

Б 65(5К)
А13



Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан

З.А. АБДИЛЬДИНА

**Система
государственного планирования
в Республике Казахстан**

(Учебное пособие)



Академия государственного управления
при Президенте Республики Казахстан

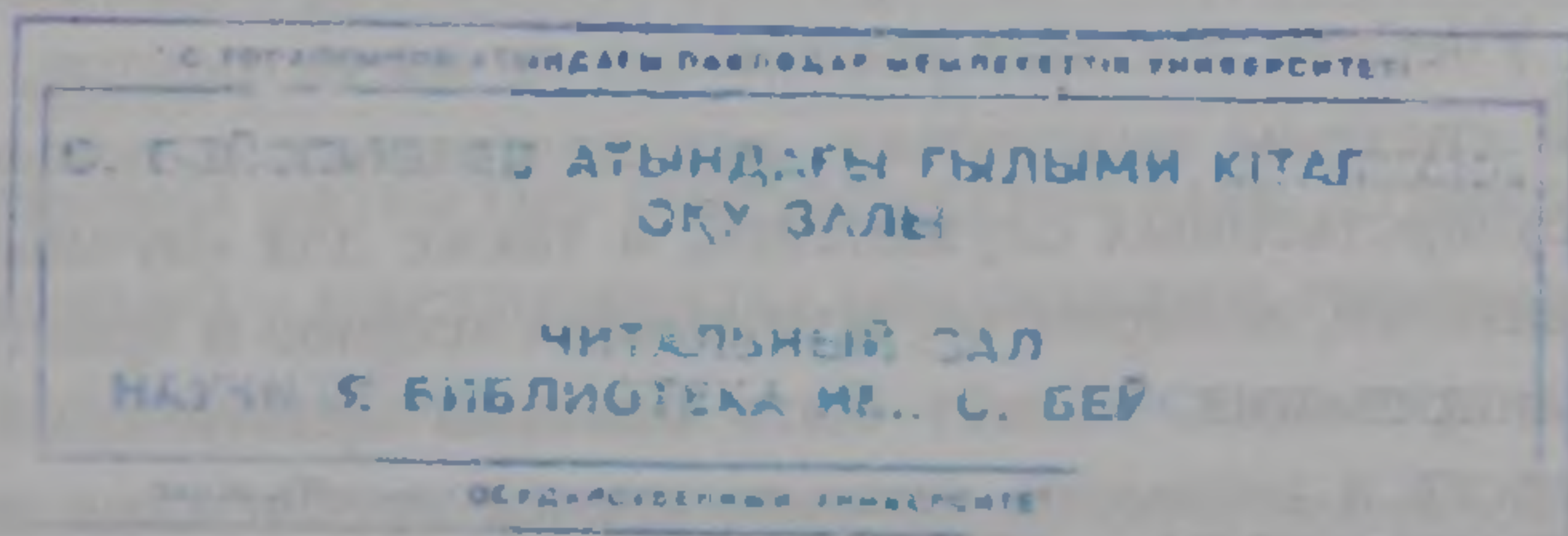
8 65(5K)

A 13

З. А. Абдильдина

**СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ
В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

(учебное пособие)



Астана
2010

8 65.23(5Каз)я7

УДК 351/354 (075)

ББК 67.401 я 7

А 13

Рекомендовано Ученым советом Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан

Рецензенты:

Давлетьярова Г. Ш., к. э. н., начальник управления Института экономических исследований при Министерстве экономики и бюджетного планирования РК;

Абил Е. К., к. э. н., заместитель директора Института государственного и местного управления Академии государственного управления при Президенте РК.

Абдильдина З. А.

А 13 Система государственного планирования в Республике Казахстан: Учеб. пособие / З. А. Абдильдина. – Астана, 2010. – 167 с.

ISBN 978-601-287-009-1

В учебном пособии раскрыты сущность и особенности государственного планирования, изложены методологические и методические вопросы государственного планирования. Рассмотрены этапы внедрения государственного планирования в Республике Казахстан, механизмы организации и осуществления государственного планирования. Учебное пособие дополнено вопросами для самопроверки и тестами.

Учебное пособие рассчитано на магистрантов, студентов и слушателей системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных слушателей, а также для научных работников, преподавателей, аспирантов, познающих теорию и практику государственного планирования. Может быть полезно практическим работникам министерств и ведомств, занимающимся проблемами государственного планирования.

УДК 351/354 (075)

ББК 67.401 я 7

© Абдильдина З. А., 2010

© Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, 2010

ISBN 978-601-287-009-1



СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
ГЛАВА 1. Место и роль государственного планирования в рыночной экономике	
<i>Объективная необходимость государственного планирования в рыночной экономике. Особенности планирования и регулирования рыночной экономики. Опыт государственного планирования в зарубежных странах</i>	7
ГЛАВА 2. Методологические основы государственного планирования	
<i>Основы методологии. Принципы планирования. Методы плановых расчетов</i>	19
ГЛАВА 3. Становление и развитие государственного планирования в Республике Казахстан	
<i>Становление государственного планирования Республики Казахстан в условиях рыночной экономики. Роль Стратегии развития «Казахстан – 2030». Существующая система государственного планирования в Республике Казахстан</i>	28
ГЛАВА 4. Стратегическое планирование, ориентированное на результат	
<i>Сущность стратегического планирования. Методология стратегического планирования. Практика стратегического планирования на современном этапе</i>	42
ГЛАВА 5. Программы развития (государственные, отраслевые и территориальные) – инструменты реализации стратегических планов Республики Казахстан	
<i>Цели и задачи программ. Разработка, утверждение и реализация программ. Составление и представление бюджетных заявок</i>	56
ГЛАВА 6. Прогноз макроэкономических показателей и перспективы развития экономики	
<i>Показатели макроэкономического развития. Развитие экономики Казахстана за 2000 – 2008 годы. Перспективы социально-экономического развития Республики Казахстан на 2009 – 2013 годы</i>	70

ГЛАВА 7. Социально-экономическое планирование в развитии отраслей и сфер экономики

*Реальный сектор экономики. Планирование развития производственных отраслей. Промышленность и ее реструктуризация. Агропромышленный комплекс, его состав и особенности, планирование развития сельского хозяйства.....*95

ГЛАВА 8. Социально-экономическое планирование в развитии региональной экономики

*Общая характеристика социально-экономического планирования развития региона. Методика социально-экономического планирования развития региона. Конкурентоспособность регионов.....*108

ГЛАВА 9. Сбалансированная система показателей (ССП)

*История возникновения ССП. Методология ССП. Достоинства и недостатки ССП.....*130

ГЛАВА 10. Бюджетное планирование

*Общая характеристика бюджета. Методика составления бюджета. Межбюджетные отношения.....*143

*Основные понятия.....*156

*Список литературы.....*163

ВВЕДЕНИЕ

Государственное планирование – это процесс выработки управленческих решений, направленный на выбор оптимальной альтернативы развития экономики в целом, рассчитанной на определенный период времени. Планирование обеспечивает основу всех управленческих решений и является системообразующим элементом государственного регулирования. Современный рынок не отменяет необходимости планирования. Управление современного типа экономики невозможно без стратегического замысла, определения целей, координации из единого центра. Уже в первые годы развития независимого Казахстана глава государства озвучил конкретную концепцию развития казахстанского общества, в которой предложил использовать индикативное планирование на государственном уровне. Действующее планирование направлено на активное преобразование экономики с целью достижения желаемого состояния, а также предотвращение ошибочных действий и сокращение неиспользованных возможностей, сознательное определение цели своих действий и соизмерение их с ресурсами, учитывая при этом прямое и косвенное воздействие внешней среды.

В учебном пособии изложены методологические и методические вопросы государственного планирования, рассмотрены этапы внедрения государственного планирования в Республике Казахстан, механизмы организации и осуществления государственного планирования. Особое внимание уделено практическим вопросам внедрения методов планирования в государственных органах Республики Казахстан.

Учебное пособие состоит из десяти глав. Каждая глава содержит вопросы для самопроверки и тесты. В самостоятельной работе учащимся поможет библиографический список, содержащий работы казахстанских авторов, посвященные исследованию экономического развития Казахстана.

Цель учебного пособия – ознакомление магистрантов, студентов и слушателей системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных слушателей с современной базовой системой знаний по вопросам государственного плани-

рования и, прежде всего, с методологическими основами государственного планирования; рассмотрение современного состояния и перспектив развития экономики Республики Казахстан с позиции государственного планирования, а также изучение нормативно правовой базы реализации стратегических планов и бюджетных прогнозов.

Выражаю глубокую благодарность за консультации и поддержку в подготовке учебного пособия Ш. А. Дауранову, непосредственному участнику становления и развития индикативного планирования в Республике Казахстан, проработавшему долгое время в Министерстве экономики страны.

ГЛАВА 1. Место и роль государственного планирования в рыночной экономике

Объективная необходимость государственного планирования в рыночной экономике. Особенности планирования и регулирования рыночной экономики. Опыт государственного планирования в зарубежных странах.

Планирование – один из способов, с помощью которого руководство обеспечивает единое направление усилий всех членов организации к достижению общих целей.

Планирование – это стартовая функция процесса управления. С нее начинается процесс управления, от ее качества зависит успех организации.

Роль планирования значительно возрастает в связи с ускорением научно-технического прогресса, усложнением задач управления, усилением неопределенности, вызванной переходом к рынку. В управлении производством планирование выступает первоосновой, поскольку всякое управленческое решение направлено на будущее [33].

Теория прогнозирования и планирования экономики базируется на экономической теории. Если экономическая теория изучает глубинные процессы экономического развития, устанавливает их суть, движущие силы для любых общественно-экономических формаций, то прогнозирование и планирование являются рабочим инструментом определения величин экономических показателей, позволяют выявить наиболее эффективные методы регулирования социально-экономических процессов в обществе и одновременно выступают в качестве методологической основы при рассмотрении вопросов прогнозирования и планирования отраслевых экономик, таких, как экономика промышленности, экономика транспорта, экономика строительства и др.

Теория прогнозирования и планирования является своего рода связующим звеном экономической теории, с одной стороны, и отраслевых экономик – с другой. Данная наука имеет тесную связь со статистикой, заимствует у нее методы анализа и необходимые

сведения для расчетов. Теория прогнозирования и планирования использует также достижения естественных, биологических и других наук, особенно математики [13].

Что такое план? *План* – это надлежаще оформленное управленческое решение, включающее точно определенную цель, предвидение конкретных событий, пути и средства достижения цели. План фиксирует потребность в ресурсах, объемы финансирования, сроки реализации мероприятий, исполнителей, ответственность за невыполнение. План всегда следует за прогнозом.

Планирование – это процесс принятия и практического осуществления управленческих решений.

Термин «*планирование*» происходит от латинского *planus* (ровный, плоский) и в экономическом контексте означает создание, разработку замысла некоторой деятельности, работы на определенный период с указанием ее целей, содержания, объема, последовательности и сроков, а часто и методов выполнения.

Планирование отвечает на вопросы:

«В каком состоянии находится объект управления в настоящее время?»

«Куда он должен двигаться?»

