

Е.Д. Битолеуова¹, Р.С. Жусупов²¹*Л.Н. Гумилев атындағы Еуразия ұлттық университеті, Нұр-Сұлтан, Қазақстан*²*Ш. Уәлиханов атындағы Көкшетау Мемлекеттік университеті, Көкшетау, Қазақстан**(E-mail: yerkesh87@mail.ru, Rysbek_15031986@mail.ru)***Мемлекеттің бюджет саясатының экономикалық мазмұны**

Аңдатпа. Мақалада ғалым-экономистер тұрғысынан «бюджеттік саясат» ұғымдық аппараты зерттелді, бюджеттік саясаттың негізгі тұжырымдамалары берілді, бюджеттеу теориясының тұжырымдамасы логикалық тұрғыда қалыптасып, негізделді, посткеңестік елдердің бюджет жүйелерімен салыстырмалы талдау жасалды. Автор жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін және жергілікті өзін-өзі басқарудың тәуелсіз бюджетін орталықсыздандыруды анықтайды; жергілікті бюджет кірістерінің ЖІӨ-ге қатынасын талдау, сондай-ақ жергілікті бюджет кірістері мен жергілікті бюджет шығыстары ұсынылды. Осы жасалған зерттеу жұмыстары негізінде сәйкесінше жергілікті бюджеттің өздігінен жұмыс жасау бойынша қорытынды ұсынылды.

Түйін сөздер: бюджет, бюджеттік жүйе, жергілікті өзін-өзі басқару, бюджетті орталықсыздандыру, жергілікті бюджет кірістері, жергілікті бюджет шығыстары.

DOI: <https://doi.org/10.32523/2079-620X-2020-1-121-129>

Кіріспе. Мемлекет экономикаға әсер ету үшін түрлі экономикалық және әкімшілік әдістерді қолданады, олардың бірі фискалдық саясат болып табылады. Ғалымдардың, мемлекеттік қаржы саласындағы мамандардың фискалдық саясатын айқындау жөніндегі көзқарастарындағы айырмашылықтарға қарамастан, олардың барлығы қаржы саясатының (ақша-кредит, инвестициялық, бағалық, салықтық) басқа саясатпен салыстырғанда бюджет саясаты жетекші орынды алады және мемлекет өз мақсаттары мен міндеттерін орындауы қызмет етеді.

Қазақстан Республикасының Үкіметі соңғы уақытта бюджет саласында түбегейлі шаралар қолданатынын байқамауға болмайды. Бірақ басқа унитарлы және федеративті мемлекеттердің тәжірибесін, оның ішінде ХВҚ Директорлар кеңесі мақұлдаған және 1998 жылдан бастап дамыған және дамушы елдер қолданатын бюджет-салық саласындағы үздік тәжірибе Кодексінің (ҮТК) ережелері мен тетіктерін қолдану тәжірибесін зерделеу Қазақстан үшін күмәнсіз қызығушылық тудырады [1].

Мақаланың мақсаты. Қазақстан Республикасында мемлекеттік және жергілікті деңгейлерде бюджет саясаттың іске асырудың теориялық және практикалық аспектілерін зерттеу және осы негізде бюджеттік саясатты жетілдіру жөніндегі ұсыныстар әзірленді.

Тарихы. 1991 жылдан бастап Қазақстан Республикасының бюджет жүйесі түбірлі өзгерістерге ұшырады. Бұған дейін Қазақстанның мемлекеттік бюджеті, басқа одақтас республикалардың мемлекеттік бюджеттері сияқты, КСРО-ның мемлекеттік бюджетіне кірді, онда ел аумағының барлық бюджеттері, соның ішінде, ауылдық және поселкелік бюджеттер де қамтылып көрсетілді.

Нарықтық экономикаға көшумен байланысты экономикалық және саяси сфералардағы өзгерістер, 1995 жылғы 30 тамызда жаңа Конституциясын қабылдау,

1995 жылы жаңа салық заңнамасын енгізу, сонымен бірге Қазынашылық органдарын құру 1996 жылғы 24 желтоқсанда «Бюджет жүйесі туралы» Қазақстан Республикасы заңын дайындауға себеп болды. Заңда бюджет жүйесінің қағидаттары ескерілді, бюджетті жасау-

дың, қараудың, бекітудің, атқарудың және атқарылуын бақылаудың тәртібі регламенттелінді.

1997 жылы кірістер мен шығыстардың жаңа бюджеттік сыныптамасы енгізілді, ол бюджеттің шығыстарын бағдарламалардың орындалуымен өзара үйлесуіне жағдай жасайды.

