

УДК 336.14(574):332.146

А.С. Исахова

Казахского экономического университета имени Т. Рыскулова, Республика Казахстан, г. Алматы  
E-mail: asiya-isakhova@mail.ru**Межбюджетные отношения в современном Казахстане**

Распад Советского Союза осуществил значительный сдвиг казахстанской бюджетной системы от высоко централизованного «колониального» правительства к независимому суверенному государству. За годы независимости в условиях глобальных изменений мировой обстановки Казахстан пережил радикальную трансформацию общественно-политического строя. Действующая в настоящее время модель межбюджетных отношений и механизм распределения средств между бюджетами разных уровней недостаточно полно решают задачи, которые призвана обеспечить бюджетная политика государства. Данная статья прослеживает характеристики финансового и экономического поведения правительства, а именно рассматривается роль межбюджетных отношений в бюджетном устройстве страны и проблемы бюджетной асимметрии. Показывается достаточно высокий удельный вес трансфертов – бюджетных изъятий и субвенций. Проводится анализ основных статистических показателей регионов. Раскрываются механизмы и инструменты межбюджетного выравнивания, направленные на укрепление финансовой базы местных бюджетов.

**Ключевые слова:** межбюджетные отношения, республиканский бюджет, местный бюджет, дифференциация бюджета, выравнивание трансфертов, бюджетное изъятие, субвенция.

A.S. Issakhova

**Inter-budget relations in contemporary Kazakhstan**

The demise of the Soviet Union has effected a significant shift in Kazakhstani budgetary system from a highly centralized “colonial” government to an independent self-governing state. Currently, Kazakhstan faces the problem of concentration of budgetary decision-making power at the governmental center, but *the general economic and political trend for increased regional budgetary independence is evident*. This article traces the characteristics of the financial and economic behavior of government, namely, discusses the role of intergovernmental relations in the country’s budgetary system and budgetary problems of asymmetry. A fairly high share of transfers - budgetary and subvention removals – is shown. The analysis of key statistical indicators regions. The mechanisms and instruments of inter-budgetary alignment, directed to strengthen the financial base of local budgets, are revealed.

**Keywords:** inter-budget relations, the national budget, the local budget, the differentiation of the budget, the alignment of transfers, budget withdrawal, subvention.

А.С. Исахова

**Қазіргі заманғы Қазақстандағы бюджетаралық қатынастар**

Мақалада аймақтардың арасындағы дифференциация мәселелері қарастырылған. Зерттеу үдерісінде талқыланғандар: жергілікті өкілеттіктерге өздерінің меншікті табыстарын қалыптастыруға шектелген аймақтық биліктер берілген, соған қоса салық түсімдерінің көлемінің өсуіне жеткілікті потенциалмен қамтамасыз етілмеген. Жергілікті бюджеттердің меншікті табыстар үлесінің төмендеу үдерісі бақылануда. Жергілікті бюджеттердің табыс бөлігін өздерінің қаражат көздерімен толтыру әлсіздігі республика аймақтарының көпшілігінің жоғары дәрежелі субвенциялылығымен анықталады. Кейбір субвенциалды облыстардың бюджеттерінде трансферттер 70%-ға дейін барады.

**Түйін сөздер:** бюджетаралық қатынастар, республикалық бюджет, жергілікті бюджет, бюджеттік дифференциация, трансфертті тегістеу, бюджеттік алынулар, субвенция.

Межбюджетными отношениями принято называть отношения, складывающиеся в бюджетном процессе между вышестоящими и нижестоящими бюджетами. Система межбюд-

жетных отношений включает в себя отношения не только между республиканским бюджетом и бюджетами регионов Республики Казахстан, но и внутри регионов – между областными

(городскими) и районными бюджетами. Основой межбюджетных отношений является четкое разграничение функций и полномочий уровней государственного управления, единство и прозрачность методов распределения поступлений и расходов между уровнями бюджетов.

