Министерство образования и науки Республики Казахстан

Инновационный Евразийский университет

Департамент «Экономика и менеджмент»

«Допущен (а) к защите»
директор департамента
_____**Ж.К.Алтайбаева**

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

На тему: «Совершенствование системы бюджетного планирования расходов на развитие социальной сферы (на примере города Павлодар)»

по специальности: 6М050600 – Экономика

Магистрант
группы Эк-202м _____ **М.Ш. Мурзалинов**

Научный руководитель,
к.э.н. ,доц. _____ **Ш.Х. Жетписова**

Павлодар 2015

Министерство образования и науки Республики Казахстан

Инновационный Евразийский университет

Мурзалинов М.Ш.

Совершенствование системы бюджетного планирования расходов на развитие социальной сферы (на примере города Павлодар)

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

специальность 6М050600 – «Экономика»

Павлодар 2015

РЕФЕРАТ

Зерттеу тақырыбының өзектілігі әлеуметтік саланы жетілдіруге бағытталған мемлекеттік және жергілікті бюджеттік қаражаттарды пайдалану тиімділігін арттыру қажеттілігімен анықталады.

Қазақстан Республикасында бюджеттік қатынастардың жетілдірілуінің қазіргі жағдайында бюджет шығынын жоспарлау жүйесінде басшылық құралының кері мағыналығын жеңу басты мәселе болып табылады. Ол жоспарлаудың және әлеуметтік саласының бюджеттінің шығындарын есептеудің сандық және сапалық тәсілдерін дамыту аймағындағы білімдерді жүйелеу және толықтыруды талап етеді. Бағдарламалық-мақсаттық принципі негізіндегі бюджеттік қаржы бөліністерінің жіберуші мен қабылдаушы арасындағы әлеуметтік қызмет етуіне бюджеттік қаражатты бөліп таратудың әсерлі механизмдері мен тәсілдерін ұсыну керек. Бюджетті орта мерзімді жоспарлау шеңберіндегі нәтижеге бағытталған бюджеттеу құралдары мен әдістерін есепке алып және бағдарламалық – мақсаттық принцип негізіндегі бюджеттік қаржы бөліністерінің таратушылар мен қабылдаушылар арасындағы әлеуметтік қызмет көрсетуге бюджеттік қаражатты бөліп тарату әдістерін және әсерлі механизмдерін ұсыну қажет етеді. Бұл үкімет және ҚР Қаражат Министірлігімен ұсынылған басты құрал болып саналады. Мемлекеттік жоспарлаудың жаңа жүйесін құру стратегиялық мақсаттар мен міндеттерге сай нақты нәтижелерге қол жеткізуді есепке ала отырып бюджеттік бағдарламалардың әкімшілері арасында бюджеттік қаражаттарды таратуды және мемлекеттік саясаттың мақсаттары мен міндеттерге жүгіне отырып бюджетті құруға мүмкіндік береді. Бұл сұрақтар көптеген отандық және шетелдік ғалымдардың назарында. Сонымен қатар Қазақстан Республикасының мемлекеттік басқару жүйесіндегі бюджеттік үрдістерді жетілдіру мәселелері соңына дейін шешілмеген.

Диссертациялық зерттеудің мақсаты болып мемлекеттік және жергілікті қаржы ресрустарын пайдаланудың әсерлігі мен рационалдығынкөтеру мақсатында әлеуметтік саланы дамыту шығындарын бюджеттік жоспарлау жүйесін жетілдірудің теориясы мен әдістемелігін дамыту болып табылады.

Айтылған мақсатқа жету диссертацияның логикасы мен мазмұнын көрсететін міндеттерді орындауды білдіреді:

- Мемлекеттік және аймақтық бюджеттердің экономикалық мәнін ашу;
- Бюджеттік жүйені құрудың маңыздылығын, принциптерін және құрамын теориялық зерттеу;
- Әлеуметтік саланы жетілдіру шығындарын бюджеттік жоспарлаудың әдістемелігін зерттеу (Павлодар қаласы үлгісінде);
- Қазіргі заманғы кезеңдегі жергілікті бюджеттердің қаржылық күйін ашу;
- Қысқа мерзімді және орта мерзімді бюджеттік жоспарлауды саралау;
- Аймақтық қаржылық жүйенің дамуы мен әсерлі әрекет етудің міселелерін бағалау (Павлодар қаласы үлгісінде).

Зерттеу обьектісі болып мемлекеттік және жергілікті бюджеттердің әлеуметтік саладағы шығындарды бюджеттік жоспарлау жүйесі табылады. (Павлодар қаласы үлгісінде).

Зерттеу пәні болып әлеуметтік саладағы шығындарды бюджеттік жоспарлаудың субъектілері арасындағы туындайтын қаржы қатынастары табылады.

Алынған нәтижелер, ғылыми жаналық және практикалық маңыздылығы мемлекеттік және жергілікті қаржы ресурстарын пайдаланудағы тиімділігі мен рационалдығын жоғарлату мақсатында әлеуметтік саланы дамыту шығындарын бюджеттік жоспарлау жүйесін жетілдіру теориялық қорыту және шығармашылық қарастыруға негізделген.

Ғылыми жаналық әлеуметтік саланы дамыту шығындарын бюджеттік жоспарлау жүйесін құрудың теориялық – әдістемелік қарастыруын құру және түсіндіруге негізделеді Ұсынылған қарастыруларды, принциптерді, әдістерді және әлеуметтік саланың шығындарын қаржылық жоспарлау алгоритмдерін ойлап табу. Бюджеттік үрдесті жетілдіруде, қысқа мерзімді және орташа мерзімді әлеуметтік шығындар бюджетінің тиімділігі мен нәтижелілігін көтеру.

Жұмыстың мөлшері мен құрылымы. Диссертациялық жұмыс кіріспеден, 3 тараудан, қорытындыдан және әдебиеттер тізімінен тұрады. Жұмыс 67 беттен тұрады.

Суреттер мен кестелер саны, қолданылған әдебиет көздері: жұмыс 9 кесте, 4 сурет, 1 қосымша және 34 әдебиет тізімінен тұрады.

Кілтті сөздер: бюджет, жоспарлау, әлеуметтік сала, орта мерзімді жоспарлау, қысқа мерзімді жоспарлау, нәтижеге бағытталған бюджеттеу.

Мақалалар туралы ақпарат:

1. Государственное бюджетное регулирование социальной сферы // IX Никулинские чтения «Модели участия граждан в социально-экономической жизни российского общества», г.Омск, ОмГА, 2015. ISBN 978-5-98566-100-2- С.115-120.-0,25п.л.
2. Особенности социальной политики в кризисный период // «Стратегия развития экономики: инновационные аспекты», г.Омск, ОмГУ им. Ф.М.Достоевского ISBN 978-5-8149-1960-1- С.178-183 – 0,25п.л.

РЕФЕРАТ

Актуальность темы исследования определяется насущной необходимостью повышения эффективности использования государственных и местных бюджетных средств, направляемых на развитие социальной сферы.

В современных условиях развития бюджетных отношений в РК проблемой является преодоление неоднозначности управленческого инструментария в системе планирования расходов бюджетов, что, в свою очередь, требует дополнения и систематизации знаний в области развития количественных и качественных методов планирования и учета расходов бюджетов социальной сферы. Необходимым является предложение действенных механизмов и методов распределения бюджетных средств на оказание социальных услуг между распорядителями и получателями бюджетных ассигнований на основе программно-целевого принципа и с учетом методов и инструментов бюджетирования, ориентированного на результат в рамках среднесрочного планирования бюджета, как основного инструмента, предложенного Правительством и Министерством финансов РК.

Формирование принципиально новой системы государственного планирования позволяет формировать бюджет исходя из целей и задач государственной политики и осуществлять распределение бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных программ с учетом достижения конкретных результатов в соответствии со стратегическими целями, задачами, приоритетами. Эти вопросы находятся в центре внимания многих отечественных и зарубежных ученых. Вместе с тем, именно проблемы совершенствования бюджетных процессов в системе государственного управления Республики Казахстан, остаются не до конца решенными

Цель и задачи исследования. **Целью диссертационного исследования** является развитие теории и методологии совершенствования системы бюджетного планирования расходов на развитие социальной сферы в целях повышения эффективности и рациональности использования государственных и местных финансовых ресурсов.

Достижение заявленной цели предполагает **постановку и решение задач**, отражающих логику и содержание диссертации:

– раскрыть экономическую сущность государственного и регионального бюджетов;

– теоретически исследовать структуру, принципы и особенности построения бюджетной системы;

– изучить методику бюджетного планирования расходов на развитие социальной сферы;

– раскрыть финансовое состояние региональных бюджетов на современном этапе (на примере города Павлодар);

– анализ краткосрочного и среднесрочного бюджетного планирования;

– оценить проблемы развития и эффективного функционирования региональной финансовой системы (на примере города Павлодар);

– определить приоритетные направления развития бюджетной системы, ориентированной на результат;

– разработать мероприятия по совершенствования системы бюджетного планирования расходов на развитие социальной сферы Республики Казахстан.

Объектом исследования является система бюджетного планирования расходов государственных и местных бюджетов в социальной сфере (на примере города Павлодар).

Предметом исследования выступают финансовые отношения, возникающие между субъектами бюджетного планирования расходов в социальной сфере.

Методы исследования

Полученные результаты, научная новизна и практическая значимость заключается в теоретическом обобщении и творческом подходе к совершенствованию системы бюджетного планирования расходов на развитие социальной сферы в целях повышения эффективности и рациональности использования государственных и местных финансовых ресурсов.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в разработке и обосновании теоретико-методологических и методических подходов к формированию системы бюджетного планирования расходов на развитие социальной сферы. Реализация предложенных подходов, принципов, методик и алгоритмов финансового планирования расходов социальной сферы позволит оптимизировать бюджетный процесс, значительно повысить эффективность и результативность социальных расходов бюджетов в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Объем и структура работы. Работа состоит из введения, 3 глав, заключения, списка литературы. Работа изложена на 67 страницах.

Количество иллюстраций, таблиц, **использованных литературных источников:** В работе представлено 9 таблиц, 4 рисунка, 1 приложение и 34 источника литературы.

Перечень ключевых слов: бюджет, планирование, социальная сфера, среднесрочный план, краткосрочный план, бюджетирование ориентированное на результат.

Сведения о публикациях:

1. Государственное бюджетное регулирование социальной сферы // IX Никулинские чтения «Модели участия граждан в социально-экономической жизни российского общества», г.Омск, ОмГА, 2015. ISBN 978-5-98566-100-2- С.115-120.-0,25п.л.
2. Особенности социальной политики в кризисный период // «Стратегия развития экономики: инновационные аспекты», г.Омск, ОмГУ им. Ф.М.Достоевского ISBN 978-5-8149-1960-1- С.178-183 – 0,25п.л.

ABSTRACT

Background research determined the urgent need to improve the efficiency of state and local budget funds allocated to the social sector.

In modern conditions of development of budgetary relations in the Republic of Kazakhstan to overcome the problem of the ambiguity of management tools in the planning of expenditure budgets, which in turn requires additions and systematization of knowledge in the development of quantitative and qualitative methods of planning and accounting of expenditure budgets of the social sphere. You must be a sentence of effective mechanisms and methods of distribution of budgetary funds for social services between administrators and recipients of budgetary allocations on the basis of program-target principle and taking into account the methods and tools of Performance-Based Budgeting in the medium-term budget planning, as the main tool proposed by the Government and Ministry of Finance of the Republic of Kazakhstan.

The formation of a fundamentally new system of state planning allows you to create a budget based on the goals and objectives of public policy and to carry out the distribution of budget resources between the administrators of budget programs to the achievement of concrete results in line with the strategic goals, objectives, priorities. These questions are the focus of many domestic and foreign scholars. However, it is the problem of improving budgetary processes in the public administration of the Republic of Kazakhstan, are not fully resolved

The purpose and objectives of the study. The aim of the research is the development of theory and methodology of improving the system of budget planning of expenditures on social development in order to improve the effectiveness and efficiency of the use of state and local funds.

Achieving the stated purpose involves the formulation and solution of problems that reflect the logic and content of the thesis:

- to reveal the economic substance of the state and regional budgets;
- theoretically investigate the structure, principles and features of the budgetary system;
- to examine the methodology of the budget planning of expenditures for social development;
- to disclose the financial condition of the regional budget at the present stage (for example, the city of Pavlodar);
- the analysis of short- and medium-term budget planning
- to assess the problems of development and effective functioning of the regional financial system (for example, the city of Pavlodar);
- define priorities for the development of the budget system, result-oriented;
- develop measures to improve the system of budget planning of expenditures for social development of the Republic of Kazakhstan.

The object of research is the system of budget planning of expenditures of state and local budgets in the social area (for example, the city of Pavlodar).

The subject of research are the financial relations arising between subjects of the budget planning of expenditures in the social sphere.

Research methods

The results, scientific novelty and practical significance lies in the theoretical synthesis and creative approach to improving the system of budget planning of expenditures on social development in order to improve the effectiveness and efficiency of the use of state and local funds.

Scientific novelty of the research is to develop and substantiate theoretical and methodological approaches to the formation of budget planning of expenditures for social development. Implementation of the proposed approaches, principles, methods and algorithms of financial planning expenses of social sphere will optimize the budget process, greatly improve the efficiency and effectiveness of social spending in the medium and long term.

Volume and structure of the work. The work consists of an introduction, three chapters, conclusion, list of references. The work is presented on 67 pages.

The number of illustrations, tables used literature: The paper consists of 9 tables, 4 drawings, 1 app and 34 literature sources.

List of key words: budget, planning, social services, the medium-term plan, short-term plan, results-based budgeting.

Publication information:

1. Государственное бюджетное регулирование социальной сферы // IX Никулинские чтения «Модели участия граждан в социально-экономической жизни российского общества», г.Омск, ОмГА, 2015. ISBN 978-5-98566-100-2- С.115-120.-0,25п.л.
2. Особенности социальной политики в кризисный период // «Стратегия развития экономики: инновационные аспекты», г.Омск, ОмГУ им. Ф.М.Достоевского ISBN 978-5-8149-1960-1- С.178-183 – 0,25п.л.

ТҮЙІН

Бұл магистрлік диссертация: «Әлеуметтік саланы дамыту шығындарын бюджеттік жоспарлау жүйесін жетілдіру (Павлодар қаласы үлгісінде)» Қазақстан Республикасы бюджеттік жүйесін құрудың маңызы мен басты принциптері ашылды. Қазақстан Республикасының қазіргі замандағы бюджеттік саясатының жағымды және жағымсыз жақтары қарастырылды (Павлодар қаласы үлгісінде).

Павлодар қаласы үлгісіндегі аймақтық бюджеттің кірістік және шығындық бөліктері бойынша жағдайы сараланды.

Павлодар қ. орта мерзімді және қысқа мерзімді бюджеттік жоспарлануы сараланды.

Қазақстан Республикасының бюджеттік саясатын жетілдіру бойынша ұсыныстар дайындалды.

РЕЗЮМЕ

В данной магистерской диссертации по теме: «Совершенствование системы бюджетного планирования расходов на развитие социальной сферы (на примере города Павлодар)» раскрыта сущность и основные принципы построения бюджетной системы Республики Казахстан. Рассмотрены положительные и отрицательные стороны современной бюджетной политики Республики Казахстан (На примере г. Павлодар).

Проанализировано состояние регионального бюджета по доходной и расходной частям на примере города Павлодар.

Анализированы краткосрочное и среднесрочное бюджетное планирование г. Павлодар.

Разработаны рекомендации по совершенствованию бюджетной политики в Республике Казахстан.

SUMMARY

This master’s thesis to the theme "Improvement of the system of the budgetary planning the costs on development of the social sphere (on example of the city Pavlodar)" is revealed essence and cardinal principles of the building of the budgetary system of the Republic of Kazakhstan. They Are Considered positive and negative sides modern budgetary politicians Republic of Kazakhstan (On example Pavlodar).

The Analyzed condition of the regional budget on revenue and expense parts on example of the city Pavlodar.

They Are analyzed short-term and average term budgetary planning Pavlodar.

Designed recommendation on improvement budgetary politicians in Republic of Kazakhstan.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение..... 13

1 Теоретико-методологические основы бюджетного планирования расходов на развитие социальной сферы…….……..... 17

1.1 Бюджетное планирование в системе управления государственными и местными финансами……. 17

1.2 Сущность, основные принципы и методы бюджетного планирования в социальной сфере Казахстана…… 20

1.3 Казахстанский и международный опыт бюджетного планирования социальных расходов……. 24

2 Система планирования расходов на оказание государственных услуг за счет средств бюджетов в социальных отраслях…….. 32

2.1 Анализ основных показателей бюджета города Павлодар за 2010-2014 годы……. 32

2.2 Анализ системы государственного планирования расходов на развитие социальной сферы (на примере города Павлодар) …… 36

2.3 Анализ исполнения основных расходов в социальной сфере (на примере города Павлодар) ……..... 44

3 Мероприятия по совершенствованию государственной социальной политике в Республике Казахстан…… 51

3.1 Оценка и пути повышения эффективности бюджетного планирования расходов на развитие социальной сферы..…… 51

3.2 Рекомендации по модернизации системы планирования расходов в социальных отраслях...……... ……. 54

Заключение……..... 63

Список использованных источников……..... 65

Приложение А…….. 71

Графическая часть……..... 90

ВВЕДЕНИЕ

На каждом этапе развития Казахстана как независимого государства ставилась цель - достижение прозрачного, эффективного и стабильного бюджета, обеспечивающего в максимальной степени нужды населения и качественное выполнение государственных услуг и функций. Одним из наиболее важных механизмов, позволяющих государству осуществлять экономическое и социальное регулирование, является финансовый механизм, главное звено которого - бюджетная система. Именно на бюджете базируется решение вопросов предоставления качественных государственных услуг, обеспечения национальной безопасности и общественного порядка, развития сферы здравоохранения, образования, предоставления социальной помощи и социального обеспечения, а также поддержки развития реального сектора экономики. Роль, содержание и процедурные аспекты бюджета кардинально меняются в условиях активного развития рыночных отношений в экономике. Бюджет становится основным инструментом государства по реализации его политики и обеспечению выполнения им своих функций, реализации мер государственной политики, поэтому многое зависит от эффективности функционирования всех звеньев бюджетной системы. В связи с этим изучение бюджетной системы, бюджетного планирования, теоретических и законодательных основ и реальной практики функционирования бюджетного механизма обрело в настоящее время особую актуальность.