«На основе каких факторов субъект управления обеспечит движение к поставленной цели?»

Основной целью плана является:

– активное преобразование объекта управления с целью достижения им желаемого состояния;

– адаптация ресурсов и целей к разнообразным и переменчивым условиям развития;

– содействие предотвращению ошибочных действий и сокращению неиспользованных возможностей.

Планирование – это процесс выработки управленческих решений, направленных на выбор оптимальной альтернативы развития объекта управления, рассчитанной на определенный период времени.

Планирование – целенаправленная деятельность государства, органов управления, хозяйствующих субъектов по разработке перспектив развития субъекта управления независимо от форм собственности [34].

Экономический план – это документ, разработанный и утвержденный в соответствии с требованиями законодательных актов страны, содержащий набор экономических индикаторов и задач, структурированных в соответствии с целями и приоритетами развития объекта, которые должны быть реализованы в какой-то установленный период времени.

Планирование как функция управления состоит в выборе *наилучшей альтернативы* текущему или перспективному развитию объекта управления.

Эта альтернатива должна соответствовать интересам объекта управления, его возможностям (ресурсам), быть рассчитанной на определенный период времени, определять основные лица, ответственные за выполнение плана.

Сущность планирования состоит в том, что люди сознательно определяют цели своих действий и соразмеряют свои действия с ресурсами, учитывая при этом прямое и косвенное воздействие внешней среды.

Закономерно возникают вопросы: Совместимо ли планирование с рыночной экономикой? В какой мере оно необходимо для организации деятельности хозяйствующих субъектов и выполнения государством его функций?

Опыт развития современной цивилизации свидетельствует о том, что планирование внутренне присуще (имманентно) как коммерческим структурам, осуществляющим производство материальных благ и услуг, так и обществу в целом и его отдельным подсистемам [50].

Объективные обстоятельства, обуславливающие потребность государственного планирования в рыночном хозяйстве:

1. Неспособность механизма свободного рынка обеспечить макроэкономическую устойчивость национальной экономики, преодолеть циклические колебания производства, валового дохода, занятости и т. д.

2. Систематический рост в общем объеме потребления доли коллективного или общественного потребления. Так как коллективное потребление товаров и услуг в значительной мере регулируется не обычным рыночным механизмом, а государством, то увеличивается

и доля совокупных ресурсов страны, распределяемых им с помощью вне рыночных механизмов.

3. Рост масштабов воздействия человеческой деятельности (как производственной, так и потребительской) на среду обитания, наличие отрицательных «внешних эффектов» экономической деятельности.

4. Появление более сложных и чрезвычайно важных форм взаимодействия друг с другом хозяйствующих субъектов и целых секторов экономики в результате расширения и интеграционных процессов.

5. Обострение глобальных проблем современности (продовольственной, истощение невозобновимых природных ресурсов, ухудшение состояния окружающей среды и др.) обуславливает все усиливающийся интерес общества, государства к проблемам долгосрочного развития.

6. Возникновение чрезвычайных ситуаций (войны, экономические кризисы, стихийные бедствия и необходимость ликвидации их последствий), стимулирующих деятельность в области планирования.

Аргументы в пользу планирования в рыночной экономике:

- Оптимальное использование дефицитных ресурсов страны для экономического развития.
- Преодоление глубоких структурных перемен экономики.
- Смягчение ресурсных ограничений в инвестиционных проектах для направления дефицитных факторов в объекты с наибольшей эффективностью.
- Решение социально-экономических проблем общества.

Государственное планирование в рыночной экономике вызвано следующими факторами:

- Глобальные проблемы (экология, истощение ресурсов), которые можно решать лишь в рамках долгосрочной перспективы в общенациональном масштабе.
- Рынок не способен обеспечить макроэкономическую сбалансированность.
- Без планирования невозможно повышение эффективности экономики в масштабе общества.

- Объективно повышается доля общественного потребления, которое можно эффективно регулировать лишь с помощью государства.

- Отсутствие планирования как функции управления равнозначно анархии.

Проблемы государственного вмешательства:

1. Преобладание политических мотивов над экономическими при принятии управленческих решений.

2. Частое благоприятствование «показным» проектам.

3. Некомпетентность в области государственного регулирования порождает коррупцию.

4. Нерациональное распределение ресурсов общества не способствует ускоренному росту экономики, напротив, в отдельных странах мира оно тормозит ее развитие.

В современной рыночной экономике не все решается чисто рыночной системой. В такой системе поведение каждого ее участника мотивируется его личными интересами. Каждый хозяйствующий субъект стремится максимизировать свой доход. Рыночный механизм, и прежде всего цены, во многом координирует индивидуальные решения всех участников.

В этой связи возникает объективная необходимость направлять деятельность участников рынка в интересах достижения наибольшего блага для всех, в интересах экономики в целом.

Современная рыночная экономическая система не терпит ни централизованного управления, ни директивного планирования.

Функционирование сегодняшней рыночной экономики при вмешательстве государства не ведет к нарушению целостности рыночной экономики, даже напротив, это может способствовать устойчивости взаимоотношений частей и целого [33].

Особенность планирования в рыночной экономике заключается в том, что государство вмешивается в экономику с целью ослабить влияние негативных процессов на развитие общества, которые не поддаются решению при помощи рыночных регуляторов, и чтобы приумножить влияние позитивных процессов. Осуществляется это в виде системы мер законодательного, исполнительного и контролирующего характера со стороны уполномоченных органов.

План оформляется в виде специального документа. После его принятия соответствующим органом управления начинается организационная работа по практической реализации плана.

Исключительно важно при этом обеспечить полное и скоординированное выполнение предусмотренных действий всеми участниками процесса, так как любое отклонение в каком-либо из звеньев технологической цепи скажется на последующем и в целом на конечном результате, т. е. в итоге не будет реализована поставленная задача.

Прежде чем приступить к процессу планирования, как правило, проводится предварительный *анализ тенденций* развития рассматриваемого объекта, разрабатываются *возможные варианты* хода процесса при изменении внешних и внутренних факторов в каких-то пределах, с тем чтобы предложить для дальнейшего выбора один из них или несколько наиболее обоснованных. Данные функции обычно реализуются посредством прогноза [4].

Планы и прогнозы можно классифицировать по нескольким признакам:

- в зависимости от аспекта планирования;
- в зависимости от уровней планирования;
- в зависимости от горизонта планирования;
- в зависимости от круга решаемых проблем.

В зависимости от *аспекта планирования* различают отраслевые, региональные, социальные, научно-технические, экологические, финансовые и др. планы.

По *уровням планирования* выделяются планы: межстрановые, общегосударственные, региональные, хозяйствующих субъектов.

По *горизонту планирования* или срокам реализации различают краткосрочные (текущие), средне- и долгосрочное (перспективные), стратегические планы [37].

В зависимости *от круга решаемых проблем* различают стратегические и тактические планы.

Особое место в классификации занимают *директивное и индикативное планирование*.

Директивность планирования проявляется в наделении планов силой обязательного их выполнения, т. е. силой юридического закона. При директивном планировании осуществляется жесткий

контроль за производством и распределением ресурсов из единого экономического центра. Директивный план носит адресный характер, обязателен для всех исполнителей, а должностные лица несут ответственность за невыполнение плановых заданий.

Индикативное планирование является основным методом государственного регулирования в рыночной экономике. Индикативное планирование представляет собой процесс формирования системы параметров (индикаторов), характеризующих основные тенденции социально-экономического развития страны и разработку системы мер государственного воздействия на поведение субъектов хозяйствования с целью достижения экономических индикаторов. Показатели индикативного плана носят необязательный, ориентирующий, рекомендательный характер и являются обобщающими, не подвергаются чрезмерной детализации [41].

Для директивного плана характерно следующее:

- обязательность выполнения плановых заданий;
- детальность и адресность плана;
- полный государственный контроль за производством и распределением ресурсов и доходов;
- жесткий административный контроль за ходом реализации плана;
- отсутствие реального рынка факторов производства;
- отсутствие рынка товаров и услуг;
- контроль над ценами на товары и услуги;
- применительно при преобладании государственной собственности.

Особенности индикативного плана:

- задания плана носят рекомендательный и ориентирующий характер;
- допускается контроль только над ценами государственных расходов и не ограничивается свобода представителей частного сектора;
- создается мотивационная среда для выполнения заданий индикативного плана при помощи различных механизмов стимулирования (экономического характера);
- не ограничиваются действия законов рынка и защищается конкуренция;

– цены на товары и услуги формируются под действием рыночных сил;

– план выполняет подчиненную рынку роль.

От типа экономического плана зависит обязательность планов для субъектов рынка и степень государственного вмешательства.

Существует обратная зависимость между горизонтом планирования и степенью детальности плана.

Организация планирования на государственном уровне (страны, региона, отрасли) включает порядок и последовательность разработки плана; организацию системы информации; определение исполнителей.

В самом общем виде порядок и последовательность разработки плана включает:

- обоснование целей деятельности;
- сбор информации;
- проведение экономического анализа;
- составление прогнозов;
- составление планов;
- утверждение и доведение планов до исполнителей;
- выполнение плана исполнителями;
- мониторинг плана.

Планирование на государственном уровне предъявляет особые требования к сбору и обработке информации. Информационные технологии в планировании используют комплекс методов переработки исходных данных в надежную и оперативную информацию для принятия управленческих решений с помощью аппаратных и программных средств в целях достижения оптимальных рыночных параметров объекта управления. Они включают компьютеры, локальные и глобальные сети, мультимедийные технологии и проч.

Каждая страна с учетом специфики национальной экономики использует определенные подходы к планированию экономических и социальных процессов, постоянно совершенствуя их применительно к изменяющимся условиям.

Технологию, или методологию, которая применяется в Западной Европе, условно можно назвать эконометрической, или итеративной. На базе статистических моделей выстраиваются тренды,

которые служат основой для среднесрочных прогнозов развития страны. На прогноз «накладываются» средства макроэкономического регулирования, с тем чтобы добиться отклонения трендов в сторону достижения зафиксированных социально-экономических индикаторов. Разработанный набор этих средств фиксируется в законодательном акте о бюджете.

Американская практика индикативного планирования условно может быть названа адаптивной. План как таковой вообще не формируется, но каждая задача социально-экономического развития страны, которая принимается к исполнению федеральным правительством, закрепляется специальным федеральным бюджетным законом. Срок его действия может составлять 10-20 лет (до конца реализации программы). На утвержденную программу конгресс – главный разработчик бюджета – обязан приоритетно выделить средства. Именно федеральные бюджетные законы США первичны в качестве элементов индикативного плана.

В Японии планирование на государственном уровне используется с 50-х годов XX века. Первый план экономического самообеспечения был составлен на период 1956 – 1960 гг. Планы носят индикативный характер и разрабатываются на пять лет. В процессе разработки плана участвуют все экономические ведомства и многие научные коллективы. Координирует работу Управление экономического планирования Кабинета министров Японии. План утверждается Кабинетом министров Японии как общегосударственный экономический документ и имеет рекомендательный характер для предприятий частного сектора, однако крупные японские компании и предприятия в значительной степени способствуют осуществлению плана.

