

**XI. Internationale  
wissenschaftliche Konferenz**

**«СТРУКТУРVERÄNDERUNGEN  
UND GESELLSCHAFTLICHER FORTSCHRITT»**

**XI Международная  
научно-практическая конференция**

**«СТРУКТУРНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ  
И РАЗВИТИЕ ОБЩЕСТВА»**

**Almaty 2014  
Алматы 2014**

## МЕСТНЫЕ БЮДЖЕТЫ В СИСТЕМЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Исахова Парида<sup>1</sup>

Международная Академия Бизнеса (МАБ)  
isakova-777@mail.ru

### Түйін

Мақалада 2010-2013 жылдар аралығында Қазақстанда жергілікті бюджеттердің бюджетаралық қатынастар жүйесіндегі мәселелері қарастырылған. Қазақстандағы бюджетаралық қатынастардың ерекшеліктері, олардың нысандары мен жүзеге асыру әдістері айқындалған. Әр деңгейдегі бюджеттердің кірістері мен шығыстарының қалыптасу мен реттеу механизмдері берілген. Жергілікті бюджеттердің бюджеттік қамтамасыз ету проблемалары нақты талданып, мәселелерді шешу жолдары көрсетілген.

### Annotation

In the article the problems are examined in the system of inter-budget relations in Kazakhstan for 2010 – 2013. Characterized by features inter-budget relations in Kazakhstan, their forms and methods of implementation. Represents an acting mechanism of formation and management of income and expenditure budgets of various levels and their relationship. Particularly detailed analysis of the problem of budgetary provision of local budgets, the ways of solving them.

\*\*\*

Результативность бюджетно-налоговой политики во многом определяет стабильное функционирование страны, сокращение регионального социально-экономического неравенства, обеспечение государственного единства. Создание устойчиво растущей национальной экономики невозможно без решения проблем выравнивания межрегиональных различий, преодоления кризисных явлений и отставания в развитии отдельных территорий.

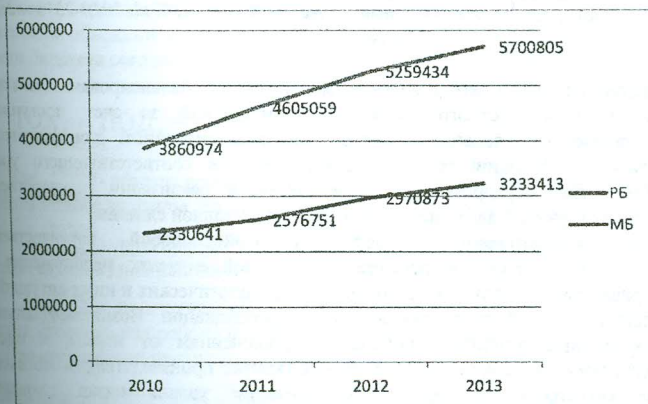


Рисунок 1- Затраты республиканского и местных бюджетов РК на 2010-2013 годы, млн.тенге

<sup>1</sup>Исахова Парида - д.э.н., зав.кафедрой «Финансы» Международной Академии Бизнеса (МАБ)

За 2010-2013 годы увеличились объемы финансирования затрат за счет республиканского бюджета (рис 1.) тогда как рост доходов республиканского бюджета замедлился (рис 2) [1] и [2].

Значительные территориальные различия в качестве жизни, во многом определяемые экономическими, природно-климатическими, ресурсными и инфраструктурными особенностями областей, являются логическим основанием для использования государством политики выравнивания. Ее результатом считается последовательное приближение показателей благосостояния населения и экономического развития в худших (по этим показателям) областях, по крайней мере, к среднему по стране уровню.

Финансовая устойчивость областей зависит от доходной базы местных бюджетов. Местные бюджеты являются основным звеном бюджетной системы Казахстана.

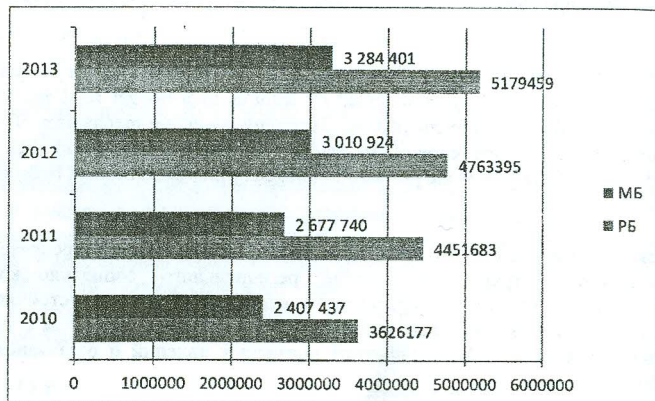


Рисунок 2- Доходы республиканского и местных бюджетов РК на 2010-2013 годы, млн.тенге

Соотношение доходов и затрат местных бюджетов, их сбалансированность зависит от структуры доходов местного бюджета, формируемый за счет поступлений, определенных бюджетным законодательством, и предназначенный для финансового обеспечения задач и функции государственных органов соответствующего уровня, подведомственных им государственных учреждений, и реализации государственной политики в соответствующей административно-территориальной единице.

