

МРНТИ 06.56.31

JEL Classification: H79

DOI: <https://doi.org/10.52821/2789-4401-2022-6-129-139>

ФИСКАЛДЫҚ ОРТАЛЫҚСЫЗДАНДЫРУ ҚАЗАҚСТАНДАҒЫ ТӨРТІНШІ ДЕҢГЕЙДЕГІ БЮДЖЕТТІ БАСҚАРУ ТЕТІГІ РЕТІНДЕ

А. Р. Калымбетова^{1*}, С. С. Ыдырыс¹, Р. А. Исмаилова²

¹Қ. А. Ясауи атындағы Халықаралық қазақ-түрік университеті, Түркістан, Қазақстан Республикасы

²Қазақстан Республикасы Президенті жанындағы Мемлекеттік басқару Академиясы Мемлекеттік басқару ұлттық мектебі, Астана, Қазақстан Республикасы

АҢДАТПА

Зерттеудің мақсаты – төртінші деңгейдегі бюджетті басқару механизмі ретінде фискалдық орталықсыздандырудың рөлі мен маңыздылығын, негізгі проблемаларын анықтау. Фискалдық орталықсыздандыру көмегімен дербес бюджеттің салық салынатын базасын арттырудың мүмкін тетіктерін айқындау.

Зерттеу әдіснамасы. Жалпы зерттеу үшін теориялық зерттеу әдістері, талдау және синтез, жүйелік тәсіл қолданылды. Қазақстанда дербес бюджет кірістеріне талдау жүргізу үшін сапалы және сандық зерттеу әдістерін пайдалана отырып, экономикалық талдау (көлденең және тік талдау) пайдаланылды.

Зерттеу бірегейлігі / құндылығы. Фискалдық орталықсыздандыруды төртінші деңгейлі бюджетті басқару тетігі ретінде талдау, 2019-2021 жылдардағы Қазақстандағы төртінші деңгейдегі бюджет кірістеріне талдау жүргізілді, мемлекеттік және жергілікті басқару органдарына жүктелген басымдықтар, құзыреттер мен жауапкершіліктер қаралады. Орталықсыздандыру бойынша реформалаудың негізгі бағыттары және төртінші деңгейдегі бюджетті басқарудың тиімділігін арттыру жөніндегі ұсынымдар анықталды.

Зерттеу нәтижелері. Осы көпқырлы үрдісті жүзеге асыру нәтижелеріне негізделген нақты тұжырымдар ұсынылады. Биліктің кез-келген деңгейінің тиімді жұмыс істеуінің негізгі шарттары: есеп беру, ашықтық және бақылау; нақты анықталған өкілеттіктер мен функцияларға ие болу; тұрақты кіріс көздері бар жеке бюджеттің болуы; меншікке ие болу.

Түйін сөздер: орталықсыздандыру, бюджеттің төртінші деңгейі, жергілікті өзін-өзі басқару, кірістер, трансферттер, салық түсімдері.

КІРІСПЕ

Орталықсыздандыру және төртінші деңгейдегі бюджетті басқару мәселелері Қазақстандағы ауылдық аумақтардың қаржылық және экономикалық дербестігін дәйекті нығайтуда маңызды рөл атқарады. Жүргізіліп жатқан реформалар аясында жергілікті бюджеттердің дербестігін ұлғайту олардың шектеулі салықтық және фискалдық өкілеттіктеріне байланысты ашық мәселе болып қала береді. Мақалада төртінші деңгейдегі бюджетті басқару тетігі ретінде орталықсыздандыру мәселелері, жергілікті өзін-өзі басқару органдарына (ары қарай ЖӨӨБ) халықтың қажеттілігін ескере отырып қаражатты дербес жоспарлауға және бөлуге мүмкіндік беретін ауылдық аумақтардың қаржылық өзін-өзі қамтамасыз ету мәселелері қарастырылған.

Қазақстан Президенті Қасым-Жомарт Тоқаевтың халыққа жолдауында «саяси қызметшілердің дербес жауапкершілігін арттыра отырып, мемлекеттік басқару жүйесін орталықсыздандыруға баса назар аудару қажет» екендігі атап өтілді. Сондықтан Үкімет орталықсыздандыру қағидаттары мен шектерін айқындау арқылы мемлекеттік басқару деңгейлері арасында өкілеттіктерді қайта бөлу жөнінде шаралар қабылдауда. Бұл ретте тиісті орталық және жергілікті мемлекеттік құрылымдардың, сондай-ақ ЖӨӨБ органдарының жаңа функцияларды орындауға әзірлігі міндетті түрде ескерілетін болады [1].

Мемлекеттік басқару жүйесін орталықсыздандыру бақылаушы және үйлестіруші рөлді күшейту, сондай-ақ Үкімет шешімдерін дайындаудың сапасы мен жеделдігін арттыру арқылы басқару аппаратын қалыптастыруға мүмкіндік береді. Жергілікті өзін-өзі басқару шығындарын орталық қаржыландыру олардың азаматтар алдындағы есептілігін төмендетеді, өйткені олар кез-келген кемшіліктер болған жағдайда және жергілікті халықтың ықтимал сынына ұшыраған жағдайда орталық қаржыландырудың жеткіліксіздігін көрсете алады.

Қазақстан Республикасының Конституциясы мемлекеттік жергілікті басқаруды жергілікті атқарушы және өкілетті органдар іске асыратынын айқындайды. Жергілікті өкілді органдарға мәслихаттар жатады, ал жергілікті атқарушы органдар Республиканың атқарушы органдарының бірыңғай жүйесіне кіреді және тиісті аумақтардың мүдделері мен қажеттіліктеріне сәйкес жалпымемлекеттік саясаттың жүргізілуін қамтамасыз етеді. Жергілікті атқарушы органдар аумақтарды дамытудың жоспарларын, экономикалық және әлеуметтік бағдарламаларын, жергілікті бюджетті қалыптастыруды, орындауды қамтамасыз етеді [2].

