

АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Национальная школа государственной политики
на правах рукописи

Айтбаева Айгуль Сериковна

**РАСПРЕДЕЛЕНИЕ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ МЕЖДУ ЦЕНТРОМ И
РЕГИОНАМИ: НОВЫЕ ПОДХОДЫ И МЕХАНИЗМЫ**

Образовательная программа «7М04101 Государственное управление»
по направлению подготовки «7М041 Бизнес и управление»

Магистерский проект на соискание степени
магистра бизнеса и управления

Научный руководитель: _____ Исмаилова Р.А., профессор НШГП
(подпись) доктор экономических наук

Проект допущен к защите: « _____ » _____ 2022 г.

Директор Национальной школы
государственной политики: _____ Абдыкаликова М.Н.
(подпись)

Нур-Султан, 2022

СОДЕРЖАНИЕ

НОРМАТИВНЫЕ ССЫЛКИ	3
ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ	4
ВВЕДЕНИЕ	5
ОБЗОР ЛИТЕРАТУРЫ	9
МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ	19
АНАЛИЗ И РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ	34
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	43
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	45
ПРИЛОЖЕНИЯ	48
Приложение 1. Аналитическая записка по результатам работы, включающая основные рекомендации для государственного органа	48
Приложение 2. Письмо Министерства национальной экономики РК о готовности рассмотреть рекомендации, выработанные в рамках магистерского проекта на государственном и русском языках	50
Приложение 3. Сравнительная таблица предлагаемых поправок в Бюджетный кодекс, направленных на реализацию рекомендаций, выработанных в рамках магистерского проекта	54

Нормативные ссылки

В настоящем магистерском проекте использованы ссылки на следующие нормативные документы:

Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95-IV (с изменениями и дополнениями по состоянию на 12.10.2021 г.).

Основной Закон ФРГ от 23.05.1949г. Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949.

Закон ФРГ «О стандартах» Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstabgesetz — MaßstG) vom 09.09.2001 г.

Закон ФРГ «О финансовом выравнивании» Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung. Bericht // Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Heft 14. Berlin, 1956 г.

Закон ФРГ «О распределении налоговых поступлений».

Закон ФРГ «О муниципальной финансовой реформе» BVerfGE 1117; Rider Н. К. J. Finanzausgleich und Grundgesetz.

Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 11 декабря 2014 года № 139. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 8 января 2015 года № 10068 «Об утверждении методики расчетов трансфертов общего характера».

Приказ и.о. Министра национальной экономики Республики Казахстан от 26 февраля 2018 года № 76. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 12 марта 2018 года № 16548 «О внесении изменений и дополнений в приказ исполняющего обязанности Министра национальной экономики Республики Казахстан от 21 января 2015 года № 34 «Об утверждении Методики прогнозирования поступлений бюджета».

Закон «Об объемах трансфертов общего характера между республиканским и областными бюджетами, бюджетами городов республиканского значения, столицы на 2020 –2022 годы».

Выступление Главы государства К.К. Токаева на заседании Мажилиса Парламента Республики Казахстан 11 января 2022г. «Уроки «трагического января»: единство общества – гарантия независимости».

Обозначения и сокращения

РК	–	Республика Казахстан
МБО	–	межбюджетные отношения
РБ	–	республиканский бюджет
МБ	–	местный бюджет
ЦТ	–	целевые трансферты
ТОХ	–	трансферты общего характера
ОСЭР	–	Организация Экономического Сотрудничества и Развития
НДС	–	налог на добавленную стоимость
ВВП	–	валовой внутренний продукт
ВРП	–	валовой региональный продукт
ФРГ	–	Федеративная Республика Германия
КПН	–	корпоративный подоходный налог
ИПН	–	индивидуальный подоходный налог
МСБ	–	малый и средний бизнес
МНЭ	–	Министерство национальной экономики
МФ	–	Министерство финансов
МИО	–	местный исполнительный орган

Введение

Актуальность и проблема исследования. Актуальность выбора темы обусловлена наличием проблем в вопросах межбюджетных отношений в течение последних лет, которым сейчас уделяется огромное внимание. В Казахстане государственный бюджет формируется из республиканского и местных бюджетов. С начала 2018 года в местные бюджеты включен и бюджет местного самоуправления. По данным Министерства финансов РК за последние 5 лет наблюдается тенденция роста дефицита бюджета и средств, выделенных регионам. При этом уровень социально-экономического развития регионов не растет пропорционально выделяемым из центра ресурсам темпами, что свидетельствует о снижении эффективности действующего механизма распределения бюджетных средств. Так, объем средств, выделенных регионам из РБ возрос с 2,6 трлн. тенге в 2017 году до 4,3 трлн. тенге в 2020 году, соответственно растет и дефицит республиканского бюджета с 2,6 % к ВВП в 2017 году до 3,5% в 2020 году [1].

Бюджетный механизм является первостепенным механизмом регулирования политических, социально-экономических и экологических процессов. При помощи перераспределения произведенного ВВП и национального дохода правительства стран нацелены добиться коллективного потребления и народнохозяйственных связей, соответствующей рыночным методам хозяйствования. Что касается стран с многоуровневой системой государственного управления, то важным элементом бюджетного процесса является также и межбюджетный процесс. По своей сути межбюджетные отношения — это финансовые отношения между центральными органами власти и структурами органов местного управления и самоуправления, которые призваны регулировать бюджетные процессы. Возникновение этих отношений обычно вызвано разницей уровня состояния экономики на разных территориях [2].

По существу, система МБО – один из главных механизмов взаимодействия вертикальных уровней власти. Это набор методов, принципов, инструментов, используемых в образовании расходов и доходов бюджетов всех уровней, посредством которых правительства создают бюджетные отношения, перераспределяют денежные потоки и централизованные ресурсы [2].

Основной целью совершенствования системы МБО является обеспечение ее прозрачности и стабильности, укрепление свободы низовых уровней власти в распределении бюджетных ресурсов.

Что касается Казахстана, то следует отметить положительные моменты в действующей системе МБО.

Во-первых, она основывается на конкретном распределении полномочий, единообразном разделении доходов и расходов между уровнями государственной власти, и на открытых подходах к межбюджетным трансфертам. Во-вторых, одним из главных принципов бюджетной системы РК можно назвать принцип самостоятельности бюджета, который запрещает изымать сверхплановые доходы, в ходе исполнения МБ в вышестоящие

бюджеты, немаловажное условие – это запрет вменять на низовые бюджеты новые расходные полномочия без выделения компенсации.

Проводимая в последние годы Правительством Казахстана работа по совершенствованию системы МБО направлена на обеспечение общедоступности и качества предоставления государственных услуг, гарантированных гражданам Конституцией и законодательством, в разных регионах страны. Совершенствование МБО — это создание справедливой и эффективной системы, чтобы обеспечить все уровни управления достаточными финансовыми ресурсами, для качественного предоставления государственных услуг.

Вместе с тем, в периоды роста или спада экономики, и других изменений социально-экономического состояния экономики Казахстана система МБО претерпевает трансформацию и на данный момент в стране существует ряд системных проблем, вот основные из них:

- высокая зависимость местных бюджетов от центра (*более 50% доходов МБ составляют трансферты из РБ*);

- низкая самодостаточность регионов (*на сегодня 4 региона являются донорами РБ, а все остальные регионы – получатели субвенций*);

- высокий уровень фискальной централизации, диспропорции территорий, низкая мотивация и стимулы местных властей в повышении собственной доходной базы (*в МБ поступают налоги от фонда оплаты труда и территориальные налоги - имущественный, земельный, транспортный*);

- регионы-доноры не имеют стимулов увеличивать собственные доходы (*чем выше доходы региона, тем больше объемы бюджетных изъятий*);

- дотационные регионы в меньшей степени мотивированы к оптимизации расходов, так как центр выделяет значительные объемы трансфертов на сбалансированность (*чем выше расходы региона, тем больше объемы бюджетных субвенций*).

Основным недостатком МБО является непредсказуемость и нестабильность местных доходов. Существующая система не создала эффективного механизма МБО. Из 16 регионов (до 2019 года) областей и городов в 2000-2001 годах было 8 доноров, в 2002 году их стало 6, с 2005 года и по сегодняшний день их стало всего 4 [16].

Исходя из вышеуказанного следует, что сейчас действующая в Казахстане система МБО не в полной мере обеспечивает решение задач и принципов организации. Однако реформирование МБО – это непрерывный процесс, он продолжается и об этом свидетельствуют заявления Главы государства в обращениях к народу Казахстана и ежегодные заключения Счетного комитета к отчетам Правительства РК, где неоднократно отмечались недостатки действующей системы распределения межбюджетных трансфертов.

Сейчас на повестке государства стоит задача кардинального и комплексного реформирования межбюджетных отношений с учетом потребностей населения, снижения межрегиональных диспропорций и общественного прогресса. Об этом заявил Глава государства на заседании Мажилиса Парламента 11 января 2022 года. По словам Президента не секрет, что

очень часто уровень финансовой поддержки территорий зависит от «веса» того или иного акима, а не от действительных потребностей проживающих там граждан. Это влечет сильные диспропорции регионов и недовольству населения. По словам Главы государства, жители сырьевых территорий, полагают, что их регионы заслуживают большего внимания при распределении бюджетных ресурсов. При существующей системе межбюджетного распределения даже те области, которые являются донорами бюджета, отстают в социально-экономическом развитии от других регионов. Поэтому подходы нужно постепенно менять и пришло время для реформирования межбюджетных отношений. Такие поручения были даны Главой государства на ближайшую перспективу [3].

Решение этих проблем сегодня требует более глубоких теоретических и практических исследований, что еще раз подтверждает актуальность данного вопроса

К межбюджетным отношениям мы относим отношения между всеми уровнями бюджетов, начиная от бюджетных отношений республиканского и областного бюджетов и заканчивая отношениями районного и городского с сельским бюджетом. В рамках магистерского проекта будут исследованы лишь МБО между республиканским и областными, бюджетами городов республиканского значения и столицы, так как именно на этом уровне заложены основные и главные принципы распределения бюджетных средств, которые распространяются и на низовые уровни.

Полагаем, что предложенные рекомендации по итогам данного исследования будут актуальными и адекватными для взаимоотношений между низовыми уровнями бюджета.

Цель проекта - разработка практических рекомендаций по внедрению новых подходов к распределению средств между центром и регионами, с учетом стимулирующих эффектов для местных властей.

Задачи проекта:

- изучить современные концепции и международный опыт по теме исследования;
- проанализировать распределение средств между республиканским и местными бюджетами;
- провести оценку действующей методики расчетов субвенций и изъятий;
- разработать практические рекомендации по внедрению новых подходов распределения средств между центром и регионами.

Объект исследования – бюджетные средства между центром и регионами, местные бюджеты.

Предмет исследования – механизмы и инструменты распределения бюджетных средств между центром и регионами, а также финансово-экономические взаимоотношения между уровнями бюджетов.

Методы исследования. В исследовании использованы следующие методы:

Метод сравнения и анализа использован при изучении зарубежного опыта.

Контент-анализ – при анализе действующего порядка расчетов трансфертов общего характера.

Горизонтальный и вертикальный анализ – при оценке исполнения бюджета и перераспределения межбюджетных трансфертов между центром и регионами.

Теоретической и методологической основой при написании работы послужили законодательные и нормативные правовые акты, регулирующие межбюджетные отношения, научные труды зарубежных и отечественных экспертов по распределению бюджета в государственном секторе, а также официальные статистические данные уполномоченных органов, ответственных за формирование бюджетной политики, политики межбюджетных отношений (МНЭ) и исполнения бюджета (МФ).

Ожидаемые результаты проекта заключаются в выработке практических рекомендаций по новым подходам и механизмам распределения бюджетных средств между центром и регионами:

- изменение подходов к бюджетным изъятиям для регионов-доноров;
- установление стимулирующих нормативных отчислений по поступлениям КПП от субъектов крупного предпринимательства;
- передача НДС от МСБ местным бюджетам;
- переход на ежегодное утверждение ТОХ вместо трехлетнего.

Практическая значимость. Предложения в части изменения подходов к бюджетным изъятиям, нормативам КПП, передаче НДС от МСБ местным бюджетам и изменения порядка утверждения ТОХ могут быть использованы министерствами национальной экономики и финансов при внесении изменений в бюджетное законодательство, направленных на реформирование межбюджетных отношений, повышение стимулов и мотивации местных властей к самодостаточности и снижение зависимости регионов от центра.

Структура работы. Работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка литературы.

Обзор литературы

Теоретические аспекты бюджетирования государственных финансов.

Бюджет является центральным политическим документом правительства, отражающим методы достижения краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных целей. Помимо финансирования новых и существующих программ, бюджет также является основным средством реализации фискальной политики. В дополнение к другим инструментам государственной политики — законам, постановлениям и совместным действиям с другими субъектами общества, для реализации планов призван бюджет [4].

Кроме того, бюджет является договором между гражданами и государством, который показывает, как фиксируются и распределяются ресурсы для оказания государственных услуг. Указанный документ должен быть четким, прозрачным и надежным, чтобы он вызывал доверие и служил основой для подотчетности [4].

Подготовка бюджета не является прерогативой только центральных правительств: это процесс, в котором участвуют все уровни управления, национальные и региональные. Бюджетные системы и процедуры должны быть последовательными, четкими и последовательными на всех уровнях управления. Следовательно, эти бюджетные принципы имеют большое значение и должны применяться надлежащим образом на каждом уровне управления [5].

В многоуровневой системе управления распределение ролей и обязанностей, а также учитывая институциональное наследие между центральным и субнациональным правительствами часто возникает дисбаланс.

Общая проблема – это вертикальный фискальный дисбаланс, который, как правило, является результатом различий в согласовании возможностей по сбору доходов и расходных обязанностей различных уровней правительства. Межбюджетные трансферты предназначены для исправления этого дисбаланса и восстановления вертикального бюджетного баланса.

Существуют многообразные формы регулирования МБО, основанные на базе налогового потенциала каждого региона, на оценке объективных нужд регионов и утвержденных нормативов и норм. В РК формы регулирования межбюджетных отношений устанавливаются согласно бюджетному законодательству [5].

МБО включают в себя не только отношения между РБ и бюджетами территорий, но также и внутри в самих регионах, то есть между областными и районными, городскими и районными, районными и сельскими бюджетами. Разграничение полномочий уровней власти, единство и прозрачность механизмов распределения доходов и расходов между бюджетными уровнями составляют основу МБО [6].

В современной литературе нет обобщенного определения межбюджетным отношениям. Так, авторы книги «Государственный бюджет» характеризуют систему взаимоотношений бюджетных уровней как один из основных механизмов взаимодействия субъектов хозяйствования, в частности,

иерархических уровней власти - республиканского и регионального, областного и районного взаимодействия. Эта система - набор принципов, методов, приемов и инструментов, которые применяются при формировании поступлений и затрат бюджета разных уровней, с помощью которых государство устанавливает бюджетные отношения, направляет бюджетные потоки и централизует ресурсы [7].

Анализ учебного пособия «Бюджетное планирование и прогнозирование» позволяет отметить, что бюджет означает перераспределение ВВП и дохода государства из центра между элементами бюджетной системы исходя из национальной программы социально-экономического развития страны на этапе формирования и исполнения бюджета [8].

Учебное пособие «Государственный бюджет» передает определение межбюджетных отношений, как связей, складывающихся бюджетных процедурах между вышестоящими и низовыми бюджетами [9]. Также можно отметить, что основной задачей изучения курса в данном учебнике было расширение знаний по вопросам модернизации системы государственных финансов, бюджетного планирования и контроля за доходной и расходной частью бюджета. Книга разработана казахстанскими учеными, экономистами-финансистами и охватывает все основные инновации в государственном секторе, охватывая бюджетирование, ориентированное на результат, гражданский бюджет и анализ влияния бюджета страны на развитие общества.

Специальное внимание уделено методологическим и правовым аспектам сбалансированности бюджета и проблемам развития местных бюджетов. Следует отметить, что в учебнике авторы, используя множество фактов и примеров, иллюстраций, изучили развитие бюджетной системы Казахстана [9].

