

К.С. Мухтарова, А.И. Таласбаева

АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В КАЗАХСТАНЕ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Проведение анализа современного состояния межбюджетных отношений в РК логично было бы начать с исследования динамики трансфертов общего характера.

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 (табл.1).

Таблица 1

Динамика объемов субвенций республиканского бюджета в разрезе областей, млн.тг.

Наименование	2008г.	2009г.	2010г.	01.01.11г.	Прирост в 2010г. к 2008г. (%)
Субвенции из республиканского бюджета	539 398	642 061	787 285	58 062	+43,2
Акмолинская область	31 498	35 399	42 772	2 439	+35,8
Актюбинская область	15 723	17 544	23 692	1 411	+50,7
Алматинская область	48 922	60 035	73 800	894	+50,9
Восточно-Казахстанская область	46 936	54 083	64 659	296	+37,8
Жамбылская область	44 197	52 049	62 678	5 579	+41,8
Западно-Казахстанская область	20 213	21 712	26 545	2 257	+31,3
Карагандинская область	35 715	40 621	50 338	6 209	+40,9
Кызылординская область	36 161	42 159	51 507	4 620	+42,4
Костанайская область	33 661	37 722	45 264	4 898	+34,5
Павлодарская область	14 678	16 371	21 737	2 349	+48,1
Северо-Казахстанская область	31 032	34 097	40 432	4 065	+30,3
Южно-Казахстанская область	90 332	115 134	141 931	14 161	+57,1
город Астана	90 332	115 134	141 931	1 886	+57,1

Как видно из данных, представленных в таблице 1, субвенции из республиканского бюджета бюджетам областей в 2008г. составляли 539 398 млн. тенге, в 2009г. – 642 061 млн. тенге, в 2010г. – 787 285 млн. тенге. По состоянию на 1 февраля 2011 года субвенции республиканского бюджета бюджетам областей составляют уже 58 062 млн. тенге, что составляет 10% от суммы 2008 года. Средний прирост объема субвенций в 2010 году к уровню 2008 года составляет 43,2%.

Наибольший прирост по объемам субвенций из республиканского бюджета демонстрируют Южно-Казахстанская область и город Астана – 57,1% от уровня 2008 года по состоянию на 1 января 2011 года.

Наименьший прирост уровня субвенций в 2010 году, в сравнении с уровнем 2008 года, отмечается в Акмолинской области, здесь показатель прироста составляет 35,8% и в Костанайской области, со значением показателя прироста равным 34,5%.

Данные таблицы 3 наглядно демонстрируют устойчивую тенденцию многократного увеличения объема выделяемых из республиканского бюджета субвенций и числа субвенционных областей. Другими словами, идет процесс перехода областей из категории «доноров центрального бюджета» в категорию «реципиентов центрального бюджета».

Что касается межбюджетных потоков, поступающих в регионы в виде целевых инвестиционных трансфертов, то данный механизм является 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, утверждение 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.

Следует также учесть, что выделенные в анализируемом периоде из республиканского бюджета официальные трансферты и средства из Резерва Правительства Республики Казахстан в бюджете отдельных регионов составили от 50 до 70% от объема бюджета. В частности, в Жамбылской области удельный вес официальных трансфертов составил 70,6% от всех поступлений, Кызылординской области – 55,0%, Южно-Казахстанской области – 52,4%. 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.

Дискуссионной является также действующая система бюджетных изъятий, которая зачастую имеет отрицательный эффект на стремление регионов значительно пополнять доходную часть своих бюджетов (табл.2).

Таблица 2

Динамика объемов бюджетных изъятий, млн.тг.

Бюджетные изъятия из местных бюджетов	81 752	89 922	77 663	6 274	-5,00
Бюджетные изъятия из областного бюджета Атырауской области	15 468	20 193	18 739	2 346	21,15
Бюджетные изъятия из областного бюджета Мангистауской области	4 249	5 342	2 431	587	-42,79
Бюджетные изъятия из бюджета города Алматы	52 401	55 811	55 000	3 341	4,96
Бюджетные изъятия из бюджета города Астаны	9 634	8 576	1 493	-	-84,50

Как видно из таблицы 2, наибольшая доля бюджетных изъятий в 2010 году приходится на город Алматы, их объем за анализируемый период вырос на 21,15% и составил 55 000 млн. тенге, тогда как в 2008 году данный показатель был равен 52 401 млн. тенге.

Вместе с тем, объемы бюджетных изъятий в 2010 году из местных бюджетов Мангистауской области и города Астаны сократились в среднем на 60%.

