



Қазақстан Республикасы Президентінің "Мемлекеттік басқару деңгейлері арасындағы өкілеттіктерді ажырату және бюджетаралық қатынастарды жетілдіру тұжырымдамасын мақұлдау туралы" Жарлығының жобасы туралы

Қазақстан Республикасы Үкіметінің қаулысы. 2002 жылғы 11 қараша N 1189

Қазақстан Республикасының Үкіметі қаулы етеді:

Қазақстан Республикасы Президентінің "Мемлекеттік басқару деңгейлері арасындағы өкілеттіктерді ажырату және бюджетаралық қатынастарды жетілдіру тұжырымдамасын мақұлдау туралы" Жарлығының жобасы Қазақстан Республикасы Президентінің қарауына енгізілсін.

Қ а з а қ с т а н Р е с п у б л и к а с ы н ы ң

Премьер-Министрі

Жоба

**ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫ ПРЕЗИДЕНТІНІҢ
ЖАРЛЫҒЫ**

Мемлекеттік басқару деңгейлері арасындағы өкілеттіктерді ажырату және бюджетаралық қатынастарды жетілдіру тұжырымдамасын мақұлдау туралы

Мемлекеттік басқару жүйесін жетілдіру, сондай-ақ бюджетаралық қатынастардың тиімді жүйесін қалыптастыру мақсатында қаулы етемін:

1. Қоса беріліп отырған Мемлекеттік басқару деңгейлері арасындағы өкілеттіктерді ажырату және бюджетаралық қатынастарды жетілдіру тұжырымдамасы мақұлданды.
2. Қазақстан Республикасының Үкіметі Тұжырымдамада көзделген ережелерді іске асыру жөнінде қажетті шаралар қабылдасын.
3. Осы Жарлық қол қойылған күнінен бастап күшіне енеді.

Қ а з а қ с т а н Р е с п у б л и к а с ы н ы ң

Президенті

Қазақстан Республикасы Президентінің
2002 жылғы "___" _____
N _____ Ж а р л ы ғ ы м е н
мақұлданды

Мемлекеттік басқару деңгейлері арасындағы өкілеттіктерді ажырату және бюджетаралық қатынастарды жетілдіру тұжырымдамасы

Астана, 2002 ж.

Кіріспе

Ел Президентінің "Қазақстан-2030. Барлық қазақстандықтардың гүлденуі, қауіпсіздігі және әл-ауқатының жақсаруы" деген Қазақстан халқына жолдауында мемлекеттің негізгі міндеттерінің бірі тиімді, қазіргі заманғы мемлекеттік қызметті және мемлекеттік басқару құрылымын құру болып анықталды.

Бұл ретте Қазақстан Республикасының Үкіметі неғұрлым маңызды функцияларды орындауға шоғырландырылған жинақы және кәсіби болуы тиіс деп анықталды. Әрбір министрлік пен ведомство өздеріне тән емес функцияларды орталықтан аймақтарға және мемлекеттен жеке секторға бере отырып, олардан босауы тиіс.

Бұл мемлекеттік басқару жүйелі болуы тиіс, қаржы ресурстарымен нығайтылған нақты анықталған функциялар мен өкілеттіктер әрбір басқару органына бекітілуі, биліктің барлық деңгейлерінің тиімді жұмыс істеуі үшін ведомствоаралық үйлестіру қамтамасыз етілуі, заңдық-құқықтық база құрылуы тиістігін ұйғарады.

Өткен жылдары жүргізілген реформалардың нәтижесінде қазіргі заманғы нарықтық экономиканың талаптарына бейімделген мемлекеттік басқару жүйесі қалыптастырылды, орталықтың жекелеген функциялар мен өкілеттіктерді, сондай-ақ аумақтық даму мәселелерінің көпшілігін шешудегі жауапкершілікті мемлекеттік басқарудың жергілікті деңгейіне беру процесі жүзеге асырылды. Мемлекеттік функцияларды тиімді іске асыруды қамтамасыз ету үшін орталық және облыстық билік деңгейлері арасындағы өкілеттіктер жеткілікті түрде айқын бөлінді.

Ел дамуының қазіргі кезеңінде мемлекеттік басқару тиімділігін одан әрі арттырудың қажеттілігін негізге ала отырып, биліктің барлық деңгейлері арасындағы функцияларды неғұрлым айқын ажырату, реформалар жүргізу орталығын жергілікті мемлекеттік басқарудың төменгі деңгейлеріне көшіру мәселелері басым болып отыр.

Облыстық, аудандық, (қалалық) және ауылдық билік деңгейлері арасындағы функцияларды бөлу бүгінгі таңда облыстық деңгейге берілді және көбінесе басқарудың орталықтандырылған схемасын қабылдайды. Яғни, орталықтан берілген өкілеттіктер облыстық деңгейде қалып қойды, бұл жүргізілетін реформалардың идеологиясына толығымен сәйкес келмейді.

Биліктің аудандық, қалалық және ауылдық деңгейлері жергілікті маңызы бар міндеттерді шешуде дербес және жауапты болуға тиіс, олардың құқықтары, міндеттері

мен жауапкершілігі заң актілері деңгейінде айқын реттелуі тиіс.

Осыған байланысты, әкімшілік-бюджеттік реформаны аяқтау мемлекеттің одан әрі қарышты әрі тұрақты дамуын қамтамасыз етудің аса маңызды шарты болып табылады.

Осы немесе өзге де функцияларды мемлекеттік басқарудың осы немесе өзге де деңгейіне жатқызу терең функционалдық талдаудың негізінде жүргізілуі тиіс, ол тұрақты түрде жүргізілуі тиіс. Мемлекеттік функцияларды орындау мемлекеттің еңбек және материалдық ресурстарын пайдалану тиімділігін және бюджет қаражатын пайдаланудың ашықтығын қамтамасыз ету мақсатында халыққа барынша жақын болуы
т и і с .

Бюджет өз функцияларының орындалуын қамтамасыз ету, мемлекеттік саясаттың шараларын іске асыру жөніндегі мемлекеттің негізгі құралы болып табылады. Сондықтан мемлекеттік басқарудың барлық деңгейлерін өзара қатынастардың тұрақтылық және ашықтық принциптеріне негізделген оларға жүктелген функцияларды жүзеге асыру үшін жеткілікті қаржы қаражатымен қамтамасыз ететін, сондай-ақ тиімді бюджет саясатын жүргізуді ынталандыратын бюджетаралық қатынастардың оңтайлы моделін қалыптастыру талап етіледі.

1. Ағымдағы жағдайды талдау

Өткен жылдары қабылданған мемлекеттік басқару жүйесін жетілдіру жөніндегі дәйекті шаралар оның жұмыс істеуінің тиімділігін арттыру үшін жағдай жасауға, барлық билік деңгейлерінің үйлестірілген қызметі мен өзара іс-қимылын қамтамасыз етуге мүмкіндік береді.

Ел Конституциясында негізге алынған мемлекеттік басқару жүйесін құрудың негізін қалайтын принциптер бірқатар конституциялық заңдардың, сондай-ақ мемлекеттік басқарудың жекелеген салаларын реттейтін нормативтік құқықтық актілердің тұтас топтамасының қабылдануымен нақтыланды.

Әкімшілік-бюджет реформасы шеңберінде республикалық және облыстық билік деңгейлері арасындағы өкілеттіктерді ажырату жөнінде жұмыс жүргізілді. Мемлекеттік органдарға тән емес функциялардың бір бөлігі жеке секторға берілді, мемлекеттік секторға қызмет көрсететін мемлекеттік мекемелер мен ұйымдар іске асыратын мәселелердің шеңбері нақты анықталды.

"Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару туралы" Қазақстан Республикасының 2001 жылғы 23 қаңтардағы Заңының, "Бюджет жүйесі туралы" Қазақстан Республикасының 1999 жылғы 1 сәуірдегі Заңының жаңа редакциясының қабылдануымен, сондай-ақ Қазақстан Республикасының Азаматтық кодексіне өзгерістер мен толықтырулар енгізілуімен әрбір билік деңгейіне мемлекеттік функцияларды жүзеге асыру, сондай-ақ оларды ретке келтіру жөніндегі өкілеттіктер мен жауапкершілік бекіту мәселелері реттелді. Тұтастай алғанда, мемлекеттік басқару

жүйесінің базалық негіздерін құру аяқталды.