В практике существуют различные формы регулирования межбюджетных отношений, которые определяются с учетом налогового потенциала каждого из уровней бюджетов, результатов оценки объективных потребностей регионов, утвержденных натуральных норм. Согласно Бюджетному кодексу РК, формы регулирования межбюджетных отношений устанавливаются в соответствии со среднесрочной фискальной политикой.

По существу, система межбюджетных отношений – это один из главных механизмов, посредством которых происходит взаимодействие субъектов управления, а именно взаимодействие между иерархическими уровнями власти – республиканским и областным, областным и районным. Эта система представляет собой совокупность принципов, методов, способов и финансовых инструментов, используемых при формировании доходов и расходов бюджетов разных уровней, посредством которых государство устанавливает бюджетные взаимосвязи, направления бюджетных потоков и распределяет централизованные ресурсы [1, с. 74].



Рисунок 1 – Модель межбюджетных отношений в Казахстане

На сегодняшний день 13 из 16 регионов Республики Казахстан являются зависимыми от субвенций республиканского бюджета, то есть неспособны решать задачи по социально-экономическому развитию территории за счет внутренних финансовых источников. С каждым годом данная зависимость только усиливается, что снижает стимулы местных государственных органов к развитию собственной налогооблагаемой базы, что, в первую очередь, негативно отражается на активности малого и среднего бизнеса.

Под субвенционностью понимается финансовое состояние, которое характеризует финансовую зависимость местного бюджета от субвенций из вышестоящего бюджета, возникающую

вследствие дефицита собственных доходов для обеспечения гарантированных государством услуг в соответствии с направлениями расходов.

Межтерриториальное бюджетное перераспределение в Казахстане исходит из задач формирования современной структуры экономики в условиях развертывания ее модернизации. Сложившаяся структура производства ВВП определяется региональными диспропорциями, неравномерностью размещения производительных сил по территории республики и неодинаковым уровнем развития отдельных областей. Развитие экономики в рыночных условиях выявило как конкурентные преимущества, так и недостатки экономики отдельных регионов [2].

**Таблица 1** – Удельный вес областей в ВВП Казахстана (в %)

	1991 год	1995 год	1998 год	2001 год	2004 год	2006 год	2007 год	2008 год	2009 год	2010 год	2011 год
Республика Казахстан	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Акмолинская	7,8	6,1	3,0	3,2	2,8	2,5	3,2	3,0	3,1	2,7	2,9
Актюбинская	5,4	5,1	5,3	4,5	5,0	5,1	5,3	5,4	5,0	5,4	5,4
Алматинская	7,7	5,1	5,6	4,9	4,4	4,0	4,3	4,2	4,5	4,6	4,5
Атырауская	2,8	6,1	6,1	10,1	10,9	10,7	9,6	11,2	11,6	13,0	12,5
Восточно-Казахстанская	10,7	11,8	11,1	8,6	6,7	6,0	6,2	5,5	5,8	5,7	5,9
Западно-Казахстанская	4,1	2,7	3,5	4,9	6,1	5,0	4,8	5,1	4,8	4,8	4,8
Жамбылская	4,6	2,2	2,7	2,0	2,3	1,9	2,1	2,0	2,1	2,0	2,3
Карагандинская	11,1	16,3	11,3	10,5	8,7	9,0	8,9	9,1	8,9	8,6	8,7
Костанайская	9,6	7,2	7,3	5,4	4,6	3,8	4,4	4,4	4,3	3,9	4,1
Кызылординская	2,0	2,2	2,2	2,3	3,1	3,6	3,9	4,3	3,8	3,9	3,8
Мангистауская	2,6	5,1	3,5	4,9	5,0	5,8	5,9	6,8	6,5	6,8	6,4
Южно-Казахстанская	8,5	4,3	5,7	7,0	5,3	4,1	4,8	4,6	5,4	5,5	5,5
Павлодарская	7,1	10,7	8,1	6,5	5,7	4,5	4,6	5,4	5,1	4,7	5,5
Северо-Казахстанская	9,4	7,0	3,7	3,1	2,6	2,3	2,5	2,5	2,4	2,1	2,4
г. Астана			3,0	5,4	8,0	9,4	8,8	8,0	8,1	8,1	7,6
г. Алматы	6,7	8,1	17,8	16,9	18,8	22,3	20,8	18,4	18,7	18,0	17,8
5 регионов, имеющих наибольшие доли в ВВП 2011 года	23,3	35,6	41,6	47,7	51,4	57,2	54,0	53,6	53,8	54,5	52,3
5 регионов, имеющих наименьшие доли в ВВП 2011 года	33,3	24,7	18,9	16,0	15,5	14,0	16,0	16,2	15,5	14,7	15,6
<b>Отношение, %</b>	70	144	220	299	332	407	338	331	346	370	335