Вместе с тем, с точки зрения экономической логики данной проблематики изучению подлежат как общие теоретические проблемы формирования территориальных налогово-бюджетных и финансовых систем, так и анализирование практик их построения с выработкой конкретных предложений по определению подходов перспективного развития и трансформации налогово-бюджетной политики [10].

Бюджетные отношения характеризуются большим многообразием поскольку разные направления распределительного процесса и охватывают все уровни хозяйствования [11].

Методы бюджетирования могут существенно различаться в различных странах учитывая традиционные, институциональные и культурные факторы.

Проанализировав статью «Межбюджетные трансферты как метод повышения финансового потенциала регионов РФ», понимаем каким образом финансовая помощь может влиять на экономический рост. В статье показано, что межбюджетные трансферты положительно влияют на региональный рост, а субсидии обладают максимальным стимулирующим эффектом по отношению к другим видам трансфертов [12].

В статье «Совершенствование межбюджетных отношений и пространственное развитие в 2021–2023 годах» выявлено как влияет

федеральная бюджетная политика на тенденции и состояние межбюджетных отношений и динамику ключевого компонента - межбюджетных трансфертов в увязке с внутрирегиональной (местной) бюджетной децентрализацией [13].

Авторами проанализированы суждения о целесообразности оставления различных типов городских/сельских поселений, как учитывать их особенности в хозяйственной деятельности при нахождении приоритетов государственной политики территориального развития и избрании перспективных экономических особенностей регионов.

Вызывает интерес статья «Система межбюджетных отношений: условия формирования, актуальные проблемы и перспективы развития». В статье сущность межбюджетных отношений и фискального федерализма определяется как неотъемлемая характеристика внутренних схем межбюджетного регулирования. Раскрыты основания уменьшения размеров межбюджетных трансфертов за последний ряд лет. Распознаны главные недостатки в межбюджетной системе российской практики [14].

Стоит согласиться с мнением Бежаева О.Г. о том, что модернизация межбюджетных отношений является самым узким местом бюджетной политики и неразвитость механизмов и подходов межбюджетных отношений сдерживает социальное и экономическое развитие регионов и всей страны в целом. Такое обстоятельство даже может быть предметом конфликта между центром и регионами.

В своей книге Бежаев О.Г. называет несколько важных задач, решение которых необходимо для реформирования межбюджетных отношений – это сокращение дотационности и количества дотационных территорий и минимизация встречных финансовых потоков. Оптимизация межуровневых бюджетно-финансовых потоков должна, во-первых, обеспечивать достаточность получаемых каждым уровнем бюджета средств для реализации расходных полномочий и во-вторых, повысить ответственность местных властей за максимальное использование всех возможностей в расширении налогооблагаемой и доходной базы [15].

Данные утверждения в полной мере подтверждают актуальность темы исследования, так как для казахстанской системы МБО в настоящее время эти две задачи являются наиболее актуальными и важными для социально-экономического развития регионов страны.

В статье «Модернизация системы государственного управления в Республике Казахстан на основе трансформации межбюджетных отношений» дается предположение о том, что межбюджетные отношения как стержень политики развития территорий, а перераспределение поступлений и затрат между уровнями бюджетов и их закрепление являются регламентированным проявлением внутрирегиональной политики страны.

Автором дается описание и анализ видов межбюджетных трансфертов, определяется роль МБО в экономическом развитии страны. В частности отмечается, что в периоды экономического роста основная цель межбюджетных отношений - сокращение межрегиональных различий и острых диспропорций, в

том числе через инструменты выравнивания. В периоды экономического спада, когда межрегиональные диспропорции социально-экономического состояния нарастают и увеличивается число депрессивных территорий, ключевая задача межбюджетных отношений – создать условия для полноценной жизнедеятельности населения в тех регионах, где очень низкий потенциал экономического развития [16].

В целом полагаем, что на сегодня регионы Казахстана действительно имеют существенные диспропорции в развитии, поэтому во второй главе будет проведен анализ по расходам местных бюджетов.

Зарубежный опыт эффективного распределения средств между уровнями государственного управления и децентрализации бюджета.

Межуровневые трансферты составляют основную часть местного (субнационального) дохода в большинстве стран. Их используют для того, чтобы доходы приблизительно совпадали с расходными потребностями местных (субнациональных) правительств разных уровней. Еще они используются для реализации правительственных и территориальных целей, как у примеру равенство и справедливость, и для стимулирования общего экономического роста.

Состав таких трансфертов обеспечивает стимулы для вышестоящих, и местных органов власти, воздействующих на управление финансами, макроэкономическую стабильность, справедливое и эффективное перераспределение, и качество государственных услуг. Среди нецелевых трансфертов субнациональным бюджетам ключевое значение имеют выравнивающие дотации по бюджетной обеспеченности и дотации на поддержание и обеспечение сбалансированности региональных бюджетов.

Выравнивающие дотации – главный инструмент центрального правительства по сокращению межрегиональной диспропорции и дифференциации. Нецелевой характер данной формы трансфертов обеспечивает гибкость региональной бюджетной политики, поскольку субнациональные власти самостоятельно определяют направления использования этих средств в соответствии с местными приоритетами.

В зарубежных экономиках межбюджетное регулирование определяется в зависимости от специфики бюджетной системы каждого конкретного государства.

Международные организации признают невозможность применения одинаковых или стандартных для всех стран методов и подходов при финансовом выравнивании по одной общей модели, то есть невозможность определить общий для всех безупречную степень выравнивания [17].

Опыт мировых развитых стран демонстрирует единые механизмы распределения бюджетных ресурсов между уровнями бюджетов стран, главным образом это:

- макроэкономическая стабильность;
- равноправие регионов;

- эффективность;
- согласованное расходование средств.

Используются схожие критерии межбюджетного выравнивания, и на их отбор оказывают значительное влияние как правило цели и задачи государства, особенности территориального и политического уклада разных стран [17].

Все схемы выравнивания – это результат как экономического, так и политического выбора. К примеру, во многих развитых странах при выравнивании учитываются такие критерии как численность и плотность населения, социально-демографические критерии, уровень безработицы, общий уровень финансовой обеспеченности, безусловно учитываются доходы и затраты территорий, доля граждан старше обусловленного возраста в Швейцарии, и как бы это не звучало удивительно даже насколько принимаются во внимание чаяния и потребности коренных жителей в Австралии [17].

Во многих странах бюджетное выравнивание основывается на основных принципах, общих почти для всех экономических систем в разных странах, к ним можно отнести:

- взаимосвязка расходов и функций, предоставленных регионам;
- независимость территорий при исполнении ими собственных расходов на выполнение задач, которые стоят перед ними;
- необходимость смягчения неравенства за счет более обеспеченных и самодостаточных регионов, выравнивания обеспеченности территорий.

В современных экономических системах как федеративные, так и унитарные страны используют механизмы выравнивания обеспечения бюджетными ресурсами вверенных им территорий и земель.

Рассмотрим основополагающие принципы бюджетного устройства Франции.

Франция - децентрализованная унитарная страна, в которой главенствует трехуровневая система местного управления, составляет ее двадцать два региона, девяносто шесть департаментов и коммун, их во Франции больше, чем тридцать шесть тысяч [18].

Финансовая система очень многоступенчатая, но ее отличает высокий уровень централизации. Центральный бюджет аккумулирует около 80% доходов и расходов финансовых ресурсов.

Налоговая система обращена на то, как облагаются потребители, к примеру к НДС дополняются акцизами. Некоторые из них зачисляются в вышестоящий бюджет, какие-то подлежат зачислению в местный бюджет.

Налоги на собственность вносят самую большую долю крупных доходов Франции. Они рассчитываются по прогрессивной шкале, но в общей сумме совокупность подоходного налога и на собственность не должно превышать 85% от всего дохода [19].

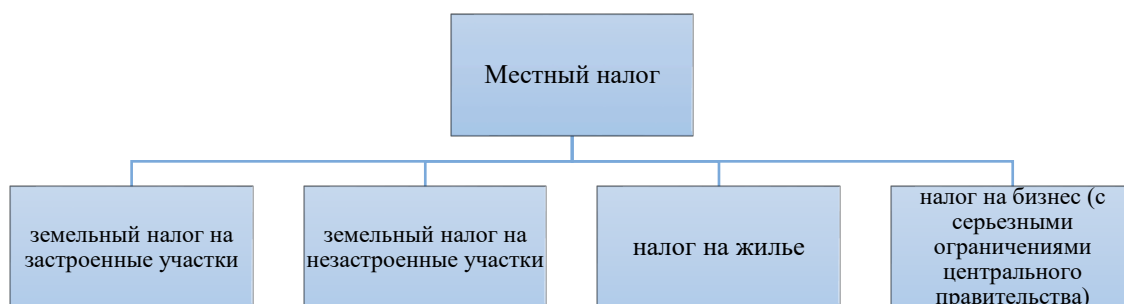


Рисунок 1 – Состав местных налогов Франции

Примечание – Составлено автором на основе обзора зарубежного опыта [19]

На рисунке 1 изображено, что есть 4 ключевых налога. Ставки определяются местными властями, но законодательно закреплены пороги, которые не должны быть превышены.

Данные налоги начисляются и рассчитываются центральным органом (НДС, на прибыль корпораций и подоходный налог). В налоговой системе Франции более сорока местных налогов.

В бюджетах регионов Франции ключевая роль отводится местным бюджетам, их деятельность урегулирована Конституцией и текущими законами страны. Все административно-территориальные единицы имеют самостоятельные бюджеты, существует 39 тысяч местных бюджетов. Разрабатывают, утверждают бюджеты и управляют бюджетными ресурсами Советы – это региональные советы, советы департаментов и коммун. При этом, вся власть на местах у префектов, которых назначает президентской администрацией [20].

Во Франции больше, чем третья часть текущих затрат территорий доводится на административные, полицейские аппараты, на гражданскую оборону, пожарную охрану, еще одна треть – это расходы на развитие образования и просвещения, на спорт и культуру, оставшая третья часть – это расходы на развитие всех видов инфраструктуры. Местные органы управления реализовывают существенные вложения капитала, что свыше 52% всех инвестиционных расходов.

Считается, что местные доходы – это собственные доходы, такие как налоговые и неналоговые, и привлеченные ресурсы, к примеру государственные субсидии и займы. Важное место, как и в государственном бюджете, отводится косвенным налогам, где самый распространенный косвенный налог – это надбавка к НДС, она обеспечивает больше сорока процентов поступлений. Также имеется два типа земельных налогов, на жилые строения и налог на профессию [20].

Как и практически во всех странах, нехватка денежных ресурсов создает условия для выделения территориям субсидий, иногда они превышают двадцать процентов всех местных доходов. Иногда, местные власти могут пользоваться заемными средствами на денежном рынке [20].

Обобщая вышесказанное можно предположить, что местные финансы имеют важное значение в общественных финансах, объем затрат около 44,5% от расходов правительства, а более, чем 30% доходов местных бюджетов это трансферты из центра [21].

Трансферты предоставляются как департаментам, так и коммунам.

Дотации нецелевого характера - основной вид трансферта, главным образом на текущие расходы, их принято называть «Общие дотации на функционирование». Суммы трансфертов и механизмы расчета делаются автоматически по формуле, где ежегодный рост трансферта складывается из темпа роста инфляции плюс половина темпа роста ВВП, делится трансферт по направлениям, базируясь на налоговом потенциале, численности населения, кто является получателем госуслуг, бюджетной обеспеченности на одного жителя, и конечно же на реальных потребностях в финансах [18].

Существуют также такие виды трансфертов:

- компенсация потерь, в связи с недополучением доходов за преференции или частичную отмену местных налогов;
- дотация на частичную компенсацию НДС;
- инвестиционные и целевые гранты.

Что касается вопросов выравнивания бюджетной обеспеченности, здесь действует механизм перераспределения ресурсов для органов самоуправления. Есть ряд оснований для межбюджетного выравнивания: главное - это смягчение неравенства обеспеченности территорий и придерживание принципам солидарности субъектов страны. Важным условием здесь служит усиление экономических стимулов.

Конституция Франции закрепляет общую приверженность политики государства в вопросах распределения доходов в интересах отдельных регионов в случае появления у них финансовых проблем.

Существует механизм распределения бюджетных ресурсов «бедным» регионам за счет более финансово-обеспеченных, таким образом достигается соблюдение принципа «равенства граждан перед государством». Для того, чтобы снизить диспропорции между общинами предусмотрены два механизма выравнивания бюджетной обеспеченности:

Первое – это вертикальный механизм перераспределения, который предусматривает финансовую поддержку со стороны государства наименее обеспеченным общинам.

Второе – это горизонтальный механизм перераспределения, посредством перенаправления части поступлений налогов от богатых территорий бедным в целях их поддержки. Государственная политика поддерживает межбюджетное выравнивание в первую очередь, для достижения справедливости в отношении субъектов страны, и во-вторых, в силу экономической эффективности.

Таким образом, для французской системы также характерны и актуальны вопросы диспропорций в уровне развития регионов и применения межбюджетного выравнивания как путем перераспределения налогов, так и

посредством финансовой поддержки наиболее не самодостаточных территорий со стороны государства.

Германия. Основные положения об МБО, о необходимости финансовой поддержки, содержатся в конституциях разных государств. Финансовая конституция – это стержень, опора, на которых построен федеративный уклад страны. Конституция обеспечивает нормативную базу для такого устройства, когда и федерация, и субъекты федерации, то есть земли будут наделены достаточным объемом финансовых ресурсов, в рамках национального дохода для финансирования расходов, на исполнение возложенных на них задач [22].

Федеральный Конституционный Суд закрепил в своих решениях, что в Финансовой Конституции содержатся лишь важнейшие системы бюджетного выравнивания. Тем самым, суд предостерег законодателей от излишней детализации нормативных положений на уровне Основного Закона (далее - Основной Закон) [23].

Все бюджетные взаимоотношения в вопросах выравнивания муниципалитетов - земель регламентируются Основным Законом, тогда как Закон «О финансовом выравнивании» более отчетливо устанавливает экономические критерии, используемые в финансовом и правовом регулировании бюджетной сферы [23].

Первостепенные задачи по выравниванию установлены в Законе ФРГ «О распределении налоговых поступлений» и в Законе ФРГ «О муниципальной финансовой реформе». Касаательно реформ, важным направлением здесь является решение таких важных вопросов, как:

- 1) вертикальное распределение НДС между Федерацией и бюджетами земель;
- 2) порядок выплат отчислений от НДС;
- 3) объяснение экономических критериев, определяющих финансовый потенциал земель;
- 4) дефиниции объемов и оснований для дополнительных федеральных трансфертов.

Реформирование затронуло вопросы межрегионального бюджетного выравнивания, особенно поощрения и стимулирования экономического роста и финансовой самостоятельности регионов-земель. Если доходы от налогов земель выше среднего уровня по землям, то 12 % от суммы превышения остается в бюджете земли и не изымаются в целях выравнивания [24].

Концепция бюджетного выравнивания базируется на принципе достаточности ресурсов. Государственный орган должен иметь в своем распоряжении достаточные объемы ресурсов, при помощи которых будет обеспечено покрытие собственных расходов. Главной целью является стремление к уменьшению дефицита бюджета, который обычно покрывается за счет трансфертов. В действительности сам факт наличия такого фискального разрыва означает малоэффективное или неэффективное закрепление по вертикальной иерархии полномочий и доходов.

Стоит отметить принцип экономической и финансовой самостоятельности или самодостаточности, когда все средства, которые в распоряжении у того или иного региона, условно можно поделить на собственные ресурсы, на потоки из бюджетов других уровней и так называемые «дешевые фонды». [24]. Большая проблема указанных ресурсов, привлеченных таким путем, чаще всего скрывается в слабом и недостаточном (ненадлежащем) контроле, из-за чего ресурсы как правило расходуются недостаточно эффективно [23].

В федеративном государстве каждый уровень власти обязан соблюдать принцип соответствия объема расходных полномочий с поставленными задачами. Это объясняется тем, что субъект федерации, на который возложены конкретные задачи, должен иметь в распоряжении достаточные ресурсы. Что касается муниципалитетов то такой подход заставляет их обеспечивать финансовое выравнивание сопутствующих расходов посредством принятия законов, наделяющих полномочиями поселения и коммуны. [25].

