

УДК 330:336.14 (574)

Р.М. Жунусова^{1*}, А.К. Жусупова¹, Г.Б. Утибаева²¹Казахский гуманитарно-юридический университет, Казахстан, г. Астана²Казахский агротехнический университет им. С. Сейфуллина, Казахстан, г. Астана

*E-mail: ubs_51@mail.ru

Формирование республиканского бюджета – реализация бюджетной политики государства

Аннотация. В статье показатели республиканского бюджета на 2012-2014 годы рассмотрены с точки зрения реализации бюджетной политики государства. Особое внимание уделено формированию доходной части бюджетов, в частности, факторам роста уровня налоговых поступлений, трансфертов, объем которых предусматривается значительно выше уровня предыдущих лет. В ней также приводится сравнительная характеристика объема, структуры и направлений бюджетного кредитования, изучена и дана оценка операциям с финансовыми активами.

Ключевые слова: республиканский бюджет, бюджетная политика, контрцикличность, дефицит бюджета, бюджетные параметры, бюджетное кредитование, финансовые активы, финансирование дефицита, базовый сценарий развития экономики, трансферты.

Республиканский бюджет на 2012-2014 годы разработан в соответствии с Бюджетным кодексом Республики Казахстан на основе прогноза социально-экономического развития на 2012-2016 годы, являющегося одним из основополагающих документов действующей системы государственного планирования, на основе которого формируются прогнозы бюджетных параметров.

Макроэкономический прогноз сформирован с учетом прогнозных тенденций мировой экономики, ситуации на мировых товарных рынках, а также тенденций развития отраслей казахстанской экономики в январе – июле 2011 года. Опираясь на более консервативные оценки относительно прогнозов экспертов по ценам на нефть, в 2012 году их уровень для базового сценария составляет 80 долларов за баррель, в 2013-2016 годах – на уровне 70 долларов, что в целом соответствует рискам в мировой экономике.

Необходимо отметить, что с учетом волатильности мировой конъюнктуры при формировании Прогноза дополнительно рассмотрены пессимистические сценарии развития: при мировой цене на нефть 60 и 40 долларов за баррель.

По прогнозу номинальный ВВП составит 28,9 трлн. тенге в 2012 году с увеличением к 2017 году до 44,7 трлн. тенге. С учетом исходных

параметров рост реального ВВП прогнозируется на уровне 6,9% в 2012 году, 6,5% – в 2013 году, 7,1 % – в 2014 году. Инфляция в 2012 – 2014 годах сохранится в коридоре 6,0 – 8,0%. Дефицит бюджета определен на уровне 2,6% – (-758,5 млрд. тенге) к ВВП в 2012 году, 2013 году – (-474,2 млрд. тенге), или 1,5% к ВВП, 2014 году – (-0,2 млрд. тенге), или 1,3% к ВВП.

В таблице 1 представлены показатели утвержденных республиканских бюджетов на 2012-2014 годы. Видно, что все основные виды доходов бюджетов, за исключением поступлений от продажи основного капитала, в 2013 году возрастают. Наибольший рост предусматривается по налоговым поступлениям в размере 108,8% и 111%, соответственно по годам. Неналоговые поступления также увеличиваются. Поступления трансфертов в среднем на 3 года спрогнозированы в сумме 1,3 трлн. тенге. Резко снижаются поступления от продажи основного капитала с 30 до 24 млрд. тенге, или почти на 32,4%. Несмотря на сохранение действующего уровня налоговых ставок на ближайшие три года, запланирован рост как абсолютной, так и относительной величины всех налоговых поступлений в республиканский бюджет, что объясняется улучшением ситуации в реальном секторе экономики государства.

Таблица 1 – Основные параметры утвержденного республиканского бюджета, млн. тг.