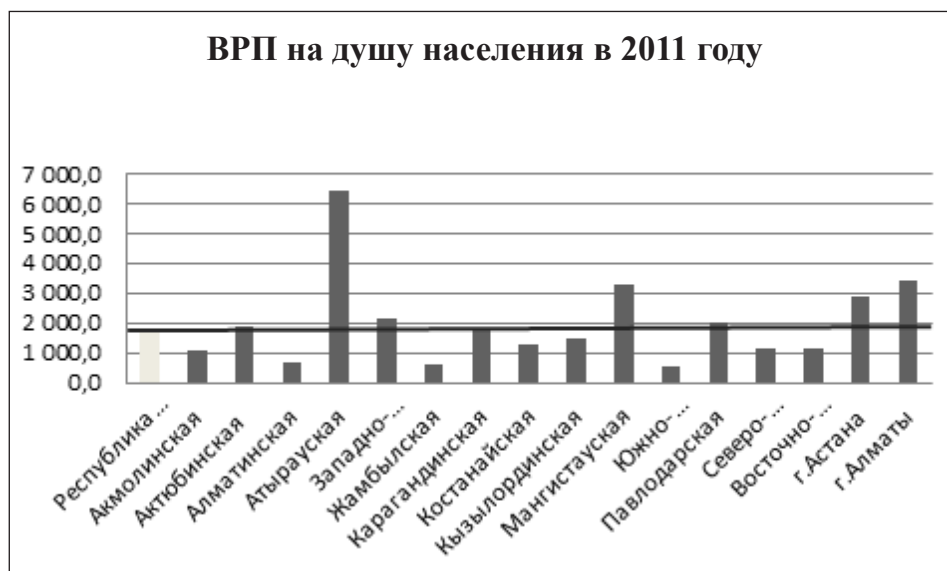
\* Рассчитано автором на основе источников [3], [4].

Из табл.1 видно, что крупнейшими производителями ВРП являются пять регионов республики: Атырауская, Карагандинская, Мангистауская области, города Астана и Алматы. В 2011 году в этих пяти регионах, где проживает 27% населения, производилось 52,3% ВВП страны. Наименьшие доли в общем объеме ВВП приходились на Жамбылскую, Северо-Казахстанскую, Акмолинскую, Кызылординскую и Костанайскую области (в сумме 15,6%).

За годы независимости страны в результате структурной перестройки экономики произошел сдвиг в распределении ВРП. Регионы, имеющие мощную минерально-сырьевую базу, а также крупные города с высоким инвестиционным потенциалом значительно увеличили свои доли в ВВП. Наибольшее снижение удельного веса имели области, специализирующиеся на производстве сельскохозяйственной продукции,

пищевой и легкой промышленности (Северо-Казахстанская, Алматинская, Костанайская, Южно-Казахстанская и другие). В результате в 2006 году суммарный объем ВРП пяти регионов, имеющих максимальные доли, в 4 раза превышал ВРП пяти регионов, имеющих минимальные доли. Принятие Стратегии территориального развития Республики Казахстан, развитие несырьевых отраслей экономики, сельского хозяйства обеспечило сокращение разрыва между максимальной и минимальной величиной ВРП по пяти регионам (в 2008 г. отношение составило 331% против 407% в 2006 г.). Однако в последние 3 года (2008-2010 гг.) данный разрыв вновь стал увеличиваться. А в 2011 г. разрыв уменьшился (335%).