В странах Юго-Восточной Азии планирование занимает важное место, при этом разрабатывается долгосрочная стратегия, а для ее реализации создаются пятилетние и годовые планы.

Страны с транзитной (переходной) экономикой по-разному подходили к решению сложных социально-экономических проблем.

В целях обоснования экономической стратегии правительства министерство экономики Венгрии проводит анализ экономических процессов, подготавливает прогнозы и определяет возмож-

ные тенденции развития экономики, изучает влияние принятых правительством решений на ход развития реальной экономической жизни. В рамках этого представляются научно обоснованные краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные экономические прогнозы.

Правительство Польши осуществляло различные программы реформ, принимало документы, охватывающие все сферы национальной экономики и включающие в себя, помимо основных направлений действий, механизмы осуществления и конкретные инструменты реализации поставленных задач.

В экономике Китая государственный сектор удачно сочетается с рыночным (в первую очередь в сельском хозяйстве, производстве товаров народного потребления, торговле, сфере услуг). В государственном секторе директивное планирование сохранено, но его жесткость существенно ослаблена. В негосударственном секторе применяется планирование и рыночные регуляторы. Наряду с действующей системой пятилетнего планирования, в Китае существует долгосрочная программа развития, и, таким образом, наличие в стране в совокупности систем среднесрочного и долгосрочного планирования обеспечивает наиболее эффективное и успешное проведение национальной политики.

В России получили развитие действующие в советское время методы прогнозирования и планирования с учетом тех, которые распространены в зарубежных странах. Разрабатываемые прогнозы развития экономики России учитывают тенденции, определявшие функционирование экономики в прошедшие годы. Проводятся прогнозные расчеты макроэкономических показателей, развития народнохозяйственных комплексов, отраслей и сфер. Из федерального бюджета предусматривается выделение средств в первую очередь на социальные нужды и развитие приоритетных отраслей экономики.

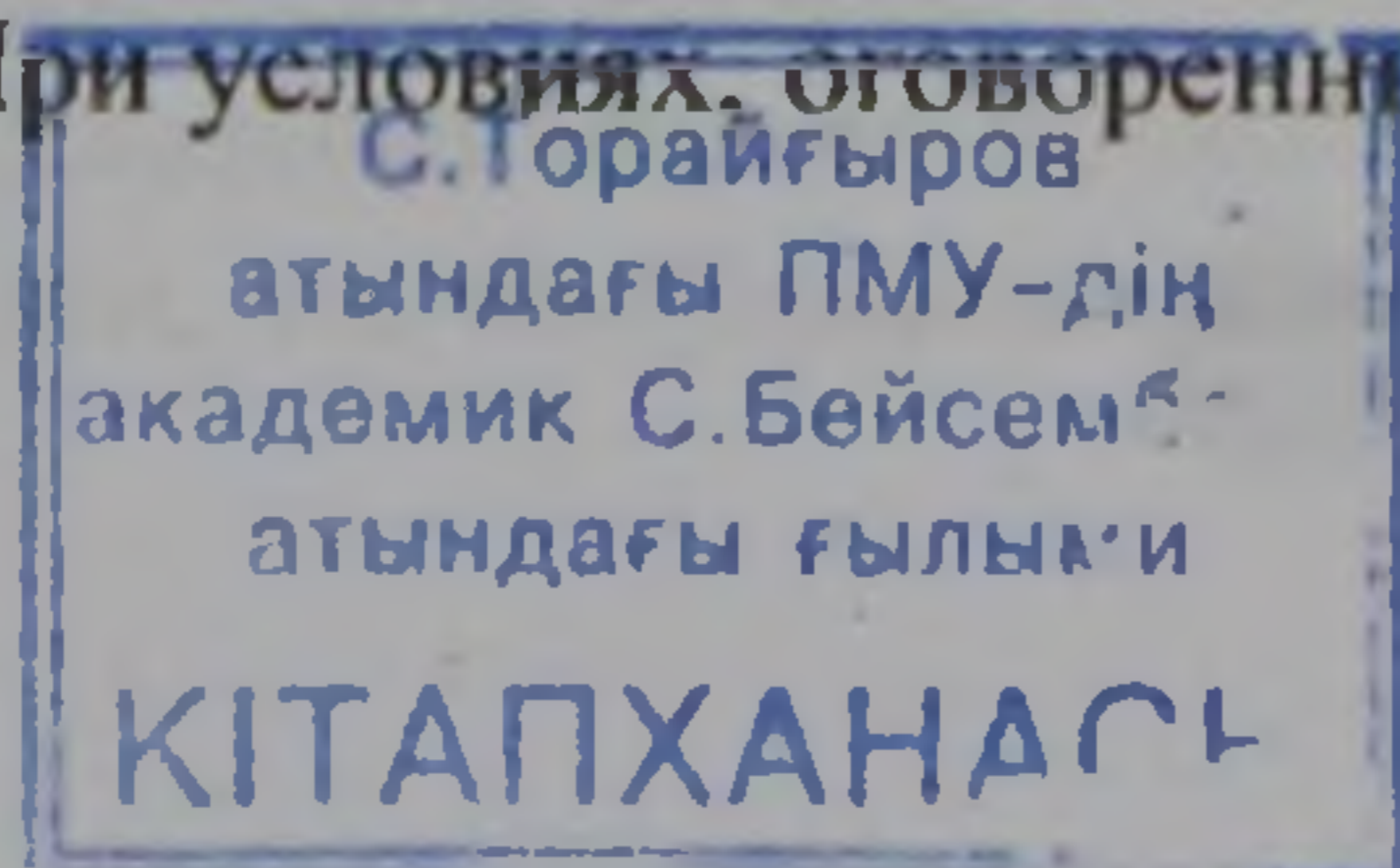
На Украине важную роль играет экономическое прогнозирование. Прогнозы разрабатываются на макроуровне, уровне регионов и отраслей. Разработана концепция социально-экономического развития Украины, в которой определены цели и приоритеты развития экономики. Планирование носит индикативный характер.

Контрольные вопросы:

1. Что такое план?
2. Что называется прогнозом? Каковы особенности прогноза?
3. Каковы основные отличия прогноза и плана?
4. Что является целью плана? В чем сущность планирования?
5. Каковы основные характеристики плана?
6. В чем заключаются особенности плана?
7. Что такое планирование?
8. Что является основной задачей планирования?
9. Какие возможности открывает планирование?
10. В чем заключаются преимущества планирования в экономике?
11. В чем состоят недостатки планирования в экономике?
12. Где впервые стали применять планирование на уровне государства?
13. Каковы были особенности директивного и индикативного планирования?
14. Что можно считать преимуществом в директивном и индикативном планировании?
15. В чем заключались недостатки директивного планирования?
16. Почему на современном этапе развития экономики необходимо государственное планирование? Назовите аргументы в пользу планирования.
17. По каким признакам классифицируются планы?
18. Назовите иерархические уровни планирования.

Тесты:

1. При каких условиях экономический план обязателен для субъектов рынка?
 - а) При директивном планировании;
 - б) При индикативном планировании;
 - в) Только при государственной форме собственности;
 - г) При любом характере плана (директивном или индикативном);
 - д) При условиях, оговоренных в законодательстве.



627165

2. На что направлено планирование?

а) На активное преобразование объекта управления с целью достижения им желаемого результата;

б) На выполнение исполнителями поставленных целей;

в) На объект управления для экспериментального апробирования тех или иных государственных решений по реализации реформ;

г) На определение механизмов регулирования для достижения целей развития;

д) На ранжирование целей деятельности объекта управления для достижения поставленных целей.

3. Почему на современном этапе развития экономики необходимо государственное планирование?

а) Для преодоления глубоких структурных перемен экономики; для смягчения ресурсных ограничений при дефиците и направления их на объекты с наибольшей эффективностью; решения социально-экономических проблем общества;

б) Из-за мировых экономических кризисов;

в) В силу рекомендации его международными экономическими организациями;

г) Для использования имеющегося опыта социально-экономического планирования в советское время;

д) Оно необходимо, так как его используют все страны.

4. Что является объектом государственного планирования?

а) Экономика страны, ее отрасли и регионы, а также предприятия с государственным пакетом акций;

б) Определенные проблемные регионы;

в) Определенные отрасли;

г) Определенные государственные органы;

д) Определенные предприятия.

ГЛАВА 2. Методологические основы государственного планирования

*Основы методологии. Принципы планирования.
Методы плановых расчетов.*

Методология – это совокупность приемов исследования с целью познания и преобразования действительности.

Методология включает общефилософский метод познания и методы конкретной науки, в нашем случае – стратегического планирования.

Наиболее важными точками приложения методологии являются:

- постановка проблемы и обоснование актуальности;
- определение объекта, предмета и границ исследования;
- изучение имеющейся литературы по данной проблеме и критический анализ сложившихся точек зрения на те или иные вопросы;
- уточнение понятийного аппарата исследования,
- выбор средств и методов исследования, средств (ресурсов) и этапов проведения исследовательской работы, построение научной теории;
- проверка полученного результата с точки зрения его истинности, т. е. соответствия объекту исследования.

Методология планирования – это учение о совокупности основных принципов, методов, о системе применяемых показателей, мер (и действий), необходимых для выполнения плана, а также его мониторинга. Методология планирования как научная рекомендация по осуществлению процесса планирования не является раз и навсегда данной, неизменной. Она может совершенствоваться с появлением новых знаний в области экономики и планирования.

Методология включает как общефилософский метод, так и методы конкретной науки. Философский метод познания содержит диалектику [4].

Используются законы как формальной, математической, так и диалектической логики.

Формальная логика позволяет выстроить логическую систему дедукции, что необходимо для получения истинных результатов.

Математическая логика, являясь этапом в развитии формальной логики, вооружает специальным языком символов и формул, с помощью которых осуществляются логические исчисления, программирование.

Диалектическая логика служит всеобщим методом познания и мышления. Система логических категорий позволяет познавать от абстрактного к конкретному, от явления к сущности, от простого к сложному.

Используются как общие, так и специфические экономические законы. Это законы отражают строгую зависимость, причинно-следственную обусловленность между экономическими явлениями. Так, распределение и потребление всегда ограничено имеющимися ресурсами, а обмен требует эквивалентности.

Закономерность выступает в виде тенденции, выявленной степени и тесноты взаимосвязей. Например, зависимости между результатами и факторами производства.

Требования законов обуславливают необходимость соблюдения соответствующих принципов.

Принципы – это исходные, основополагающие положения и правила.

Основные принципы планирования [33]:

1. Оптимальность, или принцип эффективности и результативности означает обеспечение наилучшего результата с использованием оптимального объема средств и ресурсов к намеченному сроку;

2. Сбалансированность и пропорциональность означает достижение соотношения в ресурсном, отраслевом, территориальном, общеотраслевом, межотраслевом, внутриотраслевом разрезах;

3. Выделение приоритетов, ведущих звеньев. Этот принцип связан с тем, что при имеющихся ресурсах и средствах возможно продвижение только по определенным направлениям, поэтому на планируемый период выделяется один или несколько приоритетов. По отношению к следующему планируемому периоду в зависимости от достигнутых результатов приоритеты могут меняться.