Актуальность темы исследования определяется насущной необходимостью повышения эффективности использования государственных и местных бюджетных средств, направляемых на развитие социальной сферы.

В современных условиях развития бюджетных отношений в РК проблемой является преодоление неоднозначности управленческого инструментария в системе планирования расходов бюджетов, что, в свою очередь, требует дополнения и систематизации знаний в области развития количественных и качественных методов планирования и учета расходов бюджетов социальной сферы. Необходимым является предложение действенных механизмов и методов распределения бюджетных средств на оказание социальных услуг между распорядителями и получателями бюджетных ассигнований на основе программно-целевого принципа и с учетом методов и инструментов бюджетирования, ориентированного на результат в рамках среднесрочного планирования бюджета, как основного инструмента, предложенного Правительством и Министерством финансов РК.

Формирование принципиально новой системы государственного планирования позволяет формировать бюджет исходя из целей и задач государственной политики и осуществлять распределение бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных программ с учетом достижения конкретных результатов в соответствии со стратегическими целями, задачами, приоритетами. Эти вопросы находятся в центре внимания многих отечественных и зарубежных ученых. Вместе с тем, именно проблемы

совершенствования бюджетных процессов в системе государственного управления Республики Казахстан, остаются не до конца решенными. Отсюда вытекает проблема исследования. (Степень разработанности темы).

Степень разработанности темы. Анализ экономической литературы в области государственных и местных финансов указывает на достаточную глубину и обстоятельность исследований, проведенных отечественными учеными по проблемам управления бюджетом и системой их финансового планирования. При этом отмечаются существенные различия в подходах авторов к решению задач по оптимизации процессов формирования и исполнения бюджетов, по повышению эффективности системы управления государственными и местными финансами при планировании расходов в социальной сфере.

Наиболее значимо проблемы развития бюджетной системы страны представлены в законодательстве Республики Казахстан, в работах значительного числа учёных таких как: К.К. Жуйриков, И.М. Назарчук, А.А. Адамбекова, Р.С. Парманова и др.. Теоретическими источниками исследования также являются работы: Афанасьева М.П., В.Д. Мельников, А.М. Бабич, Б.С. Утибаев, В.А. Жунусова, В.А. Саткалиева, Д.Д. Абдешов и др.. Были использованы работы зарубежных авторов: П.М. Годме, К.Р. Макконнелла, С.Л. Брю, Э. Харлофа, Я. Корнаи, А.З. Дадашева, О.В. Врублевской и др.. Однако при достаточно большом объеме научной литературы, посвященной различным аспектам поставленной проблемы, остаются неизученными вопросы формирования эффективной бюджетной системы и структуры механизма межбюджетных отношений на современном этапе развития, способствующие результативности бюджетирования, ориентированной на результат.

Таким образом, научная и практическая значимость дальнейших исследований в данном направлении определяется теми задачами, которые возникают в управлении бюджетным процессом в связи с новым этапом развития экономики Казахстана и ее регионов, а также в связи с реализацией положений бюджетной реформы, неоднозначностью инструментария и значимостью построения единой концептуальной основы системы планирования расходов для обеспечения рационального и эффективного использования бюджетных ресурсов, направляемых на развитие социальной сферы.

Целью диссертационного исследования является развитие теории и методологии совершенствования системы бюджетного планирования расходов на развитие социальной сферы в целях повышения эффективности и рациональности использования государственных и местных финансовых ресурсов.

Достижение заявленной цели предполагает **постановку и решение задач**, отражающих логику и содержание диссертации:

– раскрыть экономическую сущность государственного и регионального бюджетов;

– теоретически исследовать структуру, принципы и особенности построения бюджетной системы;

– изучить методику бюджетного планирования расходов на развитие социальной сферы;

– раскрыть финансовое состояние региональных бюджетов на современном этапе (на примере города Павлодар);

– анализ краткосрочного и среднесрочного бюджетного планирования;

– оценить проблемы развития и эффективного функционирования региональной финансовой системы (на примере города Павлодар);

– определить приоритетные направления развития бюджетной системы, ориентированной на результат;

– разработать мероприятия по совершенствования системы бюджетного планирования расходов на развитие социальной сферы Республики Казахстан.

Объектом исследования является система бюджетного планирования расходов государственных и местных бюджетов в социальной сфере (на примере города Павлодар).

Предметом исследования выступают финансовые отношения, возникающие между субъектами бюджетного планирования расходов в социальной сфере.

Теоретическая и методологическая основа. Теоретическая основа диссертационного исследования представлена классическими и современными научными разработками и концепциями отечественных и зарубежных специалистов, исследующих проблемы теории государственных и местных финансов, экономической теории, финансовой науки, теории финансового планирования, государственного регулирования экономики, финансового управления территориальным развитием. Кроме того, основой исследования послужили теоретические положения о формировании и исполнении бюджета, регулировании бюджетных отношений в социально-значимых отраслях, изложенные в отечественных и зарубежных монографиях и периодических изданиях, действующие законы, программы развития, нормативно-правовые акты, регулирующие процесс планирования бюджетных средств.

Методологическую базу исследования составили общенаучные и специальные методы познания: анализа и синтеза, дедукции и индукции, исторического, логического, структурно-функционального и компаративного анализа, а так же частно-научные методы: статистико-экономический и расчетно-аналитический, балансовый и экспертные. Кроме того, в работе использованы методы классификации, группировок аналитических и статистических данных, математические и экономические методы, в том числе, в части управления расходами бюджетов при построении единой модели планирования расходов бюджетных средств.

Информационную базу диссертационного исследования составили нормативные и законодательные акты в области налогового и бюджетного регулирования, отчёты и пресс-релизы предоставленные Министерством Финансов Республики Казахстан, Налогового комитета МФ РК, Министерства

экономики и бюджетного планирования, Правительства РК, Отдел финансов города Павлодар, Отдел экономики и бюджетного планирования аппарата акима города Павлодар, а также публикации в научных изданиях, материалы обсуждений и конференций, монографические работы, справочная и учебно-методическая литература, статистические данные, а также сведения, полученные через глобальную компьютерную сеть Internet, собственными расчетами автора.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в разработке и обосновании теоретико-методологических и методических подходов к формированию системы бюджетного планирования расходов на развитие социальной сферы. Реализация предложенных подходов, принципов, методик и алгоритмов финансового планирования расходов социальной сферы позволит оптимизировать бюджетный процесс, значительно повысить эффективность и результативность социальных расходов бюджетов в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Основные положения, выносимые на защиту. На защиту выносятся следующие положения и результаты, в которых нашли отражение научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы:

1. Определение экономической сущности государственного и регионального бюджетов, которые составляют основу бюджетной системы Республики Казахстан. Формирование понятия бюджетное устройство в целом;
2. Теоретическое исследование структуры, принципов и особенностей построения бюджетной системы. Определение методики бюджетного планирования, регулирования и действия механизма межбюджетных отношений;
3. Раскрытие информации о финансовом состоянии региональных бюджетов на современном этапе (на примере города Павлодар);
4. Оценка исполнения регионального бюджета на основе анализа доходной и расходной статей бюджета (на примере города Павлодар);
5. Анализ краткосрочного и среднесрочного бюджетного планирования г. Павлодар;
6. Проблемы и методы совершенствования системы бюджетного планирования расходов на развитие социальной сферы;
7. Определение приоритетных направлений развития бюджетной системы, ориентированной на результат;
8. Разработка мероприятий по совершенствованию бюджетной политики Республики Казахстан. Заключение об возможных эффектах от применения предложенных рекомендаций в области совершенствования бюджетной политики Республики Казахстан.

Практическая значимость исследования заключается в разработке конкретных рекомендаций и предложений по совершенствованию системы планирования расходов бюджетов социальной сферы на основе результативных методов с учетом отраслевых особенностей, которые могут быть применимы при планировании отраслевых бюджетов социальной сферы. Практические

рекомендации также значимы для развития бюджетного законодательства Республики Казахстан, субъектов РК и местных образований.

Структура диссертации. Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников.

1 Теоретико-методологические основы бюджетного планирования расходов на развитие социальной сферы

1.1 Бюджетное планирование в системе управления государственными и местными финансами

В обеспечении нормального функционирования любой современной экономической системы важная роль принадлежит государству. Формирование механизма эффективного бюджетного регулирования в Казахстане представляет собой сложный процесс, связанный с преодолением юридических, социально-экономических, организационных, и иных трудностей. Стратегическим приоритетом государственного регулирования экономики является целенаправленное формирование и использование финансового потенциала. В условиях обеспечения устойчивой экономики решение социально–экономических задач требуют качественно нового ресурсного подхода, отражающего с одной стороны, интенсивное развитие рыночной инфраструктуры, а с другой – сохранение функциональной значимости общественного сектора.

Организационно–финансовой формой функционирования бюджета государства является бюджетная система. Бюджетная система представляет собой совокупность взаимодействующих планов, фондов, что следует считать очевидными признаками системы. Модель бюджетной системы состоит из совокупности шести основных взаимосвязанных сфер: бюджетное устройство, бюджетный механизм, бюджетные отношения, финансово-бюджетные учреждения (аппарат), бюджетная политика и бюджетные денежные фонды. При этом, важнейшим качеством бюджетной системы страны считается ее целостность, что является предпосылкой ее эффективного функционирования.

Процесс бюджетирования состоит из:

1) Стадия планирования бюджета;

2) Стадия исполнения бюджета;

3) Стадия контроля за исполнением бюджета.

Роль бюджетного планирования в системе управления государственными и местными финансами исключительно велика, она далеко выходит за рамки непосредственного составления и исполнения плана доходов и расходов бюджета, в котором устанавливаются обязательства по платежам и определяются размеры бюджетного финансирования. Исключительное положение, которое занимает бюджет среди других финансовых планов, придает бюджетному планированию общегосударственное значение.

Бюджетное планирование - это комплекс организационно-технических, методических и методологических мероприятий на таких стадиях бюджетного процесса как составление, рассмотрение, утверждение бюджетов для определения объемов и источников формирования направлений, использования бюджетных ресурсов государства с целью обеспечения стабильного социально-экономического развития обществ. Государство использует бюджетное планирование для обеспечения эффективного функционирования бюджетной

системы. За прошедшие двадцать лет бюджетная система Республики Казахстан, объединяющая бюджеты всех уровней, представляет собой постоянно развивающуюся важнейшую часть государственного механизма. Проведение бюджетной политики неразрывно связано с анализом характера и целей государства, его экономической, социальной, финансовой стратегией, общими перспективами развития страны и с реальными путями достижения намечаемых при этом задач. Первым, после принятия конституционного закона о государственной независимости Республики Казахстан, стал Закон «О бюджетной системе». Этим законом были установлены два уровня: республиканский и местные бюджеты.

В свою очередь местные бюджеты составляют: областной бюджет, бюджет города республиканского значения, столицы, бюджет района, города областного значения. Рисунок 1.1 - схема бюджетной системы Республики Казахстан.

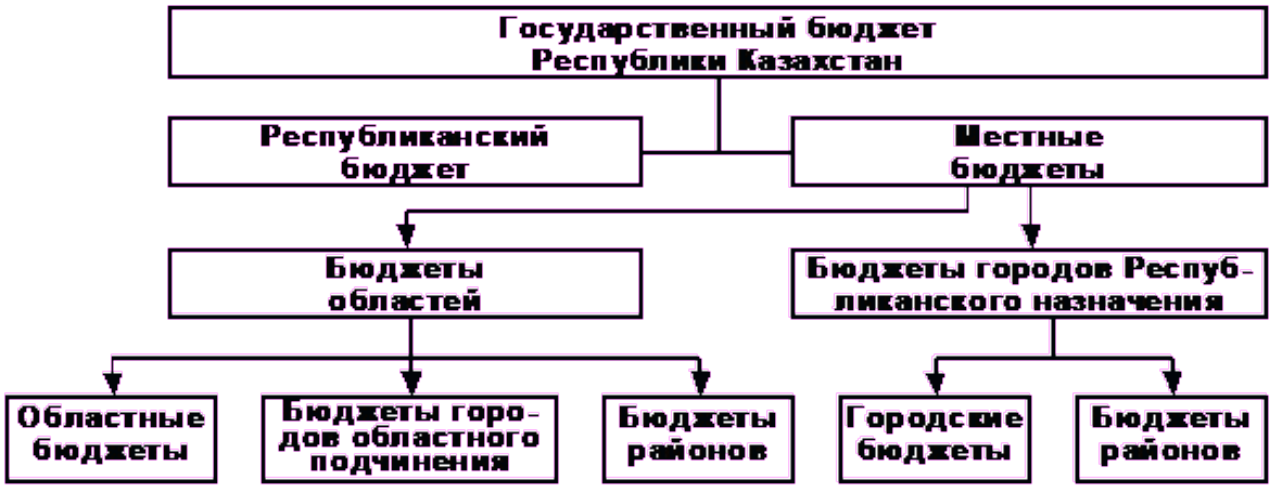

Рисунок 1.1 - Схема бюджетной системы Республики Казахстан

Несмотря на различие функций, выполняемых каждым уровнем власти, а также различия в масштабах аккумуляции денежных фондов, существует единство систем отношений, обусловленное единым социально–экономическим содержанием сложившегося общественно–экономического устройства и финансовой политики государства.

Таким образом, бюджетная система представляет собой сложную экономическую категорию, выражающую совокупность экономических отношений между органами государственной власти, органами местного самоуправления, негосударственными экономическими субъектами и физическими лицами по поводу формирования и использования бюджетных фондов органов государственной власти, и органов местного самоуправления. При этом центральным звеном финансовой системы государства является бюджет.

Бюджетные ресурсы являются основным инструментом воздействия государства на рост экономики и жизненного уровня населения, выполняют

определяющую роль в социально–экономическом развитии. В бюджете ежегодно централизуется часть денежных доходов предприятий и населения. Аккумулированные средства распределяются и используются на финансирование затрат по осуществлению функций государства. Доходы бюджета отражают экономические отношения, возникающие у государства с хозяйствующими субъектами и населением по поводу изъятия у них части денежных средств в целях формирования бюджетного фонда. Расходы бюджета отражают экономические отношения, возникающие в связи с расходованием бюджетного фонда на определенные цели. За счет бюджетных средств удовлетворяются общегосударственные потребности, финансируются отдельные сферы деятельности в том числе и социальная сфера.

Государство формирует и корректирует бюджетные взаимосвязи, направления и каналы бюджетных потоков, тем самым, воздействуя на процессы бюджетных отношений. Изменения в принципах, методах и способах формирования бюджетных доходов и расходов способствуют эффективному регулированию бюджетной системы страны. Основу механизма бюджетного регулирования составляет организация целостной системы экономических отношений.

Модель бюджетного регулирования состоит из следующих основных трех блоков:

- сумма механизмов образования доходного потенциала уровней бюджетной системы, вместо предусмотренных сегодня схем разграничения налоговых полномочий и доходных источников между уровнями;

- совокупность мер по определению условий и организации исполнения бюджетов всех уровней, включая формирование рациональной структуры расходов, создание единой системы контроля за исполнением доходной и расходной частей бюджетов, оценку соблюдения социальных стандартов;

- система межбюджетных отношений, которая включает разграничение доходных и расходных полномочий и ответственность, а также методы финансовой помощи регионам.

Механизм бюджетного регулирования создает возможность выравнивания условий жизни населения, проживающего на различных территориях. С этой целью при использовании совокупности различных финансовых инструментов осуществляется распределение государственных доходов между субъектами одного уровня, так и между центром, регионами и местными органами.

Бюджетные отношения и межбюджетные связи складываются по поводу формирования, распределения и перераспределения финансовых ресурсов. Свое назначение и практическое воплощение они проявляют через бюджетную систему и ее звеньев. Взаимосвязь звеньев бюджетной системы реализуется через механизм межбюджетных отношений.

В действительности межбюджетные отношения являются основой бюджетного регулирования. Несмотря на то, что межбюджетные отношения относительно динамично развивались и совершенствовались все последние годы, тем не менее, многие проблемы до сих пор остаются нерешенными.

Радикальное решение проблемы сокращения различий в региональном развитии и уровне жизни требует колоссальных средств и длительного времени в рамках формирования современной государственной политики. Все это, обуславливает необходимость выработать новые и более эффективные стратегические и тактические подходы к решению этой проблемы. Одной из таких подходов является совершенствование системы бюджетного планирования расходов на развитие социальной сферы.

1.2 Сущность, основные принципы и методы бюджетного планирования в социальной сфере Казахстана

Приоритетное развитие социальной сферы является объективной закономерностью развития современной мировой цивилизации. С одной стороны, уровень развития этой сферы является показателем экономического роста любой страны, уровня производительности труда и эффективности функционирования хозяйственной системы в целом. С другой стороны, развитие социальной сферы выражает перспективную всемирную тенденцию гуманизации общественных отношений, а также переход от производства вещей к «производству людей».

Современному этапу развития общества и экономики в Казахстане присущи противоречия между необходимостью построения современной социальной системы и отсутствием надлежащих социально-экономических условий; между потребностями в значительных финансовых ресурсах и реальными возможностями государства и территорий по финансированию социальной сферы; между старыми организационными формами, новыми задачами экономической реформы и негативными явлениями в обществе.

Традиционно социальная сфера имеет бюджетное финансирование, что влечет за собой множество проблем, особенно в кризисный период и период проведения административной реформы.