Таблица 1. Сравнительный анализ систем межбюджетных отношений

Французская модель	Германская модель	Казахстанская модель
1	2	3
<ul style="list-style-type: none"> ♦ унитарное государство ♦ неиерархическая трехуровневая система управления – регионы, департаменты, коммуны ♦ вертикальное и горизонтальное выравнивание ♦ 39 тыс. местных бюджетов 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ федеративная республика ♦ финансовая конституция ♦ трехступенчатое межбюджетное выравнивание по принципу достаточности ♦ бюджеты 16 земель, более 10 тыс. общин 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ унитарное государство ♦ вертикальная система госуправления ♦ трехступенчатое межбюджетное выравнивание – область, район, село ♦ около 3 тыс. местных бюджетов
<ul style="list-style-type: none"> ♦ местные доходы – собственные (налоги) и привлеченные (субсидии, займы) ♦ регулирование через НДС ♦ около 40 видов местных налогов ♦ трансферты выделяются отдельно департаментам и коммунам ♦ расходы местных бюджетов 44,5% госрасходов ♦ 30% местных доходов – трансферты 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ местные доходы – налоги и сборы, трансферты ♦ доходное вертикальное выравнивание НДС между центром и бюджетами земель ♦ принцип соответствия возложенных полномочий и финансовых ресурсов ♦ обязательная компенсация на новые возложенные задачи ♦ трансферты на выравнивание 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ местные доходы – налоги и сборы, трансферты из центра, (допускается заимствование) ♦ закрепление налогов за каждым уровнем бюджета ♦ около 30 видов местных налогов, сборов ♦ обязательная компенсация в БК, на практике не выполняется ♦ трансферты выделяются строго по вертикали ♦ более 50% доходов - трансферты из РБ ♦ расходы местных бюджетов 40% ГБ

Продолжение таблицы 1

1	2	3
<ul style="list-style-type: none"> ♦ наиболее частый трансферт - нецелевая дотация на текущие расходы ♦ расчет – методология на формульной основе ♦ рост трансфертов - темп ежегодной инфляции плюс половина от темпа роста ВВП ♦ учитывается налоговый потенциал, численность получателей бюджетных услуг ♦ смягчение неравенства за счет финансово обеспеченных регионов 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ основной трансферт на компенсацию возложенных задач ♦ учитывается численность и плотность населения, уровень безработицы ♦ взаимосвязь полномочий субъектов и их расходов ♦ перераспределение ресурсов между землями без вмешательства федерального правительства ♦ у каждого субъекта своя методика перераспределения ресурсов бюджетам муниципальных образований ♦ стимулирование налогами (12% от перевыполнения остается у земель) 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ основной трансферт на выравнивание доходов и расходов регионов ♦ формульный расчет ♦ учитывается налоговый потенциал ♦ численность потребителей госуслуг ♦ климатические, экологические условия ♦ единая методика для всех регионов ♦ расчет на базе текущих расходов с учетом ежегодной инфляции ♦ выравнивание бюджетной обеспеченности без стимулов ♦ донорам выгодно занижать доходы, реципиентам – завышать затраты
<ul style="list-style-type: none"> ♦ инвестиционные гранты ♦ целевые гранты на конкретные программы ♦ компенсация за льготы, отмену налогов 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ прямые гранты отдельным территориям ♦ недопустимость полного уравнивания земель для сохранения стимулов 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ целевые трансферты ♦ компенсация за отмену налогов ♦ компенсация за новые расходные полномочия ♦ на строительство объектов в регионах
<p>Примечание – Составлено автором на основе международного обзора</p>		

Как показано на таблице 1, сопоставительный анализ зарубежного опыта позволяет обобщить общую для всех государств задачу выравнивания уровней финансовой обеспеченности регионов, где эту задачу ставят в качестве одной из приоритетных в сфере межбюджетного выравнивания и предпринимают для ее решения разнообразные механизмы.

Позитивные примеры стимулирования дотационных территорий этих стран может быть интересен и полезен для Казахстана в контексте продолжающихся усилий по реформированию МБО. Важной задачей в развитии межбюджетных отношений в Казахстане является разработка системы стимулирования и мотивации субъектов Республики Казахстан при высокоэффективном управлении бюджетными средствами.

Методы исследования

Анализ действующих подходов и механизмов распределения средств между центром и регионами.

Анализ состояния межбюджетных отношений Республики Казахстан.

Использование экономических методов исследования при анализе местных бюджетов обусловлено необходимостью проведения анализа механизмов распределения бюджетных средств между центром и регионами.

Государственный бюджет Казахстана - сводный бюджет, соединяющий республиканский и местные бюджеты, который используется только для аналитической работы и не утверждается.

Согласно Бюджетному кодексу РК разделяют бюджеты следующих уровней, которые отображены на рисунке 2.

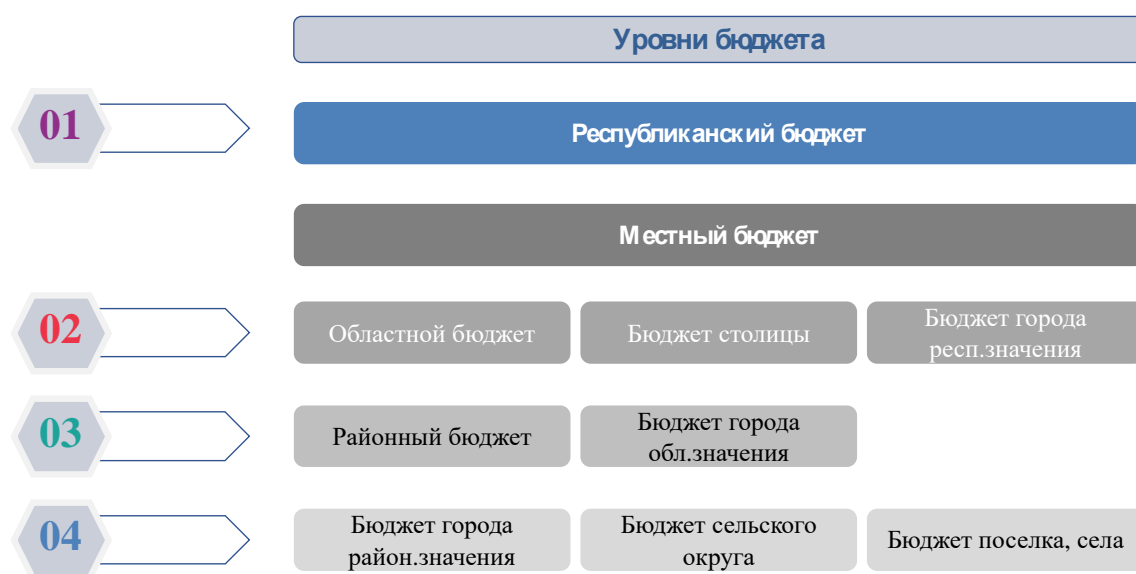


Рисунок 2 – Уровни бюджетов в РК

Примечание – Составлен автором на основе Бюджетного кодекса [26]

Как показано на рисунке 2, в Казахстане четырехуровневая бюджетная система, где первый уровень это республиканский бюджет, второй уровень – областные, бюджеты городов республиканского значения и столицы, третий - бюджеты городов областного значения и районные бюджеты и внедренный поэтапно в 2018 и 2020 году четвертый уровень бюджета – бюджет села, сельского округа и города районного значения.

В Казахстане межбюджетными отношениями являются отношения между республиканским, областными бюджетами, бюджетами городов республиканского значения, столицы, районными (городов областного значения) бюджетами, бюджетами городов районного значения, сел, поселков, сельских округов в бюджетном процессе [26].

К формам межбюджетных отношений между уровнями бюджетов – относятся трансферты, кредиты и нормативы распределения доходов [26].

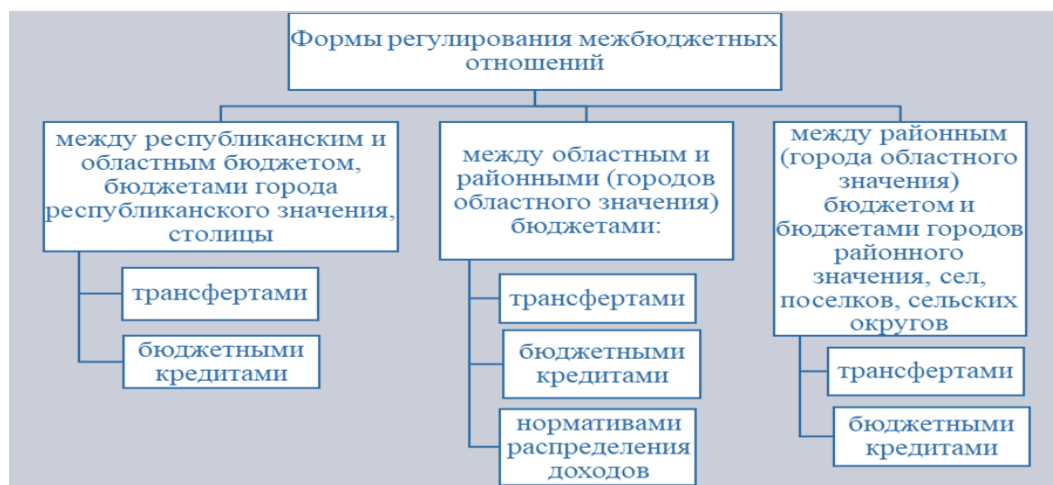


Рисунок 3 - Формы регулирования межбюджетных отношений
Примечание – Составлен автором на основе Бюджетного кодекса [26]

Как видно на рисунке 3 инструментами регулирования межбюджетных отношений являются:

- между республиканским и областными бюджетами, бюджетами городов республиканского бюджета и столицы – трансферты и бюджетные кредиты;
- между областным и районными (городов областного значения) бюджетами – трансферты, бюджетные кредиты и нормативы распределения доходов;
- между районным (города областного значения) бюджетом и бюджетом городов районного значения, сел, поселков, сельских округов – трансферты и бюджетные кредиты [26].

Трансферты между уровнями бюджетов подразделяются на трансферты общего характера, целевые текущие трансферты, целевые трансферты на развитие. Трансферты общего характера – это бюджетные субвенции (передаваемые из вышестоящих бюджетов в нижестоящие бюджеты) и бюджетные изъятия (передаваемые из нижестоящих бюджетов в вышестоящие бюджеты), направленные на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности регионов и обеспечение равных фискальных возможностей для предоставления гарантированных государством услуг [26].

Целевые трансферты и бюджетные кредиты используются местными исполнительными органами только в соответствии с их целевым назначением, определенным в соответствующих бюджетных программах.

Трансферты общего характера напротив не имеют целевого назначения, их цель – это сбалансированность местных бюджетов. Рассчитываются такие трансферты как разница между собственными доходами и расходами местных бюджетов.

Сегодня действующая казахстанская система МБО не в полной мере справляется с задачей ее организации. Однако реформирование системы МБО – это непрерывный процесс, он продолжается и об этом свидетельствуют заявления Главы государства в обращениях к народу Казахстана и ежегодные

заклучения Счетного комитета к отчетам Правительства РК, где неоднократно отмечались недостатки действующей системы распределения межбюджетных трансфертов.

Таблица 2 – Сравнительный анализ собственных доходов регионов и выделяемых средств из центра за период с 2017 по 2021 годы, млрд. тенге

Регионы	2017		2018		2019		2020		2021	
	Доходы МИО	Выделено из РБ	Доходы МИО	Выделено из РБ	Доходы МИО	Выделено из РБ	Доходы МИО	Выделено из РБ	Доходы МИО	Выделено из РБ
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>	<i>9</i>	<i>10</i>	<i>11</i>
Акмолин.	61	165	68	153	70	215	87	242	108	280
Актюбин.	99	112	106	106	107	150	116	198	143	231
Алматин.	173	238	198	216	222	311	282	370	366	441
Атыраус.	237	28	281	19	329	59	376	83	416	83
ВКО	100	228	107	214	118	286	143	342	179	374
Жамбылс.	50	193	56	200	60	285	73	315	87	365
ЗКО	77	90	83	82	90	119	103	157	116	179
Караганд.	136	164	152	151	166	197	207	265	251	305
Кызылор.	46	172	55	187	58	238	58	268	67	311
Костанай.	64	154	71	153	74	193	95	234	123	249
Мангист.	130	39	147	28	151	74	145	77	179	100
Павлодар.	105	94	114	100	118	141	159	154	183	163
СКО	38	145	39	144	42	188	57	228	66	250
Туркестан	123	471	98	461	64	703	84	632	107	770
Шымкент			38	30	96	135	134	226	154	284
Алматы	429	106	424	75	448	127	630	233	811	178
Нур-Султа	239	226	261	151	275	201	349	252	479	159
ИТОГО	2 106	2 625	2 300	2 471	2 489	3 619	3 098	4 276	3 834	4 724

Примечание – Составлено автором на основе данных МНЭ

Как показано на таблице 2 несмотря на ежегодный рост собственных доходов местных бюджетов, зависимость местных бюджетов от республиканского не снижается. Так, доля средств, выделенных регионам из республиканского бюджета в общих доходах местного бюджета, в среднем по республике сохраняется на уровне 57%, а в отдельных регионах достигает более 80% (таблица 3).

Таблица 3 – Доля выделенных из центра средств в общих поступлениях местных бюджетов, (зависимость регионов от центра) %, 2021 год

Регионы	Собственные доходы МИО млрд. тенге	Выделено из РБ регионам млрд. тенге	Общие поступления (гр.2+гр.3) млрд. тенге	Доля средств РБ в общих поступлениях %
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
Акмолинск. обл	108	280	388	72

Продолжение таблицы 3

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
Актюбинск. обл	143	231	374	62
Алматинск. обл	366	441	807	55
Атырауск. обл	416	83	499	17
ВКО	179	374	553	68
Жамбылск. обл	87	365	452	81
ЗКО	116	179	295	61
Карагандинск. обл	251	305	556	55
Кызылординск. обл	67	311	378	82
Костанайск. обл	123	249	372	67
Мангистауск. обл	179	100	279	36
Павлодарск. обл	183	163	346	47
СКО	66	250	316	79
Туркестанск. обл	107	770	877	88
Город Шымкент	154	284	438	65
Город Алматы	811	178	989	18
Город Нур-Султан	479	159	638	25
ИТОГО	3 834	4 724	8 558	57
Примечание – Составлено автором на основе данных МНЭ				

Сравнительный анализ доходов местных бюджетов и объемов, выделяемых из центра за последние 5 лет, показал, что:

1. при росте собственных доходов регионов объемы трансфертов также растут;
2. нарушается принцип обратной взаимосвязи, согласно которому чем самодостаточнее бюджет региона, тем меньше должна быть финансовая помощь из центра.

Данная статистика свидетельствует о том, что действующая система межбюджетных трансфертов перестала выполнять задачу, направленную на обеспечение сбалансированности местных бюджетов, и не стимулирует регионы к выходу на самодостаточность.

Анализ бюджетной обеспеченности регионов Казахстана за 20 лет.

В налогово-бюджетной политике употребляется критерий бюджетной обеспеченности, демонстрирующий насколько регион или административно-территориальная единица способно покрывать собственные расходы за счет полученных доходов без учета трансфертов из центра.

Коэффициент бюджетной обеспеченности — это сумма расходов бюджета за конкретный период в расчете одного жителя и определяется по формуле:

$$K_{\text{бо}} = P/Ч,$$

где $K_{\text{бо}}$ – это коэффициент бюджетной обеспеченности;

P - расходы бюджета за конкретный период;

Ч - численность населения региона в данном периоде.

Плюсом данного критерия считается простой расчет. Минус состоит в том, что при наибольшем коэффициенте ресурсы могут расходоваться неэффективно (к примеру, когда внушительные объемы тратятся на обеспечение работающих в регионе властей, то административные расходы могут быть существенные). Также этот показатель может охарактеризовать эффективность произведенных затрат лишь с социальной точки зрения. В связи с чем, чтобы повысить эффективность формул в структуре затрат считаются расходы лишь по социальным направлениям - здравоохранение, просвещение, науку, на социальную защиту и образование [27].