Кроме того, важно применять следующие принципы планирования:

– комплексность предполагает обеспечение взаимоувязки и согласованности составляющих (всех направлений развития) объекта планирования;

– гибкость означает, что в планы и в плановые показатели при изменении условий социально-экономического развития могут вноситься изменения или коррективы;

– непрерывность предполагает скользящий характер планирования, прежде всего в части систематического пересмотра планов, «сдвигая» период планирования. То есть достигается увязка этапов планирования, сочетание перспективных и текущих планов;

– преемственность означает планирование с соблюдением направлений экономической политики, принятых за основу в предыдущий период, с учетом результатов исполнения истекшего и текущего периодов;

– системность – планирование осуществляется по различным горизонтам, уровням, объектам планирования, по характеру (обязательное или рекомендательное) планирования;

– вариантность означает обоснование нескольких вариантов плана, предназначенных для выполнения при самых различных, в том числе и неблагоприятных обстоятельствах;

– итеративность предусматривает неоднократность проработки уже составленных планов и творческий характер самого процесса планирования;

– определенность означает, что цели и задачи, плановые показатели индикаторы и другие условия конкретны по величине и срокам выполнения, обоснованы;

– обоснованность предполагает, что планирование осуществляется на основе нормативных правовых актов и других документов, определяющих необходимость включения в проект плана;

– достоверность означает надежность показателей плана, реалистичность их расчета;

– адекватность – отражение реальных проблем и оценки в процессе планирования. Адекватность предполагает, что реально происходящие процессы с рациональной точностью должны моделироваться при составлении плана.

Методика планирования – набор рабочих приемов, формирующих технологию планирования, которыми пользуются разработчики планов.

Основу методики составляет: подготовка базы данных; изучение и соединение информации в единое целое; проведение аналитического исследования.

Для решения крупных задач применяется системный анализ и синтез.

Стадии системного анализа:

- 1) постановка задачи;
- 2) определение целей и критериев оценки;
- 3) структурный анализ факторов, выявление тенденций, их взаимодействие;
- 4) разработка концепции и вариантов развития системы.

Анализ включает различные приемы исследования:

- *Группировка* – объединяются частные показатели и через группу показателей в целом характеризуют определенное экономическое явление.

- *Индексный* – соотношение ряда показателей к базовой величине.

- *Факторный* – определяется движущая сила экономического развития, оказывающая влияние на результат экономической деятельности.

- *Корреляция* (парная и множественная) устанавливает взаимосвязи между разными показателями, их взаимное влияние

- *Морфологический анализ* позволяет получить систематизированную информацию по всем возможным решениям проблемы и предполагает полное и всеобщее знание об объекте.

- *Анализ по аналогии* базируется на законах формальной логики, логических конструкциях, устанавливающих схемы умозаключений.

- *Регрессивный анализ* предусматривает исследование зависимостей определенной величины от других величин.

В практике планирования используются различные *методы плановых расчетов*. Наиболее распространенные в настоящее время следующие методы: метод экстраполяции; нормативный метод; метод моделирования; балансовый метод; метод межотраслевого баланса (МОБ); сценарный метод; SWOT-анализ; экспертный метод и др.

Метод экстраполяции применяется при стабильности системы, устойчивости явлений, когда динамика процессов, показателей в перспективе определяется тенденциями их изменения в прошед-

шем периоде. Будущее воспроизводит прошлое только в том случае, если в прогнозный период не будут действовать факторы, влияние которых изменит характер тенденций прошедших лет.

Важным элементом экстраполяции является анализ временных рядов, обработка ретроспективного ряда.

Обработка временного ряда включает сглаживание и выравнивание, поиск коэффициентов, минимизирующих отклонения.

Применяются методы скользящего среднего и экспоненциального сглаживания.

Метод скользящего среднего предполагает, что следующий во времени показатель по своей величине равен средней за последние годы величине.

При *экспоненциальном сглаживании* определяется сумма фактических и плановых данных за период, взвешенных с помощью специальных коэффициентов, определяемых статистическим путем.

Экстраполяция опирается на опыт прошлого, объективно существующую цикличность, волнообразность развития.

В XIX веке Г. Адамс выявил закономерное чередование экономических и политических процессов. Периодичность качания маятника им определена в двенадцать лет.

Н. Кондратьевым были открыты волнообразные циклические колебания экономики:

1. Очень короткие сезонные колебания;
2. Короткие длительностью 3 – 3,5 года;
3. Средние (торгово-промышленные) – 7 – 11 лет;
4. Длинные (большие циклы конъюнктуры) – 50 – 60 лет.

Нормативный метод предполагает использовать нормы и нормативы, которые разрабатываются заранее на законодательной или ведомственной основе.

Норма – это максимально допустимая величина.

Норматив – соотношение элементов производственного процесса (составляющая нормы).

Разновидностью нормативов являются стандарты и лимиты (например, стандарты предельной стоимости, лимиты потребления ресурсов или материалов). Наличие норм и нормативов позволяет определять плановые показатели на основе прямого счета.

Метод моделирования базируется на разработке экономико-математических моделей и решения задач с помощью электронно-вычислительных машин. Модели используются чаще при краткосрочном планировании, когда вероятность структурных изменений невелика.

Балансовый метод – один из основных методов планирования, имеет универсальное значение как связывающий потребности с ресурсами, то есть способствующий решению основной проблемы в экономике.

С помощью балансового метода вскрываются диспропорции, регулируются различные экономические пропорции, выявляются резервы, устанавливается макроэкономическое равновесие.

Различают материальные, трудовые и стоимостные балансы.

Материальные балансы выражают натурально-вещественные пропорции. *Трудовые* – источники поступления трудовых ресурсов и их использование. *Стоимостные, или денежные балансы* отражают доходы и расходы.

С помощью балансов определяются различные экономические пропорции:

- 1) соотношение отдельных частей, подсистем и элементов;
- 2) пропорции, структурные соотношения в экономике в целом, в отраслях, сферах, регионах.

Межотраслевой баланс (МОБ) представляет собой экономико-математическую модель, образуемую перекрестным наложением строк и колонок таблицы, т. е. балансов распределения продукции и затрат на ее производство, увязанных по итогам. МОБ известен как метод «затраты – выпуск», разработанный В. Леонтьевым (США).

Сценарный метод состоит в построении нескольких альтернативных сценариев возможного развития событий в зависимости от разного сочетания определяющих их факторов или конструировании, создании различных «историй» будущего, которые являются хорошо структурированными и логичными.

Метод SWOT-анализ определяет сильные и слабые стороны, возможности и угрозы в отношении развития на плановый период. Позволяет наиболее верно обосновать уровень показателей, харак-

теризующих «траекторию» направления достижения цели, развивая сильные и устраняя слабые стороны, используя возможности и избегая угроз.

Метод экспертной оценки базируется на рациональных доводах и интуиции высококвалифицированных специалистов (экспертов), на обработке их информации о прогнозируемом объекте.

Для надежности экспертных оценок требуется наличие высококвалифицированных экспертов, а также объективность и независимость их мнений.

Все рассмотренные методы планирования применяются в комплексе, нельзя обойтись лишь одним из них, так как каждый помогает решать определенную сторону проблемы.

Исходными данными планирования служат:

- статистические сборники Агентства по статистике;
- балансы ресурсов и использования важнейших видов сырья, продукции производственно-технического назначения и потребительских товаров;
- данные министерств и ведомств, регионов;
- экономические исследования в области экономики и финансов;
- доклады и прогнозы международных организаций.

Контрольные вопросы:

1. Что такое методология планирования? Что включает методология экономического предвидения?
2. Что называется принципом экономического планирования?
3. Каковы основные принципы планирования?
4. Что называется методом планирования?
5. Каковы основные группы методов планирования?
6. Что такое экстраполяция?
7. Что называется трендом?
8. Что характерно для балансового метода планирования?
9. Чем характеризуется нормативный метод планирования?
10. Что включают экономико-математические методы планирования?
11. Что характерно для метода экспертных оценок в планировании?

12. Что характерно для такого метода планирования как SWOT-анализ?

13. Что характерно для метода математического моделирования?

14. В чем могут заключаться недостатки построения математической модели?

15. Какова роль информации в планировании?

16. Каковы критерии надежности информации в планировании?

Тесты:

1. Что такое принципы планирования?

- а) Это исходные, основополагающие положения и правила;
- б) Это выявленные тенденции, степень и теснота взаимосвязей;
- в) Это получение истинных результатов;
- г) Это определенные подходы в планировании;
- д) Это выявленные зависимости между экономическими явлениями.

2. Что понимается под методологией планирования?

- а) Общефилософский метод познания и методы конкретной науки;
- б) Определенный подход к исследованию;
- в) Разработка подходов в планировании;
- г) Основополагающие положения и правила;
- д) Набор рабочих приемов в исследовании объекта планирования.

3. Найдите неверное утверждение.

- а) Метод экспертной оценки базируется на основе прямого счета плановых показателей;
- б) Метод экспертной оценки базируется на рациональных доводах экспертов;
- в) Метод экспертной оценки требует наличия высококвалифицированных экспертов и независимости их мнений;
- г) Метод экспертной оценки базируется на интуиции и объективности высококвалифицированных специалистов;

д) Метод экспертной оценки опирается на предсказания, которые основаны на данных о периодических повторениях положительных и отрицательных отклонений от среднего уровня.

4. Что включает в себя SWOT-анализ?

а) Анализ возможностей и вероятных угроз, сильных и слабых сторон развития объекта планирования;

б) Анализ возможностей и вероятностных угроз развития экономики;

в) Анализ сильных и слабых сторон развития экономики;

г) Анализ макросистемы рынка;

д) Анализ конкретных целевых рынков.

ГЛАВА 3. Становление и развитие государственного планирования в Республике Казахстан

Становление государственного планирования Республики Казахстан в условиях рыночной экономики. Роль Стратегии развития «Казахстан – 2030». Существующая система государственного планирования в Республике Казахстан.

Характеризуя преобразования в казахстанской экономике за годы независимости, необходимо отметить постепенный и поэтапный переход к формированию системы государственного планирования с учетом рыночных отношений. На наш взгляд, можно выделить три этапа формирования новой системы государственного планирования в нашей стране.

Первый этап – 1992 – 1997 гг. В этот период происходил процесс перехода казахстанского общества от распределительной административно-командной системы отношений к рыночной, основанной на частной собственности и конкуренции.

Второй этап начался в 1997 году. После принятия Стратегии развития «Казахстан – 2030» начался созидательный процесс достижения долгосрочных целей и приоритетов развития в целях построения устойчиво развивающейся экономики страны.

Третий этап начался в 2007 году, после утверждения Программы Правительства Республики Казахстан на 2007 – 2009 годы, в которой были определены основные направления преобразования системы государственного планирования.

Эти этапы становления и развития государственного планирования Казахстана как независимого государства происходили при различных социально-экономических тенденциях.