Прирост же объемов изъятий наблюдается их бюджета Атырауской области, в 2010 году он увеличился на 21,15%, что в денежном выражении составило 18 739 млн. тенге.

В целом общий объем бюджетных изъятий в 2006 году по плану составит 119,4 млрд. тенге, рост на 1,4 раза. По-прежнему не подлежит изменению состав основных бюджетных доноров, что объясняется наличием и концентрацией в этих областях природных, людских и финансовых ресурсов.

Целевыми текущими трансфертами являются официальные трансферты, передаваемые вышестоящими бюджетами в нижестоящие, в пределах сумм, утвержденных в республиканском или областном бюджете, для реализации отдельных текущих бюджетных программ, не учитываемых при расчете официальных трансфертов общего характера (бюджетных изъятий и бюджетных субвенций).

Компенсация 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, также производится путем выделения целевых текущих трансфертов.

Кроме того, 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.

Целевыми трансфертами на развитие являются официальные трансферты передаваемые из республиканского бюджета в областной бюджет, бюджет города республиканского значения, столицы в пределах сумм, утвержденных в республиканском бюджете для реализации местных инвестиционных проектов (программ), предусмотренных государственными, отраслевыми (секторальными) программами передаваемые из областного бюджета в бюджет района (города областного значения) в пределах сумм, утвержденных в областном бюджете, для реализации местных инвестиционных проектов (программ), предусмотренных региональными программами.

Например, в целях реализации Государственной программы сельских территорий в республиканском бюджете на 2010 год были выделено целевые инвестиционные трансферты областным бюджетам на строительство и реконструкцию объектов образования и здравоохранения в сельских населенных пунктах.

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.

Примером межбюджетных кредитов служат предоставляемые в последние годы из республиканского бюджета областным бюджетам кредиты на организацию весенне-полевых и уборочных работ, целью которых является финансовая поддержка отечественных сельскохозяйственных товаропроизводителей. Рассмотрим исполнение местного бюджета на примере бюджета Алматинской области, который представлен в таблице 3.

Таблица 3

Исполнение местного бюджета Алматинской области с 2008 по 2010гг., млн.тг.

Наименование	2008г.	2009г.	2010г.	Прирост в 2010 к 2008г.(%)
ДОХОДЫ	120 092	147 767	190 258	58,43
Налоговые поступления,	36 759	40 345	51 868	41,10
В том числе: индивидуальный подоходный налог	9 511	9 514	11 507	20,99
социальный налог	9 066	8 295	8 760	-3,38
Акцизы	11 251	14 284	18 871	67,73
Неналоговые поступления	604	1 004	1 080	78,81
Поступления трансфертов	79 783	104 601	134 715	68,85
ЗАТРАТЫ	120 108	136 092	180 843	50,57
1. Государственные услуги общего характера	4 546	4 268	6 010	32,20
2. Оборона	1 358	1 376	2 524	85,86
3. Общественный порядок, безопасность, правовая, судебная, уголовно-исполнительная деятельность	3 247	3 581	5 015	54,45
4. Образование	48 280	47 536	59 645	23,54
5. Здравоохранение	25237	29431	28028	11,06
6. Социальная помощь и социальное обеспечение	4 285	6 038	6 951	62,22
7. Жилищно-коммунальное хозяйство	13 004	17 331	23 762	82,73
8. Культура, спорт, туризм и информационное пространство	4 843	5 919	8 663	78,88
9.Топливно-энергетический комплекс и недропользование	4			
10.Сельское, водное, лесное, рыбное хозяйство, особо-охраняемые природные территории, охрана окружающей среды и животного мира, земельные отношения	7 942	10 741	12 169	53,22
11. Промышленность, архитектурная, градостроительная и строительная деятельность	706	368	4 296	508,50
12. Транспорт и коммуникации	6 222	8 313	9 529	53,15
13. Прочие	409	283	2 433	494,87
14. Трансферты	24	907	11 817	49137,50
ЧИСТОЕ БЮДЖЕТНОЕ КРЕДИТОВАНИЕ	500	546	5 955	1091,00
Бюджетные кредиты	500	550	6 081	1116,20
Погашение бюджетных кредитов	0,1	4	126	125900,00
ДЕФИЦИТ (ПРОФИЦИТ) БЮДЖЕТА	-979	4 046	-2 281	132,99

Как мы видим из таблицы 3, основную долю доходов местного бюджета составляет налоговые поступления, а это примерно 70% от всех суммарных доходов местного бюджета. А на втором месте по объему доходов составили полученные официальные трансферты, на их долю приходится около 17% от объема доходов местного бюджета за период с 2008 по 2010 годы. Заметим, что прирост доходной части бюджета в анализируемый период составил 58,43%, а основной его составляющей, налоговых поступление 41,1%. В то же время заметно снижение поступлений в бюджет от уплаты социального налога на 3,38%.

