

Ли В.Д.,
Ақыжанов С.М.

**Состояние и проблемы
модернизации региональной
бюджетной политики
в Республике Казахстан**

В статье рассказываются проблемы и нынешнее состояние региональной и бюджетной политики в Республике Казахстан. Выдержки из Послания Президента Республики Казахстан, обзор секторов экономики, анализы дефицитов и методы, как нужно погасить проблемы интеграции региональной политики в наше молодое государство. Затронуты проблемы повседневного характера: неэффективные расходы государственного бюджета, морально устаревшие реформы, относящиеся к региональной политике. Отдельно рассмотрены методы сбалансированного бюджета, при котором доходы нефтяного сектора полностью направляются в Национальный фонд, источники Национального фонда, какой мониторинг будет разработан и плавно интегрирован, чтобы рассматривать детально расходы республиканского бюджета на текущие бюджетные программы. Представлена также система показателей оценки эффективности бюджетных расходов и определение её индикаторов, введение которых позволит отследить уровень эффективности использования бюджетных средств.

Ключевые слова: региональная политика, бюджеты, Национальный Фонд, модернизация Республики Казахстан, оценка результатов деятельности, сбалансированный бюджет, реформы, анализ дефицита.

Ли В.Д.,
Ақыжанов С.М.

**Қазақстан Республикасының
бюджеттік аймақтық жетілдіру
саясатының жай-күйі мен
мәселелері**

Бұл тарауда Қазақстан Республикасындағы өңірлік және бюджеттік саясатының мәселелері және қазіргі жағдайы қарастырылады. Қазақстан Республикасы Президентінің Жолдауының ұстанымдары, экономика бөлімдерінің шолуы, тапшылықтар талдаулары және біздің жас мемлекетте өңірлік саясаттың шоғырлану мәселелерін қалай сөндіру қажеттігінің тәсілдері. Күнделікті сипаттағы мәселелер қозғалды: мемлекеттік бюджеттің тиімсіз шығындары, өңірлік саясатқа жататын моральды жағынан ескірген реформалар. Мұнай секторының табыстары толықтай Ұлттық қорға бағытталатын балансталған бюджеттің тәсілдері жеке қарастырылған, ұлттық қордың дереккөздері, ағымдағы бюджеттік бағдарламаларға республикалық бюджеттің шығындарын егжей-тегжейлі қарастыру үшін қандай мониторинг әзірленеді және бір қалыпты шоғырланады. Сонымен қатар, бюджеттік шығындардың тиімділігін бағалау көрсеткіштерінің жүйесі және оның индикаторларын анықтау, оларды жүргізу бюджеттік құралдарды тиімді қолдану деңгейін тексеруге мүмкіндік береді.

Түйін сөздер: өңірлік саясат, бюджеттер, Ұлттық қор, жетілдіру, Қазақстан Республикасы, тиімділікті бағалау, балансталған бюджет, реформалар, тапшылықтар талдауы.

Lee V.D.,
Akyzhanov S.M.

**State and problems of
modernization of regional
fiscal policy in the Republic of
Kazakhstan**

The article covers the problems and the current state of regional and fiscal policy in the Republic of Kazakhstan, also the extracts from message of the President of the Republic of Kazakhstan, the review of economic sectors, analyses of deficits and methods of how to settle the problem of integration of the regional policy in our young state.

The article also deals with the problems of everyday nature: inefficient spending of the state budget, outdated reforms related to regional policy.

The article covers methods of a balanced budget in which revenues from the petroleum sector is completely sent to the national Fund, the National Fund sources, what type of monitoring will be developed and seamlessly integrated in order to consider in detail the expenditures of the Republican budget for current budget program.

The system of indicators of estimation of efficiency of budget expenses and determination of its indicators, the introduction of which will allow you to track the level of efficiency of use of budgetary funds is also presented here.

Key words: regional policy, budgets, National Fund, modernization of the Republic of Kazakhstan, performance evaluation, balanced budget, reforms, deficiency analysis.

СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ МОДЕРНИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

В Республике Казахстан основные стратегические приоритеты государственной региональной политики, в том числе и бюджетной, формулируются в ежегодных посланиях Президента.

Положения, сформулированные в них, становятся основой для разработки бюджетных документов на очередной финансовый год. Развитие мировой экономики на современном этапе делают уязвимой экономику страны в целом. Как отмечает Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев в своем Послании народу Казахстана «Казахстан в новой глобальной реальности: рост, реформы, развитие»: Поручаю Правительству провести полную ревизию всех бюджетных программ. В условиях кризиса важен каждый тенге. Неэффективные расходы или те расходы, которые могут быть покрыты за счёт частного сектора, должны исключаться из бюджета. Нужно пересмотреть расходы на программы регионального и индустриального развития [1].

