

## **БЮДЖЕТНЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСОВЫМИ РЕСУРСАМИ**

Опубликовано в: Сборник докладов IV ежегодной научной конференции «Независимость государства и столица страны: коннотация смыслов». Астана: Елорда. 2011

Под конкурентоспособностью региона как субъекта рыночных отношений понимается способность выступать на рынке наравне с конкурирующими субъектами.

Конкурентоспособность региона определяется как наличием тех или иных конкурентоспособных отраслей или сегментов отрасли, так и способностью региональных органов власти создать условия региональным предприятиям для достижения и удержания конкурентного преимущества в определенных областях.

Анализ конкурентной устойчивости проводится в три этапа:

- количественный анализ конкурентной устойчивости, то есть определение рыночной позиции отраслей региона;
- качественный анализ наличия и состава ресурсной базы, необходимой для обеспечения конкурентоспособности предприятий региона в определенных областях, т.е. условий конкурентной устойчивости.
- выявление тех конкретных секторов экономики, в которых возможно достижение конкурентных преимуществ предприятий региона, т.е. анализ кластеров.

Конкурентное преимущество региона обеспечивается:

- на первой стадии — благодаря факторам производства: природным ресурсам, благоприятным условиям для производства товаров, квалифицированной рабочей силе (обеспечивается одним детерминантом);
- на второй стадии — на основе агрессивного инвестирования (в основном национальных фирм) в образование, технологии, лицензии (обеспечивается тремя детерминантами);
- на третьей стадии — за счет создания новых видов продукции, производственных процессов, организационных решений и других инноваций путем действия всех составляющих «ромба»;
- на четвертой стадии — за счет уже созданного богатства и опирается на все детерминанты, которые используются не полностью.

По аналогии с методикой Всемирного банка благополучие региона может быть оценено по четырем основным показателям в расчете на душу населения:

- по размеру ВРП;
- по величине производственных ресурсов (основные фонды и т.д.);
- по величине природных ресурсов;
- по величине человеческих ресурсов (уровень образованности).

В современных условиях целесообразно сделать упор на стадию инвестиций с последующим переходом к инновационному развитию. Но уже сегодня существует объективная потребность в инновационной «наполненности» привлекаемых инвестиций. В создании конкурентного преимущества региона немаловажное значение имеют научные знания, образование — и как факторы развития производства, и как факторы формирования инновационного потенциала региона.

При многочисленности и высоком уровне работ по методологии оценки, определению факторов формирования и направлений повышения социально-экономической эффективности предприятий и национальной экономики наблюдается дефицит исследований в области управления эффективностью регионального развития. Данное обстоятельство

отрицательно сказывается на качестве разработки стратегии развития регионов, на выявлении возможности включения регионов в систему международного разделения труда.

Не изучена в полной мере социальная эффективность регионального развития, что проявляется в отсутствии четких критериев оценки, системы показателей социальной эффективности, современных исследований.

Управление эффективностью регионального развития возможно через создание благоприятных условий и стимулов (таких, как развитие свободной конкуренции, совершенствование качества институтов и проводимой социально-экономической политики, снижение административных барьеров) для повышения эффективности деятельности предприятий и организаций в регионе.

Анализ взаимодействия инновационного развития региона с другими блоками системы управления эффективностью выявили сильные и слабые стороны инновационного развития регионов.

Высокая взаимосвязь инновационного развития наблюдается с показателем социально-экономической эффективности, что доказывает действенность выявленных на мировом уровне закономерностей для регионов Казахстана.

Инновационно ориентированные регионы являются более привлекательными для иностранных инвесторов.

Развитие инноваций стимулирует повышение производительности труда в экономике региона.

Качественно влияет на инновационное развитие региона численность персонала, занятого исследованиями и разработками, а также доля работников с высшим профессиональным образованием.

Инновационное развитие региональной экономики будет способствовать ослаблению дифференциации между слоями населения внутри региона.

