**Тема 2. Поступления в бюджет.**

**Цель лекции:** изучить бюджетную систему и бюджетное устройство государства

**Вопросы лекции**

1. Экономическое содержание бюджетной системы и ее функционирования.

2. Бюджетные отношения и межбюджетные отношения.

3. Принципы функционирования бюджетной системы и особенности бюджетных систем унитарного и федерального государств.

4. Бюджетное устройство. Межбюджетные отношения и бюджетные трансферты. Структура бюджета.

**Содержание лекции**

I Бюджетная система представляет собой основанную на экономических отношениях и юридических нормах совокупность всех видов бюджетов. В Бюджетном кодексе Республики Казахстан бюджетная система трактуется с включением Национального фонда.

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

В состав бюджетной системы Республики Казахстан входят:

республиканский бюджет;

местные бюджеты: областные, городов (разных уровней), районов (см. схему).

Бюджетная система Республики Казахстан

Центральное место в бюджетной системе страны занимает республиканский бюджет, который на соответствующий финансовый год утверждается законом РК.

Республиканский бюджет – централизованный денежный фонд, который формируется за счет налоговых и др. поступлений и предназначен для финансового обеспечения функций центральных органов государственной власти, а также для реализации общереспубликанских направлений государственной политики.

Областной бюджет, бюджет города республиканского значения, бюджет столицы, бюджет района – в отличие от республиканского бюджета предназначены для финансового обеспечения функций местных гос-х органов.

Под чрезвычайным государственным бюджетом понимается такой бюджет, который формируется на основе республиканского и местных бюджетов и вводится в случаях чрезвычайного или военного положения в Республике Казахстан.

Чрезвычайный государственный бюджет разрабатывается центральным уполномоченным органом по бюджетному планированию и утверждается в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан, Указом Президента Республики Казахстан.
Основанием для введения и прекращения действия чрезвычайного государственного бюджета является Указ Президента Республики Казахстан о введении и отмене на всей территории Республики Казахстан чрезвычайного или военного положения.
О принятии чрезвычайного государственного бюджета незамедлительно информируется Парламент РК. На время действия чрезвычайного государственного бюджета действие закона о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год и решений маслихатов о бюджетах всех уровней местного бюджета на соответствующий финансовый год приостанавливается. Чрезвычайный государственный бюджет действует в течение срока, на который введено чрезвычайное или военное положение.

С прекращением действия чрезвычайного государственного бюджета исполнение республиканского и местного бюджетов осуществляется в соответствии с законом о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год и решениями маслихатов о бюджетах всех уровней местного бюджета на соответствующий финансовый год.
В случае введения чрезвычайного положения в отдельных местностях Республики Казахстан чрезвычайный государственный бюджет не вводится. Введение чрезвычайного положения на территории нескольких регионов Республики Казахстан одновременно может являться основанием для введения чрезвычайного государственного бюджета лишь в случае, когда последствия чрезвычайного положения могут создать реальную угрозу национальным интересам и экономической безопасности республики.

Национальный фонд Республики Казахстан представляет собой активы государства в виде финансовых активов, сосредоточиваемых на счете Правительства Республики Казахстан в Национальном Банке Республики Казахстан, а также в виде иного имущества, за исключением нематериальных активов.

Национальный фонд РК предназначен для обеспечения стабильного социально-экономического развития государства, накопления финансовых активов и иного имущества, за исключением нематериальных активов, снижения зависимости экономики от сырьевого сектора и воздействия неблагоприятных внешних факторов.
Национальный фонд Республики Казахстан осуществляет сберегательную и стабилизационную функции. Сберегательная функция обеспечивает накопление финансовых активов и иного имущества, за исключением нематериальных активов. Стабилизационная функция предназначена для снижения зависимости республиканского бюджета от конъюнктуры мировых цен на сырьевые ресурсы.

Формирование и использование Национального фонда Республики Казахстан определяются с учетом конъюнктуры мировых и внутренних товарных и финансовых рынков, экономической ситуации в государстве и за рубежом, приоритетов социально-экономического развития республики с сохранением при этом макроэкономической и фискальной стабильности и соблюдением основных целей и задач Национального фонда Республики Казахстан. Поступление и расходование Национального фонда Республики Казахстан производятся в национальной и иностранной валюте. Учет и отчетность по операциям Национального фонда Республики Казахстан осуществляются в национальной валюте. Доверительное управление Национальным фондом РК осуществляет Национальный Банк РК на основании договора о доверительном управлении, заключаемого между Национальным Банком и Правительством Республики Казахстан.

Функционирование бюджетной системы основывается на следующих группах финансовых отношений:

- государства с предприятиями в процессе формирования централизованных денежных фондов;

- гос-ва с организациями и учреждениями непроизводственной сферы, находящимся на бюджетном финансировании.