Уже в первые годы развития независимого Казахстана глава государства предложил конкретную концепцию развития казахстанского общества. В 1992 году была опубликована «Стратегия становления и развития Казахстана как суверенного государства», в которой были определены стратегические цели и концептуальная модель развития нашей страны [17]. Цели были сформулированы

в трех сферах: политика, экономика и социальное развитие. Кроме того, были определены стратегии во внутренней и внешней политике.

Стратегия в области внутренней политики рассматривала общие проблемы в данной сфере, определяла стратегии экономического и социального развития. В ней было предложено ввести в практику кратко-средне-долгосрочные планы индикативного характера с целью постоянного анализа и контроля со стороны правительства за развитием экономики Казахстана в течение того или иного периода. В июне 1993 года была разработана Концепция индикативного планирования в Республике Казахстан, а в декабре этого же года был сформирован пробный вариант проекта индикативного плана на 1994 год. Через год, а именно в августе 1995 года был разработан проект пятилетнего индикативного плана на 1996 – 2000 годы. На основе проделанной Министерством экономики РК работы, в мае 1996 года были представлены на утверждение Правила по разработке индикативных планов, и с этого периода разрабатывались ежегодные индикативные планы социально-экономического развития страны в целом с разбивкой по регионам и отраслям [24].

С достижением целей стратегии переходного периода потребовалась разработка другой стратегии Казахстана, с учетом его нового качества и новой роли в мировом сообществе.

В октябре 1997 года президент страны озвучил Стратегию развития «Казахстан – 2030»: «О процветании, безопасности и улучшении благосостояния всех казахстанцев» [39].

Долгосрочная стратегия развития республики Стратегия «Казахстан – 2030», заложившая основы национальной идеи Казахстана, определила семь базовых приоритетов развития суверенного государства [36]:

1) Национальная безопасность. Основная цель приоритета – обеспечить развитие Казахстана как независимого суверенного государства при сохранении полной территориальной целостности.

2) Внутривнутриполитическая стабильность и консолидация общества. Основная задача – формирование демократических институтов, причем на базе прежней, посттоталитарной формы государственного устройства в условиях многонациональной и поликонфессиональной страны.

3) Экономический рост. Важнейший долгосрочный приоритет.

4) Здоровье, образование и благополучие граждан Казахстана. Данный приоритет направлен на создание интеллектуального, здорового общества в стране.

5) Энергетические ресурсы. Казахстан обладает огромными запасами природных и особенно энергетических ресурсов. Хорошо это или плохо с точки зрения обеспечения устойчивого экономического роста страны? Как правило, высоких и устойчивых темпов экономического роста добиваются страны, в основном бедные природными ресурсами. В экономической литературе используется термин «голландская болезнь», который описывает явление, когда при росте доходов от реализации природных (обычно энергетических) ресурсов в стране наблюдается падение темпов роста, возрастание инфляции, а также другие негативные процессы.

6) Инфраструктура, в особенности транспорт и связь. Огромная территория и географическое положение дают экономические и политические преимущества и выгоды Казахстану.

Работа ведется в двух основных направлениях:

– создание современной внутренней транспортно-коммуникационной инфраструктуры;

– развитие транзитных возможностей Казахстана в рамках новых магистралей, соединяющих Европу и Азию.

По каждому направлению обеспечивается реализация государственной или отраслевой программы развития.

7) Профессиональное государство. Любая задача, стоящая перед государством и, в частности, перед правительством, определяется целью, поставленной политическим руководством. На этой основе создается стратегия и тактика формирования органов государственной службы, определяются профессиональные качества государственных служащих. Современная преобладающая в мире тенденция в плане экономической функции государства – создание социально-ориентированного, независимого и суверенного государства, с сильной защитой уязвимой части населения, с одной стороны, и с ограничениями на монополизацию и концентрацию капитала, с другой. Обе эти стороны деятельности центральной и местной исполнительной власти должны проводиться на основе верховенства закона.

Роль Стратегии развития «Казахстан – 2030» в формировании нового казахстанского общества с каждым годом становится все заметней и значимей [38].

Это стало возможным благодаря тому, что подавляющее большинство граждан Казахстана уже сегодня реально ощутили на себе первые результаты ее реализации.

Главные достоинства Стратегии развития «Казахстан – 2030»:

1. Документ органично учитывает слабые и сильные стороны государства с точки зрения геополитических и ментальных особенностей.

2. Стратегия не является статичным документом. Она ежегодно обогащается новыми задачами, которые обнародуются в ежегодных посланиях Президента Республики Казахстан народу страны.

3. Правительством выработана целостная система реализации Стратегии развития «Казахстан – 2030», которая включает в себя стратегические планы социально-экономического развития, стратегии развития ключевых отраслей и сфер деятельности, государственные и отраслевые программы развития.

4. В среднесрочных планах социально-экономического развития, фискальной политике и государственном бюджете конкретизируются меры по решению текущих задач и достижению стратегических целей развития.

Конкретизация и детализация работы по достижению стратегических целей обеспечивается посредством системы среднесрочного социально-экономического и бюджетного планирования. Эти документы разрабатываются ежегодно по «скользящему» принципу, что позволяет рассматривать проблемы экономического развития и формирования бюджетной политики с учетом реализации среднесрочных задач развития.

Можно проследить эволюцию Стратегии развития «Казахстан – 2030» в посланиях Президента народу Казахстана [23]:

1) 1998 год – «Демократизация общества, экономическая и политическая реформа в новом столетии»;

2) 1999 год – «Стабильность и безопасность страны в новом столетии»;

3) 2000 год – «К свободному, эффективному и безопасному обществу»;

- 4) 2001 – 2003 гг. – «Об основных направлениях внутренней и внешней политики»;
- 5) 2004 год – «К конкурентоспособному Казахстану, конкурентоспособной экономике, конкурентоспособной нации»;
- 6) 2005 год – «Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации»;
- 7) 2006 год – «Стратегия вхождения Казахстана в число пятидесяти наиболее конкурентоспособных стран мира»;
- 8) 2007 год – «Новый Казахстан в новом мире»;
- 9) 2008 год – «Рост благосостояния граждан Казахстана – главная цель государственной политики»;
- 10) 2009 год – «Через кризис к обновлению и развитию»;
- 11) 2010 год – «Новое десятилетие – Новый экономический подъем – Новые возможности Казахстана».

Система совершенствования и актуализации стратегических целей и задач на конкретный исторический период позволяет Казахстану иметь эволюционно обновляющуюся, гибкую и всегда актуальную стратегию развития. При этом промежуточные цели и задачи приобретают новое качество, с учетом глобальных изменений.

Казахстан вышел на новую ступень развития и осознания своего места и роли в современном мире. Основные меры по переводу страны на новые рыночные рельсы были осуществлены. Казахстан к 2000 году стал более конкурентоспособен и перспективен как независимая экономическая держава, чем девять лет назад, в момент приобретения независимости.

В целях реализации предварительного этапа долгосрочной Стратегии – 2030 Указом Президента РК (от 28 января 1998 года № 3834) был утвержден Стратегический план развития Республики Казахстан на 1998 – 2000 годы. Этот трехлетний Стратегический план в целом был успешно реализован.

Реализация долгосрочной Стратегии Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева «Казахстан – 2030» обеспечивается благодаря системе долгосрочных, среднесрочных и краткосрочных экономических планов.

В марте 2000 года была принята новая редакция Правил разработки индикативных планов, и на ее основе разработан индикативный план на 2001 – 2005 годы.

В декабре 2000 года был разработан и представлен проект Схемы развития и размещения производительных сил на период до 2015 года [22].

Особое место в системе государственного планирования социально-экономического развития Республики Казахстан занимает Схема развития и размещения производительных сил (далее – Схема). Она задает ориентиры развития национальной экономики и создания материально-технической базы стратегии, служит основой для разработки локальных отраслевых и территориальных планов развития на текущий и среднесрочный период.

Схема представляет собой процесс качественного «наполнения», материализации стратегических целей и задач развития национальной экономики, ее структурных преобразований во времени и в пространстве, посредством разработки возможных вариантов технического перевооружения, реконструкции и расширения действующих и строительства новых предприятий, а также объемов и структуры производства продукции в соответствии с намеченными стратегическими целями и направлениями структурных преобразований в экономике.

Есть специалисты, которые не видят необходимости в разработке Схемы, они считают, что каждый собственник сам определяет, где и на какую мощность размещать свое предприятие. Но он размещает свое предприятие, исходя только из критерия получения им максимальной прибыли. Между тем размещение многих предприятий может не устраивать администрацию и население города, поселка по самым различным причинам: экологическим, жилищным, социальным и т. п. Для страны, области может быть выгодным размещение того или иного предприятия в определенном регионе, например, в малых, средних городах, в отстающих или проблемных районах. Эта ситуация делает необходимой и актуальной разработку правительством Схемы развития и размещения производительных сил на пятнадцатилетний период. Отказ от ее разработки лишил бы государство возможности не только воплотить стратегические цели и задачи развития экономики в материальных объектах, но и решать проблемы структурных преобразований и устранения региональных неравенств, реализации

крупных капиталоемких проектов, повышения уровня и улучшения качества жизни населения отстающих и депрессивных регионов и других сложных и долговременных проблем социально-экономического развития страны, отдельных регионов. А это в условиях глобализации и конкурирующего мира неизбежно привело бы к отсталости страны, долговременной зависимости от других стран, потере государственной независимости и угрозе национальной безопасности.

В бывшем Советском Союзе для комплексного, продуманного и научно обоснованного решения долгосрочных проблем также разрабатывались Схемы развития и размещения производительных сил на 15 лет. Они разрабатывались на основе прогноза научно-технического прогресса на 20 лет и социально-экономического развития на 15 лет. Схемы не были директивными, не имели статуса закона, а лишь одобрялись правительством страны, правительствами бывших союзных республик. Вместе с тем, эти Схемы имели серьезные недостатки. В Казахстане это проявилось тяжелыми последствиями. Приоритет отдавался развитию минерально-сырьевых и сельскохозяйственных ресурсов, причем только добыче и первичной переработке или выпуску промежуточного продукта ранней стадии переработки. В результате в Казахстане развивалась неэффективная экономика, в которой образовались межотраслевые и межрегиональные диспропорции.

В 2000 году АО «Институт экономических исследований» при МЭБП РК (далее – ИЭИ при МЭБП РК) была разработана Схема с учетом особенностей рыночных способов хозяйствования и исходя из системного анализа социально-экономического развития страны, оценки имеющегося потенциала и располагаемых ресурсов, прогноза развития мировой экономики и важнейших конечных целей развития на период до 2015 года. Эта работа была представлена на рассмотрение, одобрена правительством и опубликована под названием «Основные направления развития и размещения производительных сил Казахстана на период до 2015 года». В настоящее время ИЭИ при МЭБП РК начата работа по разработке Схемы на последующие 15 лет.

В декабре 2001 года был принят Стратегический план социально-экономического развития до 2010 года, в целях реализации первого

этапа долгосрочной Стратегии – 2030. В этом документе определена модель развития Казахстана до 2010 года, а также цели. Так, основная цель – это построение основы конкурентоспособной в долгосрочном плане экономики [42].