В понятийном аппарате Бюджетного Кодекса Казахстана представлено определение: «бюджетная обеспеченность - стоимость государственных услуг с учетом натуральных норм в расчете на единицу получателей данных услуг, предоставляемых органами государственного управления» [26]. Для выравнивания обеспеченности расходы местных бюджетов запрашиваются исходя из численности конечных услугополучателей согласно единого для всех территорий перечня госуслуг, так называемая репрезентативная система расходов, которая охватывает практически всю социальную сферу, это образование, здравоохранение, социальная политика, и прочие услуги.

Средний показатель бюджетной обеспеченности территориальных единиц в Казахстане за 2000–2020 годы снизился в два раза – с 85,1% до 38,8%. Высокий уровень - результаты периодов макроэкономической стабилизации 1996–1999 годов, когда обозначился тренд централизации большей части ресурсов на уровне центрального правительства. Фискальная централизация в те периоды была оправдана и с одной стороны, позволила проще контролировать траты бюджета государства, с другой стороны, усилила зависимость территорий от центра, что выразилось в неспособности регионов покрывать свои собственные нужды. Важно отметить, что если в 2000 году восемь регионов были донорами республиканского бюджета, то к 2020 году их осталось всего четыре [28].

Бюджетная обеспеченность регионов РК за 2018-2020 г. %

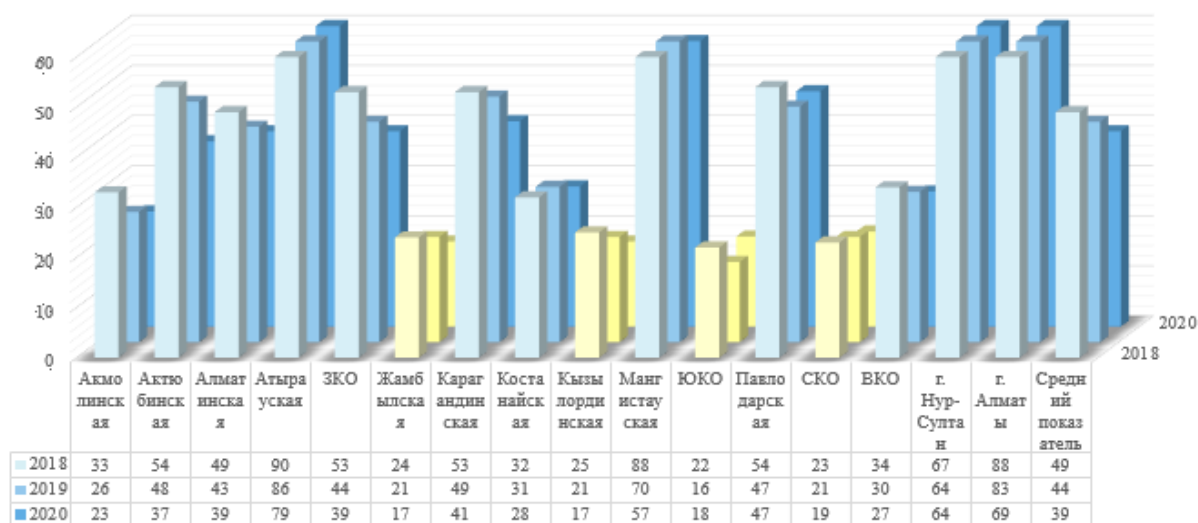


Рисунок 4 - Бюджетная обеспеченность регионов РК за 2000-2020 г., %
Примечание – Составлен автором на основе источника [28]

Таблица 4 – Бюджетная обеспеченность регионов РК за 2000-2020 г., % [28]

Регионы	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Акмолинская	62,6	42,1	23,8	31,2	31,1	28,1	32,6	26,0	23,1
Актюбинская	100,4	79,6	50,5	59,3	52,6	45,8	54,0	48,0	36,5
Алматинская	57,5	50,4	30,7	40,0	36,1	44,9	49,3	42,8	39,2
Атырауская	112,1	85,5	82,4	88,8	92,3	80,6	90,4	86,2	79,3
ЗКО	101,7	67,5	45,2	45,8	46,3	46,1	53,1	44,4	38,5
Жамбылская	58,3	32,6	19,0	23,1	18,2	21,3	23,7	20,8	17,0
Карагандинская	111,8	70,0	44,6	56,6	52,3	46,8	53,0	48,7	41,0
Костанайская	100,1	52,9	29,6	34,7	31,6	31,2	32,3	31,0	28,4
Кызылординская	74,1	48,9	20,2	22,4	19,3	22,1	24,7	20,8	17,1
Мангистауская	102,1	92,5	65,5	74,3	74,2	80,6	87,6	70,1	57,0
ЮКО	59,1	34,1	18,9	22,3	18,9	21,0	22,3	16,4	18,0
Павлодарская	102,3	76,8	54,7	58,0	58,2	53,5	53,9	46,8	47,1
СКО	66,8	36,9	21,9	24,7	22,6	22,5	22,5	20,9	18,8
ВКО	67,9	50,9	28,6	34,2	31,9	32,5	34,0	30,4	26,7
г. Нур-Султан	89,4	46,5	30,9	55,9	58,1	58,8	67,3	64,4	63,6
г. Алматы	94,8	78,7	65,1	70,6	74,4	87,5	87,9	83,3	69,3
Сред. показатель	85,1	59,1	39,5	46,4	44,8	45,2	49,3	43,8	38,8

Согласно таблице 4, Жамбылская область, Кызылординская область и Южно-Казахстанская область (для репрезентативности используются неразделенные данные Южно-Казахстанской области) имеют самый низкий

уровень соответственно 17%, 17,1% и 18% в 2020 году. Эти области также по ВРП на душу населения занимают нижние места. В структуре налоговых доходов данные регионы занимают лишь 11% ВВП страны за 2020 год, при этом на их долю приходится 27% населения страны [28].

В доходной части этих регионов преобладает ИПН, доля которого в доходах местных бюджетов за истекший год составила 31%. Следом идет социальный налог с 24% и КПН от малого и среднего бизнеса – 16%. Для данных регионов доля ИПН составила 24%, социального налога – 24%, КПН – 9% [28].

Таблица 5 – Прогноз бюджетной обеспеченности регионов на одного жителя на 2021-2022 г., в тыс. тенге

Регионы	Численность населения 2021г прогноз	Расходы МБ 2021г с учетом трансфертов	Расходы на 1 жителя	Численность населения 2022г прогноз	Расходы МБ 2022г прогноз	Расходы на 1 жителя прогноз
1	2	3	4	5	6	7
Акмолинская	755 866	537 103 047	711	762 278	526 549 783	691
Актюбинская	915 775	476 795 799	521	933 619	488 111 358	523
Алматинская	2 115 577	898 135 682	425	2 143 889	918 717 275	429
Атырауская	666 306	264 836 419	397	678 877	277 866 553	409
ВКО	1 375 384	754 026 674	548	1 375 385	742 541 035	540
Жамбылская	1 137 714	645 570 651	567	1 141 358	636 770 839	558
ЗКО	664 883	355 744 654	535	669 175	361 156 461	540
Карагандинская	1 377 834	650 840 249	472	1 377 834	658 553 613	478
Кызылординская	780 017	525 690 794	674	789 184	548 134 013	695
Костанайская	871 004	490 745 325	563	871 004	485 722 372	558
Мангистауская	739 378	255 989 318	346	763 569	276 334 350	362
Павлодарская	755 394	381 557 703	505	755 198	377 217 039	499
СКО	553 449	471 925 212	853	553 450	441 550 575	798
Туркестанская	2 053 885	1 233 639 317	601	2 079 418	1 245 752 695	599
г.Алматы	1 980 459	625 580 857	316	2 030 176	654 114 303	322
г.Нур-Султан	1 217 714	597 096 417	490	1 273 513	575 034 676	452
г.Шымкент	1 166 417	548 676 059	470	1 233 033	562 451 923	456
Итого по РК	18 818 983	9 713 954 177	508	19 430 960	9 776 578 865	503

Примечание – Составлено автором на основе данных МНЭ

В таблице 5 представлен прогнозный уровень расходов бюджета на одного жителя, рассчитанный на основе расходов местных бюджетов, с учетом полученных трансфертов. Как показывают данные, самый низкий уровень расходов бюджета на одного жителя приходится на Атыраускую (397 тыс. тенге), Мангистаускую (346 тыс. тенге) области и г.Алматы (316 тыс. тенге). Несмотря на то, что Атырауская, Мангистауская области и г.Алматы являются донорами, бюджеты этих регионов нельзя назвать самыми богатыми, во-первых, им также выделяются бюджетные средства из центра, во-вторых - у них самый низкий уровень расходов на одного жителя, что подтверждает заявления Главы государства о том, что при существующей системе межбюджетного распределения даже те области, которые являются донорами, отстают в социально-экономическом развитии от других регионов, поэтому существующие подходы нужно постепенно менять.

На основании анализа данных по расчету бюджетных расходов на одного жителя наглядно можно увидеть, что в регионах, имеющих наибольшую численность населения, возрастает потребность в расходах на обеспечение жителей как социальной инфраструктурой (в первую очередь это учреждения образования и здравоохранения), так и инженерной и транспортной инфраструктурой.

Учитывая существенные диспропорции в социально-экономическом развитии и бюджетной обеспеченности регионов, применяется система межбюджетных трансфертов, направленных на выравнивание и сбалансированность местных бюджетов.

При межбюджетном выравнивании главную роль играют трансферты общего характера, в связи с этим в данной исследовательской работе проанализированы подходы действующей методики их распределения и предложены новые подходы по улучшению текущей ситуации.

Анализ методики расчетов трансфертов общего характера.

Использование данного метода исследования обусловлено необходимостью изучения алгоритма расчетов объемов ТОХ и анализа применяемой методологии с целью выявления механизмов стимулирования местных властей. Размеры ТОХ считаются по Методике расчетов трансфертов общего характера, утверждаемой приказом МНЭ РК от 11 декабря 2014 года №139 [29].

Для расчетов прогнозов доходной части местных бюджетов применяется Методика прогнозирования поступлений бюджета, утвержденная приказом МНЭ РК от 21 января 2015 года № 34 [29].

Первый закон о ТОХ утверждался в 2004 году, который закрепил на трехлетний период размеры субвенций и изъятий на 2005-2008 годы. В последующем каждые три года принимается новый закон и утверждает новые объемы. На сегодня действуют объемы ТОХ на 2020-2022 годы, утвержденные в 2019 году.

Первая Методика утверждалась постановлением Правительством в 2004 году, она имела свои преимущества в сравнении с ранее действующими подходами. Прозрачность, исключение субъективизма и простота расчетов. Впервые закрепление субвенций и изъятий на среднесрочный период без ежегодных изменений показало свою эффективность и это получило одобрение со стороны МИО. Доходы местных бюджетов были перевыполнены и сверхдоходы самостоятельно направлялись на решение вопросов социально-экономического развития региона, и это безусловно способствовало повышению самостоятельности и укреплению статуса как маслихатов, так и акимов.

Однако первая Методика имела и свои недостатки.

Первое. Расчет прогноза текущих расходов местных бюджетов на данных МИО, не имеющих стопроцентную достоверность усиливал имеющийся дисбаланс бюджетной обеспеченности, так как те объемы, которые местные

бюджеты смогли накопить до 2004 года, и легли в основу расчетной базы. За счет увеличения сети учреждений, самостоятельного введения различных социальных и прочих выплат базы расходов у разных регионов были не совсем сопоставимы.

Второе. База расходов была определена на базе имеющейся сети бюджетных учреждений и не была взаимосвязана с численностью услугополучателей и контингента.

Третье. Дополнительных стимулов увеличения налогового потенциала территорий не было, и не учитывался вклад каждого в его рост.

Для последующего усовершенствования МБО базирясь на мировом передовом опыте и изучив лучшие практики в 2007 году постановлением Правительства РК была утверждена новая Методика расчета ТОХ, на ее базе был принят новый Закон об объемах ТОХ на 2008-2010 годы.

Принципиально новым данной Методики стало то, что основанием для расчета прогноза текущих затрат явилось количество потребителей госуслуг в разрезе половозрастных групп, расчет производился на формульной схеме, при этом в расчете также учитываются различные факторы, определяющих различия в уровне затрат: это демографическая структура, плотность населения, климатические особенности, транспортная доступность и другие.

При таком подходе к расчетам подтверждается объективное определение текущих расходов местных бюджетов, следовательно, равный доступ населения всех регионов к гарантированным государством услугам, предоставляемым за счет бюджетных средств. он широко распространен в международной практике МБО и по сравнению с ранее действующими подходами имеет следующие плюсы:

- расчет ТОХ стал более прозрачным (расходные потребности определяются исходя из объективных статистических показателей),
- применен более объективный подход в распределении текущих затрат постоянного характера - на получателя бюджетных услуг.

Следующая Методика была разработана и утверждена постановлением Правительства РК в 2010 году. Закон на следующий период 2011-2013 годы утвердил ТОХ, рассчитанные по новой Методике.

По рекомендации Всемирного Банка, решая задачу повышения прозрачности межбюджетного регулирования отдельным приложением к Методике утверждены показатели по потребителям услуг и корректирующие коэффициенты. Это позволило повысить прозрачность в планировании ТОХ. До этого показатели и коэффициенты утверждались Республиканской бюджетной комиссией, что не обеспечивало их стабильность и прозрачность.

Концептуальным изменением в Методике расчетов ТОХ явился подход к исчислению расходов по бюджету развития, где был учтен прирост численности населения и ВРП в качестве объективной на тот момент оценки экономического развития регионов.

Стоит отметить, что после утверждения ТОХ, которые не подлежат изменению следующие три года, роль оперативного регулирования, по-

прежнему, играли целевые трансферты, в большей степени направленные на выравнивание степени обеспеченности социальной инфраструктурой и объектов жизнеобеспечения.

В периоды социально-экономической стабильности закрепление ТОХ является стимулом к наращиванию собственных доходов, поскольку им гарантирован фиксированный объем субвенций.

Таким образом, каждые три года для разработки закона об объемах субвенций и изъятий разрабатывается новая Методика.

Далее в Методике поясняется, как определяются прогнозные объемы доходов местных бюджетов: «Прогнозные объемы доходов местных бюджетов рассчитываются в соответствии с методикой прогнозирования поступлений бюджета, утверждаемой центральным уполномоченным органом по государственному планированию, и на основе:

1. распределения поступлений между уровнями бюджетов;
2. нормативных правовых актов РК, регламентирующих порядок и условия зачисления в бюджет поступлений в местные бюджеты, в том числе положений, вводимых в планируемом периоде и предусматривающих сокращение или увеличение поступлений местных бюджетов» [29].

Предоставление целевых трансфертов на развитие нижестоящим бюджетам и их объемы будут взаимоувязаны с задачами выравнивания уровня обеспеченности регионов сетью приоритетных учреждений образования и здравоохранения, услугами водоснабжения и др.

В настоящее время обсуждается вопрос о целесообразности выделения таких трансфертов, это связано с тем, что на практике такой подход позволяет центральным органам при неисполнении прогнозов, урегулировать данные вопросы предоставлением дополнительных ресурсов, что, в свою очередь ставит под сомнение эффективность расходования данных средств.

Что касается стимулирующей составляющей, впервые были предприняты попытки введения стимулирующего коэффициента в Методике расчетов в 2010 году. В методике 2010 года в расчет был включен коэффициент, влияющий на увеличение затрат по бюджетным программам развития, исходя из рейтинговой оценки работы акимов областей (города республиканского значения, столицы) по наращиванию налоговых поступлений и созданию постоянных рабочих мест за предыдущие три года, предшествующие году установления ТОХ на 2011-2013 годы. Величина данного коэффициента устанавливалась в зависимости от места региона в рейтинге по налоговым поступлениям и созданию постоянных рабочих мест [30].

В дальнейшем после обсуждений с МИО этот коэффициент был исключен так как на практике не показал объективное влияние на стимулы местных властей. По сегодняшний день в системе распределения бюджетных субвенций и изъятий нет стимулирующих компонентов, предоставление дополнительных ресурсов в виде безвозмездных трансфертов никак не зависят от эффективности работы местных властей. Это снижает мотивацию и стремление местных властей в сокращении зависимости от центра и расширении доходной части за счет

других источников, причиной является ежегодное гарантированное предоставление безвозмездных трансфертов вне зависимости от результатов их деятельности.

