Министерство образования и науки Республики Казахстан

Кафедра «Менеджмента и маркетинга»

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

На тему: Государственный бюджет в Республике Казахстан: формирование и исполнение

Астана – 2007 год

**СОДЕРЖАНИЕ**

Введение

Глава 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА

1.1 Сущность государственного бюджета унитарного государства

1.2 Бюджетная система Республики Казахстан

1.3 Бюджетная система зарубежных стран

1.4 Основные проблемы бюджетной системы Республики Казахстан

Глава 2 АНАЛИЗ ПРОЦЕССА ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА

2.1 Прогнозирование поступлений в бюджет

2.2 Формирование расходов бюджета

2.3 Процесс исполнения бюджета

2.4 Оценка государственного бюджета на 2007 год

2.5 Проблемы нецелевого использования бюджетных средств

Глава 3 ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОЦЕССА ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА

3.1 Основные направления проекта Программы Правительства РК на решение проблем налогово-бюджетной политики

3.2 Развитие экономик регионов и разработка «Методики расчетов трансфертов общего характера»

Заключение

Список используемой литературы

**Введение**

Ведущую, определяющую роль в формировании и развитии экономической структуры любого современного общества играет государственное регулирование, осуществляемое в рамках избранной властью экономической политики. Одним из наиболее важных механизмов, позволяющих государству осуществлять экономическое и социальное регулирование, является финансовый механизм - финансовая система общества, главным звеном которой является государственный бюджет. Именно посредством финансовой системы государство образует централизованные и воздействует на формирование децентрализованных фондов денежных средств, обеспечивая возможность выполнения возложенных на государственные органы функций. Основу системы государственного регулирования социально-экономических процессов составляют отношения по поводу перераспределения доходов.

Экономические и политические реформы, проводимые в Республике Казахстан с начала девяностых годов, не могли не затронуть сферу государственных финансов, и, в первую очередь, бюджетную систему. Государственный бюджет, являясь главным средством мобилизации и расходования ресурсов государства, дает политической власти реальную возможность воздействовать на экономику, финансировать ее структурную перестройку, стимулировать развитие приоритетных секторов экономики, обеспечивать социальную поддержку наименее защищенным слоям населения.

Бюджет - важная предпосылка и средство осуществления воспроизводственного процесса. С его помощью создаются условия для реализации социальных программ, обеспечения сохранности окружающей среды, стимулирования научно-технического прогресса, поддержания обороноспособности, выполнения иных государственных функций. Соответственно, нормальное функционирование хозяйственного механизма невозможно без совершенствования бюджетных отношений, без последовательного проведения научно разработанной бюджетной политики, без наличия эффективной системы управления бюджетным процессом. Переход к экономике, управляемой рынком, корпорациями и государством, требует глубокой реконструкции государственного бюджета, финансов предприятий и отраслей, скачкообразного развития нового блока финансовых отношений регионального и местного уровня, внебюджетных фондов.

Новый тип бюджета основывается на подходе к бюджету и налогам на основе категории общественных благ, предоставляемых государством членам общества, налогоплательщикам. Данный подход свойственен рыночным воззрениям на бюджет, его функции в современной жизни. Государство формирует бюджет для того, чтобы иметь возможность предоставлять особые блага, общественные товары, призванные удовлетворять совместные потребности (продукция оборонного характера, инфраструктура, блага науки, культуры, образования, управления).

Очевидно, что успех экономического реформирования в нашей стране в большой степени зависит от того, в каких направлениях пойдет преобразование финансовой системы общества, насколько бюджетная политика государства будет отвечать требованиям времени.

Поиск выхода из экономического кризиса, в котором на сегодняшний день оказался Казахстан, потребовал радикального обновления финансовой системы общества. Составной частью пути выхода из кризиса явилось принятие Бюджетного кодекса Республики Казахстан от 24 апреля 2004 года, установившего общие принципы бюджетного законодательства и правовые основы функционирования бюджетной системы и бюджетного процесса Республики Казахстан. В связи с этим изучение бюджетной системы, бюджетного процесса, теоретических и законодательных основ и реальной практики функционирования бюджетного механизма обрело в настоящее время особую актуальность.

Целью настоящей работы является анализ государственного бюджета как важнейшего элемента финансовой системы общества, его формирования, исполнения и организации, основных черт бюджетной системы и бюджетного процесса.

Повышение результативности бюджетного воздействия во многом зависит от степени постижения сути этой системы, знания факторов, определяющих ее развитие, теоретической обоснованности необходимых изменений.

**Глава 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА**

**1.1 Сущность государственного бюджета унитарного государства**

Бюджет является обязательным условием функционирования любого государства, которому необходимы денежные ресурсы для выполнения своих функций. В докапиталистических формациях доходы государства имели преимущественно натуральный характер. Большая часть потребностей удовлетворялась за счет различного рода повинностей и поступлений от натуральных сборов. Для обоснования потребностей в ресурсах, их конкретном направлении составлялись отдельные сметы затрат и доходов. Первая попытка формирования единой общей сметы доходов и расходов, которая получает название бюджет (от англ. budget — сумка казначея, мешок с деньгами), была осуществлена в конце XVII в. в Англии.

В конце XVIII — начале XIX вв. практически все государства Европы имели свои бюджеты, в которых отражались доходы и расходы казны на текущий год. По размерам бюджета, его структуре и сбалансированности судили об экономическом потенциале государства, состоянии его финансовых ресурсов, платежеспособности.

Следует отметить, что во многих странах (России, Англии, Франции и др.) первые бюджеты были строго засекречены. Например, во Франции в 70-х гг. XVII в. существовали законы, которые под страхом смертной казни запрещали даже рассказывать о бюджете, обсуждать финансовую деятельность государства. Глава государства фактически обладал неограниченным правом распоряжаться денежными средствами своей казны.

На момент своего возникновения бюджет представлял собой смету вероятных доходов и расходов государства. Для того времени такое определение было вполне приемлемым, поскольку бюджет государства возник и начал действовать как объединенная совокупность разрозненных смет доходов и расходов по важнейшим общегосударственным мероприятиям. Однако с развитием общества это определение устаревает и не раскрывает полностью сущности бюджета, который уже выходит из узких рамок общей сметы доходов и расходов государственной казны и приобретает характер основного финансового плана, определяющего движение преобладающей части финансовых ресурсов государства. С расширением функций государства значительно увеличивается количество доходных источников, расходов, усложняются структура бюджета, его взаимные связи с другими планами.

Государственный бюджет является главным в системе финансовых планов любой страны, поскольку объединяет их в единую систему, определяя на текущий год финансовые взаимоотношения государства с различными звеньями финансовой системы. Признание бюджета основным финансовым планом характеризует его важное место в перераспределении национального дохода, особую роль в общественном воспроизводстве. Так, через государственный бюджет перераспределяется около 50% национального дохода, примерно 3/4 всех денежных средств многих стран. Это позволяет государству не только удовлетворять общегосударственные потребности, но и активно влиять на всю жизнь общества, обеспечивать выполнение программы экономического и социального развития страны. Такое положение бюджета в жизни общества придает ему силу закона. Поэтому бюджет любой страны утверждается высшими законодательными органами — парламентами, а выполнение его доходной и расходной части становится обязательным для участников бюджетного процесса.

Экономическое значение бюджета заключается, прежде всего, в том, что он через систему доходов (налоги), объем, и направление финансовых средств воздействует на социально-экономическое процессы - деловую активность, занятость, рынок капитального оборудования и потребительских товаров, объем валового национального продукта.

Итак, по своей внешней форме государственный бюджет - это основной финансовый план государства, определяющий его доходы и расходы, движение основной части централизованных финансовых ресурсов на конкретный период (как правило, на год).

В процессе составления основного финансового плана государства бюджет воплощается в централизованный фонд денежных средств, что и определяет материальное содержание государственного бюджета.

Бюджет состоит из двух взаимосвязанных частей: доходной, которая содержит перечень поступающих средств, и расходной, объединяющей все виды производимых затрат. Доходная часть призвана обеспечить предусмотренные сметой ресурсы. Расходная часть отражает направление расходования аккумулируемых в бюджете средств.

Сущность и значение бюджета наиболее полно проявляются в его функциях, важнейшими из которых являются распределительная (перераспределительная) и контрольная. Благодаря первой происходит концентрация денежных средств в руках государства и их использование с целью удовлетворения общегосударственных потребностей, а также для воздействия на различные стороны хозяйственной жизни: на повышение нормы накопления, ускорение темпов экономического роста, стимулирование научно-технического прогресса, развитие отдельных наиболее перспективных отраслей экономики, регулирование темпов обновления и расширения основного капитала.

Контрольная функция позволяет узнать, насколько своевременно и полно поступают финансовые ресурсы в распоряжение государства, как фактически складываются пропорции в распределении бюджетных средств, эффективно ли они используются. Ее смысл заключается в том, что бюджет объективно - через формирование и использование фонда денежных средств государства - отображает экономические процессы, происходящие в структурных звеньях экономики. Благодаря этому бюджет может "сигнализировать" о том, как поступают в распоряжение государства финансовые ресурсы, соответствует ли размер централизуемых средств государства объему его потребностей и т.д. Основу контрольной функции составляет движение бюджетных ресурсов, отражаемое в соответствующих показателях бюджетных поступлений и расходных назначений.

Так в Бюджетном кодексе Республики Казахстан от 24 апреля 2004 года, введенного в действие с 1 января 2005 года, приводится следующее понятие бюджета: «Бюджет - централизованный денежный фонд государства, предназначенный для финансового обеспечения реализации его задач и функций». Бюджет представляет собой по форме - финансовый план, по материальной сущности - централизованный фонд, по экономической сущности - совокупность экономических отношений; по юридическому оформлению - закон.

Бюджет необходим каждому государству для удовлетворения его объективных потребностей в деньгах, необходимых для выполнения экономической, социальной и политической функций. Бюджет любого государства включает в себя одни и те же категории: налоги, займы, расходы и т.д., содержание которых не меняется при переходе от одной общественно-экономической формации к другой. Данное обстоятельство позволяет определить бюджет как экономическую категорию. Экономической сущностью бюджета, как и любой другой экономической категории, являются производственные отношения, выраженные в денежной форме (бюджетные отношения) и имеющие соответствующее им материально-вещественное воплощение.

Бюджет - это центральное звено системы финансов, поэтому он отражает все основные качественные признаки финансов. Поскольку «финансы» - это система императивных денежных отношений, в процессе которых образуются и используются государственные централизованные денежные фонды, то и «бюджет» представляет собой систему денежных отношений, но более узкую. А именно, бюджет - это система императивных денежных отношений, в процессе которых образуется и используется бюджетный фонд. Бюджетный фонд является централизованным денежным фондом, предназначенным для финансирования широкого круга общественных потребностей (отраслей экономики, социальных нужд, управления, обороны и др.).

Следует обратить особое внимание на применение термина «бюджет» в экономической литературе - законах, монографиях, учебниках, научных статьях, поскольку он одновременно используется для обозначения различных по своей природе определенных объектов как, например, форма образования денежных средств и их расходования в целях обеспечения функций органов власти, или как основной централизованный фонд денежных средств. Также в экономической литературе даются другие определения государственного бюджета: бюджет как финансовый план; бюджет как управленческий план; бюджет как юридический документ; бюджет как средство коммуникации; бюджет как документ, декларирующий бюджетно-налоговую политику. Однако содержание бюджетно-налоговой политики шире и включает в себя основные функции органов государственного управления, взаимосвязь показателей фискальной политики и показателей социально-экономического развития страны, показатели бюджета, величину дефицита бюджета и государственного долга, бюджетные классификации, виды бюджетов.

Исходя из многообразия понятий «бюджет», его трактовку можно свести к следующим составляющим:

-как относительно самостоятельная экономическая категория;

-как централизованный фонд денежных средств государства;

-как инструмент воздействия на экономику (через бюджетный механизм);

-как основной финансовые план государства;

-как юридический законоположения, которого обязательны для выполнения всеми участниками отношений и членами общества.

Бюджет как совокупность экономических отношений имеет объективней характер. Существование самостоятельной бюджетной сферы стоимостного распределения объективно предопределено самим общественным производством, развитие которого нуждается в соответствующих централизованных ресурсах. Это не результат субъективного желания людей, а объективная необходимость, обусловленная природой и функциями государства.

Централизация средств имеет важное экономическое и политическое значение, поскольку мобилизуемые доходы служат одним из главных орудий претворения в жизнь намечаемых государством мероприятий. Это дает возможность маневрировать ресурсами, сосредоточить их на решающих участках экономического и социального развития, осуществлять единую экономическую и финансовую политику на всей территории страны.

Поэтому в Бюджетном кодексе приводится понятие государственного бюджета как «сводного бюджета, объединяющего республиканский бюджет и местные бюджеты без учета взаимо-погашающих операций между ними, используемый в качестве аналитической информации и не подлежащий утверждению». При этом термин «государственный бюджет» может трактоваться как централизованный бюджетный фонд, создаваемый и управляемый государством.

При переходе к рыночной экономике государственный бюджет сохраняет свою важную роль. Но меняются методы его воздействия на общественное производство и сферу социальных отношений.

Бюджет современного государства - сложный, многоплановый инструмент, отражающий компромисс в соотношениях социально-экономических интересов различных участников финансовых отношений. Это компромисс между республикой и регионами по вопросам распределения налогов и по поводу расходов на социальные цели, между собственниками и работающими по найму по уровню заработной платы и доходов.

С помощью бюджета государство осуществляет сочетание централизованных и местных интересов региона через распределение налогов, бюджетных дотаций, трансфертов и как экономический документ бюджет отражает политическую и социальную динамику общества.

Экономическая сущность государственного бюджета характеризуется чертами, специфика которых не выходит за рамки общих с финансами свойств, т.е. способ выражения экономической сущности через соответствующие функции у финансов в целом и у их звеньев однотипны. Следовательно, государственный бюджет, как и вся система финансов, выполняет распределительную и контрольную функции. Вместе, с тем, поскольку бюджет является особенной категорией по отношению к категории «финансы», то ему присуще выполнение также следующих основных функций:

* перераспределение национального дохода;

-финансовое обеспечение социальной политики;

-регулирование и стимулирование экономики;

-контроль формирования и использования централизованного фонда денежных средств.

В этих функциях получает непосредственное выражение экономическая сущность государственного бюджета как инструмента стоимостного распределения валового внутреннего продукта и национального дохода. Благодаря распределительной, функции происходят централизация денежных средств в масштабе государства и их использование на удовлетворение общегосударственных потребностей. Контрольная функция позволяет судить о том, насколько своевременно и полно финансовые ресурсы поступают в распоряжение государства, как складываются пропорции в распределении централизованных средств, экономно и эффективно ли они используются.

Распределительная и контрольная функции государственного бюджета осуществляются не изолированно, а в единстве, одновременно, поскольку в них находят отражение все стороны бюджетных отношений.

Содержание распределительной функции определяется процессом перераспределения финансовых ресурсов между отраслями экономики, территориями страны, сферами общественной деятельности - производственной и непроизводственной, секторами экономики. Ни одна из стоимостных распределительных категорий не осуществляет такого многоаспектного перераспределения денежных средств как бюджет, и на столь разных уровнях управления экономикой.

Межотраслевое перераспределение базируется, с одной стороны, на налогах и платежах, вносимых в бюджет юридическими и физическими лицами, а с другой - на финансировании за счет бюджетных средств различных инвестиционных программ, оборотных средств, операционных и других расходов. Межтерриториальное перераспределение происходит путем закрепления налогов и доходов за соответствующими органами государственной власти, а также посредством различных форм бюджетного регулирования. Это позволяет сформировать в каждой административно-территориальной единице такой бюджетный фонд, который обеспечивает ее развитие в соответствии с планом социально-экономического развития Республики Казахстан.

Перераспределение денежных средств между производственной и непроизводственной сферами осуществляется посредством изъятия части финансовых ресурсов у предприятий материального производства. А затем осуществляется бюджетное финансирование организаций непроизводственной сферы, причем финансирование играет огромную роль в формировании конечной структуры использования национального дохода. Государственный бюджет выступает важным инструментом перераспределения национального дохода между секторами экономики. Конечно, в настоящее время преобладающая часть денежных средств поступает в централизованный фонд из государственного сектора, однако для финансового обеспечения общегосударственных потребностей привлекаются также средства частных предпринимателей и других субъектов негосударственной сферы экономики.

Широкое использование распределительной функции для перераспределения уже распределенной стоимости внутреннего продукта приводит к тому, что, через государственный бюджет может многократно перераспределяться одна и та же часть национального дохода. Изменение взаимоотношений предприятий с бюджетом, когда потоки денежных средств перетекают в бюджет и обратно, меняет взаимосвязи, определяет степень, воздействия бюджета на экономику не столько количественными пропорциями, сколько их влиянием на процессы ее функционирования и на рост финансовых ресурсов страны. Поэтому, распределительная функция бюджета находит широкое использование в регулировании стоимостной структуры экономики, совершенствовании, отраслевых и территориальных, пропорций, усилении интеграционных процессов не только внутри государства, но и на межгосударственном уровне.

Границы действия распределительной функции определяются тем, что в отношения с бюджетом вступают, все участники общественного производства, все отрасли экономики. Основным объектом бюджетного распределения выступает прибавочный продукт (чистый доход), однако это не исключает возможности перераспределения через бюджет и части необходимого продукта, например, налоговых платежей работников материального производства, их использования.

К особенностям распределительной функции бюджета относятся также многогранность ее влияния на общественное производство, и высокая степень действенности в достижении конкретных результатов. Бюджетное финансирование широко используется государством для регулирования стоимостных пропорций в экономике, для обеспечения сбалансированности распределения финансовых ресурсов. Распределительная функция бюджета позволяет направлять денежные средства на решающие участки экономического и социального развития; она содействует достижению высоких темпов роста экономики и повышению его эффективности. Распределительная функция бюджета достаточно широко используется для регулирования стоимостной структуры экономики, совершенствования отраслевых и территориальных пропорций, усиления интеграционных процессов, в том числе на межгосударственном уровне.

Основу контрольной функции составляет движение бюджетных ресурсов, которое отражается в соответствующих показателях бюджетных поступлений и расходных назначений. Несвоевременное или неполное внесение налогов и платежей в бюджет свидетельствует, например, о замедлении темпов развития отдельный отраслей экономики. Если предусмотренные бюджетные ассигнования используются не в полном объеме, то имеет место не совсем благополучная экономическая конъюнктура в отраслях экономики и сферах деятельности. Сигнализируя о тех или иных неполадках в экономике, бюджетные показатели одновременно служат основанием для выработки или принятия конкретных мер, направленных на ликвидацию выявленных недостатков, устранение нарушений финансовой дисциплины.

Контрольная функция бюджета отличается чрезвычайно широкими границами действия и носит всеобъемлющий характер. Она распространяется на все подразделения экономики, на всех участников общественного производства. Хотя в бюджете концентрируются далеко не все финансовые ресурсы страны, это не мешает контрольной функции «посылать сигналы» об общем финансовом состоянии экономики.

В современных условиях постепенно меняется контрольная функция бюджета, поскольку она получает все больше возможностей для реализации своих задач на базе широкого использования информации, автоматизированных систем, финансовых расчётов, организации вычислительных центров, внедрения и более полного использования персональных компьютеров.

Функции государственного бюджета объективны, как объективна и сама эта категория. Функции бюджета нужно рассматривать с точки зрения его внутренней потенциальной способности, которые могут проявить себя в определенной сфере общественных отношений лишь при обязательном участии человека. Поэтому проявление присущих бюджету свойств, его использование в качестве инструмента распределения и контроля возможно только в процессе человеческой деятельности, что находит свое воплощение в создаваемом государством бюджетном механизме.

Бюджетный механизм, являясь реальным воплощением бюджетной политики, отражает конкретную нацеленность бюджетных отношений на решение экономических и социальных задач. При этом необходимо правильное понимание соотношения между объективной и субъективной сторонами функционирования бюджета, поскольку объективный характер бюджета, присущие ему функции позволяют определить, его место в системе отношений и зависимость от уровня развития экономики.

Таким образом, функции бюджета, точнее сказать, функции бюджетно-налоговой политики в обобщенном виде сводятся к следующим:

а)предоставление нерыночных услуг (услуги общественного характера: образование, охрана здоровья, оборона и др.);

б)перераспределение доходов (налоги, трансферты, субсидии, кредиты и др.);

в)государственное регулирование (антимонопольное регулирование, занятости и др.);

г)осуществление государственного контроля (внешний контроль, внутренний контроль).

Государственный бюджет; как и другие экономические категории, активно используется государством для практического решения перспективных и текущих социально-экономических задач. Государство, применяя бюджет в качестве важного средства реализации своей организаторской функции, превращает его в действенный инструмент управления экономикой. Применение бюджета в качестве инструмента управления экономикой обусловлено важными характерными чертами: он имеет силу закона; в нем находят непосредственное отражение программы, направленные на развитие общественного производства, повышение его эффективности, удовлетворение потребностей членов общества. Бюджет имеет огромное мобилизующее и организующее значение, что связано с правовой формой использования бюджетных отношений.