Жүргізілген реформалар нәтижесінде бюджет жүйесі едәуір өзгерістерге ұшырады. 1999 жылдан бастап бюджет саласындағы шекаралар айқын бөлінді, бюджеттік бағдарламаларды, республикалық және жергілікті бюджеттер арасындағы түсімдерді бөлу заңды түрде бекітілді. Мемлекеттік бюджеттің негізгі өлшемдерін орта мерзімді болжамдауға көшу жүзеге асырылды, жергілікті атқарушы органдарға заңды түрде анықталған деңгей шеңберінде қарыз алуды жүзеге асыру құқығы берілді.

Бюджетаралық қатынастардың жүйесін жетілдіру орталық пен аймақтар мүдделерінің теңдестірілуіне қол жеткізуге, аймақтардың экономикалық дамуында мемлекеттік басқарудың төмен тұрған деңгейлерінің мүдделілігін арттыруға және жергілікті бюджеттерге түсетін түсімдердің тұрақтылығын қамтамасыз етуге бағытталды. Бюджеттердің деңгейлері арасындағы кірістер мен шығыстарды бөлудің қазіргі кезде қолданылып жүрген жүйесінің бұрынғы жүйелер алдында бірқатар артықшылықтары бар. Республикалық және жергілікті бюджеттер арасында салықтардың әрбір түрін бөлшектеусіз-ақ кіріс көздерін айқын бөлу қамтамасыз етілді және оларды пайдаланудың бағыттары ажыратылды. Жергілікті бюджеттердің теңдестірілуіне жоғары тұрған бюджеттерден субвенциялар бөлу және төмен тұрған бюджеттерден бюджеттік алуларды жүзеге асыру жолымен қол жеткізіледі.

Сонымен бірге, тез өзгертін әлеуметтік-экономикалық жағдайларға және жаңа функционалдық қажеттіліктерге бейімделу қажеттілігін негіздей отырып, мемлекеттік басқару жүйесін, оның жұмыс істеуінің құқықтық және қаржылық негіздерін одан әрі жетілдіру қажеттілігі орын алып отыр.

Бүгінгі таңда мыналар негізгі проблемалар болып табылады.

1. Тұтастай алғанда, мемлекеттік басқару жүйесі бойынша мемлекеттік функцияларды жүйелендіру және оңтайландыру аяқталған жоқ.

Мемлекеттік функцияларды бөлу жүйесі және әрбір мемлекеттік органның құзыреті тиісті заң актілерінде түбегейлі түрде бекітілмеген. Нәтижесінде мемлекеттік органдардың функцияларын қабылданған заңдарға қарамастан бақылаусыз кеңейту жүріп жатады.

Экономикада нарықтық қайта құруды тереңдету экономиканың және қоғам тіршілігінің жекелеген салаларын тікелей басқару мен реттеуден мемлекеттің одан әрі алшақтауы қажеттілігін негіздейді. Алайда, мемлекет үшін тән емес және бәсекелес секторға беруге жататын жекелеген функцияларды мемлекеттік органдар жүзеге асыруды жалғастыруда.

Мұнымен қатар, өткен жылдары мемлекеттік басқару функцияларының бір бөлігі бәсекелес секторға берілгенін атап өту қажет. Кейбір функцияларды іске асыру мемлекеттік тапсырыс негізіне көшірілді. Бәсекелес секторда жекелеген функциялар мен қызметтерді жүзеге асырудың орынсыздығын практика көрсетіп отыр және олардың кейбіреуін мемлекеттік басқару саласына қайтаруды талап етеді.

Басымдық дәрежесі бойынша мемлекеттік функцияларды нақты ажырату мен оларды жүйелеудің болмауы барлық басқару деңгейлеріндегі мемлекеттік органдардың күш-жігерін негізгі мемлекеттік функцияларды іске асыруға шоғырландыруға және тиісінше олардың бірінші кезекте бюджеттен қаржыландырылуын қамтамасыз етуге жәрдемдеспейді.

2. Мемлекеттік басқарудың орталық және жергілікті деңгейлері арасындағы функциялар мен өкілеттіктер айқын ажыратылмаған, функциялардың қайталануы с а қ т а л ы п о т ы р .

Мемлекеттік басқарудың жекелеген секторларында "құзыреттердің иерархиялық пирамидасы" - іс жүргізу мен жауапкершілік мәндерінің ұйқас келуі байқалады. Ұқсас бағыттар бойынша жұмыс істейтін орталық мемлекеттік органдардың аумақтық бөлімшелері мен мемлекеттік басқарудың жергілікті органдары арасында функциялардың қиылысуы орын алуда.

Іс жүргізу мәндерінің ұқсас келуі, функцияларының қиылысуы, тұтастай алғанда, жауапкершілік пен есеп беру мәселелерінде бұлыңғырлық пен ретсіздікке, бюджет қаражатын қырсыз жұмсауға, мемлекет жүзеге асыратын функциялар мен оларға көрсетілетін қызметтер сапасының төмендеуіне әкеп соқтырады.

Орталық мемлекеттік органдар мен олардың аумақтық бөлімшелерінің құзыреті болып табылатын кейбір функциялар жергілікті мемлекеттік басқарудың төменгі буындарына (аудандық, ауылдық және кенттік деңгейдегі) бекітілген және бірлескен іс жүргізу мәндері болып табылады. Жергілікті бюджеттерге бірқатар қосымша шығыстарды төлеу (әскерге шақырылғандарды қызмет атқару орнына шығарып салу, әскерге шақыру пункттерінің материалдық-техникалық базасын нығайту) міндеті ж ү к т е л е д і .

Осы бекіту басқару және бюджеттік әкімшілік жүргізу жүйесін ұтымды ұйымдастырудың талаптарына жауап бергенімен, сонымен бір мезгілде орталық және жергілікті билік деңгейлері арасындағы құзыреттерді бірімәнді ажырату принциптерін с а қ т а м а й д ы .

Практикада орталыққа бекітілген жекелеген мемлекеттік функцияларды оларды жүзеге асыру үшін қажетті қаржы қаражатымен қамтамасыз етпей, жергілікті мемлекеттік басқару органдарына беру орын алып отыр.

Жекелеген бақылау-қадағалау функциялары (лицензиялау, аттестаттау) астанадан немесе жақсы дегенде, облыс орталықтарынан жүзеге асырылады, бұл іскерлік белсенділігінің өсуіне және кәсіпкерлік бастаманың жандануына кедергі болатын қосымша әкімшілік кедергіге айналуға.

Аумақтық деңгейде жалпымемлекеттік қызметтерді іске асыруда жергілікті мемлекеттік басқарудың арта түскен міндеттері орталықтың жекелеген функциялар мен өкілеттіктерді, сондай-ақ аумақтық даму мәселелерінің көпшілігін шешудегі жауапкершілікті өткен жылдары басталған жергілікті мемлекеттік басқару деңгейіне

беру процесін жалғастыру қажеттілігін туғызып отыр.

Сонымен бірге, соңғы жылдардың практикасы жергілікті мемлекеттік басқарудың жекелеген функцияларды жүзеге асыруының орынсыздығы мен тиімсіздігін көрсетіп берді, бұл олардың кейбіреуін қайта қарауды және орталық мемлекеттік басқару деңгейіне қайта бекітуді талап етеді.

3. Қолданылып жүрген заңнамада жергілікті мемлекеттік басқару деңгейлері бойынша іс жүргізу мәндері мен өкілеттіктерін ажырату жалпылама белгіленген және ж і т і р е г л а м е н т т е л м е г е н .

Нәтижесінде "облыс-аудан" деңгейінде өкілеттіктерді бөлудің біркелкі және тұрақты сипаты жоқ, іс жүзінде билік орындарының ұйғарымына берілген және жергілікті жерлерде субъективті сипатқа ие.

Бүгінгі таңда жергілікті органдардың функционалдық құрылымы аймақтарда әр түрлі және әкімшілік-аумақтық бірлік басшылығы ауысқан сайын ішінара өзгеріп о т ы р а д ы .

Облыс орталығы деңгейіндегі кейбір аймақтарда басқарудың жекелеген қалалық буындары облыстықтармен біріктірілген, аудандық, (қалалық) бөлімдер облыстық атқарушы органдарға қайта бағындырылған.

Көрсетілген қызметтер үшін жауапкершілік аудандық (қалалық) буынға қалдырылатынына, ал қаржыландыру, тиісінше басшылық жасау және орындалуын бақылау облыстан жүзеге асырылатынына байланысты, қосарланған бағыныстылық жүйесі туындап отыр, бұл, тұтастай алғанда, мемлекеттік басқарудың жұмыс нәтижелері үшін жауапкершілігін төмендетеді және жояды.