1999 жылдың сәуірінде «Бюджет жүйесі туралы» үшінші заң қабылданды. Жергілікті бюджеттердің теңгерімділігін қамтамасыз ету мақсатында барлық өңірлер үшін кірістерді бірыңғай бөлу енгізілді және бюджеттік алынымдар мен субвенциялардың механизмі белгіленді.

Бүгінгі күнде қолданыстағы бюджет заңнамасы 2008 жылғы 4 желтоқсанда қабылданып, ең ауқымды өзгерістер мен толықтырулар 2017 жылы енгізілді [2].

Әдістер. Зерттеу барысында қойылған міндеттерге жету үшін жалпылау және экстрополяция әдістері қолданылды.

Нәтиже және талқылау. Тәуелсіздік алған сәттен бастап бюджеттік саясат, бюджет механизмі, бюджет жүйесі, сондай-ақ, отандық экономиканы дамытуға арналған бюджеттік заңнаманың өзгеруі, әлемдік экономикадағы өзгерістермен қатар жүреді.

Дегенмен, «бюджеттік саясат» термині экономикалық әдебиет пен нормативтік актілерде сирек кездеседі, «фискалдық-бюджеттік», «салықтық-бюджеттік», «бюджеттік-салықтық» немесе «фискалдық» мемлекет саясаты ұғымдары жиі пайдаланылады.

Мәскеу қаржы мектебінің өкілі И. А. Погосов мемлекеттің фискалдық саясатын «өндірістің нақты көлемін өзгертуге, инфляцияны бақылауға және жұмыспен қамтудың ұлғаюына бағытталған салық салу және үкіметтік шығыстар саласындағы шаралар жиынтығы» ретінде анықтайды.

Санкт-Петербург қаржы ғылыми мектебінің өкілі М. В. Романовский бюджет саясатын мемлекеттің фискалдық саясатының құрамында қарастырады, оған басым мән бере отырып, оны жүзеге асырудың мынадай негізгі бағыттарын белгілейді:

- * мемлекеттің өз функцияларын орындауын қаржылық қамтамасыз ету;
- * елдегі қаржылық тұрақтылықты қолдау;
- * федеративтік мемлекеттің қаржылық тұтастығын қамтамасыз ету;
- * әлеуметтік-экономикалық даму үшін жағдай жасау (ӘӘЖ).

Оның тұжырымдамасы бойынша, бюджет саясаты бюджет кірістері мен бюджет шығыстары саясатын, мемлекеттік қарызды және мемлекеттік активтерді басқаруды, бюджеттік федерализмді және мемлекеттік қаржыны басқару жүйесін қамтиды.

Осыған орай, «салықтық-бюджеттік», «бюджеттік-салықтық» терминдері бюджет саясатының мәні туралы толық түсінік бермейді. Салықтар кез келген елдің мемлекеттік бюджеті кірісінің басты құраушысы екенін ескере отырып, тұтастай алғанда бюджеттік саясат туралы айту орынды. «Фискалдық саясат» ұғымын «бюджет саясат» ұғымымен теңестіруге болмайды.

Бюджет саясатының неғұрлым толық мәні мен мағынасы Қаржы-несие сөздігінде айқындалған, онда бюджеттік саясат «бюджеттік қатынастарды дамытудың негізгі бағыттарын айқындауға және оларды азаматтардың, қоғамның және мемлекеттің мүддесінде пайдаланудың нақты жолдарын айқындаумен байланысты заңнамалық (өкілдік) және атқарушы билік органдары қабылдаған шешімдер жиынтығы» деп түсініледі.

Оксфордтың түсіндірмелік сөздігіндегі мемлекеттің фискалдық-бюджет саясаты «макроэкономикалық жағдайларға әсер ету үшін мемлекеттік шығыстарды пайдалану» ретінде түсіндіріледі.

Бюджет саясатының үш негізгі тұжырымдамасы бар:

1. Бірінші тұжырымдама бюджет жыл сайын теңдестірілуі тиіс деген ұғымға негізде-

леді. Дегенмен, осы мәселені жан-жақты зерделеу мемлекеттің салық-бюджет саясатының тұрақтандырушы компонентінің антициклды тиімділігін төмендетуге немесе айтарлықтай азайтуға мүмкіндік береді.

2. Бюджет саясатының екінші тұжырымдамасы бір жылдық кезең ішінде емес, экономикалық цикл ауқымындағы бюджеттің теңгерімділігіне қол жеткізуге негізделеді.

