

**Выступление члена Счетного комитета Зейнелгабдина А.Б.
по теме «Роль государственного контроля
в совершенствовании налогово-бюджетной политики»**

В современных условиях от эффективного управления государственными финансовыми ресурсами во многом зависит рост социально-экономического развития страны. В республике увеличивается объем финансовых ресурсов государства. На 1 сентября 2012 года объем доходов консолидированного бюджета составил 6 558,7 млрд. тенге и валовые международные резервы – 30,0 млрд. долларов США. А активы Национального фонда Республики Казахстан составили 55,4 млрд. долларов США. Вопросы эффективного управления этими финансовыми ресурсами вообще, в частности бюджетными ресурсами страны становится одним из актуальных проблем сегодняшнего дня.

Для решения этой проблемы возникает необходимость дальнейшего совершенствования налогово-бюджетной политики. При этом следует обеспечить ее полную увязку с денежно-кредитной политикой.

В настоящее время в республике 78,1% доходов консолидированного бюджета составляют налоговые поступления, а трансферты из Национального фонда – 17,7%. Если учесть, что в Национальный фонд поступают в основном налоговые поступления от нефтяного сектора, то сегодня 95,8% доходов бюджета формируются за счет налогов. Однако исполнение доходов бюджета во многом зависит от нефтяного сектора, и основная доля налогов поступает от крупных налогоплательщиков. В 2011 году доля налогов в республиканском бюджете от крупных налогоплательщиков составила 52,4% против 46,4% в 2010 году. Такая тенденция и наблюдается и в настоящее время.

Несмотря на рост показателей отраслей экономики, постоянный рост доходов бюджета, доля прибыльных предприятий и организаций

практический остается неизменной. В результате корпоративный подоходный налог оплатили 26% налогоплательщиков этого налога.

Вышеуказанные факты свидетельствуют о том, что несмотря на рост количества налогоплательщиков, наличие значительных налоговых льгот и преференций, увеличение числа реализуемых инвестиционных проектов в регионах, финансируемых из бюджета, не получен адекватный мультипликационный эффект в части увеличения налоговой базы от не сырьевого сектора.

В свою очередь возмещения НДС из республиканского бюджета по нулевой ставке в основном получают хозяйствующие субъекты сферы горнодобывающей и обрабатывающей промышленности, доля их в возврате НДС составила в 2011 году 80%. Следовательно, продолжается поддержка субъектов, производящих сырьевые продукты и оказывающих посреднические услуги, а не производителей товаров с добавленной стоимости. В результате внешнего финансового контроля неоднократно обращено внимание на эту проблему.

В результате государственного финансового контроля определены и другие проблемы в области налоговой политики, в частности налогового администрирования. Сегодня механизм налогового администрирования в республике многоуровневый и малоэффективный. Об этом свидетельствуют рост объема недоимки по налогам, который на 1 января 2012 года составил в сумме 224,2 млрд. тенге и по сравнению с 2011 годом увеличился на 25,2 млрд. тенге. В 2011 году по результатам налоговых проверок, проведенных налоговыми органами доначислено 372,1 млрд. тенге налогов и платежей, из них взыскано в бюджет 19,7 млрд. тенге или 5,2%.

В республике имеются определенные резервы пополнения доходов республиканского и местных бюджетов. Проверки Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета, проведенные совместно с ревизионными комиссиями областей, городов Астаны и Алматы, показывают, что в регионах имеются огромные резервы по местным налогам,

в частности по индивидуальному подоходному налогу, налогам на имущество, по транспортному налогу и.т.д.

Основная причина такой картины, на наш взгляд, незаинтересованность местных исполнительных органов в увеличении собственной доходной базы местных бюджетов. Так как, сегодня в республике более 60% доходов местных бюджетов составляет трансферты, выделяемые из республиканского бюджета. По некоторым регионам доля трансфертов в доходах местных бюджетов составляет более 80%. Поэтому закрепление налогов и других видов платежей по видам бюджетов остается одним из основных проблем в области налогово-бюджетной политики.

Вопросы регулирования межбюджетных отношений для республики являются актуальными в условиях внедрение принципов самоуправления, которые охватывают механизмы реализации налогово-бюджетной политики.

При этом часто рассматривается вопрос закрепление корпоративного подоходного налога с объекта малого и среднего за местными бюджетами, а также часть налога на добавленную стоимость оставлять в местном бюджете. На практике в республике такой механизм был использован, но он не оправдал, так как возврат НДС по нулевой ставке по регионам не обеспечивал регионы поступлениями, и возникали вопросы по обоснованности возврата и своевременности их поступления на счета хозяйствующих субъектов.

На наш взгляд, вопросы регулирования межбюджетных отношений должны быть рассмотрены как система состоящей из двух элементов: отношения республиканского бюджета с областными бюджетами и бюджетами городов Астаны и Алматы; отношения областного бюджета с бюджетами городов областного подчинения и районными бюджетами. Такой системный подход позволит обоснованного распределения налогов и других платежей по видам бюджетов. При этом механизм распределения налогов по видам бюджетов не должен противоречить процедурам поступления, возврата налогов из бюджета. Следовательно, все процедуры обеспечения

полноты и своевременности поступления налогов, сборов и других обязательных платежей, а также процедуры налогового администрирования, рассмотренные в Налоговом кодексе, полностью должны быть увязаны с принципами бюджетной системы и механизмами ее функционирования, в частности механизмами планирования, мониторинга, исполнения доходов и расходов бюджета, указанными в Бюджетном кодексе Республики Казахстан. Такой подход обеспечит увязку налоговой политики с бюджетной. Это важно в условиях значительного роста расходов бюджета по различным направлениям.