Жергілікті мемлекеттік басқару деңгейлері арасындағы функциялар мен өкілеттіктерді нақты ажыратудың болмауы сол немесе өзге шығыстардың қай бюджеттен жүзеге асырылуы тиіс екеніне қатысты мүдделер қақтығысына әкеп соқтырады. Осының салдарынан кейбір аймақтарда жергілікті мемлекеттік басқарудың төменгі деңгейі халыққа тиісті сапада қаншалықты қызмет көрсеткеніне емес, облыстық билік органдарының аумақтық бөлімшелерінің функцияларын қаншалықты орындағандығына жауап береді, ал олардың бюджеттері транзиттік шоттарға айналады. Мұнымен қатар биліктің төменгі тұрған деңгейлеріне оларды қаржы ресурстарымен қамтамасыз етпей, кейбір өкілеттіктерді беру орын алып отыр.

Бұл фактілер еліміздің бюджет жүйесін құрудың, атап айтқанда бюджеттер дербестігінің заң жүзінде белгіленген принциптерін, сондай-ақ жергілікті мемлекеттік басқару деңгейлерінің бекітілген өкілеттіктер шегінде бюджет қаражатын жұмсаудың бағыттарын дербес анықтау құқықтарын бұзу болып табылады.

Шығыс өкілеттіктерін жоспарлау мен жүзеге асырудағы және тиісінше халыққа тікелей осы қызметтерді көрсететін аудандық (қалалық) билік деңгейінің шешімдер қабылдаудағы дербестігінің жеткіліксіздігі, тұтастай алғанда, мемлекеттік функцияларды іске асырудың сапасы мен тиімділігіне әсерін тигізеді.

4. Жергілікті мемлекеттік басқару деңгейлері бойынша коммуналдық меншікті ажырату мәселелері шешілмеген.

Коммуналдық меншікке иелік ету мәселелері мемлекеттік басқарудың жергілікті органдары үшін өзекті болып табылады. Бүгінгі таңда коммуналдық меншікті облыстық, аудандық және ауылдық деп заң жүзінде бөлу жоқ, сонымен бір мезгілде меншік бюджетпен қатар барлық мемлекеттік басқару деңгейлері қызметінің негізі болып табылады. Жергілікті жерлерде мемлекеттік функцияларды іске асырудың тиімділігі әлеуметтік инфрақұрылым объектілері бойынша меншікті ажырату сипатына тәуелді.

5. Ауылдық, кенттік, қалалық (аудандық маңызы бар) деңгейдегі билікте мемлекеттік басқарудың толыққанды институттары мен тетіктері жоқ.

Ауылдық жерлерде 6,6 млн. астам адам тұрады, алайда ауылда биліктің белгілі бір бос кеңістігі байқалады - жергілікті басқару органдары қалыптастырылмаған, шаруашылық және экономикалық салаларда шешімдер қабылдауда әкімшілік-аумақтық бірлік әкімдерінің дербестігі жоқ.

Қаржы міндеттемелерін орындауда және барабар бюджеттерге сүйенуде мүмкіндіктердің шектелуі, практикалық әкімшіліктік қызмет тәжірибесінің болмауы биліктің осы деңгейінде тиімді мемлекеттік басқаруды қалыптастырудағы ақиқатты қиындықтар болып отыр.

Бүгінгі таңда республиканың көптеген аудандарында болжам бойынша ауылдық деңгейде қиындауы мүмкін бюджеттердің кіріс бөлігіне түсетін түсімдердің жеткілікті деңгейін дербес қамтамасыз етуге мүмкіндігі жоқ.

Дегенмен, мемлекеттік қызметтерді ұсыну тиімділігін арттырудың қажеттілігін негіздей отырып, басқарудың осы деңгейінде оларға жергілікті маңызы бар жекелеген мәселелерді дербес шешу жөніндегі өкілеттіктерді бере отырып, мемлекеттік биліктің толыққанды институттарын кезең-кезеңімен қалыптастыру талап етіледі.

6. Бюджетаралық қатынастардың қолданылып жүрген жүйесі орта мерзімді кезеңде тұрақтылықтың, бюджеттер деңгейлері арасындағы кірістерді, шығыстар мен бюджетаралық трансферттерді бөлудің нақты және түсінікті принциптерінің болмауымен ерекшеленеді.

Аумақтардың экономикалық дамуының қатты саралануының салдарынан аймақтар арасында кіріс базасының біркелкі бөлінбеуі аймақтардың бюджеттік қамтамасыз етілуін теңестірудің белсенді саясатын жүргізу, халыққа мемлекеттік сектор қызметтерінің бірдей қол жетімділігіне қол жеткізу үшін қажеттілігін алдын ала анықтайды.

Бұл ретте осындай саясаттың негізгі мақсаты биліктің әрбір деңгейінің өздеріне бекітіліп берілген мемлекеттік қызметтерді толыққанды ұсынуын қамтамасыз ететін орта мерзімді перспективада тұрақты, заң жүзінде бекітілген кіріс көздерін қамтамасыз ету болып табылады.

1999 жылы енгізілген бюджеттік алулар мен субвенциялар арқылы бюджетаралық реттеу тетігі қазіргі уақытта бюджетаралық қатынастарда, атап айтқанда, кірістерді немесе бюджетаралық трансферттердің мөлшерін бөлу нормативтерін жиі нақтылау жолымен төмен тұрған бюджеттерден алуларды жүзеге асыру нәтижесінде қажетті тұрақтылықты қамтамасыз етпейді.

Осыған байланысты бюджеттік теңестірудің құралы қызметін атқаратын бюджетаралық трансферттердің қолданыстағы жүйесі мемлекеттік басқарудың жергілікті деңгейінде аймақтардың дамуын экономикалық ынталандыруды шектейтін жергілікті бюджеттерді теңестірудің ашық емес тетігі ретінде қабылданады.

Сонымен қатар, жергілікті бюджет деңгейлерінің арасында кірістерді бөлу жүйесінің, бюджетаралық реттеу тетіктерінің әр текті және сол сияқты тұрақсыз екендігін атап көрсеткен жөн. Жергілікті бюджеттердің атқарылу барысында оларды нақтылау жиі орын алады.

Облыстарда кірістерді бөлудің әртүрлі және біріздендірілмеген әдістері қолданылуда:

біріншісі - бөлінетін кірістер мен олардың нормативтерінің әрбір аудан мен қала үшін жеке түрлерін белгілеу;

екіншісі - аудандар және қалалар бойынша бөлінетін, бірақ бөлу нормативтері бойынша әртүрлі кірістердің бірыңғай түрлерін белгілеу;

үшіншісі - кірістерді бөлу нормативтері бойынша бірыңғай, ал төлеушілер бойынша әртүрлілерін белгілеу;

төртіншісі - бюджеттік алымдардың немесе бөлудің бірыңғай нормативін одан әрі белгілей отырып, аудандар мен қалалардың бюджеттеріне түсетін барлық кірістерді есептеу.

Мемлекеттік шығыстарды оңтайландыруды қамтамасыз ету жергілікті бюджеттердің кірістері мен "қажеттіліктері" арасындағы теңдестірудің қолданыстағы принциптерінен бас тартуды және бюджеттік қажеттіліктерді бағалаудың нормативтік әдістерін негізге ала отырып, бюджетаралық трансферттердің мөлшерлерін айқындауға көшуді талап етеді.

7. Жергілікті атқарушы органдардың қарыз алуды жүзеге асыруының жеткіліксіз тиімділігі.

1999 жылдың басында мемлекеттік бюджет қаражатының шектеулігі жағдайында жергілікті бюджеттердің теңдестірілуін реттеу үшін бюджет заңдарында жергілікті атқарушы органдарға өз аймақтарындағы экономиканы көтеру және дамыту үшін қарыз алуды жүзеге асыру мүмкіндігі берілген болатын. Сонымен бірге, талдау көрсеткеніндей, жергілікті атқарушы органдардың қарыздары Қазақстан Республикасы Үкіметінің қарыз алуымен салыстырғанда сыйақының аса жоғары ставкаларымен және өтеудің неғұрлым қысқа мерзімдерімен тартылады. Бұл ретте, жергілікті атқарушы органдардың бірқатары қарыз алуды жүзеге асыра отырып, облыстық бюджеттерден

бюджеттік алулардың көлемін азайтуды, жергілікті атқарушы органдарға қызмет көрсетумен және қарыздарды өтеумен байланысты шығындарды республикалық бюджет есебінен теңдестіру мақсатында борышты қайта құрылымдауды жүргізуді немесе мақсатты трансферттер бөлуді ұсынады.