3. Үшінші тұжырымдама функционалдық қаржы деп аталатын идеяға негізделген. Осы тұжырымдамаға сәйкес мемлекеттік қаржының мақсаты бюджеттің емес, экономиканың теңгерімділігін қамтамасыз ету болып табылады, бұл ретте макроэкономикалық тұрақтылыққа қол жеткізу бюджеттің тұрақты профицитімен де, тұрақты тапшылығымен де сүйемелденуі мүмкін.

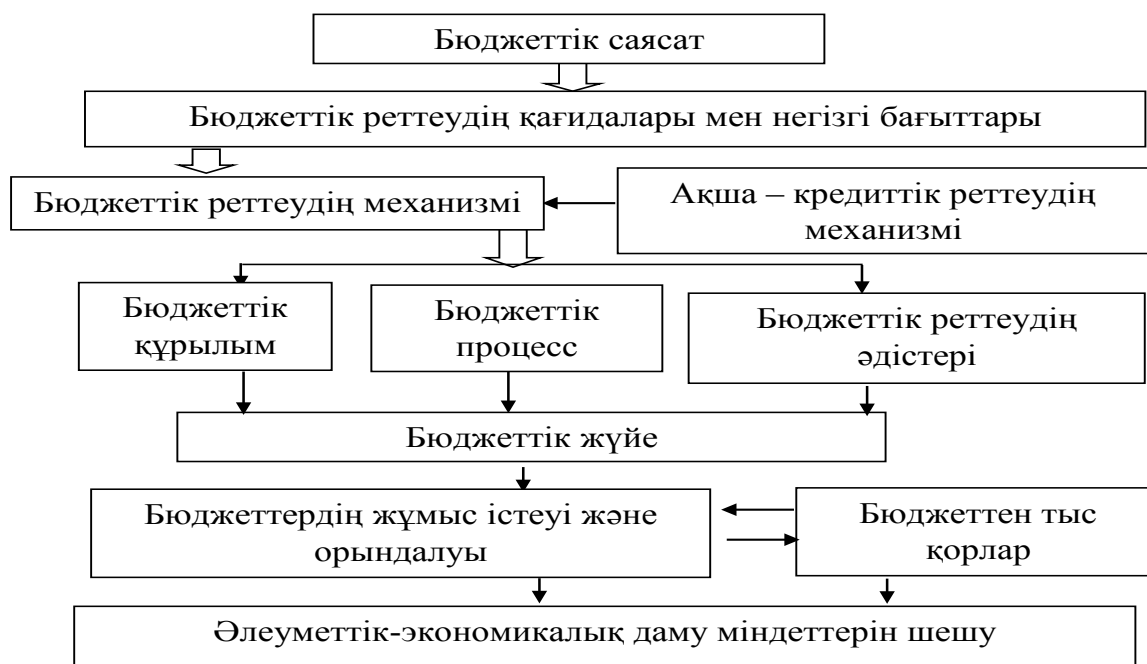
Бюджетаралық қатынастарды қоса алғанда, бюджет саясатының тетігі құқықтық базаның, барлық бюджеттердің бірыңғай сыныптамасының, бюджеттің бір деңгейінен екіншісіне берілетін статистика нысандарының біртұтастығымен, бюджет рәсімінің бірыңғай қағидаларымен, бюджет процесімен өзара байланысты ақша-кредит жүйесінің біртұтастығымен қамтамасыз етіледі [2].

Экономиканы жергілікті бюджет саясаты арқылы мемлекеттік реттеу экономикалық қайта құруларды нарықтық трансформациялаудың қажетті режимін қамтамасыз етуге ұмтылады. Барлық деңгейлердегі бюджет саясатының дискрециялық сипаты ол ынталандырушы және тежеуші саясат болып бөлінеді. Дискрециялық бюджеттік саясат белгілі бір мемлекеттік бағдарламаларды жүргізумен байланысты.

Бюджеттің функцияларын реттеуде, бюджеттің инфляцияға қарсы жұмыс істеуін күшейту процесімен теңестірілген бюджетке көшуді анықтаудағы бюджет саясатының жанама шараларының екінін күшейтеді. Бюджетті қалыптастырудың осы тұжырымдамасының қисынды негіздемесі соңғы жылдары республиканың бюджет саясатының негізіне алынған. Жергілікті бюджет саясаты материалдық деңгейдің өсуіне және тұрақты экономикалық өсімнің, отандық өндірісті қалпына келтірудің және еңбекке қабілетті жастағы халықты жұмыспен қамтудың өсуі негізінде өмір сүру сапасын жақсартуға бағытталған.