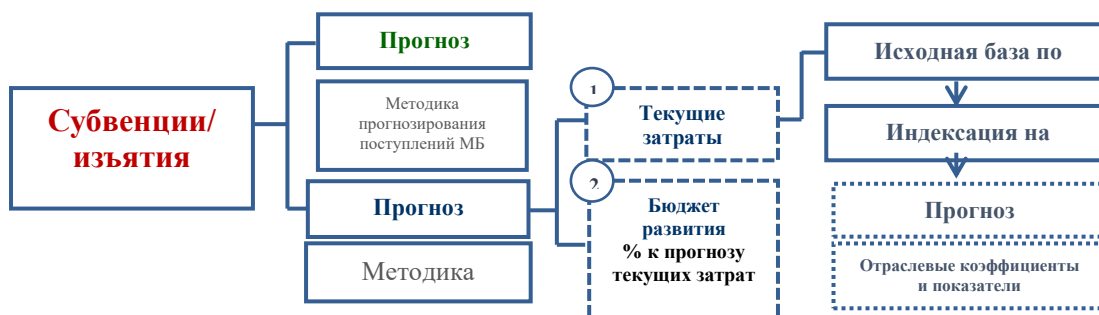


Рисунок 5 – Схема расчета трансфертов общего характера
Примечание – Составлен автором на основе Методики расчетов [29]

В целом методология расчета трансфертов общего характера достаточно прозрачна и учитывает региональные различия и специфику. Наиболее важный и позитивный момент в методологии - расчет базируется на численности получателей бюджетных услуг в разрезе половозрастных групп, то есть объемы необходимых расходов местного бюджета по отраслям рассчитываются исходя из численности благополучателей именно по каждой функциональной группе (подгруппе). К примеру, в сфере образования расходы регионов на обеспечение дошкольного образования рассчитываются исходя из количества детей дошкольного возраста, на обеспечение школьного образования – исходя из количества детей школьного возраста и так далее [29].

Вместе с тем, в применяемых показателях и коэффициентах действующей методологии недостаточно продуман вопрос стимулирования местных властей по повышению и стремлению к самодостаточности региона.

Исходя из вышеизложенного, необходимо отметить, что в действующей Методике отсутствуют прямые механизмы стимулирования местных исполнительных органов.

Анализ определения действующих объемов субвенций и изъятий.

Взаимоотношения между уровнями бюджетов в РК урегулированы трансфертами и бюджетными кредитами, а между областным и районными (городов областного значения) бюджетами еще и нормативами распределения доходов.

Как показано на рисунке 5 объемы ТОХ устанавливаются в абсолютном выражении на трехлетний период с разбивкой по годам и утверждаются:

- законом РК – между республиканским и областными бюджетами, города республиканского значения и столицы;
- отдельным решением областного маслихата – между областным бюджетом и районными (городов областного значения) бюджетами;

- решением маслихата района (города областного значения) о районном (города областного значения) бюджете – между районным (города областного значения) бюджетом и бюджетами городов районного значения, сел, поселков, сельских округов [26].



Рисунок 6 – Утверждение объемов субвенций и изъятий в РК
Примечание – Составлено автором на основе Бюджетного кодекса [26]

При определении ТОХ учитываются налоговый потенциал региона, численность потребителей государственных услуг в регионе и факторы, влияющие на расходы по предоставлению государственных услуг в зависимости от специфики того или иного региона.

Объемы определяются как разница между прогнозными объемами доходов (за минусом трансфертов) и затрат соответствующего местного бюджета.

При расчете ТОХ на 2020-2022 годы применялась Методика 2019 года.

Закон РК «Об объемах трансфертов общего характера между республиканским и областными бюджетами, бюджетами городов республиканского значения, столицы на 2020-2022 годы» [31].

Бюджетные изъятия в 2020 году утверждены для 4 регионов: Атырауской и Мангистауской областей, а также для городов Алматы и Нур-Султан. В совокупности бюджетные изъятия составили в 2020 году 420,1 млрд. тенге, в 2021 году - 451,4 млрд. тенге, в 2022 году - 490,4 млрд. тенге.

Для 12 областей и города Шымкента утверждены размеры субвенций, в общей сумме в 2020 году 2 104,4 млрд. тенге, в 2021 году – 2 120,9 млрд. тенге, в 2022 году – 2 124,7 млрд. тенге [27].

Согласно пояснительной записке к Закону, затраты на капитальный ремонт и укрепление материально-технической базы спрогнозированы в размере 6,5% от прогноза текущих затрат.

При расчете текущих затрат для городов Алматы и Нур-Султан, учитывая их особый статус, применены соответственно повышающие коэффициенты 1,25 и 1,5 [29].

При превышении прогнозного объема доходов над прогнозируемым объемом затрат местного бюджета устанавливаются бюджетные изъятия из местного бюджета в вышестоящий бюджет.

При превышении прогнозного объема затрат над прогнозируемым объемом доходов местного бюджета устанавливаются бюджетные субвенции в местный бюджет из вышестоящего бюджета [26].

Таблица 6 - Сравнительная таблица объемов бюджетных изъятий и субвенций 2019-2020 годов в разрезе регионов [17]

Регионы	2019 год	2020 год	Увеличение /	
			млн. тенге	в %
Бюджетные изъятия	285 972	420 081	134 109	146,9
Атырауская обл.	105 177	207 309	102 131	197,1
Мангистауская обл.	35 365	8 214	-27 152	-76,8
г. Алматы	115 390	171 705	56 315	148,8
г. Нур-Султан	30 040	32 854	2 815	109,4
Бюджетные субвенции	1 584 149	2 104 432	520 283	132,84
Акмолинская обл.	104 474	144 374	39 900	138,2
Актюбинская обл.	55 812	108 477	52 665	194,4
Алматинская обл.	153 723	200 784	47 061	130,6
ВКО	163 954	215 011	51 057	131,1
Жамбылская обл.	161 935	194 694	32 760	120,2
ЗКО	51 393	74 353	22 960	144,7
Карагандинская обл.	100 731	142 580	41 850	141,5
Кызылординская обл.	137 166	174 491	37 325	127,2
Костанайская обл.	110 193	140 029	29 837	127,1
Павлодарская обл.	46 107	55 410	9 303	120,2
СКО	96 360	142 629	46 269	148,0
Туркестанская обл.	402 301	379 908	-22 392	-5,6
г. Шымкент	-	131 691	-	-
Примечание – Составлено автором на основе источника [31]				

Как видно из таблицы 6 в 2020 году по сравнению с 2019 годом суммы изъятий выросли на 134,1 млрд. тенге или на 47%, а субвенции - на 520,3 млрд. тенге или на 33%, что показывает в 2020 году по сравнению с 2019 годом наибольший прирост бюджетных изъятий в Атырауской области - почти в 2 раза (102,1 млрд. тенге или 197%) [17].

Бюджету города Алматы увеличены изъятия на 56,3 млрд. тенге или на 49%, городу Нур-Султан - на 2,8 млрд. тенге, на 9,3%. Напротив, из бюджета

Мангистауской области объем изъятий существенно уменьшился на 27,1 млрд. тенге или на 76,8%.

Что касается субвенций, то их размер увеличился и колеблется от 9,3 млрд. тенге (Павлодарская область) до 52,7 млрд. тенге (Актюбинская область), где субвенции увеличены почти в 2 раза, на 194%.

Существенно выросли субвенции для Восточно-Казахстанской (на 51,1 млрд. тенге); Алматинской (на 47,1 млрд. тенге); Северо-Казахстанской (на 46,3 млрд. тенге); Карагандинской (на 41,8 млрд. тенге); Акмолинской (на 39,9 млрд. тенге); и Кызылординской области (на 37,3 млрд. тенге) [17].

В Туркестанской области объемы по сравнению с текущим годом сокращены на (-) 22,4 млрд. тенге (или на 6%).

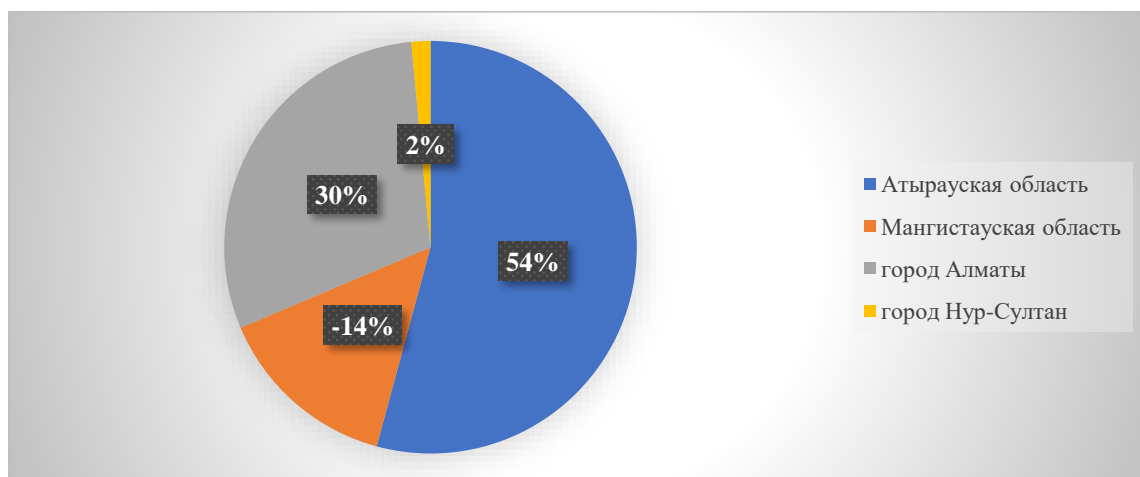


Рисунок 7 – Анализ бюджетных изъятий

Примечание – Составлено автором на основе таблицы 4

Как видно из таблицы 6 и рисунка 7 Атырауская область имеет наибольший процент, а точнее, объемов бюджетных изъятий возрос в данном регионе на 102 131 млн. тенге, а в Мангистауской области, наоборот, уменьшился на 27 152 млн. тенге.

На рисунке 7 наглядно показано изменение объемов бюджетных субвенций в разрезе областей в 2019-2020 гг.

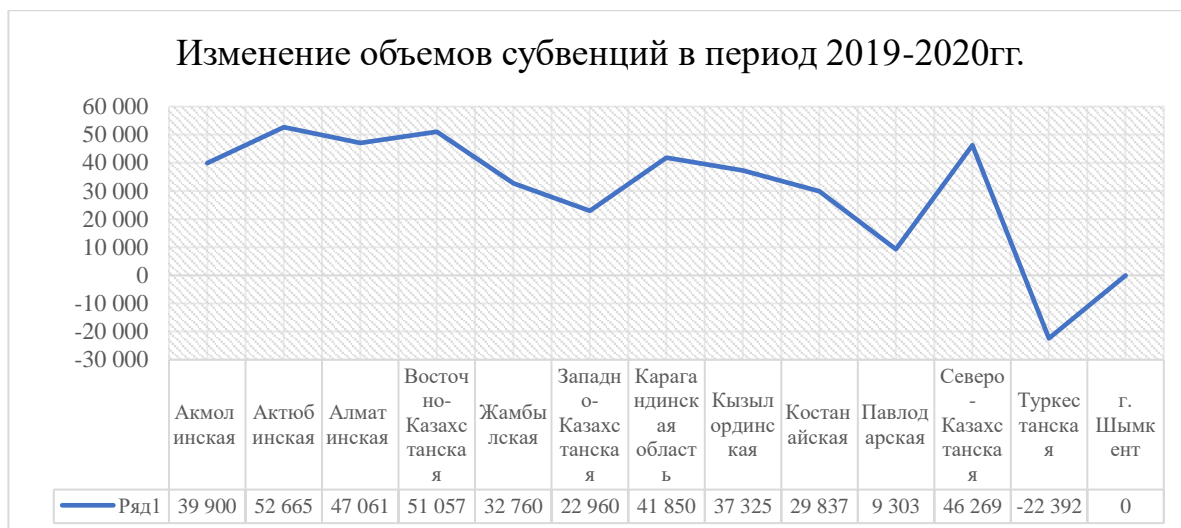


Рисунок 8 – Изменение объемов бюджетных субвенций в разрезе областей в РК, млн. тг.

Примечание – Составлено автором на основе таблицы 4

Расчет ТОХ на 2020-2022 годы имел свои особенности:

- стимулирование регионов в расширении и развитии МСБ. Для этого были переданы регионам с 2020 года поступления КПН от МСБ – более 400 млрд тенге в 2020 году. В 2020 году местным бюджетам был передан КПН от МСБ (кроме нефтяного сектора), который на первоначальном этапе слабо повлиял на улучшение бюджетной обеспеченности. Нельзя рассматривать передачу регионам этого вида налога как последнее решение по передаче ресурсов низовым бюджетам, напротив необходимо это расценивать как первый шаг сбалансированного развития территорий [31];

- учитывались специфика и особенности регионов. Введены дополнительные коэффициенты, как показатель по количеству малокомплектных школ в регионе, по потенциальному объему сельскохозяйственной продукции, площади территории, количеству жилья и другие [31].

Также, в соответствии с Методикой расчетов был учтен потенциал увеличения доходов. В целях стимулирования местных властей ведены стимулирующие компоненты к бюджету развития [31].

При расчете ТОХ, согласно Методике, в базу расходов передаются расходы, ранее финансируемые текущими трансфертами, в 2020 году – 635,8 млрд. тенге, в 2021 году – 775,9 млрд. тенге, в 2022 году – 909,7 млрд. тенге.

Общий прогноз расходов определен в 2020 году в объеме 4,8 трлн. тенге, в 2021 году – 5,1 трлн. тенге, в 2022 году – 5,4 трлн. тенге [17]. ТОХ определены в таких объемах: изъятия в 2020 году – 420 млрд. тенге; в 2021 году – 451 млрд. тенге; в 2022 году – 490 млрд. тенге, субвенции: в 2020 году – 2 трлн. 104 млрд. тенге; в 2021 году – 2 трлн. 120 млрд. тенге; в 2022 году – 2 трлн. 125 млрд. тенге [17].

Анализ и результаты исследования

По итогам проведенного анализа выработаны предложения к подходам распределения бюджетных средств между центром и регионами, которые на наш взгляд позволят повысить мотивацию и стимулы местных властей к самодостаточности, а также эффективность расходования выделяемых из центра средств.

Первое – изменить подходы к бюджетным изъятиям для регионов-доноров, так как действующая практика изъятий:

- во-первых не стимулирует доноров наращивать собственные доходы (чем больше доходы, тем больше изъятия);

- во-вторых создает существенные встречные финансовые потоки.

Предлагается два варианта данного подхода, которые возможно применить комбинированно, учитывая существенные отличия и диспропорции между регионами и невозможность применения единого подхода ко всем донорам.

1) Отмена практики бюджетных изъятий, с одновременным исключением/сокращением трансфертов на развитие.

Сегодня в стране лишь четыре региона являются донорами РБ, то есть перечисляют суммы превышения доходов местных бюджетов над расходами в виде бюджетных изъятий в целях выравнивания.

На 2022 год объемы бюджетных изъятий от четырех доноров составляют лишь 490,4 млрд. тенге, тогда как объемы субвенций из РБ остальным тринадцати регионам на 2022 год составляют более 2,1 трлн. тенге. То есть поступления от четырех доноров восполняет лишь 23% от объемов субвенций, это означает, что остальные 1,6 трлн. тенге – это расходы РБ.

Выравнивание изъятиями нивелируются трансфертами донорам, фактически создаются встречные финансовые потоки. Кроме того, создается колоссальная дополнительная нагрузка на администраторов бюджетных программ и на органы казначейства по составлению, утверждению, корректировке и контролю годовых и ежемесячных планов финансирования как по целевым трансфертам, так и по изъятиям.

В случае отмены изъятий данные функции будут оптимизированы, будет значительно сокращен документооборот и упрощены процедуры администрирования трансфертов.