Бюджетная политика неразрывно связано с анализом характера и целей государства, его экономической, социальной, финансовой стратегией, общими перспективами развития страны и с реальными путями достижения намечаемых при этом задач. Первым, после принятия конституционного закона о государственной независимости Республики Казахстан, стал Закон «О бюджетной системе». Этим законом были установлены два уровня (республиканский и местные бюджеты) и основные принципы функционирования бюджетной системы суверенного Казахстана: единства применения бюджетного законодательства на всей территории страны, полноты отражения в бюджете всех доходов и расходов, реалистичности показателей бюджета, транспарентности, последовательности в выполнении ранее принятых решений, эффективности и результативности исполнения бюджетов, приоритетности социально-экономического развития страны, ответственности за нарушения бюджетного законодательства. Организация бюджетного планирования будет эффективной, если в нее заложены научно обоснованные принципы.

К принципам бюджетного планирования относятся:

- принцип преемственности – планирование бюджета с соблюдением направлений среднесрочной фискальной политики, принятых за основу в предыдущий период, с учетом результатов исполнения бюджета истекшего и текущего финансовых лет;

- принцип приоритетности – планирование бюджета с соблюдением приоритетных направлений социально-экономического развития на предстоящий среднесрочный период;

- принцип обоснованности – планирование бюджета на основе нормативных правовых актов и других документов, определяющих необходимость включения в проект бюджета тех или иных поступлений или расходов и правильность их объемов.

К числу наиболее распространенных методов бюджетного планирования и прогнозирования относят:

- индексный метод (от достигнутого);
- нормативный метод;
- балансовый метод;
- бюджетирование, ориентированное на результат;
- программно - целевой метод;
- метод экспертного прогнозирования;
- метод экстраполяции;
- метод моделирования;
- метод экономического анализа.

Традиционным методом бюджетного планирования и прогнозирования является постатейное (нормативное) бюджетирование, когда в соответствии с утвержденной бюджетной классификацией ведомства детально обосновывают статьи расходов. При использовании данного метода основной акцент делается на анализе затрат и целевом использовании средств. Бюджетополучатели составляют сметы своих планируемых расходов, которые анализируются и корректируются распорядителями бюджетных средств, а затем передаются на согласование в правительство. В случае, если общая сумма сметных заявок превышает величину запланированных бюджетных доходов, то выявляются приоритетные затраты, а по остальным проводится сокращение расходов.

Нормативный метод планирования расходов и выплат используется в основном при планировании средств на финансирование бюджетных мероприятий и составлении смет бюджетных учреждений. Нормы устанавливаются законодательными или подзаконными актами. Такими нормами могут быть:

- денежное выражение натуральных показателей удовлетворения социальных потребностей (например, нормы расходов на питание населения в бюджетных учреждениях, обеспечение их медикаментами, мед. инвентарем и др.);

- нормы индивидуальных выплат (например, ставка заработной платы, размеры пособий, стипендий и т. д.);

- нормы, в основе которых лежат средние статистические величины расходов за ряд лет, а также материально-финансовые возможности общества в конкретном периоде (например, нормы на содержание помещений, учебных расходов и т. д.).

Серьезный минус нормативного метода бюджетирования заключается в том, что не анализируется эффективность, а, следовательно, необходимость финансирования того или иного ведомства в целом.

Индексный метод основан на использовании разнообразных индексов, отражающих динамику цен, динамику уровня жизни населения, реальных доходов населения. В настоящее время в бюджетном планировании достаточно хорошо применяются индексы-дефляторы. Специфика индексного метода состоит в том, что в индексе количественно несравнимые величины приводятся к некоторому общему единству, делающему их сравнимыми, соизмеримыми.

Использование балансового метода позволяет увязать финансовые ресурсы органов государственной власти с потребностями в них, вытекающими из прогноза социально-экономического развития, увязать расходы бюджетов с их доходами, установить пропорции распределения средств между бюджетами разного уровня, распределить по кварталам доходы и расходы.

С помощью балансового метода реализуется принцип сбалансированности и пропорциональности. Он применяется при разработке прогнозов, планов и программ. Сущность его заключается в увязке потребностей страны в различных видах продукции, материальных, трудовых и финансовых ресурсов с возможностями производства продукции и источниками ресурсов. Балансовый метод предполагает разработку балансов, представляющих собой систему показателей, в которой одна часть, характеризующая ресурсы по источникам поступления, равна другой, показывающей распределение (использование) по всем направлениям их расхода. В переходный период к рыночным отношениям усиливается роль прогнозных балансов, разрабатываемых на макроуровне: платежного баланса, баланса доходов и расходов государства, баланса денежных доходов и расходов населения, сводного баланса трудовых ресурсов, баланса спроса и предложения. Результаты балансовых расчетов служат основой при формировании структурной, социальной, финансово-бюджетной и кредитно-денежной политики, а также политики занятости и внешнеэкономической деятельности. Балансы применяются также для выявления диспропорций в текущем периоде, вскрытия неиспользованных резервов и обоснования новых пропорций.

Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР) – система организации бюджетного процесса и государственного (местного) управления, при которой планирование расходов осуществляется в непосредственной связи с достигаемыми результатами.

Так, бюджетное планирование, ориентированное на результат, является одним из элементов системы взаимодополняющих мер по повышению эффективности государственного управления и как таковое способно дать

максимально положительный эффект при условии применения комплексного подхода к реформированию системы государственного управления.

БОР представляет собой механизм планирования бюджетных расходов и подготовки проекта бюджета, при котором:

- определяются и формулируются цели, которые должны быть достигнуты в результате расходования бюджетных средств;
- определяется система показателей, по которой будет осуществляться мониторинг степени достижения поставленных целей;
- предоставляется большая свобода распорядителям и получателям бюджетных средств в принятии решений по наиболее эффективной структуре расходов;
- повышается ответственность распорядителей бюджетных средств за достижение поставленных целей путём внедрения системы мониторинга и оценки эффективности их деятельности, позволяющей отслеживать степень выполнения принятых обязательств;
- оплата труда работников бюджетной сферы осуществляется по результатам деятельности и степени личного вклада в достижение результатов.

Необходимо отметить, что применяемая в настоящее время методика планирования трехлетнего бюджета ориентированного на результат, основана на стратегических и среднесрочных целях республики и регионов, на базе которых госорганы разрабатывают проекты стратегических планов на три года.

Прогнозы бюджетных параметров на плановый период носят индикативный характер и могут быть уточнены при разработке прогноза на очередной плановый период, с учетом изменений ситуации социально-экономического развития, бюджетного мониторинга и оценки реализации бюджетных программ, других внутренних и внешних факторов.

Необходимо отметить, что бюджетный анализ является важным инструментом эффективного управления бюджетами и включает в свой состав следующие компоненты:

- расчет и анализ показателя бюджетной обеспеченности по области;
- оценка и анализ показателей сбалансированности местного бюджета;
- анализ поступления общих трансфертов в областной бюджет;
- оценка индекса налогового потенциала области.

Согласно Бюджетному Кодексу РК, в котором представлено определение: «Бюджетная обеспеченность - стоимость государственных услуг с учетом натуральных норм в расчете на единицу получателей данных услуг, предоставляемых органами государственного управления» [8].

Так, в целях выравнивания бюджетной обеспеченности расходные потребности местных бюджетов оцениваются исходя из численности конечных потребителей бюджетных услуг по единому для всех областей перечню бюджетных услуг (репрезентативная система расходов). В данную систему расходов включаются следующий перечень бюджетных услуг: образование, здравоохранение, социальная политика, прочие бюджетные услуги.

Целевые группы потребителей бюджетных услуг, предоставляемых местными органами власти предоставлены в таблице 1.1.

Таблица 1.1 - Целевые группы потребителей бюджетных услуг, предоставляемых местными органами власти

Статья расходов	Потребители
Образование	Население моложе трудоспособности возраста
Здравоохранение	Взвешенная сумма четырех показателей: все население территориальных единиц областного типа, население моложе трудоспособного возраста, неработающее население
Социальное обеспечение	Население с денежными доходами ниже прожиточного минимума, социально уязвимые слои населения
Прочие	Все населения

Исходя из того, что социальная сфера финансируется в основном в местных бюджетах через систему трансфертов, возникает проблема качественного оказания социальных услуг в разных регионах страны.

Социальная сфера – это совокупность отраслей, обслуживающих базовые социальные потребности населения: образование детей и взрослых, медицинское сопровождение, культурный и спортивный досуг, социализация молодёжи и т.п. К социальной сфере относится всё, что обеспечивает жизнедеятельность человека.

Для определения эффективности социальных расходов местного бюджета необходимо принять предпосылку, что расходы можно считать эффективными, если они обеспечивают достаточно высокий уровень жизни населения, уровень развития производства в регионе и, кроме того, позволяют достичь запланированных темпов роста валового регионального продукта (ВРП). Итак бюджетное планирование (от англ. budgetary planning) – это составляющая финансового планирования, позволяющая определить объем, источники и целенаправленное использование бюджетных ресурсов на каждом из уровней управления: государственном, местном; это необходимый компонент функционирования бюджетной системы, неотъемлемая часть бюджетного процесса.

1.3 Казахстанский и международный опыт бюджетного планирования социальных расходов

В условиях перевода национальных экономик стран СНГ на рыночные основы хозяйствования, после распада Советского Союза, существенно

изменились содержание и методика бюджетного планирования, оставшаяся в наследство от Госплана СССР. Количественные ориентиры, используемые в бюджетном планировании, из директивных стали индикативными (рекомендательными), появилась возможность вместо валовых затратных показателей применять иные измерители, нацеленные на конечные качественные и количественные результаты. Возникла необходимость использования разных вариантов прогнозных расчетов, большое значение стало придаваться выбору оптимальных решений. Также как и в Российской Федерации, в Украине, в Республике Беларусь, Молдове и в Казахстане, бюджетное планирование сохранило свое значение как база для составления основного финансового плана, деятельности органов власти разных уровней. Ежегодно бюджетные показатели утверждаются на государственном и региональном уровнях – в форме законов, на местном – в форме решений представительных органов местного самоуправления. К числу наиболее распространенных методов бюджетного планирования, относят методы: экономического анализа; экстраполяции; математического моделирования; индексный, балансовый и другие.

Бюджетное планирование в этих странах осуществляется в несколько этапов: составление проектов бюджетов финансовыми органами разных уровней; рассмотрение проектов бюджетов в исполнительных органах власти; рассмотрение проектов бюджетов и утверждение бюджетов в законодательных и представительных органах государственной власти разных уровней и в органах местного самоуправления; поквартальное распределение финансовыми органами государственных, региональных и местных уровней доходов и расходов, а также составление сводных бюджетных росписей.

Бюджетное прогнозирование (от англ. budgetary forecasting) – это обоснованное, опирающееся на реальные расчеты предположение о направлениях развития бюджета, возможных состояниях его доходов и расходов в будущем, путях и сроках достижения этих состояний. Это неотъемлемая часть бюджетного процесса, база бюджетного планирования. Прогноз строится на тщательном изучении информации о состоянии бюджета на данный момент; определении в соответствии с выявленными закономерностями разных вариантов достижения предполагаемых бюджетных показателей; нахождении в результате анализа наилучшего варианта развития бюджетных отношений.

Планирование бюджета ориентирует на поиск оптимального решения задач, на выбор наилучшего из возможных вариантов. В процессе бюджетного прогнозирования рассматриваются различные варианты бюджетной политики государства, разные концепции развития бюджета с учетом множества экономических и социальных задач, объективных и субъективных факторов, действующих на государственном, региональном и местном уровнях. При этом непрерывность прогнозирования бюджета обусловливает систематическое уточнение бюджетных показателей по мере формирования новых данных. В Армении, Туркменистане и Узбекистане для составления прогнозов

используются два подхода: генетический и нормативно-целевой, которые с успехом переняли у своего северного соседа – России.

В процессе планирования бюджета используются различные методы: метод математического моделирования; индексный; нормативный; экспертных оценок; балансовый; бюджетирование, ориентированное на результат и другие. Метод математического моделирования, основанный на применении экономико-математической модели, позволяет учесть множество взаимных связывающих факторов, влияющих на бюджетные показатели, и выбрать из нескольких вариантов проекта бюджета наиболее подходящий, соответствующий принятой концепции социально-экономического развития страны и проводимой бюджетной политики. При индексном методе используются разнообразные индексы, отражающие динамику цен, уровень жизни, реальные доходы населения и т.д. Широко применяется *дефлятор* (индекс цен), коэффициент пересчета цен в неизменные, предназначенные для расчета бюджетных доходов и расходов, т.к. в них, прежде всего, отражается инфляция.

Инструментами нормативного метода являются прогрессивные нормы и финансово-бюджетные нормативы, необходимые для расчета бюджетных доходов на основе установленных налоговых ставок и учета некоторых макроэкономических ориентиров: уровня налогового бремени; предельного размера бюджетного дефицита (в процентах к ВВП и объему расходов бюджета); предельной величины государственного долга и т.п.
К методу экспертных оценок прибегают, когда закономерности развития тех или иных экономических процессов еще не выявлены, аналоги отсутствуют, и приходится использовать специально выполненные расчеты специалистов-экспертов. Балансовый метод, при котором осуществляются сопоставления (активов с пассивами, целого с его частями и т.д.), позволяет увязать расходы любого бюджета с его доходами, выявить пропорции в распределении средств между бюджетами.

Бюджетирование, ориентированное на результат - это метод планирования, исполнения и контроля за исполнением бюджета, обеспечивающий распределение бюджетных ресурсов по целям, задачам и функциям государства с учетом приоритетов государственной политики и общественной значимости ожидаемых непосредственных и конечных результатов использования бюджетных средств.

Пионерами в области БОР (Бюджетирование, ориентированное на результат) являются США, Новая Зеландия, Австралия, Нидерланды, Великобритания и Швеция. Позже всех на модель бюджетного планирования, ориентированного на результат стали переходить Франция, Германия и Россия. Первые шаги по внедрению БОР были сделаны в США комиссией Гувера в 1949 году. Предложенный комиссией формат представления федерального бюджета (получивший название «performance budget») переносил акцент с затрат государственных ресурсов на исполнение государственных функций, осуществление деятельности и достижение результатов. «Performance budget» должен был отражать не столько структуру расходов в разрезе видов затрат

(оплата труда, закупка товаров, аренда помещений и т. д.), сколько ожидаемый результат от осуществления программ или исполнения конкретных государственных функций. В соответствии с рекомендациями комиссии Гувера конгресс США в 1950 г. принял закон «О бюджете и процедурах бюджетной отчетности» (Budget and Accounting Procedures Act, 1950), которым устанавливалось требование представлять проект бюджет в конгресс в форме, по существу совпадающей с предложенной комиссией, хотя сам термин «performance budget» в новом законе не использовался. Новые требования к представлению проекта бюджета заключались в том, что все данные о суммах, предлагаемых к финансированию, представляемые в разрезе министерств и ведомств, по каждому министерству или ведомству следовало представлять в разрезе программ, подпрограмм и видов деятельности, причем именно в такой форме министерства и ведомств должны были подавать свои бюджетные заявки в Администрацию президента (орган, отвечающий за подготовку проекта федерального бюджета в США). Таким образом, новая форма представления федерального бюджета предоставляла собой свод поступивших от ведомств и прошедших первичный этап согласований обоснований на финансирование расходов, составленных в разрезе программ или видов деятельности. Данные о структуре расходов в разрезе видов затрат в таком бюджете также требовалось указывать, однако эти расходы должны были присутствовать в качестве элементов программ, представляя собой не задания по финансированию, а средства достижения конечных целей.

Анализ опыта США по внедрению бюджетирования, ориентированного на результат, позволяет сделать следующие выводы, которые могут оказаться ценными для Казахстана:

1. Программно-целевое бюджетирование – это средство повышения эффективности государственных расходов в условиях, когда все большая часть национального дохода перераспределяется государством. Международный опыт свидетельствует о том, что повысить эффективность государственных расходов за счет совершенствования одной только управленческой технологии (performance management), не затрагивая при этом бюджетный процесс, невозможно.

2. Хотя повышение эффективности государственных расходов важно как в периоды благополучного развития экономики, так и в периоды финансовых трудностей, опыт стран, применявших программно-целевое бюджетирование, в частности, опыт США показывает, что решиться на использование программно-целевого бюджетирования легче в периоды финансовых трудностей, когда размеры дефицита государственного бюджета принимают угрожающие масштабы.

3. Все основные приемы программно-целевого бюджетирования основаны на управленческих принципах частного бизнеса (формулировка миссии и стратегий, бюджетирование от нуля, применение метода учета по начислению, использование индикаторов социальной и экономической и эффективности как аналогов результатов хозяйственной деятельности, учет

рисков и др.). Таким образом, переход на программно-целевое бюджетирование требует одновременного реформирования принципов управления в государственном секторе – переход от административных методов к использованию хозяйственной деятельности.

4. Внедрение инструментов частного бизнеса в деятельность государства, в том числе в бюджетный процесс, сопряжено с большими трудностями. Эти трудности связаны с тем, что масштабы деятельности государственных министерств и ведомств несопоставимы с масштабами деятельности даже самых крупных фирм, с тем, что мотивация чиновников отличается от мотивации менеджеров частных компаний, с тем, что у государственных учреждений отсутствует универсальный индикатор результатов работы, который имеется у частных фирм, и потому для них приходится разрабатывать различные искусственные заменители такого показателя, с необходимостью учета бюджетного цикла, с изменением законодательства и др.

5. Указанные трудности могут стать серьезным препятствием на пути одновременного внедрения программно-целевого бюджетирования во всех министерствах и ведомствах одновременно, если государственный аппарат громоздок, расходные полномочия нечетко разграничены между уровнями власти (по вертикали), а бюджетный процесс плохо скоординирован (по горизонтали). В подобных случаях целесообразно поэтапное внедрение программно-целевого бюджетирования, адаптация новых технологий к существующей бюджетной практике с последующим распространением полученного опыта на остальные государственные министерства.

6. В тех странах, где последовательно реализуются принципы программно-целевого бюджетирования, правительство, законодатели и общественность получают эффективный инструмент распределения ресурсов по видам услуг, которые государство обязуется предоставить своим гражданам.