Содержащаяся в послании система приоритетов и мер политики в сфере бюджетных расходов обладает следующими характерными особенностями:

1. Сформулированные приоритеты увязываются с главной стратегической политической целью – обеспечением быстрого и устойчивого экономического роста. Одни приоритетные направления считаются средством или инструментом достижения этой цели (агропромышленная, инновационная и инвестиционная политика); другие являются следствием достижения этой цели (социальные расходы).

2. Политические реформы (демократизация, реформа судебной системы, административная реформа) не связываются с увеличением ассигнований на эти цели, за исключением переподготовки кадров. Изменения в политике расходов, вызванные политическими реформами, сводятся к совершенствованию бюджетного процесса (разграничение ответственности между уровнями власти).

3. В качестве бюджетного приоритета выделяется поддержка сельского хозяйства, аграрных поселений и их жителей. Государственные расходы, осуществляемые в рамках промышленной политики, о которых идет речь в послании – поддержка

инноваций, экспорта, государственные инвестиции – планируется осуществлять в виде взносов в специальные финансовые институты. При этом практически не упоминаются прямые бюджетные субсидии или кредиты каким-либо отраслям или предприятиям. Это может означать, что правительство Казахстана ориентируется на постепенный переход в промышленной политике от прямой поддержки производителей к поддержке инфраструктуры и, прежде всего, финансовой.

4. Увеличение заработной платы работников бюджетной сферы рассматривается в значительной степени как составная часть социальной политики, а не как управление издержками производства бюджетных услуг.

Бюджетная система Республики Казахстан включает бюджеты различных уровней, основанные на экономических отношениях и соответствующих правовых нормах. В Республике Казахстан самостоятельно функционируют республиканский бюджет и местные бюджеты, в совокупности, составляющие государственный бюджет. Функционирование бюджетной системы основано на взаимосвязи бюджетов различных уровней и обеспечивается порядком их разработки, рассмотрения, утверждения, исполнения, контроля, а также отчетами об их исполнении республиканского и местного бюджетов [2].

Исходя из практики построения и ведения экономической и бюджетной политики в стране, фискальная политика на предстоящие три года будет строиться в соответствии с долгосрочными и среднесрочными программными документами государства.

Основными задачами в сфере совершенствования бюджетного законодательства и в целом бюджетной системы являются:

1) постепенный переход к достижению сбалансированного бюджета за счет нефтяных поступлений.

С целью реализации концепции Национального фонда вводятся новые понятия – «консолидированный бюджет»

Консолидированный бюджет состоит из республиканского бюджета, бюджета области, бюджетов города республиканского значения, столицы, поступлений от предприятий нефтяного сектора и переводов их в Национальный фонд.

Дефицит бюджета равен сумме поступлений в бюджет, кроме поступлений из Национального фонда, за вычетом расходов бюджета.

2) Ужесточение требований к разработке инвестиционных проектов (программ).

Инвестиционные проекты (программы) будут включены в перечень приоритетных бюджетных программ (подпрограмм) в случае, если они соответствуют мероприятиям принятых государственных, отраслевых и региональных программ и положений ежегодных посланий Главы государства. Обязательным условием включения в вышеназванный перечень будет наличие положительного заключения отраслевой экспертизы, соответствие их плану мероприятий утвержденных Программ, наличие технико-экономического обоснования с положительным заключением экономической экспертизы.

3) Соблюдения всеми участниками бюджетного процесса требований бюджетного законодательства.

Был разработан метод сбалансированного бюджета, при котором доходы нефтяного сектора полностью направляются в Национальный фонд, а доходная часть республиканского бюджета формируется только за счет нефтяного сектора (рисунок 1).

Основными источниками формирования Национального фонда являются:

- прямые налоги от нефтяного сектора (за исключением налогов, зачисляемых в местные бюджеты), к которым относятся корпоративный подоходный налог, налог на сверхприбыль, роялти, бонусы, доля по разделу продукции, рентный налог на экспортируемую сырую нефть, газовый конденсат. Прочие виды налогов, уплачиваемые нефтяным сектором в соответствии с налоговым законодательством Республики Казахстан, подлежат зачислению в соответствующие бюджеты. При этом к предприятиям нефтяного сектора относятся все юридические лица, занимающиеся добычей и (или) реализацией сырой нефти и газового конденсата;

- поступления от приватизации государственного имущества, находящегося в республиканской собственности и относящегося к горнодобывающей и обрабатывающей отраслям;

- поступления от продажи земельных участков сельскохозяйственного назначения;

- инвестиционные доходы от управления Национальным фондом;

- иные поступления и доходы, не запрещенные законодательством Республики Казахстан [4].