Наличие в экономике товарно-денежных отношений приводит к тому, что экономические пропорции проявляются в двух формах: натурально-вещественной и стоимостной (денежной). Натурально-вещественная форма предусматривает распределение материально-технических средств между структурными подразделениями общественного производства, обеспечение их рабочей силой, стоимостная - сводится к определению пропорций в распределении денежных средств.

В результате относительной самостоятельности денежной формы распределения внутреннего продукта появляется возможность регулирования стоимостной структуры общественного производства, что позволяет добиваться необходимых экономических результатов. Использование стоимостных инструментов (финансов, бюджета, кредита и т.п.) позволяет государству совершенствовать структуру общественного производства, повышать эффективность экономических процессов.

Государственный бюджет как инструмент регулирования используется в совершенствовании отраслевых и территориальных пропорций экономики, в регулировании темпов развития непроизводственной сферы, в перераспределении финансовых ресурсов в общих интересах. Он позволяет стимулировать лучшее использование материальных, трудовых и денежных ресурсов, осуществлять систематический контроль соблюдения режима экономии во всех звеньях экономики и решать другие социально-экономические задачи. Многообразные направления использования бюджетных отношений в интересах развития общественного производства и повышения его эффективности позволяют говорить о государственном бюджете как об активном инструменте управления экономикой.

Характеризуя государственный бюджет как инструмент управления экономикой, необходимо подчеркнуть, что роль этого инструмента объективно предопределена, во-первых, всеобщим регулированием экономических связей, обуславливающим форму использования бюджетных отношений через основной финансовый документ, и, во-вторых, распределительной природой государственного бюджета, позволяющей использовать его в качестве важного экономического рычага воздействия на общественное производство. Значение и роль бюджета обусловлены его особенностью как экономического рычага, поскольку он является стоимостным рычагом сферы распределения общественного продукта, причем рычагом, имеющим исключительно широкую сферу действия.

По мере развития экономики возрастает также значение бюджетного контроля как инструмента управления экономикой. Чем крупнее масштабы общественного производства, чем выше темпы экономического роста, многообразнее и сложнее хозяйственные связи, тем «весомее» каждый показатель, а поэтому очень важно следить за ходом распределительного процесса, полнее контролировать своевременность формирования и целесообразность использования денежных средств.

Государственный бюджет играет ведущую и организующую роль в перераспределении стоимости общественного продукта между подразделениями экономики, территориями, секторами и т.д. Через бюджетные взаимосвязи регулируется финансовое состояние экономики, перераспределяются финансовые ресурсы по территории страны, обеспечивается изменение воспроизводственной структуры общественного продукта. С помощью бюджета формируются конечные пропорций между фондами потребления и накопления в составе Национального дохода страны.

Роль бюджета как экономического стимула реализуется через соответствующий бюджетный механизм. Благодаря этому механизму становится возможным практическое использование объективно существующих - отношении в интересах развития экономики. Бюджетный механизм представляет собой комплекс специально разработанных и применяемых государством форм организации бюджетных отношений, а также способов, приемов, методов, обеспечивающих перераспределение финансовых ресурсов между сферами общественной деятельности, отраслями экономики и территориями страны.

Объективной основой бюджетного механизма являются распределительные отношения, составляющие экономическое содержание государственного бюджета. Внутренняя структура самого бюджета как экономической категории предопределяет и наличие разных звеньев в бюджетном механизме.

Структура бюджетного механизма отражает такие группы бюджетных отношений, как доходы, расходы, межбюджетные взаимосвязи, и соответственно им включает в себя разные формы и методы перераспределения денежных средств между подразделениями экономики. Поэтому в бюджетном механизме в зависимости от форм проявления бюджетных отношений можно выделить следующие структурные звенья: методы мобилизации в распоряжение государства денежных средств; формы и порядок составления бюджета и предоставления бюджетных средств различным сферам деятельности; способы внутрибюджетного распределения и перераспределения финансовых ресурсов и маневрирования ими.

Названные звенья бюджетного механизма в свою очередь содержат соответствующие элементы. Так, бюджетный механизм мобилизации денежных средств, характеризующийся налоговым и неналоговым методами поступления финансовых ресурсов, получает свое выражение в конкретных видах доходов (налог на добавленную стоимость, акцизы, налог на имущество и т.д.). Механизм предоставления бюджетных средств учреждениям, предприятиям и организациям реализуется на основе различных принципов и с помощью различных форм наделения бюджетными деньгами. Механизм внутрибюджетного распределения и перераспределения финансовых ресурсов характеризуется также закреплением части бюджетных средств за соответствующими звеньями бюджетной системы и разными способами бюджетного регулирования.

Каждому структурному звену и элементу бюджетного механизма присущи свои функциональные особенности, обусловленные теми задачами, для решения которых они предназначены. Несмотря на относительную самостоятельность, элементы и звенья бюджетного механизма функционируют как единое целое, и именно взаимосвязанное действие всех структурных звеньев и элементов обеспечивает слаженное функционирование бюджетного механизма в целом.

Таким образом, государственный бюджет активно используется государством для управления экономикой. Он играет существенную роль в усилении концентрации денежных средств на важнейших направлениях социально-экономического развития, в совершенствовании отраслевой и территориальной структуры экономики в соответствии с социально-экономическим развитием, в ускорении интенсификации производства, в проведении режима экономии в использовании всех видов ресурсов. При этом государственный бюджет во всех формах своего проявления и использования выступает в качестве инструмента управления экономикой и оказывает интегрированное воздействие на общественное производство и как финансовый документ, и как экономический рычаг, и как стимул.

**1.2 Бюджетная система Республики Казахстан**

Бюджетная система – важная составляющая часть всей финансовой системы государства. Бюджетная система как экономическая категория представляет собой совокупность финансовых отношений государства с юридическими, физическими лицами и регионами по формированию и использованию централизованного денежного фонда – бюджетов, методов и способов их формирования и исполнения, а также совокупность органов управления этими отношениями. Другими словами, под бюджетной системой понимается совокупность бюджетов всех уровней и Национального фонда Республики Казахстан, а также бюджетного процесса и бюджетных отношений, основанных на экономических отношениях и правовых нормах.

В Республике Казахстан в соответствии со статьей 6 Бюджетного кодекса Республики Казахстан от 24 апреля 2004 года № 548-11, введенного в действие с 1 января 2005 года, в бюджетную систему включены следующие виды и уровни бюджетов:

-республиканский бюджет;

-областной бюджет, бюджет города республиканского значения, столицы;

-бюджет района (города областного значения).

По бюджетному законодательству все виды и уровни бюджетов являются самостоятельными. В структуре бюджетной системы страны рассматриваются также Чрезвычайный государственный бюджет и Национальный фонд Республики Казахстан.

Центральное место в бюджетной системе страны республиканский бюджет, который на соответствующий финансовый год утверждается законом Республики Казахстан. Бюджетный кодекс Республики Казахстан определяет республиканский бюджет как централизованный денежный фонд, который формируется за счет налоговых и других поступлений и предназначен для финансового обеспечения функций центральных органов государственной власти, а также для реализации общереспубликанских направлений государственной политики.

Аналогичные определения даны в Бюджетном кодексе областному бюджету, бюджету города республиканского значения, столицы, бюджету района (города областного значения). В отличие от республиканского бюджета они предназначены для финансового обеспечения функций местных государственных органов и реализации государственной политики в соответствующем регионе и районе.

Под чрезвычайным государственным бюджетом понимается такой бюджет, который формируется на основе республиканского и местных бюджетов и вводится и вводится в случаях чрезвычайного или военного положения в республике. Такой бюджет вводится в действие и прекращает свое действие на основании Указа Президента Республики Казахстан о введении и отмене чрезвычайного или военного положения на территории страны.

Основой Национального фонда Республики Казахстан служат финансовые активы государства, аккумулированные на счете Правительства Республики Казахстан в Национальном банке Республики Казахстан, а также активы в виде иного имущества, кроме нематериальных активов. Средства этого фонда предназначены для обеспечения стабильного социально-экономического развития государства, накопления финансовых активов и иного имущества, снижения зависимости экономики от сырьевого сектора и воздействия неблагоприятных внешних факторов.

Функционирование бюджетной системы основывается на следующих группах финансовых отношений:

- государства с предприятиями в процессе формирования централизованных денежных фондов;

- государства с организациями и учреждениями непроизводственной сферы, находящимися на бюджетном финансировании;

- государства с населением по поводу формирования доходов бюджета и выплата различных компенсаций, а также оказания социальной поддержки малообеспеченным гражданам;

- между институтами финансово-банковской системы (Минфином, Национальным банком и др.);

- государства с зарубежными странами по формированию централизованных денежных фондов и др.

Все эти формы финансовых отношений регулируются и совершенствуются государством, которым и осуществляется управление ими на основе разработанных принципов и правовых норм. В нашей республике бюджет принимается в виде закона и, как правило, такой акт состоит из текста бюджетного акта и приложений.

Бюджетная система Республики Казахстан основывается на принципах единства, полноты, реалистичности, транспарентности, самостоятельности, последовательности, приоритетности, ответственности, эффективности и результативности. Причем главными принципами являются единство и самостоятельность, которые в тоже время выступают основными принципами организации бюджетного процесса. В Бюджетном кодексе Республики Казахстан дается понятие каждого из перечисленных выше принципов бюджетной системы.

Принцип единства означает степень организационно-экономической централизации бюджетной системы. Наиболее полно принцип единства проявлялся в бюджетной системы СССР. В настоящее время этот принцип ослаблен в связи с обретением самостоятельности местных органов власти и передачей им части прав по распоряжению финансовыми ресурсами. Тем не менее, принцип единства выражается в существовании общей системы, единообразии государственных расходов. Этот принцип гарантирует единство методологии и организации бюджетного планирования, его взаимосвязь с социально-экономическим прогнозированием. Задачей принципа единства бюджета является установление эффективного контроля со стороны законодательного (представительного) органа – Парламент – за движением бюджетных средств.

Принцип единства бюджетной системы обеспечивается единой правовой базой, построением бюджета по единой бюджетной классификации, использованием единых процедур осуществления бюджетного процесса, единством форм бюджетной документации, необходимой для статистической и финансовой информации, единой денежной системой, а также единой социально-экономической и налоговой политики. Соблюдение данного принципа должно нивелировать зачастую встречающееся стремление к созданию привилегированных статей бюджета при его разработке и утверждении.

Принцип полноты означает отражение в бюджетах и в Национальном фонде доходов и расходов в их полном объеме на основе объективных и достоверных показателей, предусмотренных законодательство Республики Казахстан. При этом не допускается зачеты взаимных требований с использованием бюджетных средств, а также уступок прав требований по бюджетным средствам. Правительство не должно иметь каких-либо доходов и расходов, кроме тех, что предусмотрены бюджетом. С принципом полноты бюджета связаны понятия бюджета-брутто и бюджета-нетто. Бюджет-брутто отражает все финансовые операции государства по доходам и по расходам. В отличие от этого, бюджет-нетто включает в себя только остатки по статьям бюджета, т.е. поступления по отдельным статьям за вычетом затрат на получение данных доходов.

В мировой практике данный принцип в настоящее время считается менее целесообразным, поскольку следование ему перегружает бюджет расходами, которые могут быть выделены автономно с самостоятельными источниками доходов. В Казахстане же принят централизованный способ формирования государственных финансовых средств, поэтому с 1998 года ликвидированы внебюджетные фонды: пенсионный, социального страхования, дорожный, содействия занятости населения.

Под принципом реалистичности понимается соответствие принятых показателей бюджета утвержденным параметрам и направлениям среднесрочной фискальной политики и среднесрочного плана социально-экономического развития республики и регионов. Поэтому реалистичность показателей бюджетов достигается на основе объективной оценки состояния экономики, объемов производства и основывается на макроэкономических показателях плана социально-экономического развития Республики Казахстан и регионов на среднесрочный период.

Принцип реалистичности необходим для предотвращения и устранения фальсификации отчетов об исполнении бюджетов. Он предусматривает правдивое отражение финансовых операций государства, соответствие утвержденных сумм исполнению бюджетных назначений. Реалистичность определяется обоснованностью расчетов всех источников доходов и направлений расходов, базирующихся на показателях прогнозов и программ развития и подкрепленных наличием бюджетных резервов.

Принцип транспарентности бюджетной системы требует публикации в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов по их исполнению. Это дает возможность каждому члену общества ознакомиться с предстоящими доходами и расходами государства, в особенности с основными направлениями расходования средств, в том числе на социальную сферу, размерами дефицита и способами его покрытия (сокращение расходов, увеличение доходов, займы). Более емко понятие принципа транспарентности можно охарактеризовать как обязательное опубликование нормативно правовых актов в области бюджетного законодательства, бюджетов и отчетов об их исполнении, а также другой информации о фискальной политике, открытость бюджетного процесса, проведение государственного финансового контроля.

Условиями нормального и эффективного функционирования низовых – местных – бюджетов являются самостоятельность и сбалансированность. Под принципом самостоятельности бюджетов понимается формирование их доходной части за счет собственных источников, в пределах которых определяются направления их использования и расходования. Соблюдение этого принципа обеспечивается установлением стабильного распределения поступлений между бюджетами разных уровней и определением направлений их расходования, наделением всех уровней государственного управления правом самостоятельно осуществлять бюджетный процесс в рамках бюджетного законодательства.

Этот принцип значительно расширяет права местных представительных и исполнительных органов власти в использовании и расходовании финансовых ресурсов на региональном уровне, поскольку допускается изъятие доходов, дополнительно полученных в процессе исполнения местных бюджетов, и свободных остатков нижестоящих бюджетов в вышестоящий бюджет, а также возложение на местные бюджеты дополнительных расходов без обеспечения их соответствующими ресурсами.

Самостоятельность бюджетов обеспечивают закрепленные законом источники доходов всех звеньев бюджетной системы и право использовать бюджетные средства по усмотрению соответствующего органа власти в пределах полномочий, определенных законами страны. Сбалансированность бюджетов всех уровней может являться необходимым требованием бюджетно-финансовой политики. При рассмотрении и утверждении бюджетов соответствующими органами власти и управления могут устанавливаться предельные размеры дефицитов бюджетов.

Бюджетная система должна функционировать стабильно, без резких изменений в бюджетном устройстве, в бюджетном процессе, в бюджетных процедурах и отношениях. Это основывается на принципе последовательности, означающем необходимость соблюдения органами государственного управления ранее принятых решений в области бюджетных отношений.

В определенные моменты у государства возникает необходимость первоочередного развития отдельных отраслей экономики или сфер деятельности. В связи с этим разрабатываются приоритетные направления социально-экономического развития страны или регионов. Исходя из этого, понятие принципа приоритетности в бюджетной системе означает осуществление бюджетного процесса в соответствии с данными приоритетными направлениями.

Функционирование бюджетной системы, начиная от разработки бюджета и заканчивая его исполнением, подчиняется требований необходимости достижения определенных действенных результатов, предусмотренных паспортами бюджетных программ, с использованием оптимального объема бюджетных ресурсов. Это соответствует содержанию принципа эффективности, который требует обеспечение наилучших результатов в использовании утвержденного объема бюджетных средств.

Каждый участник бюджетного процесса обязан неукоснительно выполнять все требования бюджетного законодательства. Поэтому в бюджетной системе действует принцип ответственности, означающий привлечение участников бюджетного процесса к ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Финансовые отношения, складывающиеся у государства с предприятиями, государственными учреждениями и населением, называются бюджетными. Специфика этих отношений как части финансовых состоит в том, что они, во-первых, возникают в распределительном процессе, непременным участником которого является государство (в лице соответствующих органов власти), во-вторых, связаны с формированием и использованием централизованного фонда денежных средств, предназначенного на удовлетворение общегосударственных потребностей.

Бюджетные отношения и межбюджетные связи складываются по поводу формирования, распределения и перераспределения финансовых ресурсов. Свое назначение и практическое воплощение они проявляют через бюджетную систему. Бюджетная система - это совокупность бюджетов разных уровней, межбюджетных взаимоотношений и бюджетного устройства государства.

Бюджетное устройство - это организация государственного бюджета и бюджетной системы страны, организационные формы взаимосвязи ее звеньев. Понятие бюджетного устройства включает в себя структуру бюджетной системы, бюджетную классификацию, принципы построения бюджетной системы и бюджетов. Бюджетное устройство определяется формой государственного устройства страны и основывается на юридических нормах, определяющих компетенцию центральных и местных органов власти по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению республиканского бюджета и местных бюджетов, распределению доходов и расходов - все это составляет звенья бюджетной системы. Взаимосвязь звеньев бюджетной системы реализуется через механизм межбюджетных отношений.

Федеративному устройству государства присуща трехзвенная бюджетная система. Под такой системой понимается наличие центрального бюджета (союзного, федерального), бюджетов членов федерации (республик, штатов, земель) и местных бюджетов. В унитарных государствах применяется двухзвенная бюджетная система: центральный (республиканский) бюджет и местные бюджеты. При этом в федеративных государствах доходы и расходы местных бюджетов не входят в бюджеты членов федерации, в свою очередь, бюджеты членов федерации своими доходами и расходами не входят в федеральный бюджет. Аналогично, местные бюджеты в унитарных государствах своими доходами и расходами не входят в республиканский бюджет, т.е. являются самостоятельными.

В бюджетных системах как унитарного, так и федеративного государства возможна различная степень обособления и самостоятельности бюджетов, но, как правило, за центральным бюджетом сохраняется определенная регулирующая роль по отношению к низовым бюджетам "в зависимости от уровня централизации управления социально-экономическими процессами. В Республике Казахстан, поскольку она является унитарным государством, применяется двухзвенная бюджетная система - республиканский бюджет и местные бюджеты.

В государствах с федеративным устройством бюджетное устройство основывается на принципах бюджетного федерализма. Федерализм как способ управления органично сочетает интересы всего государства с интересами отдельных его частей, обеспечивая единство и целостность страны при соблюдении самостоятельности территорий в решении вопросов, включенных в их компетенцию. Отсюда бюджетный федерализм можно определить как отношения между федеральной властью и властями национально - государственных и административно-территориальных субъектов по поводу оптимального, научно обоснованного распределения доходов бюджета каждого уровня и финансирования их затрат. Бюджетный федерализм базируется:

-на сочетании интересов, обеспечивающих высокую степень самостоятельности территориальных бюджетов при сохранении ведущей роли федерального бюджета;

-на наличии трехзвенной бюджетной системы и равенстве прав бюджетов каждого звена;

-на применении единых для всех субъектов государства критериев расчета объемов средств, выделяемых из федерального бюджета в целях выравнивания развития регионов и оказания им финансовой помощи.

Централизация доходов на федеральном уровне производится для выполнения общегосударственных экономических и социальных программ, обеспечения устойчивости государственных финансов, а также перераспределения финансовых ресурсов между регионами. Распределению доходов между бюджетами предшествует разграничение их расходов в соответствии с компетенцией или полномочиями, возложенными на каждый уровень власти. Для достижения наибольшего экономического и социального эффекта расходы должны быть, как правило, максимально приближены к той административно-территориальной единице, в интересах которой они осуществляются.

Бюджетное устройство Республики Казахстан соответствует унитарной форме государственного устройства, при которой административно-территориальные единицы страны не имеют ни автономии, ни государственности. Все они подчиняются действующим, единым законодательным актам, единым органам власти, централизованному управлению политическими, экономическими и. социальными процессами. Бюджетное устройство, соответственно, определяется действующими в стране основными законодательными актами, ролью и значением бюджета в экономических и социальных процессах.

Отношения, складывающиеся в бюджетном процессе между вышестоящими и нижестоящими бюджетами, принято называть межбюджетными отношениями. Система межбюджетных отношений включает в себя отношения не только между республиканским бюджетом и бюджетами регионов Республики Казахстан, но и внутри регионов - между областными (городскими) и районными бюджетами. Основой межбюджетных отношений является четкое разграничение функций и полномочий уровней государственного управления, единство и прозрачность методов распределения поступлений и расходов между уровнями бюджетов.

Межбюджетные отношения основываются на определенных принципах. В Бюджетном кодексе РК изложены следующие принципы межбюджетных отношений:

- равенство во взаимоотношениях нижестоящих бюджетов с вышестоящими бюджетами;

- эффективное распределение поступлений с учетом соблюдения следующих критериев их разграничения:

а)за нижестоящими бюджетами закрепляются налоговые и неналоговые поступления, имеющие стабильный характер, не за висящие от воздействия внешних факторов;

б)налоговые и неналоговые поступления, представляющие плату за услуги, оказанные государственными учреждениями, поступают в доход бюджета, из которого финансируются указанные услуги;

в)налоги, имеющие перераспределительный характер и не равномерное размещение налоговой базы, закрепляются за более высокими уровнями бюджетной системы;

г)при закреплении налогов и других обязательных платежей в бюджет предпочтение отдается тому уровню бюджета, который обеспечит наиболее высокую степень их собираемости;

д)налоги, взимаемые с налоговой базы, имеющей четкую территориальную привязку, закрепляются за местными бюджетами;

- выравнивание уровней бюджетной обеспеченности административно-территориальных единиц;

- обеспечение предоставления местными исполнительными органами одинакового уровня государственных услуг;

- максимальные эффективность и результативность предоставления государственных услуг - закрепление государственных услуг за тем уровнем государственного управления, который может обеспечить наиболее эффективные и результативные производство и предоставление государственных услуг;

- максимальное приближение уровня предоставления, государственной услуги к ее получателям - передача исполнения услуг на возможно более низкий уровень бюджетной системы с целью лучшего учета потребностей их получателей и повышения качества государственных услуг;

- ответственность каждого уровня бюджета за эффективное и целевое использование полученных официальных трансфертов и кредитов.