Жергілікті өзін-өзі басқаруды орталықсыздандыру елдің демократиялық дамуындағы маңызды үрдіс болып табылады. Бұл саяси өкілеттіктерді, фискалдық өкілеттіктерді беру және орталық үкіметтен жергілікті деңгейге шешім қабылдауды өткізу ретінде анықталады. Ең маңызды реформалардың бірі бола отырып, билікті орталықсыздандыру бірнеше мақсатты көздейді. Ол шешім қабылдау монополиясына қарсы тұру арқылы тұрақты демократиялық жүйені құруға бағытталған [3]. Осы үрдістің нәтижесінде біз Үкіметтегі тиімділік пен ашықтықты арттыратын орталық және ЖӨӨБ органдары арасындағы қызметтердің бөлінуіне қол жеткіземіз

Қазақстан билікті орталықтандырудың жоғары дәрежесі бар біртұтас мемлекет болып табылады. Дегенмен, Қазақстан қатысатын өзгерістер үрдісі аясында жергілікті өзін-өзі басқару маңызды рөл атқарады. Өңірлерде жергілікті өкілді органдар – мәслихаттар жұмыс істейді, алайда олардың өңірлердің мүдделерін білдіру мүмкіндігі айтарлықтай шектеулі. Орталықсыздандыруға қарсы орталықсыздандыру туралы шешімдер саясаткерлердің шығындары мен пайдасын өлшегеннен кейін жасаған стратегиялық таңдауы нәтижесінде қабылданады. Қазіргі уақытта дүниежүзілік жаһандану жаһандық нарықтарға ұлттық бәсекеге қабілеттілік және фискалдық және әкімшілік орталықсыздандыруға ынталандыруды күшейту міндетін қойып отыр [4]. Түрлі халықаралық ұйымдарға қатысу орталықсыздандыру бағытында жүргізіліп жатқан реформаларға ерекше басымдық береді.

Әдебиеттерге шолу. Жергілікті өзін-өзі басқарудың бюджетін басқарудағы орталықсыздандыру ғылыми және практикалық зерттеулердің объектісіне айналды. Атап айтқанда, орталықсыздандыру мәселелерін авторлар қарады, олар дербес бюджетті енгізе отырып, жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту ауылдық округтердің қаржылық дербестігін арттыруға ықпал ететінін атап өтті. Орталықсыздандыру – бұл елдің демократиялық дамуы үшін өте маңызды процесс. Орталықсыздандыру саяси өкілеттіктерді, фискалдық өкілеттіктерді беру және орталық үкіметтен жергілікті деңгейге шешім қабылдау процесі ретінде анықталады. Бұл реформа бүкіл әлемде, негізінен саяси өзгерістерге ұшыраған елдерде демократияландыруға бағытталған.

A. Yushkov бюджетті орталықсыздандыруды аймақтық экономикалық өсумен байланыстырады [5], H. Akilli, H. S. Akilli жергілікті биліктің таралуы жергілікті тұрғындардың талаптарын ескермей заңдар немесе жарлықтар арқылы субсидиялауға қарсы деп санауға болады деп есептейді [6]. M. P. Basurto, P. Dupas, J. Robinson орталықсыздандыру және атаулы субсидиялардың тиімділігін атап өтеді, дамушы үкіметтер өздерінің ұлттық бюджетінің едәуір бөлігін кедейлерге арналған субсидияларға бөледі және әдетте басшылардан мұндай субсидияларды кім алуға құқылы екенін анықтауды сұрайды [7]. W. Tang әкімшілік және фискалдық өкілеттіктерді орталықсыздандыру шағын қалалардың дамуына әсер ететінін атап өтті. Орталықсыздандыру жергілікті даму әлеуетінің деңгейіне байланысты мүлдем басқа салдарға әкелуі мүмкін. Осы себепті, директивалық органдар орталықсыздандыру саясатын оңтайландыру кезінде аймақтық гетерогенділікті толығымен ескеруі керек [8]. R. Marin Шығыс Орталық Еуропа елдеріндегі жергілікті көшбасшылық мәселелерін түсіндіреді. Нақтырақ айтсақ, бұл шағын және орта қауымдастықтарға ерекше назар аудара отырып, перспективаларды, яғни жергілікті саяси элиталардың профилі мен рөлін зерттеуге тырысады [9]. M. Alexeev, A. Mamedov Ресей мен

АҚШ-тағы фискалдық орталықсыздандыру факторларын зерттейді. АҚШ штаттарындағы орталықсыздандыру қолданыстағы теориялық болжамдарға сәйкес келеді. Ресейдегі орталықсыздандырудың детерминанттары Ресей аймақтарындағы демократиялық институттардың құлдырауына және елдегі жалпы саяси және экономикалық орталықтандыруға байланысты [10]. N. R. Lopez, et al. дүниежүзілік зерттеу: Жергілікті өзін-өзі басқарудың эволюциясы және соңғы тиімділік тенденциялары, Тенденция тұрақтылық пен табиғи ортаға байланысты соңғы бірнеше жылдағы тиімділік пен ЖӨӨБ тұжырымдамаларын көрсетеді. ЖӨӨБ-дың тиімділігі туралы зерттеулер соңғы жылдары танымал зерттеу саласына айналуға [11]. Z. Chen, Z. He, C. Liu Қытайдағы ЖӨӨБ қаржыландыруды, ынталандырушы несиелердің қысқаруын және көлеңкелі банкінгтің өсуін қарастырады [12]. L. A. Reese, et. al. ЖӨӨБ құрылымы мен шығындар сияқты өзгермелі нәтижелер туралы қарама-қайшы тұжырымдар жасайды, бұл нақты құрылымдық механизмдердің теориядан мүлдем өзгеше болуы мүмкін, нәтижесінде нөлдік нәтижелер пайда болады. Сондай-ақ, құрылым таза формалардан алыс дамығандықтан, жергілікті өзін-өзі басқару құрылымының әртүрлі элементтері саясат нәтижелерімен байланысты емес болуы мүмкін [13]. R. Aaberge, L. Eika, A. Langørgen et. al. ЖӨӨБ органдары беретін заттай трансферттердің экономикалық теңсіздікке қалай әсер ететінін зерттейді. Трансферттерді үй шаруашылықтарына заттай түрде бөлу және қажеттіліктердегі айырмашылықтарды ескере отырып түзету жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қаражат жұмсау моделіне негізделген [14]. I. Narbón-Perpiñá, et. al. ЖӨӨБ тиімділігі туралы түсінік береді: бақыланатын және бақыланбайтын факторлар. Мемлекеттік ресурстарды тиімді басқару Мемлекеттік басқарудың барлық деңгейлерінде маңызды болып табылады [15]. J. J. Pittaway, A. R. Montazemi ЖӨӨБ органдары цифрлық қолдаумен жаңа пайдалы Мемлекеттік қызметтерді ұсыну үшін мемлекеттік, жеке және азаматтық деректерді біріктіру үшін өте қолайлы жағдайда екенін анықтайды [16]. Алайда, пайдаға қол жеткізудегі прогресс көптеген жағдайларда тоқтап қалды. Себебі менеджерлерде «цифрлық трансформация» деп аталатын процестің бөлігі болып табылатын мемлекеттік қызмет көрсету процестерін жақсарту үшін біріктірілген корпоративтік жүйелерді енгізуді басқару үшін қажетті ноу-хау жетіспейді.