Показатели	2012 г.	2013 г.	2014 г.	Темпы роста (снижения), %	
				2013 г.	2014 г.
1. Доходы	4626465,5	4921058,7	5311354,9	106,4	107,9
В том числе:					
- налоговые поступления	3221081,1	3503468,7	3887897,9	108,8	111,0
- неналоговые поступления	58459,0	61154,4	62818,5	104,6	102,7
- поступления от продажи основного капитала	30230,8	20426,0	20440,6	67,6	100,1
- поступления трансфертов	1316694,6	1336009,6	1340197,9	101,5	100,3
2. Затраты	5253430,9	5265577,9	5711224,5	100,2	108,5
3. Чистое бюджетное кредитование	55975,0	41961,4	23531,0	75,0	56,1
В том числе:					
- бюджетные кредиты	179973,5	150963,2	135710,3	83,9	90,0
- погашение бюджетных кредитов	123998,5	109001,8	112179,3	87,9	102,9
4. Сальдо по операциям с финансовыми активами	75607,2	87676,9	36844,9	116,0	42,0
В том числе:					
- приобретение финансовых активов	76117,2	88226,9	37194,9	116,0	42,1
- поступление от продажи финансовых активов государства	510,0	550,0	350,0	107,8	63,6
5. Дефицит	-758547,6	-474157,5	-460245,5	62,5	97,1
6. Финансирование дефицита бюджета	758547,6	474157,5	460245,5	62,5	97,1

Кроме того, повышение суммы налоговых поступлений в последние годы объясняется эффективностью налогового администрирования за счет введения системы управления рисками. В целом, все изменения в налоговом законодательстве направлены на усиление налогового бремени физических лиц, как принято в развитых странах.

Что касается затрат республиканского бюджета, то они также, как и доходы, увеличиваются по годам. Ежегодно операции, связанные с бюджетным кредитованием, ухудшают состояние республиканского бюджета и вызывают рост его дефицита. Это напрямую относится и к операциям с финансовыми активами государства, которые также увеличивают величину дефицита. В целом дефицит республиканского бюджета спрогнозирован с уменьшением по годам.

Доля налоговых поступлений, как видно из данных таблицы 2, составляет по годам 69,6% и 71,2% и 73,2%, соответственно. После налоговых поступлений вторыми по значимости в составе доходов республиканского бюджета являются поступления трансфертов.

В бюджете 2012 года, как видно, предусмотрено порядка 102,1 млрд. тенге изъятий и 880,6 млрд. тенге субвенций. Размер таких субвенций, как видно из данных таблицы 3, резко возрастает к 2014 году с 886 млрд. тенге до более 1 трлн. тенге, или на 147,1 млрд. тенге.

Гарантированный трансферт из Национального фонда в республиканский бюджет запланирован в размере 1 трлн. 200 млрд. тенге. Если на долю такого трансферта в бюджете 2012 года приходилось 25,9%, то в 2013 году он снизится до 24,4% и на 2014 год – до 22,6%. Однако в абсолютном исчислении сумма трансфертов в бюджете на 2012-2014 годы остается неизменной и будет составлять 1 трлн. 200 млрд. тенге [1]. Это позволит, на наш взгляд, восстановить и стабилизировать размеры Национального фонда, средства которого были использованы в значительном объеме на реализацию антикризисной программы по стабилизации экономики и финансовой системы республики.

В отношении налоговых поступлений можно заметить, что самыми значимыми в республиканском бюджете являются поступления

Таблица 2 – Состав и структура доходов республиканского бюджета

Виды доходов	2012 год		2013 год		2014 год	
	Сумма, млн. тг	Уд. вес, %	Сумма, млн. тг	Уд. вес, %	Сумма, млн. тг	Уд. вес, %
Доходы, всего	4626465,5	100,0	4921058,7	100,	5311354,9	100,0
в том числе:						
- налоговые поступления	3221081,1	69,6	3503468,7	71,2	3887897,9	73,2
КПН	1208758,9	26,1	1363477,2	27,7	1544818,2	29,1
НДС	976839,3	21,1	1060843,5	21,6	1197805,0	22,6
Акцизы	18620,0	0,4	21564,1	0,4	27519,6	0,5
Налоги на игорный бизнес	4481,4	0,1	4795,1	0,1	5130,7	0,1
Поступления за использование природных и других ресурсов	209668,8	4,5	209871,0	4,3	210074,6	4,0
Налоги на международную торговлю и внешние операции	781390,3	16,9	820025,0	16,7	877942,9	16,5
Обязательные платежи, взимаемые за совершение юридически значимых действий	18188,9	0,4	19540,0	0,4	21019,5	0,4
- неналоговые поступления	58459,0	1,3	61154,4	1,2	62818,5	1,2
- поступления от продажи основного капитала	30230,8	0,7	20426,0	0,4	20440,6	0,4
- поступление трансфертов	1316694,6	28,5	1336009,6	27,2	1340197,9	25,2
в том числе из Национального фонда	1200000,0	25,9	1200000,0	24,4	1200000,0	22,6

КПН и НДС, удельный вес которых составляет в среднем 27,6% и 21,8%, соответственно. Наряду с ними, в формировании доходов республиканского бюджета, важными источниками являются таможенные платежи (16,7%), а также поступления за использование природных и других ресурсов – 4,3%.