В практике существуют различные формы регулирования межбюджетных отношений, которые определяются с учетом налогового потенциала каждого из уровней бюджетов, результатов оценки объективных потребностей регионов, утвержденных натуральных норм. Согласно Бюджетному кодексу РК, формы регулирования межбюджетных отношений устанавливаются в соответствии со среднесрочной фискальной политикой.

Формами регулирования межбюджетных отношений между республиканским и областным бюджетом, бюджетом города республиканского значения, бюджетом столицы являются официальные трансферты и бюджетные кредиты. Межбюджетные отношения между областным бюджетом и районными бюджетами, бюджетами городов областного значения регулируются официальными трансфертами, бюджетными кредитами и нормативами распределения доходов.

Механизм трансфертов применяется для обеспечения единой методологии бюджетного регулирования и устранения субъективного подхода к формированию межбюджетных отношений. Трансферты рассчитываются на основе нормативно-долевого метода, позволяющего осуществлять горизонтальное выравнивание бюджетных доходов территорий и оказывать им финансовую помощь по единым для всех правилам.

В соответствии с Бюджетным кодексом бюджет республики формируется по новой структуре, которая включает в себя следующие разделы:

1. Доходы:

- налоговые поступления;

- неналоговые поступления;

- поступления от продажи основного капитала;

- поступления официальных трансфертов.

1. Затраты.
2. Операционное сальдо.
3. Чистое бюджетное кредитование:

- бюджетные кредиты;

- погашение бюджетных кредитов.

5. Сальдо по операциям с финансовыми активами:

- приобретение финансовых активов;

- поступления от продажи финансовых активов государства.

1. Дефицит (профицит) бюджета.
2. Финансирование дефицита (использование профицита) бюджета:

- поступление займов;

- погашение займов;

- движение остатков бюджетных средств.

По приведенной выше структуре осуществляются утверждение бюджетов и составление отчетов об их исполнении. При этом под доходами бюджета понимаются налоговые и другие обязательные, невозвратные платежи, официальные трансферты, а также деньги, передаваемые в бюджет на безвозмездной основе. Причем доходы не имеют целевого назначения, кроме официальных трансфертов.

Под затратами бюджета понимаются бюджетные средства, выделяемые на невозвратной основе. Они используются для обеспечения деятельности государственных учреждений, на оплату товаров, работ и услуг, необходимых для реализации государственной политики, в качестве денежных выплат физическим лицам и субсидии юридическим лицам. К затратам бюджета относятся также официальные трансферты, поскольку они являются выплатами из одного уровня бюджета в другой и в Национальный фонд РК.

Разницу между доходами и затратами бюджета принято называть операционным сальдо. При этом, если затраты бюджета превышают его доходы, то имеет место отрицательное операционное сальдо и, наоборот, превышение доходов бюджета над затратами образует положительное операционное сальдо. Отрицательное операционное сальдо допускается при наличии в затратах бюджета бюджетных программ развития и его предельный размер определяется среднесрочной фискальной политикой государства.

В настоящее время вместе с безвозмездным бюджетным финансированием используется бюджетное кредитование посредством выдачи бюджетных кредитов. В отличие от бюджетного финансирования такие кредиты выдаются на условиях возвратности и возмездности, но проценты по ним или не взимаются, или они значительно ниже, чем по кредитам банков, Поэтому бюджетные кредиты занимают как бы промежуточное место между кредитами банков и бюджетными ассигнованиями. В связи с этим в структуре бюджета выделяется понятие чистого бюджетного кредитования как разница между бюджетными кредитами и их погашением.

Сальдо по операциям с финансовыми активами представляет собой разницу между затратами на приобретение финансовых активов и поступлениями от реализации финансовых активов государства. Под приобретением финансовых активов понимаются расходы бюджетных средств на покупку в государственную собственность долей участия и ценных бумаг юридических лиц, включая международные организации. Поступления от продажи финансовых активов представляют собой доходы бюджета от продажи долей участия и ценных бумаг юридических лиц, включая международные организации, находящиеся в государственной собственности, в оперативном управлении либо хозяйственном ведении государственных предприятий.

Под бюджетным дефицитом понимается превышение расходов бюджета над его доходами, а если доходы бюджета превышают его расходы, то тогда имеет место понятие бюджетного профицита. Величина дефицита (профицита) бюджета равна операционному сальдо за минусом чистого бюджетного кредитования и сальдо по операциям с финансовыми активами. Бюджетный дефицит как финансовое явление не обязательно относить к событиям чрезвычайного или исключительного характера, поскольку практически в мире нет ни одного государства, которое не сталкивалось бы с проблемой преодоления этого явления.

Для покрытия бюджетного дефицита государство использует различные способы (например, денежная эмиссия, внутренние и внешние заимствования). Бюджетным кодексом РК предусмотрено финансирование дефицита бюджета (обеспечение покрытия дефицита) за счет заимствования и свободных остатков бюджетных средств. Величина финансирования дефицита бюджета соответствует значению дефицита и определяется как превышение суммы полученных займов, движения остатков бюджетных средств над суммой погашения основного долга по займам. Использование профицита бюджета означает расходование профицита бюджета, средств займов, свободных остатков бюджетных средств на погашение основного долга по займам. Его объем определяется как превышение суммы погашения основного долга по займам над суммой полученных займов и движения остатков бюджетных средств.

Под бюджетным процессом понимается деятельность государственных органов по составлению, рассмотрению и утверждению проектов бюджетов, по организации исполнения бюджетов и обеспечению контроля их исполнения, регламентируемая законодательством. Содержание бюджетного процесса определяется государственным и бюджетным устройством страны. В Республике Казахстан бюджетный процесс представляет собой последовательное и регламентированное осуществление органами центральной и местной государственной власти, участниками бюджетного процесса деятельности по разработке и рассмотрению проектов бюджетов, Национального фонда, утверждению и исполнению бюджетов и фонда, а также по контролю их исполнения.

Организация бюджетного процесса суверенного государства строится в соответствии с действующим бюджетным законодательством. В нашей стране он регулируется Бюджетным кодексом и другими законодательными и нормативными актами, регулирующими бюджетный процесс, а также Правилами о порядке составления и исполнения бюджета, разрабатываемыми уполномоченным органом по бюджетному планированию. Организация бюджетного процесса в республике строится на следующих принципах:

- единства, выражающегося в единой правовой базе, единой бюджетной классификации, в единстве форм бюджетной документации, необходимой для статистической и бюджетной информации, в единстве денежной системы;

- самостоятельности, когда каждый участник бюджетного процесса самостоятельно организует свою деятельность, которая обеспечивается наличием собственных источников доходов и правом определять направления их использования;

- сбалансированности, сущность которой заключается в установлении правильного соотношения между доходами и расходами всех бюджетов;

Соблюдение требований вышеназванных принципов должно обеспечить устойчивость бюджета и необходимые пропорции в распределении средств, как между сферами деятельности, так и между регионами. Важное условие при этом - соответствие расходов бюджета его доходам, создание финансовых резервов, что служит главной основой всей финансовой политики государства.

Согласно Бюджетному кодексу, бюджет формируется на основе среднесрочного плана социально-экономического развития РК и программ развития территорий с учетом ежегодного послания Президента РК к народу Казахстана. Другим важным моментом, также отраженным в Бюджетном кодексе, является регламентирование функций государственной власти в управлении финансовыми ресурсами, включая организацию бюджетного процесса. Эти функции проявляются:

-во взаимодействии экономических и финансовых целей государства;

-во взаимодействии бюджетов разных уровней и взаимодействии бюджетов с различными секторами экономики;

-в совершенствовании налогово-фискальных инструментов;

-в определении источников и размеров отчислений во внебюджетные специальные фонды;

-в установлении структуры и размера поступлений доходов в бюджеты и расходов из бюджетов;

-в определении размера дефицита (профицита) республиканского бюджета;

-в сбалансированности местных бюджетов;

-в оценке состояния и динамики государственного долга с учетом его погашения и влияния на финансовые операции государства.

На протяжении всех стадий бюджетной деятельности по организации бюджетного процесса решаются следующие основные задачи:

-определение доходов бюджета по отдельным налоговым и другим платежам, а также общего объема в соответствии с прогнозами и целевыми программами социально-экономического развития;

-установление расходов бюджета по целевому и адресному назначению;

-согласование бюджета с общей программой финансовой стабилизации, направленной на преодоление инфляционных тенденций в экономике и обеспечение устойчивости национальной денежной единицы;

-сокращение и ликвидация бюджетного дефицита за счет экономически оправданных источников;

-осуществление бюджетного регулирования в целях сбалансированности бюджетов разного уровня путем перераспределения источников доходов государства между ними, а также между сферами деятельности и регионами;

-повышение роли перспективного бюджетного планирования (прогнозирования) для обеспечения пропорциональности и сбалансированности различных крупномасштабных социально-экономических программ;

-контроль финансовой деятельности юридических лиц и доходов физических лиц при выполнении ими налоговых обязательств.

Организация бюджетного процесса начинается с подготовки на предстоящий финансовый год уполномоченным органом по бюджетному планированию, каковым в нашей республике является Министерство экономики и бюджетного планирования, основных направлений бюджетной политики, а также проекта консолидированного финансового плана государства. Последний разрабатывается на основе ежегодного послания Президента РК к народу Казахстана, среднесрочного плана социально-экономического развития республики, программ развития территорий, оценки текущего исполнения бюджета, динамики макроэкономических показателей, основных направлений денежно-кредитной и фискальной политики.

В случае одобрения представленных документов Правительство республики принимает постановление, которым устанавливается порядок, сроки формирования проекта бюджета центральными государственными органами, организациями, содержащимися за счет бюджетных средств, и представления его в уполномоченный орган. Все участники бюджетного процесса руководствуются Правилами составления и исполнения республиканского и местных бюджетов, утвержденными Правительством РК.

Содержанием бюджетного процесса, который основывается на бюджетном устройстве страны и бюджетных правах, определяются его этапы (стадии) деятельности. В целом осуществление бюджетного процесса включает в себя следующие этапы бюджетной деятельности:

1) составление проекта бюджета;

2) рассмотрение и утверждение бюджета;

3) исполнение бюджета;

4) составление отчета об исполнении бюджета и его утверждение.

На первом этапе формирования бюджета в целях определения объемов денежных - средств, необходимых для выполнения органами центральной и местной государственной власти своих функций, составляются проекты бюджетов разных уровней. Этому процессу предшествует определение основных направлений бюджетной политики страны, разработка прогнозных параметров развития экономики в целом и его отраслей и регионов, подготовка финансовых балансов. Для разработки бюджета в качестве исходных используются макроэкономические показатели, характеризующие объем валового внутреннего продукта на предстоящий год и темп его роста, инфляционные процессы и среднегодовой курс национальной валюты (тенге) по отношению к доллару США.

Работа по составлению проекта бюджета - одного из важных этапов бюджетного процесса - начинается задолго до начала предстоящего бюджетного года. В Республике Казахстан непосредственная работа по составлению бюджета начинается с ежегодного обращения Президента страны с Посланием к народу Казахстана, в котором определяются общие направления социально-экономического развития страны и формируются задачи финансово-денежной политики государства.

Проект бюджета разрабатывается органами исполнительной власти: республиканский бюджет - центральным уполномоченным органом по бюджетному планированию, местные бюджеты - соответствующими местными органами. При составлении бюджета решаются такие задачи, как его воздействие на экономику страны, обеспечение согласованности финансовых ресурсов с социально-экономическими программами, установление необходимых пропорций и приоритетов в расходовании бюджетных средств и источников покрытия дефицита бюджета.

Поскольку составление проектов бюджетов целиком и полностью возлагается на Правительство РК и соответствующие исполнительные органы местной власти, то порядок и сроки разработки республиканского бюджета и местных бюджетов, а также порядок работы над необходимыми документами, обязательными для представления одновременно с проектом бюджета, определяется специальным постановлением Правительства РК. Расчеты и показатели проекта бюджета до официального представления в органы представительной власти носят конфиденциальный характер. При разработке проекта бюджета должен соблюдаться принцип преемственности и последовательности социально-экономической политики государства.

На следующем этапе одобренный высшим и местными исполнительными органами (Правительством РК и соответствующими акиматами) проект бюджета для рассмотрения и утверждения поступает в представительные органы (Парламент Республики Казахстан и соответствующие маслихаты). Здесь проект бюджета рассматривается в специальных комитетах и комиссиях, где детально анализируются статьи бюджета, вносятся коррективы и дается заключение. Затем проект бюджета обсуждается на заседаниях палат Парламента (мажилисе и сенате). Утверждается республиканский бюджет на совместном заседании палат Парламента, местные бюджеты - на заседаниях маслихатов. На этом этапе бюджетного процесса принимается закон о бюджете на предстоящий финансовый год.

Этап исполнения бюджета заключается в получении утвержденных доходов и осуществлении расходов в соответствии с утвержденными в бюджете ассигнованиями, а также осуществление финансирования дефицита (использования профицита) бюджета. Данный этап продолжается течение календарного года, который принято называть финансовым или бюджетным годом. Исполнение бюджетов обеспечивают Правительство РК и соответствующие местные исполнительные органы, руководствуясь при этом следующими принципами:

- целевого использования бюджетных средств, согласно которому использование бюджетных ассигнований осуществляется строго по назначению в соответствии с паспортами бюджетных программ и нормативными правовыми актами, регламентирующими их осуществление;

- своевременности, который требует своевременного в установленные сроки зачисления поступлений в бюджет и использования бюджетных средств;

- равномерного исполнения бюджета, который требует распределения бюджетных средств в течение бюджетного года таким образом, чтобы в конце года не допустить накопления объема платежей;

- единства кассы, по которому все финансовые операции, проводимые по зачислению поступлений, и финансированию расходов, осуществляются с единого казначейского счета в национальной валюте.

Последний этап бюджетного процесса, осуществляемый после завершения бюджетного года, - это составление отчета об исполнении бюджета, который формируется специальными органами - центральным уполномоченным органом по исполнению республиканского бюджета и соответствующими органами на местах по исполнению местных бюджетов. Отчет представляется в представительные органы власти, которые его утверждают в установленном порядке.

При составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости сокращения дефицита бюджета и обязаны руководствоваться принципом сбалансированности доходов и; расходов бюджета. Это означает, что величина предусмотренных бюджетом расходов должна соответствовать суммарной величине доходов - бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. Однако достижение равенства доходов и расходов бюджета на практике не всегда возможно и это не считается чрезвычайным положением, поскольку в мире практически нет стран, которые не имели бы бюджетного дефицита.

Вместе с тем надо различать природу возникновения бюджетного дефицита, которая характеризует его качество и бывает различной. Возникновение дефицита, во-первых, может быть связано с необходимостью значительных государственных вложений в экономику страны, что является государственным регулированием ее поступательного развития. Во-вторых, дефицит может возникнуть вследствие чрезвычайных обстоятельств (стихийные бедствия, катастрофы, войны и т.п.) и, в-третьих, в результате кризисных явлений в экономике, когда происходит ее развал, а правительство не способно управлять финансовой ситуацией в стране. В последнем случае требуется принятие не только экономических мер, но и политических решений.

Сбалансированность бюджета достигается на основе использования различных способов покрытия бюджетного дефицита. Основным источником покрытия дефицита бюджета являются внутренние и внешние заимствования, поскольку использование другого способа - денежной эмиссии - может привести к росту и развитию инфляционных процессов. Государственное заимствование Правительством РК и местными исполнительными органами осуществляется в целях финансирования дефицита республиканского и местных бюджетов и ограничивается установленной в Бюджетном кодексе нормой.

Механизм функционирования бюджетной системы регламентируется юридическими нормами. Совокупность юридических норм, по которым строится и действует бюджетная система, а так же определяется компетенция государственных органов власти и управления по разработке, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов, представляет собой бюджетное право.

Порядок разработки, рассмотрения, утверждения и исполнения республиканского и местных бюджетов определены Бюджетным кодексом Республики Казахстан и Законом РК «О местном государственном управлении в РК», который действует с 2001 года.

В Бюджетном кодексе по всем видам бюджетов дается их определение, устанавливается наименование доходов и расходов, рассматривается порядок составления отчетов об исполнении бюджета, их утверждения и регламентируются вопросы контроля исполнения бюджетов. Здесь же определен перечень налогов, по которым в соответствующий бюджет поступают доходы полностью, указаны доходы, по которым в доход соответствующего бюджета зачисляется часть доходов по нормативам, установленным вышестоящим органом. Бюджетным кодексом определяется порядок формирования Национального фонда, источники его формирования и использования, а также определены функции Совета по управлению этим фондом.

Порядок разработки, рассмотрения и утверждения республиканского бюджета определен Конституцией РК и Бюджетным кодексом РК; Структуру государственных органов в области регулирования бюджетных отношений' составляют; Президент РК, Парламент РК, Счетный комитет по контролю исполнения республиканского бюджета, Правительство РК, центральные уполномоченные органы по бюджетному планированию, исполнению бюджета, местные представительные и исполнительные органы.

Положения Бюджетного кодекса определяют, что в компетенцию Президента РК в области регулирования бюджетных отношений входит определение порядка разработки республиканского бюджета и отчета о его исполнении. Президент образует, определяет состав и утверждает Положение о Республиканской бюджетной комиссии, определяет основные направления бюджетной политики страны, а также имеет иные полномочия в соответствии с Бюджетным кодексом и другими законами Республики Казахстан.

Законодательный орган страны - Парламент РК - в области регулирования бюджетных отношений, согласно Бюджетному кодексу, утверждает республиканский бюджет и внесенные в него изменения и дополнения, рассматривает и утверждает отчеты Правительства РК и Счетного комитета об исполнении республиканского бюджета, а также осуществляет иные полномочия в соответствии с Конституцией РК.

В компетенцию Счетного комитета по контролю исполнения республиканского бюджета в области бюджетных отношений входит установление порядка проведения и осуществление внешнего контроля, разработка стандартов государственного финансового контроля, мониторинг исполнения принятых решений, а также иные полномочия в соответствии с законодательными и нормативными актами.

В соответствии с Бюджетным кодексом к компетенции Правительства РК в области бюджетных отношений относятся:

- определение методики расчетов различных показателей;

- установление и утверждение различных процедур, обеспечивающих порядок разработки и исполнения бюджетов;

- представление Парламенту РК республиканского бюджета и годового отчета о его исполнении;

- составление совместно с Национальным банком РК годового отчета о формировании и использовании Национального фонда РК.

В Бюджетном кодексе закреплены права центральных уполномоченных органов по бюджетному планированию, по исполнению бюджета, по внутреннему контролю, а также компетенция маслихатов и акиматов области, города республиканского значения, столицы, района.

Закон РК «О местном государственном управлении в РК» регулирует общественные отношения в области местного государственного управления, Определяет компетенцию, организацию, порядок деятельности местных представительных и исполнительных органов.

Местное государственное управление представлено местными представительными и исполнительными органами, осуществляющими свою деятельность на соответствующей территории в целях проведения государственной политики, ее развития в пределах компетенции, определенной настоящим Законом и другими законодательными актами, а также являющимися ответственными за состояние дел на соответствующей территории.

Местный представительный орган (маслихат) - выборный орган, избираемый населением области (города республиканского значения, столицы) или района (города областного значения), выражающий волю населения и в соответствии с законодательством Республики Казахстан, определяющий меры, необходимые для ее реализации, и контролирующий их осуществление.

Экономическую и финансовую основу деятельности местного государственного управления составляют:

- местный бюджет;

- имущество, закрепленное за коммунальными юридическими лицами;

- иное имущество, находящееся в коммунальной собственности в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

К компетенции маслихатов относится утверждение планов, экономических и социальных программ развития соответствующей территории, местного бюджета и годового отчета о его исполнении, плана расходов на содержание района в городе республиканского значения (столице). Маслихат избирает свою ревизионную комиссию, которая осуществляет внешний контроль исполнения местного бюджета и рассматривает отчеты о проведении такого контроля.

Акимат области (городов республиканского значения, столицы) в соответствии с законодательством: разрабатывает и представляет на утверждение маслихата планы, экономические и социальные программы развития области (городов республиканского значения, столицы), областной бюджет (городов республиканского значения, столицы) и обеспечивает их исполнение, а также формирует отчет об исполнении бюджета соответствующей административно-территориальной единицы.