Негативным аспектом формирования социально-экономической эффективности в регионах является слабая связь между инновационным вектором и развитием малого предпринимательства, что свидетельствует об отсутствии механизма доведения прикладных разработок до внедрения в практическую деятельность хозяйствующих субъектов экономики.

Наблюдается слабая зависимость между эффективностью инновационного и внешнеэкономического секторов экономики регионов, что, по мнению автора, можно существенно изменить путем создания аутсорсинговых научно-технических производств.

Инновационный вектор развития региональной экономики позволяет не только более эффективно использовать имеющиеся в регионе ресурсы, но и призван обеспечить сдвиг кривой производственных возможностей, характеризующий переход региона на качественно новый уровень развития.

Таблица 1 - SWOT-анализ инновационного вектора в системе управления эффективностью регионов

Сильные стороны (S)	Слабые стороны (W)	
<b>SO</b>	<b>WO</b>	<b>B</b>

<p>1. Наличие научно-исследовательского потенциала и высокотехнологичных производств в регионах.</p> <p>2. Высокая степень связи инновационного развития и инвестиционной привлекательности регионов</p> <p>3. Позитивное влияние инновационного развития на социальную эффективность регионов</p>	<p>1. Технологическое обновление промышленных производств базируется на импортном оборудовании.</p> <p>2. Снижение уровня научных исследований.</p> <p>3. Слабая интеграция казахстанской науки в мировую.</p> <p>4. Отсутствие ориентации научных исследований на потребности казахстанской экономики.</p> <p>5. Фрагментарность инновационной инфраструктуры.</p> <p>6. Отсутствие механизма доведения прикладных разработок до внедрения в практическую деятельность хозяйствующих субъектов экономики</p> <p>7. Низкая эффективность коммерциализации разработок</p>	<p>оз м о ж но ст и (О )</p>
<p><b>ST</b></p> <p>1. Рост конкуренции с европейскими и азиатскими рынками в отношении квалифицированных кадров.</p> <p>2. Концентрация инновационной активности в узком числе секторов.</p>	<p><b>WT</b></p> <p>1. Отставание в развитии новых технологий последнего поколения.</p> <p>2. Недостаточный уровень развития национальной инновационной системы, координации образования, науки и бизнеса.</p> <p>3. Низкая эффективность использования исследовательского потенциала</p> <p>4. Высокие риски для инвестиций в высокотехнологичные отрасли</p> <p>5. Низкая инновационная активность экономики.</p> <p>6. Слабость национальных и региональных институтов, курирующих инновационное развитие.</p>	<p>У гр оз ы (Т )</p>

Для повышения эффективности инновационного развития регионов предлагается

1) создать в Казахстане единую систему мониторинга инновационного развития регионов, способную оперативно отражать изменения в областях, освещать проводимые мероприятия по повышению инновационной активности в регионах, выявлять и рекомендовать для внедрения наиболее эффективные меры региональной инновационной политики;

2) к компетенции местных органов власти отнести решение задач по подготовке высококвалифицированных специалистов путем постоянного сотрудничества с учебными заведениями, развитию социальной инфраструктуры, содействию инвестированию (предоставление гарантий), организации информационного обеспечения развития инновационных организаций;

3) в областях необходимо внедрение системы коммерциализации инновационных проектов, включающую взаимодействие инновационной инфраструктуры вузов области, предприятий малого бизнеса и местных органов управления.

Для усиления конкурентоспособности областей необходимо эффективно управлять средствами местных бюджетов.

Механизмы регулирования доходов различных уровней бюджетной системы Республики Казахстан определяются налоговой политикой и закреплены в Налоговом и Бюджетном кодексах. Для самостоятельной реализации всеми уровнями власти их полномочий и ответственности за каждым из них закрепляются налоговые и неналоговые источники доходов и определены соответствующие формы регулирования межбюджетных отношений. Перечень налогов и сборов, поступления от которых передаются в распоряжение местных бюджетов, был определен с учетом практики стран с рыночной экономикой.