ЗЕРТТЕУДІҢ НЕГІЗГІ БӨЛІМІ

Зерттеудің әдіснамалық негізін ҚР Қаржы министрлігінің, ҚР Ұлттық экономика министрлігінің төртінші деңгейдегі бюджеттері, шетелдік және отандық ғалымдардың еңбектері туралы ресми материалдар құрады.

Әдеби шолуды жүргізу кезінде теориялық зерттеу әдістері, соның ішінде талдау және синтез, жүйелік тәсіл қолданылды. Қазақстанда дербес бюджет кірістеріне талдау жүргізу үшін сапалы және сандық зерттеу әдістерін пайдалана отырып, экономикалық талдау (көлденең және тік талдау) сияқты әдіс пайдаланылды.

Билікті орталықсыздандыру орталық үкіметтің шешім қабылдауға монополиясына қарсы тұру үшін жүзеге асырылады. Ол бағытталған:

- Неғұрлым тұрақты демократиялық жүйені құру;
- Мемлекеттік басқарудың тиімділігін арттыру;
- Жергілікті деңгейде экономикалық даму үшін тұрақты негіз құруды ынталандыру;
- Ашық басқару;
- Шешім қабылдау процесіне азаматтарды тарту.

Орталықсыздандыру ашықтық пен есеп беру принципін нығайтады. Есеп беру принципі Жергілікті деңгейде жақсы жұмыс істейді, өкілеттіктерді беру үкіметті өз міндеттерін орындауға жауапты етеді. Орталықсыздандыру сонымен қатар азаматтардың маңызды шешімдер қабылдауға қатысу деңгейін арттырады және қоғамдастыққа тікелей әсер етеді. Демократияландырудың ажырамас бөлігі бола отырып, бұл процесс азаматтардың шешім қабылдау процесіне қатысуын күшейтумен тығыз байланысты. Өз азаматтарына жақын субсолидарлық немесе Басқару принципі орталықсыздандырудың негізгі тұжырымдамасы болып табылады [17].

Орталықсыздандыру процесі үш деңгейден тұрады:

1. Деконцентрация орталықтың жұмыс көлемін азайтады және үкіметті азаматтарға жақындатады.

2. Жауапкершілік пен өкілеттіктерді беру жергілікті деңгейдегі мекемелердің немесе Мемлекеттік органдардың белгілі бір функцияларды орындауына жолдама береді.

3. Орталық үкімет саяси билікті, қаржылық және әкімшілік функцияларды жергілікті өзін-өзі басқаруға береді.

Саяси, бюджеттік және әкімшілік орталықсыздандыру болып ажыратылады. Саяси орталықсыздандыру дегеніміз-саяси билік пен өкілеттіктер орталық үкіметтен жергілікті Үкіметке берілетін жағдайды білдіреді.

Бюджеттік орталықсыздандыру кірістер мен шығыстар үшін жауапкершілікті орталықтан жергілікті деңгейге ауыстыруды білдіреді.

Әкімшілік орталықсыздандыру орталық үкіметтің мемлекеттік қызмет көрсету шешімдерін қабылдау үшін өкілеттіктерді, жауапкершілікті және ресурстарды басқарудың төменгі деңгейлеріне беру болып табылады [18].

Жергілікті өзін-өзі басқаруды орталықсыздандыру – бұл адам қызметінің барлық аспектілеріне әсер ететін нәтижелер беретін процесс. Бұл процестің мақсаттарының бірі – азаматтарды шешім қабылдауға тарту. Еуропалық Хартия азаматтарға ЖӨӨБ-ға қатысуға құқық береді. ЖӨӨБ орталықсыздандыру субсолидарлық принципіне негізделген, азаматтарға жақын қызметтерді ұсыну кезінде бұл қызметтер олардың талаптары мен қажеттіліктеріне сәйкес келуі керек.

Азаматтардың қажеттіліктерін мойындай отырып, жергілікті өзін-өзі басқару бөлімшелері өз қажеттіліктерін орталық үкіметке береді, осылайша азаматтар саясатты әзірлеу жүйесінің қатысушылары болады. Азаматтар ЖӨӨБ органдарының негізгі шешімдерін бақылап, өз ауылдарын басқаруға еркін үлес қоса алатын болса, онда азаматтар басқарманың белсенді қатысушылары болып саналады. ЖӨӨБ орталықсыздандыру дегеніміз орталық және ЖӨӨБ арасындағы функцияларды бөлуді көздейтін реформа, оның негізгі мақсаты азаматтарға жақын шешім қабылдау жауапкершілігі болып табылады. Бұл тәсіл сұраныстарға жауап ретінде үкіметтік деңгейдегі трансформацияның ең қысқа жолын ұсынады. Бұл бюрократиядан аулақ болады. Енді азаматтарға жергілікті басқаруға қатысу оңайырақ болды. Орталықсыздандыру биліктің тік бөлінуінен өтетін демократияландырудың ажырамас бөлігі ретінде қарастырылады.

