

336.1
Н 79

ЕВРАЗИЯ
и Региональный Офис
THE EURASIA FOUNDATION
Almaty Regional Office



ФОНД СОРОС-КАЗАХСТАН
SOROS FOUNDATION-KAZAKHSTAN

**ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ФИНАНСОВОЙ
СИСТЕМЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН
КАК ИСТОЧНИК ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА**

Рустем Жоламан

*Инициатива в области общественной политики: прикладные исследования
Public Policy Initiative: Applied Policy Research*

Алматы, 2001 г.

Серия изданий: Инициатива в области общественной политики: прикладные исследования. Том 3.

Рустем Жоламан. Децентрализация государственной финансовой системы Республики Казахстан как источник экономического роста. Алматы, 2001 г.

Ответственный редактор - Сатпаев Д.А.

Координатор издательского проекта - Хегай В.В.

Редактор - Хорошилова И.С.

Финансовая поддержка данного проекта осуществляется Фондом Сорос-Казахстан при участии Программы «Инициатива по реформированию местных органов власти и государственной службы» Института Открытого Общества-Будапешт (LGI), а также Фондом Евразия за счет средств, предоставленных Агентством по Международному Развитию Соединенных Штатов Америки (AID).

© Рустем Жоламан

© Фонд Евразия

© Фонд Сорос-Казахстан

*т не совпадать с точкой
щества, Агентства по*

держатися в публика-

Введение в серию

В современных политических условиях одной из первоочередных задач, определяющих возможность осуществления демократических преобразований в Республике Казахстан, является развитие концептуальных основ и инфраструктуры института общественной политики (public policy), получившего признание в качестве самого эффективного и демократического способа формирования государственной политики.

В 1999 году Алматинский Региональный Офис Фонда Евразия и Фонд Сорос-Казахстан начали совместную инициативу в области общественной политики.

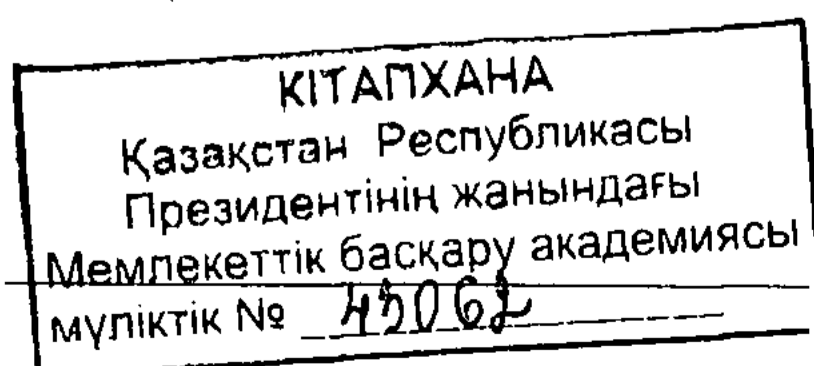
В 2000 году двумя Фондами был проведен пилотный грантовый конкурс, направленный на финансирование прикладных исследований в приоритетных для Казахстана сферах общественной политики.

Публикуемые в рамках данной серии работы являются итоговыми результатами прикладных исследований, осуществленных казахстанскими аналитиками – победителями конкурса.

Издание предназначено для широкого круга читателей, включая государственных служащих, исследователей, представителей общественных организаций, журналистов, преподавателей и студентов учебных заведений.

Содержание

I. Введение	3
II. Анализ мирового опыта финансовой децентрализации	4
2.1. Формы и модели децентрализации государственных финансовых систем зарубежных стран	4
2.2. Рекомендации Всемирного Банка	6
2.3. Некоторые выводы	8
III. История развития финансовой сферы Республики Казахстан	10
3.1. Основные характеристики и недостатки бюджетного процесса в Советском Союзе	10
3.2. Организационные преобразования в переходный период	10
IV. Механизм денежно-кредитной национальной системы Казахстана	13
4.1. Государственный бюджет	13
4.2. Органы управления государственными финансами, их функции и задачи	14
V. Разработка приоритетной политики децентрализации государственной финансовой системы	17
5.1. Объективные предпосылки и причины разработки политики децентрализации	17
5.2. Децентрализация социальных функций государства и развитие страхового рынка	18
5.3. Переход от финансирования к инвестированию на местных уровнях в реальном секторе производства	18
VI. Разработка поэтапных шагов децентрализации государственной финансовой системы Республики Казахстан	20
6.1. Институциональные преобразования	20
6.2. Организационные мероприятия	21
6.3. Финансовые инструменты и экономические механизмы	23
VII. Некоторые предложения по внедрению механизма децентрализации государственной финансовой системы в условиях переходной экономики	27
Библиография	28



“Теперь логично передать на места соответствующие полномочия - прежде всего полномочия в доходах и расходах местных бюджетов. Конечно, в решении этой задачи всегда важна мера, особенно если учесть унитарность нашего государства и объективную потребность в централизации отдельных функций. Надо учесть и то, что мы вынуждены перераспределять доходы дотационным регионам Казахстана, что является важной функцией государства. Но это не означает, что на субвенциях должны “сидеть” половина областей и почти все районы”.

Из выступления Президента Республики Казахстан на республиканском совещании акимов 27 июня 1996 г.

I. Введение

· Политика децентрализации государственной финансовой системы является одним из самых важных стратегических вопросов, стоящих перед Республикой Казахстан в начале нового тысячелетия.

· Так, с одной стороны, усилия центральных органов власти по формированию рыночной экономики, демократическим преобразованиям “вязнут” на местах, в частности, из-за недостаточно четкого разграничения компетенций и функций между центральными и местными органами власти и структурами местного самоуправления.

· С другой стороны, региональные властные структуры в условиях ослабления централизованных начал в построении новой государственности и управлении экономикой на верхнем уровне принимают решения, нередко выходящие за пределы их полномочий и компетенции.

· Больше всего противоречий при разграничении компетенций центра и регионов возникает при реализации следующих процессов:

- - бюджетной децентрализации,
- - определения региональной политики,
- - организации местного самоуправления.