Для Казахстана прежде всего интересен опыт Великобритании. Эта страна с одним из самых высоких в мире уровней централизации государственных финансов. Более двух третей налогов, собранных с территорий аккумулируется в центре и перераспределяется между местными органами власти путем выделения целевых грантов, дотаций и субсидий. Это дает возможность Правительству Великобритании проводить единую политику, так как гранты и дотации выделяются лишь при условии соблюдении определенных требований. В частности, при формировании бюджетов и планов развития местные органы власти в обязательном порядке учитывают национальные приоритеты, отраженные в стратегии развития Соединенного Королевства. Приоритетом лейбористов, находящихся сейчас у власти, является система здравоохранения. Соответственно, в эту сферу направляются значительные бюджетные ресурсы, и она развивается опережающими темпами. Характерно, что высокий уровень централизации государственных финансов является одним из ключевых факторов, определяющих конкурентоспособность экономики Соединенного Королевства [17].

Реформа государственного управления в Великобритании, названная «Инициатива движения вперед» (Next Steps Initiative), началась в 1988 году с проведения анализа эффективности управления государственными финансами и инициатив по его совершенствованию. Первоначально реформа проводилась без особого размаха, но постепенно переросла в коренную реструктуризацию государственных учреждений и местных органов власти, сопровождавшуюся внедрением рыночной конкуренции в сферу предоставления бюджетных услуг. В 1998 году в Великобритании был проведен комплексный анализ государственных расходов, в ходе которого было подробно рассмотрено распределение бюджетных ресурсов между статьями расходов. По результатам анализа был поставлен вопрос о необходимости повышения качества услуг. С этой целью были разработаны индикаторы результатов, стандарты объема и качества государственных (местных) услуг, с последующим их отражением в Гражданских Хартиях. Помимо обязательств в хартиях устанавливаются штрафные санкции и компенсации клиентам при несоблюдении стандартов.

Каждое министерство обязали разрабатывать стратегический план (как минимум, на пять лет) и план работы на год. Стратегический план включает в себя перечень приоритетов и целевые установки, которые ориентированы на достижение определенных конечных результатов. Назначение плана работы на год состоит в том, чтобы увязать цели министерства, сформулированные в стратегическом плане, с текущими целями, которые должны быть достигнуты в течение конкретного финансового года. Цели работы на год обычно дополняются перечнем ожидаемых конечных результатов. План работы на год содержит также информацию о том, сколько средств будет израсходовано для достижения каждой конкретной цели.

Очень интересна действующая в Великобритании система увязки приоритетов развития на национальном, региональном и местном уровнях. Верхний горизонт планирования представлен пятилетним стратегическим планом развития территории. Среднесрочный уровень представлен двухлетним планом-графиком мероприятий по реализации стратегии (обновляется и уточняется по итогам каждого финансового года) и трехлетним финансовым планом (бюджет). Целевые ориентиры план-графика и финансового плана конкретизируют долгосрочные цели, отраженные в стратегическом плане. Первый финансовый год максимально детализирован. Два последующих года представлены укрупнено. Такая система позволяет в максимальной степени задействовать потенциал модели регионального финансового управления, ориентированной на результат.

Под термином БОР понимают такой подход к бюджетному процессу, при котором расходование финансовых ресурсов связывается с ожидаемыми от него общественно-значимыми результатами. Горизонт планирования от 3 до 5 лет. Задача бюджета при системе БОР – установление приоритетов расходов, предоставление простора для оперативного управления, создание стимулов для экономии средств. Тесная увязка бюджетных расходов с приоритетами государственной (региональной) политики. Расходы привязаны к функциям,

программам, услугам, видам деятельности и их результатам. Планирование осуществляется сверху вниз. Исходным при планировании деятельности является обоснование приоритетов и ожидаемых результатов. Бюджетные расходы «привязываются» к показателям результатов через расчеты их результативности. Основным становится программный метод планирования. Устанавливаются долгосрочные переходящие лимиты ассигнований с их ежегодной корректировкой. Руководителям государственных органов и их подразделений предоставляется возможность оперативного управления средствами в виде переброски между статьями и периодами расходов. Лимитируется лишь общая сумма ассигнований (глобальный бюджет) на определенные функции и виды деятельности. Фиксированная величина бюджета стимулирует его относительную экономию за счет рационализации деятельности. Приоритет отдается упреждающему внутреннему контролю. Ответственность за принятие решений делегируется на нижние уровни. Проводится мониторинг и последующий внешний аудит финансов и результатов деятельности. Предварительного подтверждения расходов и доходов в рамках установленных лимитов ассигнований не требуется.

Применение бюджетирования, ориентированного на результат, позволяет определить подходы к решению следующих задач:

1. Распределение бюджетных ресурсов не по видам затрат, а по стратегическим целям;
2. Предоставление услуг, на которые население реально предъявляет спрос;
3. Контроль над издержками на бюджетные услуги путем выбора наиболее экономичного способа их предоставления;
4. Сравнение расходных программ и выбор наиболее экономичных из них по результатам оценки эффективности и результативности расходов;
5. Сопоставление услуг с точки зрения их качества с подобными услугами в других странах, регионах и городах;
6. Повышение прозрачности и обоснованности бюджетных расходов;
7. Определение положительного общественного эффекта от услуги, а не только стоимости ее предоставления;
8. Смешание акцента с внешнего контроля за целевым расходованием средств на повышение внутренней ответственности и внутреннего контроля за эффективностью расходов;
9. Учет последствий принимаемых решений по объему и структуре расходных статей бюджетов.

Новые технологии бюджетирования и управления расходами в Республике Казахстан во многом заимствованы из зарубежной практики. В международной практике в области управления общественными финансами используются различные типы документов, разрабатываемых на различных стадиях планирования, бюджетного цикла и позволяющих судить о качестве работы правительства, министерств, других администраторов бюджетных

программ. Новый Бюджетный кодекс Республики Казахстан предусматривает использование в бюджетном процессе следующих документов:

1) прогноз социально-экономического развития и бюджетных параметров республики или регионов;

2) закон о республиканском бюджете, решение маслихата о местном бюджете;

3) стратегические планы государственных органов;

4) операционный план.

Эти документы ранее не разрабатывались в Казахстане, являются новыми и вводятся в соответствии с принципами бюджетирования, ориентированного на результаты.

Отдельная статья Бюджетного кодекса посвящена стратегическим планам, подлежащим разработке как центральными, так и местными государственными органами. Стратегический план государственного органа, являющийся одним из основных элементов новой модели государственного планирования и разрабатываемый на принципах бюджетирования, ориентированного на результаты, дает не только общее представление о целях и задачах министерства или ведомства, но и должен конкретизировать на прикладном уровне исполнение бюджета. Конкретизация разработанных стратегических направлений, целей, а также тактических задач, государственным органом осуществляется путем разработки операционных планов своей деятельности на год [8].

Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), ориентирует работу государственных органов на конечный результат, то есть оказание качественных бюджетных услуг. Поэтому в Бюджетный кодекс введено понятие «государственной услуги», указано на необходимость стандартизации государственных услуг, а также выделены пункты о реестре государственных услуг, о стоимости бюджетных программ, направленных на оказание государственных услуг. Поскольку идея и модель БОР основываются, в первую очередь, на корпоративной теории и практике управления корпоративными финансами, то и понятие «государственная услуга» в данном случае должно отличаться от традиционного понимания данного термина. Так, например, в настоящее время признаки контрактной системы присутствуют при оказании государством ряда конкретных услуг, в частности, за получение документа гражданин уплачивает пошлину. В этом случае возникает связь между оказанными услугами и платой за них. С другой стороны, государство предоставляет общественные услуги (например, уборка или освещение улиц, обеспечение общественной безопасности), за которые население платит обезличенные налоги. Соответственно должна возникать и ответственность сторон «контракта», однако на практике часто этого не происходит из-за нарушений обязательств государства в качественном и своевременном предоставлении услуг (несмотря на их оплату или даже предоплату в полном объеме). Для получения более объективной оценки работы министерств объектом контроля, в том числе со стороны контрольных органов, должна быть

не деятельность как таковая, а предоставление государственных услуг и соответствующие результаты от достижения целей и решения задач.

2 Система планирования расходов на оказание государственных услуг за счет средств бюджетов в социальных отраслях

2.1 Анализ основных показателей бюджета города Павлодар за 2010-2014 год

Единство доходной и расходной части регионального бюджета обеспечивает эффективное воздействие бюджета на выполнение социально–экономических задач области. Это означает, что каждый орган управления должен обладать своими финансовыми ресурсами, достаточными для организации управления экономикой и социальной сферой на своей территории. Одновременно с этим он должен обладать и относительной самостоятельностью в управлении местными налогами и сборами.

Анализ исполнения регионального бюджета по доходу и расходу представлен на примере города Павлодар.

Павлодарская область – индустриальный и экономически развитый регион северо-восточной части Республики Казахстан.

Основные показатели социально-экономического развития города Павлодара на 2010-2014 годы предоставлен в таблице 2.1.

Таблица 2.1 - Основные показатели социально-экономического развития города Павлодар на 2010-2014 годы (млн. тенге)

№ п/п	Наименование показателей	2010 год	2011 год	2012 год	2013 год	2014 год
1	2	3	4	5	6	7
1.	Объем промышленной продукции, % к предыдущему году	115,1	104,5	100,4	101,5	102,3
2.	Объем производства обрабатывающей промышленности, % к предыдущему году	117,3	104,7	100,2	101,5	102,5
3.	Индекс физического объема строительных работ, % к предыдущему году	102,2	100,1	102,5	101,5	100,3
4.	Индекс физического объема розничного товарооборота, % к предыдущему году	117,4	105,1	109,6	105,0	104,0
5.	Численность населения, тыс. чел.	335,1	338,8	349,2	352,7	355,5
6.	Среднегодовой прожиточный минимум, тенге	12173	12697	15756	16985	18310
7.	Уровень безработицы, %	5,6	5,4	5,1	4,9	4,8
8.	Месячный расчетный показатель (МРП), тенге	1 413	1 512,0	1 618	1 731	1 852
9.	Минимальная заработная плата, тенге	14952	15 999	17 439	18 660	19966

Основные показатели социально-экономического развития города Павлодар за 2010-2014 годы показывают положительную тенденцию роста экономики во всех её основных отраслях.

За 2014 год объем промышленного производства г. Павлодар составил 438 млрд. тенге, т.е. прогнозируется что на 102,3 % к предыдущему 2013 году.

По итогам январь-декабрь 2014 года объем строительных работ (услуг) составил 110,9 млрд. тенге, или индекс физического объема100,3% к 2013 году.

По итогам 2014 года наблюдается снижение индекса физического объема розничного товарооборота к 2010 году на 13,4%.

Отрицательное влияние на рост данного показателя оказало уменьшение объемов производств бензина и нефти (в связи с увеличением импорта российского бензина по демпинговым ценам), полипропилена, метил-трет-бутилового эфира (в связи с отсутствием сырья на ПНХЗ), стали (в связи со снижением потребительского спроса).

Уровень безработицы к экономически активному населению города за 2014гг составил 4,8 % или по сравнению с 2010 годом снизился на 0,8 %.

В общем за 2010-2014 годы отмечается увеличение показателей, характеризующих жизненный уровень населения.

Согласно статистическим данным, темп роста номинальной заработной платы в 2014 году в сравнении с соответствующим периодом прошлых лет вырос примерно на 34 %, в 2014 году среднемесячная номинальная заработная плата одного работника составляла 98700 тенге, а в 2010 году 64955 тенге.

Оценка основных макроэкономических показателей показала, что исполнение бюджета города Павлодар в целом проходило в условиях положительной тенденции роста экономики, снижения общего уровня безработицы и в рамках прогнозного порога инфляции.

Значение местных бюджетов, включающих как областные бюджеты, так и городов областного значения и районов, сложно переоценить; практически вся деятельность по оказанию государственных услуг населению осуществляется именно на этом уровне. Распределение ответственности и функциональных обязанностей в Казахстане сделано таким образом, что почти все государственные услуги предоставляются гражданам на местах, а стратегические задачи, централизованный закуп и выполнение приоритетных инвестиционных проектов регулируются центральными исполнительными органами – Министерствами и ведомствами. Изучение расходов на местном уровне интересно с точки зрения развития межбюджетных отношений и выявления особенностей в сфере распределения средств между республиканским и местным уровнем. В части доходной составляющей бюджета интересны формирование и управление предоставляемыми трансфертами, налогообложение на местном уровне и управление имуществом и финансовыми активами.

Традиционно при исследовании бюджетных процессов региона анализируется динамика показателей доходов бюджета. Динамика доходов бюджета города Павлодар неоднозначна: за период 2011–2013 годы

происходит значительный рост размера доходов бюджета на 8949,7 млн. тенге или на 32%. Рост размеров доходов с учетом номинального роста макроэкономических показателей обусловлен повышением размера налоговых и неналоговых отчислений. В 2014 году наблюдается снижение дохода в бюджете города Павлодар относительно предыдущего года.

Бюджет города Павлодар на 2010-2014 годы сформирован в соответствии с Бюджетным и Налоговым кодексами Республики Казахстан и представлен в таблице 2.2.

Таблица 2.2 - Бюджет города Павлодар на 2010-2014 годы (млн. тенге)

№ п/п	Наименование показателей	2010 год	2011 год	2012 год	2013 год	2014 год
1	2	7	3	4	5	6
I.	Поступления, из них:	27942,1	27842,6	34360,7	36792,3	39819,7
	Налоговые поступления	21340,9	18604,6	21614,3	26127,4	27974,7
	Неналоговые поступления	107,5	122,7	113,7	482,6	903,1
	Доходы от продажи основного капитала	795,7	474,9	564,1	1415,4	2236,7
	Поступления трансфертов и кредитов	5351,8	7192,1	10860,4	4702,8	7853,3
	Поступления от продажи финансовых активов	-	1352,2	24,9	26,9	44,4
	Свободные остатки	18,5	96,1	1183,4	4037,2	997
II.	Расходы	27942,1	26346	34688,5	34849,4	38698,9

Доходная часть бюджета формируется из поступлений в виде налоговых, неналоговых поступлений, поступлений от продажи основного капитала и поступлений трансфертов. Основная масса поступлений бюджета формируется за счет налоговых поступлений и трансфертов, которые также формируются за счет налоговых поступлений от предприятий добывающих отраслей. То есть, более 63 процентов поступлений бюджета формируется за счет поступлений, в основе которых лежат налоговые выплаты.

Сумма налоговых поступлений в 2010 году составила 21340,9 млн.тенге (76%), в 2012 году–21614,3 млн.тенге (63%) и в 2014 году –27974,7 млн.тенге (70%).

Поступления трансфертов в бюджет из Национального фонда бюджета имеют большое значение для пополнения республиканского бюджета и далее местных бюджетов, тем не менее увеличение доли трансфертов свидетельствует о снижении устойчивости системы государственных

финансов и подтверждает все еще существенную зависимость от доходов, формируемых от добывающих отраслей промышленности. В ответ на необходимость снижения ненефтяного дефицита Правительство Казахстана к 2015 году ставит целью достичь уровня ненефтяного дефицита в 3,9% к ВВП.

На третьем месте в списке местных поступлений бюджета–поступления от продажи основного капитала. За период с 2010 по 2014 годы максимальный уровень доходов по данном виду составил 2236,7 млн.тенге в 2014 году. К сожалению, в бюджетном законодательстве не дается более подробное описание того, что было продано и по какой цене. Минимальное значение суммы в доход от продажи основного капитала приходится на 2011 год, тогда материального резерва было продано на сумму 474,9 млн.тенге.

Следующий вид доходов местного бюджета «неналоговые поступления». Среди категорий неналоговых поступлений наибольшая доля отмечается по доходам от аренды имущества, находящегося в государственной собственности за 2014 год составил 61180 тысяч тенге, т.е. 52% от общей суммы. Общая сумма не налоговых поступлений в охватываемом периоде составила минимальные 107,5 млн. тенге в 2010 году и максимальные 903,1 млн. тенге в 2014 году. Причины существенного, более чем восьмикратного увеличения поступлений по неналоговым платежам можно объяснить активизацией процесса получения доходов по таким категориям доходов как доходы от госсобственности, штрафы и другие виды взысканий. Виды доходов местного бюджета в относительном выражении представлены на рисунок 2.1

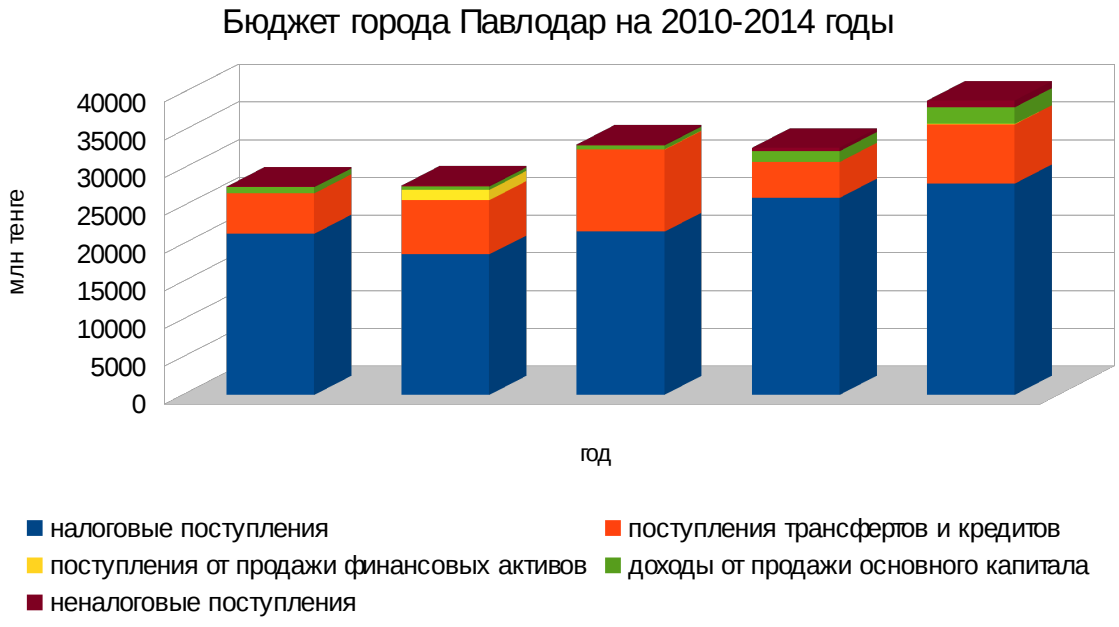

Рисунок 2.1 – Виды доходов местного бюджета

Бюджет города – это централизованный денежный фонд, предназначенный для финансового обеспечения задач и функций государственных органов города, подведомственных им учреждений и

реализации государственной политики направленной на достижение конкретных результатов.