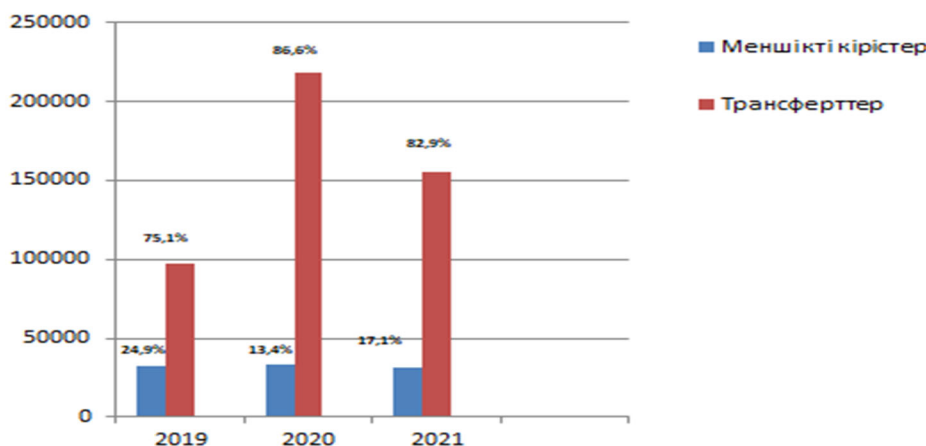
Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту үшін мемлекет мынадай шаралар қолданады: 2050 Стратегиясы, мемлекеттік және өңірлік бағдарламаларды әзірлеу және іске асыру, заңнаманы жетілдіру, жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту тұжырымдамалары (2013-2020; 2021-2025), мемлекеттік функцияларды орталықсыздандыру, әкімдердің сайлануы мен әкімдердің халық алдында есептілігін енгізу, бюджет қаражатын әзірлеу және бөлу жөніндегі өкілеттіктерді беру. Ал халық өз кезегінде кеңес құруды, сайланбалы компанияларға қатысуды, ауылдық жиындарды өткізуді, ауылдық жиындарда бюджетті талқылауға қатысуды бастайды.

Автоматты түрде қаржылық тәуелсіздік ЖӨӨБ органдарына жергілікті қаржыны дұрыс басқарудағы құзыреттілік пен жауапкершілікті қайтарады, яғни жергілікті бөлімшелер өз қаражаттарын бөлу үшін басымдық деп санайтын және жергілікті азаматтардың ең өзекті қажеттіліктері болып табылатын мәселелерді шешеді. Бюджеттік орталықсыздандырудың негізгі мақсаты мемлекеттік қызметтер көрсетудің тиімділігін арттыру болып табылады. Бұл мақсатқа жергілікті билік кепілдендірілген кірістер мен нақты Тәуелсіздік дәрежесіне ие болған жағдайда ғана қол жеткізуге болады. Бұл жергілікті есеп берудің қажетті шарты.

ЗЕРТТЕУ НӘТИЖЕЛЕРІ (ҚОРЫТЫНДЫ)

Орталықсыздандыру үрдісі шешім қабылдауды жоғарыдан төменге беру арқылы елді мекендердің, ауылдық округтердің қаржылық мүмкіндіктерін кеңейтуге, жергілікті маңызы бар мәселелерді шешуде халықтың рөлін күшейтуге, ауылдық округтер әкімдері аппараттарының жауапкершілігі мен құзыреттілік деңгейін арттыруға, ауылдық округтердің қаржылық негізін нығайтуға, бюджет қаражатын халықтың мүддесі үшін тиімді бөлуге және ауылдағы адамдардың өмір сүру сапасын арттыруға мүмкіндік береді.

Төртінші деңгейдегі дербес бюджет, елді мекен тұрғындарының маңызды, бірінші кезекте тұрған мәселелерін есепке алып, нақты елді мекеннің қажеттіліктеріне қарай бюджетті қалыптастырып, оның тиімді орындалуын қамтамасыз етеді. Нәтижесінде жергілікті органдардың меншікті табыстарын арттыруға және адамдардың өмір сүру сапасын жақсартуға ықпал ететін болады.



Сурет 1 – Жергілікті өзін-өзі басқару бюджетінің кірістері құрылымы
Ескерту – [19] дереккөз негізінде авторлармен құрастырған

Жергілікті өзін-өзі басқару бюджетінің кірістер құрылымындағы суреттен көрініп тұрғандай, 2019 жылы 75,1 % – трансферттер, 24,9 % – меншікті кірістер, 2020 жылы – трансферттер – 86,6 %, меншікті кірістер – 13,4 %, 2021 жылы – трансферттер – 82,9 %, меншікті кірістер – 17,1 % құрайды. 2020 жылы 2019 және 2021 жылдармен салыстырғанда трансферттер көбірек бөлінді. Бұл өзін-өзі қамтамасыз ету деңгейіне әсер етті, бұл үш жыл ішінде ең төменгі деңгейді көрсетеді.

Кесте 1 – Өңірлер бөлінісінде үшін дербес бюджеттердің меншікті кірістері (млрд. тг.)

№	Облыс атауы	2019	2020	2021
1	Ақмола облысы	2,2	2,7	2,4
2	Ақтөбе облысы	1,0	1,1	1,0
3	Алматы облысы	10,2	10,7	10,0
4	Атырау облысы	1,6	1,4	1,1
5	ШҚО	2,4	2,6	2,4
6	Жамбыл облысы	2,4	2,3	2,2
7	БҚО	2,0	1,5	1,3
8	Қарағанды облысы	1,0	1,2	1,2
9	Қызылорда облысы	1,2	1,6	1,4
10	Қостанай облысы	1,3	1,4	1,4
11	Манғыстау облысы	1,0	1,4	1,5
12	Павлодар облысы	0,6	0,8	0,8
13	СҚО	1,0	1,2	1,2
14	Түркістан облысы	4,3	3,7	4,0
Барлығы		32,2	33,6	31,9

Ескерту – [19] дереккөз негізінде авторлармен құрастырған

Меншікті кірістерінің неғұрлым жоғары көрсеткіштері Алматы және Түркістан облыстарында байқалатынын көруге болады. Өйткені бұл аймақтар ең тығыз қоныстанған. Халық саны бойынша Алматы облысы бірінші, екінші орын – Түркістан облысы. Онда халық саны 10000 адамнан асатын елді мекендер орналасқан. Бұл дербес бюджетті қалыптастыру кезінде жергілікті өзін-өзі басқарудың жоғары әлеуетін және салықтық және салықтық емес түсімдердің жеткілікті мөлшерінің түсуін пайдалануға мүмкіндік береді. Маңғыстау және Атырау облыстары «донорлар» деп аталатынына және республикалық бюджетке түсімдерді қамтамасыз ететініне қарамастан, олардың ауылдық округтерінде меншікті кірістерінің төмен көрсеткіштері байқалады.