Бюджетное выравнивание является основой любой государственной макроэкономической политики в регионе, проводимой в целях недопущения или сглаживания кризисных социальных, экономических, экологических и иных ситуаций как причин появления высокой территориальной дифференциации. Возникают ситуации, когда территориальные различия приводят к отклонениям от нормы, а именно: происходят негативные колебания экономических (кризис производства), экологических (экологическая катастрофа) и социальных (снижение уровня жизни, сокращение рождаемости и продолжительности жизни, ухудшение демографической структуры, рост преступности) индикаторов регионального развития. Именно в этих случаях необходимость финансовой поддержки определенных областей приобретает особую актуальность.

На доминирование той или иной модели влияют прежде всего специфика бюджетно-налоговой системы, характер ее разбалансированности, а также разнообразные

исторические и политические факторы, сложившиеся в данной стране и влияющие на такие параметры как степень централизации бюджетных средств, степень мобильности налогооблагаемой базы и равномерности ее распределения и др.

Проведенный анализ позволяет условно выделить четыре типа стран в зависимости от принципа, лежащего в основе построения механизма бюджетного выравнивания. Первый тип стран в качестве такого принципа использует выравнивание бюджетного потенциала и бюджетных потребностей. К этой группе относятся страны с системой бюджетного выравнивания, подкрепленной мощной методологией и развитым институциональным обеспечением, которые позволяют достаточно объективно оценивать как бюджетный потенциал, так и бюджетные потребности региональных и местных бюджетов. Вторая группа охватывает те страны, в которых система бюджетного выравнивания построена по принципу выравнивания только доходного потенциала. Такая система проста в реализации, не требует затрат на создание обширной статистической базы для расчета показателей, по которым осуществляется выравнивание. Однако, применение такой модели является эффективным только в условиях низкого уровня межрегиональных различий по показателю бюджетных потребностей на душу населения. Третий тип включает в себя те системы бюджетного выравнивания, которые ориентируются на выравнивание бюджетных потребностей по определенным видам затрат. Как правило, использование такого принципа не берет в расчет налоговые возможности региональных и местных бюджетов.

Для каждой страны набор индикаторов, объективно отражающих бюджетные потребности регионов специфичен и определяется как целями, которые преследует система бюджетного выравнивания, так и разнообразными историческими и политическими факторами. И, наконец, последний из выделяемых нами типов принципиального устройства механизма выравнивания основан на перераспределении финансовых средств из расчета на душу населения. Подобный элемент системы бюджетного выравнивания, построенный по такому принципу вносит в общий выравнивающий эффект небольшой вклад, поскольку способен лишь несколько смягчить региональные различия в уровне налоговых возможностей.

Объемы трансфертов общего характера определяются как разница между прогнозными объемами доходов (за минусом трансфертов) и затрат соответствующего местного бюджета согласно Бюджетному кодексу и рассчитываются согласно следующей формуле:

$$ТОХ_i = ПОД_i - ПОЗ_i, \quad (1)$$

где  $ТОХ_i$  - объемы трансфертов общего характера i-й области (города республиканского значения, столицы) или района (города областного значения);

$ПОД_i$  - прогнозные объемы доходов i-й области (города республиканского значения, столицы) или района (города областного значения);

$ПОЗ_i$  - прогнозные объемы затрат i-й области (города республиканского значения, столицы) или района (города областного значения).

При превышении прогнозного объема доходов над прогнозным объемом затрат местного бюджета ( $ТОХ_i > 0$ ) устанавливаются бюджетные изъятия из местного бюджета в вышестоящий бюджет.

При превышении прогнозного объема затрат над прогнозным объемом доходов местного бюджета ( $ТОХ_i < 0$ ) устанавливаются бюджетные субвенции в местный бюджет из вышестоящего бюджета [3].

Политика выравнивания как средство государственного воздействия на функционирование отдельных областей применяется в различных масштабах по отношению к разным параметрическим группам. Крупномасштабная политика "выравнивания" осуществляется в ФРГ (по отношению к землям бывшей ГДР), Италии (проблема "Север-юг"), Японии (создание технополисов) и во многих других странах. В Казахстане такого рода политика осуществляется на общегосударственном уровне - в плане стремления к равной "бюджетной обеспеченности" населения, т.е. по важному, но не определяющему параметру регионального развития.

В настоящее время по показателям развития производства и уровня жизни населения региональные различия достигают десятков раз.

Мировой опыт демонстрирует эффективное функционирование бюджетного выравнивания в качестве базового элемента государственной бюджетно-налоговой политики на региональном уровне. Как правило, многие страны используют две или три модели вертикальных взаимоотношений в области реализации доходных полномочий: 1) модель распределения доходных источников, 2) модель разделения полученных налоговых доходов и 3) модель распределения фиксированной части доходов бюджета одного уровня между бюджетами другого уровня [4].