В целом можно констатировать, что объемы предполагаемых доходов республиканского бюджета имеют тенденцию роста в предстоящем трехлетнем периоде, что обуславливается развитием не зависящей от нефтяных доходов налоговой базы.

Основными параметрами республиканского бюджета, наряду с доходами, являются его затраты.

Данные таблицы 3 показывают, что абсолютная величина затрат по годам увеличивается. Так, на 2012 год их величина будет составлять 5253,4 млрд. тенге, на 2013 год – 5265,6 млрд.

тенге и на 2014 год – 5711,2 млрд. тенге. Причем, наибольший рост спрогнозирован по функциональным группам: 13 – «Прочие затраты» (139 % и 165,5%), 14 – «Обслуживание долга» (121,9% и 112,3%), 6 – «Социальная помощь и социальное обеспечение» (111,3 % и 109,7%). По всем остальным группам затрат практически на 2013 год запланировано их снижение. Это, прежде всего, по функциональным группам: 7 – «Жилищно-коммунальное хозяйство» (49,6% и 77,0%), 10 – «Сельское хозяйство» (88,6%), 1 – «Государственные услуги общего характера» (87,8% и 99,6%).

По остальным группам снижение незначительное, в пределах до 10%, что объясняется в целом ухудшением экономической ситуации в мире, в том числе в финансовой системе. К 2014 году финансирование важнейших общегосударственных затрат будет увеличиваться в разрезе ряда функциональных групп: обороны страны,

Таблица 3 – Затраты утвержденного республиканского бюджета, млн. тг.

Показатели	2012 г.	2013 г.	2014 г.	Темы роста (снижения), %	
				2013 г.	2014 г.
Затраты, всего	5253430,9	5265577,9	5711224,5	100,2	108,5
В том числе:					
гос. услуги общего характера	222939,9	195805,6	195106,7	87,8	99,6
оборона	317845,4	306983,1	316248,0	96,6	103,0
общественный порядок и безопасность	443965,4	419184,1	406445,1	94,4	97,0
образование	444371,3	434544,2	459736,5	97,8	105,8
здравоохранение	426579,3	422069,7	414403,1	98,9	98,2
социальное обеспечение и социальная помощь	1200269,5	1335991,3	1465716,3	111,3	109,7
ЖКХ	158166,6	78380,8	60327,2	49,6	77,0
культура, спорт и информация	83543,6	76403,8	69159,0	91,4	90,5
ТЭК	101296,	98506,2	89033,6	97,2	90,4
сельское и связанные с ним хозяйства	238413,6	211228,2	227708,5	88,6	107,8
промышленность и строительство	12130,45	12634,6	9450,7	104,2	74,8
транспорт и коммуникации	384173,3	366783,2	354381,7	95,5	96,6
прочие затраты	162771,3	226281,8	374432,5	139,0	165,5
обслуживание долга	176316,8	214937,0	241321,8	121,9	112,3
трансферты	880645,5	865844,0	1027753,8	98,3	118,7

сферы образования, сельского и других отраслей экономики, обслуживания долга, бюджетных субвенций и прочих затрат государства.

Наряду с затратами расходы республиканского бюджета включают в себя операции, связанные с бюджетным кредитованием, размеры и направления которого приведены в таблице 4.

Данные таблицы 4 показывают, что в разрезе трех лет прогнозируется снижение объемов выдачи кредитов из республиканского бюджета. Так, если на 2012 год он будет составлять почти 180 млрд. тенге, то на 2013 год снижается до 151 млрд. тенге и на 2014 год – до 135,7 млрд. тенге. Погашение таких кредитов будет нестабильным. На 2013 год по сравнению с 2012 годом размер погашения ниже почти на 15 млрд. тенге и на 2014 год погашение увеличивается на 3 млрд. тенге.