Егер қаржы секторындағы дамыған елдерде бірыңғай ақша-кредит жүйесін құру тұрғысынан күшті интеграциялық үдерістерді орталықтандыру мен кеңейту үрдісі айқын болса, ал посткеңестік елдердің нарықтық қатынастарын дамытудың қазіргі кезеңінде қаржы жүйесінің жергілікті деңгейлерінің егемендігінің қалыптасуына және өзін-өзі қаржыландыруға, жергілікті аймақтардың әлеуметтік-экономикалық әлеуетін арттыруға арналған жергілікті бюджеттік бағдарламаларды қаржыландыру көздерінің рөлі мен маңыздылығын арттыру қажет.

Өтпелі экономикалы елдердегі бюджет жүйесінің эволюциясы өңірлік деңгейдегі тұтас шаруашылық кешендерінің тиімді жұмыс істеуін қамтамасыз ету және республикалық бюджетке ақша қаражатын өтеу мақсатында түпкі қарыз алушылардың берешегін қайта құрылымдау мәселелерін жергілікті басқару органдарының қарауына беру мақсатында бірыңғай қаржы жүйесі шеңберінде орталық және жергілікті қаржы буындарының өзара іс-қимылының оңтайлы нұсқасын іздестіру жолымен жүріп жатыр. Барлық деңгейлердегі бюджет саясатының нәтижелілігін айқындаудың күрделілігі бюджет саясатының салық салынатын базасын төмендететін республика экономикасының нақты секторының шығындылығы жағдайында бюджеттік міндеттемелерді орындау қажеттігінен тұрады.



1-сурет. Мемлекеттік реттеу жүйесіндегі бюджет саясаты.

Бүгінгі күні Қазақстан Республикасының қолданыстағы заңнамасына сәйкес біздің елімізде бюджет процесін орталықсыздандыру процесі белсенді жүріп жатыр, яғни аудандық маңызы бар қалалар, ауылдар, кенттер, ауылдық округтер деңгейінде дербес бюджетті кезең-кезеңмен енгізу, сондай-ақ, бюджет процесінде жергілікті өзін-өзі басқару органдарының өкілеттіктерін одан әрі кеңейту орын алуда.

Бұл ретте, жалпы әлемдік тәжірибеде, орталықсыздандыру басқару жүйесі орталық билік функцияларының бір бөлігі әкімшілік иерархияның неғұрлым төмен деңгейіне ауысуын енгізуді білдіреді.

Орталықсыздандыру әкімшілік, басқару объектілерін қозғауы тиіс. Ішкі орталықсыздандыруды жүргізу үшін бірнеше себептер бар:

- Қызметкерлердің ынталандырылуын арттыру мақсатында. Тәжірибе көрсеткендей, қызметші өз бетінше шешім қабылдай алады және басқаларға қарамай жұмыс істейді, қанағаттанушылық сезімі артып, тиісінше жұмыс сапасын артады.

- Жергілікті демократия қажеттілігін қанағаттандыру үшін. Азаматтар жергілікті билік қабылдайтын шешімдерге ықпал етуге құқылы болғысы келеді. Егер бұл мекемелер бастаманы өз қолына алса, онда қоғамдық пікірінің әсері артып, азаматтардың мүдделері қанағаттандырылады.

Әкімшілік орталықсыздандыру практикалық муниципалдық міндеттерді шешу жергілікті мекемелер мен департаменттердің қарамағына берілуімен сипатталады, мысалы, жоғарыда аталған барлық ұйымдарды бір желіге біріктіре отырып, бухгалтерлік есепті дербес жүргізуге мүмкіндік беретін жаңа технологиямен тығыз байланысты.

Қаржылық орталықсыздандыру бюджетке еркін билік ету құзыреті жергілікті өзін-өзі басқару органдарына ауысатынын білдіреді.

Орталықтандырудан орталықсыздандыруға дейінгі процесс бірнеше кезеңде жүргізіліп, бірнеше жыл бойы жалғасады.