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

- между институтами финансово-банковской системы (Минфином, Нацбанком и др.).

II. Бюджетная система основывается на принципах единства, полноты, реальности, транспарентности (гласности), самостоятельности, последовательности, приоритетности, ответственности, эффективности и результативности.

1. Принцип единства означает степень организационно-экономической централизации бюджетной системы. Наиболее полно принцип единства проявлялся в бюджетной системе СССР. В настоящее время этот принцип ослаблен в связи с обретением самостоятельности местных органов власти и передачей им части прав по распоряжению финансовыми ресурсами.

Единство выражается в существовании, общей системы государственных доходов, действующих на территории страны, 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 Парламента за движением бюджетных средств.

Принцип единства обеспечивается единой правовой базой, единством денежной системы, использованием единой бюджетной классификации и документации, предоставлением необходимой информации с одного уровня бюджета на другой для составления свода государственного бюджета страны. Единство бюджетной системы основывается на взаимодействии бюджетов всех уровней, которое осуществляется через использование регулирующих доходных источников. Единство бюджетной системы реализуется через единую социально-экономическую, включая налоговую, политику.

2. Принцип полноты означает сосредоточение в бюджете всех финансовых операций правительства, всех собираемых им доходов и производимых расходов, составление такого бюджета, где по каждой статье учитываются все поступления и затраты государства. В мировой практике этот 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 1998г. в государственный бюджет включены средства внебюджетных фондов: пенсионного, социального страхования дорожного, содействия занятости населения. Можно считать как автономный – Национальный фонд Республики Казахстан.

3. Принцип реальности необходим для предотвращения и устранения фальсификации бюджетных росписей. Он предусматривает правдивое отражение в бюджете финансовых операций государства, соответствие утвержденных сумм исполнению бюджетных назначений. Реальность определяется обоснованностью расчетов всех источников доходов и направлений расходов, базирующихся на показателях прогнозов и программ развития и подкрепленных наличием бюджетных резервов.

4. Принцип гласности (транспарентности) означает требование публиковать данные о доходах и расходах бюджета в печати для ознакомления общественности составом и структурой бюджета, размерами дефицита и способами его покрытия (сокращение расходов, увеличение доходов, займы, эмиссия денег.

5. Под принципом самостоятельности бюджетов понимается формирование их доходной части за счет собственных источников, в пределах которых определяются направления их использования и расходования. Самостоятельность бюджетов обеспечивают закрепленные законом источники доходов всех звеньев бюджетной системы и право использовать бюджетные средства по усмотрению соответствующего органа власти.

6. Принцип последовательности – соблюдение органами государственного управления ранее принятых решений в сфере бюджетных отношений.

7. Принцип эффективности и результативности – эффективная разработка и исполнение бюджетов с достижением наилучшего результата использования бюджетных средств.

8. Принцип приоритетности – осуществление бюджетного процесса в соответствии с приоритетными направлениями социально-экономического развития республики.

9. Принцип ответственности – привлечение участников бюджетного процесса к ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

III Бюджетной устройство – (принципы построения бюджетной системы) это организация государственного бюджета и бюджетной системы страны, организационные формы взаимосвязи ее звеньев.

Состав бюджетной системы определяется национально-государственным устройством страны. Возможны федеративное и унитарное устройство государства: в первом случае применяется трехзвеньевая бюджетная система: центральный бюджет (союзный, федеральный, республиканский), бюджеты членов федерации (республик, штатов, земель и т.д.) и местные бюджеты. Во втором случае применяется двухзвеньевая бюджетная система: центральный бюджет и местные бюджеты. В обоих случаях 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 государствах с федеративным устройством бюджетное устройство основывается на принципах бюджетного федерализма. Бюджетный федерализм – это 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.

Бюджетное устройство РК соответствует унитарной форме гос-го устройства, при которой административно-территориальные единицы страны не имеют ни автономии, ни государственности. Все они подчиняются действующим единым законодательным актам, единым органам власти.

IV Функционирование бюджета, связанное с формированием и использованием централизованного фонда денежных средств государства, происходит посредством особых экономических форм – доходов и расходовбюджета. Они выражают отдельные этапы стоимостного распределения. Обе категории объективны, как и сам бюджет, и имеют специфическое общественное назначение: доходы обеспечивают государство необходимыми денежными средствами, расходы распределяют централизованные ресурсы в соответствии с общегосударственными потребностями.

Состав и структура доходов и расходов зависит от направлений осуществления бюджетной и налоговой политик государства, осуществляемых в конкретных социально-экономических и исторических условиях. При этом государство использует приемлемые в определенных условиях формы и методы формирования доходов и осуществления расходов.