Кейіннен осы облыстардың елді мекендері басқа өңірлердің ауылдық округтеріне қарағанда жоғары тұрған бюджеттен көп субсидиялар мен субвенцияларды талап етеді.

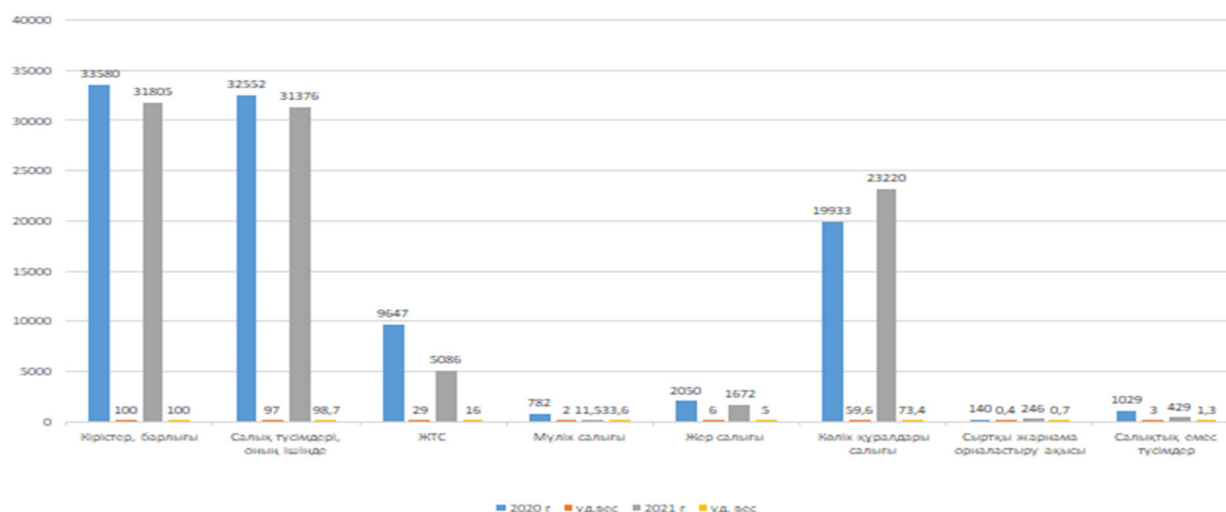
Кесте 2 – Қазақстандағы ауылдық бюджеттердің өзін-өзі қамтамасыз ету деңгейінің көрсеткіштері, млрд. теңге

№	Кірістердің атауы	2019	2020	2021
1	Барлығы, кірістер	129	252	187
2	Меншікті кірістер	32	34	32
3	Трансферттер	97	218	155
4	Өзін-өзі қамтамасыз ету деңгейі	24,8	13,5	17,1

Ескерту – [19] дереккөз негізінде авторлармен құрастырған

Қазақстандағы Ұлттық экономика министрлігінің деректеріне сәйкес, ауыл округтерінің өзін-өзі қамтамасыз ету деңгейі 2020 жылы 2019 жылмен салыстырғанда төмендеді. Бұл 2019 жылға қарағанда 2020 жылы жоғары тұрған бюджеттен трансферттер көп болғандықтан төмендеді. Дегенмен 2020 жылы дербес бюджеттердің меншікті табысы да көбірек. Жоғары бюджеттен бөлінген трансферттерден басқа, көптеген ауылдық округтер 2020 жылы кіріс жоспарларын төмендетті.

Бюджет кірісінің көздері салық және бюджетке түсетін басқа да түсімдер болып табылады.



Сурет 2 – Төртінші деңгейлі бюджет кірістерінің құрылымы

Ескерту – [19] дереккөз негізінде авторлармен құрастырған

Жергілікті өзін-өзі басқару бюджетінің кірістері негізінен салық түсімдері есебінен қалыптасатынын көруге болады, олар 2020 жылы жалпы табыстың 97 %, 2021 жылы жалпы табыстың 98,7 %, ал салықтық емес түсімдер тиісінше 3 % және 1,3 % ғана құрайды. Ал салық түсімдерінің құрылымында түсімдердің жалпы көлемінің 73 %-ы көлік құралдарына салынатын салықтан түсетін түсімдерді

алады. ЖТС түсімдері 9 647 млн. теңгеден 5 086 млн. теңгеге дейін төмендеді, бұл ретте олардың үлесі 29 %-дан 16 %-ға дейін төмендеді, жер салығы да 2 050 млн. теңгеден 1 672 млн. теңгеге төмендеп, үлесі 6 %-дан 5 %-ға түскен, ал мүлік салығы бойынша түсімдер 782 млн.-нан 1 153 млн.-ға ұлғайып үлесі 2 %-дан 3,6 %-ға көбейген.

«Сыртқы (көрнекі) жарнаманы орналастырғаны үшін төлем» сияқты түсімдер түрінен түсімдер 140 млн. теңгеден 246 млн. теңгеге дейін өсті. Бұл түсімдерді жинау әкімдердің жергілікті қоғамдастықпен және кәсіпкерлермен белсенді жұмыс істеуіне, қаражаттың жергілікті маңызы бар мәселелерді шешуге бағытталатынын түсіндіруге байланысты.

Сонымен қатар, коронавирустық пандемия жергілікті бюджеттердің толықтырылуына айтарлықтай теріс әсер етті. Карантиндік іс-шараларды жүргізу нәтижесінде ЖТС және шағын орта бизнес төлейтін салықтардың түсімдері төмендеді, оларға жергілікті бюджеттерге салық түсімдерінің үлкен үлесі тиесілі. Мүмкін, қазіргі жағдайда бюджет жүйесін аймақтарда көбірек салық қалдыратындай етіп өзгертіп, сол арқылы жергілікті билікті өздеріне сеніп тапсырылған аумақтарда экономиканы дамытуға ынталандыру керек шығар.