Таблица 7 – Встречные финансовые потоки между уровнями бюджетов на примере 2022 года, млрд. тенге

Регионы	Бюджетные изъятия из МБ в РБ на 2022 год	Целевые трансферты регионам из РБ на 2022 год
Атырауская	- 220,9	+ 82,5
Мангистауская	- 19,5	+ 93,6
г. Алматы	- 211,5	+ 178,2
г. Нур-Султан	- 38,5	+ 158,9
Итого	- 490,4	+ 513,2

Примечание – Составлено автором на основе данных МНЭ

Как видно из таблицы 7, встречные финансовые потоки трансфертов имеют место для всех регионов-доноров, так как бюджетные изъятия играют выравняющую роль и перечисляются в РБ в виде излишков доходов, превышающих расходы, тогда как целевые трансферты выделяются на реализацию конкретных мероприятий, строительство конкретных объектов несмотря на то, что регион является донором и перечисляет бюджетные изъятия.

Такая практика снижает стимулы доноров по увеличению доходов МБ.

В связи с чем, первый вариант рекомендации - отменить практику бюджетных изъятий, оставлять в распоряжении региона суммы превышения доходов, предоставив самостоятельность распоряжаться финансовыми ресурсами, направляя на цели социально-экономического развития территорий, сократив или исключив предоставление трансфертов на развитие.

Таким образом, исходя из данных 2022 года, в случае отмены изъятий предпринята попытка смоделировать сценарий сокращения финансовых потоков между центром и регионами.

Таблица 8 - Исключение встречных потоков между уровнями бюджетов, млрд. тенге

Регионы	Остаются у регионов рассчитанные по Методике бюджетные изъятия	Потери РБ в связи с недополучением изъятий от доноров, гр.2	Сокращение ЦТ на развитие донорам (восполнение потерь РБ)	«+» доп. доходы МБ или «-» недостаток МБ в случае отмены изъятий гр.2 – гр.4
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
Атырауская	220,9	220,9	82,5	+138,4
Мангистауская	19,5	19,5	93,6	- 74,1
г. Алматы	211,5	211,5	178,2	+33,3
г. Нур-Султан	38,5	38,5	158,9	- 120,4
Итого	490,4	490,4	513,2	+22,8
Примечание – Составлено автором на основе данных МНЭ				

На таблице 8 продемонстрировано, что в случае отмены изъятий и невыделения целевых трансфертов на развитие, бюджет Атырауской области получит в распоряжение 138,4 млрд. тенге, бюджет города Алматы лишь 33,3 млрд. тенге. Что касается остальных двух доноров, то бюджет Мангистауской области, в случае невыделения целевых трансфертов недополучит 74,1 млрд. тенге, бюджет столицы недополучит 120,4 млрд. тенге, что увеличит диспропорции между регионами-донорами.

Как видно из таблицы, бюджеты двух крупных городов Казахстана Алматы и Нур-Султана получают значительные объемы целевых трансфертов на строительство объектов республиканского значения. При этом, бюджет г.Алматы имеет достаточные финансовые ресурсы в виде собственных доходов, и в случае отмены изъятий будет иметь возможность для покрытия недополученных трансфертов, чего нельзя сказать о бюджете столицы.

С учетом этого, на первоначальном этапе предлагается не выделять Атырауской и Мангистауской областей трансферты на развитие. Для бюджетов столицы и г. Алматы сохранить данную возможность с учетом особого статуса данных городов, и в особых случаях, при проведении значимых мероприятий таких как Азиада 2011, Экспо-2017, Универсиада 2017, Саммит ОБСЕ 2010 и др. предусмотреть возможность выделения целевых трансфертов на строительство объектов республиканского значения, принимая во внимание, что такие объекты как правило уникальные, дорогостоящие и не под силу бюджетам городов.

Преимущества данного подхода – это повышение самостоятельности местных властей в распределении бюджета на социально-экономическое развитие региона, сокращение зависимости от центра, сокращение нагрузки на администраторов бюджетных программ и на органы казначейства по администрированию планов финансирования.

В случае полной отмены целевых трансфертов возможны риски недофинансирования основных расходных полномочий регионов и рост диспропорций.

2) Учитывая существенные различия в развитии доноров, а также тот факт, что г. Алматы имеет особый статус, а г. Нур-Султан имеет статус столицы и соответственно выполняет функции столицы, имеются значительные различия в объемах изъятий и получаемых из центра трансфертов.

В связи с тем, что применение ко всем донорам единого подхода вызывает определенные сложности и несоответствия, предлагается второй вариант изменения подхода по изъятиям - установление норматива изъятий или частичные изъятия, с применением поправочного коэффициента, основанного на численности населения, получателей бюджетных услуг в регионе.

Допущение градации поправочного коэффициента предложено по результатам проведенных дискуссий и обмена опытом в ходе рабочих встреч с руководителями заинтересованных департаментов МНЭ и МИО во время прохождения производственной практиками. Безусловно, в дальнейшем значения коэффициентов необходимо обсуждать всесторонне, с созданием специальной комиссии, с проведением сценарных и многовариантных обосновывающих расчетов, и конечно с учетом мнения стейкхолдеров.

Для регионов, которым по Методике расчетов ТОХ установлены бюджетные изъятия, учитывая, что ежегодный прирост населения требует расширения инфраструктуры для обеспечения жизнедеятельности граждан, предлагается следующая градация коэффициентов в зависимости от численности населения:

- от 500 тысяч до 1 млн. человек – 0,20
- от 1 млн. человек до 2 млн. человек – 0,30
- свыше 2 млн. человек – 0,40

Градацию предлагается начать с 500 тысяч человек, так как в Казахстане нет регионов с численностью менее 500 тысяч человек.

При применении данного подхода, распределение норматива изъятий будет выглядеть следующим образом.

Таблица 9 – распределение объемов изъятий по нормативу, на основе данных за 2022 год, млрд. тенге

Регионы	Установлены объемы бюджетных изъятий	Численность населения в регионе <i>прогноз</i>	Норматив по градации	Остается в распоряжении региона <i>по нормативу</i>	Передаются в РБ в виде изъятий <i>по нормативу</i>
Атырауская	220,9	678 876	0,20	44,2	176,7
Мангистауская	19,5	763 569	0,20	3,9	15,6
г. Алматы	211,5	2 030 175	0,40	84,6	126,9
г. Нур-Султан	38,5	1 273 512	0,30	11,6	27,0
Итого	490,4			144,2	346,2
Примечание – Составлено автором на основе данных МНЭ					

На таблице 9 продемонстрировано разделение бюджетных изъятий между республиканским и местными бюджетами, применив предлагаемый подход установления норматива, который представляется справедливым для регионов-доноров.

Положительным эффектом данного подхода будет являться то, что при данном подходе распределения бюджетных изъятий, часть превышения доходов региона будет оставаться в распоряжении местных властей, что безусловно будет являться стимулом для наращивания потенциала собственных доходов, а также уменьшение зависимости регионов от центра и сокращение встречных потоков.

Предлагаемые варианты возможно применить как по отдельности, так и комбинированно, с учетом особенностей и специфики регионов.

Данные предложения повлекут ряд поправок в Бюджетный кодекс. Использование этого подхода позволит решить одну из важных проблем - существенно снизить зависимость регионов от центра, за счет снижения доли выделенных средств из центра, повысить уровень мотивации местных органов власти регионов-доноров к увеличению собственных доходов и расширению налогооблагаемой базы.

Второе предложение – в целях повышения стимулов местных властей к увеличению собственных доходов, а также с учетом отмены практики изъятий и отмены целевых трансфертов, возрастает важность задачи повышения обеспеченности регионов собственными финансовыми ресурсами, то есть необходимость укрепления местных властей дополнительными доходными источниками (передать часть налога взамен целевых трансфертов).

Предлагается установить нормативные отчисления по принципу 5/95 от сумм поступлений КПН, уплачиваемых в РБ крупными налогоплательщиками, ведущими свою деятельность в регионах. На сегодня, КПН от МСБ поступает в местные бюджеты, тогда как КПН от крупных налогоплательщиков зачисляется в РБ.

Принимая во внимание данный факт, местные органы власти не заинтересованы в активизации и диверсификации деятельности крупных компаний и в их развитии, так как результаты их деятельности в виде налогов «уходят» из региона, и перераспределяются в центре.

В случае, если 5 процентов от суммы поступлений по КПН будет зачисляться в бюджеты регионов, местные власти будут напрямую заинтересованы в увеличении уплачиваемых налогов компаниями, работающими на их территории. Это позволит существенно повысить стимулы регионов по наращиванию налоговой базы в регионах и позволит генерировать дополнительные доходы.

Таблица 10 – Расчет нормативов по принципу 5/95 на основе фактических поступлений КПН в 2021 году, млрд. тенге

Регионы	Поступления КПН в РБ за 2021 год	Норматив 5% зачислять в МБ	Норматив 95% зачислять в РБ	Собственные доходы МБ за 2021 год	Рост доходов МБ с учетом КПН, %
Акмолинская обл.	64,8	3,2	61,6	108,3	3,0
Актюбинская обл.	94,9	4,7	90,2	143,2	3,3
Алматинская обл.	33,9	1,7	32,2	366,0	0,5
Атырауская обл.	92,5	4,6	87,9	416,1	1,1
ВКО	118,2	5,9	112,3	179,5	3,3
Жамбылская обл.	5,4	0,3	5,1	87,5	0,3
ЗКО	186,7	9,3	177,4	116,4	8,0
Карагандинская обл.	208,6	10,4	198,2	251,2	4,1
Кызылординская обл.	21,9	1,1	20,8	67,4	1,6
Костанайская обл.	63,0	3,2	59,9	123,9	2,6
Мангистауская обл.	7,1	0,4	6,7	179,7	0,2
Павлодарская обл.	104,4	5,2	99,2	183,4	2,8
СКО	5,4	0,3	5,1	66,3	0,5
Туркестанская обл.	84,9	4,2	80,7	107,9	3,9
г.Шымкент	13,6	0,7	12,9	154,0	0,5
г.Алматы	675,5	33,8	641,7	811,1	4,2
г.Нур-Султан	314,7	15,7	299,0	479,1	3,3
ИТОГО	2 095,8	104,8	1990,7	3 841,0	2,7
Примечание – Составлено автором на основе данных КГД МФ					

Как показано на таблице 10, в 2021 году крупные налогоплательщики КПН перечислили в РБ более 2 трлн. тенге. В случае установления норматива распределения поступлений от КПН в размере 5% в местные бюджеты, 95% - в республиканский, в бюджеты регионов дополнительно поступит более 100 млрд. тенге. Так например, плательщики КПН Атырауской области перечислили в РБ 92,5 млрд. тенге. Предлагается 95 процентов (87,9 млрд. тенге) зачислять в республиканский бюджет, и 5 процентов (4,6 млрд.тенге) зачислять в бюджет Атырауской области.

При применении данного механизма нормативов распределения наибольшие поступления получают бюджеты г. Алматы (33,8 млрд.тенге), столицы (15,7 млрд.тенге), Карагандинской области (10,4 млрд.тенге), Западно-Казахстанской области (9,3 млрд.тенге) наименьшие поступления получают бюджеты Жамбылской и Северо-Казахстанской областей (0,3 млрд.тенге), Мангистауской области (0,4 млрд.тенге), г. Шымкент (0,7 млрд.тенге). В среднем доходы регионов вырастут на 2,7%. В целом, к положительным эффектам можно отнести, что данный подход позволит значительно повысит заинтересованность регионов в развитии крупных компаний, и направить данные средства на социально-экономическое развитие региона.

Третье – передать поступления НДС от МСБ местным бюджетам.

На сегодня, весь НДС полностью зачисляется в республиканский бюджет. Данное предложение объясняется тем, что малый и средний бизнес ведет свою деятельность в регионах и именно акимы на местах должны быть заинтересованы в их развитии. Вместе с тем, учитывая что поступления от НДС ни в коей мере не влияют на доходность местных бюджетов в настоящее время акимы регионов не имеют прямых стимулов по созданию условий для развития МСБ, снижению теневой экономики в регионе, актуализации данных налогоплательщиков, в особенности тех налогов, которые не уплачиваются в местные бюджета.

Таблица 11 – Передача поступлений НДС от МСБ на основе фактических поступлений НДС от МСБ в 2021 году, млрд. тенге

Регионы	Поступления НДС от МСБ за 2021(предлагается передать МБ	В 2021 г. выделено ЦТ регионам	Собственные доходы МБ за 2021 год	Собственные доходы МБ с учетом НДС гр.4+гр.2	Ожидаемый рост доходов МБ с НДС, %
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>
Акмолинская обл.	26,0	122,3	108,3	134,3	19,3
Актюбинская обл.	32,7	109,1	143,2	175,9	18,6
Алматинская обл.	64,4	224,6	366,0	430,4	15,0
Атырауская обл.	93,1	74,7	416,1	509,2	18,3
ВКО	48,9	156,9	179,5	228,4	21,4
Жамбылская обл.	17,3	159,0	87,5	104,8	16,5
ЗКО	87,4	93,2	116,4	203,8	42,9
Карагандинская обл.	65,4	160,3	251,2	316,6	20,7
Кызылординская обл.	13,8	109,2	67,4	81,2	17,0
Костанайская обл.	33,3	114,1	123,9	157,2	21,2
Мангистауская обл.	71,4	72,6	179,7	251,1	28,4
Павлодарская обл.	31,2	107,8	183,4	214,6	14,5
СКО	17,8	133,0	66,3	84,1	21,2
Туркестанская обл.	28,5	320,1	107,9	136,4	20,9
г.Шымкент	337,4	140,1	154,0	491,4	68,7
г.Алматы	194,1	163,5	811,1	1005,2	19,3
г.Нур-Султан	34,5	202,6	479,1	513,6	6,7
ИТОГО	1197,2	2463,0	3 841,0	5038,2	23,8

Примечание – Составлено автором на основе данных КГД МФ

Как указано на таблице 11, в 2021 году плательщики НДС - субъекты МСБ уплатили в РБ 1,2 трлн. тенге. В случае передачи данных поступлений местным бюджетам в полном объеме, ожидаемый рост доходов бюджетов регионов составит 23,8 %, и регионам дополнительно поступит 1,2 трлн. тенге в виде НДС от МСБ. При применении данного подхода доходы регионов возрастут до 5 трлн. тенге.

Так например, в 2021 году плательщики НДС Западно-Казахстанской области перечислили в РБ 87,4 млрд. тенге. при этом собственные доходы бюджета области в 2021 году составили 116,4 млрд. тенге. В случае передачи НДС от МСБ бюджет региона пополнится почти на 90 млрд. тенге и ожидаемый рост собственных доходов составит 42,9 %.

Еще один положительный эффект от передачи НДС регионам – это сокращение средств, выделяемых из центра местным бюджетам. Как видно в графе 3 таблицы 11 в 2021 году из центра было выделено 2,5 трлн. тенге в виде целевых трансфертов, что зачастую приводит неэффективное использование из-за «погоны» на освоением. Поступления НДС от МСБ напротив значительно укрепят собственную доходную базу регионов, что предоставит гибкость, оперативность и самостоятельность в их использовании.

В целом, к положительным эффектам можно отнести, что данный подход также позволит значительно повысить заинтересованность регионов в развитии МСБ в регионе, и направить данные средства на социально-экономическое развитие региона. Стоит отметить, что НДС от субъектов крупного предпринимательства согласно утверждаемого перечня будет зачисляться в республиканский бюджет по аналогии с действующей практикой уплаты КПП.

Таким образом, на первоначальном этапе будут решаться проблемы повышения мотивации местных властей по увеличению собственной налоговой базы и соответственно доходов МБ. Применение данного механизма частичной передачи КПП и НДС от МСБ должно стать продолжением начатой реформы фискальной децентрализации, снизив уровень централизации доходов и в конечном итоге повысив количество самодостаточных регионов и регионов-доноров.

Четвертое – переход на ежегодное утверждение ТОХ.

Актуальность повышения гибкости регулирования межбюджетных отношений в настоящее время возрастает, учитывая вызовы, связанные со всемирной пандемией, вызванной коронавирусной инфекцией COVID-19, когда правительством были приняты беспрецедентные меры поддержки по освобождению микро и малого бизнеса от уплаты налогов и соответственно требовался пересмотр доходов регионов. Недавние январские события также стали подтверждением необходимости повышения гибкости в бюджетных отношениях. В связи с чем, предлагается перейти на ежегодное утверждение субвенций и изъятий, которое повысит объективность и актуальность данных в расчетах.