Как правило, источником доходов являются налоги или платежи адекватные им. Состав и структура доходов государственного бюджета РК определяется действующей системой налоговых платежей и поступлениями неналоговых средств.

Структура бюджета строится на основе бюджетной классификации и состоит их следующих разделов:

1) доходы: (Доходами бюджета являются налоговые и другие обязательные платежи, официальные трансферты, денежные средства, передаваемые государству на безвозмездной и безвозвратной основе)

- налоговые поступления;

- неналоговые поступления; (обязательные невозвратные платежи в бюджет, установленные законодательными актами Республики Казахстан)

- поступления от продажи основного капитала; (от продажи государственного имущества; - от продажи товаров из государственного материального резерва; - от продажи земельных участков, находящихся в государственной собственности или предоставления их в постоянное или временное пользование; - от продажи нематериальных активов, принадлежащих государству).

- поступления официальных трансфертов; (безвозмездных и невозвратных платежей в бюджет и из бюджета)

2) затраты; (Затратами бюджета являются бюджетные средства, выделенные

на невозвратной основе. Они подразделяются на следующие виды:

- обеспечивающие деятельность государственных учреждений;

- связанные с организацией и проведением мероприятий не носящих постоянного характера; на государственный заказ:

- денежные выплаты физическим лицам:

- субсидии юридическим лицам;

- официальные трансферты – выплаты денежных средств из одного

уровня бюджета в другой, а также в Национальный фонд Республики Казахстан)

3) операционное сальдо; (Операционное сальдо (отрицательное или положительное) – разница между доходами и затратами бюджета.)

4) чистое бюджетное кредитование:

- бюджетные кредиты:

- погашение бюджетных кредитов;

(Чистое бюджетное кредитование – разница между бюджетными кредитами и их погашением. Погашение бюджетных кредитов представляет собой поступления денежных средств со стороны заёмщиков по бюджетным кредитам (предоставленным на возвратной основе – кредитовании в предыдущие периоды (годы). Бюджетные кредиты – денежные средства, выделенные из бюджета на возвратной, срочной и платной основе)

5)сальдо по операциям с финансовыми активами:

- приобретение финансовых активов;

- поступления от продажи финансовых активов государства; (Сальдо по операциям с финансовыми активами – разница между суммами приобретения финансовых активов и поступлений от продажи финансовых активов государства. Приобретение финансовых активов – расходы бюджета по операциям приобретения в государственную собственность долей участия, ценных бумаг юридических лиц, в том числе международных организаций. Поступления от продажи финансовых активов – поступления в бюджет от реализации соответствующих ак-тивов)

6) дефицит (профицит) бюджета; (Дефицит бюджета – представляет собой отрицательную разницу между поступлениями и расходами; положительная разница между этими величинами означает профицит бюджета.)

7)финансирование дефицита (использование профицита) бюджета:

- поступление займов;

- погашение займов;

- движение остатков бюджетных средств.

Финансирование дефицита (использование профицита) бюджета имеет двойное назначение:

1) в случае дефицита – привлечение средств за счёт заимствования из внутренних и внешних источников, свободных остатков бюджетных средств;

2) при профиците – использование сверхплановых поступлений, в первую очередь, на погашение государственных обязательств, или дополнительное финансирование первоочередных бюджетных программ.)

3) В составе республиканского и местных бюджетов образуются резервы правительства и местных исполнительных органов для финансирования затрат, не запланированных при разработке бюджетов из-за их непредвиденности и носящих чрезвычайный характер. Такие резервы включают: чрезвычайный резерв, резерв на неотложные затраты, резерв на покрытие кассового разрыва местных бюджетов.

4) Покрытие бюджетного дефицита за счет эмиссии денежных средств не допускается. Основными формами покрытия дефицита бюджета является:

5) выпуск государственных займов;

6) использование кредитных ресурсов.

7) С целью уменьшения дефицита или его устранения используется секвестр – пропорциональное снижение государственных расходов на определенный процент по всем статьям (кроме защищенных) в течении оставшегося времени текущего финансового года. Состав защищенных статей определяется Парламентом республики и местными органами власти.

8) Государственный бюджет представляет собой свод республиканского и местных бюджетов без учета взаимопогашающих операций между ними. Следует различать по аналогии с понятиями государственный бюджет и республиканский бюджет также бюджет области и областной

9) Бюджет: бюджет области – это сводный бюджет, объединяющий областной бюджет, бюджеты районов (городов областного значения) без учета взаимопогашаемых операций между ними, используемый в качестве аналитической информации и не подлежащий утверждению.

10) 17 декабря 1991г. был подписан первый закон «О бюджетной системе», который определил бюджетное устройство Казахстана. Основной его идеей явилось придание самостоятельности частям бюджетной системы: республиканского и местных бюджетов. Принцип единства бюджетов разных уровней законом еще не был установлен.