Қазақстан үшін орталықсыздандыру басымдықтар мен негізгі сын-қатерлердің бірі болып табылады. Үкімет жергілікті өзін-өзі басқарудың Еуропалық Хартиясына сәйкес Басқару сапасын, тиімділігі мен пәрменділігін жақсарту бағытында, сондай-ақ жергілікті өзін-өзі басқарудың есептілігі мен дербестігін күшейту бағытында орталықсыздандыру реформасын жүзеге асыратын болады. Оның мақсаттары:

1. Ауылдық округтердің қаржылық дербестігін кеңейту және өз салықтары мен алымдарын белгілеу және жинау мүмкіндігі.

2. Басым тәртіппен меншікті жергілікті билік органдарына өткізу үрдісін аяқтау: сумен жабдықтау, жолдар, жергілікті маңызы бар мемлекеттік компаниялар және әлеуметтік-мәдени объектілер.

3. Жергілікті билік органдары өз бетінше шешім қабылдайтын білім беру, денсаулық сақтау, қоршаған орта, тұрғын үй құрылысы, әлеуметтік қызметтер, қоғамдық тәртіп және жол қозғалысы саласындағы жалпы қызметтер тұжырымдамасын қолданысқа енгізу. Осы мемлекеттік секторлардағы жергілікті билік органдарына қаражат бөлу объективті және ашық түрде жүзеге асырылатын болады.

4. Заңнаманы жетілдіру мақсатында араласу.

5. Институционалдық араласу.

6. Жергілікті әлеуетті нығайту [20].

Бюджеттік орталықсыздандыру ЖӨӨБ органдарына заңда белгіленген қызметтерді орындау үшін қажетті қаржылық ресурстарды беруге бағытталған. Бұл реформа жергілікті қызметтердің саны мен сапасын жақсартуда жергілікті қолдау көрсету үшін жергілікті өзін-өзі басқару кірістерін арттыруға бағытталған. Төртінші деңгейдегі бюджеттің кіріс бөлігін кеңейту үшін салықтар мен төлемдердің қосымша түрлерін беру қарастырылды.

Есеп беру бюджеттік орталықсыздандыру реформасының негізгі құрамдас бөлігі және фискалдық реформаны басшылыққа алатын негізгі тұжырымдама болып табылады. ЖӨӨБ органдары қауымдастықтың қажеттіліктері мен сұраныстарын тізімдеу арқылы өз шығындарына басымдық бере алады, бірақ бұл жергілікті биліктің жоғары жауапкершілігін талап етеді. Есеп беру басқарушы органдардың ашықтығын арттырады. Бұл міндетті түрде қаржылық әлеуетті, демек, автономияның нақты дәрежесін толықтыруды талап етеді.

Фискалдық тұрғыдан орталықтандырылмаған жүйелерде салық түсімдерінің дербестігі жергілікті деңгейде есеп берудің қажетті тетігі болып табылады. Бұл механизм жергілікті билік органдарына фискалдық теңгерімсіздіктерді азайту, олардың қаржылық басымдықтарын болжау және жоспарлау үшін қажетті құралдарды ұсынады.

Қорытынды. Жалпы Қазақстанда соңғы жылдары жергілікті өзін-өзі басқару органдарының дербестігін арттыру бойынша бірқатар шаралар қабылданды. Ауылдық округтер деңгейінде бюджеттің төртінші деңгейіне енгізу, бірқатар салықтар мен төлемдерден түсетін түсімдерді беру есебінен олардың экономикалық базасын қамтамасыз етуге байланысты. Әр жылдары жергілікті жерлерде, соның ішінде қаржы құралдары арқылы биліктің тәуелсіздігін арттыру бойынша қадамдар жасалды.

Сонымен, аудандық / ауылдық деңгейде жалдау, жарнама және басқа көздерден түсетін кірістер қалыптасты, бюджеттің төртінші деңгейі енгізілді. Қазақстандағы орталықсыздандыру елді демократияландыру бойынша маңызды реформалардың бірі болып табылады деп айта аламыз. Бұл реформа басқарудың екі деңгейінің функциялары мен жауапкершіліктерін неғұрлым нақты бөлуге бағытталған және қандай да бір жолмен Жергілікті деңгейде белгілі бір тәуелсіздікті талап етеді. Дербестік жауапкершілікті талап етеді, яғни ЖӨӨБ органдары ұсынылатын қызметтердің сапасы мен Саны үшін жауапкершілікті өз мойнына алуы керек. Осы қағидаттардың барлығы әлі де дамудың бастапқы сатысында тұрған Қазақстандағы бюджеттік орталықсыздандыру реформасын басшылыққа алуға тиіс негізгі элементтер болып табылады. Реформаларды іске асырудың тиімділігін қамтамасыз ету үшін Үкіметтік бағдарлама жергілікті деңгейде мемлекеттік қызметтер көрсету үшін Есептіліктің салауатты негізін құра алатын институционалдық қатынастар мен ынталандыру тетіктерін қолдануға болатын енгізуге бағытталуы тиіс. Қаржылық ашықтықпен және тік бақылау тетіктерімен қатар қолданылатын жергілікті салық түсімдерінің біртіндеп ұлғаюы тиімділік пен есептіліктің жоғарылауын қамтамасыз етеді.

Негізгі ұсыныстар келесідей:

1. Төртінші деңгейлі бюджетке қосымша түсімдерді беру жолымен фискалдық орталықсыздандыру жөніндегі жұмысты жалғастыру.
2. Басым тәртіпте меншікті ЖӨӨБ органдарына беру процесін аяқтау: сумен жабдықтау, жолдар, жергілікті маңызы бар мемлекеттік компаниялар және әлеуметтік-мәдени нысандар.
3. жергілікті билік органдарының бюджеттік және қаржылық мәселелер бойынша есептілігін күшейту қажет: ауыл бюджеті туралы ақпаратты жұртшылыққа қолжетімді ету.
4. Жергілікті атқарушы органдарды өңірлердегі іскерлік белсенділікті арттыруға және кәсіпкерлікті дамытуға ынталандыру.
5. Жергілікті органдардың дербестігін арттыру мақсатында жергілікті органдарға қосымша салық және фискалдық өкілеттіктер беру қажет.