Доходная структура местного бюджета формируется преимущественно из местных налогов и в значительной мере контролируется властями соответствующего уровня.

Наряду с налоговыми механизмами в организации доходов бюджетов используется такая форма регулирования межбюджетных отношений, как бюджетные изъятия – официальные трансферты, передаваемые из нижестоящих бюджетов в вышестоящие в пределах сумм, утвержденных в республиканском или областном бюджете.

Таблица 2-Бюджетные изъятия из местных бюджетов за 2001-2010 гг., млн тенге

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Бюджетные изъятия - всего	84155	49064	57630	66673	95009	119477	151499	81 752	89922	77 663
В том числе из областного бюджета:										
Актюбинск. обл.	3626	569	429		1371	1601	1079	-	-	-
Атырауск. обл.	28790	19603	20115	22669	28989	35621	43062	15468	20193	18739
Восточно-Казахстанской обл.	2460		-		-	-	-	-	-	-
Западно-Казахстанской обл.	887		497		-	-	-	-	-	-
Карагандинско й обл.	9856	81			-	-	-	-	-	-
Мангистауско й обл.	10629	9000	10651	10139	15989	19430	24437	4249	5342	2431
Павлодарск. обл.	2106	1896	974,3		-	-	-	-	-	-
г. Алматы	25801	17915	24964	32061	45358	56508	72310	52401	55811	54999,9
г. Астаны	-	-	-	1804	3301	6306	10611	9634	8576	1493

\*составлено на основе данных МФ

Из таблицы видно, что удельный вес бюджетных изъятий в общем объеме расходов местных бюджетов сократился с 10,3% в 2007 г. до 4,4 % в 2009 г. Таким образом, происходит децентрализация бюджетных ресурсов, что способствует выравниванию уровней бюджетной обеспеченности регионов страны.

Таблица 3-Динамика изменения удельного веса бюджетных изъятий за 2008-2010 гг.

Показатели	2008	2009	2010
Затраты местных бюджетов, млн тенге	1798774	2021250	2330641
В том числе бюджетные изъятия, млн тенге	81752	89922	77663
Удельный вес, %	4,5	4,4	3,3

\*Источник: Статистический бюллетень МФ РК

Регулирование движения нисходящего потока бюджетных средств в Казахстане осуществляется в форме бюджетных субвенций, изъятий, бюджетных кредитов, целевых трансфертов.

В казахстанской бюджетной практике под бюджетными субвенциями понимаются трансферты, которые передаются из вышестоящих бюджетов нижестоящим в пределах сумм, утвержденных в республиканском или областном бюджете.

Бюджетные субвенции, так же, как бюджетные изъятия, являются официальными трансфертами общего характера и направлены на выравнивание уровней бюджетной обеспеченности местных бюджетов и обеспечение равных фискальных возможностей для предоставления стандартного уровня государственных услуг в соответствии с направлениями расходов, закрепленными Бюджетным кодексом за каждым уровнем бюджета.

Объемы трансфертов общего характера подлежат изменению каждые три года. Порядок и периодичность перечисления бюджетных изъятий из нижестоящих бюджетов в вышестоящий и бюджетных субвенций из вышестоящего бюджета в нижестоящие определяются Правительством Республики Казахстан.

Определение объемов трансфертов общего характера на трехлетний период, их изменение через каждые три года производится на основе методики расчетов официальных трансфертов общего характера, определяемой Правительством Республики Казахстан. При расчете объемов трансфертов общего характера не учитываются целевые трансферты и бюджетные кредиты. Если в утвержденном (уточненном, скорректированном) местном бюджете не предусматриваются расходы, учтенные при расчете бюджетных изъятий и субвенций, то Правительством или местным исполнительным органом области принимается решение о сокращении бюджетных субвенций или увеличении бюджетных изъятий на соответствующую величину в течение финансового года.