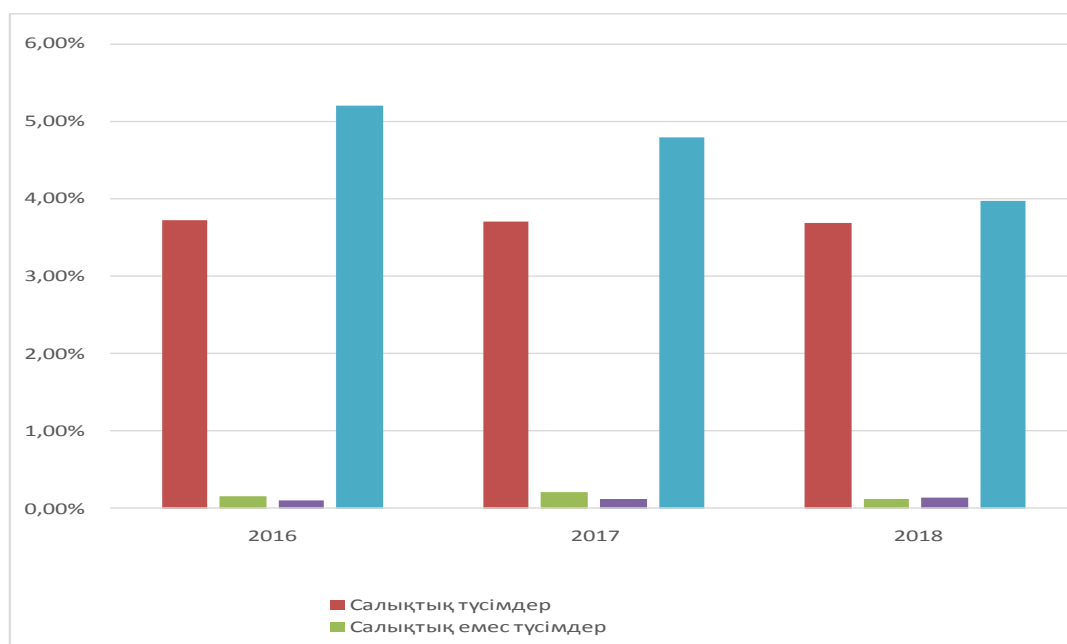
Жергілікті мекеме:

- бюджет қаражатын есепке алуды қадағалауға міндетті;

- жеке шоттардың қаражатына еркін иелік ете алады;
- үш қаржы сметасын калькуляциялау керек: еңбекақы төлеу, ғимараттарды жөндеу және қызмет көрсету және басқа да ағымдағы операциялар бойынша есеп айырысу; үнемделген қаражат келесі бюджеттік жылы пайдаланылуы мүмкін;
- операциялық шығындарды қамтитын бас бюджеттік жоспары бар. Мекеме ақша қаражатын сақтай алады және есепті жылдан кейінгі бюджеттен несие ұлғайтады, сондай-ақ, өз кірістеріне дербес билік ете алады [3].

1-Кесте

2016-2018 жылдардағы ЖІӨ-ге қатысты жергілікті бюджеттердің түсімдері, (пайыздық көрсеткішпен алғанда)