В Законе РК «О местном государственном управлении в Республике Казахстан» также уточняются отдельные положения по формированию и регулированию доходов и расходов бюджета. Основа бюджетно-правового статуса государства и его территориальных подразделений - это право на самостоятельный бюджет, из чего вытекает широкий круг бюджетных полномочий, через использование которых и осуществляется данное право. На каждом уровне власти бюджетная компетенция имеет свои особенности, но процессы формирования бюджета, его исполнения и контроля использования выделенных бюджетных ассигнований находятся в компетенции исполнительных органов власти.

**1.3 Бюджетная система зарубежных стран**

Для выполнения своих функций государственные органы на всех уровнях управления должны располагать соответствующей финансовой базой. С этой целью в каждой стране создается разветвленная сеть бюджетов, обеспечивающая аккумуляцию денежных ресурсов регионов для финансирования их хозяйства, социальной сферы, благоустройства каждой административно-территориальной единицы, содержания законодательной власти, аппарата управления и других мероприятий. В процессе формирования доходов и расходов отдельных видов бюджетов, их сбалансирования возникают определенные финансовые взаимоотношения, регламентируемые законодательством. Все эти элементы (организация и принципы построения бюджетной системы, бюджетного процесса, взаимоотношения между многочисленными видами бюджетов, соответственно и совокупность бюджетных прав) представляют собой бюджетное устройство.

В разных странах бюджетное устройство отличается своими особенностями, обусловленными государственным устройством, территориально-административным делением, уровнем развития экономики, ее структурными чертами. Известны две формы государственного управления: единое (унитарное) и федеративное. В унитарных государствах (Великобритания, Франция, Италия, Япония и др.) имеются два звена управления - центральное и местное; в федеративных государствах (США, Канада, ФРГ, Швейцария и др.) - три звена управления: центральное, членов федерации и местное.

Главное место в бюджетном устройстве занимает бюджетная система, представляющая собой основанную на экономических отношениях и юридических нормах совокупность всех видов бюджетов страны. Бюджетные системы разных стран отличаются своей структурой, количеством отдельных видов бюджетов, т.к. во многом зависят от их государственного устройства и ее территориального деления. Особенно это касается структуры государственного бюджета, имеющего свои национальные особенности в каждой стране. Например, в США федеральный бюджет состоит из двух частей: собственно правительственный бюджет (или федеральные фонды) и доверительные (траст) фонды.

За счет собственного правительственного бюджета финансируются общенациональные экономические и социальные программы. Доверительные фонды, как правило, носят целевой характер и связаны с деятельностью отдельных видов производственной инфраструктуры. Среди них: содержание федеральных автострад, аэропортов, гидроэлектростанций. Статус этих фондов носят фонды социального страхования, охватывающие различные виды пенсионного обеспечения, а также пособия по безработице.

Государственный бюджет Великобритании состоит из так называемого обычного бюджета и национального фонда займов.

Обычный бюджет финансирует текущие затраты на оборону, экономические и социальные цели, субсидии местным органам власти, выплаты процентов по государственному долгу, взносы в бюджет и другие фонды ЕС, платежи по "цивильному листу", которые включают содержание королевы и королевского двора. Из национального фонда займов осуществляются платежи по государственному долгу, долгосрочные кредиты на капиталовложения государственным предприятиям и местным органам власти.

Государственный бюджет Италии состоит из двух частей: счета текущих операций и счета движения капиталов. Расходы счета текущих операций образуются в основном из выплаты жалованья и пенсий государственным служащим, покупки товаров и услуг, трансфертов государственным и частным предприятиям, учреждениям и населению, а также уплаты процентов по государственному долгу. За счет средств счета движения капиталов финансируются прямые капиталовложения государства, трансферты государственным предприятиям и учреждениям, предоставление кредитов, приобретение акций, погашение государственного долга.

Более сложной по структуре является бюджетная система Франции, которая заключает в себе центральный бюджет, присоединенные бюджеты различных государственных организаций и специальные счета казначейства. Ассигнования из центрального бюджета выделяются на содержание административных служб, на обслуживание государственного долга, капиталовложения, на оборону, на экономические и социальные программы.

Присоединенные бюджеты финансируют организации, не имеющие статуса юридического лица, но осуществляющие торгово-промышленную деятельность и обладающие финансовой автономией. К их числу относятся бюджеты: почты, телеграфа, телефона; национальной типографии; монетного двора; социальных сельскохозяйственных пособий; ордена Почетного легиона; ордена Освобождения.

Специальные счета казначейства охватывают различные фонды, такие, как инвестиционно-дорожный, национально-спортивный, различные торговые счета казначейства.

В Японии наряду с центральным бюджетом, или так называемым счетом центрального правительства, имеется инвестиционный бюджет, а также 57 специальных счетов. Из центрального бюджета финансируются экономические, социальные нужды, оборона, целевые перечисления местным бюджетам, выплата процентов по государственному долгу.

Средства инвестиционного бюджета предназначены для капиталовложений и займов государственным корпорациям и местным органам власти.

Специальные счета открываются для государственных предприятий, корпораций, имуществ, фондов. Местные органы власти насчитывают около 7 тыс. подобных счетов.

Таким образом, структура бюджетов в зарубежных странах носит неординарный характер. Типичным же является отделение текущих доходов и расходов государства от затрат капитального характера.

В унитарных государствах бюджетная система представляет собой совокупность бюджетов всех территориально-административных единиц и состоит из двух звеньев: государственного бюджета и бюджетов местных органов самоуправления. Например, бюджетная система Японии имеет государственный бюджет, бюджеты 47 префектур и 3255 муниципалитетов; во Франции бюджетная система состоит из центрального бюджета и бюджетов 95 департаментов, около 38 тыс. коммун.

Главную роль играет государственный бюджет, с помощью которого центральные власти аккумулируют в своих руках основную часть национального дохода, перераспределяемую через финансовую систему. В современных условиях значение государственного бюджета, как было отмечено выше, возрастает. Он широко используется для государственного регулирования экономики, социальных отношений, воздействия на различные стороны процесса воспроизводства капитала. За государственным бюджетом закреплены важнейшие доходы. На него возложены основные расходы, связанные с осуществлением государством своих функций. Это - военные, экономические, социальные расходы, оказание помощи иностранным государствам, управление государственным долгом, административные. Распределение доходов и расходов между отдельными видами бюджета закреплено в законодательном порядке.

Система местных бюджетов также определяется государственным устройством и соответствующим административным делением. Местные бюджеты обособлены и функционируют автономно. Они составляются, утверждаются и исполняются соответствующими местными властями и формально не связаны с государственным бюджетом. Однако в действительности по-прежнему имеет место зависимость местных властей от центрального правительства. Эта зависимость обусловлена дефицитами местных бюджетов и имеет в различных странах свои особенности. Расходы местных бюджетов, помимо затрат, связанных с административной деятельностью местных властей и управлением местным хозяйством, включают расходы по просвещению и здравоохранению. Кроме того, в настоящее время они все больше подключаются к финансированию развития производственной инфраструктуры, государственного регулирования размещения трудовой занятости.

В федеративных государствах бюджетная система включает три звена: государственный (федеральный) бюджет, бюджеты членов федерации и местные бюджеты. Бюджетная система США, например, имеет федеральный бюджет, бюджеты пятидесяти штатов и более 80 тыс. бюджетов местных административных подразделений (3 тыс. округов, 19 тыс. муниципалитетов, 17 тыс. городов и тауншипов, 15 тыс. школьных и 29 тыс. специальных округов). В ФРГ бюджетная система состоит из федерального бюджета, бюджетов шестнадцати земель и бюджетов общин (к земельным приравниваются бюджеты ганзейских городов, к общинным — бюджеты объединений общин и округов); в Канаде — из федерального бюджета, бюджетов десяти провинций и бюджетов местных органов власти (общин, областей, графств).

По такому же принципу построены бюджетные системы и в других федеративных государствах. В современных условиях, когда наблюдается тенденция к централизации власти и управления, роль членов федерации в формировании общенациональной политики, решении общегосударственных задач значительно уменьшается. Это находит отражение в бюджете членов федерации, которые по возлагаемым на них задачам, составу доходов и расходов приближаются к местным бюджетам.

Распределение и закрепление функций, а также доходов и расходов между отдельными властями и звеньями бюджетной системы осуществляется на основе законодательных актов. Главные внешние и внутренние государственные обязательства возлагаются на федеральное правительство. Оно осуществляет международные связи, оборону страны, макро-регулирование экономических и социальных процессов, развитие связи, финансирование науки, управление государственным долгом, эмиссию денег.

На федеральный бюджет возложены важнейшие расходы. Среди них: военные, экономические, часть социальных, выплата процентов по государственному долгу, административные. В федеральном бюджете ФРГ значительное место занимают также расходы, связанные с участием страны в ЕС. В середине 90-х гг. платежи ФРГ в фонды ЕС составляли более 5% всех расходов.

В круг задач членов федерации входит административное управление, стимулирование сельскохозяйственной и промышленной деятельности, решение социальных вопросов, ряд из которых находится в совместной компетенции федерации.

Расходы бюджетов членов федерации связаны с осуществлением экономической и социальной деятельности, оказанием финансовой помощи сельскому хозяйству и отдельным отраслям промышленности, с содержанием административного аппарата, органов правосудия, полиции.

Функции местных органов власти, состав доходов и расходов их бюджетов остаются в условиях федерации такими же, как в унитарном государстве.

**1.4 Основные проблемы бюджетной системы Республики Казахстан**

Одним из принципов бюджетной системы Казахстана является принцип самостоятельности бюджетов, который регулирует право всех уровней государственного управления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс. При этом определенному уровню государственного управления Бюджетным кодексом установлен соответствующий уровень бюджета: республиканский бюджет, бюджеты городов Астаны и Алматы, областной, бюджет города областного значения и, наконец, районный бюджет.

Согласно названному принципу бюджетной системы, в нашей стране все уровни бюджета самостоятельно рассматриваются, утверждаются и исполняются соответствующими уполномоченными органами, акиматами, маслихатами, а на республиканском уровне - Правительством и Парламентом. Однако использование с применением на практике норм, регламентирующих пределы самостоятельности местных бюджетов, свидетельствует об их жесткой ограниченности.

Начнем с того, что основной целью межбюджетных отношений в рамках государственного регулирования является выравнивание бюджетной обеспеченности всех уровней бюджетов и предоставление исполнительной властью одинакового уровня государственных услуг на всей территории Казахстана.

Достижение данной цели возможно только через централизованное, основанное на подчинение интересов отдельно взятых района или области интересам государства, распределение доходов и расходов между уровнями бюджетов. И такой механизм регулирования межбюджетных отношений имеется: законодательно определены виды доходов, зачисляемые в республиканский и местные бюджеты, а также осуществляемые расходы по всем направлениям государственных услуг. При этом передача расходов или видов поступлений из одного уровня бюджета в другой возможна только путем внесения изменений и дополнений в бюджетное законодательство и областной (районный) маслихат не имеет полномочий самостоятельно решать вопросы качественного изменения доходной и расходной частей бюджета на вверенной территории.

Далее. Если по налоговым и неналоговым поступлениям, а также поступлениям от продажи основного капитала государственное регулирование ограничивается установлением определенного перечня без указания сумм, то объемы бюджетных субвенций и изъятий устанавливаются в абсолютном выражении на трехлетний период. При этом объемы трансфертов между республиканским бюджетом и областным бюджетом утверждаются законом Республики Казахстан, а между областным и районным - решением областного маслихата. Налицо определяющая роль и преобладание вышестоящего уровня бюджета над нижестоящим.

Как следствие, доведение объемов трансфертов районам области находится в прямой зависимости от общего объема трансфертов, установленных в области. Для полноты картины необходимо отметить, что наличие перечня налогов и сборов, налогооблагаемой базы, методики расчетов позволяет определить и по ним прогнозные показатели в абсолютных суммах.

То есть общий объем местных бюджетов, в рамках которого предоставляется стандартный набор государственных услуг, фактически доводится по вертикали: сверху - вниз. И самостоятельность нижестоящих бюджетов, как правило, заключается в том, чтобы на этапе формирования вышеуказанных показателей бюджета максимально увеличить размеры субвенций, соответственно, уменьшив суммы изъятий, а также налоговых и неналоговьк поступлений. А это уже зависит, в первую очередь, от профессиональных качеств руководителей местных бюджетов, их личных взаимоотношений с распорядителями вышестоящих бюджетов, депутатами Парламента, представляющих тот или иной регион.

Следующим моментом межбюджетных отношений, на который необходимо обратить внимание, - это сроки рассмотрения и утверждения соответствующих бюджетов различными уровнями государственного управления, которые подтверждают определенную ограниченность действий нижестоящих бюджетов.

Так, проект республиканского бюджета представляется на рассмотрение Правительству не позднее 15 августа; Правительство, в свою очередь, в Парламент - не позднее 15 сентября; проект областного бюджета в акимат области - не позднее 1 октября; областной акимат в маслихат области - не позднее 15 октября; проект районного бюджета в акимат района - не позднее 15 октября; акимат района в маслихат - не позднее 1 ноября. Районный бюджет утверждается маслихатом района не позднее двух недель после утверждения областного бюджета, последний - не позднее двух недель после утверждения республиканского бюджета.

Неутверждение областного или районного бюджета, при наличии утвержденного республиканского бюджета, недопустимо и по техническим причинам, так как в этом случае центральный уполномоченный орган по исполнению бюджета и его территориальные подразделения не будут иметь возможности осуществить распределение сумм поступлений и расходов между уровнями бюджетов и, как следствие, своевременно исполнять республиканский бюджет и обслуживать исполнение местных бюджетов.

Таким образом, напрашивается вывод: областные бюджеты всецело зависят от показателей республиканского бюджета, а также от норм и положений нормативных правовых актов, утверждаемых Парламентом и Правительством, районные, соответственно, - от областных. Право, а скорее, обязанность, органов управления местными бюджетами заключается в обеспечении установленного объема поступлений в доход бюджета и качественном предоставлении государственных услуг посредством эффективного и целевого использования выделенных бюджетных средств.

Следовательно, расписанный в Бюджетном кодексе действующий порядок разработки, рассмотрения и утверждения местных бюджетов оторван от реальной действительности и ведет к значительным временным, трудовым и материальным затратам.

В таком случае, не декларируя ограниченную самостоятельность и равенство нижестоящих уровней бюджета во взаимоотношениях с вышестоящими, целесообразно упростить бюджетный процесс следующим образом:

1)при акиматах всех уровней уполномоченные органы по бюджетному планированию и уполномоченные органы по экономическому планированию объединить в единый государственный орган с введением его в состав центрального уполномоченного органа по бюджетному планированию со статусом территориального подразделения;

2)центральный уполномоченный орган по бюджетному планированию совместно с территориальными подразделениями разрабатывает проекты республиканского и областных (районных) бюджетов и представляет в Правительство;

3)Правительство вносит проект закона о республиканском бюджете в Парламент, а также согласовывает проекты областных бюджетов с последующим направлением в соответствующие акиматы;

4)областные акиматы проект областного бюджета, одобренный Правительством, вносят на утверждение в областной маслихат и согласовывают проекты районных бюджетов с доведением до районных акиматов для утверждения районными маслихатами.

В конце концов, как показывает практика, фактически разработка, рассмотрение и утверждение бюджетов осуществляются по данной схеме, и другого механизма удовлетворить потребности общества в государственных услугах в условиях переходной экономики, с учетом обозначенных руководством страны приоритетов социально-экономического развития республики и регионов, не имеется. А в качестве примера наличия подобного государственного органа можно привести тот факт, что исполнение республиканского и местных бюджетов осуществляет центральный уполномоченный орган по исполнению бюджета с областными и районными территориальными подразделениями.

Предлагаемые административные преобразования, хоть и потребуют внесения изменений в действующие законы, приведут к повышению эффективности государственного управления в области регулирования межбюджетных отношений и, что самое главное, будут соответствовать Конституции страны, по которой Казахстан провозглашен унитарным государством, а области и районы имеют статус административно-территориальной единицы, не являясь при этом самостоятельными субъектами государства.

**Глава 2 АНАЛИЗ ПРОЦЕССА ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА**

**2.1 Прогнозирования поступлений в бюджет**

Доходы бюджета - это часть централизованных финансовых ресурсов страны, необходимых для выполнения государственных функций, и представляют собой денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством РК в распоряжение органов власти разного уровня. Они выражают экономические отношения, возникающие в процессе формирования фондов денежных средств. Доходы бюджета понятие более узкое, чем доходы государства. Тем не менее, в структуре государственных доходов республики доходы бюджета имеют решающее значение.

Главный материальный источник доходов бюджета - национальный доход. Рост национального дохода обеспечивает постоянное увеличение объема доходов государства и доходов государственного бюджета. Значительная часть государственных доходов это чистый доход общества, создаваемый в сфере производства и обращения, на предприятиях различных форм собственности. Вместе с тем, государство аккумулирует в свои доходы для удовлетворения общегосударственных потребностей и часть дохода граждан, занятых в производственной и непроизводственной сфере, а также любой предпринимательской деятельностью.

Совокупность доходов, включаемых в бюджет, формы и методы их мобилизации составляют систему поступлений в государственный бюджет. Такие поступления представляют собой установленные Бюджетным кодексом обязательные платежи, зачисляемые в бюджет в определенных размерах и в установленные сроки.

Основу поступлений в бюджет составляют платежи, мобилизуемые в виде налогов и сборов. Все расположенные на территории Республики Казахстан юридические лица, независимо от форм собственности, форм хозяйствования и подчиненности, а также граждане в соответствии с действующим законодательством привлекаются к уплате налогов, сборов и обязательных платежей в бюджет.

Установлено, что юридические и физические лица - плательщики налогов, сборов и платежей обеспечивают приоритетность их уплаты в бюджет над другими платежами и несут ответственность за своевременность и полноту их уплаты согласно действующему законодательству.

Доходы государственного бюджета в свою очередь подразделяются на: налоговые поступления; неналоговые поступления; доходы от продажи основного капитала; официальные трансферты; деньги, передаваемые государству на безвозмездной основе. Наибольший удельный вес в структуре доходов бюджета в республике занимают налоговые поступления.

Налоги играют важную роль в перераспределении чистого национального продукта между хозяйствующими субъектами (юридическими и физическими лицами) и государством, в распоряжении которого концентрируется более одной трети чистого национального продукта.

Налоги, сборы, пошлины могут способствовать ускоренному развитию приоритетных отраслей хозяйства, отдельных экономических территорий, или замедлять их развитие, играть антимонопольную и антиинфляционную роль, регулировать доходы отдельных групп населения, стимулировать определенную экономическую деятельность или заставляют отказаться от нее.

Налоговыми поступлениями, по определению, являются налоги и другие обязательные платежи в бюджет, установленные Законом РК «О налогах и других обязательных платежах в РК» (Налоговым кодексом Республики Казахстан). Экономическое содержание налоговых поступлений обуславливается составляющими их основу налогами, которые, участвуя в перераспределении материального источника доходов - национального дохода, являются специфической формой производственных отношений. В этой связи налоговые поступления характеризуются устойчивыми внутренними свойствами, закономерностями развития и отличительными формами проявления. Они обусловлены реально существующими денежными отношениями и как часть финансовых отношений постоянно находятся в движении.

В соответствии с Бюджетным кодексом РК в состав налоговых поступлений всех видов бюджетов включены следующие виды налогов:

1.Корпоративный подоходный налог.

2.Индивидуальный подоходный налог.

3.Налог на добавленную стоимость.

4.Акцизы.

5.Налог на сверхприбыль.

6.Рентный налог на экспортируемую сырую нефть.

7.Бонусы.

8.Роялти.

9.Социальный налог.

10. Земельный налог.

11. Единый земельный налог.

12. Налог на транспортные средства.

13. Налог на имущество.

14. Доля Республики Казахстан по разделу продукции.

К налоговым поступлениям относятся также различные сборы, платы и пошлины, перечень которых по видам и уровням бюджетов, установлен Бюджетным кодексом. Например, сбор за государственную регистрацию радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств, сбор за государственную регистрацию морских, речных и маломерных судов, плата за использование особо охраняемых природных территорий, плата за размещение наружной (визуальной) рекламы, таможенные пошлины на ввозимые и вывозимые товары и др.

В Бюджетном кодексе РК определенные виды налоговых поступлений закреплены за соответствующим уровнем бюджетной» системы. За республиканским бюджетом закрепляются такие налоговые поступления, которые имеют наиболее важное фискальное и экономическое значение. Это обусловливается необходимостью использования в государственных интересах функций налогов как финансовой категории, поскольку фискальная функция налогов предопределяет создание объективных предпосылок для вмешательства государства в экономические отношения. Тем самым у государства появляется возможность, используя экономическую (регулирующую) функцию налогов, существенного влияния на процессы, происходящие в экономике страны, на воспроизводство, на накопление капитала, на платежеспособный спрос населения.

Основу налоговой политики государства представляет использование государством налогов и их функций для, воздействия на экономические процессы. Реализация налоговой политики осуществляется через налоговый механизм, который представляет собой совокупность организационно-правовых норм и методов управления налогообложением. Налоговый механизм законодательно закрепляется в Налоговом кодексе. Через налоговую политику и налоговый механизм проявляется роль налогов в деятельности государства и в жизни общества. В зависимости от экономической политики государства изменяется роль и значение налоговых поступлений, меняется механизм, происходит их обновление и совершенствование.