· Цель исследования.

· *Данная работа посвящена анализу проводимой реформы совершенствования региональной политики, ее составляющей части - межбюджетных отношений, поиску оптимальных путей сочетания централизованных и децентрализованных начал в сфере государственного управления финансами.*

· Первая часть работы содержит анализ мирового опыта финансовой децентрализации, результаты исследования истории развития финансовой сферы Республики Казахстан в 1991- 2000 гг.

· Вопросам децентрализации государственной финансовой системы, целям, достигаемым в результате этого, конкретным мерам, необходимым для реализации этой политики, этапам ее проведения посвящена вторая часть данной работы.

II. Анализ мирового опыта финансовой децентрализации

Для определения направлений развития регионального вектора казахстанского государственного управления полезно обратиться к мировому опыту. Страны с развитой экономикой имеют отлаженный, успешно работающий государственный механизм регулирования и стимулирования регионального развития. Опыт развития территориального управления в других странах подтверждает необходимость децентрализации управления, предоставления местным органам власти больших прав в решении социальных и экономических проблем развития подведомственных территорий.

2.1 Формы и модели децентрализации государственных финансовых систем зарубежных стран

США

С самого начала своего существования Соединенные Штаты Америки - высоко децентрализованное государство. В стране к этому вопросу подходили почти с противоположного полюса, то есть четко определяли, сколько централизации нужно предоставить для того, чтобы извлечь максимальную выгоду. *Один из ведущих принципов децентрализации в США заключается в том, что каждый уровень управления должен заниматься теми видами деятельности, для выполнения которых он наиболее хорошо оснащен по объему работ, уровню ресурсов и местонахождению.* Современная фаза отношений между федеральным правительством и штатами, по мнению американского ученого Дж. Ф. Бибби, является «кооперативным федерализмом», то есть разделенной и четко отделенной друг от друга ответственности.

Франция

Тенденции централизации и децентрализации во Франции неоднократно сменяли друг друга - только за последние 200 лет власть несколько раз переходила от местных органов к государству и обратно. Сегодня бюджет местных органов управления примерно на 3/4 формируется из налоговых поступлений и только на 1/4 за счет государственных субсидий. *По мнению французского политолога Ги Сормана, «децентрализация и развитое местное самоуправление - сильная сторона нации. Там, где слишком сильно государство, общество, напротив, слабо».*

Конкретной формой проведения городской политики правительства на местах являются «городские соглашения», заключаемые между государством и одной или несколькими коммуна́ми, входящими в агломерат, и их партнерами, в частности департаментами и регионами. В рамках такого «контракта с городом» государство предоставляет финансовую помощь двух следующих видов:

- 1) договорное обязательство на 5 лет о кредитах на социальное развитие города и жилья, а также, в случае необходимости, кредиты, предназначенные для крупных городских проектов и программ благоустройства городской территории по заранее согласованному плану;
- 2) годовая программа предоставления нецелевых дотационных фиксированных кредитов коммуна́м - участницам соглашений с городом.

Англия

- В Англии действует принцип: если государственные услуги есть на местах, то государство само должно управлять ими. 85% государственного бюджета используется на местах на оказание услуг.

- Местные административные органы не имеют конституционного статуса. Они являются административными учреждениями и могут выполнять только то, что определено законодательством. У них есть полномочия сбора очень незначительных средств, чтобы расходовать на то, что будет на благо их региону или населению. Центр может осуществлять реальный контроль над их бюджетом, то есть принимать реальные решения по их расходным статьям и сбору налогов.

- Суды осуществляют контроль за тем, чтобы местные органы управления не превышали своих полномочий, не нарушая естественного принципа справедливости, и не действовали неразумно.

- Комиссия Аудита, центральный орган, учрежденный в 1982 г., следит за тем, чтобы местные средства расходовались законно, экономно, эффективно, результативно, чтобы не было злоупотреблений в использовании общественных ресурсов. Аудиторы могут подать в суд, обвиняя чиновников в неадекватном расходовании средств.

Бюджетный федерализм в Испании

На протяжении 80-х гг. социальная сфера развивалась главным образом за счет капиталовложений на уровне автономий и муниципалитетов. Законодательство 1988-1990 гг. оставило в компетенции центра только долгосрочные инвестиции и упорядочило разработку местных бюджетов и муниципальных инвестиционных программ, которые составлялись в гибкой форме с правом местных властей самостоятельно выбирать механизм финансирования. Реформа привела к децентрализации финансового управления. Кроме того, начиная с 1982 г. центральная власть постепенно уступала регионам право сбора отдельных налогов (на недвижимость и сделки нею, наследство, игорный бизнес, совершение юридических актов).

Хотя первые результаты новой региональной политики оказались обнадеживающими (во всех 17 автономных регионах наблюдался рост относительного уровня ВВП на душу населения, а разрыв между наиболее развитыми и самыми отстающими регионами по этому показателю сократился), экономическая база процесса децентрализации все еще отстает от его общественно-политических задач. Специалисты считают, что для достижения подлинного бюджетного федерализма необходим пересмотр налоговой системы в сторону увеличения ресурсов автономий.

Венгрия

Начиная с 1991 г. городское самоуправление субсидируется центральным бюджетом в зависимости от числа неактивного населения в городе. С 1993 года для определения дифференцированных нормативных государственных субвенций стали пользоваться коэффициентом, который учитывал следующие три фактора (в ежегодных изменениях их пропорций): количество неактивного населения, количество безработных и налоговая платежеспособность занятых. В 1993 г. безработные и налоговая платежеспособность занятых учитывались в одинаковой пропорции. В 1994 г. пропорции изменились, и безработица стала более весомым показателем. В результате масса городов с высо-

ким уровнем безработных стала субсидироваться по максимуму действовавших в то время нормативов. В 1995 г. новое правительство при формировании бюджета основной акцент сделало на неактивное население. Это положение благоприятствовало тем городам, где проживало большое количество пенсионеров, в то время как значимость безработицы и платежеспособности активного населения была уравнена. Это обстоятельство неблагоприятно сказалось на городах, где велика безработица среди населения трудоспособного возраста. К тому же именно эти города отличались низкой налоговой платежеспособностью именно в силу масштабов безработицы.