В результате размер чистого бюджетного кредитования, рассчитанного как разница между выданными и погашенными бюджетными кредитами, будет снижаться по годам. На 2012 год он спрогнозирован в размере 60 млрд. тенге, на 2013 год снижается до 42 млрд. тенге и на 2014

год до 23,5 млрд. тенге или на сумму более 32 млрд. тенге.

Данные таблицы 4 показывают, что основным получателем бюджетных кредитов, планируемых на 2012-2014 годы, является сельское хозяйство и связанные с ним отрасли. На их долю приходится от 47,7% до 63,2% общей суммы кредитов, что обусловлено приоритетностью развития этой отрасли. Кроме того, большие суммы кредитов (23% – 27,5% общей их суммы) прогнозируется выделять на покрытие прочих затрат государства, связанных с формированием резерва Правительства РК на финансирование дефицита наличности по местным бюджетам.

Если на 2012 год больше всего кредитов предусмотрено выделить сельскому хозяйству, ЖКХ, на прочие затраты государства, то на 2013 год кредитование ЖКХ сокращается более чем в 3,5 раза, социальная сфера увеличивается на 3,8 млрд.тенге, то на 2014 год объемы кредитования сильно снижаются.

Поскольку сельскому хозяйству больше всего планируется выдать кредитов для реализации бюджетных программ, рассмотрим более

Таблица 4 – Размеры и направления бюджетного кредитования

Бюджетное кредитование	2012 г.		2013 г.		2014 г.	
	Сумма, тыс. тг	Уд. вес, %	Сумма, тыс. тг	Уд. вес, %	Сумма, тыс. тг	Уд. вес, %
1. Жилищно-коммунальное хозяйство	42413,4	23,6	9652,4	6,4	-	-
2. Сельское хозяйство и др., связанные с ним отрасли	85904,9	47,7	85650,1	56,7	85800,5	63,2
4. Прочие затраты государства	41449,2	23,0	41570,3	27,5	35819,4	26,4
5. Социальное обеспечение и социальная помощь	9535,4	5,3	13364,8	8,9	13364,8	9,8
6. Транспорт и коммуникации	670,7	0,4	725,6	0,5	725,6	0,6
Всего выдано кредитов	179973,5	100,0	150963,2	100,0	135710,3	100,0
Погашение бюджетных кредитов	123998,5	-	109001,8	-	112179,3	-
Чистое бюджетное кредитование	55975,0	-	41961,4	-	23531,0	-
Процент погашения бюджетных кредитов	68,9	-	72,2	-	82,7	-

подробно направления их использования. В целом, это уже известные направления, такие, как кредитование АО «Национальный холдинг «КазАгро» для проведения мероприятий по поддержке субъектов агропромышленного комплекса.

При этом из выделяемых сельскому хозяйству 85,9 млрд. тенге ровно 80 млрд. тенге, или 93,1%, получит Национальный холдинг «КазАгро». Кроме того, впервые в бюджете на 2012 год предусмотрено кредитование бюджетов на содействие развитию предпринимательства на селе в рамках Программы занятости 2020 в размере 9,5 млрд. тенге.

Начиная с 2010 года выделяются бюджетные кредиты местным исполнительным органам для реализации мер социальной поддержки специалистов. Так, на 2012 год такая поддержка будет составлять почти 6 млрд. тенге. Кроме того, аналогичную поддержку получит программа кредитования строительства и приобретения жилья в сумме 42,4 млрд. тенге, прочих затрат государства, которые в среднем на три предстоящих года составят почти 40 млрд. тенге [2].

В структуре прочих затрат запланировано кредитование выполнения обязательств по государственным гарантиям, резерва Правительства Республики Казахстан на покрытие дефицита наличности по бюджетам, Фонда национального благосостояния «Самрук-Казына» для обеспечения конкурентоспособности и устойчивости

национальной экономики, кредитование местных бюджетов на проведение ремонта общего имущества объектов кондоминиума, а также АО «Жилищный строительный сберегательный банк Казахстана» для предоставления предварительных и промежуточных жилищных займов.