2.2 Анализ системы государственного планирования расходов на развитие социальной сферы (на примере города Павлодар)

Анализ развития государственной политики в Республике Казахстан в таких социально значимых отраслях, как здравоохранение, образование и социальная защита населения требует значительной теоретико-методологической подготовки в области нормативно-правового регулирования. Приоритеты финансирования расходов бюджета на нужды социальных сфер определяются основным законом страны - ее Конституцией.

Образование, здравоохранение и система социальной защиты населения - наиболее важные сферы жизни общества, влияние государства в которых очень велико. Политика государства в данной области определяет тенденции развития государства в долгосрочном периоде, поскольку именно эти сферы оказывают прямое влияние на формирование богатства человеческого капитала страны. Иными словами, степень приоритетности развития социальной сферы определяет перспективы долгосрочного роста и создания конкурентоспособной экономики.

Анализ тенденций текущего состояния и тенденций развития системы образования, здравоохранения, защиты населения невозможен без комплексного учета социально-экономических и демографических факторов. Эти факторы определяют релевантность разновидностей и форм услуг в социальной сфере, а также контекст, в котором развиваются соответствующие системы.

Расходы на социальную сферу определяются на основе принципов сметного порядка планирования. Финансируются эти расходы по конкретным мероприятиям и видам затрат. Объем расходов определяется на основе взаимосвязанных друг с другом смет, разрабатываемых в учреждениях непроизводственной сферы и расчетов ассигнований, составляемых в финансовых органах. В основу расчетов кладутся показатели деятельности учреждений, характеризующие обслуживающие контингенты (количество учащихся, учетных групп, классов, число коек, проведенных операций и т.д.). При этом учитывается время функционирования в течение года. Эти показатели служат расчетными единицами. Денежный расход на расчетную единицу устанавливается по норме, обеспечивающей функционирование и развитие бюджетного учреждения. Основной принцип расходования бюджетных средств - строгое их регламентирование по назначению и времени. Учреждение не вправе расходовать денежные средства на цели, не предусмотренные сметой.

В современных условиях все большее значение приобретают укрупненные нормы расходов, охватывающие все виды затрат учреждений социальной сферы. Использование таких норм позволяет ориентировать работу этих учреждений на достижение конечных результатов: обучение

детей, подготовку специалистов, оказание помощи больным. Кроме того, применение укрупненных норм расширяет самостоятельность учреждений по использованию бюджетных средств на различные направления расходов и повышает их заинтересованность в рациональном и законном использовании ресурсов.

Бюджетные нормы подвергаются изменениям под влиянием многих факторов. Увеличение норм связано с изменением системы цен и тарифов, ростом заработной платы в народном хозяйстве, с появлением дополнительных возможностей по финансированию расходов в местных бюджетах.

В соответствии с законодательством сфера образования признана приоритетной.

Компетенцией субъектов местных органов власти является формирование их бюджетов в части расходов на образование и установление региональных нормативов финансирования образования. В компетенции местных органов самоуправления находится формирование местных бюджетов и фондов развития образования, разработка и принятие нормативов местного финансирования образования.

Расходы бюджетной системы на образование и профессиональную подготовку кадров включают затраты на детские дошкольные учреждения, детские дома, профтехучилища, средние-специальные и высшие учебные заведения, а также курсовые мероприятия и институты повышения квалификации.

Расходы бюджетной системы на социальное обеспечение включает в себя: выплату государственных пенсий по старости, пенсии и пособия военнослужащим срочной службы и их семьям, пособия на детей до года, пособия одиноким матерям и другие.

Значительная сумма расходов бюджета направляется на содержание домов интернатов, содержание престарелых инвалидов, врачебно-трудовые экспертизы, протезирование и другие мероприятия. Предусматривается реализация целевых программ «дети инвалиды», «дети сироты», планирование семей помимо бюджетных ассигнований, на эти цели в социальной сфере существует ряд внебюджетных фондов: пенсионный фонд, фонд социального страхования, государственный фонд занятости населения, федеральный фонд социальной поддержки населения, кроме того предусматривается дополнение адресных бюджетных ассигнований федерального бюджета ресурсами территориальных бюджетов.

Расходы бюджетной системы на здравоохранение. Развитие здравоохранения предусматривает его поэтапное реформирование, введение многоканальности финансирования, выделения лечебным учреждениям средств в зависимости от объема и качества осуществляемых медицинских услуг.

Наиболее ярко последствия экономических и социальных процессов отражаются на расходной части местных бюджетов. Определяющее

направление деятельности региональных органов власти - это разработка и осуществление планов экономического и социального развития на подведомственной им территории. Возрастание расходов связано с повышением уровня затрат на содержание объектов жилищно-коммунального и культурно-бытового назначения.

В настоящее время одним из главных направлений использования финансовых ресурсов должно быть финансирование развития местной производственной базы как основы для получения в будущем собственных доходов.

Спецификой расходов региональных бюджетов является значительное преобладание в них расходов на социально-культурные мероприятия. Если в краевых, областных и городских бюджетах они составляют от 30 до 50% всех расходов, то в районных, поселковых и сельских бюджетах - от 60 до80%.

Осуществление функций государства возможно только при их материальном опосредовании, поскольку деятельность государства связана с прямыми расходами государственных средств. Расходы показывают конкретную величину затрат. Совокупность конкретных видов государственных расходов всех уровней бюджетов, взаимосвязанных между собой, представляет собой систему расходов бюджета любого государства.

Планирование расходов на предстоящий финансовый год это очень ответственная работа, которая проводится финансовым органом администрации совместно с главными распорядителями денежных средств.

Система государственного бюджетного планирования определена как комплекс взаимосвязанных элементов, состоящих из принципов, документов, процессов и участников государственного планирования, обеспечивающий развитие страны на долгосрочный (свыше 5 лет), среднесрочный (от года до 5 лет) и краткосрочный (до года) периоды.

Краткосрочное бюджетное планирование предусматривает разработку годовых планов. Годовые разделяются на квартальные и месячные. Текущее планирование отражает реализацию выработанной стратегии на данный плановый год. Текущее планирование включает разработку следующих важнейших разделов годового плана. Проведем анализ бюджетного планирования расходов на год Таблица 2.3, Таблица 2.4, Таблица 2.5.

Таблица 2.3 - Исполнение бюджета города Павлодар за 2011-2012гг в разрезе функциональных групп млн. тенге

Наименование показателей	2011 год	За 2012 год	Факт 2012 г. к факту 2011 г.

	факт. исполн.	План	Факт. исполн.	откл. (+,-)	% вып.	Откл. (+,-)	Откл. %
Затраты	26346	37755,2	34688,5	-3066,7	91,9	8342,6	131,7
Государственные услуги общего характера	377,8	543,3	534,5	-8,7	98,4	156,7	141,5
Оборона	26,3	51,1	50,9	-0,2	99,6	24,6	193,8
Общественный порядок, безопасность, правовая, судебная, уголовно-исполнительная деятельность	117,5	166,3	165,6	-0,7	99,6	48,1	140,9
Образование	9427,1	9692,5	9665,8	-26,6	99,7	238,7	102,5
Социальная помощь и социальное обеспечение	931,6	1245,7	1220,7	-25,1	98,0	289,1	131,0
Жилищно-коммунальное хозяйство	4313,7	10323,0	7585,7	-2737,3	73,5	3272,0	175,9
Культура, спорт, туризм и информационное пространство	673,5	1523,7	1488,5	-35,1	97,7	815,0	221,0
Топливно-энергетический комплекс	611,3	413,2	394,0	-19,3	95,3	-217,4	64,4
Сельское, водное, лесное, рыбное хозяйство, особо охраняемые природные территории, охрана окружающей среды и животного мира, земельные отношения	93,7	126,2	124,7	-1,6	98,7	31,0	133,1
Промышленность, архитектурная, градостроительная и строительная деятельность	66,9	90,6	90,3	-0,3	99,7	23,4	135,0
Транспорт и коммуникации	2194,2	1496,3	1474,9	-21,5	98,6	-719,3	67,2
Прочие	465,4	5037,2	4846,9	-190,3	96,2	4381,5	1041,5
Трансферты	7046,9	7046,1	7046,1	0,0	100,0	-0,9	100,0

Таблица 2.4 - Исполнение бюджета города за 2012-2013гг в разрезе функциональных групп млн. тенге

Наименование показателей	2012 год	За 2013 год				Факт 2013 г. к факту 2012 г.	
	факт. исполн.	План	Факт. исполн.	откл. (+,-)	% вып.	Откл. (+,-)	Откл. %

Затраты	34688,5	35632	34849,4	-782,6	97,8	160,9	100,5
Государственные услуги общего характера	534,5	808,3	794,1	-14,2	98,2	259,6	148,6
Оборона	50,9	48,7	48,2	-0,5	98,9	-2,7	94,7
Общественный порядок, безопасность, правовая, судебная, уголовно-исполнительная деятельность	165,6	188,4	184,8	-3,6	98,1	19,2	111,6
Образование	9665,8	9502,6	9485,5	-17,1	99,8	-180,3	98,1
Социальная помощь и социальное обеспечение	1220,7	1508,5	1499,4	-9,1	99,4	278,7	122,8
Жилищно-коммунальное хозяйство	7585,7	9978,9	9439,1	-539,8	94,6	1853,4	124,4
Культура, спорт, туризм и информационное пространство	1488,5	1603,1	1587,3	-15,8	99,0	98,8	106,6
Топливно-энергетический комплекс и недропользование	394,0	163,4	112,7	-50,7	68,9	-281,3	28,6
Сельское, водное, лесное, рыбное хозяйство, особо охраняемые природные территории, охрана окружающей среды и животного мира, земельные отношения	124,7	94,9	94,7	-0,2	99,8	-30,0	75,9
Промышленность, архитектурная, градостроительная и строительная деятельность	90,3	163,0	160,4	-2,6	98,5	70,2	177,7
Транспорт и коммуникации	1474,9	2378,3	2354,4	-23,9	99,0	879,5	159,6
Обслуживание долга	-	0,7	0,7	-	100	-07	-
Трансферты	7046,1	8135,6	8135,6	-	100	1089,5	115,4
Прочие	4846,9	1057,6	952,5	-105,1	90,1	-3894,4	19,7

Таблица 2.5 - Исполнение бюджета города за 2013-2014 гг в разрезе функциональных групп млн. тенге

Наименование показателей	2013 год	За 2014 год				Факт 2014 г. к факту 2013 г.	
	факт. исполн.	План	Факт. исполн.	откл. (+,-)	% вып.	Откл. (+,-)	Откл. %
Затраты	34849,4	38783,2	38698,9	-84,3	99,8	3849,5	111,0

Государственные услуги общего характера	794,1	472,5	471,9	-0,6	100,0	-322,2	59,4
Оборона	48,2	60,6	60,3	-0,3	100,0	12,1	125,1
Общественный порядок, безопасность, правовая, судебная, уголовно-исполнительная деятельность	184,8	102,1	102,1	-	100,0	-82,7	55,2
Образование	9485,5	10187,6	10163,6	-24	100,0	678,1	107,1
Социальная помощь и социальное обеспечение	1499,4	1591,5	1589,8	-1,7	99,9	90,4	106,0
Жилищно-коммунальное хозяйство	9439,1	9300,9	9264,0	-36,9	99,6	-175,1	98,1
Культура, спорт, туризм и информационное пространство	1587,3	1006,1	1004,0	-2,1	100,0	-583,3	63,3
Топливно-энергетический комплекс и недропользование	112,7	83,5	83,5	-	100,0	-29,2	74,1
Сельское, водное, лесное, рыбное хозяйство, особо охраняемые природные территории, охрана окружающей среды и животного мира, земельные отношения	94,7	104,9	104,5	-0,4	99,6	9,8	110,3
Промышленность, архитектурная, градостроительная и строительная деятельность	160,4	51,3	51,3	-	100,0	-109,1	менее чем в 3 раза
Транспорт и коммуникации	2354,4	2402,4	2387,4	-15,0	99,0	33,0	101,4
Прочие	952,5	1407,4	1404,1	-3,3	99,8	451,6	147,4
Обслуживание долга	0,7	0,8	0,8	-	100,0	0,1	114,3
Трансферты	8135,6	12011,6	12011,6	-	100,0	3876,0	147,6

При краткосрочном бюджетном планировании в 2012 году план выполнен на 91,9%, в 2013 году на 97,8% и в 2014 году на 99,8%.

В рамках реализации административной реформы в настоящее время в Казахстане внедряется новая модель государственного планирования, основой которой является 3-х летний бюджет. То есть внедрение системы государственного и местного планирования, ориентированного на результаты. Рассмотрим среднесрочное планирование расходов за 2012-2014гг.

Аналитическая таблица по планированию и исполнению расходов бюджета г. Павлодар за 2012-2014гг предоставлена в таблице 2.6

Таблица 2.6 - Аналитическая таблица по планированию и исполнению

расходов бюджета г. Павлодар за 2012-2014гг, млн. тенге

№	Наименование	2012 год план	2012 год факт	2013 год план	2013 год факт	2014 год план	2014 год факт
1	Образование	9692,5	9665,8	7668,4	9485,5	7779,2	10163,6
2	Социальная защита и обеспечение	1215,8	1220,7	1092,7	1499,4	1203,8	1589,8
3	Культура, спорт, информационное пространство	1225,2	1488,5	784,8	1587,3	743,1	1004,0
4	Общественный порядок, оборона, государственные услуги	538,4	751	436,7	1027,1	470,8	634,3
5	Сельское хозяйство и земельные отношения	103,1	124,7	59,4	94,7	69,0	104,5
6	Жилищно-коммунальное хозяйство	6103,6	7585,7	1409,3	9439,1	1370,0	9264
7	Топливно-энергетический комплекс и недропользование	413,2	394	102,3	112,7	97,8	83,5
8	Транспорт и коммуникации	2857,2	1474,9	1648,5	2354,4	1510,2	2387,4
9	Прочие	7327,1	11983,2	7322,1	9222,2	19841,8	13467,8
	РАСХОДЫ всего	29593,6	34688,5	21688	34849,4	34048	38698,9

Давайте сделаем выборку, которая даст нам полную картину того как составляется прогноз при принятии местных бюджетов в среднесрочном планировании.

По таблице мы видим, что расходы на образование в 2014 году по плану сокращаются, а фактически они только растут: 2013 год — 9485,5 млн. тенге фактический, план на 2014 год —7779,2 млн. тенге, фактический в 2014 год — 10187,5 млн. тенге. Никакой логике не поддается такая кривая расходов.

Социальная защита и обеспечение.

Финансирование социальной помощи и социального обеспечения наблюдается плановое сокращение расходов в 2013-2014 годы. С 1215,8 млн. тенге в 2012 году до 1092,7 млн. тенге в 2013 году. Интересно, что при

планировании расходов на социальную защиту и обеспечение даже не учитываются инфляционные процессы.

Культура, спорт, информационное пространство.

В планировании расходов этой группы наблюдается темп прироста со знаком минус. В 2012 году 1225,2 млн. тенге, в 2013 году 784,8 млн. тенге и в 2014 году 743,1 млн. тенге. Хотя в 2013 году фактический расходы на культуру, спорт и информационное пространство превысили план более чем в 2 раза. Аналогичная картина наблюдается и в группе расходов Жилищно-коммунальное хозяйство, а так же транспорт и коммуникации.

Практика показывает, что чем больше группа прочее в прогнозе — тем меньше этим прогнозом занимались.

Таким образом, мы доказали недостаточную состоятельность составления прогноза на три года, так как наблюдаются очень большие расхождения между планами и исполнением бюджета. Конечно прогнозы требуют корректировок, но планы «О местном бюджете на 2012-2014 годы» требуют корректировки уже на момент принятия.

Диаграмма по планированию и исполнению расходов бюджета г. Павлодар за 2012-2014гг предоставлена в рисунке 2.2.

Рисунок 2.2 - Планирование и исполнение расходов бюджета г. Павлодар за 2012-2014гг

Подводя итоги можно отметить что в исследуемом периоде взаимоувязанность стратегического и бюджетного планирования была весьма условной, а нередко и декларативной, цели и задачи зачастую неопределенными, а целевые индикаторы и прямые результаты не всегда измеримыми. Не в полной мере использованы возможности среднесрочного планирования для последовательного и своевременного решения перспективных задач, допускаются образования ни к чему не предназначенных свободных остатков, не обеспечивается реалистичность, гибкость и преемственность бюджета в целях вовлечения всех финансовых возможностей в социально-экономическое развитие региона.

2.3 Анализ исполнения основных расходов в социальной сфере (на примере города Павлодар)

Важнейшая задача исполнения бюджета - обеспечение полного и своевременного поступления налогов и других платежей в целом и по каждому источнику, а также финансирование мероприятий в пределах утвержденных по бюджету сумм и в течение того финансового года, на который утвержден бюджет. Государство заинтересовано в увеличении ресурсов за счет повышения эффективности производства и услуг в отраслях экономики и сферах деятельности, соблюдения режима экономии средств, а также более полного привлечения налоговых средств.

Исполнение республиканского бюджета начинается после его утверждения на совместном заседании палат Парламента РК не менее чем в двух чтениях и не позднее 15 декабря текущего года.