Китай

Руководство видит одну из главных своих задач в создании условий для развития инициативы производителей, а также регионов, что нашло свое отражение в лозунге реформ «Права - вниз!». Первым шагом на этом пути стало первоначальное апробирование механизма преобразований сельской экономики в провинции Сычуань, а также в Аньхое, и только после этого наработанные там подходы были перенесены на всю страну, причем местным властям было предоставлено право самим решать, когда включаться в реформу. Некоторые из провинций присоединились к ним лишь через год выжидания, а другие лишь через два. Курс ЦК состоял в том чтобы ждать их, чтобы убедить их на фактах. *Этот метод разных скоростей, то есть постепенного включения в рыночные отношения различных элементов экономики, в том числе регионов, по мере готовности к ним получил затем широкое распространение и благоприятствовал преобразованиям.*

2.2 Рекомендации Всемирного Банка

Всемирный Банк придает огромное значение вопросам межбюджетных отношений и децентрализации. В течение последних шести лет Банк опубликовал около 70 отчетов по проблемам межбюджетных отношений в регионе бывшего Советского Союза и Восточной Европы.

Основные выводы и предложения Всемирного Банка таковы.

- Финансовая децентрализация и реформа межбюджетных отношений должны рассматриваться в единой системе и проводиться с целью создания завершенной системы. Частичные меры не приведут к желаемому результату.

- Во многих странах городские и сельские регионы требуют разных систем межуровневых отношений. Местные органы управления имеют различные возможности предоставлять и финансировать услуги, поэтому бывает необходимым создание системы, которая предусматривает и учитывает эти различия.

- Фискальная децентрализация также требует значительных полномочий по налогообложению на местном уровне. Если услуги финансируются в значительной степени из местных доходов, то избиратели должны также иметь возможность спрашивать с выборных лиц за их деятельность.

- Выравнивающие гранты должны быть максимально простыми. Нередко попытки создать сложную и совершенную систему грантов ведут к схеме, которая оказывается нереализуемой.

- Очень необходимо применять жесткие ограничители на бюджеты местных органов власти. Бюджетные ограничения предполагают, что в усло-

Финансовая децентрализация и реформа межбюджетных отношений должны рассматриваться в единой системе и проводиться с целью создания завершенной системы. Частичные меры не приведут к желаемому результату.

виях относительной самостоятельности местные органы должны иметь сбалансированные бюджеты и не обращаться в конце года за финансовой помощью к правительству.

- К вопросу об источниках доходов на местном уровне.

1. По некоторым отчетам, особенно по налогу на прибыль, предприятия все еще продолжают платить их по месту регистрации, а не по месту производства. То же самое имеет место и в отношении подоходного налога с физических лиц - люди платят налоги преимущественно по месту работы, а не по месту жительства. Это может стать серьезной проблемой в тесно граничащих регионах, как, например, Алматы и Алматинская область.

2. О местных налогах. Выбор земельного, имущественного и транспортного налогов в качестве местных является верным. Вместе с тем, особенно в отношении земли и имущества, необходимо развитие фискального кадастра с перечнем местонахождения и стоимости площадей и строений.

3. Необходима определенная мера самостоятельности на местном уровне в вопросах установления налогов. Это не означает, что местные власти должны иметь полную независимость в определении налоговых ставок и источников, - этот процесс может осуществляться в рамках лимитов, установленных правительством, или регулироваться надбавкой на подоходный налог с физических лиц.

Необходима определенная мера самостоятельности на местном уровне в вопросах установления налогов. Это не означает, что местные власти должны иметь полную независимость в определении налоговых ставок и источников, - этот процесс может осуществляться в рамках лимитов, установленных правительством, или регулироваться надбавкой на подоходный налог с физических лиц.

- О трансфертах. В настоящее время, пока отсутствует прозрачная и ясная методология точного расчета трансфертов в местные бюджеты, существует много способов решения данной проблемы. При этом полезно помнить, что, хотя некоторые аспекты таких формул могут быть изменены без особых последствий для системы, часть из них должна быть стабильной.

4. Формулы должны быть внимательно рассмотрены, широко обсуждены и закреплены соответствующим нормативным актом.

5. В целях улучшения бюджетной предсказуемости на местном уровне формулы должны оставаться неизменными, по крайней мере, в течение двух-трех лет.

6. Для создания необходимых стимулов формулы должны выравнивать фискальные возможности и потребности в расходах, но не объемы самих доходов и расходов. В обратном случае местные власти не будут иметь стимулов собирать доходы и увеличивать расходы.

- Для того, чтобы сформировать системы финансирования, необходимо развитие институциональной основы, в том числе функций отчетности и аудита. Это требует проведения большой работы по институциональному развитию, особенно на местном уровне.

- О масштабах реформы. Довольно часто, обсуждая межбюджетные реформы, имеют в виду отношения между центром и вторым административным уровнем, не уделяя достаточного внимания нижним уровням управления, где непосредственно осуществляется реализация реформ. Поэтому реформы должны постепенно переноситься на нижние уровни управления.

- Особенно важно упорядочение региональных и местных органов управления, в том числе повышение качества человеческих ресурсов, финансового управления, продвижение реформы государственной службы и, что очень важно, принятие мер по укреплению ответственности и подотчетности должностных лиц на местном уровне. Последнее особенно важно: говоря о выгодах децентрализации, мы обычно ссылаемся на то, что местные органы управления могут предоставлять услуги лучше, чем центральные органы, поскольку они находятся ближе к населению и его потребностям. Однако этот аргумент эффективен при условии подконтрольности органов управления населению. Выборы являются одним из возможных способов создания такой подконтрольности.

Продолжение и совершенствование начатых реформ должно быть поэтапным и постепенным. Это важно, так как в таких странах, как Казахстан, слишком быстрая реализация реформ будет неэффективной, поскольку создание соответствующих административных и институциональных возможностей требует определенного времени.