11) Изменения в экономической и политической сферах, связанные с переходом на рыночную экономику, принятие новой Конституции 30.08.1995г., введении в 1995г. нового налогового законодательства, а также создание органов Казначейства обусловили подготовку Закона РК «О бюджетной системе» 24 декабря 1996г. В законе оговаривались принципы бюджетной системы, регламентировался порядок составления, рассмотрения, утверждения бюджета, исполнения и контроля за исполнением. Вводились новые понятия: субвенции, субсидии, официальные трансферты,

12) государственные гарантии, займы, заимствование и долг, резервы правительства и местных исполнительных органов. Законом доходы государственного бюджета разделены на общегосударственные налоги, сборы, платежи и местные налоги и сборы. С 1998г. прекращено прямое заимствование у Национального банка.

13) В 1997г. внедрена новая бюджетная классификация доходов и расходов, позволившая взаимоувязать расходы бюджетов с выполнением программ.

14) В апреле 1999г. принят третий закон «О бюджетной системе». Для обеспечения сбалансированности местных бюджетов было внесено единое для всех регионов распределение доходов и установлен механизм бюджетных изъятий и субвенций. Проведено разделение доходной части между республиканским и местными бюджетами по видам поступлений; разграничены государственные функции, финансируемые, соответственно, из республиканского бюджета и местных бюджетов. Определено, что сбалансированность местных бюджетов будет осуществляться на основе долговременных размеров официальных трансфертов между республиканским бюджетом и местными бюджетами. Были консолидированы государственные внебюджетные фонды в государственном бюджете. Важным шагом в реформировании бюджетного процесса стала реорганизация Агентства по стратегическому планированию, Министерства экономики и торговли, Министерства государственных доходов и Министерства финансов в 2002г. в Министерства экономики и бюджетного планирования и Министерство финансов. Тем самым, были разделены функции планирования и исполнения бюджета, а процессы стратегического, экономического и бюджетного планирования были консолидированы.

15) С 2005г. вступил в действие Бюджетный кодекс – единый закон, регламентирующий все финансовые процедуры, начиная от формирования бюджета и заканчивая его исполнением и контролем. В Бюджетном кодексе заложены новые принципы бюджетной систе­мы, коренным образом пересмот­рены ранее существовавшие прин­ципы бюджетного планирования, подходы по формированию доход­ной и расходной частей бюджетов всех уровней. Свое развитие полу­чила разработка среднесрочного бюджетного планирования, упоря­дочен процесс исполнения бюдже­та, усилены положения о системе контроля за использованием бюд­жетных средств. Вводится новый механизм пере­числения средств в Национальный фонд, которым все официальные трансферты будут перечисляться непосредственно из республиканс­кого или местного бюджета; из районных бюджетов в На­циональный фонд будут перечис­ляться поступления от продажи зе­мельных участков сельскохозяй­ственного назначения в соответ­ствии с Земельным кодексом.

16) Для гармонизации стратегического и бюджетного планирования разрабатывается среднесрочная фис­кальная политика – документ, оп­ределяющий налогово-бюджетную политику на трехлетний период Процесс исполнения бюджета так­же регламентирован более подроб­но, введены новые принципы бюджетного процесса.

17) Систематизированы уровни бюд­жета, подробно расписаны расходы каждого уровня вплоть до бюджета города и района, их поступления и порядок разработки бюджетов. В дей­ствующем законодательстве отрегулировано только дна уровня бюджетов – республиканский и областной, а нижестоящие сами опре­деляют «правила игры». Чтобы обес­печить прозрачность и установить единые требования к их деятельнос­ти, вводятся соответствующие нормы.

18) Основным мотивом распределе­ния расходов является передача большей части расходов на местный уровень. Каждый бюджет должен иметь определенные, строго очерченные и устойчивые границы На­правления расходов в Бюджетном кодексе определены вплоть до сель­ского уровня государственного уп­равления Расходы, закрепленные за аулом, будут утверждаться отдель­ными программами в районном бюджете администраторами которых будут аппараты акимов аулов и по­селков

19) Введе­на вертикальная схема внутренне­го контроля республиканского и местных бюджетов: внутрен­ний контроль проводит Комитет финансо­вого контроля Минфина. Функции внешнего контроля остаются за Счетным комитетом и ревизионны­ми комиссиями маслихатов.

20) Расширено понятие бюджетных инвестиций, вводится поэтапный отбор инвестиционных проектов, а также по­рядок оценки эффективности про­ектов. Отменяется заимствование местными исполнительными органами на внешних и внутренних рын­ках капитала с сохранением права заимствования только у вышестоя­щего бюджета. Расши­рено понятие бюджетных инвести­ций, вводится поэтапный отбор ин­вестиционных проектов и порядок оценки эффективности проектов.