Осылайша, жоғарыда белгіленген проблемаларды ескере отырып, алдағы орта мерзімді кезеңде әлдегі мемлекеттік басқару жүйесін одан әрі жетілдіру жөніндегі шаралар мемлекеттік функциялардың құрамын оңтайландыруға және оларды мемлекеттік басқарудың барлық деңгейлері арасында тиімді бөлуге жіберілуі тиіс.

2. Мақсаттары мен міндеттері

Мемлекеттік басқару жүйесін жетілдіру жөніндегі бұдан былайғы шаралардың негізгі мақсаты мемлекеттік функцияларды іске асырудың тиімділігін арттыру және мемлекеттік басқарудың барлық деңгейлері арасындағы функцияларды, өкілеттіктер мен жауапкершілікті оңтайлы бөлу есебінен халыққа қоғамдық қызметтер көрсету, сондай-ақ бюджетаралық қатынастардың ұтымды жүйесін қалыптастыру болуы тиіс.

Негізгі міндеттер .

Көрсетілген мақсаттарға қол жеткізу үшін мынадай негізгі міндеттерді дәйекті шешу ұйғарылып отыр :

1) мемлекеттік функциялардың оңтайлы тізбесін анықтау, оларды жүйелеу және жіктеу ;

2) мемлекеттік басқарудың барлық деңгейлері арасындағы функцияларды, өкілеттіктер мен жауапкершілікті анық ажырату;

3) мемлекеттік басқарудың барлық деңгейлерін оларға жүктелген функцияларды жүзеге асыру үшін жеткілікті қаржылық қаражаттармен қамтамасыз ететін бюджетаралық қатынастардың оңтайлы моделін қалыптастыру. Осы мақсатта мыналар көзделуі тиіс :

шығыс өкілеттіктерін мемлекеттік басқару деңгейлеріне бекітуді тәртіпке келтіру;

кіріс көздерін жергілікті мемлекеттік басқару деңгейлеріне заң жүзінде бекіту;

бюджетаралық трансферттердің тиімді моделін анықтау.

4) мемлекеттік басқарудың ауылдық, кенттік, қалалық (аудандық маңызы бар) деңгейін институционалдық және функционалдық нығайту.

3. Қойылған міндеттерді шешу жолдары мен тетіктері

Алдағы кезеңде мемлекеттік басқару жүйесін одан әрі жетілдіру жөніндегі шаралар мемлекеттік функциялардың тізбесін оңтайландыруға және осыны негізге ала отырып, кейіннен бюджетаралық қатынастардың тиісті моделін құра отырып, оларды мемлекеттік басқарудың барлық деңгейлері арасында тиімді бөлуге бағытталады.

Іс-әрекеттердің кешенділігі мен дәйектілігін қамтамасыз ету үшін осы бағытта жұмыстардың мынадай кезенділігі көзделеді:

3.1 Мемлекеттік функциялардың оңтайлы тізбесін айқындау және оны жүйелеу

Осы кезеңде қолданыстағы мемлекеттік функцияларды функционалдық талдау, оларды қолданыстағы заңның нормаларымен салыстыру жүргізілетін болады.

Функционалдық талдауды жүргізудің тәжірибесі көрсеткендей, бұл процесс оның нәтижелерінің зор тиімділігіне қол жеткізу үшін үздіксіз әрі тұрақты болуы тиіс. Осыған байланысты оны жүргізудің, бағалаудың және нәтижелерін талдаудың жалпы әдістемесін қалыптастыру жөнінде одан әрі жұмыс жасалады.

Функционалдық талдау барысында:
мемлекеттік басқару секторының функциялары;
бәсекелік секторға берілуі тиісті, мемлекеттік органдарға тән емес функциялар;
бәсекелік секторда жүзеге асыру орынсыз болатын, мемлекеттік басқару саласына берілуі тиісті басқару және реттеу функциялары;
заң актілерінде айқын көрініс таппаған кейіннен нақтылануға тиісті мемлекеттік басқару функциялары анықталуы тиіс.

Осы мақсаттарда қолданыстағы мемлекеттік функциялардың тізбесі жасалатын және оның жіктелуі жүзеге асырылатын болады.

Мемлекеттік функциялардың мынадай жіктелуі көзделеді:
саясатты қалыптастыру функциялары (елдегі мемлекеттік саясаттың мақсаттары мен басымдықтарын анықтау);
атқарушылық функциялар (мемлекеттік саясатты іске асыру жөніндегі шараларды жүзеге асыру);
реттеу функциялары (бақылау-қадағалау функциялары);
жалпы сипаттағы қызметтерді ұсыну функциялары (мемлекеттік мекемелерге, жеке сектор ұйымдарына және халыққа тікелей қызметтер ұсыну).

Сонымен бір мезгілде, қолданыстағы мемлекеттік функциялардың қаржылық ресурстармен қамтамасыз етілуіне талдау жүргізілетін болады.

Осы мақсаттарда қолданыстағы (түгендеу жүргізгеннен және ескіргендерін жаңартқаннан кейін) және жаңа нормалар мен жұмсау нормативтерін әзірлеу негізінде мемлекеттік функциялардың "құнын" анықтау ұйғарылады.

Жүргізілген талдаудың нәтижелері 2002 жылдың аяғына қарай мемлекеттік функциялардың оңтайлы тізбесінің жобасын дайындау болады, онда, ең алдымен, оның ережелері, сондай-ақ олардың қаржы ресурстарымен қамтамасыз етілуін іске асыруға қабылданған ел Конституциясы мен заң актілерінің нормаларына негізделуі тиіс.

Осы тізбе мемлекеттік басқару деңгейлері бойынша функцияларды одан әрі ажырату үшін негіз болады. Оның базасында бюджеттің барлық деңгейлері үшін Бірыңғай функционалдық бюджеттік жіктеме әзірленетін болады.

Қазіргі уақытта мемлекеттік органдар жүзеге асыратын, бірақ жоғарыда аталған

тізбеге енгізілмеген функцияларды бәсекелік секторға беру ұйғарылып отыр.

Мемлекеттік функциялардың жіктемесімен бір уақытта оларды басымдық дәрежесі бойынша міндетті, негізгі және қосымша мемлекеттік функцияларға топтауды жүзеге асыру көзделді.

Міндетті тізбеде жалпы сипаттағы мемлекеттік қызметтерді жүзеге асыру, мемлекеттің Қазақстан Республикасының Конституциясында және елдің конституциялық заңдарында кепілдік берілген қызметтерді халыққа беру жөніндегі функциялар қамтылатын болады.

Заң актілеріне және мемлекеттік бағдарламаларға сәйкес мемлекет дамуының қазіргі кезеңіндегі мемлекеттік саясаттың мақсаттары мен басымдықтарын негізге ала отырып, мемлекет өзіне қабылдаған функциялар негізгі функциялар болып табылады.

Қосымша функциялар, негізінен, мемлекеттік инвестициялық саясаттың жүзеге асырылуымен, сондай-ақ бірқатар ағымдағы функциялар мен уақытша немесе біржолғы сипаттағы қызметтерді жүзеге асырумен байланысты.

Мемлекеттік функцияларды осылайша құрылымдау, тұтастай алғанда міндетті және негізгі мемлекеттік функцияларды іске асыруда барлық деңгейдегі мемлекеттік органдардың күш-жігерін шоғырландыруды қамтамасыз етуге, оларды бәсекелік секторға бере отырып, қосымша функциялардың үлестерін қысқартуға бағытталады.

3.2 Мемлекеттік басқару деңгейлері арасындағы функциялар мен өкілеттіктерді ажырату

Осы жұмысты жүргізу осы Тұжырымдамада айқындалған мемлекеттік функцияларды бөлудің жалпы өлшемдерін негізге ала отырып, жүргізілген функционалдық талдаудың, мемлекеттік функциялар мен оның жіктемесінің дайындалған тізбесінің нәтижелеріне негізделетін болады.

Билік деңгейлерінің арасындағы функцияларды ажыратудың мынадай өлшемдері мен шарттары көзделеді:

1. Жалпы мемлекеттік маңызы бар мәселелер, атап айтқанда: мемлекеттің жұмыс істеуі мен дамуының тұтастығын (қорғаныс, қоғамдық тәртіп және қауіпсіздік, сыртқы саясат) қамтамасыз ету, заң шығарушылық қызмет, азаматтардың конституциялық құқықтары мен бостандықтарын сақтау, олардың мемлекет кепілдік берген ең төменгі әлеуметтік игіліктер алуы мемлекеттік басқарудың орталық деңгейінің құзыреті болып табылады.