- Продолжение и совершенствование начатых реформ должно быть поэтапным и постепенным. Это важно, так как в таких странах, как Казахстан, слишком быстрая реализация реформ будет неэффективной, поскольку создание соответствующих административных и институциональных возможностей требует определенного времени. Более того, очень важно установить эффективную координацию процесса децентрализации, обсуждение альтернативных предложений и взаимодействие между центральными и местными органами управления.

2.3 Некоторые выводы

В мире нет и не может быть единой модели децентрализации управления. Даже в самых развитых странах рыночной ориентации различаются несколько форм (типов) местного управления: англосаксонская (Англия, США, Австралия, Канада и др.), французская (Франция, Италия, Испания и др.), смешанная (Германия, Япония). Для них характерна разная степень децентрализации государственного управления и контроля над местными органами власти.

Из мировой практики следует, что децентрализация должна рассматриваться не как самоцель, а лишь как средство повышения эффективности государственного управления, применяемое в той мере, в какой это и возможно и целесообразно на каждом данном этапе развития экономики и общества.

Основные преимущества децентрализации, которые может приобрести общество, состоят в том, что она:

- дает возможность центральному правительству сконцентрировать внимание на вопросах национального значения;
- способствует более глубокому вовлечению граждан в процесс управления;
- способствует развитию кадрового состава для улучшения местного управления по всей стране;
- помогает избежать «средних решений» или выработки тактики для «средних условий», то есть, когда проблема или вопрос могут быть решены на региональном уровне или самим сообществом, децентрализация способствует достижению выгодных решений;

Из мировой практики следует, что децентрализация должна рассматриваться не как самоцель, а лишь как средство повышения эффективности государственного управления, применяемое в той мере, в какой это и возможно и целесообразно на каждом данном этапе развития экономики и общества.

Децентрализация государственной финансовой системы РК как источник экономического роста

- - может укрепить общую экономику, если межправительственная финансовая система предоставляет органам местного управления стимул для участия в местном экономическом развитии;
- - наконец, у нее есть потенциал оказать едва уловимое, но очень важное позитивное воздействие на менталитет граждан. Моральный дух и сила граждан могут быть существенно улучшены в силу того, что они сами могут позитивно влиять на улучшение их собственной жизни.

· При этом необходимо отметить и три важных элемента, без которых невозможно поддержание жизнеспособной и функциональной системы местного управления, это:

- 1) «хороший закон», то есть четкий и хорошо написанный закон, который определяет необходимые роли и обязанности каждого уровня управления;
- 2) стабильный и образованный на местном уровне источник дохода для местного уровня управления;
- 3) долгосрочные инвестиции в развитие и обучение персонала органа местного управления, то есть постоянные инвестиции в человеческие ресурсы.

III. История развития финансовой сферы Республики Казахстан

3.1 Основные характеристики и недостатки бюджетного процесса в Советском Союзе

Основная задача межбюджетных отношений в Советском Казахстане, равно как и во всем Союзе, сводилась к одному – предоставлению каждому жителю одинакового набора государственных услуг, будь то социальное обеспечение или выплаты, независимо от региона проживания. Инструментом достижения такой уравнительной системы распределения выступала система административно-политического управления, которая на каждом последующем уровне управления после республиканского (область, город, район) точно копировала предшествующую по набору профильных ведомств, например финансовых, налоговых.

Можно выделить два основных недостатка советской системы межбюджетных отношений, которые с большой негативностью стали проявляться при переходе к рыночным отношениям.

Неадекватность системы централизованного составления местных бюджетов региональным условиям. Таким образом, цель получения всеми гражданами одинакового набора государственных услуг приучала дотируемые регионы жить не по заработанным средствам, что в конечном итоге при внедрении принципов рыночного управления поставило большинство регионов на грань выживания.

Неэффективность регулирующего механизма изъятий и субвенций. В случае возрастания собираемости налогов часто происходило так, что в области, не относящейся к числу получающих субвенции, нормативы отчислений в следующем или даже в текущем бюджете понижались. Если же область получала субвенции, то уменьшенными оказывались ее суммы. Достигнутый более высокий уровень собираемости, таким образом, «наградился» соответствующим наказанием со стороны действующей системы межбюджетных отношений.

3.2 Организационные преобразования в переходный период

Обретение Казахстаном независимости потребовало ускоренного проведения большого объема реформ по государственному строительству.

В это время в республике был разработан и принят целый ряд законодательных и нормативных актов, регламентирующих общественное производство в переходный период, созданы ствующие программы их реализации. К основным из них относятся законы: о собственности, о разгосударствлении и приватизации, о свободе хозяйственной деятельности и развитии предпринимательства, об ограничении монопольной деятельности, о предприятиях. Для приведения основ территориального управления в соответствие с изменившейся политической и экономической ситуацией в феврале 1991 г. был принят

Закон «О местном самоуправлении и местных Советах народных депутатов Казахской ССР». Он провозглашал выборность органов местного самоуправления, верховенство представительных органов власти в отношении образуемых ими исполнительных и распорядительных органов. Определялась компетенция местных советов различных уровней и отдельных должностных лиц.

В декабре 1993 г., в связи с роспуском Верховного Совета и формированием принципиально новой системы органов представительной власти, не связанных между собой отношениями соподчиненности по вертикали, принимается Закон «О местных представительных и исполнительных органах Республики Казахстан», в котором заложены основы организации системы управления территорией.

Принятая в 1996 г. Концепция регионального развития содержит в себе основные положения государственной региональной политики.

Основные шаги ее заключались в следующем.

- Во-первых, передача больших экономических полномочий местным администрациям, особенно в части формирования регионального бюджета, привлечения зарубежных кредитов, формирования местного фондового рынка.
- Во-вторых, создание специальных экономических зон с узкоспециализированными нишами.
- В-третьих, проведение организационных мероприятий с целью усиления взаимодействия местных и центральных органов исполнительной власти.
- В-четвертых, передача на баланс местных администраций объектов социально-культурного и бытового назначения.
- В-пятых, реорганизация системы информационно-мониторингового анализа развития регионов.

В ходе этой самой крупной по своим масштабам и значению организационной перестройки системы управления была окончательно разрушена система директивного планирования и государственного контроля.