Под неналоговыми поступлениями понимаются обязательные, невозвратные платежи в бюджет, установленные Бюджетным, кодексом, кроме предусмотренных в Налоговом кодексе платежей: Эти платежи не относятся к поступлениям от продажи основного капитала, но в составе неналоговых поступлений учитываются также гранты и деньги, переданные в бюджет на безвозмездной основе (кроме официальных трансфертов). В отличие от налоговых поступлений неналоговые поступления не имеют твердо установленной ставки, т.е. фискально-постоянного характера и, как правило, они планируются на уровне поступлений предыдущего года.

Неналоговые поступления принято классифицировать: а) по территориальному признаку; б) по методам формирования и взимания; в) по конкретным основаниям для взимания платежей. По первому признаку различают неналоговые поступления, подлежащие зачислению в бюджет определенного уровня (в доходы республиканского, областного или районного бюджета). По второму признаку выделяют обязательные и добровольные платежи. По третьему признаку неналоговые поступления подразделяются на конкретные виды в зависимости от формирующего платеж основания (например, поступления от реализации товаров государственными учреждениями, финансируемыми из бюджета).

Перечень неналоговых поступлений устанавливается Бюджетным кодексом для юридических и физических лиц отдельно по уровням и видам бюджетов в форме обязательных платежей. Обязательные платежи характеризуются значительно большей целевой направленностью использования, нежели налоговые поступления, что закреплено в Налоговом кодексе в виде механизма исчисления и взимания каждого конкретного платежа.

В составе доходов государственного бюджета роль и значение налоговых и неналоговых поступлений весьма велика, поскольку 80-90% всех доходов приходится на долю этих поступлений. По отношению к валовому внутреннему продукту величина налоговых и неналоговых поступлений составляет около 25%. При этом ежегодный рост налоговых поступлений составляет в среднем 12 - 13%. По неналоговым поступлениям такого стабильного ежегодного роста ожидать не следует, поскольку их прогнозирование подвержено влиянию различных внешних и внутренних факторов.

Немаловажное значение в составе государственного бюджета имеет определение соотношений поступлений от предприятий нефтяного и не нефтяного секторов экономики. Это обусловливается значительной зависимостью финансирования экономики республики за счет экспорта нефти. В связи с этим, налоговая политика должна быть направлена в большей степени на стимулирование развития не нефтяного сектора экономики, к снижению зависимости доходной части бюджета от колебаний мировых цен на нефть. Достижению этих целей способствует проводимая диверсификация экономики и система регулирования потока нефтедоходов через Национальный фонд республики. Функционирование Национального фонда осуществляется, по определению, в целях стабильного социально-экономического развития страны посредством использования его функций: сберегательной (финансовые средства накапливаются для будущих поколений) и стабилизационной (снижается зависимость экономики от воздействия неблагоприятных внешних факторов).

Планирование доходов республиканского и местных бюджетов и поступлений в бюджет, направляемых в Национальный фонд Республики Казахстан, является процессом разработки предложений по определению объемов поступлений республиканского и местных бюджетов на планируемый период и направлений их использования с учетом стратегических задач, приоритетности и в соответствии с задачами социально-экономического развития государства.

Прогнозирование поступлений бюджета осуществляется уполномоченным органом по бюджетному планированию на основе среднесрочного плана социально-экономического развития республики или региона и среднесрочной фискальной политики на предстоящий трехлетний период.

Прогнозирование поступлений доходов в бюджет, поступлений, направляемых в Национальный фонд Республики Казахстан, на предстоящий год производится в соответствии с Кодексом Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговым Кодексом), Бюджетным Кодексом Республики Казахстан, Указом Президента Республики Казахстан «О Концепции формирования и использования средств Национального фонда Республики Казахстан на среднесрочную перспективу» от 1 сентября 2005 года № 1641 и другими нормативными правовыми актами.

Основными принципами прогнозирования поступлений доходов бюджета являются:

-принцип преемственности - планирование республиканского и местных бюджетов, поступлений в бюджет, направляемых в Национальный фонд Республики Казахстан, с соблюдением направлений социально-экономического развития республики, среднесрочной фискальной политики, принятых за основу в предыдущий период, с учетом результатов оценки эффективности реализации программ и исполнения бюджета истекшего и текущего финансовых годов;

-принцип приоритетности - планирование республиканского и местных бюджетов с соблюдением приоритетных направлений стратегического и социально-экономического развития республики или региона на предстоящий среднесрочный период;

-принцип обоснованности – планирование доходов бюджета на основе нормативных правовых актов и других документов, определяющих необходимость включения в проект бюджета тех или иных поступлений;

-принцип снижения зависимости расходов от нефтяных поступлений - уменьшение размера ненефтяного дефицита за счет целенаправленного развития ненефтяного сектора;

-принцип единого подхода к формированию расчетов прогнозных показателей по административно-территориальным единицам;

-принцип объективности – правильность определения прогнозов поступлений в бюджет по каждому виду налога, сборов и других обязательных платежей в целом по республике и в территориальном разрезе.

Для осуществления прогнозирования с наибольшей вероятностью совпадения планируемых и фактических данных необходимо получить картину динамики показателей объема того или иного вида налоговых поступлений в зависимости от складывающейся экономической ситуации, которая, в свою очередь характеризуется динамикой макроэкономических показателей.

Налоги, объемы которых складываются под непосредственным влиянием динамики макроэкономических показателей, выявляются в ходе корреляционного анализа, определяющего зависимость поступлений отдельных видов налогов от изменения макроэкономических показателей.

Основной задачей корреляционного анализа является определение связи между случайными величинами путем оценки коэффициентов корреляции.

Для расчета функциональных взаимосвязей между поступлениями от конкретного вида налогов и различными макроэкономическими переменными используются методы регрессии.

Необходимая информация для осуществления корреляционного и регрессионного анализа требует наличия экономических показателей за анализируемый период времени в ретроспективе и их прогнозные значения на планируемые годы в соответствии со среднесрочным планом социально-экономического развитии страны.

Применение регрессионных уравнений никоим образом не отрицает использования других методов расчета объемов налоговых поступлений.

Основными источниками формирования государственного бюджета продолжают оставаться корпоративный подоходный налог, таможенные платежи и налоги, налог на добавленную стоимость на товары внутреннего производства, поступления за использование природных и других ресурсов и индивидуальный подоходный налог.

При формировании местных бюджетов основными доходными источниками бюджета города являются подоходный и социальный налоги (65,4%), доходы от продажи и аренды земельных участков (14,3%), налоги на собственность (7,1%). В совокупности данные поступления составляют 86,8% от общего объема доходов.

**2.2 Формирование расходов бюджета**

Осуществление функций государства возможно только при их материальном опосредовании, поскольку деятельность государства связана с прямыми расходами государственных средств. Расходы показывают конкретную величину затрат. Совокупность конкретных видов государственных расходов всех уровней бюджетов, взаимосвязанных между собой, представляет собой систему расходов бюджета любого государства. Построение системы расходов основывается на принципах целевого направления средств, режима экономии и безвозвратности расходования государственных средств.

Государственные расходы должны осуществляться строго по целевому назначению - по направлениям, предусмотренным бюджетом. Принцип безвозвратности средств используется в основном к финансированию социальной сферы, а когда речь идет о финансировании развития экономики, то имеет место результативное инвестирование, т.е. действует принцип возвратности выделяемых бюджетных ассигнований, которые рассматриваются при этом как производительные расходы бюджета. Принцип соблюдения режима экономии представляет собой систему форм и методов снижения расходов бюджета, которые позволяют осуществлять наибольшую результативность и эффективность использования бюджетных ресурсов.

Система расходов государственного бюджета обусловлена рядом факторов, основными из которых принято считать природу и функции государства, уровень социально-экономического развития страны, административно-территориальное устройство государства, формы предоставления бюджетных средств. Состав и структура расходов государственного бюджета определяется их экономическим содержанием и задачами, которые стоят перед государством по распределению валового внутреннего продукта. В целях выяснения роли и значения бюджетных расходов в экономике страны их классифицируют по различным признакам. В Бюджетном кодексе республики установлена классификация расходов бюджета, действующая на всех уровнях бюджетной системы.

Государственными расходами являются затраты государства на обеспечение своего бесперебойного функционирования, удовлетворение потребностей членов общества, которые покрываются из централизованных и децентрализованных фондов денежных средств. Все эти расходы государства в подавляющей части финансируются за счет средств, концентрируемых в государственном бюджете. Расходы государственного бюджета по роли в общественном воспроизводстве можно подразделить на две группы затрат: а) по обеспечению непрерывного процесса производства, увеличению производственных фондов; б) по удовлетворению социально-культурных потребностей членов общества.

К первой группе относятся расходы государственного бюджета, направляемые на финансирование экономики. K второй группе относятся затраты бюджета на финансирование социально-культурных мероприятий, образования, науки, обороны и управления государством.

Соотношение между этими группами расходов определяет эффективность бюджета. Чем выше уровень затрат, направляемых на развитие конкурентоспособной экономики, и, соответственно, ниже уровень потребительских затрат бюджета, тем эффективнее использование бюджетных средств! При этом эффективность расходования бюджетных средств зависит от методики формирования расходов государственного бюджета, которая, в свою очередь, зависит, от проводимой государством социальной политики и сложившейся в данный момент социально-экономической ситуации.

Особенности формирования расходов по видам бюджетов заключаются в сущности их предназначений. При формировании расходов по видам бюджетов учитываются такие основные факторы: а) разграничение функций между органами управления; б) подчиненность учреждений; в) границы деятельности учреждений; г) целесообразность отнесения расходов на данный бюджет. Расходы между уровнями бюджетной системы распределяются в соответствии с Бюджетным кодексом Республике Казахстан.

Расходы республиканского бюджета формируются для финансирования следующих направлений:

-государственные услуга общего характера;

-оборона, общественный порядок, безопасность;

-правовая, судебная, уголовно-исполнительная деятельность;

-образование;

-здравоохранение;

-социальная помощь и социальное обеспечение;

-культура, спорт, туризм и информационное пространство;

-сельское, водное, лесное, рыбное хозяйство и охрана окружающей среды, земельные отношения;

-промышленность, недропользование, архитектурная, градостроительная и строительная деятельность;

-транспорт и коммуникации;

-регулирование экономической деятельности;

-прочие направления.

Аналогичные направления расходования бюджетных средств, но имеющих значение для соответствующих административно-территориальных единиц, формируются на уровне нижестоящих бюджетов. Формирование расходов местных бюджетов регулируется Бюджетным кодексом, нормативно-правовыми актами, решениями маслихатов соответствующих административно-территориальных единиц. Местные органы власти наделены полномочиями по использованию экономической и финансовой базы территорий. Экономическую базу каждой отдельной административно-территориальной единицы составляют собственное имущество и переданные им объекты, которые являются источниками доходов для удовлетворения социально-экономических потребностей местного населения. Финансовая база представляет финансовые ресурсы, состоящие из собственных бюджетных средств и официальных трансфертов из вышестоящих бюджетов.

Состав и формирование расходов каждого уровня бюджетной системы определяется действующими законодательными актами, наличием конкретных объектов на соответствующей административно-территориальной единице, которые необходимо финансировать, и затратами для обеспечения их жизнедеятельности.

Лимит расходов республиканского и местных бюджетов формируется соответствующими уполномоченными органами по бюджетному планированию для текущих бюджетных программ и для бюджетных программ развития. Основой определения лимита расходов бюджета служат прогнозные показатели бюджета, показатели приоритетных направлений расходования бюджетных средств, предельно допустимый размер отрицательного операционного сальдо, показатели, установленные Среднесрочной фискальной политикой и макроэкономические показатели, определенные Среднесрочными планами развития республики и регионов. Рассмотренные и одобренные бюджетной комиссией в срок до 5 июля текущего финансового года лимиты расходов бюджетов, доводятся затем до каждого администратора бюджетных программ уполномоченными органами по бюджетному планированию.

При расчете лимита расходов бюджета для текущих бюджетных программ учитываются:

-общая сумма затрат на текущие бюджетные программы, включая объемы бюджетных субвенций и изъятий, которая не должна превышать объем доходов соответствующего бюджета;

-утвержденные натуральные нормы;

-объем текущих бюджетных программ текущего финансового года;

-определенные в Среднесрочной фискальной политике увеличения или сокращения расходов бюджета;

-завершающиеся в текущем финансовом году текущие бюджетные программы (их исключение).

Лимиты расходов бюджета для текущих бюджетных программ определяются и доводятся до каждого администратора этих программ. Для бюджетных программ развития лимит расходов определяется без распределения между администраторами программ и рассчитывается как разница между общим прогнозным объемом всех расходов бюджета и общим объемом лимита расходов бюджета на текущие бюджетные программы.

Администраторы бюджетных программ в сроки, устанавливаемые Правительством Республики Казахстан, вносят в уполномоченный орган по бюджетному планированию бюджетные заявки. Бюджетная заявка - это совокупность документов, необходимых для обоснования бюджетных программ и определения сумм их финансирования при разработке бюджета, составляемая и представляемая администратором бюджетных программ ежегодно. Основной целью составления бюджетных заявок является выбор бюджетных программ на прогнозируемый период на базе количественной и финансовой информации о необходимых ресурсах и результатах выполнения программы, а также последующая оценка эффективности и результативности бюджетных программ.

Бюджетная заявка составляется на основе среднесрочного плана социально-экономического развития области (города), государственных, отраслевых и региональных программ на соответствующий период. Данные бюджетной заявки должны отражать реальную и полную информацию о программе, собранную на основе объективных характеристик данной программы. Администраторы бюджетных программ составляют бюджетную заявку в пределах лимитов расходов для текущих бюджетных программ и бюджетных программ развития, перечня и объемов финансирования из соответствующего бюджета инвестиционных проектов, определенных соответствующей бюджетной комиссией. Администратор республиканской или местной бюджетной программы составляет только одну бюджетную заявку.

Бюджетная заявка состоит из четырех частей:

-перечень бюджетных программ (подпрограмм) и суммы затрат по ним;

-пояснительная записка к каждой бюджетной программе;

-проект паспорта каждой бюджетной программы, включенной в бюджетную заявку.

Ежегодная бюджетная заявка должна содержать информацию по установленной форме об отчетных данных за истекший год, плановых показателях на текущий год и прогнозных показателях на предстоящий трехлетний период. В случае наличия замечаний и предложений при рассмотрении бюджетной заявки соответствующей бюджетной комиссией, а также в случае изменения проекта республиканского (местного) бюджета в Парламенте (маслихате) данные заявки подлежат уточнению на каждом этапе рассмотрения.

Бюджетная заявка является основой для составления плана финансирования программ (подпрограмм) и сводного плана финансирования. Бюджетная заявка подписывается руководителем администратора программ. В бюджетной заявке указывается фамилия, имя, отчество, должность, рабочий телефон ответственного исполнителя соответствующего администратора программ.

Бюджетная политика в области реструктуризации расходов основывается на оценке относительной эффективности участия государства в различных отраслях экономики и на сокращении финансирования за счет бюджетных средств несвойственных и нецелесообразных направлений участия государства. Это дает возможность концентрации бюджетных средств на комплексном решении приоритетных направлений развития экономики с одновременным выполнением текущих обязательств государства.

Создание действенной системы экономического и бюджетного планирования, оптимизация и унификация программных документов, разработка методики их оценки будет способствовать установлению четкой взаимосвязи мероприятий, предусмотренных бюджетными программами, с расходами бюджета, повышению эффективности использования бюджетных средств.

Использование натуральных норм - минимальных натуральных показателей потребления необходимых материальных и нематериальных благ - взамен практики применения усредненного норматива текущих затрат на одного работника по группам государственных органов позволит также повысить качество планирования расходов бюджета.

На основе Среднесрочного плана социально-экономического развития Республики Казахстан на 2007-2009 годы и в соответствии с государственными и отраслевыми программами в качестве приоритетных бюджетных расходов в среднесрочном периоде определены:

- реформирование и развитие здравоохранения;

- развитие образования;

- дальнейшее углубление социальных реформ;

- индустриально-инновационное развитие;

- развитие аграрного сектора;

- реализация новой жилищной политики;

- развитие города Астаны.

Бюджет города Астаны на 2007 год утвержден в объеме 164,7 млрд. тенге, в т.ч. 91,4 млрд. тенге – трансферты из республиканского бюджета. Рост расходов бюджета по сравнению с 2006 года составил в целом 32 млрд. тенге. В структуре бюджета программы развития составляют 106,5 млрд. тенге, текущие программы – 52,2 млрд. тенге или соответственно 65% и 35%.

В ходе формирования проекта бюджета на 2008 год администраторам бюджетных программ следует обратить внимание на следующие моменты.

В соответствии с Бюджетным кодексом цели и задачи бюджетных программ должны соответствовать действующим государственным, отраслевым и региональным программ. Указанные программы должны рассматриваться и утверждаться в соответствии с Правилами утвержденными постановлением Правительства Республики Казахстан в установленном законодательством порядке и сроки.

Однако настоящий порядок не всегда соблюдается разработчиками программ.

Имеют место случаи внесения на одобрение акиматом и утверждения маслихатом региональных программ по истекшему году. Так, например региональные программы «Столичная культура 2006-2008 годы» и «Программа здорового образа жизни, и профилактика заболеваний города Астаны на 2006-2008 годы».

**2.3 Процесс исполнения бюджета**

Важнейшая задача исполнения бюджета - обеспечение полного и своевременного поступления налогов и других платежей в целом и по каждому источнику, а также финансирование мероприятий в пределах утвержденных по бюджету сумм и в течение того финансового года, на который утвержден бюджет. Государство заинтересовано в увеличении ресурсов за счет повышения эффективности производства и услуг в отраслях экономики и сферах деятельности, соблюдения режима экономии средств, а также более полного привлечения налоговых средств.

Исполнение республиканского бюджета начинается после его утверждения на совместном заседании палат Парламента РК не менее чем в двух чтениях и не позднее 15 декабря текущего года. Правительство РК по согласованию с нижестоящими исполнительными органами организуют порядок исполнения бюджета в соответствии с утвержденными постановлением Правительства РК «Правилами исполнения республиканского и местных бюджетов». Эта стадия бюджетного процесса включает в себя исполнение бюджета по поступлениям и по расходам.

Немаловажное значение при исполнении бюджета имеет правильное и экономически обоснованное распределение всех видов платежей и ассигнований утвержденного бюджета. Такое распределение бюджетных средств осуществляется по росписи доходов и расходов. Роспись - это основной оперативный план распределения расходов - доходов бюджета по подразделениям бюджетной классификации, в котором проставляются сроки поступления налогов и других платежей и расходования бюджетных средств. В течение года в соответствии с утвержденной бюджетной росписью потребители бюджетных средств - администраторы бюджетных программ - получают бюджетные средства, выделяемые на цели, предусмотренные бюджетными программами.

Исполнение местных бюджетов осуществляется на основании поквартальной разбивки по росписи доходов и расходов областного бюджета, бюджетов городов республиканского и областного значения и бюджетов районов, которые составляются в пределах сумм утвержденных бюджетов.

Все операции текущего финансового года, связанные с зачислением поступлений в бюджет и осуществлением платежей из бюджета, должны завершиться 31 декабря этого же финансового года, поскольку поступления после этой даты относятся к поступлениям нового финансового года, а неиспользованные на эту дату средства - аннулируются, кроме случаев, предусмотренных законодательством.

Сумма превышения доходов над расходами при исполнении бюджета, образующаяся в результате дополнительных доходов или экономии в расходах, зачисляется в соответствующий бюджет и изъятью не подлежит, используется по усмотрению соответствующего органа государственной власти. Потери в доходах и излишние расходы из вышестоящих бюджетов не компенсируются, за исключением случаев, когда потери вызваны изменением действующего законодательства.

Непосредственная работа по исполнению бюджета проводится центральным и местными уполномоченными органами по исполнению бюджета, каковым является Министерство финансов РК, его структурные подразделения и соответствующие органы на местах.

В соответствии с Бюджетным кодексом РК, Кодексом об административных правонарушениях РК, Налоговым кодексом РК уполномоченные органы по исполнению бюджета осуществляют исполнение бюджета по поступлениям. Суть этого процесса заключается в организации и проведении комплекса мероприятий по обеспечению полноты и своевременности зачисления поступлений в бюджет, утвержденных на соответствующий финансовый год Законом о республиканском бюджете или решением маслихата о местном бюджете. При этом все поступления в бюджет в национальной валюте зачисляются на Единый казначейский счет (ЕКС) в соответствии с утвержденными кодами классификации доходов Единой бюджетной классификации.

Перечисление поступлений в бюджет производится на так называемый Сборный счет, каковым является контрольный счет наличности, на основании платежного документа в порядке, установленном центральным уполномоченным органом по исполнению бюджета. С этого счета затем осуществляется распределение денег между бюджетами, возврат ошибочно и/или излишне уплаченных сумм, а также засчитываются поступления в бюджет между кодами бюджетной классификации доходов или между территориальными налоговыми органами.