Бұл ретте орталық мемлекеттік органдар мен олардың аумақтық бөлімшелері заңдардың міндетті және біркелкі сақталуын, Қазақстан Республикасының Конституциясымен кепілдік берілген базалық әлеуметтік-маңызы бар қызметтерді ұсыну стандарттарының белгіленуін бақылауды және бұл стандарттардың жергілікті жерлерде сақталуын бақылауды оларды елдің барлық аумағы бойынша ұсынудың бірдей қол жеткізілуін қамтамасыз етуді бақылауды жүзеге асырады.

2. Жергілікті маңызы бар мәселелерді мемлекеттік басқарудың жергілікті органдары дербес шешеді және реттейді. Сонымен бір мезгілде, олар заңдарды орындау, жалпы мемлекеттік функцияларды жүзеге асыру және Қазақстан Республикасының Конституциясымен кепілдік берілген және биліктің осы деңгейіне орындауға заңдармен берілген қызметтерді ұсыну жөніндегі биліктің жоғары тұрған деңгейлерінің алдында бақылауда және есеп беретін болады.

Бұл ретте басқарудың облыстық деңгейінің негізгі міндеті аумақтың жалпы әкімшілік басшылығын жүзеге асыру аймақтың бүкіл аумағы бойынша мемлекеттік қызметтерді ұсынудың бірдей қол жеткізілуін қамтамасыз ету, сондай-ақ жергілікті басқарудың төмен тұрған буындарының шеңберінде қамтамасыз етілмейтін жергілікті маңызы бар мәселелерді шешу болуы тиіс.

3. Басқару жүйесін оңтайлы ұйымдастыру тұрғысынан қарағанда, жалпы мемлекеттік функцияларды орындау және қызметтер ұсыну жөніндегі өкілеттіктер олардың ең тиімді және оңтайлы жүзеге асырылатын жердегі мемлекеттік басқару деңгейлеріне бекітіледі.

Бұл ретте мемлекеттің халыққа қызметтер көрсетулері оларды ұсынудың тиімділігіне қол жеткізу, оларды көрсетуге жұмсалатын қаржы шығындарын азайту мақсатында осындай қызметтерді ұсыну үшін, олардың инфрақұрылымдарының болуын ескере отырып, оларға жақын әкімшілік деңгейде берілуі тиіс.

4. Шешімі бір әкімшілік-аумақтық бірлік шеңберінде қамтамасыз етілмейтін мәселелер жоғары тұрған деңгейдің заң құзырына ауысады.

5. Толық көлемдегі әрбір функция тек бір ғана органның немесе мемлекеттік басқару деңгейінің құзыретіне жатқызылуы тиіс. Бұл ретте функциялардың қосарлануы немесе қиылысуы мемлекеттік басқарудың тігінен де көлденеңінен де азайтылуы тиіс.

Жоғарыда аталған өлшемдер мен шарттарға сәйкес, оларды Мемлекеттік басқару деңгейлері арасындағы өкілеттіктерді ажырату және бюджетаралық қатынастарды жетілдіру мәселелері жөніндегі мемлекеттік комиссияның (бұдан әрі - Мемлекеттік комиссия) қарауына енгізу және кейіннен тиісті заңдық өзгерістерге бастама жасау үшін мемлекеттік басқару деңгейлері арасындағы мемлекеттік функцияларды оңтайлы бөлу жөнінде ұсыныстар дайындалады. Ұсыныстарды дайындау мынадай бағыттар бойынша кезделеді:

қазіргі уақытта биліктің орталық деңгейіне бекітілген жекелеген функцияларды жергілікті мемлекеттік басқарудың жүргізуіне беру;
орталық және жергілікті мемлекеттік басқарудың бірлесіп жүргізу функцияларын оңтайландыру;

жергілікті мемлекеттік басқару деңгейлері арасында, оның ішінде коммуналдық меншікті басқару бөлігінде функциялар мен өкілеттіктерді анық ажырату;

қазіргі уақытта мемлекеттік басқарудың жергілікті органдарына бекітілген бірқатар функцияларды орталық мемлекеттік органдардың және олардың аумақтық

бөлімшелерінің жүргізуіне беру;

орталық мемлекеттік органдардың тіке шеңберінде әкімшілік, рұқсат беру және бақылау-қадағалау функцияларының бір бөлігін аумақтық деңгейге беру.

Биліктің барлық деңгейлері арасындағы функцияларды ажырату, мемлекеттік функцияларды орындайтын жауапты органдарды анықтау бойынша әзірленген ұсыныстарды ескере отырып, Мемлекеттік комиссияның қарауына енгізілетін жергілікті мемлекеттік басқарудың схемасы мен үлгілік құрылымы дайындалады.

Жоғарыда аталған шараларды іске асыру мемлекеттік басқарудың жұмыс істеу негіздерін қозғайды, сондықтан, ең алдымен, елеулі заңдық өзгерістерді енгізуді, мемлекеттік басқарудың барлық деңгейлері арасында ұйымдастыру-құқықтық өзара қатынастарды дәйекті және жүйелі нақтылауды талап етеді.

Мемлекеттік комиссия жұмысының шеңберінде бекітілген жоспарға сәйкес 2002 жылдың ішінде және 2003 жылдың бірінші тоқсанында тұрақты негізде мемлекеттік басқарудың әрбір секторы және билік деңгейлері бойынша мемлекеттік функцияларды бөлу мәселелері қаралатын болады.

Мемлекеттік органдардың қарау нәтижелері бойынша мемлекеттік басқарудың жекелеген секторларындағы қызметті реттейтін қолданыстағы заң актілеріне, "Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару туралы" Қазақстан Республикасының 2001 жылғы 23 қаңтардағы Заңына және басқа да өзгерістер мен толықтырулар енгізу жөніндегі заң жобалары дайындалатын болады.

Тұтастай алғанда, негізгі заң актілері 2003 жылдың аяғына дейін қабылдануы тиіс, ал бюджетаралық қатынастар жүйесін құрудың жаңа принциптеріне 2004 жылдан бастап біртіндеп көшу үшін базалық шарттар құру мақсатында жыл ортасында кейбір басым заң жобаларын қабылдау ұйғарылып отыр.

3.3 Бюджетаралық қатынастардың оңтайлы моделін қалыптастыру

3.3.1 Мемлекеттік басқару деңгейлеріне шығыс өкілеттіктерін бекітуді тәртіпке келтіру.

Мемлекеттік басқару деңгейлері арасындағы функцияларды бөлуді негізге ала отырып, Бірыңғай бюджеттік жіктемені қалыптастыру кезінде көрініс табатын бюджет деңгейлері бойынша шығыс өкілеттіктерін анық ажырату және тәртіпке келтіру күтіледі.

Қажетті қаржыландыру мөлшерлерін неғұрлым нақты анықтауға негізделген функция жүзеге асырылатын билік деңгейінің бюджетінен қаржыландыруды жүзеге асырудың орындылығына байланысты функцияларды жүзеге асыру кезінде қаржыландырумен қамтамасыз ету жөніндегі өкілеттіктер және функцияларды тікелей өздігінен жүзеге асыру биліктің бір деңгейіне ғана бекітілетін болады.

Осы көзқарас әзірленуі көзделіп отырған Қазақстан Республикасының Бюджет кодексінде, ең алдымен, облыс-аудан деңгейінде шығыс өкілеттіктерін ажырату бөлігінде заң жүзінде бекітілетін болады, бұл басқару деңгейлері бойынша шығыс

міндеттемелерін өз бетінше беруді болдырмауға және сөйтіп бюджет шығыстарын жоспарлау үшін неғұрлым қолайлы жағдайларға қол жеткізуге мүмкіндік береді.

Шығыс өкілеттіктерін бөлудегі жүйелілікті қамтамасыз ету үшін мынадай ережелер ескерілуі тиіс:

белгілі бір мемлекеттік функциялардың орындалуы көзделетін заң актілерінде осы функциялар қаржыландырылатын бюджет деңгейі анықталуы тиіс;

мемлекеттік басқарудың төмен тұрған деңгейлеріне қосымша функциялар берілген жағдайда заң актілерінде оларды іске асыру үшін қажетті тиісті қаржылық қаражаттарды беру жүзеге асырылуға және бекітілуі тиіс;

жергілікті мемлекеттік басқару деңгейлері мемлекеттік биліктің жоғары тұрған органдарының нормативтік құқықтық актілерді қабылдауының нәтижесінде туындайтын жергілікті бюджеттер шығыстарының өтеміне заңмен бекітілген құқығы болуы тиіс.