... несмотря на неоднократное проведение крупномасштабных организационных перестроек, не удалось искоренить основной недостаток прежней административно-командной системы управления. Управленческая надстройка по-прежнему занимала главенствующее положение по отношению к субъектам хозяйствования и не несла ответственности за негативные последствия принимаемых решений, что противоречит принципам рыночной экономики.

Однако, несмотря на неоднократное проведение крупномасштабных организационных перестроек, не удалось искоренить основной недостаток прежней административно-командной системы управления. Управленческая надстройка по-прежнему занимала главенствующее положение по отношению к субъектам хозяйствования и не несла ответственности за негативные последствия принимаемых решений, что противоречит принципам рыночной экономики.

Нарушение основополагающих принципов организации государственного управления и фактически отсутствие целенаправленной последовательной политики в проведении крупномасштабных преобразований привели к заметному снижению управляемости экономикой в целом. В связи с этим с 1996 г. началась длительная и кропотливая работа по анализу действующей системы государственного управления и выработке мер по ее совершенствованию.

Признав недостатки унаследованной финансовой системы и их последствия, руководство Республики Казахстан предприняло целый ряд очень важных шагов в направлении реформ. Самой последней из этих инициатив является разработка закона о субвенциях и бюджетных изъятиях.

Понимание того, что реформы в бюджетной системе невозможны без реформирования принципов взаимоотношений между центральными и местными органами государственного управления, привело к тому, что в конце 2000 г. парламентом страны был принят Закон «О местном государственном управлении в Республике Казахстан». Он явился предпосылкой для дальнейшего совершенствования экономических и финансовых основ и механизмов местного государственного управления.

Стратегия развития Казахстана до 2030 г. предусматривает сокращение значительного числа функций, осуществляемых в настоящее время правительством. Резко возрастут роль и ответственность регионов за состояние дел на местах. Рыночная экономика, все возрастающий частный сектор диктуют необходимость изменений “правил игры” в пользу потребителя услуг - населения.

Понимание того, что реформы в бюджетной системе невозможны без реформирования принципов взаимоотношений между центральными и местными органами государственного управления, привело к тому, что в конце 2000 г. парламентом страны был принят Закон «О местном государственном управлении в Республике Казахстан». Он явился предпосылкой для дальнейшего совершенствования экономических и финансовых основ и механизмов местного государственного управления.

IV. Механизм денежно-кредитной национальной системы Казахстана

4.1. Государственный бюджет

Поскольку государство имеет административно-территориальное деление и соответственно этому уровни власти и управления, то существуют бюджеты различных уровней, между которыми имеется взаимосвязь, и они объединены в единый бюджет государства. Это позволяет организовать бюджетную систему, под которой понимается совокупность всех видов бюджетов, находящихся в определенной взаимосвязи.

Бюджетная система Республики Казахстан как унитарного государства характеризуется двузвенностью: республиканское звено, которому соответствуют республиканский бюджет и консолидированный финансовый баланс государства, и местное звено, которому соответствуют местные бюджеты. Республиканский бюджет представляет собой централизованный фонд денежных средств, формируемый в основном за счет общегосударственных налогов и предназначенный для финансирования общегосударственных программ и мероприятий.

Бюджетная система Республики Казахстан как унитарного государства характеризуется двузвенностью: республиканское звено, которому соответствуют республиканский бюджет и консолидированный финансовый баланс государства, и местное звено, которому соответствуют местные бюджеты.

Из республиканского бюджета обеспечивается финансирование следующих государственных программ и мероприятий:

- 1) общегосударственных расходов на социальную защиту населения, содержание государственных, межгосударственных и представительных органов и других расходов по государственным услугам общего характера и обеспечению финансовыми ресурсами программ и подпрограмм;
- 2) денежных средств, выделяемых из бюджета на возвратной основе для выполнения краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных государственных программ;
- 3) погашения основной суммы государственного долга.

За последние годы сделаны довольно серьезные шаги в процессе бюджетной децентрализации.

- Прежде всего, это разделение государственной собственности между центром и регионами (более 80% государственных предприятий были переданы местным органам власти, за центром остались только наиболее крупные пакеты акций).

- Далее, начался процесс «бюджетного разделизма». Начиная с 1999 г. внедрена более современная система формирования и использования бюджетов всех уровней. Обеспечено самостоятельное функционирование республиканского и местных бюджетов, местным исполнительным органам дано право заимствовать средства у юридических и физических лиц, иностранных государств для финансирования региональных инвестиционных программ, согласованных с правительством Республики Казахстан.

- Наконец, была проведена работа по административной реформе, юридически сформулированы такие понятия, как казенное учреждение, государственное предприятие. Тем самым тысячи предприятий, считавшихся ранее бюджетными организациями, получили свой точный юридичес-

кий статус, и начался процесс отделения их от бюджета, а значит, и этих функций от государства.

Децентрализация расходов при сохранении централизованного сбора налогов, конечно, способствовала уменьшению бюджетного дефицита. Однако, переложив расходы на местные органы власти, правительство не обеспечило соответствующее увеличение доходной части местных бюджетов, что серьезным образом их ограничило. В итоге стала накапливаться задолженность по основным затратам и образовалась задержка отчислений из областей в республиканский бюджет. Возникающая в результате дефицитность местных финансов превратилась в главный фактор роста общего бюджетного дефицита, тормозящего нормальное развитие экономики.

Децентрализация расходов, не сопровождающаяся децентрализацией налоговых полномочий, привела к еще большему неравенству между регионами, которое по размерам валового продукта и численности населения слишком велико. Укрупнение отдельных административных единиц несколько сбалансировало такую диспропорцию. На целевые бюджетные субсидии и сейчас приходится более половины всех бюджетных ресурсов региональной и местной администрации. При этом в регионах с низким уровнем душевого дохода бюджетные расходы на душу населения выше, а налоговое бремя на доходы семей ниже, чем в регионах-донорах.