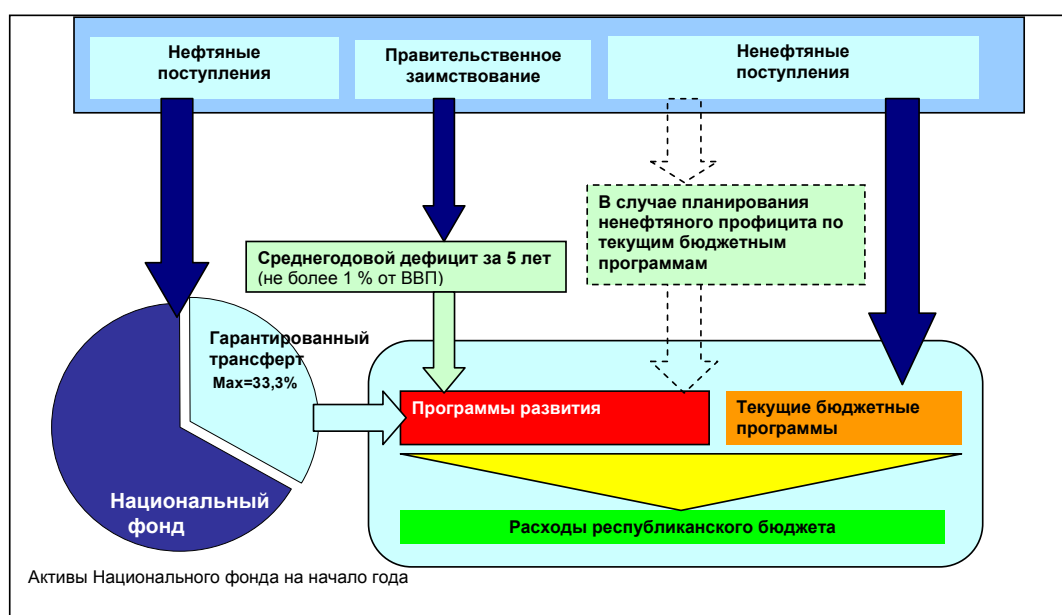


Рисунок 1 – Метод сбалансированного бюджета [3]

Расходы республиканского бюджета на текущие бюджетные программы финансируются за счет отчислений в республиканский бюджет от нефтяной части экономики, а финансирование расходов на бюджетные программы развития осуществляется за счет гарантированного трансферта из Национального фонда. При этом определенная доля расходной части бюджета может покрываться, в том числе за счет заимствования в рамках установленных ограничений [5].

Использование нефтяных поступлений в пределах гарантированного трансферта позволяет проводить взвешенную фискальную политику, так как виден «чистый» бюджетный эффект от либерализации налогового режима, который, как правило, искажен за счет сверхдоходов, поступающих от предприятий нефтяного сектора.

Для обеспечения качественного управления расходами бюджета и принятия управленческих решений по выделению бюджетных средств, на основе фактических или ожидаемых результатов их реализации, необходима система показателей, на базе которых будет осуществляться мониторинг и оценка исполнения бюджета по расходам. Под мониторингом понимается система наблюдения за расходованием бюджетных средств для своевременного выявления изменений, их оценки, предупреждения и устранения негативных последствий за определенный промежуток времени (за каждый квартал). Оценкой, по нашему мнению,

является единовременный процесс наблюдения, выполняемый главным распорядителем средств бюджета, с целью увеличения эффективности работы. Информация, полученная в ходе оценки, может использоваться для принятия мер по увеличению удовлетворения от работы, планированию трудовых ресурсов, производственному и профессиональному обучению, а также для установления уровня заработной платы. Если оценка это единовременный процесс наблюдения, то мониторинг является систематическим наблюдением за определенный промежуток времени.

В основе системы показателей оценки эффективности бюджетных расходов лежат следующие принципы:

- разделение показателей на четыре блока (финансовые, кадровые, социальные, специальные или производственные);

- включение как количественных, так и качественных показателей;

- взвешенная балльная оценка результатов.