3.3.2 Мемлекеттік басқару деңгейлері бойынша кіріс көздерін бөлу

Мемлекеттік басқару деңгейлері арасындағы шығыс өкілеттіктерін ажыратуды жүргізудің нәтижесінде мемлекеттік басқарудың әртүрлі деңгейлерінің "функционалдық жүктемесі" өзгеруімен байланысты бюджетаралық қатынастардың моделін қайта қарау қажеттілігі, сонымен бірге қаржылық қамтамасыз ету қажеттілігі туындайды.

Биліктің әрбір деңгейінің өз өкілеттіктері мен жауапкершілігін дербес іске асыру үшін мемлекеттік басқарудың әрбір деңгейіне олардың шығыс өкілеттіктеріне сай келетін салықтық және салықтық емес кіріс көздерінің бекітілуі жүзеге асырылатын, сондай-ақ бюджетаралық реттеудің тиісті тетігі анықталатын болады. Бұл ретте облыс-аудан деңгейлерінде салықтар мен бюджетаралық трансферттерді бөлу мәселелерін облыстар қарамауы тиіс, ал заң деңгейінде өз шешімін табуы тиіс, бұл елдің мемлекеттік құрылысының біртұтас сипатына сәйкес келетін болады.

Салықтарды тиімді бөлу бюджеттердің дербестігіне қол жеткізу үшін де, салықтардың көп жиналуын қамтамасыз ету үшін де ерекше маңызды болып табылады. Осыған байланысты, кіріс көздерін мемлекеттік басқару деңгейлеріне бекіту кезінде оларды ажыратудың мынадай өлшемдері ескерілуі тиіс:

түсімдердің тұрақтылығы - жергілікті билік деңгейлеріне түсімдері тұрақты сипатқа ие болатын және салыстырмалы түрде экономикалық құлдырауға немесе көтерілуге онша тәуелді болмайтын салықтар бекітіледі. Орталық басқару деңгейі елдегі экономикалық ахуалға неғұрлым көбірек әсер ететіндігі осындай бөлуге дәлел бола алады, осыған байланысты ол экономикалық құлдыраудың қаржылық салдарының негізгі ауыртпалығын көтеруі тиіс;

экономикалық тиімділік - биліктің әрбір деңгейіне осы билік деңгейінің жұмыс тиімділігіне тәуелді болатын салықтар, түсімдердің көлемі бекітілуі тиіс;

салық базасын бөлудің біркелкілігі - салық базасын орналастыру неғұрлым біркелкі

болмаса, тиісті салық соғұрлым жоғары деңгейде енгізілуі тиіс және осы салық түсімдерін орталықтандыру үшін алғышарт соғұрлым жоғары болады. Салық базасының аймақтар арасында біркелкі бөлінбеуі аймақтардың бюджеттік қамтамасыз етілуін теңестіру қажеттігін туғызады, өйткені басқа аймақтарда жоқ салық ресурстарына қол жеткізе алатын аймақтардың тұрғындары қалған аймақтардың тұрғындарына қарағанда неғұрлым тиімді жағдайға ие болуы әділдікке жатпайды;

элеуметтік әділдік - қайта бөлу сипатындағы салықтарды бюджет жүйесінің неғұрлым жоғары деңгейлеріне бекіту орынды;

салық базасының икемділігі - нақты аумақтық байламы бар әрі икемділігі жоғары емес салық базасынан алынатын салықтарды төменгі билік деңгейлеріне бекіту орынды ;

салық ауыртпалығының экспорты - ауыртпалығы аумақтардың халқы мен кәсіпорындарына емес, салық төлеушілерге, яғни басқа аумақтардың халқы мен салық төлеушілеріне түсетін салықтарды жергілікті билік деңгейлеріне бекіту ұтымды емес, өйткені мұндай жағдайда бюджеттік қызметтерді біреулер пайдаланады, ал осы қызметтерді басқалар қаржыландыратын болып шығады, бұл бюджет шығыстарының тиімділігіне ешбір жәрдем көрсетпейді;

алымдар мен шығындардың бюджеттік сәйкестігі - мемлекеттік органдар көрсететін қызметтер үшін ақыны білдіретін салықтық және салықтық емес алымдар көрсетілген қызметтер қаржыландырылатын бюджетке түсуі тиіс.

Әрбір басқару деңгейіне өзінің кіріс көздерін заң жүзінде бекіту үшін бюджетаралық реттеу жүйесін анықтап алу қажет. Төмендегі мынадай төрт нұсқаның біреуін таңдау көзделді .

Біріншісі - қазіргі қолданылып жүрген тәртіпті, бірақ оған тұрақтылық элементтерін бере, яғни орта мерзімді кезеңге арналған субвенциялар мен алымдар мөлшерлерін бекіте отырып сақтау керек .

Осы нұсқаны қабылдаудың оң тұстары мыналар болып табылады:

орта мерзімді кезеңге арналған субвенциялар мен алулардың мөлшерлерін бекітудің тұрақтылығы жергілікті атқарушы органдарға республикалық бюджет жобасын жасауды күтпей-ақ жергілікті бюджеттердің жобасын қалыптастыруды жүзеге асыруға мүмкіндік береді ;

бюджет деңгейлері арасында салықтың әрбір түрін бөлшектемей салық түрлері бойынша бюджеттер арасында нақты бөлу сақталады, бұл республикалық та және жергілікті бюджеттерді де нақтылау рәсімін оңайлатады.

Т е р і с т ұ с т а р ы :

алып қою институттары сақталады, олар бойынша жергілікті билік органдары мен жұртшылықта аймақ мұқтаждарына пайдалануға болатын алып қоюдың негізсіз мөлшерлері туралы пікір пайда болады, ал жекелеген аймақтарда мұндай алып қоюлар жүргізілмейді .

Екіншісі - орта мерзімді кезеңге арналған тұрақты бөлу нормативтерін әрбір нақты аймақ үшін жеке белгілеп, реттелетін салық түрлерін анықтау. Осы нұсқа бюджеттік алу тетігін жою мақсатында әртүрлі деңгейдегі бюджеттерді тігінен теңестіруді көздейді, яғни төлем көздерінен алынатын кірістерден жеке табыс салығы және әлеуметтік салық бойынша түсімдерді республикалық және жергілікті бюджеттер арасында қайта бөлуді жүзеге асыру ұсынылады. Салықтарды бөлудің ұсынылып отырған тетігі бюджеттің төмен тұрған деңгейлеріне де қолданылуы тиіс.

Бюджеттердің төмен тұрған деңгейлерін реттеу мақсатында жоғарыда көрсетілген салықтармен қатар орындалатын функциялар мен шығыстардың көлеміне қарай жергілікті бюджеттердің кірістеріне түсетін бөлінетін және басқа да салық түрлері ретінде анықталуы мүмкін.

Жергілікті бюджеттер үшін осы нұсқаны қабылдаудың оң тұсы бюджеттік алулар тетігін жою болып табылады.

Т е р і с т ұ с т а р ы :

бюджеттік жоспарлаудың біртұтастығы бұзылады. Жергілікті бюджеттер бойынша салықтарды бөлудің әртүрлі нормативтері жекелеген аймақтарды оларды анықтаудың дұрыстығы туралы субъективтік пікірге әкеп соқтырады;

бюджеттердің төмен тұрған деңгейлерін орындалатын функциялар мен шығыстардың көлеміне қарай жоғарыда көрсетілген салықтармен қатар реттеу кезінде бөлінетін ретінде жергілікті бюджеттердің кірісіне түсетін салықтардың басқа да түрлері қосымша анықталуы мүмкін;

реттелетін салық түрлері бойынша түсімдерді нақтылау бюджеттердің барлық деңгейіне қатысты болғандықтан, бюджеттерді нақтылау рәсімі күрделенеді;

осы тетікті жасырын, көлегейленген нысандағы алуларға жатқызуға болады, яғни облыстың кірістерінен тікелей алулар емес, белгілі бір салықтардың жекелеген бөліктерін жоғары тұрған бюджетке алу жүзеге асырылады.

Үшінші нұсқа республикалық бюджеттің кірістерінде төлем көздерінен алынатын кірістерден жеке табыс салығын және әлеуметтік салықты орталықтандыруды жүзеге асыруды ұйғарады. Осы жағдайда бюджетаралық қатынастар республикалықтан жергілікті бюджеттерге берілетін орташа мерзімді кезеңге арналған тұрақты субвенцияларды белгілеу арқылы қалыптасатын болады.

Бюджетаралық реттеудің осындай тетігі бюджеттің төмен тұрған деңгейлерінде де қолданылуы тиіс.