Трехлетнее закрепление объемов ТОХ обеспечивает стабильность планирования местных бюджетов без ожидания доведения до МИО ежегодных

объемов и корректировок планируемых трансфертов, так как МИО при планировании расходов имеют утвержденные суммы получаемых субвенций и передаваемых изъятий.

Вместе с тем, утверждение объемов субвенций и изъятий на три года имеет также и ряд недостатков, таких как неисполнение прогнозов доходов МБ и значительные объемы выделяемых целевых трансфертов, которые снижают самостоятельность МИО. Первая проблема связана с неисполнением прогнозов доходов МБ, что приводит к невозможности финансирования всех запланированных расходов и зачастую МИО обращаются за компенсацией потерь МБ, в связи с недополучением прогнозируемых доходов.

Вторая проблема утверждения ТОХ на три года – это невозможность полностью исключить или минимизировать выделение целевых трансфертов, так как передать местным бюджетам все виды целевых трансфертов не представляется возможным по объективным причинам. Как правило, в базу расходов передаются только те виды целевых трансфертов, которые являются расходами постоянного характера. При этом, единовременные, имеющие разовый характер трансферты, в базу расходов не передаются.

Учитывая, что объемы ТОХ не подлежат изменениям и корректировкам в течении трех лет, для оперативного регулирования МБО в период действия трехлетних ТОХ выделяются целевые трансферты. Таким образом, возникает целый ряд новых видов целевых трансфертов и вместе с ними возрастает нагрузка на администраторов бюджетных программ и органы казначества по утверждению, корректировке и мониторингу планов финансирования. Кроме того, снижается самостоятельность МИО оперативно регулировать и перераспределять бюджетные средства, так как целевые трансферты должны использоваться строго по целевому назначению, перераспределение их между бюджетными программами не допускается.

Исходя из вышеизложенного, предлагается перейти на ежегодное утверждение ТОХ максимально передав в базу расходов целевые трансферты, при этом выделяя субвенции, которые не имеют целевого назначения и позволяют МИО самостоятельно опеределелять направления их расходования.

Данный подход позволит достичь следующих положительных результатов: первое – объективное прогнозирование доходов МБ и соответственно более точный расчет объемов субвенций и изъятий; второе – сократить количество бюджетных программ, направленных на выделение и администрирование целевых трансфертов, соответственно снижение нагрузки по их администрированию; третье – бережливое и прагматичное использование средств бюджета, так как при использовании выделенных средств по целевому назначению одна из основных задач МИО - это освоение; четвертое – повышение самостоятельности МИО по распределению бюджетных средств, что должно послужить повышению их эффективности.

Совершенствование системы МБО 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, не считая совершенствования подходов и механизмов распределения средств между центром и регионами, необходима дальнейшая трансформация системы государственного менеджмента, финансовых и правовых основ ее функционирования.

Заключение

В нашей стране главная задача модернизации межбюджетных отношений это не кардинальный пересмотр всей модели распределения расходных и доходных полномочий. В определенных ситуациях действующая система закрепления обязательств может быть сохранена, реформирование должно быть нацелено на достижение наилучшего уровня расходов их финансированию. Это позволит сосредоточить внимание на повышении эффективности расходов бюджетной системы и качества их администрирования.

В рамках Казахстана практика других стран в части выстроивания моделей межбюджетных взаимоотношений должна быть адаптирована с учетом сложившейся экономической ситуации и национального законодательства.

В данном проекте исследованы подходы по распределению межбюджетных трансфертов, направленных на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов.

В проекте даны рекомендации по внесению изменений в действующее законодательство в части внедрения новых подходов и механизмов распределения бюджетных средств между центром и регионами, продолжению фискальной децентрализации.

В целом, цель проекта достигнута, задачи выполнены, предложенные рекомендации могут быть применены в ходе законотворческой деятельности и реализации мероприятий, направленных на решение проблемных вопросов в системе распределения бюджетных средств между центром и регионами, в особенности на укрепление самодостаточности регионов.

Выбор вышеуказанных методов исследования в рамках подготовки магистерского проекта является логичным и обоснованным. В результате разработаны следующие практические рекомендации, которые могут быть применены при реформировании МБО в Казахстане:

- отмена и установление нормативов бюджетных изъятий повысит стимулы регионов-доноров наращивать собственные доходы, сократит излишние бюджетные процедуры в виде встречных финансовых потоков, снизит зависимость регионов от центра, за счет снижения доли выделенных средств из центра, повысит уровень мотивации местных органов власти регионов-доноров к увеличению собственных доходов и расширению налогооблагаемой базы;

- установление нормативных отчислений по принципу 5/95 от сумм поступлений корпоративного подоходного налога (КПН) и передача НДС от МСБ позволит укрепить местные бюджеты дополнительными доходными источниками, снизив уровень централизации доходов и в конечном итоге повысить количество самодостаточных регионов и регионов-доноров;

- переход на ежегодное утверждение объемов трансфертов общего характера позволит достичь следующих положительных результатов: первое – объективное прогнозирование доходов местных бюджетов и соответственно более точный расчет объемов субвенций и изъятий; второе – сокращение бюджетных программ и администрирование целевых трансфертов,

соответственно снижение нагрузки по их администрированию; третье – бережливое и прагматичное использование средств бюджета, а не гонка за освоением; четвертое – повышение самостоятельности МИО по распределению бюджетных средств, что послужит повышению их эффективности.

Следует отметить, что предлагаемые подходы потребуют внесения изменений в Бюджетный кодекс, в связи с чем подготовлены предлагаемые поправки в виде сравнительной таблицы (приложение 3).

В целом, предлагаемые рекомендации по реформированию межбюджетных отношений в Казахстане положительно повлияют на достижение максимального соответствия уровня расходов их финансированию. Это позволит в дальнейшем сфокусировать внимание на эффективности расходов бюджетной системы и повышении качества их администрирования.

Список использованных источников

- 1 Официальный сайт Министерства финансов Республики Казахстан, раздел «Деятельность-Статистические отраслевые данные» <https://www.gov.kz/memleket/entities/minfin/activities/directions?lang=ru> - дата обращения 20.04.2022 г.
- 2 Статья «Межбюджетные отношения в современном Казахстане» [Электронный ресурс]. - URL: <https://articlekz.com/article/8677> - дата обращения 23.11.2021 г.
- 3 Выступление Главы государства К.К. Токаева на заседании Мажилиса Парламента Республики Казахстан <https://www.akorda.kz/ru/vystuplenie-glavy-gosudarstva-kk-tokaeva-na-zasedanii-mazhilisa-parlamenta-respubliki-kazahstan-1104414> - дата обращения 21.04.2022 г.
- 4 Проект принципов бюджетного управления. Первоначальная ориентация для ряда основных стандартов и принципов [Электронный ресурс]. - URL: https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/cross_day-1_2_draft-oecd-principles-of-budgetary-governance_rus.pdf - дата обращения 22.11.2021 г.
- 5 Статья «Межбюджетные отношения в современном Казахстане» [Электронный ресурс]. - URL: <https://articlekz.com/article/8677> - дата обращения 23.11.2021 г.
- 6 Статья «Межбюджетные отношения в Республике Казахстан» [Электронный ресурс] - URL: https://vuzlit.ru/1092209/mezhbyudzhetye_otnosheniya_respublike_kazahstan - дата обращения 22.11.2021 г.
- 7 Утибаев Б.С. Государственный бюджет [Текст]: учебник. - Алматы: Экономика, 2006. - 411 с.
- 8 Жунусова Р.М., Жусупова А.К., Утибаева Г.Б. Бюджетное планирование и прогнозирование. Учебное пособие.-Алматы: Экономика, 2014.-568 с.
- 9 Омирбаев С.М., Интыкбаева С.Ж., Адамбекова А.А., Парманова Р.С. Государственный бюджет: учебник. – Алматы: ТОО РПИК «Дәуір», 2011. – 632 с.
- 10 Статья «Государственный бюджет. Бюджетное устройство и бюджетный процесс. Социально-экономическая сущность бюджета» [Электронный ресурс]. - URL: http://eos.ibi.spb.ru/umk/6_12/5/5_R1_T3.html - дата обращения 24.11.2021 г.
- 11 Статья «Сущность и значение государственного бюджета» [Электронный ресурс]. - URL: <https://economics.studio/finansistam/81suschnost-znachenie-gosudarstvennogo-67418.html> - дата обращения 23.11.2021
- 12 Молчанов В. А. Межбюджетные трансферты как метод повышения финансового потенциала регионов РФ. — Текст : непосредственный // Молодой ученый. — 2019. — № 40 (278). — URL: <https://moluch.ru/archive/278/61681/> - дата обращения: 16.11.2021 г.

13 Молчанов И. Н., Молчанова Н. П. «Совершенствование межбюджетных отношений и пространственное развитие в 2021-2023 годах» / МГУ имени М. В. Ломоносова; М: Россия, 2021. С. 100-111.

14 Наслунга К. С. «Система межбюджетных отношений: условия формирования, актуальные проблемы и перспективы развития» / Сборник докладов со специальных мероприятий XII Международной конференции. Изд.: ООО "Издательство УМЦ УПИ" (Екатеринбург), 2018. С. 455-457.

15 Бежаев О.Г. Российская Академия предпринимательства. Межбюджетные отношения. Теория и практика реформирования / Под редакцией доктора экономических наук М.А. Яхьяева – М.: Экзамен, 2001 г.

16 Нурумов А.А. «Модернизация системы государственного управления в Республике Казахстан на основе совершенствования межбюджетных отношений» // Матер. междунар. науч.-практич. конф. «Модернизация системы государственного управления в Республике Казахстан: основные приоритеты и механизмы реализации». – Астана: Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, 2006. – 502 с., 1 секция. С. 16-23.

17 Информационно-аналитический обзор к проекту Закона Республики Казахстан «Об объемах трансфертов общего характера между республиканским и областными бюджетами, бюджетами городов республиканского значения, столицы на 2020-2022 годы» Нур-Султан, 2019 года [Электронный ресурс]. - URL: <https://senate.parlam.kz/storage/556e8daf131f499099a5d2e195eaf642.pdf> - дата обращения 20.11.2021 г.

18 Статья «Зарубежный опыт межбюджетного регулирования в странах с федеративным и унитарным устройством. Общие принципы эффективной системы межбюджетного выравнивания. Анализ бюджетных систем унитарных государств» [Электронный ресурс]. - URL: https://studref.com/501033/ekonomika/zarubezhnyy_opyt_mezhbyudzhethnogo_regulirovaniya_stranah_federativnym_unitarnym_ustroystvom - дата обращения 25.11.2021 г.

19 Статья «Налоги Франции» [Электронный ресурс]. - URL: https://vuzlit.ru/2331114/nalogi_frantsii - дата обращения 20.11.2021 г.

20 Статья «Финансы местных органов власти» [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.finburst.ru/gucws-174-1.html> - дата обращения 15.11.2021 г.

21 Статья «ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА ФРАНЦИИ» [Электронный ресурс]. - URL: <https://www.km.ru/C2A9FA9764514353913544C09EEE43DF> - дата обращения 18.11.2021 г.

22 Морозова О. С. Финансовое выравнивание и его принципы в бюджетном законодательстве Германии [Электронный ресурс]. - URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/finansovoe-vyravnivanie-i-ego-printsipy-v-byudzhethnom-zakonodatelstve-germanii> - дата обращения 20.11.2021 г.

23 Морозова О.С. Основные тенденции развития института финансового выравнивания в ФРГ [Электронный ресурс]. - URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osnovnye-tendentsii-razvitiya-instituta-finansovogo-vyravnivaniya-v-frg> - дата обращения 16.11.2021 г.

24 Статья «Финансовое выравнивание и его принципы в бюджетном законодательстве Германии» [Электронный ресурс]. - URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/87718-finansovoe-vyравnivanie-principy-byudzhetnom-zakonodatelstve-germanii> - дата обращения 17.11.2021 г.

25 Henneke H-G., Puender H., Waldorff C. Recht der kommunalen Haushaltswirtschaft. Par. 3.

26 Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95-IV // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – URL:<https://adilet.zan.kz/rus/docs/K080000095> - дата обращения: 30.04.2022 г.

27 Статья «Методы бюджетного регулирования в социальной сфере Казахстана» [Электронный ресурс]. - URL: <https://articlekz.com/article/7983> - дата обращения 22.11.2021 г.

28 Статья «Лишь четыре региона Казахстана могут прокормить себя. Где взять деньги остальным?» [Электронный ресурс]. - URL: https://forbes.kz/process/expertise/est_li_nalogovyye_rezervyi_u_regionov - дата обращения 18.11.2021 г.

29 Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 11 декабря 2014 года № 139. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 8 января 2015 года № 10068 «Об утверждении методики расчетов трансфертов общего характера» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». - URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1400010068> - дата обращения 20.01.2022 г.

30 Постановление Правительства Республики Казахстан от 2 февраля 2010 года № 54. «Об утверждении методики расчетов трансфертов общего характера» Утратило силу постановлением Правительства Республики Казахстан от 10 марта 2015 года № 119 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». - URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P100000054> - дата обращения 20.01.2022 г.

31 Закон Республики Казахстан от 4 декабря 2019 года № 275-VI ЗРК «Об объемах трансфертов общего характера между республиканским и областными бюджетами, бюджетами городов республиканского значения, столицы на 2020-2022 годы» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1900000275> - дата обращения 14.11.2021 г.

31 Статья «Для расчета трансфертов общего характера введены новые коэффициенты – МНЭ» [Электронный ресурс]. - URL: https://forbes.kz/news/2019/09/12/newsid_208026/ - дата обращения 24.11.2021 г.

Приложение 1
Аналитическая записка

Автор проекта: Айтбаева А.
Научный руководитель: Исмаилова Р.А.,
доктор экономических наук, профессор

Идея проекта	Повысить стимулы местных властей в расширении собственной налоговой базы
Проблемная ситуация (кейс)	<p>На данный момент в вопросах финансового выравнивания регионов существует ряд системных проблем, вот основные из них:</p> <ul style="list-style-type: none">- высокая зависимость местных бюджетов от центра (<i>более 50% доходов МБ составляют трансферты из РБ</i>);- низкая самодостаточность регионов (<i>на сегодня 4 региона являются донорами РБ, а все остальные регионы – получатели субвенций</i>);- высокий уровень фискальной централизации, низкая мотивация и стимулы местных властей в повышении собственной доходной базы (<i>в МБ поступают налоги от фонда оплаты труда и территориальные налоги - имущественный, земельный, транспортный</i>);- регионы-доноры не имеют стимулов увеличивать собственные доходы (<i>чем выше доходы региона, тем больше объемы бюджетных изъятий</i>);- дотационные регионы в меньшей степени мотивированы к оптимизации расходов, если центр выделяет значительные объемы трансфертов на сбалансированность (<i>чем выше расходы региона, тем больше объемы бюджетных субвенций</i>).
Имеющиеся решения данной проблемы	<p>Преимущества действующей системы межбюджетных отношений (МБО) в РК.</p> <p>1) МБО основаны на чётком разграничении функций и полномочий, едином распределении поступлений и расходов между уровнями государственного управления, а также на единстве и прозрачности методов определения межбюджетных трансфертов.</p> <p>2) одним из основополагающих принципов бюджетной системы РК является принцип самостоятельности бюджета, который стимулирует недопустимость изъятия сверхдоходов, дополнительно полученных в ходе исполнения МБ, и остатков бюджетных средств в вышестоящие бюджеты, и что самое важное - недопустимость возложения на нижестоящие бюджеты новых расходных полномочий без соответствующей компенсации.</p> <p>Проводимая в последние годы Правительством Казахстана работа по совершенствованию системы МБО направлена на обеспечение общедоступности и качества предоставления государственных услуг, гарантированных гражданам Конституцией и законодательством, в разных регионах страны.</p>

	<p>Основным недостатком МБО является непредсказуемость и нестабильность местных доходов. Существующая система не создала эффективного механизма МБО. Из 16 регионов (до 2019 года) областей и городов в 2000-2001 годах было 8 доноров, в 2002 году их стало 6, с 2005 года и по сегодняшний день их стало всего 4.</p>
Предлагаемое решение данной проблемы	<p>Предлагаются новые подходы и механизмы распределения бюджетных средств между центром и регионами, которые будут стимулировать местные власти увеличивать собственные доходы:</p> <ul style="list-style-type: none"> - изменение подходов к бюджетным изъятиям для регионов-доноров; - установление нормативных отчислений по поступлениям КПП от субъектов крупного предпринимательства; - передача НДС от МСБ местным бюджетам; - переход на ежегодное утверждение ТОХ. <p>Повышение самостоятельности местных властей в распределении бюджета на социально-экономическое развитие региона, сокращение зависимости от центра. Возможны риски недофинансирования основных расходных полномочий за счет средств местного бюджета и рост диспропорций.</p>
Ожидаемый результат	<p>Предложения в части изменения подходов к бюджетным изъятиям, нормативам КПП и передаче НДС от МСБ местным бюджетам могут быть использованы министерствами национальной экономики и финансов при внесении изменений в бюджетное законодательство, направленных на реформирование межбюджетных отношений, повышение стимулов и мотивации местных властей к самостоятельности и снижение зависимости регионов от центра.</p>
Литература	

Приложение 2
Письмо МНЭ на государственном и русском языках
о готовности рассмотреть предложения

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫ
ҰЛТТЫҚ ЭКОНОМИКА
МИНИСТРЛІГІ



МИНИСТЕРСТВО
НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

010000, Нұр-Сұлтан қаласы, «Есіл» ауданы, Мәңгілік Ел даңғылы
8 ғимарат, тел.: +7(7172) 74-38-01, факс: +7 (7172) 74-38-24
e-mail: info@economy.gov.kz

010000, город Нур-Султан, район «Есиль», проспект Мәңгілік Ел
здание 8, тел.: +7(7172) 74-38-01, факс: +7(7172) 74-38-24
e-mail: info@economy.gov.kz

№ 03-18/6563 от 25.05.2022

№

Қазақстан Республикасы
Президентінің жанындағы
Мемлекеттік басқару Академиясы

Сіздің 2022 жылғы 19 мамырдағы № 02-13/357 хатқа

Қазақстан Республикасы Ұлттық экономика министрлігі (бұдан әрі – Министрлік) Мемлекеттік басқару магистрі дәрежесін алу үшін Академия магистранты А.С. Айтбаеваның «Орталық пен өңірлер арасында бюджеттік қаражатты бөлу: жаңа тәсілдер мен тетіктері» тақырыбындағы талдамалық жазбаны қарап, келесіні хабарлайды.