ӘДЕБИЕТТЕР ТІЗІМІ

1. Послание Президента народу 1 сентября 2022 года «Справедливое государство. Единая нация. Благополучное общество» [Электронды ресурс] // Официальный сайт президента Республики Казахстан [web-сайт]. – 2022. – URL: <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomartatokaeva-narodu-kazahstana-181130> (Қарау уақыты: 11.11.2022).
2. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года с изменениями и дополнениями [Электронды ресурс] // Әділет [web-сайт]. – 1995. – URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000> (Қарау уақыты: 11.11.2022).
3. Mentor I. Decentralization and the Increased autonomy in Local Governments // *Procedia - Social and Behavioral Sciences*. – 2014. – № 109(2014). – P. 459-463
4. Busygina I., et al. To decentralize or to continue on the centralization track: The cases of authoritarian regimes in Russia and Kazakhstan // *Journal of Eurasian Studies*. – 2018. – № 9(2018). – P. 61-71.
5. Yushkov A. Fiscal decentralization and regional economic growth: Theory, empirics, and the Russian experience // *Russian Journal of Economics*. – 2015. – № 1. – P. 404-418.
6. Akilli H., Akilli H. S. Decentralization and recentralization of local governments in Turkey // *Procedia - Social and Behavioral Sciences*. – 2014. – № 140. – P. 682-686.
7. Basurto M. P., Dupas P., Robinson J. Decentralization and efficiency of subsidy targeting: Evidence from chiefs in rural Malawi // *Journal of Public Economics*. – 2020. – № 185. – Article 104047.
8. Tang W. Decentralization and development of small cities: Evidence from county-to-city upgrading in China // *China Economic Quarterly International*. – 2021. – № 1. – P. 191-207.
9. Marin R. The local political elites in East-Central Europe: Between the legacy of the past and the decentralization of the present // *Procedia - Social and Behavioral Sciences*. – 2015. – № 183. – P. 30-39.
10. Alexeev M., Mamedov A. Factors determining intra-regional fiscal decentralization in Russia and the US // *Russian Journal of Economics*. – 2017. – № 3. – P. 425-444.

11. Lopez N. R., et al. Evolution and latest trends of local government efficiency: Worldwide research (1928e2019) // *Journal of Cleaner Production*. – 2020. – № 261. – Article 121276.
12. Chen Z., He Z., Liu C. The financing of local government in China: Stimulus loan wanes and shadow banking waxes // *Journal of Financial Economics*. – 2020. – № 137. – P. 42-71.
13. Reese L. A., Li X., Remer K. Local government structure: Maybe it doesn't really matter? // *Cities*. – 2020. – № 96. – Article 102419.
14. Aaberge R., Eika L., Langørgen A., et. al. Local governments, in-kind transfers, and economic inequality // *Journal of Public Economics*. – 2019. – № 180. – Article 103966.
15. Narbón-Perpiñá I., Arribas I., Balaguer-Colle M. T., Tortosa-Ausina E. Explaining local governments' cost efficiency: Controllable and uncontrollable factors // *Cities*. – 2020. – № 100. – Article 102665.
16. Pittaway J. J., Montazemi A. R. Know-how to lead digital transformation: The case of local governments // *Government Information Quarterly*. – 2020. – № 37. – Article 101474.
17. Ahrens T., Ferry L. Institutional entrepreneurship, practice memory, and cultural memory: Choice and creativity in the pursuit of endogenous change of local authority budgeting // *Management Accounting Research*. – 2018. – № 38. – P. 12-21.
18. Sperling K., Arler F. Local government innovation in the energy sector: A study of key actors' strategies and arguments // *Renewable and Sustainable Energy Reviews*. – 2020. – № 126. – Article 109837.
19. Документы [Электронды ресурс] // Сайт Министерства национальной экономики РК [web-сайт]. – б.д. – URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/economy> (Қарау уақыты: 15.11.2022).
20. Picchio M., Santolini R. Fiscal rules and budget forecast errors of Italian municipalities // *European Journal of Political Economy*. – 2020. – № 64. – Article 101921.

REFERENCES

1. Poslanie Prezidenta narodu 1 sentjabrja 2022 goda «Spravedlivoe gosudarstvo. Edinaja nacija. Blagopoluchnoe obshhestvo». (2022). Official website of the President of the Republic of Kazakhstan. Retrieved from <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-181130> (In Russian).
2. Konstitucija Respubliki Kazahstan ot 30 avgusta 1995 goda s izmenenijami i dopolnenijami. (1995). Adilet. Retrieved November 11, 2022, from <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000> (In Russian).
3. Mentor, I. (2014). Decentralization and the Increased autonomy in Local Governments. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 109(2014), 459-463.
4. Busygina, I. and et al. (2018). To decentralize or to continue on the centralization track: The cases of authoritarian regimes in Russia and Kazakhstan. *Journal of Eurasian Studies*, 9(2018), 61-71.
5. Yushkov, A. (2015). Fiscal decentralization and regional economic growth: Theory, empirics, and the Russian experience. *Russian Journal of Economics*, 1, 404-418
6. Akilli, H. and Akilli, H. S. (2014). Decentralization and recentralization of local governments in Turkey. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 140, 682-686.
7. Basurto, M. P., Dupas, P. and Robinson, J. (2020). Decentralization and efficiency of subsidy targeting: Evidence from chiefs in rural Malawi. *Journal of Public Economics*, 185, 104047.
8. Tang, W. (2021). Decentralization and development of small cities: Evidence from county-to-city upgrading in China. *China Economic Quarterly International*, 1, 191-207.
9. Marin, R. (2015). The local political elites in East-Central Europe: Between the legacy of the past and the decentralization of the present. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 183, 30-39.
10. Alexeev, M. and Mamedov, A. (2017). Factors determining intra-regional fiscal decentralization in Russia and the US. *Russian Journal of Economics*, 3, 425-444.
11. Lopez, N. R. and et al. (2020). Evolution and latest trends of local government efficiency: Worldwide research (1928e2019). *Journal of Cleaner Production*, 261, 121276.
12. Chen, Z., He, Z. and Liu, C. (2020). The financing of local government in China: Stimulus loan wanes and shadow banking waxes. *Journal of Financial Economics*, 137, 42-71.