Целевые трансферты и кредиты используются местными исполнительными органами в соответствии с их целевым назначением. Целевые трансферты делятся на целевые трансферты на развитие и целевые текущие трансферты. Целевыми трансфертами на развитие являются трансферты, передаваемые вышестоящими бюджетами в нижестоящие в пределах сумм, утвержденных в республиканском или местных бюджетах, для:

- реализации местных бюджетных инвестиционных проектов (программ), предлагаемых местными исполнительными органами, на основе государственных и отраслевых программ или региональных программ;
- выполнения нижестоящими органами государственного управления мероприятий стратегических, среднесрочных программ и планов развития республики, относящихся к компетенции вышестоящих органов государственного управления, направленных на получение экономических выгод или достижение социально-экономического эффекта.

Если рассмотреть структуру целевых трансфертов в соответствии с их целевым назначением, то наибольший вес составляют трансферты на развитие транспортной инфраструктуры, развитие и обустройство инженерно-коммуникационной инфраструктуры, развитие теплоэнергетической системы.

В 2008 году из всей суммы трансфертов на развитие транспортной инфраструктуры доля Астаны составляет 42,2%, Алматы – 51%, в 2009 году Астаны – 43,8%, Алматы – 43,4%. Аналогичная ситуация на развитие теплоэнергетической системы: доля Астаны составила в 2008 году – 83%, в 2009 году – 45,7%.

В 2009 году основная доля трансфертов на строительство и реконструкцию объектов здравоохранения приходилась на Астану (21,9%), что было связано с развитием медицинского кластера.

Целевыми текущими трансфертами являются официальные трансферты, которые передаются из вышестоящего бюджета в нижестоящий в пределах утвержденных сумм для реализации отдельных текущих бюджетных программ.

Целевые текущие трансферты могут предоставляться только на выполнение мероприятий государственных, отраслевых или региональных программ, а также по ходатайству акимов в течение финансового года только на мероприятия, финансируемые из резерва Правительства или местного исполнительного органа области.

Посредством выделения целевых текущих трансфертов из вышестоящего бюджета предусматривается обязательная компенсация потерь нижестоящих бюджетов, вытекающих из принятия вышестоящими органами нормативных правовых актов, влекущих увеличение расходов и (или) уменьшение доходов в период действия трехлетних объемов трансфертов общего характера.

Бюджетные кредиты предоставляются на возвратной и платной основе нижестоящим бюджетам на реализацию бюджетных инвестиционных проектов (программ) и в случае прогнозного дефицита наличности в течение финансового года в соответствии с Бюджетным кодексом: из республиканского бюджета - областным бюджетам, бюджетам городов республиканского значения, столицы, из областных бюджетов - бюджетам районов (городов областного значения).

Таблица3- Динамика бюджетного кредитования за 2003-2009 гг., млн тенге

	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
<b>Республиканский бюджет</b>							
Бюджетное кредитование	39084	46732	59 734	36 940	39276	55370	45540
Погашение бюджетных кредитов	15404	16500	11 559	21 098	42270	13251	20504
Чистое бюджетное кредитование	23 680	30 232	48 175	15 842	-2994	42119	25036
<b>Местный бюджет</b>							
Бюджетное кредитование	7 162	7111	1 456	620	413	8107	2100
Погашение бюджетных кредитов	7 696	8592	2 997	1 433	1155	652	984
Чистое бюджетное кредитование	-534	-1 481	-1541	-813	-742	7455	1116

\*Источник: Статистический бюллетень № 1(133) январь, 2010

Данные таблицы свидетельствуют о тенденции увеличения бюджетного кредитования.

Использованные не по целевому назначению суммы целевых трансфертов и кредитов подлежат обязательному возврату в вышестоящий бюджет, выделивший данные трансферты и кредиты. Неиспользованные и/или недоиспользованные в течение финансового года суммы целевых трансфертов могут быть использованы (доиспользованы) в следующем финансовом году с соблюдением их целевого назначения.