Ежедневный порядок работы центрального уполномоченного органа по исполнению бюджета заключается в приеме электронных платежных документов по поступлениям в бюджет от банков и других организаций, наделенных правом ведения отдельных видов банковских операций. Такой прием осуществляется через платежную систему Республиканского государственного предприятия «Казахстанский центр межбанковских расчетов Национального банка РК» в установленном законодательством порядке.

Один из важнейших принципов функционирования бюджетной системы - принцип самостоятельности - предусматривает, что расходы каждого бюджета должны покрываться его доходами. Однако не всегда этот принцип в полной мере реализуется, поэтому возникает необходимость в перераспределении доходов между уровнями бюджетной системы. Такое несоответствие в бюджетных системах ряда зарубежных стран решается с помощью закрепленных и регулирующих доходов.

Закрепленные доходы - это доходы, которые полностью или в твердо фиксированной доле на постоянной или долговременной основе в установленном порядке поступают в соответствующий бюджет.

Регулирующие доходы - доходы, в целях сбалансированности доходов и расходов поступающие в соответствующий бюджет в виде процентных отчислений от налогов или других платежей по; нормативам, утвержденным в установленном - порядке; на соответствующий финансовый год. Нормативы отчислений от регулирующих налогов дифференцируются в разрезе региональных бюджетов в целях, их сбалансирования до минимально необходимого уровня.

Возврат на контрольные счета наличности республиканского и местных бюджетов неправильно произведенных платежей, сумм гарантийного взноса, внесенного государственным учреждением для участия в торгах, аукционах, конкурсах при несоответствии предъявляемым требованиям, и погашение дебиторской задолженности текущего года осуществляется путем увеличения суммы невыполненных обязательств и уменьшения кассовых расходов по соответствующим кодам бюджетной классификации.

Исполнение бюджета по расходам заключается в осуществлении мероприятий, направленных на выполнение бюджетных программ (подпрограмм), финансируемых за счет, бюджетных средств. При этом исполнение допускается в пределах сумм, не превышающих величину средств, утвержденных Законом о республиканском бюджете и в решении маслихата о местном бюджете на соответствующий финансовый год, с учетом внесенных изменений и дополнений. Осуществление мероприятий, связанных с направлением бюджетных денег на цели, не предусмотренные паспортом бюджетной программы, также входит в процесс исполнения бюджета, к примеру, выполнение инкассовых распоряжений судов.

Финансирование бюджетных программ (подпрограмм) государственных учреждений и администраторов осуществляется на основе планов их финансирования по обязательствам, по платежам и по сводным планам финансирования. Эти планы разрабатываются в соответствии с Законом о республиканском бюджете и решениями маслихатов о местных бюджетах на соответствующий финансовый год. Реализация планов осуществляется на основе решений Правительства РК и местных исполнительных органов, паспортов бюджетных программ, Единой бюджетной классификаций, Единого стандартного плана счетов и в установленном порядке согласно действующим Правилам исполнения республиканского и местных бюджетов.

Планы финансирования бюджетных программ (подпрограмм) по обязательствам государственного учреждения являются основными документами по исполнению бюджета, поскольку в нем определяются объемы средств, в пределах которых государственное учреждение имеет право принимать обязательства для реализации мероприятий, предусмотренных в паспортах. Помесячное распределение годовых сумм плана финансирования по обязательствам государственного учреждения должно соответствовать срокам принятия обязательств согласно срокам реализации мероприятий по каждой бюджетной программе, предусмотренных в паспорте в течение соответствующего финансового года.

План финансирования по платежам государственного учреждения определяет объемы средств, в пределах которых государственное учреждение имеет право проводить платежи по принимаемым обязательствам для реализаций мероприятий, предусмотренных в паспортах. Помесячное распределение годовых сумм плана финансирования по платежам государственного учреждения должно соответствовать срокам осуществления платежей по получаемым товарам (работам, услугам) согласно сроку реализации мероприятий по каждой бюджетной программе и подпрограмме, предусмотренных в паспорте, в течение соответствующего, финансового года.

Планы финансирования по обязательствам и платежам разрабатываются государственным учреждением по формам:

-на основании расчетов по бюджетным программам, представленных в бюджетной заявке администраторов этих программ, с учетом изменений, произошедших при утверждении или уточнении республиканских или местных бюджетов, а также актов Правительства РК и местных исполнительных, органов;

-с учетом показателей паспортов, таких как сроки реализации мероприятий по подпрограммам бюджетных программ, проведения конкурсов по государственным закупкам товаров (работ, услуг) в соответствии с Законом РК от 16 мая 2002 г. «О государственных закупках»;

-в соответствии с нормативными правовыми актами по бюджетным программам;

-согласно экономической классификации расходов Единой бюджетной классификации Республики Казахстан;

-в соответствии со структурой специфики экономической классификации расходов.

Планы финансирования по обязательствам и платежам государственного учреждения, а также расчеты к ним подписываются первым руководителем или лицом, им уполномоченным, и главным бухгалтером государственного учреждения и заверяются его печатью, затем передаются администратору бюджетных программ.

Государственное учреждение несет ответственность за правильность составления планов финансирования по обязательствами платежам и за своевременное представление их соответствующему администратору бюджетных программ в соответствии с законодательством РК.

Планы финансирования по обязательствам и платежам администраторов бюджетных программ используются для формирования соответствующих сводных планов финансирования. Сводный: план финансирования - документ, представляющий собой план, на основе которого осуществляется помесячное исполнение поступлений и расходов, утвержденных соответствующих бюджетов по Единой бюджетной классификации РК.

Сводные планы поступлений составляются исходя из установленных сроков платежей в бюджет в соответствии с законодательными актами. При этом учитываются динамика среднемесячных поступлений в бюджет в предыдущие годы, результаты анализа динамики доходности государственных ценных бумаг и уровня спроса и предложения на рынке ценных бумаг, условия заключенных кредитных соглашений и договоров (соглашений) о займах.

Сводные планы составляются в соответствии с помесячным распределением утвержденных годовых сумм доходов и расходов бюджетов всех уровней. Эти планы уточняются путем внесения в них изменений в установленном действующими Правилами порядке, а также на основе детальных планов финансирования республиканских и местных бюджетных; программ, государственных учреждений, которые в сумме не должны превышать объемы сводных планов финансирования соответствующих бюджетов.

Центральный и местные уполномоченные органы по исполнению бюджетов выдают разрешения государственным учреждениям на принятие обязательств на основе паспортов бюджетных программ, сводных планов финансирования соответствующих бюджетов с учетом ожидаемого объема поступлений денег. Затем доводят их в установленном порядке до соответствующих администраторов бюджетных программ через территориальные органы Министерства финансов.

Государственные учреждения принимают обязательства только в пределах тех объемов, которые утверждены планами финансирования на соответствующий финансовый год. Обязательства государственного учреждения регистрируются территориальным органом казначейства по заявке установленной формы, подписанной уполномоченными лицами и заверенной печатью. Заявка представляется отдельно по каждому поставщику товаров (работ, услуг) либо получателю бюджетных средств по каждому коду ЕБК для одного и более товаров (работ, услуг).

Регистрация гражданско-правовых сделок; государственных учреждений осуществляется с целью контроля использования бюджетных средств в соответствии с утвержденными паспортами бюджетник программ, а также исключения возникновения обязательств бюджета сверх утвержденных объемов и выданных разрешений. Регистрация сделок производится после их заключения в установленном порядке при выполнении всех требований и предоставлении всех необходимых документов. Гражданско-правовые сделки действительны и имеют силу только после их обязательной регистрации в центральном уполномоченном органе по исполнению бюджета.

Осуществление платежей и переводов денег означает формирование счетов к оплате и платежных документов. Счет к оплате - это документ, на основе которого центральный уполномоченный орган по исполнению бюджета осуществляет платежи. Осуществление платежей по обязательствам государственных учреждений, которые не должны превышать установленную по обязательствам сумму, производится на основании подтверждающих документов. Под подтверждающими документами понимаются такие документы, которые свидетельствуют о факте поставки товаров, выполнения работ или оказания услуг в соответствии с условиями гражданско-правовой сделки.

Платежи проводятся в пределах свободных остатков на контрольных счетах наличности соответствующих бюджетов или государственных учреждений. Переводы денег производятся на основании представленных государственными учреждениями счетов к оплате, которые служат указанием о выплате денег. Осуществление платежей в иностранной валюте производится в соответствии с мероприятиями, предусмотренными в паспорте бюджетной программы и связанными с международной деятельностью и сотрудничеством. Для осуществления платежей производится конвертация национальной валюты в иностранную валюту (на дату оплаты) на основании представленного государственным учреждением счета к оплате, заявления на покупку иностранной валюты и в порядке, установленном законодательством страны.

Проведение платежей осуществляется в форме исполнения инкассовых распоряжений, использования аккредитивной формы расчетов в форме обслуживания счетов спонсорской и благотворительной помощи и депозитных счетов государственных учреждений. Оформление счетов к оплате и проведение платежей осуществляется в соответствии с требованиями и в порядке, утвержденных Правилами исполнения республиканского и местных бюджетов.

По законодательству деньги, поступающие от реализации государственными учреждениями товаров (работ, услуг), подлежат зачислению в соответствующий бюджет. Вместе с тем, в соответствии с законодательными актами они имеют право оставлять в своем распоряжении Деньги от реализации товаров (работ, услуг), не относящиеся к их основной деятельности. Перечень видов таких товаров с указанием кодов функциональной классификации расходов, источников образования и направлений использования утверждается центральным уполномоченным органом. Величина денег, остающихся в распоряжении государственных учреждений, планируется и используется в соответствии с Правилами исполнения республиканского бюджета и местных бюджетов. Они зачисляются на счет, открытый для учета денег, поступающих от реализации товаров, и их распорядителями являются руководители государственных учреждений.

Кратко о результатах исполнения государственного бюджета за 9 месяцев 2006 года.

Поступления в государственный бюджет составили 1,74 трлн. тенге с превышением плана на 3,1%, расходы произведены на сумму 1,71 трлн. тенге, или 93,8% от плана. При запланированном дефиците – 141,4 млрд. тенге, фактически сложился профицит в 23,9 млрд. тенге.

Теперь более детально

По доходам: За 9 месяцев в государственный бюджет поступило доходов в сумме 1 721,1 млрд. тенге, процент исполнения плана на отчетный период составил 103,5%.

На 1 октября 2006 года расходы государственного бюджета составили 1 714, 4 млрд. тенге и исполнены на 93,8% к плану финансирования по платежам на отчетную дату (1 826, 8 млрд. тенге), в том числе расходы республиканского бюджета -1 439,8 млрд. тенге и исполнены на 96,4% к плану (1 493,2 млрд. тенге), местные бюджеты – 722,6 млрд. тенге и исполнены на 92,1% к плану (784,7 млрд. тенге).

Основными причинами неосвоения является следующее:

-не представление актов-выполненных работ и счетов к оплате, неправильное оформление администратором документов по проведению платежей, несвоевременное проведение запланированных мероприятий, отсутствие взаимодействия с поставщиками;

-длительное проведение процедур заключения и регистрации договоров;

-по причине несостоявшихся конкурсов по государственным закупкам и длительному проведению (непроведению) конкурсных процедур;

-невостребованность бюджетных средств, некачественное планирование АБП, (экономия по текущим расходам включая заработную плату, перенос сроков проведения мероприятий на более поздние сроки);

-несвоевременное принятие нормативно правовых актов по реализации бюджетных программ (незаключение соглашении, отсутствие законодательной основы, внесение изменений и дополнений в паспорта и т.д.);

-курсовая разница;

-экономия по результатам проведенных госзакупок;

По-прежнему недостаточная работа проводится администраторами бюджетных программ при формирований перечня инвестиционных проектов для их защиты на заседаниях «Республиканской бюджетной комиссии». Проекты выносятся без наличия технико-экономических обоснований, проектно-сметной документаций, государственной экспертизы, при этом стоимость проекта указывается приблизительная. Довольно часто вносятся изменения в наименования проектов. Такие проекты, как правило, не находят поддержки «Республиканской бюджетной комиссии». Но если даже поддерживаются, то появляются проблемы в ходе освоения выделенных средств по таким проектам.

Необходимо обратить внимание на паспорта бюджетных программ. Паспортами определяются цели и задачи бюджетных программ. Следование целям и задачам исключает нецелевое использование бюджетных средств.

Администраторами довольно часто вносятся изменения в паспорта, что свидетельствует о низком уровне планирования, даже на такой короткий период, как год. Хронической проблемой остается несвоевременное утверждение паспортов после утверждения и уточнений бюджета. Так, например, срок утверждения паспортов по утвержденному бюджету на 2007 год истек 28 декабря 2006 года, однако отдельные Департаменты занимаются их утверждением уже в новом году. Кроме того, не всегда своевременно публикуются паспорта бюджетных программ, что является обязательным условием в соответствии со статьей 94 Бюджетного кодекса Республики Казахстан.

Администраторы бюджетных программ должны составлять отчеты об эффективности исполнения и планирования бюджетных программ, но зачастую такие заключения носят формальный характер.

**2.4 Оценка государственного бюджета на 2007 год**

Основные параметры республиканского бюджета на предстоящий финансовый год сформированы в соответствии со Среднесрочной фискальной политикой и новым механизмом формирования и использования средств Национального фонда. Выделены приоритетные направления расходования средств республиканского бюджета на 2007 год в соответствии с задачами, определёнными Главой государства в Послании народу Казахстана "Стратегия вхождения Казахстана в число 50-ти наиболее конкурентоспособных стран мира" от 1 марта 2006 года и Среднесрочного плана социально-экономического развития страны на предстоящий период, государственных и отраслевых (секторальных) программ.

Основные параметры проекта республиканского бюджета на 2007 год предлагаются в следующих объемах: 1) доходы – 1,929 трлн. тенге, в том числе по: налоговым поступлениям – 1,427 трлн. тенге; неналоговым поступлениям – 40,8 млрд. тенге; поступлениям от продажи основного капитала – 8,4 млрд. тенге; поступлениям официальных трансфертов – 453,2 млрд. тенге; 2) затраты – 1,934 трлн. тенге; 3) дефицит – 133,1 млрд. тенге, или 1,1 процента к валовому внутреннему продукту страны.

Формирование проекта республиканского бюджета на 2007 год основано на модели «сбалансированного» бюджета, направленного на снижение зависимости государственных расходов от нефтяных поступлений. Расходы на текущие бюджетные программы финансируются только за счет поступлений в республиканский бюджет от ненефтяной части экономики. Финансирование программ развития будет осуществляться за счет профицита текущего бюджета, заимствования в рамках установленных ограничений и гарантированного трансферта из Национального фонда (в 2007 году он составляет 301,7 млрд. тенге).

Бюджетная политика будет основана на создании благоприятных институциональных и экономических условий для вхождения Казахстана в ближайшие десять лет в число 50 наиболее конкурентоспособных стран мира и повышения качества жизни граждан Казахстана. В частности будут решаться вопросы создания и развития производств, ориентированных на экспорт конечных продуктов; поддержания необходимой гибкости реального обменного курса; обеспечения стабильности финансового рынка; развития новых отраслей; создания прозрачной и ясной системы управления активами государства; обеспечения прозрачного и эффективного формирования и использования средств Национального Фонда; участия в многосторонних международных экономических проектах, способствующих интеграции Казахстана в мировую экономику и т.д.

В соответствии с Посланием Президента от 1 марта 2006 года были усовершенствованы налоговая система. В частности, ставки НДС с 2007 года будут снижены с 15 до 14 процентов, социальный налог снижен с диапазона 20-7 до 13-5 процентов, установлен единый индивидуальный подоходный налог с доходов, облагаемых у источника выплаты в размере 10% (ранее была сетка в пределах 5-20 процентов), налог на основе патента снижен от 3% до 2%, для индивидуальных предпринимателей и юридических лиц по упрощенной налоговой декларации установлен налог в размере 3%, для предприятий, перерабатывающих сельскохозяйственное сырье НДС уменьшен на 70%.

Доходы. В налоговых поступлениях 2007 года значительную долю занимают поступления по НДС, корпоративному подоходному налогу (КПН).

Основными плательщиками КПН являются крупные предприятия обрабатывающей промышленности, транспорта и связи. На наш взгляд, в эту категорию плательщиков должны были войти также финансовые институты (банки) и сфера торговли, так как они получают больше прибыли, к тому же их деятельность финансово непрозрачна (теневая часть).

В проекте сумма возврата НДС по оборотам, облагаемым по нулевой ставке прогнозируется на уровне 151 млрд. тенге или на 5,96 млрд. тенге больше чем в 2006 году. Кроме того, возврат по НДС на 2007 год составляет 23,1% от общего объема поступлений НДС в бюджет или же 10,6% всех налоговых поступлений. Необходимо отметить, что в дальнейшем необходимо отходить от нулевой ставки НДС. Лучше использовать освобождение от НДС, чем возвращать эти суммы из бюджета. Нулевая ставка НДС способствует коррупции и субъективизму, что недопустимо в условиях административной реформы. Кроме того, данный метод способствует уходу финансовых средств из бюджета государства.

Следующим резервом в увеличении доходной части проекта бюджета являются неналоговые поступления, которые на наш взгляд, начиная с 2004 года по субъективным причинам постепенно уменьшаются с 72,5 млрд.тенге в 2004 году до 40,8 млрд.тенге в 2007 году (2005 г. – 56,8 млрд.тенге, 2006 г. – 41,9 млрд.тенге). Если оставить размер неналоговых поступлений на уровне хотя бы 2005 года, можно было бы дополнить доходную часть еще на 16 млрд.тенге.

В структуре неналоговых поступлений наибольший удельный вес приходится на доходы от аренды имущества, находящегося в государственной собственности (около 50%) - это поступления арендной платы за пользование военными полигонами и комплексом «Байнокур».

1 – доходы от аренды имущества, находящегося в госсобственности

2 – прочие неналоговые поступления

3 – дивиденды на госпакеты акций, находящиеся в госсобственности

4 – прочие доходы от госсобственности

5 – поступления от реализации товаров (работ, услуг) госучреждениями, финансируемыми из республиканского бюджета

6 – вознаграждения (интересы) по кредитам, выданным из госбюджета

7 – гранты

8 – поступления части чистого дохода государственных предприятий

При этом особое внимание надо уделить поступлениям части чистого дохода государственных предприятий, дивидендам на государственные пакеты акций, находящиеся в госсобственности, национальных компаний и финансовых институтов. Данную проблему поднял Глава государства на заседании Совета безопасности. Например, от 140 государственных предприятий в бюджет планируется получить чистый доход в размере всего лишь 1,2 млрд.тенге, когда эта цифра могла бы быть в 3 раза больше. Дивиденды на госпакеты акций 64 акционерных обществ составляют 5,5 млрд.тенге, что также может быть увеличена в 2 раза.

Прогноз по прочим налогам определен в сумме 40 952 тыс.тенге, или с ростом против оценки 2006 года на 6%. Но эти 6% составляют инфляцию, которая ожидается в 2007 году. Получается, что объем поступлений по прочим налогам остается прежним. Возникает вопрос, почему мало, где фискальные органы или фактор улучшения администрирования.

Согласно Закону Республики Казахстан «Об объемах официальных трансфертов общего характера между республиканскими и областными бюджетами, бюджетами города республиканского значения, столицы на 2005-2007 годы» бюджетные изъятия из бюджетов областей, города республиканского значения, столицы ежегодно передаются в республиканский бюджет. Ежегодно из областей-доноров изъятия увеличиваются в среднем в 1,3 раза, а из города Астаны бюджетные изъятия увеличиваются почти в 2 раза.

Затраты. По проекту республиканского бюджета на 2007 год абсолютные размеры бюджетных затрат для социальной сферы составляют 724,9 млрд. тенге или увеличиваются на 110 млрд. тенге (прирост – 17,9%) по сравнению с 2006 годом, а доля к ВВП в 2007 году снизилась до 6,1% по сравнению с 7,05% в 2006 году. При этом бюджетные затраты планируются на 2007 год: по образованию в сумме 124,8 млрд. тенге или увеличение составляет 23,5 млрд. тенге (прирост – 23,2%); здравоохранению соответственно – 91,2 млрд. или 9,7 млрд. тенге (прирост – 11,9%); социальной помощи и социальному обеспечению – 464,8 или 72,1 млрд. тенге (прирост – 18,4%); культуре, спорту, туризму и информационному пространству – 44,2 млрд. тенге или 4,8 млрд. тенге (прирост – 12,2%). При этом доля затрат социально-культурной сферы от общего объема бюджетных затрат составляет 37,5% или уменьшена на 3 процентного пункта (было 40,5%).