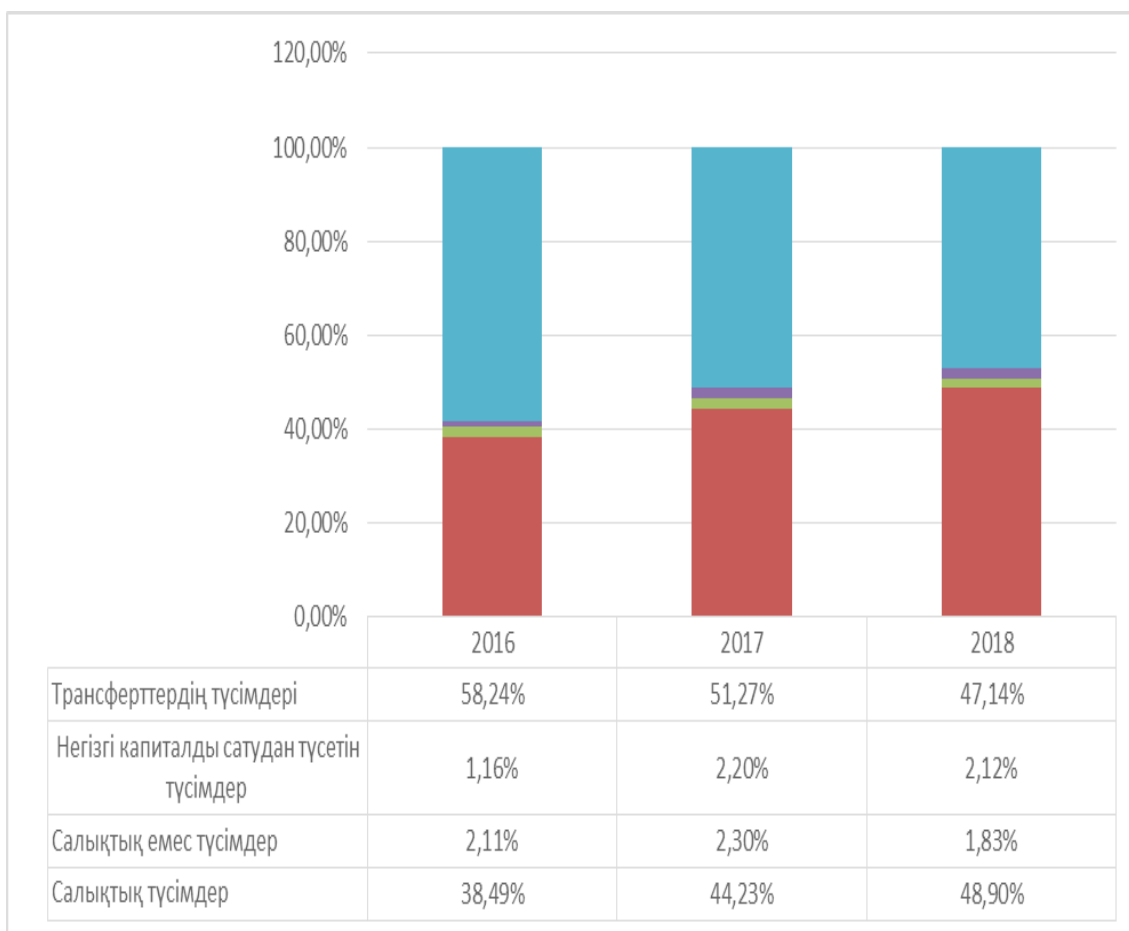


2016-2018 жылдар аралығындағы жергілікті бюджет түсімдері орталықтандырылған республикалық бюджеттің трансферттеріне шамадан тыс тәуелділігін көрсетті. Жергілікті бюджеттерге жиналатын трансферттер үлесі маңызды әрі салықтық түсімдермен пара-пар болып келеді. Осының нәтижесінде, жергілікті бюджеттер өзін-өзі қамтамасыз етпейді және өз өңірін дамытуға бағытталған шаралар бойынша қабылданатын шешімдерде шектеулі болып келеді.

Жергілікті бюджеттерге келіп түскен салықтардың ЖІӨ қатынасы

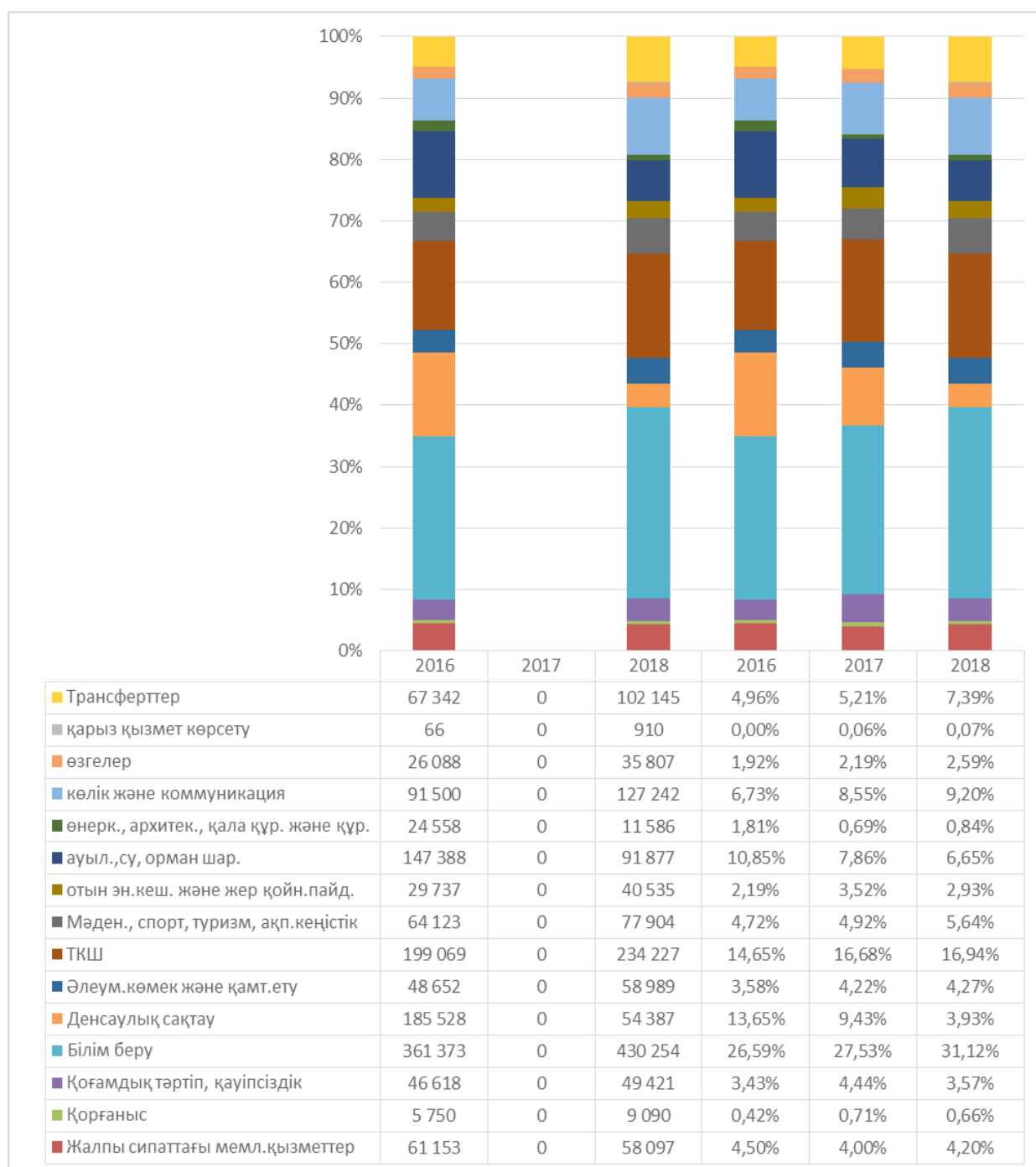
2016 жылы 4% -дан кем болды, ал трансферттердің ЖІӨ қатынасы 5% -дан асты. Жергілікті бюджеттер үшін салықтық емес түсімдердің және негізгі капиталды сатудан түскен түсімдердің маңыздылығы түрлі себептерге байланысты әдеттегідей төмен болып келеді. Шынында да, бюджетаралық қатынастардың қолданыстағы жүйесінің нәтижесінде трансферттердің үлесі маңызды болды және басым болды – 2016 жылдан бастап 2018 жылға дейін жергілікті бюджеттердің барлық түсімдерінің 58,24-тен 47,14% - ға дейін, яғни жергілікті бюджет кірістерінің жартысын құрады.