Самостоятельность функционирования каждого бюджета означает не только самостоятельное осуществление определенных расходов, но и обеспечение реальных возможностей получения источников доходов.

Разграничение на постоянной основе доходных источников между уровнями бюджетной системы направлено на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов, обеспечение предоставления одинакового уровня государственных услуг местными исполнительными органами.

В основу же разграничения поступлений между уровнями бюджетной системы положены следующие основные принципы:

- стабильность доходов – за каждым уровнем бюджетной системы законодательно закреплены соответствующие поступления, а также на среднесрочный период устанавливаются размеры официальных трансфертов общего характера: бюджетных субвенций и изъятий. Официальные трансферты общего характера направлены на горизонтальное выравнивание обеспеченности бюджетными средствами местных бюджетов и обеспечение равных фискальных возможностей для предоставления стандартного уровня государственных услуг в соответствии с расходными полномочиями каждого уровня бюджета;

- достаточность доходов – каждый уровень бюджетной системы должен располагать финансовыми средствами, обеспечивающими полноценное предоставление государственных услуг. Так как экономическое развитие территорий сильно различается, доходная база неравномерно распределена по регионам, поэтому достижение равной доступности населению государственных услуг достигается посредством различных регулирующих доходов;

- единство форм и методов регулирования доходов – предоставление каждому уровню бюджетной системы дополнительных доходов должно основываться на единых подходах. Это достигается путем трансфертов, бюджетных кредитов и нормативов распределения доходов.

- эффективность предоставления государственных услуг – каждый уровень бюджетной системы должен обеспечивать наиболее результативное производство и предоставление государственных услуг.

Методом анализа структурных сдвигов (shift-share analysis) можно выделить три составляющие экономического роста регионов: экономический рост под воздействием развития национальной экономики, экономический рост под влиянием стимулов региональной экономики и ее отраслевой структуры, экономический рост за счет внутренней эффективности конкретных отраслей.

В работе предложены основные направления повышения эффективности развития регионов:

1. продуктивное сотрудничество и взаимодействие экономических субъектов в системе управления эффективностью регионального развития: региональных органов власти, бизнес-структур, национальных инвестиционных фондов и международных инвестиционных фондов;

2. инновационная ориентация региональной экономики, развитие научно-технического и образовательного потенциала;

4. эффективное использование имеющихся конкурентных преимуществ регионов, создание кластер-ориентированной экономики.

### **Список литературы**

1. Стратегия развития «Казахстан-2030»
2. Новое десятилетие - новый экономический подъем - новые возможности Казахстана. Послание Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева народу Казахстана от 29 января 2010
3. Закон Республики Казахстан от 4 декабря 2008 г. № 96-IV «О республиканском бюджете на 2009 - 2011 годы»
4. Проект Налогового кодекса Республики Казахстан.// [www.minfin.kz](http://www.minfin.kz)

5. Прогноз социально-экономического развития и бюджетных параметров Республики Казахстан на 2009–2013 годы. Одобрен на заседании Правительства Республики Казахстан Протокол № 32 от 26 августа 2008 года.// [www.minplan.kz](http://www.minplan.kz)
6. Концепция по внедрению системы государственного планирования, ориентированного на результаты. - Постановление Правительства Республики Казахстан от 26 декабря 2007 года № 1297//[www.minplan.kz](http://www.minplan.kz)
7. Омирбаев С.М. Бюджетная система Республики Казахстан: Учебник для вузов. – Астана: ИД «Сарыарка», 2007. – 488 с.
8. Годовые и ежемесячные отчеты Национального банка РК за 2001-2009 гг. <http://www.nationalbank.kz>
9. Стратегический план развития Министерства индустрии и торговли Республики Казахстан на 2009-2011 годы. Астана, 2008
10. Агентство Республики Казахстан по статистике. Экспресс-информация № 4-36/16. 25 июля 2008 года. «Об инвестициях в основной капитал в обрабатывающую промышленность Республики Казахстан».
11. Key World Energy Statistics 2008, IEA