Расходы консолидированного бюджета на 1 сентября 2012 года составили 4382,6 млрд. тенге. При этом доля затрат составила 88,7%, а расходов на приобретение финансовых активов – 8,7 %.

В управлении расходами бюджета имеются отдельные проблемы, которые требуют системного изучения. Одним из них, на наш взгляд, является достижение конечных результатов и обеспечение мультипликационного эффекта от использования расходов по различным направлениям. Для достижения этой цели мы перешли на формирование и исполнение бюджета ориентированного на конечный результат. Сегодня формируем бюджеты на трехлетний период.

Анализ исполнения Закона «О республиканском бюджете на 2011-2013 годы» показывают, что в Законе рассмотрены в основном вопросы распределения трансфертов по регионам на 2011 год. Сегодня нереально оценить исполнение Закона на три года, так как бюджет формируется в скользящем порядке. Следовательно, в бюджете на 2012-2014 годы все параметры республиканского бюджета на 2012 и 2013 годы изменены. В свою очередь в 2011 году в Закон изменения вносились два раза, а в Постановление Правительства 25 раз. При этом уточненные и скорректированные параметры бюджета на 2011 год значительно отличаются от первоначальных параметров на 2011-2012 годы. При таком подходе

оценить комплексное исполнение бюджета на финансовый год становится затруднительным.

В связи с переходом на новый метод планирования все государственные органы стали составлять стратегические планы с указанием индикаторов, критериев и показателей достижения конечных результатов по направлениям деятельности.

Анализ стратегических планов государственных органов показывают, что, во-первых, в планах указываются несколько стратегических направлений, которые сформулированы в общих чертах, что не позволяет качественно определить целевых индикаторов и обоснованно установить количественные и качественные показатели, во-вторых, нет четкой увязки бюджетных программ с стратегическими направлениями и задачами, в результате объемы средств, выделяемых бюджетным программам, в определенной степени не подкреплены количественными и качественными показателями стратегических планов.

В бюджетной политике важную роль играет обоснованное определение расходов бюджета по приоритетным направлениям социально-экономического развития. В республике значительные средства бюджета направляются на решение социальных задач. При этом целевым трансфертам средства из республиканского бюджета направлены на строительство школ, больниц, поликлиник и других социальных объектов. На наш взгляд, настало время оценить эффективность их функционирования в регионах и влияния их на улучшение качества оказываемых услуг.

В республиканском бюджете значительные средства предусматриваются на приобретение финансовых активов. В 2012 году в консолидированном бюджете на эти цели запланированы средства в сумме 403,2 млрд. тенге. При этом львиная их доля направляется на увеличение, пополнение уставных фондов различных акционерных обществ и товариществ с участием государства. Некоторые из них неэффективно функционируют, бюджетные средства размещают на счета банков второго

уровня и зарабатывают непрофильные доходы. В связи с этим, с 2012 года в Казначействе открыты отдельные спецсчета для резервирования средств и по мере выполнения направлять средства на счета акционерных обществ. На наш взгляд, по итогам 2012 года мы должны оценить эффективность этого механизма.

В республике целесообразно в целом оценить эффективность функционирования республиканских предприятий, акционерных обществ, товариществ с участием государства. В 2011 году из республиканского бюджета выделены средства в сумме 333,8 млрд. тенге на формирование, увеличение уставных капиталов акционерных обществ, а дивиденды поступили в сумме 22,2 млрд. тенге.

В условиях перехода бюджета ориентированный конечный результат должна быть оценка эффективности использования средств, направленных на увеличение уставных капиталов акционерных обществ в следующих направлениях, первое, бюджетные средства своевременно были использованы на конечные цели, второе, они способствовали увеличению налоговой базы в республике, в-третьих, средства повлияли на эффективность функционирования акционерных обществ с увеличением уплаты дивидендов на государственные пакеты акций. Только такой подход обеспечит увязку бюджетной политики с налоговой.

Взвешенная налогово-бюджетная политика позволяет обоснованно определить объем дефицита бюджета и источников его финансирования.

В последние годы наблюдается тенденция значительного отклонения фактического объема дефицита бюджета от запланированного, несмотря на его уточнения и корректировки. Это свидетельствует о том, что на этапе формирования бюджета не были учтены потенциальные возможности увеличения доходной базы бюджета.

В свою очередь увеличение объема дефицита бюджета, приводящее к росту государственного заимствования, ориентирует государственные финансовые институты, а также банки второго уровня на использование

государственных ценных бумаг для управления своими активами. Это выгодно банкам второго уровня, чем предоставление краткосрочных и долгосрочных кредитов хозяйствующим субъектам. Все это влияет на развитие фондового и кредитного рынка в республике. В связи с этим комплексно совершенствовать механизм внутреннего государственного заимствования в республике.

Таким образом, в республике необходимо комплексно изучить и оценить взаимодействие налогово-бюджетной политики с увязкой денежно-кредитной политикой. В связи с этим, на наш взгляд, отменить практику уточнения бюджета в финансовом году, осуществить переход к оценке трехлетнего бюджета. Для этого целесообразно пересмотреть методику формирования трехлетнего бюджета с совершенствованием механизма составления стратегических планов государственных органов. Настало время пересмотра перечня текущих и бюджетных программ развития, ориентированных на конечные результаты. Существенно повысить качество планирования налоговых и неналоговых поступлений в бюджет и бюджетных заявок государственных органов. Оценку эффективности использования бюджетных средств осуществить по затратам, бюджетных кредитов и расходам на приобретение финансовых активов в отдельности. При этом одним из критериев оценки должны быть расширение налоговой базы по реализации каждой бюджетной программы развития и по увеличению уставных капиталов акционерных обществ. Только при таком подходе мы обеспечим увязку налогово-бюджетной политики в республике.