Немаловажное значение при исполнении бюджета имеет правильное и экономически обоснованное распределение всех видов платежей и ассигнований утвержденного бюджета. Такое распределение бюджетных средств осуществляется по росписи доходов и расходов. Роспись - это основной оперативный план распределения расходов - доходов бюджета по подразделениям бюджетной классификации, в котором проставляются сроки поступления налогов и других платежей и расходования бюджетных средств.

Исполнение местных бюджетов осуществляется на основании поквартальной разбивки по росписи доходов и расходов областного бюджета, бюджетов городов республиканского и областного значения и бюджетов районов, которые составляются в пределах сумм утвержденных бюджетов.

Все операции текущего финансового года, связанные с зачислением поступлений в бюджет и осуществлением платежей из бюджета, должны завершиться 31 декабря этого же финансового года, поскольку поступления после этой даты относятся к поступлениям нового финансового года, а неиспользованные на эту дату средства - аннулируются, кроме случаев, предусмотренных законодательством.

Сумма превышения доходов над расходами при исполнении бюджета, образующаяся в результате дополнительных доходов или экономии в расходах, зачисляется в соответствующий бюджет и изъятию не подлежит, используется по усмотрению соответствующего органа государственной власти. Потери в доходах и излишние расходы из вышестоящих бюджетов не компенсируются, за исключением случаев, когда потери вызваны изменением действующего законодательства.

Непосредственная работа по исполнению бюджета проводится центральным и местными уполномоченными органами по исполнению бюджета, каковым является Министерство финансов РК, его структурные подразделения и соответствующие органы на местах.

Один из важнейших принципов функционирования бюджетной системы - принцип самостоятельности - предусматривает, что расходы каждого

бюджета должны покрываться его доходами. Однако не всегда этот принцип в полной мере реализуется, поэтому возникает необходимость в перераспределении доходов между уровнями бюджетной системы. Такое несоответствие в бюджетных системах ряда зарубежных стран решается с помощью закрепленных и регулирующих доходов.

Закрепленные доходы - это доходы, которые полностью или в твердо фиксированной доле на постоянной или долговременной основе в установленном порядке поступают в соответствующий бюджет.

Регулирующие доходы - доходы, в целях сбалансированности доходов и расходов поступающие в соответствующий бюджет в виде процентных отчислений от налогов или других платежей по; нормативам, утвержденным в установленном - порядке; на соответствующий финансовый год. Нормативы отчислений от регулирующих налогов дифференцируются в разрезе региональных бюджетов в целях, их сбалансирования до минимально необходимого уровня.

Исполнение бюджета по расходам заключается в осуществлении мероприятий, направленных на выполнение бюджетных программ (подпрограмм), финансируемых за счет, бюджетных средств. При этом исполнение допускается в пределах сумм, не превышающих величину средств, утвержденных Законом о республиканском бюджете и в решении маслихата о местном бюджете на соответствующий финансовый год, с учетом внесенных изменений и дополнений. Осуществление мероприятий, связанных с направлением бюджетных денег на цели, не предусмотренные паспортом бюджетной программы, также входит в процесс исполнения бюджета, к примеру, выполнение инкассовых распоряжений судов.

Расходы денежных средств местного бюджета направлены на финансовое обеспечение задач и функций местного самоуправления. Расходная часть местного бюджета включает финансирование расходов, связанных с решением вопросов местного значения, с управлением и развитием экономики и социальной сферы определенной области. Расходная часть местного бюджета включает довольно большой перечень видов расходов. Совокупность конкретных видов расходов рассмотрим на примере города Павлодар. За 2010–2014 годы расходная часть бюджета составила в среднем 32178,88 млн. тенге. Общая тенденция по исполнению расходной части регионального бюджета Павлодарской области остается положительной, отклонения минимальны и колеблются в небольших пределах. Сокращение расходов бюджета планируется достичь за счет, оптимизации расходных обязательств, повышение эффективности управлением государственным имуществом, совершенствование системы материального стимулирования государственных служащих, а также повышением энергетической эффективности.

На период с 2010-2014 года доля как государственных так и местных расходов в общем на социальные сферы увеличилась. Рассмотрим

современное состояние и объемы финансирования расходов на социальную сферу в городе Павлодар (Таблица 2.7)

Таблица 2.7- Расходы бюджета города Павлодар на 2010-2014 годы

(млн.тенге).

Наименование	2010 год	2011 год	2012 год	2013 год	2014 год
1	2	3	4	5	6
РАСХОДЫ	15460,3	26346	34688,5	34849,4	38698,9
в том числе:					
Образование	6442,9	9427,1	9665,8	9485,5	10163,6
Социальная защита и обеспечение	1026,2	931,6	1220,7	1499,4	1589,8
Культура, спорт, информационное пространство	831,7	673,5	1488,5	1587,3	1004,0
Общественный порядок, оборона, государственные услуги	330	521,6	751	1027,1	634,3
Сельское хозяйство и земельные отношения	91,5	93,7	124,7	94,7	104,5
Жилищно-коммунальное хозяйство	3557,5	4313,7	7585,7	9439,1	9264
Топливно-энергетический комплекс и недропользование	607,2	611,3	394	112,7	83,5
Транспорт и коммуникации	1380	2194,2	1474,9	2354,4	2387,4
Прочие	1193,3	465,4	4846,9	952,5	1404,1
Промышленность, архитектурная, градостроительная и строительная деятельность		66,9	90,3	160,4	51,3
Трансферты		7046,9	7046,1	8135,6	12011,6

Как видно из данных представленных из таблицы 2.7, в период с 2010 по 2014гг. расходы местного бюджета города Павлодар показывали умеренный рост, соизмеримый с ростом доходной части местного бюджета.

За анализируемые периоды наблюдается рост расходов, на социальную защиту и обеспечение в 2010 году 1026,2, в 2014 году 1589,8 т.е. на 55%; на общественный порядок, оборона, государственные услуги 92%, на образование 57,7%, на сельское хозяйство и земельные отношения 14%, а в жилищно-коммунальном хозяйстве более чем в 2,5 раза.

Выявлены значительные уменьшения доли расходов по такой функциональной группе, как топливно-энергетический комплекс и недропользование в 2010году – 607,2 и в 2014году – 83,5.

Как видно из таблицы 8, наибольший удельный вес в расходах городского бюджета занимают расходы на, образование, жилищно-коммунальное хозяйство, транспорт и коммуникации.

Рассмотрим более подробно основные направления расходования средств бюджета города Павлодар за 2012 год (рисунок 2.3).

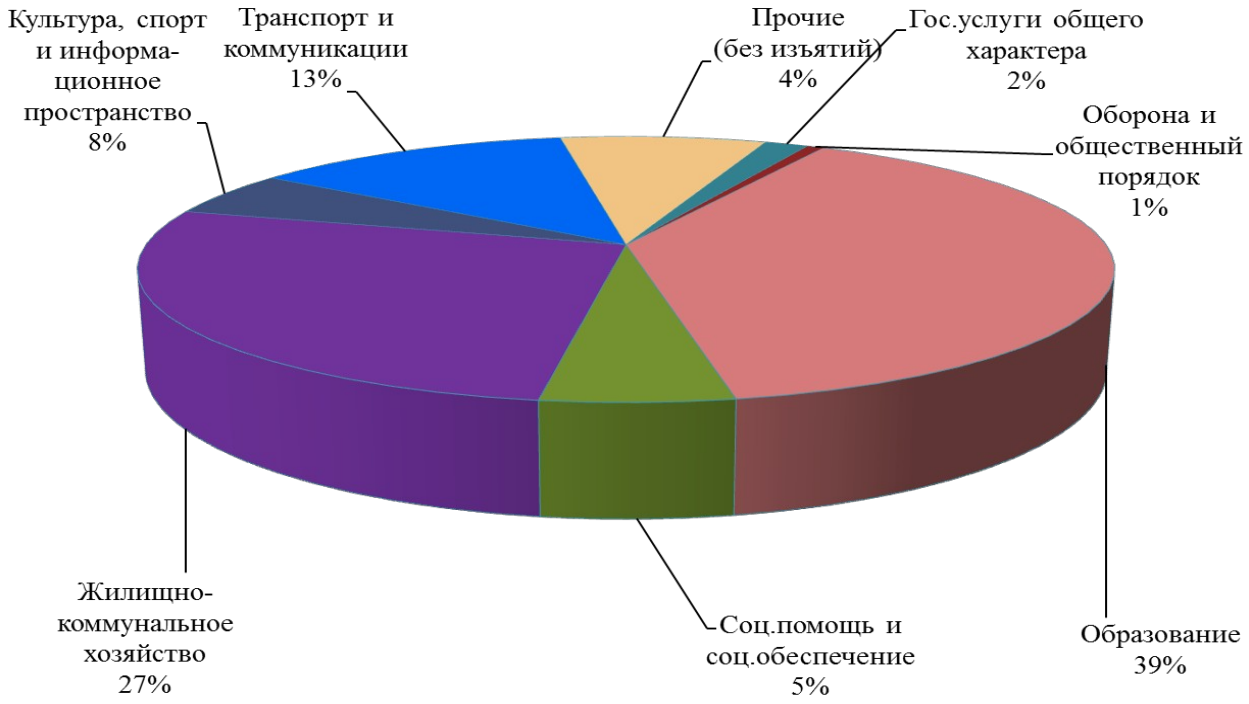

Рисунок 2.3. Основные направления расходования средств бюджета города Павлодар за 2012 год.

Исполнение бюджета города Павлодара за 2012 год в целом соответствует бюджетному законодательству Республики Казахстан.

По итогам года расходы бюджета составили 34688,5 млн. тенге. Во всех учреждениях города, за исключением отдела строительства и архитектуры, и во всех сельских округах планы освоения бюджетных средств выполнены. Ключевые параметры эффективности и качества выполнения бюджетных программ в основном соответствуют нормативам и количественным характеристикам функций и полномочий государственных учреждений, стандартам, оказываемых ими государственных услуг.

Основная доля затрат бюджета – 9665,8 млн. тенге, или 28 % приходится на образование, чем обеспечивается гарантированное Конституцией Республики Казахстан всеобщее право на бесплатное среднее образование, в 2012-2013 учебном году все дети в возрасте от 3 до 6 лет 100% охвачены дошкольным образованием. Кроме затрат текущего характера по содержанию организаций образования (выплата заработной платы, оплата коммунальных услуг, приобретение хозяйственных и канцелярских товаров и т.д.) предусмотрены следующие мероприятия:

- приобретение и доставка учебников в школы – 124,787 млн. тенге;
- проведение школьных олимпиад – 2,689 млн. тенге;
- ежемесячные выплаты денежных средств опекунам (попечителям) на содержание ребенка - сироты (детей-сирот), и ребенка (детей), оставшегося без попечения родителей – 77,902 млн. тенге;
- социальная поддержка обучающихся и воспитанников организаций образования очной формы обучения в виде льготного проезда на общественном транспорте– 1,301 млн. тенге;
- приобретение оборудования для кабинетов химии и биологии в 7 школ города – 20,3 млн.тенге
- приобретение комплектов мебели в 42 школы города - 30,0 млн. тенге;
- приобретение спортивного инвентаря – 11,9 млн. тенге;
- проведение капитального ремонта в 28 школах города – 291,1 млн. тенге;
- проведение капитального ремонта в 12 ясли-садах города – 154,1 млн. тенге;

Согласно установленным стандартам 37173 нуждающимся жителям города была оказана материальная помощь, всего на социальную помощь и социальное обеспечение граждан было направлено 1245,7 млн. тенге.

Социальная помощь, реализуемая за счет средств бюджета города в 2012 году:

- Государственная адресная социальная помощь (500 получатель) - 16 млн. тенге;
- Оказание социальной помощи на приобретение топлива специалистам здравоохранения, образования, соц. обеспечения, культуры и спорта в сельской местности (304 получателей) - 2,427 млн. тенге;
- Социальная помощь отдельным категориям нуждающихся граждан по решениям местных представительных органов – 368,12 млн. тенге;
- Жилищная помощь (3200 семей) – 58,181 млн. тенге;
- Материальное обеспечение детей-инвалидов, воспитывающихся и обучающихся на дому (325 получателей) – 11,206 млн. тенге;
- Обеспечение нуждающихся инвалидов обязательными гигиеническими средствами (704 чел.) и предоставление услуг специалистами жестового языка (220 чел.), индивидуальными помощниками (508 помощн.) в соответствии с индивидуальной программой реабилитации инвалида – 141,115 млн.тенге;

Государственные пособия на детей до 18 лет (460 человек) – 7,74 млн.тенге.

В пределах плановых ассигнований и в установленном порядке осуществлялось финансирование объектов жилищно-коммунального хозяйства, транспорта и коммуникаций, государственных услуг общего характера.

Более подробная информация расходов бюджета города Павлодара за 2012г приведена в приложении А.

Подавляющая часть расходов, связанных с жизнеобеспечением человека, а также часть экономических потребностей финансируется за счет местных бюджетов. Снижение их доли в государственном бюджете ведет к снижению возможностей для финансирования жизнеобеспечения населения.

В совокупности затраты республиканского бюджета на социальную сферу так же как и местного бюджета растут из года в год в среднем на 16 процентов. Наиболее крупные направления финансирования республиканского бюджета: 1) Социальная помощь и социальное обеспечение; 2) Трансферты в местные бюджеты; 3) Образование; 4) Здравоохранение; 5) Общественный порядок; 6) Транспорт и коммуникации 7) Оборона и 8) Прочие расходы;

Так например на социальную защиту ежегодно происходит увеличение расходов государственного бюджета в абсолютном выражении (таблица 2.8).

Таблица 2.8 Общий объем республиканского и местных бюджетов на социальную помощь и социальное обеспечение. Размеры социальных выплат

(млн. тенге)

Наименование показателей	2013 год	01.04. 2014	рост к 2013г., %	01.06. 2015	рост к 01.04. 2014г, %	рост к 2013 г., %
1	2	3	4	5	6	7
средний размер солидарной пенсии	32 386	36 797	114	40 109	109	124
минимальная пенсия	19 066	21 354	112	23 276	109	122
базовая пенсионная выплата	9 330	10 450	112	11 181	107	120
средний размер госсоцпособия						
по инвалидности	18 540	20 764	112	27 772	134	150
по случаю утери кормильца	16 274	18 227	112	24 378	134	150

Продолжение таблиции 2.8

1	2	3	4	5	6	7
по возрасту	9 330	10 450	112	11 181	107	120
пособие на рождение ребенка						
первого, второго, третьего ребенка	51 930	58 170	112	62 250	107	120
четвертого и более ребенка	86 550	96 950	112	103 750	107	120
пособие по уходу за ребенком						

на первого ребенка	9 521	10 665	112	11 413	107	120
на второго ребенка	11 252	12 604	112	13 488	107	120
на третьего ребенка	12 983	14 543	112	15 563	107	120
на четвертого и более ребенка	14 714	16 482	112	17 638	107	120
пособие на детей до 18 лет	1 731	1 939	112	2 075	107	120
пособие опекунам/попечителям детей оставшихся без попечения родителей	18 660	20 899	112	22 362	107	120
государственное специальное пособие лицам, работавшим на работах с вредными и тяжелыми условиями труда						
по списку № 1	15 579	17 451	112	18 675	107	120
по списку № 2	13 848	15 512	112	16 600	107	120
пенсионеров, получателей госсоцпособий и посспецпособий по спискам № 1 и № 2	25 965	29 085	112	31 125	107	120
участников и инвалидов ВОВ	60 585	67 865	112	72 625	107	120

При этом большая часть средств всего республиканского бюджета направляются на пенсионные программы, вызванное тем, что ежегодно растет число получателей пенсионных отчислений из республиканского бюджета.

Растущее финансирование соцпрограмм позволило повысить уровень социальных выплат для всех категорий получателей. К примеру, Минимальные размеры пенсионных выплат из солидарной системы (с учетом базовой пенсии) составляют 28 396 тенге, средние – 41 885 тенге и максимальные – 59 962 тенге. При этом средние размеры за последние пять лет увеличились почти в два раза. Кроме того, около 150 тысяч человек стали получать пенсии из накопительной пенсионной системы.

Определенное внимание может заслуживать тот факт, что расходы на социальную помощь и социальное обеспечение, а так же образование из года в год увеличиваются. Например в Павлодаре в 2010 году данные расходы в совокупности составляли 7469,1 млн.тенге , то в 2014 году они составляют 11662,2 млн.тенге (41% всех расходов местного бюджета). Наиболее заметными темпами росли расходы местного бюджета на социальную помощь и социальное обеспечение, так как эти статьи расходов более чем все остальные потребовали бюджетных ассигнований как в период кризисных явлений в экономике, так и потребуют в пост-кризисное время 2013 и 2014 годы.

Ситуация с увеличением социальных расходов и необходимостью обеспечения уверенности в лояльности граждан характерна в периоды социальной напряженности, кризиса, выборов и других возможных общественно-значимых явлений, которые могут повлиять на политическую ситуацию в стране. Действительно, во втором квартале 2011 года и в начале 2012 года состоялись сначала Президентские, а затем и Парламентские выборы. В преддверье выборов и после глобального кризиса в арабском мире состоялись существенные изменения во внутриполитической жизни некоторых стран, что не могло не отразиться на повышении социальных расходов государственного бюджета для повышения уровня благосостояния граждан.

3 Мероприятия по совершенствованию государственной социальной политики в Республике Казахстан

3.1 Оценка и пути повышения эффективности бюджетного планирования расходов на развитие социальной сферы

Оценка бюджетной эффективности – это относительный показатель эффекта для бюджета в результате осуществления государственной функции, реализации программы, инвестиционного проекта, определяемый как отношение полученного бюджетом результата к затратам. Достижение эффективности при исполнении государственного бюджета, бесспорно, взаимосвязано с конкретными действиями всех участников бюджетного процесса, начиная от стадий заявок и планирования бюджетных средств, формирования и распределения бюджета, которые в совокупности обеспечивают оценку исполнения республиканского бюджета и местных бюджетов, реализацию государственных программ, стратегических планов центральных государственных органов, использование грантов и активов государства, гарантированных государством займов, а также соответствие использования активов Национального банка.