В Казахстане утверждена методика трансфертов общего характера постановлением Правительства РК от 2 февраля 2010 года №54 [4].

В соответствии с данной методикой объемы трансфертов общего характера определяются как разница между прогнозными объемами доходов и затрат соответствующего местного бюджета. В Казахстане бюджетное выравнивание ориентируется на выравнивание бюджетных потребностей по определенным видам затрат. Как правило, использование такого принципа не берет в расчет налоговые возможности местных бюджетов.

При расчете прогнозного объема текущих затрат применяются следующие коэффициенты; коэффициент урбанизации; коэффициент дисперсности расселения; коэффициент масштаба; коэффициент возрастной структуры населения; коэффициент учета надбавок за работу в сельской местности; коэффициент плотности; коэффициент содержания дорог; коэффициент учета бедности (на основе доли лиц с доходами ниже прожиточного минимума), коэффициент учета продолжительности отопительного сезона. Все эти коэффициенты отражают объективные факторы, которые обуславливают различия в стоимости предоставления бюджетных услуг.

Таблица 2. Субвенции из республиканского бюджета за 2010-2013 годы, млн.тенге

Наименование	2010	2011	2012	2013
<b>Бюджетные изъятия из местных бюджетов</b>				
Атырауская область	18739	41708	39468	44225
Мангистауская область	2431	12731	16076	24607
г.Алматы	55000	48640	46571	52224
г.Астана	1493	-	-	-
<b>Всего бюджетных изъятий</b>	<b>77663</b>	<b>103079</b>	<b>102115</b>	<b>121056</b>
<b>Субвенции из республиканского бюджета</b>				
Акмолинская область	42772	49552	53580	53074
Актюбинская область	23692	21837	31722	32806
Алматинская область	73800	94077	103883	103466
Восточно-Казахстанская область	64659	81700	89595	89282
Жамбылская область	62678	75778	85094	87076
Западно-Казахстанская область	26545	13984	17113	13485
Карагандинская область	50338	55938	61399	58562
Кзылординская область	51507	64396	71594	71143

Костанайская область	45264	48552	52273	51166
Павлодарская область	21737	25809	28929	27722
Северо-Казахстанская область	40432	47000	50717	50820
Южно-Казахстанская область	141931	193273	216436	220322
г.Астана	-	18043	18310	6920
<b>Всего субвенции</b>	<b>645354</b>	<b>789939</b>	<b>880645</b>	<b>865844</b>

\*Составлено на основе источника [1] и [2].

Субвенции из республиканского бюджета за 2010-2013 годы увеличились с 645354 млн.тенге до 880645 млн.тенге, рост составил 1,3 раза. В бюджетах некоторых субвенциальных областей трансферты занимают до 70% (Южно-Казахстанская, Жамбылская, Северо-Казахстанская области) поскольку собственных налоговых и других поступлений не хватает для достижения приемлемого уровня финансирования социально-экономических потребностей.

Достаточно велик удельный вес расходов на трансферты - бюджетные изъятия средств из местных бюджетов для передачи вышестоящему бюджету (в данном случае республиканскому бюджету). Бюджетные изъятия осуществляются из тех бюджетов областей, которые в связи с более высоким экономическим уровнем развития или по природным условиям имеют налоговую базу выше средней по стране и, соответственно, более высокий уровень налоговых поступлений [5].

Большинство стран в той или иной степени используют различные формулы при определении размеров бюджетных субвенции и бюджетных изъятий, пытаясь максимально объективно подойти к расчетам выравнивающих трансфертов.

Мировой опыт демонстрирует большое разнообразие подходов к оценке налогового потенциала и потребностей региональных бюджетов. Однако практически все они базируются на понимании под выравниванием создания финансового механизма предоставления определенного стандартного (или минимально гарантированного) уровня государственных услуг населению независимо от места его фактического проживания при относительно стандартном уровне налогообложения юридических и физических лиц.

Оценка выравнивающего эффекта показывает, что действующая в Казахстане система перераспределения трансфертов в пользу областей с минимальным уровнем бюджетной обеспеченности не оказывает заметного выравнивающего эффекта.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. <http://www.minfin.gov.kz/irj/portal/anonymouse?NavigationTarget>. Статистический бюллетень МФ РК №1(134) январь, 2013 год
2. <http://www.minfin.gov.kz/irj/portal/anonymouse?NavigationTarget>. Статистический бюллетень МФ РК №1(134) февраль, 2014 год
3. Методика расчетов трансфертов общего характера. Постановление Правительства Республики Казахстан от «2» февраля 2010 года № 54
4. Исахова П.Б. К вопросу разграничения полномочий между уровнями государственного управления и совершенствования межбюджетных отношений // Каржы-каражат. - 2003. - №1. - С.25-36
5. А.М. Балгина, В.А. Волохина. Межбюджетные отношения в регионе: модели организации и регулирования: Монография. – Оренбург: ОГУ, 2004. –197 с.