С 2002 года правительство стало осуществлять гармонизацию экономических планов с бюджетным процессом. В результате этого все программы развития принимаются с учетом соответствия их задачам Стратегии развития «Казахстан – 2030». Принятые бюджетные программы обеспечиваются финансовыми ресурсами и государственными инвестициями для их реализации.

Республиканский среднесрочный план и среднесрочные планы областей являются основой при формировании республиканского и местных бюджетов на соответствующий год.

В июне 2002 года были внесены изменения и утверждена новая редакция Правил разработки индикативных планов [25]. В соответствии с этими правилами в сентябре 2002 года был разработан и принят индикативный план на 2003 – 2005 годы.

В апреле 2004 года, когда был принят Бюджетный кодекс Республики Казахстан, индикативный план социально-экономического развития стал основой разработки среднесрочной фискальной политики страны. С 2005 года индикативный план получил новое название – «среднесрочный план социально-экономического развития». В последующем в нормативно-правовые акты по государственному планированию вносились уточнения по этапам и срокам разработки и утверждения среднесрочных планов социально-экономического развития.

В становлении и развитии системы государственного планирования в Республике Казахстан необходимо отметить 2002 год, когда правительство начало осуществлять гармонизацию экономических планов с бюджетным процессом.

В результате этого все программы развития стали приниматься в экономический план с учетом соответствия их задачам Стратегии развития «Казахстан – 2030». В этом случае принятые программы обеспечиваются из бюджета финансовыми ресурсами и государственными инвестициями для их реализации.

Однако поиск собственной модели развития Казахстана продолжался с учетом стремительного изменения мира [14]. Важнейшим

инструментом подобного поиска является государственное планирование развития страны.

Существенное влияние на дальнейшее развитие системы государственного планирования оказал Указ Президента Республики Казахстан «О дальнейших мерах по реализации Стратегии развития Казахстана до 2030 года» от 6 апреля 2007 года № 310, которым была принята Программа Правительства Республики Казахстан на 2007 – 2009 годы [47].

В Программе Правительства Республики Казахстан на 2007 – 2009 годы первым приоритетным направлением является государственное планирование.

В соответствии с Программой Правительства Республики Казахстан, продолжилась увязка задач стратегических планов государственных органов с бюджетными программами, а мероприятий, направленных на решение задач планов, – с подпрограммами бюджетных программ

С 2007 года индикативный план получил новое название: Прогноз социально-экономического развития [30].

Основные стратегические документы: Стратегия развития «Казахстан – 2030», дополненная ежегодными Посланиями Президента народу Казахстана; Стратегический план социально-экономического развития Республики Казахстан до 2010 года; Прогноз социально-экономического развития на пять лет; Среднесрочный бюджет на три года.

В новой системе государственного планирования важное место занимают взаимосвязи между экономическим, стратегическим и бюджетным планированием, которые нашли свое отражение в следующих документах – соответственно, в Прогнозе социально-экономического развития; Стратегическом плане государственных органов и Бюджетах (республиканском и местных).

Прогноз социально-экономического развития представляет собой документ, который:

– обосновывает темпы развития экономики страны на ближайшие пять лет в зависимости от внешних и внутренних факторов и носит индикативный характер;

– определяет макроэкономическую политику и прогноз индикаторов развития экономики на планируемый период в соответствии

со стратегическими планами развития республики, посланиями Президента Республики Казахстан к народу, Программой Правительства Республики Казахстан;

– содержит бюджетные показатели, в том числе бюджетные ресурсы для осуществления деятельности государственного органа.

Проработанный макропрогноз и связанные с ним бюджетные параметры основаны на анализе экономических прогнозов отраслей и регионов, учитывают принципы фискальной устойчивости, а затем устанавливаются предполагаемые уровни государственных расходов и источники финансирования (в том числе долг). Может определяться финансирование на новые расходы правительства (либо сокращение затрат правительства, которые должны быть определены в среднесрочном плане государственных расходов (СПГР) и бюджетном цикле).

После того как будут выпущены бюджетные параметры, министерства и прочие бюджетные ведомства готовят свои предложения по расходам на среднесрочный период сроком на три года, руководствуясь индикативными уровнями затрат, указанных в бюджетных параметрах.

Прогноз социально-экономического развития и бюджетные параметры являются основой для разработки Стратегических планов развития центральных и местных государственных органов, а также республиканского и местных бюджетов на трехлетний период.

Согласно Программе Правительства Республики Казахстан на 2007 – 2009 годы, центральные и местные государственные органы обязаны разрабатывать стратегический план [47, 16].

Бюджетные параметры макропрогноза показывают ресурсы, которые могут быть израсходованы на мероприятия стратегического плана организации и достижение определенных, поставленных в стратегическом плане целей и индикаторов деятельности государственного органа.

Должностные лица государственных органов анализируют эти предложения, запрашивают уточнения и дают рекомендации для принятия решения в рамках уровня затрат на три года. Министерства затем могут пересмотреть свои стратегические планы для приведения их в соответствие с решениями по среднесрочным планам

государственных расходов (СПГР). Должностные лица анализируют эти предложения, запрашивают уточнения и дают рекомендации МЭБП РК, где решения принимаются в рамках уровня затрат на три года. Министерства затем могут пересмотреть свои стратегические планы для приведения их в соответствие с решениями по СПГР.

Операционный план можно представить как «дорожную карту» в изложении стратегии для обоснования развития структурных подразделений государственного органа.

Роль бюджетного планирования в контексте реализации стратегических документов состоит в обеспечении стабильного и полного финансирования среднесрочных и долгосрочных программ государства. С этой точки зрения ежегодные расходы в бюджете являются теми «кирпичиками», на основе которых выстраивается долгосрочное бюджетное планирование, а значит, и долгосрочная экономическая политика. Бюджет – главный инструмент проведения социально-экономической политики государственных органов. Это тот рычаг, с помощью которого оказывается воздействие на весь процесс производства и распределения финансовых и производственных ресурсов как в стране в целом, так и в отдельном регионе. Бюджет является важнейшим инструментом для достижения целевых макроэкономических показателей.

Бюджетирование является самым нижним уровнем системы государственного планирования, где определяется уже непосредственно стоимость тех действий, посредством исполнения которых осуществляется реализация всей вертикали планов – как оперативных, так и стратегических.

Основной целью взаимосвязанной системы государственного планирования является обеспечение оптимального (наилучшего достижимого в рамках заданных бюджетных ограничений) распределения бюджетных ресурсов.

Построение логической вертикали государственного планирования будет осуществлено следующим путем.

В стратегических целях страны – достичь высоких темпов экономического роста и повысить уровень жизни населения, построить конкурентоспособную экономику – уже каждый государственный орган определяет свои стратегические цели и на их ос-

нове – конкретные задачи, индикаторы и безусловно необходимые для этого бюджетные ресурсы.

Существующая система государственного планирования в Республике Казахстан связана прежде всего с таким документом как Указ Президента Республики Казахстан от 18 июня 2009 года № 827, который утвердил новую систему государственного планирования Республики Казахстан. Этот указ закрепил основные подходы, ориентированные на результат; установил основные принципы и механизмы функционирования системы государственного планирования в Республике Казахстан [48].

В настоящее время в Казахстане создана стройная система государственного планирования, которую можно представить в виде пирамиды, на вершине которой – долгосрочная Стратегия Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева «Казахстан – 2030». Ее реализация обеспечивается посредством системы долгосрочных, среднесрочных и краткосрочных экономических планов, включая:

- Стратегический план развития Республики Казахстан на 10 лет, прогнозную схему территориально-пространственного развития страны;
- государственные программы на 5 – 10 лет;
- Прогноз социально-экономического развития на 5 лет;
- Программы развития территорий на 5 лет;
- Стратегические планы государственных органов на 5 лет;
- Стратегии развития на 10 лет и планы развития на 5 лет национальных управляющих холдингов, национальных холдингов, национальных компаний с участием государства в уставном капитале;
- Отраслевые программы.

Конкретное исполнение всех стратегических документов Президента Республики Казахстан, программ развития отраслей экономики и сфер деятельности обеспечивается путем формирования и реализации среднесрочных планов (прогнозов) социально-экономического развития и государственного и местного бюджетов на уровне правительства и местных органов, а также планов развития национальных компаний.

Контрольные вопросы:

1. С какой целью разрабатывается система планов?
2. Какова методология их сопряжения?
3. Что характерно для планирования в Республике Казахстан последних лет?
4. Назовите этапы становления государственного планирования в Казахстане.
5. Какова система планов, разрабатываемых на макроуровне в РК?
6. Опишите схему развития и размещения производственных сил, разрабатываемую в Казахстане.
7. Назовите основные направления социально-экономического развития Республики Казахстан на период до 2010 года.
8. Каковы ожидаемые результаты реализации основных направлений социально-экономического развития Республики Казахстан на период до 2010 года в сфере экономического роста и изменения структуры экономики?
9. Назовите стратегическую цель и ключевые задачи социально-экономического развития Республики Казахстан на период до 2010 года и условия, обеспечивающие их достижение.

Тесты:

1. В каком документе впервые было предложено ввести в практику кратко-средне-долгосрочных планов Республики Казахстан индикативного характера?
 - а) «Стратегия становления и развития Казахстана как суверенного государства» (1992);
 - б) Стратегия индустриально-инновационного развития;
 - в) Стратегический план до 2010 года;
 - г) Стратегия «Казахстан – 2030»;
 - д) Такого документа не существует.
2. В каком году был сформирован первый пробный вариант проекта индикативного плана социально-экономического развития Республики Казахстан?

- а) 1993 год;
- б) 1991 год;
- в) 1992 год;
- г) 1997 год;
- д) 2000 год.

3. Назовите миссию Казахстана, согласно Стратегии «Казахстан – 2030».

- а) Казахстан станет «Центрально-Азиатским барсом»;
- б) Казахстан станет Центрально-Азиатским центром;
- в) Казахстан станет «снежным барсом»;
- г) Казахстан станет «Центрально-Азиатским тигром»;
- д) Казахстан станет региональным оплотом Евразии.

4. Сколько базовых приоритетов выделено в Стратегии «Казахстан – 2030»?

- а) Семь;
- б) Три;
- в) Десять;
- г) Пять;
- д) Девять.

ГЛАВА 4. Стратегическое планирование, ориентированное на результат

Сущность стратегического планирования. Методология стратегического планирования. Практика стратегического планирования на современном этапе.

Стратегическое планирование представляет собой особый вид практической деятельности людей, которая направлена на предвидение перспективы, поддержание соответствия между целями и возможностями, адаптацию к внешней среде, оптимальное распределение ресурсов.

Стратегическое планирование обеспечивает достижение выбранных целей путем использования имеющихся преимуществ и создания новых.

Роль стратегического планирования все больше возрастает в связи:

- с нарастанием динамизма экономических и социальных процессов, происходящих в обществе;
- с быстрым изменением конъюнктуры на внутреннем и внешнем рынках;
- необходимостью обеспечения стабильного развития общества в долгосрочной перспективе.

Основная задача стратегического планирования в условиях рыночной экономики может быть сформулирована как обеспечение долгосрочной конкурентоспособности, прочности и устойчивости положения объекта управления на рынке.