В социальной сфере действуют Государственные и Отраслевые программы, в том числе новые Государственные программы развития образования, реформирования и развития здравоохранения и другие. Расходы республиканского бюджета по функциональной группе «Образование» планируется предусмотреть на уровне 1,05% к ВВП. Бюджетная политика в области образования будет направлена на формирование национальной модели образования, интегрированной в мировое образовательное пространство и обеспечивающей подготовку специалистов, конкурентоспособных на мировом рынке труда. Для достижения цели в рамках Государственной программы развития образования в Республике Казахстан на 2005 - 2010 годы, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 11 октября 2004 года № 1459, предусматривается решение следующих основных задач: обеспечение равного доступа к дошкольному образованию всех детей; переход с 2008/2009 учебного года на 12-летнее среднее общее образование; создание системы профильного и профессионально ориентированного обучения школьников старшей ступени; формирование новых подходов в подготовке квалифицированных рабочих кадров в сфере профессионального и технического образования; создание нового уровня - послесреднее профессиональное образование. На подготовку специалистов в ВУЗах за рубежом в рамках образовательной программы «Болашак» в проекте бюджета предусмотрено 11,4 млрд.тенге, на подготовку специалистов по государственным грантам предусмотрено 23,3 млрд.тенге.

По проекту расходы по функциональной группе «Здравоохранение» предлагается предусмотреть на уровне 0,77 % к ВВП. Целевыми трансфертами направляются средства на содержание вновь вводимых объектов здравоохранения 713,8 млн.тенге; на закуп лекарственных средств, вакцин и других иммунобиологических препаратов – 7,5 млрд.тенге; около 251 млн.тенге – на реализацию программы по противодействию эпидемии СПИДа в Республике Казахстан; 1,2 млрд.тенге – на обеспечение лекарственными средствами детей и подростков, находящихся на диспансерном учете при амбулаторном лечении хронических заболеваний; 1,6 млрд.тенге – на обеспечение лекарственными средствами на льготных условиях отдельных категорий граждан на амбулаторном уровне лечения; 596,6 млн.тенге – на лекарственное обеспечение детей до 5-летнего возраста на амбулаторном уровне лечения; 665,7 млн.тенге – на обеспечение беременных железо- и йодсодержащими препаратами; 3,9 млрд.тенге – на осуществление профилактических медицинских осмотров отдельных категорий граждан; 16,5 млрд.тенге – на материально-техническое оснащение медицинских организаций здравоохранения на местном уровне.

Вместе с тем, согласно Посланию Главы государства с учетом единых подходов будет введена дифференцированная система оплаты труда для медицинских работников, которая предусматривает доплату за физические и психоэмоциональные нагрузки, дифференциацию в зависимости от уровня квалификационной категории медицинских работников и оплату труда с учетом конечных результатов их труда.

В связи с последними событиями в Южно-Казахстанской области по заражению ВИЧ-инфекцией детей и взрослых, необходимо получить полную информацию: какие меры предпринимаются по станциям переливания крови, по предупреждению распространению ВИЧ, и какие финансовые средства для этого выделяются. Учитывая, что завершилась Программа по противодействию эпидемии СПИДа в Республике Казахстан на 2001-2005 годы, рекомендовать разработать государственную программу по данной проблеме.

Кроме того, в подпункте 5) пункта 2 Постановления Парламента Республики Казахстан №4 2-III ПРК от 20 июня 2006 г. депутатами было предложено обеспечить первоочередное финансирование незавершенных объектов образования, здравоохранения и систем водоснабжения. Предусмотренные средства в виде трансфертов на строительство и реконструкцию объектов здравоохранения меньше чем в 2006 году на 4,9 млрд.тенге. Говорит ли это о том, что все объекты уже отстроены и прошли полную реконструкцию. На наш взгляд, можно увеличить средства на строительство и реконструкцию объектов здравоохранения.

По проекту расходы по функциональной группе «Социальная помощь и социальное обеспечение» предусмотрены на уровне 3,9% к ВВП. Сохраняющийся экономический рост в стране позволяет продолжить социальную направленность политики путем увеличения расходов на развитие социальной защиты населения. В 2005 году минимальный размер пенсии (вместе с базовой) составлял 9200 тенге, в 2006 году - 9 696 тенге. В соответствии со статьей 9 проекта бюджета в 2007 году минимальный размер заработной платы планируется на уровне 9 752 тенге; размер базовой пенсионной выплаты – 3 000 тенге; минимальный размер пенсии – 7 236 тенге; месячный расчетный показатель для исчисления пособий и иных социальных выплат, а также для применения штрафных санкций, налогов и других платежей в соответствии с законодательством Республики Казахстан 1 092 тенге; величина прожиточного минимума для исчисления размеров базовых социальных выплат – 8 861 тенге.

В связи с увеличением размера прожиточного минимума с 7945 до 8861 тенге будут увеличены размеры государственных социальных пособий на 11,5%; предусматривается индексация пенсий на 8%; 3,8 млрд.тенге предусматривается на выплату государственных пособий на детей до 18 лет из малообеспеченных семей; 601 млн.тенге – на обеспечение нуждающихся инвалидов обязательными гигиеническими средствами и предоставление услуг специалистами жестового языка, помощниками в соответствии с индивидуальной программой реабилитации инвалида; на выплату единовременной государственной денежной компенсации работающему и неработающему населению, проживающему и проживавшему в зонах чрезвычайного, максимального и повышенного радиационного рисков с 1949 по 1990 годы, пенсионерам и получателям государственных социальных пособий, пострадавшим вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском испытательном ядерном полигоне, предусматриваются средства в сумме 5,2 млрд.тенге. Кроме того, в соответствии с Посланием Главы государства с 1 января 2007 года выплата пенсий и пособий будет производиться по принципу «месяц в месяц», в связи с чем запланированы в бюджете дополнительные расходы в размере 29,8 млрд.тенге.

С 1 января текущего года для исчисления государственных социальных пособий используется прожиточный минимум. Известно, что не все социальные пособия исчисляются на основе прожиточного минимума, а только базовые пособия, гарантированные Конституцией. Необходимо получить информацию от Правительства о дальнейшей политике по переходу от МРП на прожиточный минимум.

Также необходимо отметить, что с 1 января 2007 года вступит в действие Закон Республики Казахстан «Об административно-территориальном устройстве», в соответствии с которым поселки, не находящиеся на территории административной подчиненности городов, будут отнесены к сельским населенным пунктам. Данная норма повлечет установление специалистам здравоохранения, социального обеспечения, образования, культуры и спорта, работающим в указанных поселках повышенных окладов и тарифных ставок (не менее чем на 25%), по сравнению со ставками специалистов, занимающихся этими видами деятельности в городских условиях. На данные мероприятия предусмотрены в бюджете средства в размере 2,1 млрд.тенге.

**2.5 Проблемы нецелевого использования бюджетных средств**

Очевидно, без борьбы с нецелевым использованием (а по сути разворовыванием) средств государственного бюджета говорить ни о какой оптимизации расходов не имеет смысла. Нецелевое использование бюджетных средств в Казахстане стало массовым явлением. Должного контроля за тем, как Правительство, областные (республиканские) или местные власти расходуют бюджетные деньги, нет во многом потому, что его порядок не определен Конституцией. Правда, Счетная палата проверяет исполнение доходных и расходных статей государственного бюджета и государственных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению, эффективность и целесообразность расходов государственных средств и использования федеральной собственности, проводит финансовую экспертизу проектов государственных законов, нормативных правовых актов, так или иначе затрагивающих госбюджет. Но этого недостаточно.

Парламент имеет право заслушать отчет правительства об исполнении бюджета и не утвердить его, если было нарушение. Но только Президент РК может отстранить от должности конкретного чиновника, виновного в нарушении закона «О государственном бюджете». В итоге торжествует известный с советских времен принцип: «не важно, что записано в законе, важно, как к моим действиям относится начальник».

Неоднократно предлагалось, во-первых, внести в Конституцию поправку, дающую право парламенту гласно контролировать исполнение бюджета в течение года, причем не только по Государства в целом, но и по отдельному ее субъекту, городу, району; во-вторых, включить в законодательство статьи о конкретной ответственности чиновников за нарушение закона «О бюджете» (направил деньги не туда, куда должен был направить по закону, - отвечай по всей строгости Административного и Уголовного кодексов). При этом возбуждать дело по факту правонарушения должна прокуратура на основе депутатских запросов.

Опыт развитых стран подсказывает, что надо сделать прозрачным, подконтрольным общественности весь процесс составления плана расходования бюджетных средств и само расходование. Иными словами, бюджет Государства, области или района должен быть более подробным и выполняться гласно по каждому направлению бюджетных средств, вплоть до небольших сумм, чтобы все видели, на что власти собираются потратить и как в действительности тратят деньги налогоплательщиков. Для этого бюджет должен быть детализированным, открытым и понятным. К сожалению, пока все попытки добиться этого в Казахстане наталкиваются на глухое сопротивление. Об этом говорит, например, история разработки и принятия закона «О бюджетной классификации». Раньше треть расходов бюджета приходилась на национальную оборону. В бюджете их отражала единственная цифра. Эти деньги выделялись Министерству обороны в общей сумме, которое распределяло их по своему усмотрению, никто не знал, на что конкретно (на поддержание боеготовности войск или на роскошные дачи генералов, строительство казарм или содержание охотничьих хозяйств, закупку ракет или персональных «Мерседесов»). В этом одна из причин постоянной задолженности бюджетных (военных) организаций перед энергетиками. В обновленном законе «О бюджетной классификации» каждый раздел подробно расписан по министерствам и регионам, вместо одной - 20, 30 или 50 статей.

Закон «О бюджетной классификации» охватывает функциональную, экономическую и ведомственную классификации доходов и расходов бюджетов РК, видов государственных долгов Государства и ее субъектов, источников финансирования дефицита бюджетов. Причем классификация едина и используется при составлении, утверждении и исполнении бюджетов всех уровней, в том числе консолидированного бюджета. Классификация тоже носит многоуровневый характер. Первым уровнем расходов является перечень прямых получателей средств из федерального бюджета, вторым - классификация целевых статей его расходов, отражающая финансирование по конкретным направлениям деятельности прямых получателей бюджетных средств по определенным разделам и подразделам функциональной классификации расходов бюджетов субъектов Государства.

Важно наладить полную прозрачность бюджетного процесса, действительно гласный отчет о движении бюджетных средств, чтобы депутаты, представляющие интересы населения, журналисты и сами граждане могли в любой момент убедиться, что средства налогоплательщиков расходуются точно по плану. Например, в Конгрессе США каждому государственному ведомству соответствует подкомитет, который контролирует, как оно исполняет утвержденный бюджет. Конгрессмены не могут вмешиваться в процесс управления, но должны следить за тем, чтобы деньги налогоплательщиков не уплывали на сторону и расходовались строго в соответствии с законом «О государственном бюджете».

В соответствии с Административно-процессуальным кодексом федеральные министерства и правительства штатов обязаны распределять выделенные бюджетные средства в рамках надлежащей правовой процедуры. Она предусматривает публичные слушания, проводимые в форме, напоминающей судебное заседание, когда руководитель соответствующего департамента предоставляет слово для изложения аргументов «за» и «против» конкретного проекта, когда в протоколе слушаний и решениях исполнительной власти фиксируются все существенные доводы, а сами решения обосновываются расчетами. Исполнение бюджетов всех уровней в США реально контролируется гражданами и различными общественными организациями.

В Казахстане общественный контроль за бюджетными расходами, в связи со слабостью институтов гражданского общества, фактически отсутствует.

**Глава 3 ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОЦЕССА ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА**

**3.1 Основные направления проекта Программы Правительства РК на решение проблем налогово-бюджетной политики**

Для решений проблем налогово-бюджетной политики, которые были озвучены выше Правительством Республики Казахстан разработан проект Программы Правительства на 2007-2009 годы, в котором определено деятельность Правительства Республики Казахстан на 2007 - 2009 годы которая будет направлена на практическую реализацию Стратегии развития Республики Казахстан до 2030 года, изложенной Президентом Республики Казахстан в Послании народу Казахстана 10 октября 1997 года.

Приоритетные направления Программы Правительства Республики Казахстан сформированы на основе посланий Президента Республики Казахстан народу Казахстана от 1 марта 2006 года «Стратегия вхождения Казахстана в число 50 наиболее конкурентоспособных стран мира» и от 28 февраля 2007 года «Новый Казахстан в новом мире», Концепции перехода Республики Казахстан к устойчивому развитию на 2007 - 2024 годы.

Для поддержания макроэкономической стабильности и устойчивости налогово-бюджетной системы предусматриваются:

-обеспечение в среднесрочном периоде номинальных темпов роста расходов государственного бюджета, не превышающих номинальных темпов роста экономики;

-постепенное снижение ненефтяного дефицита бюджета;

-совершенствование механизма формирования и использования средств Национального фонда, направленного на повышение эффективности управления его активами;

-эффективное управление государственным и гарантированным государством заимствованием и долгом, поручительствами государства, в том числе оптимизация структуры государственного долга путем досрочного погашения внешних займов, уменьшение доли внешнего заимствования в структуре финансирования дефицита бюджета.

В целях стимулирования роста деловой активности в стране на основе анализа и оценки действующей системы налогообложения и мирового опыта предусматриваются:

-подготовка предложений по внесению изменений и дополнений в налоговое законодательство по поэтапному перераспределению в среднесрочном периоде налогового бремени с доходов юридических лиц на доходы физических лиц, без повышения уровня нагрузки на социально-уязвимые слои населения;

-совершенствование таможенного и налогового администрирования;

-дальнейшее упрощение и повышение прозрачности налоговых и таможенных процедур;

-введение с 2008 года уведомительной системы получения инвестиционных налоговых преференций по проектам малого и среднего бизнеса в несырьевом секторе экономики.

Для ориентации бюджетных расходов на эффективное решение основных направлений государственной социально-экономической политики предусматриваются:

-интеграция целей и задач стратегического, среднесрочного и бюджетного планирования;

-ориентация процесса планирования и исполнения бюджета на эффективность и результативность бюджетных расходов, сокращение неэффективных затрат;

-обеспечение прозрачности процесса формирования и исполнения бюджета;

-усиление требований к администраторам бюджетных программ по соблюдению бюджетной дисциплины;

-повышение качества управления бюджетными деньгами (наличностью).

Повышение эффективности механизмов налогово-бюджетной политики, расходов бюджета, полное выполнение финансовых обязательств государства.

Правительство разработает Стратегию достижения качественно нового уровня конкурентоспособности и экспортных возможностей экономики и создаст Национальный совет по конкурентоспособности и экспорту.

Будет разработана и внедрена новая система государственного планирования, ориентированная на результаты.

Это предполагает разработку каждым государственным органом стратегического плана своего развития (на 5 лет) и на его основе целевых программ, операционных (годовых) планов государственных органов. Между Правительством и руководителями государственных органов будут заключаться меморандумы на трехлетний период с установлением целевых индикаторов. Ежегодно будут публиковаться отчеты о деятельности государственных органов. Аналогичная система будет внедрена в регионах.

Внедрение новых подходов в государственном планировании будет осуществлено поэтапно. В 2007 - 2008 годах они будут внедрены в двух-трех пилотных государственных органах и двух пилотных регионах. С 2009 года планируется переход всех государственных органов и регионов на новую систему государственного планирования.

Для практической реализации новой системы планирования будет создана соответствующая нормативная правовая база.

Для построения логической вертикали государственного планирования будут осуществлены:

-переход к системе стратегического планирования в государственных органах как к основному инструменту реализации социально-экономической политики Правительства, усиливающей самостоятельность и ответственность государственных органов за результаты деятельности;

-увязка задач стратегических планов государственных органов с бюджетными программами, а мероприятий, направленных на решение задач планов - с подпрограммами бюджетных программ, с разработкой системы количественных и качественных показателей оценки промежуточных и конечных результатов деятельности государственных органов;

-внедрение в практику доклада государственного органа о плане деятельности на планируемый год как составной части бюджетной заявки, сформированного на основе стратегических планов и увязывающего стратегические цели государственных органов с предполагаемыми затратами;

-усиление самостоятельности и ответственности государственных органов при разработке и реализации их планов с учетом внедрения новых подходов в государственном планировании;

-разработка государственными органами системы конкретных стратегических целевых индикаторов;

-внедрение системы мониторинга достижения государственными органами стратегических целей и соответствующих конечных результатов.

До перехода на новую систему государственного планирования будет проведена оптимизация действующих программных документов путем их объединения, сокращения и передачи решения отдельных задач на уровень государственных органов.

Для обеспечения прозрачности и подконтрольности обществу деятельности государственных органов и использования ими бюджетных средств будет осуществлено:

-внедрение института оценки деятельности государственных органов и реализуемых ими программ на предмет достижения конечных результатов с учетом мнений неправительственных организаций (общественных объединений) и населения о качестве предоставления государственных услуг с обязательным опубликованием результатов этой оценки и выработкой рекомендаций для улучшения дальнейшей работы государственных органов;

-совершенствование процедур проведения государственных закупок с целью обеспечения своевременного достижения результатов реализации бюджетных программ, их прозрачности и контролируемости;

-оптимизация и модернизация действующих информационных систем с целью интеграции процедур бюджетного планирования и исполнения бюджета для повышения производительности труда на стадиях государственного планирования и его реализации.

Для совершенствования системы государственной статистики в части осуществления мониторинга эффективности достижения стратегических целей государства будет введена государственная статистическая отчетность, основанная на статистических наблюдениях за достижениями целевых индикаторов в процессе исполнения стратегических и операционных (годовых) планов государственных органов, их целевых программ.

В ближайшие три года Правительство ставит перед собой задачу достижения следующих ключевых индикаторов выполнения Программы.

Среднегодовой реальный прирост валового внутреннего продукта Казахстана в 2007 – 2009 гг. составит 8-9 %, что позволит решить стратегическую задачу по удвоению ВВП в 2008 году по отношению к 2000 году. При этом ВВП на душу населения увеличится до 8900 долларов США к 2009 году, что в 1,8 раза превысит уровень 2006 года.

Уровень среднегодовой инфляции будет удерживаться в 2007 – 2009 годах в коридоре 5-7 %.

В рамках проводимой фискальной политики предполагается снижение дефицита государственного бюджета к 2009 году до 0,5 % к ВВП, ненефтяного дефицита - до 2,5 % к ВВП. Среднегодовой номинальный темп роста расходов государственного бюджета сложится на уровне 115,6 %, при номинальном росте ВВП - 119 %.

Темпы ежегодного прироста производства промышленной продукции в среднем за 2007 - 2009 годы прогнозируются на уровне 7-8 %.

Прирост валовой продукции сельского хозяйства в планируемом периоде в среднем составит 3 % , а объема строительных работ - 20 % в год.

В 2007 - 2009 годах ожидается дальнейший рост отраслей торговли, транспорта, связи. Услуги транспорта возрастут в среднем на 6-7 % в год, а объем предоставляемых услуг связи на 20 % в год.

Темп роста объемов инвестиций в основной капитал составит в планируемом периоде в среднем 14-15 %.

Среднегодовые темпы прироста реальной заработной платы за 2007–2009 годы составят порядка 9-10 %, а пенсии – 6,5–7,0 %.

В указанный период общая численность населения Казахстана возрастет в сравнении с 2006 годом, по оценке, на 2,9 % и превысит 15,8 млн.человек.

**3.2 Развитие экономик регионов и разработка «Методики расчетов трансфертов общего характера»**

В соответствии с Бюджетным кодексом объемы трансфертов общего характера между республиканским и местными бюджетами устанавливаются в абсолютном выражении на трехлетний период с разбивкой по годам и подлежат изменению каждые три года.

2007 год является завершающим годом действия трехлетних трансфертов, установленных Законом от 9 ноября 2004г № 602 и Министерством начата работа по подготовке Закона на следующий среднесрочный период - 2008-2010 годы

В целом, закрепление субвенций и изъятий на среднесрочный период без ежегодных изменений показало свою эффективность

Доходы местных бюджетов по сравнению с прогнозом, учтенным при расчете субвенций и изъятий, перевыполнены в 2005 году – на 78,5 млрд.тенге, или на почти на 20%, в 2006 году – на 127,95 млрд.тенге, или на 28,3%.

Указанные средства не изымались, а остались в распоряжении регионов и направлялись на решение их наиболее острых проблем.

Это усилило стимулы регионов в экономическом развитии и расширении налогооблагаемой базы, самостоятельность местной власти в решении вопросов социально-экономического развития регионов.

Вместе с тем, в действующей методике определения размеров межбюджетных трансфертов, несмотря на ее плюсы, имеется ряд существенных недостатков:

Первое. Недостаточная объективность определения прогноза текущих расходов местных бюджетов, не учитывающие различия бюджетной обеспеченности регионов, численности получателей госуслуг в регионе и т.д.

Второе. Отсутствуют стимулы увеличения налогового потенциала регионов, и не учитывается вклад каждого региона в его рост.

Поэтому в целях дальнейшего совершенствования системы межбюджетных отношений Министерством, совместно с экспертами ЮСАИД, на основе изучения мирового опыта разработана новая методика определения размеров межбюджетных трансфертов.

На основных концептуальных моментах новой методики, я бы хотел остановиться.

Какие основные нововведения предлагаются:

Как вы знаете, прогноз расходов местных бюджетов осуществляется в три этапа:

- определение объема текущих затрат постоянного характера;

- определение объема текущих затрат капитального характера;

- определение объема бюджета развития.

Первое. По определению объема текущих затрат постоянного характера:

предлагается перейти на оценку текущих затрат, исходя из численности потребителей бюджетных услуг по формульной схеме, с учетом объективных факторов, обусловливающих различия в уровне затрат: демографический состав, плотность населения, климатические условия, транспортная доступность и другие.