За это время рост объема полученных трансфертов составили 3,6 раза. Все это говорит о том, что, с каждым годом растет объем помощи из республиканского бюджета.

Также растут затраты по отраслям, например, расходы на образование на 2008 год было 48 280 млн. тенге, и на 2010 год 59 645 млн. тенге, прирост составил 23,54%, соответственно на здравоохранение прирост равен 11,06%, жилищно-коммунальное хозяйство 82,73%, сельское, водное, лесное, рыбное хозяйство и охрана окружающей среды 53,22%.

Наблюдается рост дефицита исполнения местного бюджета, например, за четыре года дефицит бюджета увеличился 4,6 раза, это приводит к выводу, что, расходы местных бюджетов соответствующим образом в полном объеме не финансируется из областного и республиканского бюджета (официальные трансферты) для полноценного выполнения возложенных на него обязанностей, а также переданные из центра государственные функции тоже увеличивает расходы местных бюджетов.

Доля доходов местных бюджетов в общем объеме доходов государственного бюджета с 2008 по 2010 годы сократилась на 11%, составив 35,7% от общего объема доходов государственного бюджета на 2010 год. Думается, все это связано с расширением функций общегосударственного значения, а также с процессом централизации финансовых ресурсов в Республиканском бюджете.

Относительно затрат местных бюджетов, то их доля в общем объеме затрат государственного бюджета составляет около 40% на 2010 год. С 2008 по 2010 годы наблюдался сокращение доли затрат местного бюджета в общем объеме государственного бюджета в затратах в среднем на 8%.

Одна из важнейших проблем на сегодня в межбюджетных отношениях – отсутствие прозрачной и эффективной системы разграничения полномочий между уровнями власти. Интерес к этой проблеме проявляется не только в научных кругах, но и на высшем государственном уровне.

Расходные полномочия для каждого уровня бюджетной системы не в полной мере обоснованы. Существующие процедуры в отношении разделения ответственности между центральными и местными исполнительными и представительными органами тормозят процесс развития рыночных отношений экономики. Дублирование и недостаточно четкое распределение функций и ответственности, ассиметричные бюджетные отношения и неясное разделение полномочий между бюджетами разных уровней создают путаницу в отношении взаимодействия разных уровней государственной власти, деформируют стимулы бюджетного управления на различных уровнях и прозрачность бюджетных процессов и процедур. Это приводит к распространению непрофинансированных поручений, финансовых обязательств, которые перекладываются на местные бюджеты при отсутствии адекватного финансирования.

В стране отсутствует комплексный подход к выравниванию социально-экономического развития регионов с учетом целевых региональных программ. Местные власти не заинтересованы в увеличении налогового потенциала и росте собственных бюджетных доходов. Недостаточна нормативная база для обоснования потребностей в бюджетных расходах. Все это не способствует сокращению дотационности местных бюджетов, снижению встречных финансовых потоков.

Кроме того, одной из основных проблем в настоящее время является процесс планирования и формирования местных бюджетов, а также определение оптимального соотношения между бюджетами разных уровней. Сложившаяся система распределения налогов и доходов

по бюджетам, как показывает практика, во-первых, неравномерно обеспечивает поступление налогов и доходов в бюджеты всех уровней, во-вторых, не обеспечивает действия принципа единства (согласование видов и ставок налогов) и самостоятельности (разграничение источников, обеспечивающих формирование бюджетов всех уровней).

Попытка проведения серьезной реформации свободного бюджетного планирования постоянно упиралась в жесткую централизацию всей системы управления. Одним из путей решения проблем могло бы стать планирование бюджетов всех уровней управления на основе относительно стабильных нормативов распределения общегосударственных доходов и налогов между звеньями бюджетной системы с одновременным четким разграничением закрепленных за ними доходов. Определение путем бюджетного планирования относительно стабильных нормативов позволяет создать необходимые предпосылки внедрения на уровне местных органов управления механизмов самофинансирования, при котором формирование расходов каждого звена становится в непосредственную зависимость от поступления зарабатываемых средств. Это закладывает основу самостоятельности бюджетов, являясь основой системы бюджетного разделизма, выступает механизмом, который бы обеспечил практическое претворение этого принципа в жизнь.