Патернализм государственной бюджетной политики в отношении некоторых слаборазвитых регионов приучает местную администрацию к безответственности и вместо выравнивания региональных диспропорций способствует росту коррупции. Вместе с тем, возможности государственного бюджета по финансированию капиталовложений на развитие регионов постоянно сокращаются. Очевидно, что регионы не должны выступать в роли пассивных получателей субсидий и льгот.

Сравнительно высокие макроэкономические показатели в отдельных регионах Казахстана слабо ощущаются жителями этих областей с точки зрения уровня их реальных доходов, поскольку при существующих правилах игры финансовые «излишки» забирает центр, не давая тем самым развиваться материальной дифференциации регионов. Современная ситуация, когда действуют субвенции и изъятия, волевой принцип и нестабильность, не позволяют нашим местным органам власти реализовать свои местные интересы. Разделение территории на донорские и дотационные регионы, между которыми сверху идет плохо контролируемое перекачивание значительной части налоговых поступлений, выглядит все большим анахронизмом в сравнении с хозяйственной практикой ведущих стран Запада. Таким образом, экономическая база процесса децентрализации отстает от его общественно-политических задач.

4.2. Органы управления государственными финансами, их функции и задачи

Стратегическое управление финансами в соответствии с Конституцией возложено на высшие органы государственной власти: парламент Республики Казахстан, аппарат Президента, правительство, Министерство финансов. Президент РК обладает обширными полномочиями в управлении финансами, которые реализуются во многом через аппарат Президента.

Проблемы экономики и финансов определяются при регулярном заслушивании докладов премьер-министра об основных направлениях деятельности правительства. Президент утверждает представленную правительством единую систему финансирования и оплаты труда работников для всех органов, содержащихся за счет государственного бюджета. Он назначает на должность председателя Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета, заслушивает информацию о работе комитета.

Парламент издает законы, которые регулируют важнейшие общественные отношения, устанавливают основополагающие принципы и нормы, касающиеся функционирования налоговой и бюджетной системы. Рабочими органами парламента являются постоянные комитеты сената и мажилиса по экономике, финансам и бюджету, работающие на постоянной основе.

Всю работу по стратегическому и оперативному управлению государственными финансами осуществляет Министерство финансов Республики Казахстан, выполняющее следующие задачи:

- 1) участвует в разработке и реализации государственной бюджетной и фискальной политики во взаимодействии с налоговой и денежно-кредитной политикой;
- 2) осуществляет систему мониторинга использования государственной собственности, повышения эффективности управления государственной собственностью;
- 3) разрабатывает меры по рациональному правительственному и гарантированному государственному заимствованию;
- 4) обеспечивает выполнение обязательств по правительственным займам и государственным гарантиям по негосударственным займам резидентов РК;
- 5) осуществляет методическое руководство по планированию и исполнению республиканского и местного бюджетов, бухгалтерскому учету, отчетности и аудиту, внедрению методов бюджетного программирования и методики функционального анализа государственных расходов;
- 6) проводит контроль за рациональным и целевым использованием средств республиканского и, в пределах своей компетенции, местных бюджетов;
- 7) разрабатывает порядок ведения и осуществления бухгалтерского учета, а также отчетности об исполнении республиканского и местных бюджетов;
- 8) организует проведение единой политики информатизации казначейской системы.

Министерство финансов в своей структуре имеет ведомства: Комитет казначейства, Комитет государственного имущества и приватизации, Комитет финансового контроля.

Основными задачами казначейства являются: осуществление и контроль кассового исполнения республиканского бюджета, управление денежными средствами на счетах казначейства исходя из принципа единства кассы; ведение взаимных зачетов между республиканским и местными бюджетами, оперативное управление взаимоотношениями между республиканским бюджетом и государственными фондами целевого финансирования, их финансовое исполнение, контроль за движением и использованием этих фондов; сбор, обработ-

Децентрализация государственной финансовой системы РК как источник экономического роста

ка и анализ информации о состоянии государственных финансов и использовании их в оперативном управлении; разработка методических и инструктивных документов о порядке ведения учетных операций по вопросам, относящимся к компетенции казначейства, и др.

Таким образом, *местные финансовые органы находятся в двойном подчинении: вышестоящему финансовому органу или Министерству финансов и местному акимату. Структура областного финансового управления учитывает специфику хозяйства области. В нее включаются отделы финансирования АПК, анализа и прогнозирования доходов, финансирования образования и административно-хозяйственный отдел.*

Важные функции по мобилизации доходов в государственный бюджет выполняет Министерство государственных доходов Республики Казахстан. МГД имеет ведомства: Комитет налоговой полиции, Таможенный комитет, Комитет по государственному контролю над производством и оборотом алкогольной продукции.

Функциями налоговой службы Министерства государственных доходов Казахстана являются: контроль за соблюдением налогового законодательства, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью взносов в бюджет всех действующих налогов и сборов; подготовка предложений по совершенствованию налогового законодательства.

V. Разработка приоритетной политики децентрализации государственной финансовой системы

5.1. Объективные предпосылки и причины разработки политики децентрализации

Необходимость разработки политики децентрализации государственной финансовой системы вызывается в первую очередь существованием объективного фактора неравномерности социально-экономического развития регионов, территорий.

По стартовым возможностям и их роли в реформировании экономики республики регионы подразделяются на несколько групп:

- а) индустриально развитые регионы, призванные стать опорными в стабилизации экономики и технико-технологическом прорыве всей республики, играющие первостепенную роль в продвижении рыночных реформ;
- б) регионы с экспортоориентированной структурой хозяйства;
- в) регионы, специализирующиеся на отраслях АПК;
- г) депрессивные и экологически кризисные регионы.

Цель разделения регионов на группы - максимальный учет условий и факторов территорий при решении вопроса разумного выравнивания уровней их развития. Практическое решение этой проблемы заключается в разработке действенного механизма территориального развития, способного обеспечить согласование интересов государства и отдельных его территорий, экономическую и политическую стабильность во всех регионах, повысить эффективность и конкурентоспособность региональной экономики на основе максимального использования ресурсного, производственного, научного и трудового потенциала, активного участия ее в межрегиональном обмене и системе межстрановых экономических связей.