Предлагаемая система показателей оценки эффективности бюджетных расходов представлена на рисунке 2.

Для определения эффективности оценки результата использования бюджетных средств необходимо введение следующих показателей:

Индикатор Ф1 – отклонение от плановых значений кассового исполнения областного бюджета по расходам за период в процентах;

Индикатор Ф2 – количество изменений, внесенных в бюджет области в течение периода;

Индикатор Ф3 – доля расходов областного бюджета на выполнение программных мероприятий в общей сумме расходов за период;

Индикатор Ф4 – доля расходов, размещаемых по результатам конкурсов в общей сумме расходов области;

Индикатор Ф5 – доля прочих текущих расходов в структуре расходов;

Индикатор Ф6 – доля просроченной краткосрочной задолженности по оплате труда;

Индикатор К1 – доля специалистов с высшим образованием в акимате;

Индикатор К2 – отклонение средней заработной платы сотрудников от средней по субъекту;

Индикатор К3 – доля специалистов отобранных по конкурсу;

Индикатор К4 – уровень текучести кадров;

Индикатор О1 – публикация отчетности в периодической печати;

Индикатор О2 – наличие официального Интернет-сайта акимата;

Индикаторы С – специальные, например С1 – темпы роста строительства новых автомобильных дорог; С2 – темпы роста работ по ремонту автомобильных дорог.



Рисунок 2 – Система показателей эффективности бюджетных расходов

Введение данных показателей позволит отследить уровень эффективности использования бюджетных средств [6].

Таким образом государственный бюджет, являясь основным финансовым планом государства, главным средством аккумуляции финансовых средств, дает политической власти реальную возможность осуществления властных полномочий, дает государству реальную экономическую и политическую власть.

В настоящее время экономика Казахстана испытывает негативное воздействие неблагоприятной ситуации на мировых финансовых

и товарных рынках. Эти факторы привносят значительные риски по нарушению макроэкономического баланса, поскольку усиливается опасность роста инфляции, происходят изменения валютного курса тенге к иностранным валютам, снижение конкурентоспособности несырьевых секторов экономики. В настоящее время гармонизация стратегического, экономического и бюджетного планирования осуществляется через государственные, отраслевые, региональные и бюджетные программы.

Таким образом, бюджетная система Казахстана направлена на усиление прозрачно-

ти бюджетного финансирования, выбор наиболее эффективных и результативных программ, повышение уровня исполнения бюджетных программ государственными учреждениями и развитие систем контроля за бюджетными средствами.

Модернизация бюджетной системы требует дальнейшего совершенствования системы государственного планирования, направленного на обеспечение устойчивого качественного экономического роста.

Литература

- 1 Послание Президента Республики Казахстан — Лидера нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Казахстан в новой глобальной реальности: рост, реформы, развитие» // Астана, 30 ноября 2015 г.
- 2 Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 04.12.2008 N 95-4.
- 3 Материалы семинара «Международный опыт в усилении местных органов управления». Астана, 2013.
- 4 Садыкова Р.Б. Политика регионального развития Казахстана // Вестник УМБ. 2(12) апрель-июнь, 2009.
- 5 «Казахстан: вопросы эффективной реализации новой модели региональной политики». Центр анализа общественных проблем (PPRC), Алматы: ЛЕМ, 2011.
- 6 По материалам стенограммы «Евразийское бюджетное пространство: вызов интеграции» – промежуточный отчет по проекту Автономной некоммерческой организации «Институт реформирования общественных финансов» по заказу Института Восток-Запад. – Алматы, 2012.

References

- 1 Message from the President of the Republic of Kazakhstan – Leader of the Nation N.A. Nazarbayev to people of Kazakhstan «Kazakhstan in the new global reality: growth, reform and development» // Astana, November 30, 2015
- 2 Budget Code of the Republic of Kazakhstan dated 04.12.2008 N 95-4.
- 3 Proceedings of the seminar «International experience in the strengthening of local government.» Astana, 2013.
- 4 Sadykov R.B. Policy of Regional Development of Kazakhstan // Herald of the SBA. 2 (12) April-June, 2009.
- 5 «Kazakhstan: problems of effective implementation of the new regional policy model.» Center for Public Policy Research (PPRC), Almaty: LEM 2011
- 6 Based on materials from the transcript «Eurasian fiscal space: the challenge of integration» – an interim report on the project of the Autonomous non-profit organization «Institute for Public Finance Reform» commissioned by the EastWest Institute, Almaty, 2012.