Региональные диспропорции наблюдаются и в производстве ВРП на душу населения (рис. 2) [3], [4].



**Рисунок 2** – Валовой региональный продукт на душу населения в 2011 году, тенге

Регионы республики по объему ВРП на душу населения можно разделить на 3 группы.

К первой группе относятся области с ВРП на душу населения значительно превышающим среднереспубликанский уровень – 1665,1 тыс. тенге: Атырауская область (6413,6 тыс.тенге, или 385% от среднереспубликанского уровня), г. Алматы (3418,8 тыс.тенге, или 205%) Мангистауская область (3273,5 тыс.тенге, или 179%) и г. Астана (2904,1 тыс.тенге, или 174%).

Области второй группы имеют ВРП на душу населения в зоне среднереспубликанского уровня: Западно-Казахстанская область (2168,2 тыс.тенге, или 130%), Павлодарская область (2045,6 тыс.тенге, или 123%), Актюбинская область (1889,8 тыс.тенге, или 113%), Карагандинская область (1769,4 тыс.тенге или 106%), Кызылординская область (1464,1 тыс.тенге, или 88%).

В третью группу входят области с ВРП

на душу населения намного ниже среднереспубликанского уровня: Костанайская область (1289,6 тыс.тенге, или 77%), Восточно-Казахстанская область (1163,1 тыс.тенге, или 70%), Северо-Казахстанская область (1138,9 тыс.тенге, или 68%), Акмолинская область (1105,3 тыс.тенге, или 66%), Алматинская область (658,9 тыс.тенге, или 40%), Жамбылская область (603,3 тыс.тенге, или 36%), Южно-Казахстанская область (580,9 тыс.тенге, или 35%).

Уровень развития областей и их роль в

экономике страны неодинаковы, регионы имеют существенные различия в размере налогооблагаемой базы, а следовательно, различные возможности в формировании доходной части бюджета. Поэтому в целях выравнивания бюджетной обеспеченности регионов Казахстана в действующей бюджетной системе действует механизм бюджетного выравнивания, предполагающий перераспределение доходов между областями, между республиканским и областными бюджетами.