По конституции Казахстан является унитарным государством, что безусловно накладывает свои оттенки на процесс децентрализации. Казахстан имеет свою

политическую географию, свою специфику как страна с огромной площадью и малой численностью и плотностью населения. Эти факторы обязательно должны учитываться при разработке схем децентрализации. Без учета этих факторов любая предлагаемая модель децентрализации государственной финансовой системы не будет иметь практического смысла, не будет жизнеспособной.

Широкомасштабный переход к рыночной экономике при неотработанности механизма управления процессом привел к тому, что каждая область Казахстана, адаптируясь к новым условиям, пытается выработать собственную модель экономического поведения, в основе которой лежит одна цель - любыми путями решить социальные проблемы и удержать спад производства. Такой путь перехода к рынку не может быть эффективным. Из поля зрения региональных органов

По конституции Казахстан является унитарным государством, что безусловно накладывает свои оттенки на процесс децентрализации. Казахстан имеет свою политическую географию, свою специфику как страна с огромной площадью и малой численностью и плотностью населения. Эти факторы обязательно должны учитываться при разработке схем децентрализации.

управления выпадает решение стратегических задач, теряется управляемость экономикой.

В связи с этим существует необходимость радикального переосмысления ряда проблем управления социально-экономическим развитием регионов. Оно должно основываться на новых принципах территориального хозяйствования:

- соизмерения доходов с расходами, возмещения расходов за счет собственных доходов, получаемых от результатов хозяйственной деятельности (окупаемости);
- превышения доходов над расходами (обеспечения самофинансирования);
- заинтересованности, материальной и моральной ответственности за результаты хозяйственной деятельности;
- решения социальных и внутрирегиональных экономических проблем за счет получаемого на территории дохода.

5.2. Децентрализация социальных функций государства и развитие страхового рынка

Необходимо осуществление максимальной децентрализации социальных функций государства местным органам власти и передачи целого ряда функций в частный сектор, и, прежде всего, в страховой. Сегодня на уровне республики еще сохраняется очень большое количество социальных программ. Такого рода централизация делает их довольно непрозрачными.

Политика должна заключаться в том, чтобы максимальное число социальных программ вместе с финансовыми ресурсами было передано на уровень местных органов власти. При этом очень важно, чтобы именно они определяли, каковы приоритеты для того или иного региона, каким должен быть перечень социальных программ, т.е. не нужны какие-либо законодательные ограничения. Задача центра в этом плане должна состоять, во-первых, в том, чтобы объем финансовых средств на цели социальной поддержки не уменьшался, а рос и, во-вторых, механизмы финансового контроля со стороны центра были достаточно жесткими и адекватными.

Необходимо осуществление максимальной децентрализации социальных функций государства местным органам власти и передачи целого ряда функций в частный сектор, и, прежде всего, в страховой.

Есть также целый ряд социальных функций и программ или пособий, которые несет пока на себе государство, например пособия по потере кормильца, на погребение, по инвалидности и т. д., которые должны постепенно быть переведены в систему индивидуального страхования, как это практикуется в цивилизованном мире, где человек сам должен обеспечивать себе пособия при наступлении страховых случаев. *Таким образом, бюджетная децентрализация должна сопровождаться одновременно социальной децентрализацией.*

5.3. Переход от финансирования к инвестированию на местных уровнях в реальном секторе производства

По мере расширения прав регионов в управлении хозяйственной деятельностью складываются предпосылки повышения роли местного бюджета в финансировании инвестиций. Однако доля этого источника в капитальных вложе-

Для усиления инвестиционной направленности местного бюджета следовало бы ориентировать его развитие преимущественно по инвестиционному направлению, «очистив» от фактических текущих расходов на поддержку отраслей народного хозяйства и отнести их не к инвестиционным, а к текущим расходам бюджета.

ниях практически во всех областях остается незначительной и используется в основном на непроизводственные нужды территории. Это свидетельствует о неинвестиционной ориентации местного бюджета. Одним из основных источников инвестиций в экономику областей остаются собственные средства предприятий и организаций всех форм собственности. Эта тенденция подтверждает, что направления капитальных вложений все в большей мере определяются не государством и не местными властями, а самостоятельными инвестиционными решениями хозяйствующих субъектов, особенно по проблемам технического перевооружения и реконструкции, расширения действующих предприятий, состояния производственной базы и степени ее изношенности.

Сложившееся положение в инвестировании экономики во многом обусловлено действием нерациональной бюджетно-налоговой системы и почти полным отсутствием научно обоснованной региональной инвестиционной политики.

- Для усиления инвестиционной направленности местного бюджета следовало бы ориентировать его развитие преимущественно по инвестиционному направлению, «очистив» от фактических текущих расходов на поддержку отраслей народного хозяйства и отнести их не к инвестиционным, а к текущим расходам бюджета.

VI. Разработка поэтапных шагов децентрализации государственной финансовой системы Республики Казахстан

6.1. Институциональные преобразования

В условиях децентрализации и постепенного роста роли регионов очень важную роль будет иметь система планирования, особенно на региональном уровне. Сегодня наши беды и ошибки обусловлены во многом именно узостью нынешней системы планирования, недостаточностью используемых инструментов и низкой плановой дисциплиной.

Следует отметить, что в отличие от других уровней управления региональный оказался самым неподготовленным для внедрения и реализации рыночных механизмов хозяйствования, поскольку до сих пор нет четкого разграничения полномочий между республиканским и местными органами в управлении регионами, делегировании ответственности от вышестоящих звеньев к нижестоящим.

Проблема разграничения функций управления регионом в прежние времена была трудноразрешимой, поскольку территориальные органы управления не имели для этого реальных прав и достаточного финансового обеспечения, и народнохозяйственный комплекс региона управлялся в основном из центра.

Существующая на сегодняшний день двоякая сущность местных финансовых и налоговых органов несколько усложняет развитие процесса фискальной децентрализации. С одной стороны, будучи региональными отделениями соответствующих министерств, областные управления и комитеты должны наблюдать за неукоснительным выполнением всеми субъектами принципов налоговой и бюджетной политики. При этом основной задачей является максимизация собираемых и направляемых в республиканский бюджет налоговых поступлений. С другой стороны, будучи органами региона, они должны заботиться и о его интересах, обеспечивать также и поступление доходов в местный бюджет.