Такой подход, общепринятый в мировой практике обеспечит объективное определение текущих расходов местных бюджетов, соответственно, равный доступ населения всех регионов к гарантированным государством услугам, предоставляемым за счет бюджетных средств.

Оценка будет производится в разрезе функциональных групп, подгрупп по определенной формуле, где будут учитываться суммарный объем прогнозируемых затрат по местным бюджетам по каждой функциональной подгруппе затрат, численность потребителей бюджетных услуг, коэффициенты, отражающие объективные факторы, которые обуславливают отличия в стоимости предоставления услуг в регионе от среднереспубликанского уровня и другие.

Второе. По определению текущих затрат капитального характера (это - капитальный ремонт, укрепление материально-технической базы госучреждений) Их предлагается определять пропорционально рассчитанному объему текущих затрат, т.е., например, в размере 10% от текущих расходов для всех регионов одинаково. Затраты капитального характера связаны с имеющимися учреждениями и поэтому напрямую зависят от текущих затрат, то есть своего рода амортизация.

Третье. Предусматривается изменить подходы к определению бюджетов развития регионов.

Прогнозный объем бюджета развития будет состоять из двух компонентов и рассчитываться следующим образом:

- первый компонент предлагается определять пропорционально рассчитанному объему текущих затрат, то есть также как в действующей методике;

- второй компонент – пропорционально прогнозному объему доходов местных бюджетов.

Это нововведение позволит учесть вклад каждого региона в рост доходов бюджета и усилит стимулы регионов в экономическом развитии, расширении налогового потенциала.

Вместе с тем, нами рассматривается и другой вариант. А именно, за базу вместо прогнозных объемов всех доходов местных бюджетов взять прогноз доходов местных бюджетов, плюс корпоративный подоходный налог, за исключением этих же доходов от крупных налогоплательщиков. То есть учесть только доходы от предприятий малого и среднего бизнеса регионов, развитие которых зависит от усилий местных исполнительных органов.

Для увеличения доходных возможностей необходимо:

1. улучшение налогового администрирования;
2. создание условий для развития предпринимательской деятельности ;
3. создание благоприятного инвестиционного климата для расширения производств с целью увеличения рабочих мест;
4. проводить мероприятия по выявлению и полному искоренению нелегальной занятости;
5. проводить постоянную работу по выявлению и своевременной постановке на налоговый учет объектов налогообложения;

Переход к рыночной экономике - длительный, сложный и противоречивый процесс. Мировой опыт показывает, что все социально-экономические реформы, связанные с переходом к новым формам хозяйственной системы, неизбежно сопровождаются значительным снижением уровня производства и, соответственно, потребления, а также урезанием социальных программ. Эта закономерность требует разработки действенной и эффективной экономической политики на основе выбора оптимального варианта стратегии и тактики осуществления экономической реформы. С приобретением полного политического и экономического суверенитета перед Казахстаном стоит сложная задача разработки самостоятельного пути экономического развития с учетом мирового опыта и специфики страны.

Республика Казахстан отличается огромной территорией, исключительно богатыми природными ресурсами, разнообразием природно-экономических условий. На фоне определенных достижений в построении рыночной экономики и значительного ресурсного потенциала все же сохраняется ряд системных недостатков сложившейся экономической модели Казахстана.

Одним из приоритетов стратегии экономического развития должно стать преодоление сырьевой направленности экономики Казахстана. Для устойчивого развития страны необходима диверсификация отраслей экономики, что позволит достичь условий для перехода в долгосрочном плане к сервисно – технологической экономике. Экономика Казахстана должна развиваться за счет разработки и внедрения научно – инновационных технологий, что предполагает коренное изменение отношения к развитию науки, образования и подготовки профессиональных кадров.

Также одним из важнейших направлений должно повышение социальной и экономической эффективности использования природных богатств. В целях рационального использования природных богатств в интересах всего народа необходимо:

- законодательно обеспечить не менее чем 50%-ное участие казахстанских инвесторов во всех новых проектах сырьевого сектора;

- все вновь заключаемые контракты на недропользование заключать только на конкурсной основе и сделать их публичными, в отношении ранее заключенных контрактов должны быть проведены переговоры с целью устранения положения об их конфиденциальности. Обеспечить прозрачность владельцев компаний, эксплуатирующих природные ресурсы;

- ужесточить систему контроля над трансфертными ценами, исключив вывоз сырьевых ресурсов из страны по заниженным ценам;

- приостановить продажу государственных долей в предприятиях, осуществляющих добычу и переработку основных видов сырья (нефть, газ, хромовая, железная, алюминиевая руды), а также цветных металлов.

Главной проблемой является то, что около 45-процентов экономики страны находится в тени. Для решения данной проблемы необходимо оптимизировать систему налогообложения, а также обеспечить снижение налогового бремени, что позволит вывести из тени капитал малому и среднему бизнесу, большая часть которогоформирует теневую экономику. Помимо этого, для развития малого бизнеса необходимо обеспечить максимальную прозрачность процедур выдачи разрешений и лицензий. Четко определить полномочия органов, выдающих лицензии и разрешения, а также требования к претендентам на их получение;

В области торгового режима и промышленной политики следует:

- усилить государственную поддержку отечественных товаропроизводителей, сконцентрировав ее на секторах, имеющих реальные предпосылки конкурентоспособности, в том числе высокотехнологичных производств;

- создать систему государственного стимулирования экспорта товаров и капитала отечественными предприятиями в зарубежные страны, включая страхование от политических рисков, расширение объемов экспортного кредитования, переориентацию работы МИДа на защиту конкретных внешнеэкономических интересов казахстанского бизнеса;

- внедрить схему совместного развития (государство - частный бизнес) крупномасштабных проектов в ряде перспективных секторов экономики страны (туризм, информационные и телекоммуникационные технологии, жилищное строительство и другие);

- крупный капитал, которые аккумулируют пенсионные накопительные фонды, целесообразно направить в перспективные отечественные инвестиционные проекты.

Важно то, что, являясь одной из форм взаимодействия общества и природы, экономика должна играть важную роль в обеспечении всех разумных жизненных потребностей человека и при этом не разрушать окружающую природную среду. При аппеляции к существующей экономической политике, складывается впечатление, что, она ориентирована на истощение природных ресурсов, являющихся основой благосостояния государства. Поэтому актуальным является вопрос экологической и социальной ответственности компаний, разворачивающих свою деятельность на территории Казахстана, зачастую не соблюдая целого ряда природоохранных законов. Необходимо отметить, что в качестве альтернативы нынешнему пути развития экономика Казахстана должна быть экологически сбалансирована. Первоначальным шагом должна быть переориентация на становление внутреннего рынка, а не попытка закрепится на изменчивом внешнем рынке, наращивая извлечение природных богатств. Успешное развитие Японии, Тайваня и Южной Кореи было основано на сильных и защищенных внутренних рынках, доступе к новейшим технологиям, развитии финансовой базы и предпринимательского потенциала. Поэтому изменение структуры экономики необходимо начать с сокращения сырьевого основания.

Поэтому есть все основания поставить следующие цели в области охраны окружающей среды как приоритетные:

- ужесточить казахстанские экологические стандарты и приблизить их к мировым;

- ввести обязательное формирование недропользователями в текущем режиме компенсационных фондов по нейтрализации отрицательного влияния их хозяйственной деятельности на окружающую среду. Ужесточить государственный контроль за деятельностью недропользователей в целях рационального использования недр и предупреждения нанесения невозмещаемого ущерба окружающей среде;

- не допускать захоронения ядерных отходов других стран на территории Казахстана и планирования строительства атомных электростанций. Разработать и реализовать государственную программу по смягчению и ликвидации последствий экологических катастроф, связанных с хозяйственной деятельностью человека;

- исходя из природных особенностей Казахстана, укрепить сеть заповедников, национальных парков и особо охраняемых природных зон при четком определении режима их пользования человеком;

- ввести моратории на рубки главного пользователя на всей территории Казахстана и ужесточить контроль за санитарными рубками.

- упорядочить режим водопользования и обеспечить последовательное улучшение доступа населения к качественной питьевой воде. Стабилизировать проблему обеспечения водой южных регионов страны путем заключения долгосрочных международных соглашений с соседними государствами;

- ввести требования сохранения и восстановления плодородия земель сельскохозяйственного назначения, включая пастбища, и установить право изъятия земли при несоблюдении этих и других природоохранных требований;

-повысить эффективность государственных программ борьбы с опустыниванием, уничтожением лесов и расширением площадей лесных насаждений.

Что касается проблем региональной экономики, реформа экономики выдвигает новые кардинальные требования в территориальной организации народного хозяйства по формированию хозяйственных субъектов и крупных комплексов в каждом регионе республики.

Прежде, при участии республики в составе СССР во всесоюзном разделении труда Казахстан являлся одним экономическим районом, а во внутриреспубликанском разделении труда выделялись пять экономических регионов: Восточный, Северный, Центральный, Южный и Западный Казахстан.

На сегодняшний день возникают проблемы территориальной организации народного хозяйства по рациональному размещению производительных сил по регионам республики и совершенствованию организационно-экономических связей между ними. Однако есть ряд факторов, оказывающих влияние на территориальную организацию как: разнообразие природных условий, наличие природных ресурсов и их размещение, геополитическое положение страны. Каждый регион имеет свою природную специфику, организационно-структурную особенность, в каждом регионе есть своеобразные экономические и социальные условия, определяющие хозяйственный профиль.

Переход Казахстана к рыночной экономике, очевидно, требует пересмотра политики по экономическому районированию. Мы считаем, что дальнейшее экономическое районирование республики, основанное на кластерном подходе будет способствовать:

- увеличение вклада регионов и областей в количественный и качественный рост экономики;

- повышение и активизация предприимчивости местных органов в поиске внутренних резервов экономического хозяйства региона;

- поиск путей наиболее полного удовлетворения материальных и духовных потребностей населения региона.

В заключении хотелось бы отметить, что экономика Казахстана имеет огромный потенциал для дальнейшего развития. Выполнив вышеуказанные меры, мы, казахстанцы сможем в перспективе достичь новых рубежей в экономике.

**Заключение**

Анализ экономики Казахстана за последние несколько лет позволяет подтвердить действенность и в казахстанских условиях важнейших составляющих успешной бюджетной политики, определенных на основе международного опыта. Это - базирующаяся на реалистичном уровне государственных обязательств политика жесткого ограничения государственных расходов, обеспечивающая низкий уровень (или полное отсутствие) бюджетного дефицита, способствующая поддержанию на кредитном рынке низких процентных ставок, увеличению финансирования частного сектора. Такая политика содействует достижению устойчивых темпов экономического роста, снижению безработицы, а следовательно, и повышению уровня народного благосостояния. Государственный бюджет, являясь основным финансовым планом государства, главным средством аккумулирования финансовых средств, дает политической власти реальную возможность осуществления властных полномочий, дает государству реальную экономическую и политическую власть. С одной стороны, бюджет, являясь всего лишь комплексом документов, разрабатываемых одной ветвью власти и утверждаемых другой, выполняет довольно утилитарную функцию - фиксирует избранный государством стиль осуществления управления страной. Бюджет по отношению к осуществляемой властью экономической политике является производным продуктом, он полностью зависит от избранного варианта развития общества и самостоятельной роли не играет.

Однако именно бюджет, показывая размеры необходимых государству финансовых ресурсов и реально имеющихся резервов, определяет налоговый климат страны, именно бюджет, фиксируя конкретные направления расходования средств, процентное соотношение расходов по отраслям и территориям, является конкретным выражением экономической политики государства. Через бюджет происходит перераспределение национального дохода и внутреннего валового продукта. Бюджет выступает инструментом регулирования и стимулирования экономики, инвестиционной активности, повышения эффективности производства, именно через бюджет осуществляется социальная политика.

Таким образом, бюджет, объединяя в себе основные финансовые категории (налоги, государственный кредит, государственные расходы), является ведущим звеном финансовой системы любого государства и играет как важную экономическую, так и политическую роль в любом современном обществе.

Бюджет на 2008 год должен стать надежным инструментом реализации экономической и социальной политики Правительства РК.

Важнейшая задача - обеспечить его прозрачность для всех членов общества. Необходимо добиться, чтобы государственный бюджет стал средством стабилизации государственных финансов. Он должен превратиться в надежную опору и гаранта для всех определенных законом получателей средств.

Таким образом, построение современной бюджетной системы основывается на трех принципах:

* четком закреплении ответственности по расходам;
* распределении налогов между уровнями власти по принципу "один налог - один бюджет";
* эффективной системе межбюджетных трансфертов.

Закрепление ответственности по расходам должно носить законодательный характер и соответствовать вышеуказанным функциям соответствующего уровня власти. Максимально детальное законодательное закрепление позволит исключить произвольную передачу расходных обязательств вышестоящих уровней власти на нижестоящий уровень, и тем самым достигнуть более благоприятных условий для планирования бюджетных расходов.

Эффективное распределение налогов является исключительно важным для достижения, как самостоятельности бюджетов, так и высокой собираемости налогов. Население охотнее платит налоги, когда видит зримые результаты в виде качественно предоставляемых услуг.

В условиях Казахстана налоговая служба должна оставаться централизованной, хотя сбор некоторых видов местных налогов может быть возложен на органы местного управления. В последующем органам местного управления нужно дать возможность создавать муниципальную налоговую службу для сбора местных налогов.

Для решения стратегической задачи по стабилизации межбюджетных отношений требуется значительное реформирование существующего механизма межбюджетного регулирования и распределения налогов между республиканским и местными бюджетами. Введенный в 1999 году механизм межбюджетного регулирования посредством бюджетных изъятий был необходим для консолидации финансовых ресурсов государства в условиях негативного воздействия кризисных явлений в мировой экономике. Однако принцип бюджетных изъятий не обеспечивает необходимой в условиях политической децентрализации стабильности в межбюджетных отношениях.

На первом этапе децентрализации в условиях Казахстана самым эффективным способом устранения горизонтального бюджетного дисбаланса на районном и областном уровне является применение регулирующих налогов.

Должен устанавливаться стабильный норматив отчислений по регулирующим налогам на несколько лет для каждой области на республиканском уровне и для каждого района и города на областном уровне. Это позволит достичь определенной самостоятельности местных бюджетов и избавит от опасений изъятия доходов в случае их превышения над плановыми показателями. Необходимо разработать соответствующие механизмы с тем, чтобы перейти к применению регулирующих налогов.

Налоги на собственность в соответствии с мировой практикой необходимо оставлять на уровне районов, городов и сельских округов, так как они являются самым адекватным источником доходов для органов местного управления в большинстве стран мира. Важно то, что экспорт налога на имущество затруднен и то, что именно местные службы могут наиболее адекватно оценить имущественные активы в регионе.

Доходная часть сельских бюджетов должна обеспечиваться в основном за счет налогов на собственность по твердо, установленным нормативам и трансфертам из районных бюджетов.

По мере развития бюджетной децентрализации и экономического потенциала регионов возможен переход от использования регулирующих налогов к введению местного подоходного налога с юридических и физических лиц в виде надбавок к республиканскому подоходному налогу, налога с розничных продаж, закрепляемого за районным и областным уровнем (с соответствующим снижением ставки НДС). Для достижения необходимой гибкости бюджетной системы, в перспективе возможно регулирование ставок местных налогов выборными органами местного управления в пределах, определенных законодательством.

Эффективная система межбюджетных трансфертов имеет важнейшее значение в политике децентрализации. Трансферты выделяются вышестоящими бюджетами нижестоящим в целях устранения вертикального бюджетного дисбаланса и могут носить как целевой, так и выравнивающий характер. В мировой практике роль трансфертов очень велика для муниципальных финансов, так как их объем достигает до половины всех доходов местных бюджетов. Это позволяет поддерживать муниципальную активность в рамках общей политики правительства и общенациональные стандарты в социальной сфере на всей территории страны. С другой стороны, система трансфертов способствует децентрализации, если она исключает элементы политического торга, является достаточно прозрачной, и местные органы ясно понимают, каким именно образом определяется размер трансферта.

Эта задача решается посредством применения математических формул для определения размеров трансфертов. Формулы могут учитывать общую численность населения административно-территориальной единицы, число учащихся, лиц пожилого возраста, протяженность дорог и т.д. Возможно применение целевых трансфертов, например, на финансирование фонда заработной платы учителей, проектов социального строительства.

Вопросы распределения налогов и межбюджетных трансфертов на уровнях область - район и район - сельский округ не должны оставляться на усмотрение областей, а должны найти свое решение на законодательном уровне, что будет соответствовать унитарному характеру казахстанского государства. Вопрос построения прозрачной системы трансфертов в условиях Казахстана требует тщательной проработки с участием представителей всех уровней власти.

Программы капитальных расходов, определяемые центральными органами власти, не всегда соответствуют пожеланиям населения. С другой стороны, у местных органов власти появляются иждивенческие настроения в связи с надеждами, что центр заменит пришедшие в негодность из-за отсутствия ухода и ремонта объекты и сооружения. Более эффективного распределения ресурсов можно достичь передачей ответственности местным органам власти за капитальные расходы в закрепленных за ними сферах. Так как потребление основного капитала носит долгосрочный характер, необходимо последовательно переходить к финансированию капитальных расходов за счет заимствованного капитала, а не за счет текущих доходов местных бюджетов. Поэтому местные органы государственного управления должны иметь право заимствования на рынке капитала для реализации инвестиционных проектов, имеющих местное значение.

Вместе с тем заимствования не должны осуществляться для покрытия текущего дефицита бюджета. С другой стороны, для предотвращения долговых кризисов необходимо законодательно установить нормативы, регулирующие местные заимствования, и уполномоченный государственный орган, санкционирующий займовые операции.

Вопросы владения собственностью являются ключевыми для местных органов власти. Государственная собственность должна реализовываться в форме республиканской собственности и коммунальной собственности на уровне областей, районов, поселков и сельских округов. Необходимо провести соответствующее разграничение прав собственности, в том числе в отношении земли, между уровнями местного управления. В отношении коммунальной собственности должен быть установлен жесткий режим использования. Право владения и пользования должно принадлежать местным исполнительным органам, а право распоряжения должно осуществляться по согласованию с местным представительными органами.

Для достижения прозрачности в деятельности коммунальных предприятий целесообразно утверждать их бюджеты в соответствующих маслихатах, как это делается в передовой мировой практике.

**Список используемой литературы**

1.Конституция Республики Казахстан

2.Бюджетный кодекс Республики Казахстан.

3.Налоговый кодекс - Закон РК «О налогах и других обязательных платежах в бюджет».

4.Законы Республики Казахстан.

5.Постановления Правительства Республики Казахстан.

6.Инструктивные материалы министерств и ведомств.

7.Бюджетная система Российской Федерации: Учебник / М.В. Романовский и др. / Под ред. М.В. Романовского, О.B. Врублевской. - 2-е изд., исп. и перераб. - М.: Юрайт, 2000. - 615 с.

8.Бабич A.M., Павлов Л.И. Государственные и муниципальные финансы: Учебник для вузов. - М.: Финансы, ЮНИТИ, 1999. - 687 с.

9.Годин A.M., Подпорина И.В. Бюджет и бюджетная система Российской Федерации: Учебное пособие. - М,: Дашков и К, 2002. - 340 с.

10. Зейнельгабдин А.Б. Финансовая система: экономическое содержание и механизм использования. - Алматы: Каржы-каражат, 1995. - 124 с.

11. Ильясов К.К., Саткалиева В.А. и др. Государственный бюджет: Учебник. - Алматы: РЖ, 1994. - 268 с.

12. Мельников В.Д., Ильясов К.К. Финансы. - Алматы: Каржы- каражат, 2001.-311 с.

13. Мельников В.Д. Государственное финансовое регулирование экономики Казахстана. - Алматы: Каржы-каражат, 1995. - 112 с.

14. Рудый К.В. Финансово-кредитные системы зарубежных стран: Учебное пособие. - М.: Новое знание, 2003. - 301 с.

15. Утибаев Б.С., Жунусова P.M. Бюджетное устройство и бюджетная система: Учебное пособие. - Акмола: 1997. - 103 с.

16. Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учебник для вузов / Под ред; проф. Г.Б. Поляка. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2-е изд. 2003 .-512с.

17. Правила разработки проектов республиканского и местных бюджетов, утвержденные Постановлением Правительства Республики Казахстан от 29. 05.2002 г. № 592.

18. Правила исполнения республиканского и местных бюджетов, утвержденные Постановлением Правительства Республики Казахстан от 05. 02. 2005 года № 110.

19. Травкина Н.М. Современные особенности законодательного бюджетного процесса в США.

20. Выдержки из доклада Уильяма Хоугланда, директора постоянной группы сотрудников, обслуживающих Бюджетный комитет сената США

21. Выдержки из доклада Роберта Райшауэра, бывшего директора Бюджетного управления конгресса США, Международная общественная конференция по проблемам финансов (Вашингтон, 3-5.12.97)

22. Энциклопедический словарь Брокгауз и Ефрон. Биографии. В 12-ти тт. - М.: Сов. энциклопедия., 1991.