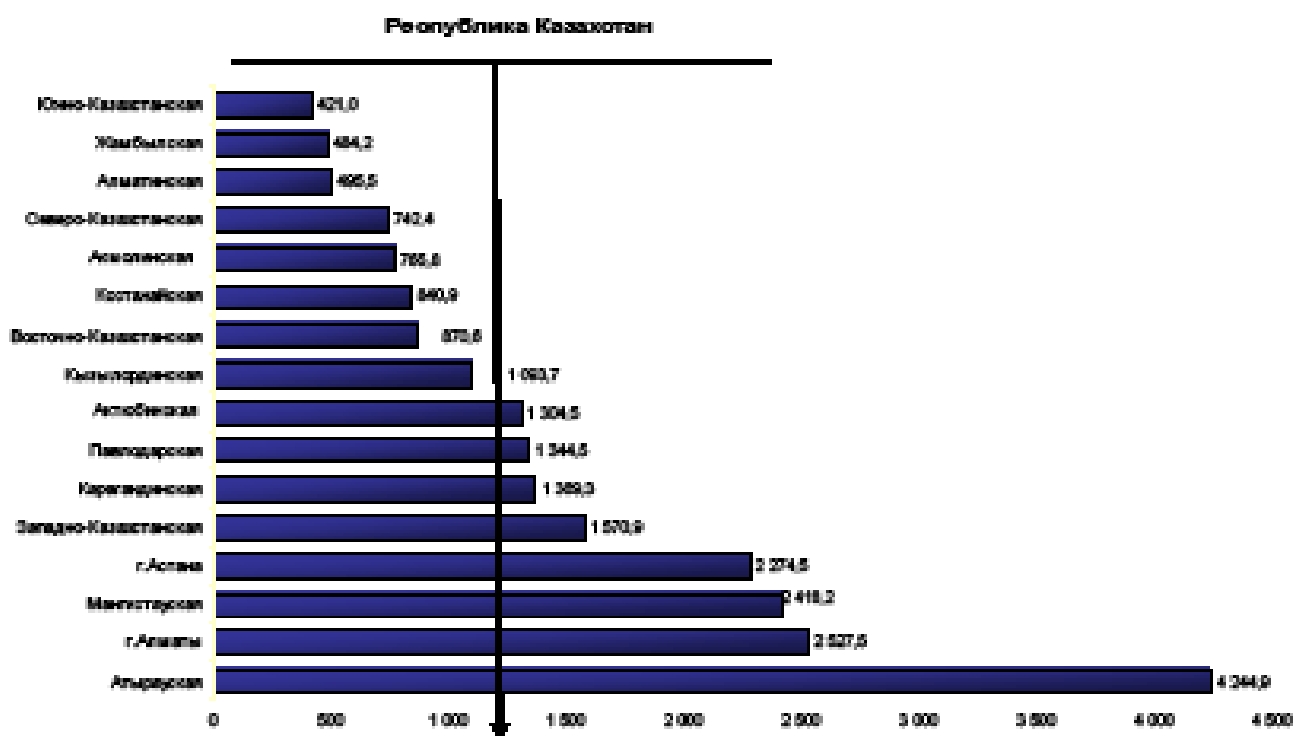


Рисунок 3 – Валовой региональный продукт на душу населения в тыс.тенге за 9 месяцев 2012 года

Как мы видим (рис. 3), дифференциация между областями значительная. Разрыв между максимальным значением (Атырауская) и минимальным (Южно-Казахстанская) превышает в 10 раз.

По вышеприведенному рисунку можно сказать, что и в бюджетных расходах наблюдает-

ся значительная дифференциация (больше 2 раз) и это не только между субъектами республики, но и внутри территорий на уровне местных бюджетов. То есть, сами по себе минимальные стандарты, в той форме, в какой они сегодня существуют, не решают проблему «качества» и «рациональности» бюджетных расходов.

**Таблица 2** – Дифференциация финансирования социальных расходов РК по областям за 2008-2012 годы

Категория бюджетных расходов(%)	2008		2009		2010		2011		2012	
	мин.	макс.	мин.	макс.	мин.	макс.	мин.	макс.	мин.	макс.
Образование	19820	34027	22989	49363	24604	55339	36 323	62 143	42884	73163
Здравоохранение	11468	29628	15249	40680	17655	53631	15494	51799	18529	40922
Социальная помощь и социальное обеспечение»	1776	4370	2347	5959	3622	10616	3541	8556	3994	8929

\*Рассчитано автором на основе источников [3], [4].

**Таблица 3** – Субвенции из республиканского бюджета за 2007-2010 годы млн.тенге

Показатели	2 007		2 008		2 009		2 010		2 011		2 012	
	сумма	%	сумма	%	сумма	%	сумма	%	сумма	%	сумма	%
<b>Субвенции из респуб.-кого бюджета, всего</b>	192 791	100	539 398	100	642 061	100	787 285	100	789 939	100	880 645	100
Акмолинская область	19 617	10,2	31 498	5,8	35 399	5,5	42 772	5,4	49 552	6,3	53 580	6,1
Актюбинская область	-		15 723	2,9	17 544	2,7	23 692	3,0	21 837	2,8	31 722	3,6
Алматинская область	22 186	11,5	48 922	9,1	60 035	9,4	73 800	9,4	94 077	11,9	103 883	11,8
Восточно-Казахстанская область	22 189	11,5	46 936	8,5	54 083	8,4	64 659	8,2	81 700	10,3	89 595	10,2
Жамбылская область	21 326	11,2	44 197	8,2	52 049	8,1	62 678	7,9	75 778	9,6	85 094	9,7
Западно-Казахстанская область	11 173	5,8	20 213	3,8	21 712	3,4	26 545	3,4	13 984	1,8	17 113	1,9
Карагандинская область	7 678	3,9	35 715	6,6	40 621	6,3	50 338	6,4	55 938	7,1	61 399	7,0
Кызылординская область	14 812	7,7	36 161	6,7	42 159	6,6	51 507	6,5	64 396	8,2	52 273	6,0
Костанайская область	13 415	6,9	33 661	6,2	37 722	5,9	45 264	5,7	48 552	6,1	71 594	8,1
Павлодарская область	3 811	1,9	14 678	2,7	16 371	2,5	21 737	2,8	25 809	3,3	28 929	3,3
Северо-Казахстанская область	16 546	8,6	31 032	5,5	34 097	5,2	40 432	5,1	47 000	5,9	50 717	5,8
Южно-Казахстанская область	40 039	20,8	90 332	17,0	115 134	18,0	141 931	18,1	193 273	24,5	216 436	24,6
город Астана	-	-	90 332	17,0	115 134	18,0	141 931	18,1	18 043	2,3	18 310	2,1