Осы нұсқаны қабылдаудың оң тұсы мыналар болып табылады:

бюджетаралық қатынастар республикалықтан жергілікті бюджеттерге берілетін орташа мерзімді кезеңге арналған тұрақты субвенцияларды белгілеу арқылы қалыптасатын болады. Осылайша, жергілікті деңгейдегі тұрақты салықтық түсімдер, сондай-ақ орталықтан кепілдік берілген субвенциялар қойылған міндеттердің тиісті деңгейде орындалуына және орташа мерзімді кезеңге арналған барлық деңгейлердегі

іс-шаралардың сапалы болжануын қамтамасыз етуге мүмкіндік береді;

бюджеттік алулар жүйесі толық жойылады, бюджетаралық қатынастарда қарапайымдылық пен айқындылық қамтамасыз етіледі, орташа мерзімді кезеңге арналған жергілікті бюджеттердің тұрақты кіріс көздеріне кепілдік беріледі; республикалық та, жергілікті бюджеттерді де нақтылау рәсімдері оңайлатылады.

Т е р і с т ұ с т а р ы :

әлемдік бағалар конъюнктурасының негізгі қазақстандық экспорттық тауарларға қолайсыз өзгеруі республикалық бюджет кірістерінің неғұрлым төмендеуіне әкеп соғуы мүмкін, бұл бөлінетін субвенциялар мөлшерлері өзгермеген кезде, республикалық бюджеттің теңдестірілуіне әсер етуі мүмкін;

жеке табыс салығы және әлеуметтік салық - жергілікті бюджеттердің негізгі кіріс көздері, оларды республикалық бюджетке қайта бекіту кезінде жергілікті атқарушы органдардың өз бюджеттерін қамтамасыз етуін реттеу мәселелерінде жауапкершілігі төмендейді.

Төртінші нұсқа салықтық түсімдерді базалық (республикалық бюджетке) және аймақтық (жергілікті бюджеттерге) экономика кәсіпорындары бойынша бөлуге негізделген. Жергілікті бюджеттерді теңестіру үшін аймақтық экономика кәсіпорындарынан түсетін жеке табыс салығын, әлеуметтік салықты және ҚҚС-ты реттелетін салықтармен белгілеу ұсынылады. Астана және Алматы қалаларының бюджеттері бойынша жеке бөлу ұсынылады. Мұндай жағдайда іс жүзінде барлық ірі салықтар кәсіпорындар бойынша әртүрлі проценттер бойынша бөлуге ұшырайды, бұл ретте оларды аудандар мен қалалар бойынша бөлу мүмкін емес.

3.3.3. Бюджетаралық трансферттер жүйесін жетілдіру

Аймақтарды қаржылық қолдау нәтижелілігін қамтамасыз ету үшін бюджеттік қамтамасыз етілу өлшемі бойынша "жалпы мұқтаждарға" бюджетаралық трансферттер беруден нысаналы және шекті оқшауланған субвенция жүйесіне кезең-кезеңімен өту жүзеге асырылатын болады.

Бюджетаралық трансферттерді берудің жаңа принциптеріне өтудің негізі міндетті, негізгі және қосымша функцияларға басымдық дәрежесі бойынша іске асырылу көзделіп отырған мемлекеттік функциялардың топтамасы болады.

Мемлекеттік функцияларды мұндай құру, тұтастай алғанда, міндетті және негізгі мемлекеттік функцияларды іске асыруға арналған барлық деңгейдегі мемлекеттік органдардың күш-жігерін шоғырландыруды қамтамасыз етуге және тиісінше оларды бірінші кезекте бюджеттен қаржыландыруды қамтамасыз етуге бағытталатын болады.

Мұндай көзқарасты практикаға енгізу үшін бюджеттік жоспарлау мен мемлекеттік бюджеттің атқарылу процесін реттейтін нормативтік құқықтық актілерге тиісті өзгерістер енгізіледі.

Міндетті функцияларды қаржыландыруды бүкіл ел бойынша бірыңғай және мемлекеттік басқарудың барлық деңгейлері атқаруға міндетті нормалар мен

нормативтер негізінде негізінен секвестрлеуге жатпайтын мемлекеттік бюджеттің ағымдағы шығыстары шеңберінде жүзеге асырылу көзделіп отыр.

Негізгі функцияларды қаржыландыру мемлекеттік бюджеттің ағымдағы бағдарламалары, сондай-ақ әлеуметтік сала мемлекеттік мекемелерінің тиесілілік нормативтерін негізге ала отырып, жаңа құрылыстарды қоса алғанда, мемлекеттік мекемелердің (басқару, білім беру, денсаулық сақтау және т.б. органдары) материалдық-техникалық базасын жақсартуға бағытталған дамыту бағдарламаларының шеңберінде ұйғарылып отыр.

Қосымша функциялар республикалық деңгейде де, жергілікті деңгейде де бюджеттік даму бағдарламалары, сондай-ақ егер мұндай функцияларды орындау уақытша немесе бір жолғы сипатта болса, ағымдағы бюджеттік бағдарламалар шеңберінде қаржыландырылады. Бұл функциялар санатын қаржыландыруды толығымен қамтамасыз ету экономиканың ағымдағы жай-күйіне және бюджет көрсеткіштерінің болжамына байланысты болады.

Жоғарыда айтылған топтамаларды негізге ала отырып, субвенциялар төменгі тұрған бюджеттерге екі санат бойынша беріледі деп көзделуде, олар:

1. Мемлекеттік басқарудың міндетті функцияларын қаржыландыруды қамтамасыз ету;

2. Аймақтарды дамыту бағдарламаларын қаржыландыруды қамтамасыз ету.

Төменгі деңгейдегі басқаруға субвенциялардың мөлшерлерін есептеу негізіне тиісті аумақтардың халқын нормалар мен нормативтер негізінде есептелген ең төменгі әлеуметтік қызметтер жиынымен қамтамасыз ету принципі негізге алынатын болады.

Мемлекеттік органдардың қаржыландыруға қажеттерін нақты бағалау үшін міндетті шығыс өкілеттіктері бойынша жұмсаудың нормалары мен нормативтерін, сондай-ақ облыстық және аудандық билік деңгейінде басқарудың үлгілік құрылымын әзірлеу көзделіп отыр.

Осы жұмыс шеңберінде әлі де көкейкесті шығыстардың қолданылып жүрген нормалары мен нормативтерін сақтау, ескіргендерін жетілдіру немесе олардың күшін жою және жұмсаудың жаңа нормалары мен нормативтерін әзірлеу мәніне түгендеу жүргізіледі.

Соңғы жылдар ішінде болған нарықтық қайта құрулар нәтижесінде әлеуметтік сала бірнеше рет жаңғыртылды әрі оңтайландырылды, бұл сайып келгенде, әртүрлі аумақтарда осы кезде халықтың тығыздығы мен нақты қажеттіліктерін ескермейтін әлеуметтік сала мемлекеттік мекемелерінің әртүрлі желісі болуына әкеп соқтырды. Осыған байланысты, ағымдағы жағдайды талдау негізінде халықтың тығыздығы мен нақты қажеттілігін ескеретін әлеуметтік сала объектілерінің тиесілілік нормативі әзірленеді.

Аймақтарды дамыту бағдарламасын қаржыландыруды қамтамасыз етуге арналған трансферттерді беру мемлекеттік аймақтық саясаттың басымдықтары шеңберінде

ж ү з е г е

а с ы р ы л а д ы .

Жергілікті бюджеттерді теңдестіруді қамтамасыз ету үшін трансферттердің орта мерзімді, тұрақты нормативтерінің принциптеріне негізделген бюджетаралық қатынастардың моделін жасау кезінде жергілікті атқарушы органдардан қарыз алуды жүзеге асыру қажет емес. Мұндай жағдайда жергілікті атқарушы органдардың үшінші тұлғалардан (республикалық бюджеттен басқа) қарыз алу құқығын алып тастау туралы мәселе қаралады.

3.4 Ауылдық, кенттік, қалалық (аудандық маңызы бар) мемлекеттік басқару деңгейін институционалдық және функционалдық нығайту

Әкімшілік-бюджеттік реформаның басым бағыты тиімді мемлекеттік басқаруды ауылдық округтердің, кенттердің, аудандық маңызы бар қалалардың деңгейінде ұйымдастыру, ең алдымен, оны институционалдық және функционалдық нығайту

б о л ы п

т а б ы л а д ы .

Осы мақсаттарда 2004 жылдан бастап ауылдар, кенттер, аудандық маңызы бар қалалар әкімдерінің аппараттарын оларға заңды тұлға мәртебесін бере отырып қалыптастыру көзделіп отыр. Осы шара оларға оқшауланған мүлікті, өздерінің атынан мүліктік және мүліктік емес құқықтар мен міндеттерді сатып алу және жүзеге асыру құқығын беруді, сондай-ақ өз атауы бар мөрінің болуын ұйғарады.