Действующая в настоящее время система распределения доходов и расходных полномочий между уровнями бюджетов имеет ряд преимуществ перед предшествующими системами. Например, обеспечено четкое распределение доходных источников без расщепления каждого вида налога между республиканским и местными бюджетами и разграничены направления их использования. Установлены единые для всех регионов разграничения доходных и расходных полномочий, исключая индивидуальные льготы и привилегий для отдельных регионов.

В то же время анализ ситуации в системе межбюджетных отношений показывает, что система межбюджетных отношений в Казахстане имеет и другие 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.

Проблема межбюджетных отношений давно изучается в государственных органах, в научных кругах и в прессе. Однако до создания стройной системы межбюджетных отношений в Казахстане все еще далеко. Основные дискуссии в последние годы сосредоточены на упорядочении 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.

На современном этапе развития страны, исходя из необходимости дальнейшего повышения эффективности государственного управления, приоритетными становятся вопросы более четкого разграничения функций между всеми уровнями власти, переноса центра проведения реформ на нижние уровни местного государственного управления.

Распределение функций между областным, районным (городским) и сельским уровнями власти на сегодняшний день предоставлено областному уровню и зачастую принимает централизованную схему управления. То есть переданные из центра полномочия остались на областном уровне, что не в полной мере соответствует идеологии проводимых реформ.

Районный, городской и сельский уровни власти должны стать более самостоятельными и ответственными в решении задач местного значения, их права, обязанности и ответственность должны быть четко урегулированы на уровне законодательных актов.

В связи с этим завершение административно-бюджетной реформы является важнейшим условием обеспечения дальнейшего поступательного и устойчивого развития государства.

Отнесение тех или иных функций к тому или иному уровню государственного управления должно осуществляться на основе постоянного функционального анализа. Выполнение государственных функций должно быть максимально приближено к населению с целью обеспечения эффективности использования трудовых и материальных ресурсов государства и прозрачности использования бюджетных средств.

Совершенствование системы межбюджетных отношений было 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. Вместе с тем, исходя из необходимости адаптации к быстроизменяющимся социально-экономическим условиям и новым функциональным потребностям, также требуется дальнейшее совершенствование системы государственного управления, правовых и финансовых основ ее функционирования.

Целью реформирования межбюджетных отношений в Казахстане должен выступать не кардинальный пересмотр всей системы перераспределения расходных и доходных полномочий, которые были закреплены в Бюджетном Кодексе Республики Казахстан. При определенных условиях существующее распределение обязательств может быть сохранено, реформирование же должно быть направлено на достижения оптимального соответствия уровня расходов их финансированию. Это позволит впоследствии сконцентрировать внимание на увеличении эффективности совокупных расходов бюджетной системы и повышении качества их администрирования. Что касается разграничения доходов внутри бюджетной системы, то в мировой практике известны несколько способов:

-четкое разграничение конкретных видов налогов по уровням государственного управления, в результате все налоговые платежи подразделяются на общегосударственные и местные;

-разделение (квотирование) доходных поступлений от налогов путем закрепления за каждым уровнем управления конкретной доли налогов в пределах единой ставки налогообложения;

-установление местных надбавок к общегосударственным и местным налогам.

Бюджетная практика рассмотренных стран показывает, что ни одной из них не удавалось обеспечить разграничение доходов между звеньями бюджетной системы каким-то одним способом; всегда применялась их комбинация.

Следуя вышесказанному, в рамках Казахстана практика других стран в части построения модели межбюджетных отношений должна быть адаптирована с учетом сложившейся экономической ситуации и национального законодательства.

1. Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учебник для вузов / Под ред. проф. Г.Б. Поляка. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2-е изд. 2003.

2. Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управления региональными финансами. Опыт. Проблемы. Перспективы. – М: Дело. 2002.

3. Тулеубекова А.Т. Межбюджетные отношения как составная часть бюджетного регулирования //Финансы Казахстана. - 2005, №5.

4. Годин А.М., Подпорина И.В. Бюджет и бюджетная система Учебное пособие. – М., Дашков, 2002.

Бюджеттік қатынастар қалай бас макро, солай шағын экономикалық деңгейде қарастырылады. Бірінші түрі – барлық деңгейдің бюджетінің толықтығы – тұрақтылығын және қарқынды-экономикалық дамуы, екіншісі – жергілікті қамбаның игерушілігінің тиімділігі, әлеуметтік қызмет атқарудың нарықты жіберуі, дамуы жеке бизнес және инвестициялық ахуалдың жақсартуы қарастырылады.

Budgetary relations are considered both on macro - and at a microeconomic level. The first means stability of budget's replenishment in all levels and acceleration of economic growth rates, the second – efficiency of using the local resources, qualitative granting of social services, development of private business and improvement of an investment climate in regions.