нацелено на стимулирование развития собственной налоговой базы,

создание стимулов для местных властей в укреплении собственных источников формирования местных бюджетов.

По оценке Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета некачественное планирование, осуществляемое без детальных расчетов и анализа достоверности требуемого обоснования, необходимых заключений и экспертиз уполномоченных органов, несоблюдение установленных стандартных процедур, недостатки взаимодействия и отсутствие должного контроля со стороны администраторов бюджетных программ, нехватка квалифицированных кадров на местном уровне, размытость ответственности между администраторами и местными исполнительными органами, ослабление самостоятельности регионов в принятии решений приводят к неосвоению и неэффективному использованию трансфертов. Действующий механизм выделения трансфертов не стимулирует регионы к увеличению доходной части бюджета и способствует сохранению и развитию иждивенческих настроений.

Таблица 2 – Структура затрат местных бюджетов за 2010-2015 годы, %

Наименование	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
ЗАТРАТЫ	100	100	100	100	100	100
Государственные услуги общего характера	2,9	3,0	2,8	3,0	3,0	3,4
Оборона	0,4	0,5	0,6	0,4	0,5	0,4
Общественный порядок, безопасность, правовая, судебная, уголовно-исполнительная деятельность	2,9	3,3	3,7	3,7	3,4	3,5
Образование	27,0	30,1	30,7	28,7	28,8	29,8
Здравоохранение	14,2	13,9	14,3	16,2	15,5	15,8
Социальная помощь и социальное обеспечение	4,2	3,7	3,6	3,5	3,3	3,6
Жилищно-коммунальное хозяйство	14,3	15,0	14,6	14,5	15,1	12,3
Культура, спорт, туризм и информационное пространство	5,6	5,5	5,1	5,4	5,7	5,7
Топливо-энергетический комплекс и недропользование	2,9	4,1	3,9	3,3	2,9	2,7
Сельское, водное, лесное, рыбное хозяйство, особо охраняемые природные территории, охрана окружающей среды и животного мира, земельные отношения	4,2	5,2	4,7	4,7	6,0	6,7
Промышленность, архитектурная, градостроительная и строительная деятельность	1,0	0,7	0,5	0,7	0,9	1,5
Транспорт и коммуникации	8,8	8,4	8,0	7,1	7,2	7,0
Прочие	0,8	1,6	2,6	4,1	3,5	2,7
Обслуживание долга	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Трансферты	13,0	10,7	4,9	4,8	4,8	4,9
Примечание – Составлено по данным МФ РК						

В отчетном периоде сумма выявленных финансовых нарушений при формировании и использовании целевых трансфертов составила 245,3 млрд тенге, увеличившись по сравнению с 2013 годом на 41,2%. Из данной суммы нарушения, допущенные центральными государственными органами, составили 53,2 млрд тенге, местными исполнительными органами – 192,1 млрд тенге [1, с. 17].

Сконцентрированные в бюджете регионов средства предназначаются для осуществления социально-экономической политики, обеспе-

чения обороны и безопасности территории, реализуются местные программы по развитию и нормальному функционированию отраслей экономики, охране окружающей среды, по укреплению научно-технического потенциала и развитию культуры региона и страны в целом, поддержке материального уровня жизни населения и отдельных его групп. В расходах местных бюджетов преобладает финансирование социальной инфраструктуры – образование, здравоохранение, социальная защита населения (56%), из экономических отраслей – транспорт и связь (таблица 3).

Таблица 3 – Структура затрат местных бюджетов за 2010-2015 годы, %

Наименование	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ЗАТРАТЫ	100	100	100	100	100	100
Государственные услуги общего характера	2,9	3,0	2,8	3,0	3,0	3,4
Оборона	0,4	0,5	0,6	0,4	0,5	0,4
Общественный порядок, безопасность, правовая, судебная, уголовно-исполнительная деятельность	2,9	3,3	3,7	3,7	3,4	3,5
Образование	27,0	30,1	30,7	28,7	28,8	29,8
Здравоохранение	14,2	13,9	14,3	16,2	15,5	15,8
Социальная помощь и социальное обеспечение	4,2	3,7	3,6	3,5	3,3	3,6
Жилищно-коммунальное хозяйство	14,3	15,0	14,6	14,5	15,1	12,3
Культура, спорт, туризм и информационное пространство	5,6	5,5	5,1	5,4	5,7	5,7
Топливо-энергетический комплекс и недропользование	2,9	4,1	3,9	3,3	2,9	2,7
Сельское, водное, лесное, рыбное хозяйство, особо охраняемые природные территории, охрана окружающей среды и животного мира, земельные отношения	4,2	5,2	4,7	4,7	6,0	6,7
Промышленность, архитектурная, градостроительная и строительная деятельность	1,0	0,7	0,5	0,7	0,9	1,5
Транспорт и коммуникации	8,8	8,4	8,0	7,1	7,2	7,0
Прочие	0,8	1,6	2,6	4,1	3,5	2,7
Обслуживание долга	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Трансферты	13,0	10,7	4,9	4,8	4,8	4,9
Примечание – Составлено по данным МФ РК						

Таким образом, в условиях рыночной экономики бюджет региона сохраняют свое значение как важнейший источник финансирования тер-

риториальных программ экономического и социального развития, усиливается социальная направленность их расходов.