Атап айтқанда, бұл тиісті аумақтарда жер қатынастарын реттеуге заңдарда берілген құқықты қамтамасыз етуге мүмкіндік туғызады.

Осымен бір уақытта әкімдердің өз шығыстарын жоспарлаудағы және атқарудағы дербестігін кеңейту үшін басқарудың осы деңгейін сметалық қаржыландыру тетігі ж е т і л д і р і л е т і н

б о л а д ы .

Осы мақсаттарда әкімшілері тиісті әкімшілік-аумақтық бірліктер әкімдерінің аппараттары болып табылатын жергілікті бюджетті атқару барысында секвестрлеуге жатпайтын бюджеттік бағдарламалар бойынша оның шығыстарын қаржыландыруға к ө ш у д і

ж ү з е г е

а с ы р у

к ө з д е л е д і .

Жоғарыда аталған шаралар ауылдар, кенттер, қалалар (аудандық маңызы бар) әкімдерінің шаруашылық және экономикалық салаларда шешімдер қабылдаудағы дербестігін кеңейтуге мүмкіндік береді, мемлекеттік басқарудың төменгі деңгейінің олардың бюджеттік бағдарламалары аудандық (қалалық) құрамда тиісті мәслихаттар бекітетін және тек олар ғана өзгерте алатын болғандықтан, аудандық (қалалық) буындағы жергілікті атқарушы органдардан қаржылық дербестігін қамтамасыз етеді.

Мемлекеттік басқарудың деңгейлері арасындағы функциялар мен өкілеттіктерді ажырату жөніндегі жұмыстар шеңберінде 2004 жылдан бастап функцияларды басқарудың ауылдық, кенттік, қалалық (аудандық маңызы бар) деңгейлеріне бекітілген тізбесі кеңейтіледі, оның ішінде оларды мыналармен толықтыру:

елді мекендерді абаттандыру, көгалдандыру мен санитарлық тазарту жөніндегі ж ұ м ы с т ы

ұ й ы м д а с т ы р у ;

зираттарды, өзге де жерлеу орындарын тиісті жағдайда ұстау жөніндегі қоғамдық жұмыстарды ұйымдастыру;

өртке қарсы қауіпсіздікті және судағы қауіпсіздікті қамтамасыз етуге бақылауды жүзеге асыру;

елді мекендерді сумен қамтамасыз ету, су мен жерді пайдалану мәселелерін реттеу жөніндегі жұмысты ұйымдастыру;

заңда белгіленген тәртіппен тиісті әкімшілік-аумақтық бірліктер әкімдеріне берілген коммуналдық меншікті басқару ұйғарылып отыр.

Мемлекеттік басқарудың институционалдық қалыптасуына және ауылдық, кенттік, қалалық (аудандық маңызы бар) деңгейінің нығаюына қарай оларға бекітіліп берілген функциялардың тізбесі кеңейтілетін, сондай-ақ басқарудың осы деңгейіне дербес бюджет беру мәселесі қаралатын болады.

Осы мәселе бойынша шешім "функционалдық жүктемені" кеңейтуге және бюджеттік бағдарламаларға әкімшілік жүргізуге байланысты басқару және қаржыландыру тетіктерінің кемінде екі бюджеттік циклдың ішінде практикалық пысықтау, оларды бағалау, сондай-ақ:

әкімнің аппаратын бюджеттің қалыптастырылуы мен атқарылуы жөнінде кәсіптік дайындығы және дағдылары бар білікті мамандармен толықтыру;

жұмыс көлемінің өсуіне - ауылдық, кенттік, қалалық (аудандық маңызы бар) бюджеттердің жиынтығына, төменгі тұрған бюджеттерге бөлінетін субвенцияларды беруді әкімшілік жүргізуге байланысты аудандық-қалалық қаржы бөлімдерінің штат санын кеңейту;

осы деңгейдегі бюджеттерге әкімшілік жүргізу мәселелерін шешу, сондай-ақ олардың қаражатының қозғалысын бақылауды қамтамасыз ету;

өкіметтің осы деңгейінде өкілеттігіне тиісті бюджетті бекіту кіретін өкілді орган қалыптастыру мәселелерін әзірлеу нәтижелері бойынша қабылданатын болады.

Мемлекеттік басқарудың ауылдық, кенттік, қалалық (аудандық маңызы бар) деңгейіне дербес бюджет беру туралы мәселе қаралған кезде бүгінгі күні 195 аудандық және қалалық бюджеттердің 153-і немесе 78%-і субвенциялық екені ескерілетін болады, мұның өзі сөзсіз басқарудың төменгі деңгейін де күрделендіреді. Сондықтан, басқарудың осы деңгейіне салықтық және салықтық емес түсімдерді бекітіп беру олардың қаржымен өзін жеткілікті қамтамасыз етуге мүмкіндік бермейді.

Осыған байланысты басқарудың осы деңгейіне дербес бюджет бөлудің мүмкін нұсқаларының бірі ретінде аудандық (қалалық) бюджеттерде олардың шығыстарын қаржыландыру үшін көзделетін трансферттердің есебінен ауылдық, кенттік, қалалық (аудандық маңызы бар) бюджеттердің кіріс бөлігін қалыптастыру болады.

Мемлекеттік басқару негіздерін одан әрі демократияландыру бағытын негізге ала отырып, орта мерзімді кезеңде елде жергілікті өзін өзі басқару негіздерін қалыптастыру ұйғарылады.

Қазіргі уақытта бұл институттардың құрылуы жергілікті өзін өзі басқару жүзеге асырылуы тиіс ұйымдастыру нысаны мен басқару деңгейі бойынша кесімді көзқарастардың болмауы тежеп отыр.

Алайда, бүгінгі таңда ауылдық, кенттік, қалалық (аудандық маңызы бар) деңгейдегі билікте басқарудың нақты тетіктері қалыптаспаған, өздерінің кіріс көздері жоқ және жеке меншік мәселелері шешілмеген, оларсыз нақты жергілікті өзін өзі басқару туралы сөз етуге де болмайды.

Осыған байланысты бірнеше жыл ішінде ауылдық, кенттік, қалалық (аудандық маңызы бар) билік деңгейінде басқару мен қаржыландыру тетіктерін іс жүзінде пысықтау кейіннен елімізде жергілікті өзін өзі басқару институттарын енгізу үшін негізгі алғышарт болады.

Қорытынды

Осы Тұжырымдамада көзделген шараларды іске асыру мемлекеттік басқарудың жұмыс істеу негіздерін, бюджет саласын қамтиды, елеулі заңдық өзгерістер енгізуді, барлық мемлекеттік басқару деңгейінің арасындағы құқықтық және қаржылық өзара қатынастарын дәйекті және жүйелі түрде нақтылауды талап етеді.

Бұл бағыттағы әрекеттердің кешенділігі мен дәйектілігін қамтамасыз ету үшін жұмыстарды кезең-кезеңімен жүргізу көзделіп отыр.

Осы мақсатта Үкімет Орта мерзімді кезеңге арналған іс-шаралар жоспарын бекітетін болады, ал Мемлекеттік комиссияның жұмысы тұрақты негізге көшіріледі.

Қажет болған кезде функциясына әкімшілік реформаны жүргізу кіретін дербес мемлекеттік орган бөлінуі мүмкін.

Мемлекеттік комиссия жұмысының шеңберінде барлық мүдделі мемлекеттік органдардың қатысуымен жаңа заң актілерінің жобалары және/немесе мемлекеттік басқарудың жекелеген секторларының қызметін салық-бюджет саласының мәселелерін реттейтін қолданыстағы заңдарға өзгерістер мен толықтырулар енгізу жөнінде жобалар дайындалатын болады.

2003 жыл ішінде бюджетаралық қатынастар жүйесін құрудың жаңа принциптеріне біртіндеп өту үшін базалық жағдайлар жасау мақсатында басымды заң жобалары қабылдануы тиіс.

Тұтастай алғанда, жоспарланған шараларды іске асыру мемлекеттік басқару жүйесін одан әрі жетілдіруге, мемлекеттік функциялар тізбесін оңтайландыруға, оларды мемлекеттік басқарудың барлық деңгейлері арасында тиімді бөлуге, мемлекеттік биліктің барлық деңгейлерінің тұрақты және тиімді жұмыс істеуін қамтамасыз ететін бюджетаралық қатынастар моделін жасауға жәрдемдеседі.

© 2012. Қазақстан Республикасы Әділет министрлігінің «Қазақстан Республикасының Заңнама және құқықтық ақпарат институты» ШЖҚ РМК