Существенное влияние на развитие национальной системы государственного планирования оказал Указ Президента Республики Казахстан «О дальнейших мерах по реализации Стратегии развития Казахстана до 2030 года» от 6 апреля 2007 года № 310, которым была принята Программа Правительства Республики Казахстан на 2007 – 2009 годы [47].

В этой Программе первым приоритетным направлением является государственное планирование.

Данное приоритетное направление Программы Правительства Республики Казахстан предусматривает внедрение *системы государственного планирования, ориентированного на результаты* [48].

Цель Программы Правительства: формирование целостной и эффективной системы государственного планирования, ориентированного на достижение стратегических целей и реализацию приоритетных задач социально-экономического развития страны.

В целях формирования эффективной системы государственного планирования Постановлением Правительства РК от 26 декабря 2007 года № 1297 утверждена Концепция по внедрению системы государственного планирования, ориентированного на результат [28].

Переход на новую систему государственного планирования – часть административной реформы.

Постановлением Правительства Республики Казахстан от 20 марта 2008 года № 273 утвержден План мероприятий по реализации Концепции по внедрению системы государственного планирования, ориентированного на результаты [29].

В соответствии с Планом мероприятий по реализации Концепции по внедрению системы государственного планирования, в марте 2008 года Правительством РК были разработаны и одобрены методические рекомендации по разработке стратегических планов развития государственных органов.

Министерством экономики и бюджетного планирования РК подготовлены методические рекомендации по разработке операционных планов государственных органов, проведению мониторинга и составлению отчетности об их реализации.

Система государственного планирования в Республике Казахстан выглядит следующим образом: основой всей системы экономического планирования в Республике Казахстан является долгосрочная Стратегия – 2030. Ее реализация обеспечивается через систему долгосрочных и среднесрочных экономических планов. Совершенствование и актуализация стратегических целей и задач на конкретный исторический период осуществляется посредством ежегодных Посланий Президента страны народу Казахстана. Инструментами реализации стратегических документов являются

прогноз социально-экономического развития и бюджетных параметров, стратегические планы государственных органов, операционные планы государственных органов, республиканский и местные бюджеты [18].

В соответствии с Программой Правительства Республики Казахстан, осуществляется увязка задач стратегических планов государственных органов с бюджетными программами.

В 2002 году Правительство РК осуществило гармонизацию экономических планов с бюджетным процессом. Это означает, что программы развития принимаются экономическим планом с учетом соответствия их задачам Стратегии развития «Казахстан – 2030» и обеспечиваются из бюджета финансовыми ресурсами и государственными инвестициями для их реализации.

В соответствии с новым Бюджетным кодексом, принятым в конце 2008 года, администраторы бюджетных программ для планирования расходов бюджета представляют в уполномоченный орган по государственному планированию:

- 1) проекты стратегических планов;
- 2) отчеты о реализации стратегического плана и бюджетных программ за прошедший финансовый год, содержащие информацию о достигнутых показателях результатов;
- 3) бюджетные заявки [2].

Центральный или местные уполномоченные органы по государственному планированию рассматривают проекты стратегических планов и бюджетные заявки администраторов бюджетных программ на предмет их соответствия стратегическим и программным документам, прогнозу социально-экономического развития и бюджетных параметров, бюджетному и иному законодательству Республики Казахстан, действующим натуральным нормам и стандартам государственных услуг.

Бюджетная комиссия рассматривает бюджетные программы администраторов бюджетных программ во взаимосвязи с проектами стратегических планов, заключениями центрального или местных уполномоченных органов по государственному планированию и принимает по ним решения.

Гармонизация в системе государственного планирования Республики Казахстан означает четкую взаимосвязь между эконо-

мическим, стратегическим и бюджетным планированием, то есть между Прогнозом социально-экономического развития, Стратегическим планом государственного органа, республиканским (для центральных государственных органов) и местными (для местных государственных органов) бюджетами. Наглядно эта взаимосвязь всех составляющих государственного планирования Казахстана представлена на рисунке.



Рисунок 1. Гармонизация в системе государственного планирования Республики Казахстан

Прогноз социально-экономического развития и бюджетные параметры представляет собой документ, который:

- обосновывает темпы развития экономики страны на ближайшие пять лет в зависимости от внешних и внутренних факторов и носит индикативный характер;

- определяет макроэкономическую политику и прогноз индикаторов развития экономики на планируемый период в соответствии со стратегическими планами развития Республики Казахстан, посланиями Президента Республики Казахстан народу Казахстана, Программой Правительства Республики Казахстан;

- содержит бюджетные показатели, в том числе бюджетные ресурсы для осуществления деятельности государственного органа.

В августе 2008 года был разработан и одобрен на заседании Правительства РК Прогноз социально-экономического развития и бюджетные параметры Республики Казахстан на 2009 – 2013 годы (Протокол № 32 от 26 августа 2008 года) [31]. В августе 2009 года был разработан и одобрен Прогноз социально-экономического развития Республики Казахстан на 2010 – 2014 годы [32].

Новое в системе государственного планирования республики – разработка стратегических планов государственных органов.

Согласно Программе Правительства Республики Казахстан на 2007 – 2009 годы, центральные и местные государственные органы обязаны разрабатывать стратегический план.

Стратегические планы государственных органов включают в себя: миссию; видение; анализ отраслевых вопросов, влияющих на спрос на услуги; приоритеты и стратегии по осуществлению этих услуг; оценка качества работы в течение предыдущего года (лет); развитие потенциала внутри министерства (кадры, системы, процессы, капитальные фонды, взаимосвязи с заинтересованными сторонами, культура, и т. п.); управление рисками; прогнозное качество работы в форме бюджетных программ, излагающих предполагаемые услуги и финансирование (в рамках легко обновляемых приложений); а также прогнозный финансовый отчет. Имеется схожесть материала, отражаемого в СПГР и стратегическом плане, однако стратегический план более подробен.

С этой точки зрения, ежегодные расходы в бюджете являются теми «кирпичиками», на основе которых выстраивается долгосрочное бюджетное планирование, а значит, и долгосрочная экономическая политика.

Бюджет является важнейшим инструментом достижения целевых макроэкономических показателей.

Бюджетирование является самым нижним уровнем системы планирования, где определяется уже непосредственно стоимость тех действий, посредством исполнения которых осуществляется реализация всей вертикали планов – как оперативных, так и стратегических.

Основной целью взаимосвязанной системы государственного планирования является обеспечение оптимального (наилучшего

достижимого в рамках заданных бюджетных ограничений) распределения бюджетных ресурсов.

В соответствии с Методическими рекомендациями по разработке стратегических планов развития государственных органов, Стратегический план состоит из следующих основных разделов:

- 1) миссия и видение государственного органа;
- 2) анализ результатов деятельности государственного органа;
- 3) стратегические направления, цели и задачи деятельности государственного органа;
- 4) результативность деятельности государственного органа;
- 5) нормативные правовые акты, на основе которых разработан Стратегический план;
- 6) бюджетные программы [1, 16, 20].

Миссия определяет основное предназначение государственного органа как субъекта государственного управления и его участие в реализации государственной политики, и отвечает на вопрос: для чего мы организованы?

Видение должно отражать то, каким себя видит государственный орган в перспективе в контексте стратегических направлений его деятельности, и отвечает на вопрос: кем мы хотим стать?

Разрабатывается *стратегия* – стратегический план государственного органа на пять лет.

Стратегические направления – это фокусирование на тех областях деятельности, где государственный орган имеет наибольшее воздействие на решение соответствующих проблем. Охватывают все сферы деятельности государственного органа.

Цели государственного органа должны соответствовать приоритетам государственной политики и способствовать достижению (вносить вклад в достижение одной или нескольких) стратегических целей развития страны.

Задачи государственного органа представляют собой пути достижения поставленных целей в плановом периоде.

Целевые индикаторы – это показатель, характеризующий степень достижения стратегической цели государственного органа, конечный результат, на который государственный орган имеет прямое или косвенное влияние и стремится достичь его посредством улучшения качества оказания своих услуг.

Показатели – для каждой задачи должны быть приведены количественно измеримые показатели, отражающие уровень ее решения в отчетном и плановом периодах.

Определяются *личные цели*, то есть, что конкретно должен делать каждый государственный служащий.

Результативность деятельности государственного органа – степень достижения стратегических направлений, целей, задач и запланированных показателей. Они могут измеряться:

- по эффективности использования бюджета;
- по тому, как хорошо обслужили потребителей государственными услугами;

- по тому, насколько слажено работал коллектив государственного органа (обеспечение качества работы на всех уровнях, в том числе для министров и руководителей старшего звена, включает в себя четкое указание ожидаемых показателей деятельности (показатели в отношении закупок и собственности); хорошие сведения в отношении организационных показателей, которые являются легкодоступными; ясная отчетность в отношении показателей и мониторинга ключевых аспектов показателей деятельности);

- по мотивированности и подготовленности персонала (потенциал – сотрудники, обладающие высокой квалификацией, необходимой для улучшения деятельности министерства, – чрезвычайно важен, поэтому система, обеспечивающая удержание сотрудников хорошего качества и повышение их квалификации, играет немаловажную роль).

Операционный план государственного органа – это документ, который содержит перечень конкретных действий государственного органа по достижению определенных в Стратегическом плане целей, задач, результатов на соответствующий финансовый год [1, 15].

Операционный план государственного органа разрабатывается ежегодно сроком на один год и утверждается ответственным секретарем государственного органа.

Операционное планирование касается конкретных операций, действий, их последовательности, составления конкретных графиков, четкого определения ресурсов, необходимых для выполнения тех или иных пунктов плана, и т. п. В целом операционное плани-

рование можно считать стадией детализации, операционализацией стратегии, перевода ее в конкретные показатели деятельности ГО.

В соответствии с Методическими рекомендациям по разработке операционных планов развития государственных органов, Операционный план состоит из следующих основных разделов:

«Раздел 1. Мероприятия государственного органа»;

«Раздел 2. Развитие потенциала»;

«Раздел 3. Управление рисками».

В первом разделе по каждому стратегическому направлению отражается наименование мероприятия, сроки исполнения, ответственный за исполнение, форма завершения.

В разделе «Развитие потенциала» указываются мероприятия по изменению внутренней среды государственного органа, подведомственной организации, необходимые для достижения и улучшения результатов его деятельности, а кроме того – мероприятия государственного органа по улучшению организации внутренней деятельности, взаимодействия с подведомственными организациями для достижения стратегических целей.

В разделе «Управление рисками» приводятся мероприятия по управлению рисками, внешними и внутренними факторами, не поддающимися контролю со стороны государственного органа, которые могут повлиять на ход реализации Стратегического плана, явиться препятствием для достижения запланированных результатов государственного органа.

В разделе «Управление рисками» указываются конкретные альтернативные мероприятия, предпринимаемые государственным органом, подведомственными организациями в случае возникновения риска недостижения запланированных показателей, по совершенствованию организации внутренней деятельности для достижения определенных показателей и улучшения результатов деятельности.