Общеизвестно, что эффективное использование любых финансовых средств проявляется через ответственность лиц, прозрачность в денежных и финансовых операциях и экономичность в расходах, затратах, распределении доходов. Принимаемые решения по государственным программам в различных отраслях и сферах в Казахстане при их реализации, безусловно, требуют оценки финансовых возможностей и результативности в каждом конкретном случае. Необходимо четко представлять, что эффективность как способность использовать имеющийся потенциал для достижения поставленных экономических и социальных задач, вбирает в себя смысл – максимизации результатов и минимизация израсходованных на их достижение ресурсов (затрат), следовательно, «эффективность – одна из форм результативности; эффективность экономической системы – конечная форма результативности её функционирования и эффективность выступает способом достижения поставленной цели». Как видно, при «ресурсном» подходе сопоставляется определенный эффект, выступающий в виде конечного результата, с примененным капиталом (ресурсами).

Анализ практики формирования и использования средств государственного бюджета ежегодно показывает немало серьезных недостатков на уровне нарушения закона о бюджетной системе госорганами, проявляющиеся в нецелевом исполнении средств, не освоением выделенных бюджетных денег или просто хищением государственных финансовых ресурсов. Об этом объективно критическую оценку дают Правительство и его финансовые структуры, высшие органы финансового контроля страны. Нетерпимыми должны быть все случаи, когда практически все министерства допускают нарушения и не раз. Например, по оценке Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета РК озвучиваются факты

нарушений. В 2011 году Правительством из 25 статей Закона Республики Казахстан от 29 ноября 2010 года «О республиканском бюджете на 2011-2013 годы» по различным причинам не полностью исполнены 6 статей в полном объеме реализованы только 13 статей; несмотря на осуществленные в 2011 году корректировки бюджета, на конец отчетного периода 30-ю администраторами бюджетных программ, или 71,4 % от общего количества, не освоено 42,3 млрд. тенге. Указанная сумма по сравнению с аналогичным показателем 2010 года увеличилась на 15 %. В целом, по итогам контроля при реализации данных программ допущены нарушения бюджетного и иного законодательства на общую сумму 21,8 млрд. тенге, при этом не освоено 36,7 млрд. тенге. В представленных отчетах Правительства и Счетного комитета имеется предостаточно данных о количестве проведенных контрольных мероприятий, о суммах выявленных нарушений, о неэффективности использованных средств. В Казахстане за пять лет не освоили почти 270 миллиардов тенге.

При оценке эффективности реализации государственных и отраслевых программ установлено, что координаторами и исполнителями программ не осуществляется должный контроль за исполнением соответствующих мероприятий, достижением целевых индикаторов и конечных результатов.

Существующие нормы законодательства в части регулирования и ограничения оборотов наличных денег, используемых в предпринимательской деятельности, неэффективны. За последние три года ежегодно юридическими лицами в среднем использовалось около 1,4 трлн. тенге наличных денег, что создает благоприятные условия для отмывания денег через мошенничество.

В республике бюджетирование, ориентированное на результат, не достигает изначально поставленных целей и задач по повышению уровня ответственности и инициативности звеньев государственного управления, заинтересованности в экономии бюджетных средств. Более того, за не достижение целей и задач стратегических планов ответственность исполнителей не предусмотрена.

Анализ и оценка исполнения местного бюджета г. Павлодар подтверждает, что при выполнении плана по расходам в том числе по расходам на социальную сферу не исполнены плановые показатели. Счетный комитет совместно с Ревизионной комиссией по городу Павлодар подвел итоги контроля использования средств республиканского бюджета, к наиболее распространенным видам финансовых отклонений, относятся:

использование средств с нарушением принципа адресности и целевого характера бюджетных средств, в результате некачественного планирования;

нарушения, допущенные в результате отсутствия должного мониторинга и контроля, за использованием целевых трансфертов со стороны администраторов бюджетных программ.

Данные факты свидетельствуют о неэффективном использовании средств государственного бюджета и о недостаточном контроле со стороны уполномоченных органов и администраторов бюджетных программ.

Приведенные факты из анализа ситуаций за последние годы в качестве примера, к сожалению, не единичны, более того или происходит рост финансовых нарушений, или увеличиваются суммы, что вполне можно расценить как подрыв устойчивости бюджетной системы и потерю государственных финансовых ресурсов.

По итогам анализа эффективности бюджетного планирования расходов выявлены следующие замечания : низкая исполнительская дисциплина при реализации Программ по привлечению инвестиций администраторами бюджетных программ, отсутствие системности планирования, выявление нарушения требований бюджетного и иного законодательства многими министерствами, увеличение административных расходов, несоответствие использования активов государства и средств республиканского бюджета, которые обсуждаются на правительственном уровне и на уровне регионов (администраторов) – потребителей финансовых ресурсов.

В этой связи, по праву следует одобрить позицию главного финансового органа страны на персонализацию ответственности за исполнение бюджетных программ и пересмотр оценки эффективности освоения бюджетных средств, совершенствование государственного планирования и перенос ответственности по разработке и утверждению стратегических планов на государственные органы с введением новой системы оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов. Соответственно, это заслуживает внимания и требует выработки в совокупности мер и механизма по освоению и сохранности финансовых ресурсов. Смещение акцента при оценке освоения бюджетных денег с соответствия законодательным актам на эффективность достижения конечной цели, безусловно, требует от Министерства финансов, как центрального звена в финансовой системе при контроле за исполнением бюджета, конкретных решений в искоренении всех зол в сфере денежных, финансовых отношений в стране.

В Казахстане в целях повышения эффективности бюджетного планирования расходов идёт внедрение системы БОР. К сожалению, в настоящее время задача усложняется тем, что субъекты бюджетного планирования должны перейти не только на систему БОР. Одновременное проведение нескольких реформ (включая реформу местного самоуправления) является, с одной стороны, свидетельством комплексного и системного подхода к реформированию бюджетного процесса. Однако с другой стороны, отсутствие механизмов и инструментов реализации заявленных реформаций говорит о существенных организационных недостатках. В конечном счете разбалансированность бюджетной системы может привести к потере управляемости и контроля над расходованием бюджетных ресурсов, т. е. обратному эффекту – неэффективному использованию бюджетных средств.

Такой сценарий, естественно, является наихудшим и маловероятным. Хотя очевидно, что главной проблемой при внедрении системы БОР является крайне высокая бюрократизация государственной власти всех уровней и

звеньев. При этом система БОР направлена, в том числе, на борьбу с бюрократией. В итоге может получиться некий замкнутый круг. Всё же внедрение системы БОР необходимо и закономерно. Данная система гораздо больше, нежели затратная система планирования, соответствует современной казахстанской экономики и социальному государству.

В реализации социальной политики в РК к сожалению, наряду с позитивными изменениями, имеется в социальной сфере и ряд острых проблем. Относительно низким остается уровень оплаты труда, особенно у работников бюджетной сферы, сельского и лесного хозяйства. Неадекватны сегодняшнему уровню жизни размеры пенсионных и социальных выплат. Рост реальных доходов населения сдерживает повышение индекса потребительских цен. Дальнейшего совершенствования требует механизм оценки уровня бедности и порога социальной поддержки отдельных категорий населения.В Казахстане в целях повышения эффективности бюджетного планирования расходов идёт внедрение системы БОР. К сожалению, в настоящее время задача усложняется тем, что субъекты бюджетного планирования должны перейти не только на систему БОР. Одновременное проведение нескольких реформ (включая реформу местного самоуправления) является, с одной стороны, свидетельством комплексного и системного подхода к реформированию бюджетного процесса. Однако с другой стороны, отсутствие механизмов и инструментов реализации заявленных реформаций говорит о существенных организационных недостатках. В конечном счете разбалансированность бюджетной системы может привести к потере управляемости и контроля над расходованием бюджетных ресурсов, т. е. обратному эффекту – неэффективному использованию бюджетных средств.

Такой сценарий, естественно, является наихудшим и маловероятным. Хотя очевидно, что главной проблемой при внедрении системы БОР является крайне высокая бюрократизация государственной власти всех уровней и звеньев. При этом система БОР направлена, в том числе, на борьбу с бюрократией. В итоге может получиться некий замкнутый круг. Всё же внедрение системы БОР необходимо и закономерно. Данная система гораздо больше, нежели затратная система планирования, соответствует современной казахстанской экономики и социальному государству.

3.2 Рекомендации по модернизации системы планирования расходов в социальных отраслях

В условиях глобального экономического кризиса, становится абсолютно очевидной необходимость растущего присутствия государства во всех областях экономики, поддержка реального сектора, предпринимательства, реализация масштабных социальных программ. Это требует научно обоснованных мер экономической политики, грамотно построенных программ государственных расходов, адекватных текущей ситуации изменений в налоговой и бюджетной сферах.

Повышение эффективности расходов становится одной из важнейших задач, для решения которой недостаточно поиска резервов экономии, а требуются системные изменения бюджетных институтов, создание практических технологий принятия эффективных бюджетных решений. Все это подтверждает актуальность настоящего исследования.

Выделим основные направления в модернизации системы бюджетного планирования и повышения эффективности государственных расходов.

1. Отсутствие комплексного подхода может свести на нет все намерения государства, Правительства, как представителя государства, государственных органов, реализующих программу Правительства. Данный процесс должен охватывать все направления государственного управления и отражаться во всех нормативно-правовых актах регламентирующих работу государственных органов. А сам процесс модернизации системы бюджетного планирования должен быть частью административных реформ. Повышение эффективности расходов бюджета будет невозможным, в случае отсутствия системы ее оценки, для создания которой необходимы формализованные правила, четко регламентирующие все этапы и составные элементы. Четкость изложения и отсутствие двойственных понятий позволит получить объективные данные в результате проведенной оценки эффективности. В результатах оценки должны быть заинтересованы не только государственные органы, осуществляющие планирование и исполнение бюджета, но и высшие должностные лица государства – Президент, Премьер-министр, председатель высшего законодательного органа страны, которые используют их в своей работе при построении системы государственных приоритетов в соответствии с проводимой бюджетной политикой и ориентирами развития общества в конкретных исторических условиях.

2. В мире не существует стандартного подхода к повышению эффективности государственных расходов, который можно было бы применить непосредственно в Республике Казахстан. Наибольшее развитие получили направления достижения эффективности через результативность бюджетных расходов в странах, перенявших различные методики у бизнес-среды.

3. Оценка эффективности не будет полной при отсутствии заранее заданных параметров реализации намерений Правительства и государственных органов, выражающихся в конкретных результатах. При этом важную роль играет наличие взаимоувязанной стратегии и тактики достижения поставленных задач, принятых для реализации конкретных мероприятий с учетом исторического момента, текущей экономической ситуации, т.е. актуальностью решаемых обществом проблем. Формирование бюджета начинается с определения общего объема бюджетных расходов, совокупных обязательств соответствующей административно-территориальной единицы перед ее гражданами и определения потребностей в бюджетных доходах на реализацию этих обязательств.

Таким образом, процедуры бюджетного планирования неразрывно связаны со всеми сферами деятельности органов власти. В процессе бюджетного планирования, по мнению автора, необходимо определить ключевые параметры всех вышеперечисленных инструментов социально-экономической политики и обеспечить их взаимную согласованность, а также взаимодействие органов власти.

4. Необходимость трансформации системы финансового менеджмента в государственных органах. Профильные подразделения и их сотрудники должны быть ответственными за расходование бюджетных ресурсов в процессе осуществляемой ими деятельности и за достижение запланированных результатов. Делегирование полномочий и обязанностей в сфере финансового менеджмента должно сопровождаться постепенным переносом акцента с внешнего контроля на внутренний контроль. Все вышеуказанные факторы могут остаться таковыми без изменений в случае, если методологические подходы к повышению эффективности бюджетных расходов и всей системы управления государственными финансами останутся на том же уровне. По мнению автора, главным фактором эффективности выступает модификация методологии бюджетного планирования. Представляется возможным процесс модификации методологии бюджетного планирования разложить на последовательные этапы и только после апробации и доработки в соответствии с реальными условиями страны внедрять полномасштабно с закреплением в нормативных правовых актах республики.

5. Необходима полная прозрачность всех этапов бюджетного процесса, в том числе четкое закрепление полномочий между органами власти, что будет являться дополнительным фактором для повышения ответственности государственных органов за совершенные ими действия и использованные государственные финансовые ресурсы. Это предполагает также наличие достоверной и оперативной информации о затратах и результатах, точность расчетов и многовариантность прогнозов.

Одним из доступных инструментов повышения эффективности управления финансами государства и переключения внимания на результативность бюджетных расходов является оценка программ (государственных, отраслевых, бюджетных), реализация которых осуществляется за счет средств бюджета. С этой целью в настоящее время идет внедрение альтернативного способа осуществления бюджетных расходов – бюджетирование, ориентированное на результат. Бюджетирование, орентирование на результат - это новая система государственного планирования.

Бюджетирование, ориентированное на результат, наиболее соответствует целям территориального развития, так как эта модель бюджетного регулирования расходов направлена на достижение:

1) социальной эффективности или результативности – эффективность расходов с точки зрения достижения поставленных целей, достижение социального эффекта от предоставления бюджетных услуг;

2) экономической эффективности или просто эффективности – соотношение объема предоставленных услуг определенного качества и затрат на их предоставление.

Переход на БОР предполагает формирование среднесрочного бюджета с целью планирования достижения стратегических целей на период, превышающий один год, повышения предсказуемости объема средств, которым располагают и управляют администраторы бюджетных программ. Поскольку достижение определенных социально-экономических результатов зачастую возможно лишь по истечении продолжительного времени и сами цели носят долгосрочный характер, последовательное применение новых методов бюджетирования привело к необходимости многолетнего бюджетирования. В Казахстане внедряется трехлетний бюджет, преимуществами которого является:

- преемственность государственной политики: трехлетний бюджет позволяет увидеть все резкие перемены выбранного курса развития и обеспечивает наглядность соответствия бюджетных затрат функциям государственных органов. Резкое увеличение финансирования конкретного органа может быть вызвано только изменением функций данного государственного органа;

- возможность регистрации договоров в казначействе на суммы утвержденного трехлетнего бюджета по соответствующим бюджетным программам. Это является принципиальным достижением трехлетнего бюджетирования, поскольку позволяет более четко формулировать цели деятельности государственных органов и отвечать за поставленные результаты;

- возможность более гибкого управления финансовыми ресурсами в рамках достижения целей и решения задач за счет того, что государственные органы знают свои объемы финансовых средств на 3 года вперед;

– планирование бюджета исходя из принципов необходимости, вытекающих из стратегических направлений, целей и задач государственных органов, сформулированных ими в своих стратегических планах. Кроме того, трехлетнее бюджетирование позволяет экономить время и иные ресурсы, расходуемые на составление проектов бюджетов. При формировании многолетнего бюджета расходы должны разделяться на базовые и расходы на новые инициативы. Базовые расходы – это обязательства, которые уже приняты и уже являются основой для формирования бюджета. И если в дальнейшем возникает возможность изыскать дополнительные финансовые источники, то появляется новое определение – «расходы на новые инициативы», то есть это расходы, которые направляются на реализацию новых приоритетных направлений социально-экономического развития страны в соответствии со стратегическими и программными документами.

Предусмотренные настоящей Концепцией основные принципы и направления внедрения бюджетирования, ориентированного на результаты, относятся к бюджетам всех уровней бюджетной системы Республики Казахстан.

1) Стадия планирования бюджета

Основным направлением реформирования бюджетного процесса на стадии планирования является качественный пересмотр процедуры формирования бюджетных программ.

Бюджетные программы будут основываться на государственных услугах, оказываемых государственным органом, и демонстрировать непосредственную связь между распределением бюджетных средств и планируемыми (фактическими) результатами их использования в соответствии с установленными стратегическими направлениями и целями.

Бюджетное планирование должно быть направлено на достижение целевых индикаторов результативности деятельности государственных органов, установленных в Стратегических планах государственных органов.

В бюджетном процессе необходимо обеспечить переход от метода «управления бюджетными средствами» к методу «управления результатами» путем повышения ответственности и расширения самостоятельности администраторов бюджетных программ и всех участников бюджетного процесса в рамках четких среднесрочных ориентиров.

При использовании метода «управления результатами» бюджет формируется исходя из целей и планируемых результатов государственной политики.

Бюджетные средства имеют четкую привязку к предоставляемым услугам или видам деятельности, при их планировании основное внимание уделяется обоснованию прямых и конечных результатов в рамках бюджетных программ.

Бюджетные программы разрабатываются государственными органами на три года в составе Стратегического плана в рамках бюджетных параметров и бюджетных лимитов, определенных в Макроэкономическом прогнозе.

Совокупность бюджетных программ государственного органа должна представлять собой план бюджетных расходов в увязке со стратегическими направлениями, целями, задачами, конечными результатами, разработанными в ходе единого процесса государственного планирования, ориентированного на результаты.

При переориентации бюджетного процесса на достижение конечных результатов единая бюджетная классификация должна стать надежным и качественным инструментом, гарантирующим прозрачность деятельности администраторов бюджетных программ, и обеспечивающим необходимый объем финансовой информации на всех этапах бюджетного процесса - от анализа финансовых результатов деятельности за прошедший период, разработки проекта бюджета и его исполнения в течение финансового года до составления финансовой отчетности.

Бюджетные расходы должны разделяться на базовые и вновь утверждаемые.

Базовые расходы - это расходы постоянного характера, а также расходы на начатые (продолжающиеся) проекты.

Вновь утверждаемые расходы - это расходы, связанные с распределением дополнительных средств на новые приоритетные направления развития государственного органа. Такое разделение расходов позволит при составлении и рассмотрении бюджетов основное внимание акцентировать на вновь утверждаемых расходах.

2) Стадия исполнения бюджета

На этапе исполнения бюджета администраторам бюджетных программ предоставляется возможность оперативного управления бюджетными средствами путем их перераспределения как между бюджетными программами (подпрограммами), так и между спецификами экономической классификации расходов бюджета в пределах объема бюджетных средств по функциональной группе расходов.