В целом можно отметить, что состояние бюджетного кредитования на среднесрочный период улучшается в прогнозном варианте, поскольку размер его погашения увеличивается по годам. Так, если на 2012 год он будет равен 68,9%, то на 2013 год увеличивается до 72,2% и на 2014 год – до 82,7%, что значительно выше, чем предыдущие годы. В результате роста объемов погашения предусмотрено сокращение величины чистого бюджетного кредитования на 58%, что приведет, в конечном счете, к снижению размера дефицита республиканского бюджета.

Одним из важных разделов республиканского бюджета по структуре являются операции с финансовыми активами государства. Такие операции в бюджетах предыдущих лет вплоть до 2009 года включительно возрастали. Затем в 2010 и 2011 году объем операции с финансовыми активами снижается. Так, по сравнению с их объемом в 2009 году они сократились почти на 60,1%. Что касается бюджета на 2012-2014 годы, то размер таких затрат колеблется по годам. Если на 2012 год они запланированы в сумме более 76 млрд. тенге, то на 2013 год возрастают до 88,2%, а на 2014 год резко снижаются до

37 млрд. тенге или на половину меньше уровня 2012 года, что является положительным моментом формирования республиканского бюджета. Такие затраты, как показывает практика, всегда связаны с большими рисками бюджетных вложений, поскольку отражают финансовые вливания и поддержку различных государственных финансовых институтов. Как видно (таблица 5), значительные суммы финансирования в бюджете на 2012 год предусмотрены на увеличение уставных капиталов АО «Қазақстан Ғарыш Сапары», «Кэсіп кор», АО «Национальный холдинг «КазАгро», юридических лиц, осуществляющих деятельность в области информации, АО «ФНБ «Самрук-Қазына»». Фонду национального благосостояния «Самрук-Қазына» предусматривается выделение бюджетного финансирования в 2012 году размере 6,0 млрд. тг., в 2013 году – более

33,4 млрд. тенге и практически завершается его финансирование в 2014 году, поскольку его размер снижается до 418,1 млн. тенге, или на 98,7% меньше, чем выделяется в 2013 году.

Несмотря на снижение абсолютной величины финансирования из бюджета, тем не менее, в 2012 году улучшилась структура распределения бюджетных средств. Так, предусмотрено значительное увеличение уставных капиталов юридических лиц на развитие индустриально-инновационной инфраструктуры, уставного капитала АО «Национальный холдинг «КазАгро»» (на 23,9%). По всем остальным фондам и структурам предусмотрено значительное сокращение, на развитие индустриально-инновационной инфраструктуры и государственных услуг общего характера. Анализируемые затраты на 2014 год представляют собой финансирование только

Таблица 5 – Состав и структура затрат по приобретению финансовых активов

Виды затрат	2012 г.		2013 г.		2014 г.	
	Сумма, тыс. тг	Уд. вес, %	Сумма, тыс. тг	Уд. вес, %	Сумма, тыс. тг	Уд. вес, %
Затраты, всего	76117,2	100,0	88226,9	100,0	37194,9	100,0
Увеличение уставного капитала АО «Национальный холдинг «КазАгро»»	9903,0	13,0	15500,0	17,6	15500,0	41,7
Увеличение уставного капитала АО «Қазақстан Ғарыш Сапары»	22597,4	29,7	-	-	-	-
Увеличение уставного капитала АО «Национальный медицинский холдинг»	389,6	0,5	369,8	0,4	-	-
Увеличение уставных капиталов юр.лиц, осуществляющих деятельность в области информации	9414,2	12,4	28604,6	32,4	20314,5	54,6
Увеличение уставного капитала АО «Казэросервис»	685,1	0,9	-	-	-	-
Увеличение уставного капитала АО «Фонд НБ «Самрук – Қазына»»	6000,0	7,9	33363,5	37,8	418,1	1,1
Увеличение уставных капиталов юр. лиц на развитие индустриально-инновационной инфраструктуры	941,0	1,2	-	-	-	-
Увеличение уставных капиталов холдинга «Кэсіп кор»	12480,0	16,4	-	-	-	-
Увеличение уставных капиталов НАО «Телерадиокомплекс Президента РК»	2000,0	2,6	1304,6	1,5	-	-
Увеличение уставных капиталов АО РЦ по космическим связям	10500,0	13,8	8000,0	9,1	-	-
Государственные услуги общего характера	1207,0	1,6	1 084,4	1,2	962,3	2,6

по четырем направлениям, самыми значимыми из которых являются финансирование АО «Национальный холдинг “КазАгро”», юридических лиц, осуществляющих деятельность в области информации, АО «Фонд НБ “Самрук – Казына”» и государственных услуг общего характера.