Таким образом, региональные финансовые и налоговые органы находятся в прямой зависимости как от своих центральных органов, так и от местных органов власти. В данном вопросе необходимо в разумной мере, с учетом местной специфики использовать накопленный зарубежными странами опыт в этой сфере.

Расширение источников инвестирования экономики регионов должно осуществляться посредством активизации финансовой, кредитной деятельности для использования в инвестиционном процессе, начиная от сбережений населения до накоплений предприятий, привлечения средств различных фондов,

В условиях децентрализации и постепенного роста роли регионов очень важную роль будет иметь система планирования, особенно на региональном уровне. Сегодня наши беды и ошибки обусловлены во многом именно узостью нынешней системы планирования, недостаточностью используемых инструментов и низкой плановой дисциплиной.

международных организаций, частных и зарубежных инвесторов. Целесообразно функционирование региональных банков в данном направлении, а также фондов экономического развития, располагающих государственными и другими ресурсами кредитования, имеющих пакеты проектов региональной инвестиционной программы. При этом в качестве залоговых средств могут служить региональные ресурсы, отходы, отвалы и т.п.

Для дополнительного финансирования региональных инвестиционных проектов целесообразно создание региональных фондов инвестирования. Они могут быть созданы за счет средств, получаемых от приватизации муниципальной собственности, и 50 % республиканской, расположенной на территории региона. Учредителями региональных фондов инвестирования могут быть наряду с местными властями расположенные на территории региона предприятия и организации. В функции фондов могут входить участие в разработке и реализации государственных и региональных инвестиционных проектов, осуществление финансовой, материально-технической, организационно-методической поддержки хозяйствующих субъектов, а также привлечение иностранных инвестиций и кредитов.

6.2. Организационные мероприятия

Разграничение функций управления экономикой регионов на республиканском и местном уровнях должно быть направлено на осуществление в регионах государственной экономической стратегии, учитывающей глобальные проблемы государства. Регионы же, реализуя эту стратегию, призваны обеспечивать пропорциональное развитие всех сфер деятельности на данной территории. Это потребует, прежде всего, эффективного вовлечения региональных ресурсов в процесс стабилизации экономики республики и формирования рыночных отношений, что возможно при создании определенных общих условий, а именно:

во-первых, эффективное воздействие на воспроизводство всего регионального общественного продукта предполагает закрепление за местными органами власти и управления права регулирования процессами, протекающими и замыкающимися на соответствующей территории (производственная, социальная инфраструктура, потребительский рынок и др.);

во-вторых, региональные ресурсы должны иметь определенного хозяина, который бы отвечал за их эффективное использование. Это могут быть местные органы управления, но они должны выступать на равных партнерских условиях с самостоятельными хозяйствующими на территории субъектами, используя соответствующий механизм предоставления им ресурсов;

в-третьих, сильным стимулом улучшения деятельности во всех сферах экономики могут стать законодательные гарантии, обеспечивающие зависимость местных бюджетов от степени эффективности функционирования хозяйственного комплекса области, поскольку решение социальных и экономических задач региона непосредственно связано с уровнем хозяйствования на территории.

Децентрализация государственных финансов, расширение прав и возможностей местных государственных органов в использовании финансовых ресурсов возможна только при адекватном повышении ответственности регионов, вплоть до персональной ответственности первых руководителей, установлении оптимального разграничения полномочий, обязанностей и прав между местной представительной и исполнительной властью.

Децентрализация государственной финансовой системы РК как источник экономического роста

Децентрализация государственных финансов, расширение прав и возможностей местных государственных органов в использовании финансовых ресурсов возможна только при адекватном повышении ответственности регионов, вплоть до персональной ответственности первых руководителей, установлении оптимального разграничения полномочий, обязанностей и прав между местной представительной и исполнительной властью. В противном случае углубление децентрализации финансов может самым негативным образом сказаться на социально-экономическом развитии не только региона, но и страны в целом. Об этом говорит и опыт ряда стран.

В этой связи возникает необходимость дальнейшего реформирования основ государственного местного управления, включая выборность акимов.

Надо отметить, что определенные предпосылки в плане повышения ответственности исполнительных органов, усиления коллегиальных начал в их работе заложены в недавно принятом Законе «О местном государственном управлении в Республике Казахстан». В частности, расширена компетенция маслихатов. Маслихат наделяется полномочиями по выражению недоверия акиму и постановке вопроса об освобождении его от должности. Предусмотрено создание коллегиального местного исполнительного органа - акимата. Персональный состав акимата утверждается маслихатами, статус которых таким образом еще больше повышается. Заложена возможность выборов акимов поселков, аулов, районов.

Новые принципы территориального хозяйствования в условиях рыночной экономики предполагают наделение местных органов власти функцией предоставления хозяйствующим на территории субъектам региональных ресурсов на конкурсной основе, исходя из интересов комплексного развития территорий и гарантий максимальной выгоды для региона, а также регулирование процесса «регионализации» деловых услуг и предоставление их предприятиям. В основе предоставления региональных ресурсов должны лежать договорные обязательства между местными органами управления и хозяйствующими субъектами.

При грамотном управлении региональными бюджетными ресурсами существует возможность стимулирования предпринимательской деятельности в регионах, решения в первую очередь проблем, являющихся приоритетными для области.

Региональным органам управления необходимо создать информационную среду в масштабе области путем организации информационных центров с автоматизацией сбора и обработки наиболее важной социально-экономической информации по предприятиям, городам, районам области.

Разграничение функций управления экономикой регионов на республиканском и местном уровнях должно быть направлено на осуществление в регионах государственной экономической стратегии, учитывающей глобальные проблемы страны. Регионы, реализуя эту стратегию, должны обеспечивать пропорциональное развитие всех сфер деятельности на данной территории с максимальной эффективностью, претворяя в жизнь принцип «жить по заработанным средствам».