Отчет об исполнении бюджета и отчет государственного органа о показателях результативности и эффективности его деятельности особенно важны, так как данные, содержащиеся в этих отчетах, будут служить основой для принятия политических решений, для пересмотра (корректировки) целевых индикаторов, определенных Стратегическим планом, и для составления проектов бюджетов на будущий период.

3) Стадия контроля за исполнением бюджета

На этапе контроля за исполнением бюджета важная роль отводится контролю за достижением результатов деятельности государственных органов и оценке эффективности расходования бюджетных средств.

Ответственность за принятие решений передается получателям бюджетных средств - администраторам бюджетных программ.

Ответственность должна быть достигнута посредством:

отчетности, мониторинга и контроля показателей деятельности государственного органа;

четкого распределения ответственности государственных органов за количество, качество и своевременность предоставляемых услуг, оказываемых за счет бюджетных средств.

На начальном этапе внедрения новой системы государственного планирования целесообразно привлечение внешних экспертов, которые позволят на время укомплектования государственных органов квалифицированными кадрами восполнить недостаточность знаний имеющихся кадров.

Для облегчения и ускорения освоения сотрудниками новых приемов государственного планирования необходимо проведение специально организованного их обучения новым приемам работы, с выявлением и проведением анализа ошибок и нарушений, которые могут быть или были допущены.

Опыт многих стран показывает, что реформа государственного планирования может начать развиваться настолько бурно, что значительно превысит имеющиеся технические возможности информационных систем, которые должны поддерживать этот процесс. Особенно отстают возможности систем с точки зрения предоставления данных, необходимых для эффективного анализа, измерения результатов и внедрения системы отчетности.

Информационные системы должны включать в себя функциональные возможности, обеспечивающие распределение расходов по программам и расчет полного объема затрат на реализацию каждой программы.

Процедуры всех этапов формирования бюджета должны быть автоматизированы с использованием информационных технологий, интегрированы с информационными системами администраторов бюджетных программ, уполномоченных органов по исполнению бюджета и статистике.

Такой подход позволит повысить качество работы государственных органов по бюджетному планированию и снизить объем государственных расходов.

Развитие социальной сферы является важным элементом функций социальной политики. Состояние социальной сферы это важный показатель экономического и нравственного состояния государства и народа. Особую актуальность приобретает развитие социальной сферы в условиях экономического и политического переустройства общества, правильное распределение бюджетных средств на социальные нужды.

В условиях перехода к рынку, Правительство ведет интенсивную работу по реализации стратегии развития социальной сферы. В основу концепции закладываются три основных блока задач:

– сформировать четкие правила разработки и исполнения бюджета с максимально возможной детализацией структуры бюджетных затрат и внедрением элементов казначейского метода исполнения бюджета;

– определить наиболее приемлемые для национальных и региональных условий формы привлечения нетрадиционных финансовых источников в оборот;

– создать полноценный информационно-аналитический комплекс в бюджетно- финансовой системе, чтобы иметь широкую информационную базу для оптимизации прогнозирования доходов и расходов бюджета, повысить оперативность бюджетной отчетности, позволяющей принимать действенные финансовые решения по эффективному маневрированию бюджетными ресурсами в существующих инфляционных условиях.

Первая группа задач реализуется уже сейчас. Одним из важнейших и сложнейших направлений совершенствования управления бюджетными ресурсами является внедрение элементов казначейского метода исполнения бюджета. Основу задач составляют функции по разассигнованию средств, предназначенных для учреждений, расположенных на соответствующей территории и финансируемых за счет средств государственного бюджета; по

организации и контролю за целевым и эффективным расходованием выделенных бюджетных ресурсов.

Сложившаяся в нашей стране экономическая, в том числе и финансовая, ситуация не позволяет местным органам власти и управления при бюджетном дефиците всерьез рассчитывать на пополнение доходной части бюджетов регионов путем введения дополнительных местных налогов и сборов.

Следует помнить, что расходы любого бюджета осуществляются за счет средств налогоплательщиков и, следовательно, государство взяло на себя ответственность перед ними за выполнение определенных функциональных обязательств.

Анализ исполнения доходной части бюджета г. Павлодар указывает на серьезные издержки в планировании налоговых, неналоговых поступлений, трансфертов, уменьшении поступлений за использование природных и других ресурсов, от продажи основного капитала, использовании годового объема денежных средств. Кроме того, не обеспечивается и равномерность поступлений платежей в областной бюджет. Контроля над использованием бюджетных средств в регионах Казахстана, практически не существует.

Радикальное решение проблемы сокращения различий в региональном развитии и уровне жизни требует колоссальных средств и длительного времени в рамках формирования современной государственной политики, что, обуславливает необходимость выработать новые и более эффективные стратегические и тактические подходы к решению этой проблемы. Одной из таких подходов является совершенствование системы межбюджетных отношений республиканского центра, регионов и органов местного управления.

Для решения социально–экономических проблем, выявленных в ходе анализа бюджета, необходимо разработать ряд рекомендаций по совершенствованию республиканского и регионального законодательства в области бюджетного процесса, организации бюджетного планирования и исполнения бюджета г. Павлодар.

К основным направлениям можно отнести:

– усиление контроля над исполнением налоговых поступлений местными бюджетами, что позволит уменьшить потребность в межбюджетной помощи;

– предусмотрение справедливой компенсации бюджетам в случае уменьшения доходов или увеличения расходов вследствие решений, принимаемых органами государственной власти региональными органами власти либо отказ от существующей практики централизации основных налоговых поступлений в местном бюджете.

Опыт развитых стран подсказывает, что надо сделать прозрачным, подконтрольным общественности весь процесс составления плана расходования бюджетных средств и само расходование. Иными словами, бюджет Государства, области или района должен быть более подробным и выполняться гласно по каждому направлению бюджетных средств, вплоть до небольших сумм, чтобы все видели, на что власти собираются потратить и как

в действительности тратят деньги налогоплательщиков. Для этого бюджет должен быть детализированным, открытым и понятным. К сожалению, пока все попытки добиться этого в Казахстане наталкиваются на глухое сопротивление.

Механизм регулирования межбюджетных отношений должен работать на новых принципах, обеспечивающих в этом деле самостоятельность местных органов власти с учетом интересов государства и формирования человеческого капитала отвечающим требованиям современного развития общества [].

Для поддержания устойчивого и динамичного роста экономики страны государство должно проводить политику эффективного регулирования перераспределения основных факторов производства совершенствовать систему государственного планирования и бюджетирования, и регионов частности.

Ключевыми направлениями бюджетной политики в регионе должны стать индустриализация и развитие инфраструктуры, повышение конкурентоспособности человеческого капитала для достижения устойчивого экономического роста.

Совершенствование системы формирования межбюджетных отношений, и перераспределение выделенных трансфертов из республиканского бюджета, обеспечит аккумулирование собственных доходов, сбалансированность местного бюджета, а также финансовую поддержку в виде гарантированных трансфертов на развитие потенциально слабых сфер региона.

По проведенным исследованиям города Павлодар рекомендуется:

Разрабатывать и исполнять бюджет, ориентируясь на достижение прямых и конечных результатов, исходя из необходимости наилучшего и эффективного достижения социально-экономических целей региона.

Обеспечить реальность прогнозирования макроэкономических показателей с учетом внутренних и внешних факторов развития экономики города, достоверность учета налогоплательщиков и полноту налоговых сборов.

Обеспечить полноценный учет и мониторинг поступлений в бюджет от аренды коммунальной собственности и имущества, переданного в доверительное управление, других источников пополнения местного бюджета. Строго соблюдать нормативы ресурсной обеспеченности государственных функций и услуг, бережливого использования бюджетных средств.

При заключении соглашений по целевым трансфертам в расходовании бюджетных средств строго следовать принципу обоснованности бюджетных проектов, их исчерпывающего технико-экономического обоснования, тщательной экономической экспертизы на предмет осуществимости и целесообразности.

Своевременно рассматривать ответственность должностных лиц, нарушивших принципы и нормы Бюджетного законодательства Республики Казахстан, имея в виду, что Кодекс чести государственных служащих наделенных особым доверием общества прямо обязывает их бережно

относиться к вверенной государственной собственности, рационально и эффективно использовать ее.

В целом предлагаемые рекомендации по совершенствованию бюджетной политики Республики Казахстан, а также мероприятия по повышению эффективности региональных бюджетов на примере г. Павлодар позволят значительно повысить реалистичность стратегического и бюджетного планирования для формирования полноценной законодательной базы и становления эффективной финансовой системы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В диссертационном исследовании проведен теоретический анализ механизмов и инструментов финансово-бюджетного планирования в системе управления государственными финансами и в системе бюджетного процесса.

Бюджетная политика государства, ориентированная на устойчивое развитие экономики страны, не может быть успешно реализована без построения эффективной системы межбюджетных отношений, максимально учитывающей экономические, региональные и социальные интересы всех участников бюджетного процесса.

Структурно бюджетный механизм включает в себя следующие элементы: бюджетное планирование, организацию бюджетного процесса, бюджетное регулирование и бюджетный контроль и мониторинг.

Бюджетное планирование расходов бюджета представляет собой комплекс организационно-технических, методических и методологических мероприятий на таких стадиях бюджетного процесса как составление, рассмотрение, утверждение бюджетов для определения объемов и источников формирования направлений использования бюджетных ресурсов государства с целью обеспечения стабильного социально-экономического развития обществ. Государство использует бюджетное планирование для обеспечения эффективного функционирования бюджетной системы.

Целями бюджетного планирования расходов государства являются: определение источников формирования финансовых ресурсов и их общей величины; установление оптимальных пропорций распределения средств между централизованными и децентрализованными фондами, отраслями национального хозяйства и административно-территориальными подразделениями; определение конкретного направления, использования ресурсов и создание необходимых резервов для оптимизации и повышения эффективности управления бюджетом.

В рамках реализации административной реформы в настоящее время в Казахстане внедряется новая модель государственного планирования, основой которой является трех летний бюджет. То есть внедрение системы государственного и местного планирования, ориентированного на результаты.

В работе рассмотрен казахстанский и зарубежный опыт совершенствование системы бюджетного планирования расходов на развитие социальной сферы, а так же проанализирован опыт внедрения в различных странах механизмов и инструментов бюджетирования ориентированного на результат. Уточнены направления казахстанского опыта в совершенствовании системы бюджетного планирования расходов и внедрения новых систем государственного управления, бюджетирования и контроля.

Методы бюджетного планирования, основанные на внедрении механизмов бюджетирования ориентированного на результат позволяют получить дополнительный эффект от внедрения механизмов бюджетирования в системе

бюджетного управления финансами и планирования социально-значимых расходов бюджетов такой как эффект достижения повышения прозрачности.

В исследовании рассматриваются, уточняются, систематизируются и структурируются методологические и методические подходы бюджетного планирования расходов социальных отраслей на государственные услуги.

Аналитическая часть диссертационной работы, проведенная на основе оценки бюджета города Павлодар за 2010-2014 гг., позволила сделать вывод о том, что суть эффективности бюджета и бюджетного планирования заключается не только в экономических показателях обеспеченности расходов доходами, но так же в соблюдении принципа сбалансированности бюджета, т.е. полного соответствия объема предусмотренных бюджетом расходов суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита.

Так же было отмечено, что эффективность бюджетного планирования в системе финансового планирования в РК, в том числе и в г. Павлода зависит от грамотно проводимой бюджетной политики государства, особое значение в которой уделяется реализации целевых программ, с помощью которых государство может, решая конкретные задачи, создавать условия для экономического роста в стране.

Оценка эффективности системы планирования бюджетных ресурсов при реализации бюджетной политики подразумевает использование не только финансовых, но и нефинансовых показателей, включающих количественные и качественные характеристики (параметры) финансово-бюджетного управления.

Совершенствование системы планирования бюджетных расходов в социальной сфере возможно на основе оценки эффективности и результативности применяемой системы планирования расходов бюджетов субъектами бюджетного планирования путем оценки качества финансового планирования параметров бюджета.

Одним из важнейших элементов эффективного управления бюджетными ресурсами является оценка и контроль полных затрат на выполнение работ, услуг, оказываемых учреждениями социальной сферы.

В процессе экспертно-аналитического исследования и оценки системы планирования бюджета необходимо осуществлять прогнозирование ожидаемой эффективности различных бюджетных расходов и производить оценку вероятности нецелевого или неэффективного расходования средств.

Предлагаемые в диссертационной работе рекомендации по совершенствованию бюджетной политики Республики Казахстан, а также мероприятия по повышению эффективности региональных бюджетов на примере г. Павлодар позволят значительно повысить реалистичность стратегического и бюджетного планирования для формирования полноценной законодательной базы и становления эффективной финансовой системы.

В заключение, из всего вышеизложенного, хочется отметить, что без бюджетного планирования в системе финансового планирования в РК не возможно было бы функционирование всего бюджетного процесса и соответственно процесса управления государством в целом.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Республики Казахстан. -Алматы: НОРМА-К, 2010-40с.
2. Афанасьев М.П. (2004). Основы бюджетной системы. М.: Издательский дом ГУ-ВЭШ.
3. Закон Республики Казахстан от 1 апреля 1999 года «О бюджетной системе» // www.keden.kz.
4. Бабич А.М., Павлов Л.И. Государственные и муниципальные финансы: Учебник для вузов. - М.: Финансы, ЮНИТИ, 1999. - 687 с.
5. Бараховский А., М.Клишина М., (2006). Реформа бюджетного процесса на субфедеральном уровне - www.rb-centre.ru.
6. Баутин В.М. (1992). Проблемы и опыт эффективного управления за рубежом : Обзор. информ./ В.М. Баутин; ЦНИИ информ.и техн.-экон.исслед. хлебопродуктов. -М.
7. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник / М.В. Романовский и др. / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. - 2-е изд., исп. и перераб. - М.: Юрайт, 2000. - 615 с.
8. Бюджетный кодекс Республики Казахстан: Закон Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95-IVс изменениями по состоянию на 23.11.2012г.. //БД «Юрист»: - http:// www.zakon.kz. (2008) - 4 декабря.
9. В.Н. Социальная сфера: совершенствование социальных отношений. М. - Экономика, 2002 –112 б.
10. Владимиров Л.П. Прогнозирование и планирование в условиях рынка: Уч. пособие./6-е изд., перераб. и доп. – М.: Джиков и К, 2008. – 400 с.
11. Личко К.П. Прогнозирование и планирование в экономике: Учебник. – М.: Гардарики, 2006. – 264 с.
12. Чиненов М.В., Семибратов В.С. Бюджетное планирование и прогнозирование. Уч. пособие – М.: Де-По, 2008, – 116 с.
13. Годин А.М., Подпорина И.В. Бюджет и бюджетная система Российской Федерации: Учебное пособие. - М,: Дашков и К, 2002. - 340 с.
14. Горбунов Э.П. Социальная политика и социальная инфраструктура // Вопросы экономики. 2007, № 12 - 10-18 б., 16-18 б.
15. Государственные финансы в новых условиях/Лушин С.И. Финансы, 2008,№ 5.
16. Елисеев В.М. Роль финансовой системы в устойчивом развитии регионов: учебное пособие.- Павлодар, 2002
17. Жолдасбаев С.Н. Мировой опыт функционирования трехуровневых систем социальной защиты населения // Банки Казахстана. - 2008. - № 6. - С. 43-46.
18. Жуйриков К.К., Назарчук И.М. Государственный бюджет: формирование, развитие и решение назревших проблем. //Деловая неделя, 2011
19. Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования бюджетного законодательства» 2013 // www.minplan.kz. 3. Бюджетный Кодекс Республики Казахстан, (2008) - 4 декабря. // www.minplan.kz

20. Зейнельгабдин А.Б. Финансовая система: экономическое содержание и механизм использования. - Алматы: Каржы-каражат, 1995. - 124 с.
21. Ильясов К.К., Саткалиева В.А. и др. Государственный бюджет: Учебник. - Алматы: РЖ, 1994. - 268 с.
22. Ихданов Ж.О. и др. Бюджетное регулирование.// Ихданов и др. Планово-финансовые механизмы государственного регулирования экономики. – А., 2006. – 458 б.
23. Кадырова М.Б. Актуальные вопросы реформирования бюджетного процесса в Республике Казахстан. // Государственное управление и служба,2011
24. Мельников В.Д. Государственное финансовое регулирование экономики Казахстана. - Алматы: Каржы-каражат, 1995. - 112 с.
25. Мельников В.Д., Ильясов К.К. Финансы. - Алматы: Каржы- каражат, 2001.- 311 с.
26. Мошер Ф. (2004). Программно-целевое бюджетирование. Теоретические основы и опыт внедрения в США, М, - С.97.
27. Налоговый Кодекс Республики Казахстан от 12.06.01 № 209-11.
28. Правила исполнения республиканского и местных бюджетов, утвержденные Постановлением Правительства Республики Казахстан от 05. 02. 2005 года № 110
29. Правила исполнения республиканского и местных бюджетов, утвержденные Постановлением Правительства Республики Казахстан от 05. 02. 2005 года № 116
30. Правила разработки проектов республиканского и местных бюджетов, утвержденные Постановлением Правительства Республики Казахстан от 29. 05.2002 г. № 592.
31. Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 30 декабря 2010 года № 673 «Методика оценки эффективности деятельности государственного органа по управлению бюджетными средствами». //http:// www.minplan.kz.
32. Рудый К.В. Финансово-кредитные системы зарубежных стран: Учебное пособие. - М.: Новое знание, 2003. - 301 с.
33. Утибаев Б.С., Жунусова Р.М. Бюджетное устройство и бюджетная система: Учебное пособие. - Акмола: 1997. - 103 с.
34. Утибаев Б.С., Жунусова Р.М. Бюджетное устройство и бюджетная система: Учебное пособие. - Акмола: 1997. - 103 с.
35. Финансы Республики Казахстан. Статистический справочник (под ред. Ж.А.Куликова-Алматы, 2006-85 б.
36. Шокаманов Ю. К. Человеческое развитие в Казахстане: методология измерения и анализ - Алматы: Агентство РК по статистике, 2003. - 372 б.