2016-2018 жылдардағы жергілікті бюджеттердің кірістеріндегі түсімдердің үлесі, %-бен



Жергілікті бюджеттердің шығыс бөлігі келесідей көрініс тапты. Барлық он үш баптың шығыстарының жеті бабының үлесіне 81,4% келеді. 2016 жылы жергілікті бюджеттің әрбір үшінші теңгесі білім беруге (26,59%), денсаулық сақтауға 13,65% жұмсалды, тұрғын үй-коммуналдық шаруашылығына 14,65% шығындалды, көлік және коммуникация шығындары 6,73% құрады, ауыл (су, орман, балық) шаруашылығы, қоршаған ортаны қорғау және жер қатынастары 10,85%, мәдениет, спорт, туризм және ақпараттық кеңістік 4,72% құрады [4,5].

2016-2018 жылдардағы жергілікті бюджеттердің шығыстары, % - бен



Қорытынды. Осылайша, жергілікті бюджет шығыстарының негізгі бөлігі технологиялық және инновациялық дамуға емес, ағымдағы қажеттіліктерді қанағаттандыруға бағытталған. Бюджет шығыстарының осындай бөлінуінің себебі жергілікті атқарушы билік органдарының өңірлік даму мен әлеуетті арттыруда тиісті қатысуы мен мүдделілігінің болмауы болып табылады. Осының нәтижесінде парадоксалды жағдай орын алады, республикалық деңгейде стратегиялық бағдарламалар мен жобалар әзірленеді, индустриялық-инновациялық даму бағдарламалары іске асырылады, ал жергілікті деңгейде осы бағдарламалар ең жақсы жағдайда – қосымша қаражатты пайдаланудың мүмкіндігі ретінде, ал ең нашар

жағдайда – өңірдің нақты дамуынан алыс және ағымдағы ахуалмен байланысы жоқ болып қала береді. Авторлық зерттеудің мақсатына бюджеттік саясат, оны іске асыру механизмдерін зерделеу арқылы қол жеткізілді.

Әдебиеттер тізімі

- 1 Жунусова Р.М., Жусупова А.К., Утибаева Г.Б. Бюджетное планирование и прогнозирование / Р.М.Жунусова, А.К.Жусупова, Г.Б.Утибаева. – Алматы: Экономика, 2014. – С.-145.
- 2 Бюджет жүйесі және бюджет құрылысы, 10.03.2019 год. - [Электрон. ресурс]. - URL: <https://kk.wikipedia.org/wiki> (Қараст. мерзімі: 10.03.2019)
- 3 Азылканова С.А. Законодательный аспект совершенствования бюджетной политики Республики Казахстан - Казахстанская правда, Алматы: 2004, №7.-С.5-6.
- 4 Д. Шыныбеков Совершенствование межбюджетных отношений в регионах Казахстана // Финансы Казахстана. - 2004. - №3. – С.45-52.
- 5 Статистический бюллетень МФ РК на 1 января 2019 года № 12. [Электрон. ресурс]. - URL: http://www.minfin.gov.kz/irj/portal/anonymous.Navigation_Target=ROLES://portal_content/mf/kz.ecc.roles/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonymous/kz (Дата обращения: 16.03.2019).