Ключевой идеей в части налогово-бюджетной политики также остается снижение размера недоимки по налогам и другим обязательным платежам в государственный бюджет (рису-

нок 5). Недоимка по налоговым поступлениям по состоянию на 1 января 2016 года составила 12,7 млрд тенге, увеличившись по сравнению с 2011 годом на 1,9 млрд тенге, или в 1,2 раза.

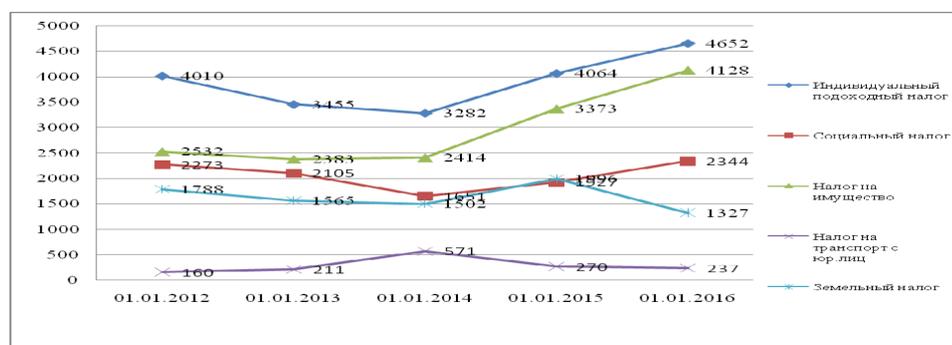


Рисунок 5 – Сумма недоимки по видам налогов за 2012-2015 годы, млн тенге
Примечание – Составлено по данным Министерства финансов РК

Контролем Счетного комитета установлены факты занижения отчетных данных по недоимке в связи с необоснованным присвоением статуса банкрота налогоплательщикам, по которым решения судов о применении процедуры банкротства отсутствовали. Кроме того, допущены факты предоставления недостоверных сведений в налоговых декларациях.

Длительность проведения процедур ликвидационных налоговых проверок по заявлениям налогоплательщиков приводит к потерям поступлений в республиканский бюджет.

По оценке Счетного комитета, применяемые органами государственных доходов меры налогового контроля в части своевременного реагирования на факты уклонений от уплаты налогов, по-прежнему, остаются недостаточно эффективными.

Так, в 2014 году по 64 юридическим лицам, признанным предприятиями, установлены 1,7 тыс. контрагентов (с ростом по сравнению с 2013 годом на 519 единиц), уменьшивших свои налоговые обязательства по взаиморасчетам с ними на сумму 51,8 млрд тенге, в том числе КПП – 32,4 млрд тенге, НДС – 19,4 млрд тенге. Из них по 1,3 тыс. контрагентам сумма налогов, подлежащая доначислению по КПП и НДС, составила 33,7 млрд тенге, в том числе КПП – 21,1 млрд тенге, НДС – 12,6 млрд тенге [2].

В связи с этим, считаем необходимым:

- усилить контроль эффективности механизма налогового администрирования;
- провести оценку результатов предоставления налоговых льгот по отдельным видам налогов [2];

- совершенствовать механизм снижения налоговых рисков и системы управления рисками;

- повысить контроль эффективности налоговых проверок;

- разработать меры по сокращению дефицита бюджета путем увеличения налоговых и неналоговых поступлений, оптимизации и перераспределения расходов по приоритетным направлениям, обеспечивающим диверсификацию экономики.

Таким образом, на современном этапе реализации задач стабилизации экономики Казахстана центр тяжести переносится на региональный уровень, что требует совершенствования механизма взаимоотношений между республиканским бюджетом и местными бюджетами, правильной оценки потребности последних и государственном финансировании и нормах его осуществления. Поэтому одной из наиболее сложных проблем бюджетной реформы является разработка эффективного механизма предоставления в распоряжение местных органов власти источников финансирования региональных программ. Требуют дальнейшего развития вопросы укрепления межбюджетного регионализма, расширения самостоятельности местных властей в процессе формирования и использования бюджетных средств. Назрела необходимость в усилении функций органов контроля и отслеживания расходов, предупреждающих расточительное и нецелевое использование бюджетных средств.

Литература

- 1 Отчет Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета за 2014 год, Астана.
- 2 Зейнельгабдин А.Б. О проблемах налоговой системы в Республике// Материалы Международной научно-методической конференции «Актуальные проблемы налогов, бюджета и системы подготовки экономических кадров», 25-26 февраля 2011, КазУЭФиМТ, С. 38-41.

References

- 1 Otchet Schetnogo komiteta po kontrolju za ispolneniem respublikanskogo bjudzheta za 2014 god, Astana.
- 2 Zejnel'gabdin A.B. O problemah nalogovoj sistemy v Respublike// Materialy Mezhdunarodnoj nauchno-metodicheskoj konferencii «Aktual'nye problemy nalogov, bjudzheta i sistemy podgotovki jekonomicheskikh kadrov», 25-26 fevralja 2011, KazU-JeFiMT, S. 38-41.