Министрлік бюджет саясаты және бюджетаралық қатынастар саласындағы уәкілетті орган бола отырып, бюджетаралық қатынастар жүйесін, оның ішінде орталық пен өңірлер арасында бюджет қаражатын бөлу мәселелерінде жетілдіру бойынша тұрақты жұмыс жүргізеді.

Бюджетаралық қатынастар жүйесінің мақсаты – мемлекеттік қызметтерді сапалы көрсету үшін мемлекеттік басқарудың барлық деңгейлерін жеткілікті қаржылық ресурстармен қамтамасыз ететін әділ және тиімді жүйені құру болып табылады.

Өсіп келе жатқан өңіраралық диспропорцияларды ескере отырып, Үкіметтің күн тәртібінде бюджетаралық қатынастарды түбегейлі және кешенді реформалау және тәсілдерді өзгерту міндеті тұр. Осыған байланысты Министрлік қазіргі уақытта депутаттық корпус өкілдерімен де, жергілікті атқарушы органдармен (ЖАО) де кеңінен талқылау арқылы жаңа тәсілдер әзірлеуде. А.Айтбаева ағымдағы жылдың ақпан айында тағылымдамадан өту барысында депутаттармен және ЖАО өкілдерімен жаңа тәсілдерді талқылау кезінде жұмыс кездесулеріне белсене қатысты.

А.Айтбаеваның талдамалық жазбасында регион-донорларға бюджеттік алып қоюлар, жергілікті бюджеттер пен республикалық бюджет арасындағы кейбір салықтық түсімдерді қайта бөлу, жалпы сипаттағы трансферттерді бекіту кезеңі бойынша қолданбалы сипаттағы шешімдер ұсынылды.

Ұсынылған талдамалық жазбаны зерделеу нәтижелері бойынша қолданыстағы бюджеттік заңнамаға өзгерістер мен толықтырулар енгізудің тиісті жобасын дайындау кезінде, сондай-ақ алдағы Қазақстан Республикасындағы бюджетаралық қатынастарды жетілдіру бойынша жұмыста бюджетаралық трансферттерді бөлудің жаңа тәсілдері мен тетіктері бойынша ұсыныстарды қарастыруға болады деп санаймыз.

Вице-министр

А. Әмрин

Согласовано

24.05.2022 11:17 Муллабаева Гульором Фармановна

24.05.2022 15:20 Дарибаева Гулсана Аманбаевна

Подписано

24.05.2022 20:47 Амрин Азамат Кеменгерович

Министерство национальной экономики Республики Казахстан - Сырбеков Н. И.



010000, Нур-Сұлтан қаласы, «Есіл» ауданы, Мәңгілік Ел даңғылы
8 ғимарат, тел.: +7(7172) 74-38-01, факс: +7 (7172) 74-38-24
e-mail: info@economy.gov.kz

010000, город Нур-Султан, район «Есиль», проспект Мәңгілік Ел
здание 8, тел.: +7(7172) 74-38-01, факс: +7(7172) 74-38-24
e-mail: info@economy.gov.kz

№ 03-18/6563 от 25.05.2022

№

**Академия государственного управления
при Президенте Республики Казахстан**

На Ваин № 02-13/357 от 19 мая 2022 года

Министерство национальной экономики Республики Казахстан (далее – Министерство) рассмотрев аналитическую записку магистранта Академии на соискание степени магистра государственного управления Айтбаевой А.С., на тему «Распределение бюджетных средств между центром и регионами: новые подходы и механизмы» сообщает следующее.

Министерство, являясь уполномоченным органом в сфере бюджетной политики и межбюджетных отношений, на постоянной основе ведет работу по совершенствованию системы межбюджетных отношений, в том числе в вопросах распределения бюджетных средств между центром и регионами.

Цель системы межбюджетных отношений – создание справедливой и эффективной системы, обеспечивающей все уровни государственного управления достаточными финансовыми средствами для качественного предоставления государственных услуг.

Учитывая нарастающие межрегиональные диспропорции, в повестке Правительства стоит задача кардинального и комплексного реформирования межбюджетных отношений и изменения подходов. В связи с чем, Министерство в данный момент занимается выработкой новых подходов с широким обсуждением как с представителями депутатского корпуса, так и местными исполнительными органами (МИО). А. Айтбаева в период прохождения практики в феврале текущего года принимала активное участие в рабочих встречах с депутатами и МИО при обсуждении новых подходов.

В аналитической записке А. Айтбаевой предложены решения прикладного характера по бюджетным изъятиям для регионов-доноров, перераспределению некоторых видов налоговых поступлений местным и республиканским бюджетами и периодичности утверждения объемов трансфертов общего характера.

По итогам изучения представленной аналитической записки полагаем возможным рассмотреть рекомендации по новым подходам и механизмам распределения межбюджетных трансфертов при подготовке соответствующего проекта изменений в действующее бюджетное законодательство, а также в дальнейшей работе по совершенствованию межбюджетных отношений в Республике Казахстан.

Вице-министр

А. Амрин

Согласовано

24.05.2022 11:17 Муллабаева Гульором Фармановна

24.05.2022 15:20 Дарибаева Гулсана Аманбаевна

Подписано

24.05.2022 20:47 Амрин Азамат Кеменгерович

Министерство национальной экономики Республики Казахстан - Сырбеков Н. К.

Приложение 3
Сравнительная таблица предлагаемых поправок в Бюджетный кодекс,
направленных на реализацию рекомендаций

СРАВНИТЕЛЬНАЯ ТАБЛИЦА
предлагаемых поправок в Бюджетный кодекс, направленных на реализацию рекомендаций,
предлагаемых в рамках магистерского проекта

п/п	Структурный элемент	Действующая редакция	Предлагаемая редакция	Обоснование
1	2	3	4	5
Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95-IV.				
1.	пункт 1 статьи 45	<p>Статья 45. Трансферты общего характера</p> <p>...</p> <p>4. Объемы трансфертов общего характера устанавливаются в абсолютном выражении на трехлетний период с разбивкой по годам: между республиканским бюджетом и областными, городов республиканского значения, столицы бюджетами - законом Республики Казахстан;</p> <p>между областным бюджетом и районными (городов областного значения) бюджетами – решением областного маслихата;</p> <p>между районным (города областного значения) бюджетом и бюджетами городов районного значения, сел, поселков, сельских округов – решением маслихата района (города областного значения) о районном (города областного значения) бюджете.</p> <p>Объемы трансфертов общего характера подлежат изменению через каждые три года, за исключением объемов трансфертов общего характера между районным (города областного значения) бюджетом и бюджетами городов районного значения, сел, поселков, сельских округов, которые устанавливаются ежегодно на скользящей основе на плановый период.</p>	<p>Статья 45. Трансферты общего характера</p> <p>...</p> <p>4. Объемы трансфертов общего характера устанавливаются в абсолютном выражении на очередной финансовый год: между республиканским бюджетом и областными, городов республиканского значения, столицы бюджетами - законом Республики Казахстан;</p> <p>между областным бюджетом и районными (городов областного значения) бюджетами – решением областного маслихата;</p> <p>между районным (города областного значения) бюджетом и бюджетами городов районного значения, сел, поселков, сельских округов – решением маслихата района (города областного значения) о районном (города областного значения) бюджете.</p> <p>Исключить</p>	<p>Актуальность повышения гибкости регулирования межбюджетных отношений в настоящее время возрастает, учитывая вызовы, связанные со всемирной пандемией, вызванной коронавирусной инфекцией COVID-19, когда правительством были приняты беспрецедентные меры поддержки по освобождению микро и малого бизнеса от уплаты налогов и соответственно требовался пересмотр доходов регионов.</p>

2

2.	пункт 1 статьи 45	<p>Статья 45. Трансферты общего характера</p> <p>...</p> <p>7. Объемы трансфертов общего характера определяются как разница между прогнозными объемами доходов (за минусом трансфертов) и затрат соответствующего местного бюджета.</p> <p>Объемы трансфертов общего характера определяются соответственно центральным и местными уполномоченными органами по государственному планированию.</p>	<p>Статья 45. Трансферты общего характера</p> <p>...</p> <p>7. Объемы трансфертов общего характера определяются как разница между прогнозными объемами доходов (за минусом трансфертов) и затрат соответствующего местного бюджета.</p> <p>Объемы трансфертов общего характера, особенности и порядок перечисления бюджетных изъятий в вышестоящий бюджет определяются соответственно центральным и местными уполномоченными органами по государственному планированию.</p>	<p>Выравнивание изъятиями нивелируются целевыми трансфертами донорам, фактически создаются встречные финансовые потоки. Создается колоссальная дополнительная нагрузка на администраторов бюджетных программ и на органы казначейства по составлению, утверждению, корректировке и контролю годовых и ежемесячных планов финансирования как по целевым трансфертам, так и по изъятиям.</p> <p>В случае отмены изъятий данные функции будут оптимизированы, будет значительно сокращен документооборот и упрощены процедуры администрирования трансфертов.</p>
3.	пункт 1 статьи 49	<p>Статья 49. Поступления в республиканский бюджет</p> <p>1. Налоговыми поступлениями в республиканский бюджет являются:</p> <p>1) корпоративный подоходный налог от субъектов крупного предпринимательства по перечню, утверждаемому центральным</p>	<p>Статья 49. Поступления в республиканский бюджет</p> <p>1. Налоговыми поступлениями в республиканский бюджет являются:</p> <p>1) корпоративный подоходный налог от субъектов крупного предпринимательства по перечню, утверждаемому центральным уполномоченным</p>	<p>В целях повышения финансовой самостоятельности регионов предлагается установить норматив распределения КПН между республиканским и областными бюджетами,</p>

		уполномоченным органом по государственному планированию совместно с центральным уполномоченным органом по исполнению бюджета, за исключением поступлений от организаций нефтяного сектора.	органом по государственному планированию совместно с центральным уполномоченным органом по исполнению бюджета, за исключением поступлений от организаций нефтяного сектора. Допускается утверждение норматива распределения поступлений между республиканским и областными бюджетами, бюджетами городов республиканского значения и столицы, в целях обеспечения сбалансированности бюджетов областей, городов республиканского значения и столицы.	бюджетами городов республиканского значения и столицы. В случае если часть КПН будет зачисляться в местные бюджеты, существенно будут повышены стимулы МИО в развитии налоговой базы.
4.	пункт 1 статьи 49	Статья 49. Поступления в республиканский бюджет 2. Налоговыми поступлениями в республиканский бюджет являются: ... 2) налог на добавленную стоимость, в том числе на произведенные товары, выполненные работы и оказанные услуги на территории Республики Казахстан, и на товары, импортируемые на территорию Республики Казахстан;	Статья 49. Поступления в республиканский бюджет 3. Налоговыми поступлениями в республиканский бюджет являются: ... 2) налог на добавленную стоимость, в том числе на произведенные товары, выполненные работы и оказанные услуги на территории Республики Казахстан, и на товары, импортируемые на территорию Республики Казахстан от субъектов крупного предпринимательства по перечню, утверждаемому центральным уполномоченным органом по государственному планированию совместно с центральным уполномоченным органом по исполнению бюджета; Перечень субъектов крупного предпринимательства, предусмотренный частью первой настоящего подпункта, утверждается не позднее 1 мая предшествующего года и не подлежит	В целях повышения финансовой самостоятельности регионов предлагается передать НДС местным бюджетам за исключением субъектов крупного предпринимательства. Для уплаты НДС от субъектов крупного предпринимательства будет утвержден перечень, про аналогии с действующей практикой утверждения перечня по КПН. В случае если НДС от МСБ будет зачисляться в местные бюджеты, существенно будут повышены стимулы МИО в развитии налоговой базы.

			изменению в период действия закона об объемах трансфертов общего характера;	
5.	пункт 1 статьи 50	Статья 50. Поступления в областной бюджет 1. Налоговыми поступлениями в областной бюджет являются: ... Отсутствует	Статья 50. Поступления в областной бюджет 1. Налоговыми поступлениями в областной бюджет являются: ... 1-3) налог на добавленную стоимость, в том числе на произведенные товары, выполненные работы и оказанные услуги на территории Республики Казахстан, и на товары, импортируемые на территорию Республики Казахстан, за исключением поступлений от субъектов крупного предпринимательства по перечню, утверждаемому центральным уполномоченным органом по государственному планированию совместно с центральным уполномоченным органом по исполнению бюджета, и поступлений от организаций нефтяного сектора;	В целях повышения финансовой самостоятельности регионов предлагается передать НДС местным бюджетам за исключением субъектов крупного предпринимательства. Для уплаты НДС от субъектов крупного предпринимательства будет утвержден перечень, про аналогии с действующей практикой утверждения перечня по КПН. В случае если НДС от МСБ будет зачисляться в местные бюджеты, существенно будут повышены стимулы МИО в развитии налоговой базы.
6.	пункт 1 статьи 51	Статья 51. Поступления в бюджеты города республиканского значения, столицы 1. Налоговыми поступлениями в бюджеты города республиканского значения, столицы являются: ... Отсутствует ...	Статья 51. Поступления в бюджеты города республиканского значения, столицы 1. Налоговыми поступлениями в бюджеты города республиканского значения, столицы являются: ... 1-3) налог на добавленную стоимость, в том числе на произведенные товары, выполненные работы и оказанные услуги на территории Республики Казахстан, и на товары, импортируемые на территорию Республики Казахстан, за	В целях повышения финансовой самостоятельности регионов предлагается передать НДС местным бюджетам за исключением субъектов крупного предпринимательства. Для уплаты НДС от субъектов крупного предпринимательства будет

		Отсутствует	исключением поступлений от субъектов крупного предпринимательства по перечню, утверждаемому центральным уполномоченным органом по государственному планированию совместно с центральным уполномоченным органом по исполнению бюджета, и поступлений от организаций нефтяного сектора;	утвержден перечень, про аналогии с действующей практикой утверждения перечня по КПН. В случае если НДС от МСБ будет зачисляться в местные бюджеты, существенно будут повышены стимулы МИО в развитии налоговой базы.
--	--	--------------------	---	--