Е.Д. Битолеуова¹, Р.С. Жусупов²

¹Евразийский национальный университет им. Л.Н. Гумилева, Нур-Султан, Казахстан

²Кокшетауский государственный университет им. Ш. Уалиханова, Кокшетау, Казахстан

Экономическое содержание бюджетной политики государства

Аннотация. В статье изучен понятийный аппарат «бюджетной политики» с точки зрения ученых-экономистов; представлены основные концепции бюджетной политики; логически обоснована концепция формирования бюджета; приведен сравнительный анализ с зарубежными бюджетными системами. Автором даны определения децентрализации системы местного самоуправления и самостоятельного бюджета местного самоуправления; приведен анализ доходов местных бюджетов относительно ВВП, доли поступлений в доходах местных бюджетов, а также расходов местных бюджетов. По результатам проведенного исследования сделаны соответствующие выводы.

Ключевые слова: бюджет, бюджетная политика, местное самоуправление, децентрализация, местный бюджет, доходы и расходы местных бюджетов.

E.D. Bitoleuova¹, R. Zhussupov²

¹L.N.Gumilyov Eurasian National University, Nur-Sultan, Kazakhstan

²Sh.Ualikhanov Kokshetau State University, Kokshetau, Kazakhstan

Economic content of the state budget policy

Abstract. The article studies the conceptual apparatus of «budget policy» from the point of view of economists; presents the basic concepts of budget policy; logically justified the concept of budget formation; provides a comparative analysis with foreign budget systems. The author gives

definitions of decentralization of system of local government and the independent budget of local government; the analysis of the income of local budgets concerning GDP, there is given a share of receipts in the income of local budgets, and also expenses of local budgets is given. According to the results of the study are drawn the relevant conclusions.

Keywords: budget, budget policy, local government, decentralization, local budget, revenues and expenditures of local budgets.

References

- 1 Zhunusova R.M., Zhusupova A.K., Utibayeva G.B. Byudzhethnoye planirovaniye i prognozirovaniye [Budget planning and forecasting] (Almaty, Economy, 2014) [In Russian].
- 2 Budjen zhuiesi zhane budjet kurylysy [Budget system and budget construction]. [Electron resource]. Available at: <https://kk.wikipedia.org/wiki> (Accessed: 10.03.2019)
- 3 Azykanova S.A. Zakonodatel'nyy aspekt sovershenstvovaniya byudzhethnoy politiki Respubliki Kazakhstan [Legislative aspect of improving the budget policy of the Republic of Kazakhstan], Kazakhstanskaya pravda [Kazakhstan truth], Almaty, (7),58-60 (2004) [In Russian].
- 4 Shynybekov D. Sovershenstvovaniye mezhibyudzhethnykh otnosheniy v regionakh Kazakhstana [Improvement of inter-budgetary relations in the regions of Kazakhstan], Finansy Kazakhstana [Finance Of Kazakhstan], (3), 45-52(2004) [In Russian].
- 5 Statisticheskiy byulleten' MF RK na 1 yanvarya 2019 goda № 12 [Statistical Bulletin of the Ministry of Finance of the Republic of Kazakhstan as of January 1, 2019, No. 12]. [Electron resource]. Available at: http://www.minfin.gov.kz/irj/portal/anonymous.Navigation_Target=ROLES://portal_content/mf/kz.ecc.roles/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonymous/kz (Accessed: 16.03.2019)

Авторлар туралы мәлімет:

Битоллеуова Е.Д. - Л.Н. Гумилев атындағы Еуразия ұлттық университетінің 1 курс докторанты, Қажымұқан көш.13 үй, Нұр-Сұлтан, Қазақстан.

Жусупов Р.С. - Ш. Уәлиханов атындағы Көкшетау Мемлекеттік университеті, «Қаржы және менеджмент» кафедрасының меңгерушісі, PhD, Абай көш., 76 үй, Көкшетау, Қазақстан.

Bitoleuova Ye.D - PhD Student, L. N. Gumilyov Eurasian National University, Kazhymukan street 13, Nur-Sultan, Kazakhstan.

Zhussupov R.S. - Sh.Ualikhanov Kokshetau State University, head of the Department of Finance and management, PhD, Abai street, 76, Kokshetau, Kazakhstan.