13. Reese, L. A., Li, X. and Remer, K. (2020). Local government structure: Maybe it doesn't really matter? *Cities*, 96, 102419.
14. Aaberge, R., Eika, L., Langørgen, A. et. al. (2019) Local governments, in-kind transfers, and economic inequality. *Journal of Public Economics*, 180, 103966.
15. Narbón-Perpiñá, I., Arribas, I., Balaguer-Coll, M.T. and Tortosa-Ausina, E. (2020). Explaining local governments' cost efficiency: Controllable and uncontrollable factors. *Cities*, 100, 102665.
16. Pittaway, J. J. and Montazemi, A. R. (2020). Know-how to lead digital transformation: The case of local governments. *Government Information Quarterly*, 37, 101474.
17. Ahrens, T. and Ferry, L. (2018). Institutional entrepreneurship, practice memory, and cultural memory: Choice and creativity in the pursuit of endogenous change of local authority budgeting. *Management Accounting Research*, 38, 12-21.
18. Sperling, K. and Arler, F. (2020). Local government innovation in the energy sector: A study of key actors' strategies and arguments. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 126, 109837.
19. Documents. (n.d.). Website of the Ministry of National Economy of the Republic of Kazakhstan. Retrieved November 15, 2022, from <https://www.gov.kz/memleket/entities/economy> (In Russian).
20. Picchio, M. and Santolini, R. (2020). Fiscal rules and budget forecast errors of Italian municipalities. *European Journal of Political Economy*, 64(2020), 101921.

FISCAL DECENTRALIZATION AS A FOURTH-LEVEL BUDGET MANAGEMENT MECHANISM IN KAZAKHSTAN

A. R. Kalymbetova^{1*}, S. S. Ydyrys¹, R. A. Ismailova²

¹H. A. Yasavi International Kazakh-Turkish University, Turkestan, Republic of Kazakhstan

²National School of Public Administration Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan, Astana, Republic of Kazakhstan

ABSTRACT

The purpose of the study is to identify the role and significance, the main problems of fiscal decentralization as a mechanism for managing the budget of the fourth level. Identification of possible mechanisms for increasing the tax base of an independent budget with the help of fiscal decentralization.

Research methodology. For general research, theoretical methods of research, analysis and synthesis, a systematic approach were used. Economic analysis (horizontal and vertical analysis) using qualitative and quantitative research methods was used to analyze independent budget revenues in Kazakhstan.

Originality / value of the study. The analysis of fiscal decentralization as a mechanism for managing the fourth-level budget, the analysis of fourth-level budget revenues in Kazakhstan for 2019-2021, the priorities, competencies and responsibilities assigned to state and local government bodies are considered. The main directions of decentralization reform and recommendations for improving the efficiency of fourth-level budget management are identified.

Findings: concrete conclusions are proposed based on the results of the implementation of this multifaceted trend. The main conditions for the effective functioning of any level of government are: accountability, transparency and control; possession of clearly defined powers and functions; availability of a personal budget with permanent sources of income; ownership of property.

Keywords: decentralization, the fourth level of the budget, local self-government, revenues, transfers, tax revenues.

ФИСКАЛЬНАЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ КАК МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТОМ ЧЕТВЕРТОГО УРОВНЯ В КАЗАХСТАНЕ

А. Р. Калымбетова^{1*}, С. С. Ыдырыс¹, Р. А. Исмаилова²

¹Международный казахско-турецкий университет им. Х. А. Ясауи, Туркестан, Республика Казахстан

²Национальная школа государственного управления Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, Астана, Республика Казахстан

АННОТАЦИЯ

Цель исследования – выявить роль и значение, основные проблемы фискальной децентрализации как механизма управления бюджетом четвертого уровня. Определение возможных механизмов повышения налогооблагаемой базы самостоятельного бюджета с помощью фискальной децентрализации.

Методология исследования. Для общего исследования использовались теоретические методы исследования, анализа и синтеза, системный подход. Для проведения анализа самостоятельных доходов бюджета в Казахстане использовался экономический анализ (горизонтальный и вертикальный анализ) с использованием качественных и количественных методов исследования.

Оригинальность / ценность исследования. Проведен анализ фискальной децентрализации как механизма управления бюджетом четвертого уровня, анализ доходов бюджета четвертого уровня в Казахстане за 2019-2021 годы, рассмотрены приоритеты, компетенции и ответственность, возложенные на органы государственного и местного управления. Определены основные направления реформирования по децентрализации и рекомендации по повышению эффективности управления бюджетом четвертого уровня.

Результаты исследования: предлагаются конкретные выводы, основанные на результатах реализации этой многогранной тенденции. Основными условиями эффективного функционирования любого уровня власти являются: подотчетность, прозрачность и контроль; обладание четко определенными полномочиями и функциями; наличие личного бюджета с постоянными источниками дохода; владение собственностью.

Ключевые слова: децентрализация, четвертый уровень бюджета, местное самоуправление, доходы, трансферты, налоговые поступления.

АВТОРЛАР ТУРАЛЫ

Калымбетова Айгуль Рахмановна – докторант, Қ. А. Ясауи атындағы Халықаралық қазақ түрік университеті, Түркістан, Қазақстан Республикасы, e-mail: aigul72@mail.ru, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0240-5733>*

Ыдырыс Серікбай Садуақасұлы – экономика ғылымдарының докторы, профессор, Қ. А. Ясауи атындағы Халықаралық Қазақ Түрік Университеті, Түркістан, Қазақстан Республикасы, e-mail: serikbay.ydyrys@ayu.edu.kz

Исмаилова Рымкуль Аманжоловна – экономика ғылымдарының докторы, профессор, Қазақстан Республикасы Президенті жанындағы Мемлекеттік басқару Академиясы Мемлекеттік басқару ұлттық мектебінің профессоры, Астана, Қазақстан, e-mail: rymkul.kz@mail.ru, ORCID <https://orcid.org/0000-0002-8934-5181>.