Представляется, что финансирование затрат по приобретению финансовых активов, предусмотренных в бюджете на 2014 год по сравнению с бюджетом на 2012 и на 2013 годы, является, на наш взгляд, более оптимальным и рациональным, поскольку в бюджете предусмотрено значительное их сокращение. В действительности, правильная политика усиления государственного сектора в экономике путем выделения бюджетных средств на пополнение уставных капиталов различных фондов не всегда сопровождается обоснованными расчетами соответствующих вложений. Формулировка целей, на которые выделяются средства фондов, зачастую носит расплывчатый характер. Поэтому необходимо более четко определять конкретную цель и направления финансирования таких затрат с ориентацией бюджета на достижение высоких конечных результатов при среднесрочном бюджетном планировании.

Инструментами проведения контрциклической фискальной политики будут регулирование дефицита бюджета и эффективное управление активами Национального фонда. При сохранении благоприятных внешних условий развития и прогнозируемом увеличении нефтегазовых доходов предполагается дефицит как государственного, так и республиканского бюджета сократить по отношению к прогнозируемому ВВП с 2,6% в 2012 году до 1,3% в 2014 году, или с 758,5 млрд. тенге до 460,2 млрд. тенге в абсолютном выражении, соответственно [3]. Реализация такой бюджетной политики позволит довести величину дефицита бюджета к докризисному его уровню.

Вместе с тем бюджетной политикой будет предусмотрено обеспечение сбалансированности бюджета и Национального фонда в целях недопущения «проедания» нефтегазовых поступлений. С учетом потенциального ухудшения ситуации в мировой экономике в среднесрочной перспективе будет продолжена политика накопления финансовых ресурсов в Национальном фонде путем ограничения гарантированного трансферта в размере 8 млрд. долларов США, в соответствии с Концепцией по формированию и использова-

нию средств Национального фонда. В результате его активы к 2015 году должны возрасти до 72,5 млрд. долл. США, что составит не менее 30,4% к ВВП. В связи с этим гарантированный трансферт запланирован в размере 1200,0 млрд. тенге в 2012-2014 годах.

Ограничение использования средств Национального фонда в объеме гарантированного трансферта на фоне увеличения нефтегазовых доходов государства будет способствовать сокращению нефтегазового дефицита до 4,7% к ВВП в 2014 году. Исходя из прогнозируемых поступлений и планируемого снижения дефицита, предполагается увеличение расходов государственного бюджета с 6,3 трлн. тенге в 2012 году до 6,9 трлн. тенге в 2014 году (19,5-21,7% от ВВП).

Поддержание расходов в пределах 20% от ВВП обеспечит внутренний спрос и накопление основного капитала за счет государственных инвестиций, необходимых для устойчивого роста экономики. Кроме того, планируемый в 2012-2014 годах рост государственных расходов (на 15,9% к оценке 2011 года) не превышает темпы роста номинального ВВП, что обеспечивает условие контрциклической фискальной политики.

Таким образом, можно отметить, что проводимая бюджетная политика в предстоящем бюджетном периоде будет направлена на стимулирование развития экономики, не нарушая при этом макроэкономической стабильности. Поэтому, с учетом ожидаемых тенденций развития и рисков, бюджетная политика будет исходить из принципа контрциклической, предусматривающей сдерживание роста расходов государства на уровне, не превышающем рост номинального ВВП в период роста экономики, и увеличение таких расходов в период экономического спада.

Литература

- 1 Закон РК «О республиканском бюджете на 2012-2014 годы» от 29.11.2011 г. с приложениями.
- 2 Закон РК «О республиканском бюджете на 2010-2012 годы» от 7 декабря 2009 г. № 219 -IV с приложениями.
- 3 Выступление министра экономического развития и торговли Келимбетова К.Н. по Прогнозу социально-экономического развития страны на 2012-2016 гг. на заседании Правительства РК от 27.08.2011 г.