\*Составлено на основе источников [3], [5], [6].

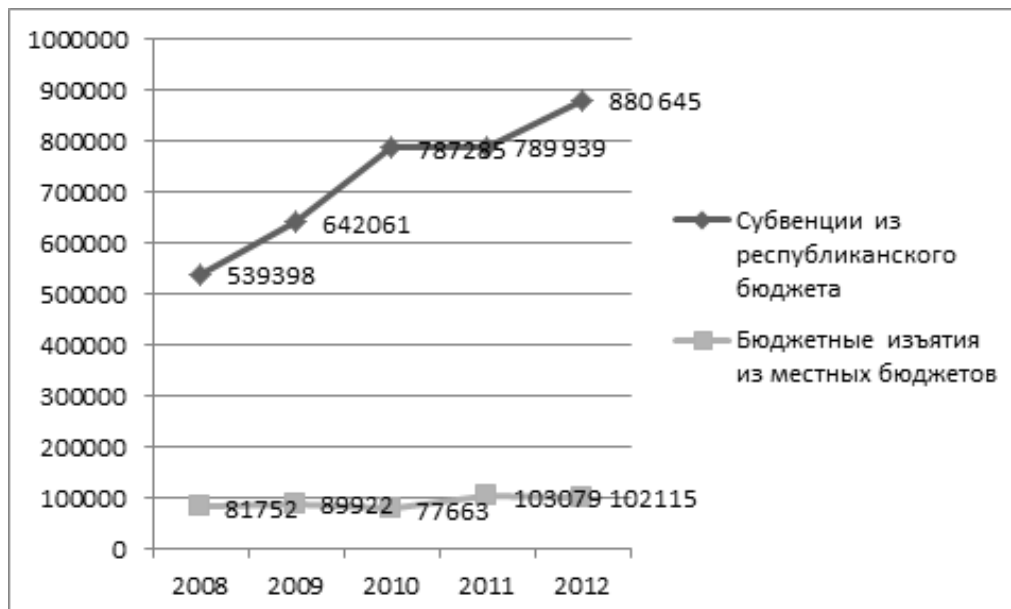
**Субвенции из республиканского бюджета за 2007-2012 годы** увеличились с 192791 млн. тенге до 880 645 млн.тенге, рост составил 4,6 раза, что означает лишь усиление зависимости местных органов власти от властей более высокого уровня и снижение самостоятельности регионов в решении вопросов развития своей

территории. 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.

**Таблица 4** – Бюджетные изъятия из местных бюджетов за 2007-2012 годы, млн.тенге

Показатели	2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	сумма	%	сумма	%	сумма	%	сумма	%	сумма	%	сумма	%
Бюджетные изъятия из местных бюджетов	151499	100	81752	100	89922	100	77663	100	103079	100	102115	100
Актюбинская область	1079	0,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Атырауская область	43062	28,4	15468	18,9	20193	22,5	18739	24,1	41708	40,5	39468	38,7
Мангистауская область	24437	16,1	4249	5,2	5342	5,9	2431	3,1	12731	12,4	16076	15,7
город Алматы	72310	47,7	52401	64,1	55811	62,1	55000	70,8	48640	47,2	46571	45,6
город Астаны	10611	7,1	9634	11,8	8576	9,5	1493	2	-	-	-	-

\*Составлено на основе источника [3], [5].



**Рисунок 4** – Бюджетные субвенции из республиканского бюджета и изъятия из местных бюджетов

Достаточно велик удельный вес расходов на трансферты – бюджетные изъятия средств из местных бюджетов для передачи вышестоящему бюджету (в данном случае республиканскому бюджету). Бюджетные изъятия совершаются в областях, 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 [7]. (рис. 4).

Что касается структуры трансфертов из республиканского бюджета, то на долю субвенций в 2012 году приходилось 26,8% от общего объема доходов местных бюджетов. По сравнению с 2001 годом доля субвенций выросла в 3 раза (с 9% до 26,8%). При этом большую часть бюджетных средств от республиканского бюджета местные бюджеты получают в виде целевых трансфертов – 34,9% доходов.

Таким образом, на сегодняшний день основной проблемой местных бюджетов является недостаток собственных финансовых средств. Причины сокращения доли собственных доходов местных бюджетов связаны с изменения-

ми в бюджетном и налоговом законодательствах, нормативов распределения налогов, сборов и пошлин между уровнями бюджетной системы.

Действующая методика расчетов трансфертов общего характера не позволяет регионам наращивать собственные ресурсы. Применение принципа, при котором доходы, превышающие прогнозный объем затрат местного бюджета, изымаются в республиканский бюджет, имеет негативное следствие – сдерживание инициативы местных органов власти и снижение заинтересованности в наращивании собственной налогооблагаемой базы и повышении собираемости налогов.

На наш взгляд, система межбюджетных отношений в республике должна быть направлена на стимулирование регионов к выходу на финансовую самодостаточность; снижение количества субвенциарных регионов; сокращение встречных финансовых потоков между уровнями бюджетов; обеспечение максимально возможного выравнивания уровня социально-экономического развития территорий; гарантирование всем гражданам независимо от места их проживания минимума бюджетного обеспечения.

#### Литература

- 1 Утибаев Б.С. Государственный бюджет: учебник / Б.С. Утибаев, Р.М. Жунусова, В.А. Саткалиева. – Алматы: Экономика, 2006. – 412 с.
- 2 Исахова П.Б. К вопросу разграничения полномочий между уровнями государственного управления и совершенствования межбюджетных отношений // Каржы-каражат. – 2003. – №1. – С.25-36.
- 3 Статистические бюллетени Министерства финансов Республики Казахстан // [www.minfin.kz](http://www.minfin.kz)
- 4 Официальный сайт Агентства Республики Казахстан по статистике // [www.stat.kz](http://www.stat.kz)
- 5 Закон Республики Казахстан «О республиканском бюджете на 2010-2012 годы» от 07 декабря 2009 года №219-IV.
- 6 Закон Республики Казахстан «О республиканском бюджете на 2011-2013 годы» от 29 ноября 2010 года № 357-IV.
- 7 Бюджетный кодекс Республики Казахстан с изменениями и дополнениями от 11.08.2011.

#### References

- 1 Utibaev BS. State budget: Textbook / BS Utibaev, RM Zhunusova, VA Satkalieva – Almaty: Economics, 2006. – 412.
- 2 Isahova PB. On the question of the division of powers between levels of government and improve intergovernmental relations // Karzhy-karazhat. – 2003. – № 1. – P.25-36.
- 3 Statistical Bulletin of the Ministry of Finance of the Republic of Kazakhstan-[www.minfin.kz](http://www.minfin.kz)
- 4 The official website of the Agency on Statistics of the Republic of Kazakhstan – [www.stat.kz](http://www.stat.kz)
- 5 The Law of the Republic of Kazakhstan “On republican budget for 2010-2012” dated December 07, 2009 № 219-IV.
- 6 The Law of the Republic of Kazakhstan “On republican budget for 2011-2013” on November 29, 2010 № 357-IV.
- 7 The Budget Code of the Republic of Kazakhstan as amended from 11.08.2011.