В качестве возможного риска недостижения показателей государственного органа не может выступать риск недофинансирования.

Из практики осуществления стратегического планирования можно отметить ошибки, которые допускают государственные органы при разработке своих стратегических планов.

1. Формулировка миссии не звучит как предназначение государственного органа (лозунг), субъекта государственного управления в соответствующей отрасли или сфере деятельности

2. Видение не всегда отражает то, какой видит государственный орган в перспективе курируемую отрасль (сферу деятельности).

3. Раздел, посвященный «Анализу текущей ситуации», часто содержит отчет о проделанной работе, и не указывает проблемы, на решение которых будет направлен Стратегический план.

4. Выбранные стратегические направления не сфокусированы на тех областях (сферах деятельности), где государственный орган имеет наибольшее воздействие на решение указанных проблем в разделе «Анализ текущей ситуации», и не охватывает все сферы деятельности государственного органа.

5. Во многих планах стратегические направления, цели, целевые индикаторы, задачи и показатели не взаимосвязаны между собой.

6. Для каждой задачи не всегда приведены количественно измеримые показатели, отражающие уровень ее решения в отчетном и плановом периодах.

7. Не указываются те показатели, на достижение которых непосредственно влияет сам государственный орган-разработчик СП.

8. Количественные значения целевых индикаторов и показателей не показывают улучшение в плановом периоде.

Распространенные ошибки стратегического планирования, которые отмечают российские коллеги [13]:

- отсутствие измеримых целей;
- недостаточное внимание уделяется стимулам;
- недооценка тактических целей;
- монолитная программа работ;
- отсутствие промежуточных этапов;
- отсутствие гибкости.

Отсутствие измеримых целей – распространенная ошибка, когда определяется общее направление и намечаются конкретные цели, но не формулируются задачи, поддающиеся количественной оценке, за решение которых несут ответственность определенные сотрудники.

Другая ошибка – недостаточное внимание стимулам, что влияет на стратегию.

Реализация принятых решений всегда должна стимулироваться. Стимулами к выполнению работы может быть не только материальное поощрение, но и оценка работы. Даже открытость общих результатов и этапов выполнения работ каждым сотрудником является одним из стимулов, заставляющим тянуться за лидерами.

В этом случае участники проекта начинают ощущать свой вклад в продвижение работ и видят свою роль в достижении общей цели. В противном случае может случиться так, что сотрудники, которые не имеют достаточных стимулов для выполнения работ по проекту, постепенно вернутся к выполнению своей повседневной деятельности.

Нельзя сбрасывать со счетов тактические цели. Определение того, что можно сделать в ближайшее время, позволит планомерно двигаться к достижению масштабных задач. Но нельзя позволять тактическим целям превращаться в рутину. Необходимо четко идти к намеченному и отмечать то, что уводит в сторону и без чего можно обойтись.

Важно избегать представления о исполняемой работе как о монолитной. Необходимо разбивать проблему на небольшие задачи, которые одну за другой решают конкретные люди. Иначе стратегический план будет подобен большой, тяжеловесной конструкции, которая медленно, но верно развалится.

Отсутствие промежуточных этапов. Для решения промежуточных задач необходимо выделение ресурсов. Такое разбиение на этапы позволяет установить приоритеты и скорректировать курс в случае возникновения проблем, не позволяя в них увязнуть.

Отсутствие гибкости. Необходимо прогнозировать возможные последствия, создавать альтернативные планы, разрабатывать различные сценарии, рассчитанные на тот или иной случай, предусмотреть влияние тех или иных действий на будущие результаты. Без этого даже небольшое изменение внешних условий может поставить в тупик по причине отсутствия ресурсов для компенсации возникших изменений.

Стратегию не понимают те, кто должен ее реализовывать. Проблемы, связанные с реализацией стратегии, зачастую находятся в самой стратегии. Стратегия сформулирована так, что остается непонятным, что именно нужно реализовать.

При разработке стратегического плана допускаются ошибки в определении цели. Цели сформулированы недостаточно конкретно и непонятны сотрудникам и, таким образом, не могут последовательно направлять их поведение в нужное русло. Или стратегия содержит в себе слишком большое количество целей. Взаимосвязи между отдельными целями остаются неясными, как и связь между целями и разработанными стратегическими мероприятиями. Уделяется недостаточное внимание причинам приоритетов отдельных целей по сравнению с другими. Нечетко выражено фокусирование на важнейших стратегических целях и мероприятиях.

Конкретность сформулированных целей – необходимое условие их достижения. В результате можно говорить об отсутствии оснований для стратегического управления организацией.

К формулированию целей нужно относиться внимательно по ряду причин:

- разное понимание целей участниками проекта приведет к ненужной трате ресурсов и усилий, цели достигнуты не будут;
- незначительные сдвиги границ целей вызывают значительные изменения сроков и бюджета проекта;
- то, что в целях не прописано (забыли прописать или неправильно поняли), обязательно выпадет из рассмотрения и выполнено не будет.

Формулировка целей не должна содержать специальных терминов, используемых только в данной сфере и непонятных непосвященному человеку.

Неправильно сформулированные стратегическое направление и цели могут в дальнейшем привести к дублированию целей и задач. Это происходит в том случае, если изначально не была четко обозначена проблема, из которой вытекала бы соответствующая цель.

Продолжая тему цели, остановимся на вопросе: сколько целей на самом деле может быть включено в план? Есть высказывание: «Тот, кто преследует больше пяти целей, может заблудиться».

Слишком большое количество целей приводит к ощущению скорее растерянности, чем ясности.

Слишком малое число целей, как правило, означает полное агрегирование и концентрацию на каких-то определенных аспектах.

Компромисс между слишком малым и слишком большим количеством стратегических целей может быть достигнут при следовании принципу «двадцать – достаточно».

С целью повышения управляемости системы можно включать в план и большее число целей, но, как правило, не более двадцати пяти.

Рассматривая практику внедрения стратегического планирования, ориентированного на результат, необходимо отметить, что в настоящее время существуют определенные ограничения в проведении оценки стратегических планов государственных органов Республики Казахстан:

- новизна стратегических планов не позволяет осуществить полномасштабную их оценку, а главное, не позволяет провести анализ результатов их реализации;

- ограниченность экспертного потенциала центральных государственных органов, уполномоченных проводить данную оценку, в условиях сжатых сроков и при наличии значительного количества планов, подлежащих одновременной оценке, может сказаться на качестве такой оценки или поставить под угрозу своевременность ее завершения;

- различия в уровне квалификации и узкоспециальной подготовки специалистов, которые могут быть привлечены к анализу стратегических планов, может вызвать существенно отличающиеся оценки при объективно примерно одинаковом их качестве, и, следовательно, поставить под сомнение обоснованность оценки в целом;

- недостаточная практическая проработанность процедур утверждения и уточнения (корректировки) стратегических планов (а также соответствующих сроков) в общем контексте продолжающейся реформы бюджетного процесса в Республике Казахстан осложняет выбор времени и установление процедур для проведения оценки.

Контрольные вопросы:

1. Что называется стратегией?
2. Какие требования предъявляются к разработке стратегии?

3. Что понимается под миссией стратегии?
4. Что характерно для стратегического планирования?
5. Что понимается под целями стратегического плана?
6. Каковы этапы стратегического планирования?
7. Какой может быть организация стратегического планирования?
8. Какова практика применения стратегического планирования в Республике Казахстан?
9. Каковы основные проблемы использования стратегического планирования?
10. Какое министерство является планирующим и координирующим центром?
11. Назовите важнейшие задачи и функции Министерства экономики.

Тесты:

1. Какой стратегии нужно отдавать предпочтение в перспективе?
 - а) Инновационно-прорывной;
 - б) Инерционной;
 - в) Комбинированной;
 - г) Структурной;
 - д) Инвестиционной.
2. Какую последовательность действий включает процесс стратегического планирования?
 - а) Выработка миссии и целей, определение параметров внешней среды, SWOT-анализ, выбор стратегии, реализация стратегии, контроль за реализацией стратегии;
 - б) Постановка целей, проведение анализа, выявление проблем, определение приоритетов, разработка плановых мероприятий по их реализации;
 - в) Выработка миссии и целей, анализ внутренних и внешних факторов развития, разработка стратегии, реализация стратегии.
 - г) Выработка миссии и целей, анализ, выбор стратегии, контроль за реализацией стратегии;
 - д) Определение параметров внешней среды, SWOT-анализ, выбор стратегии, реализация стратегии, контроль за реализацией стратегии.

3. В соответствии с чем осуществляется разработка прогноза социально-экономического развития на среднесрочный период?

- а) Утвержденные Правительством РК Правилами разработки;
- б) Бюджетный кодексом РК;
- в) Решение Министерства экономики и бюджетного планирования;
- г) Решение территориальных органов;
- д) Решение отраслевых органов управления.

4. Прогноз социально-экономического развития – это документ:

- а) одобряемый Правительством РК или маслихатом, определяющий основные показатели и направления социально-экономического развития республики в целом или региона;

- б) одобряемый распоряжением премьер-министра, определяющий основные показатели и направления социально-экономического развития республики в целом;

- в) утверждаемый приказом министра экономики и бюджетного планирования, определяющий показатели и основные направления социально-экономического развития республики в целом;

- г) утверждаемый Протокольным решением Правительства РК, определяющий показатели и основные направления социально-экономического развития республики в целом;

- д) рассматриваемый и утверждаемый, законодательным актом Парламента РК, определяющий показатели и основные направления социально-экономического развития республики в целом

5. Кто является разработчиком республиканского плана?

- а) Министерство экономики и бюджетного планирования РК совместно с центральными и местными исполнительными органами, а также иными государственными органами;

- б) Центральные исполнительные органы;

- в) Предприятия и организации республиканского уровня управления;

- г) Министерство экономики и бюджетного планирования РК;

- д) Центральные исполнительные органы, а также иные государственные органы.

ГЛАВА 5. Программы развития (государственные, отраслевые и территориальные) – инструменты реализации стратегических планов Республики Казахстан

Цели и задачи программ. Разработка, утверждение и реализация программ. Составление и представление бюджетных заявок.

Программа – особая форма организации деятельности, отличающаяся тем, что она направлена на достижение определенной цели с использованием известного заранее и ограниченного количества ресурсов в оговоренные сроки.

Программа и проект различаются. Программа – понятие более широкое, в рамках программы может быть несколько проектов. Отличительная особенность программ – большой масштаб и продолжительность.

Указом Президента Республики Казахстан от 2 июня 2003 года № 1099 утверждены Правила разработки и реализации государственных программ [44].

Постановлением Правительства Республики Казахстан от 26 февраля 2004 года № 231 утверждены Правила разработки и реализации отраслевых (секторальных) и региональных программ в Республике Казахстан [26].

Государственные программы определяют комплекс взаимосвязанных мер, направленных на решение наиболее крупных и важных экономических, социальных и других задач в масштабе всей страны.

Отраслевые (секторальные) и региональные (развития территорий) программы определяют комплекс взаимосвязанных организационных, экономических, социальных, экологических, финансовых и технических мер, направленных на решение важных экономических, социальных и других задач в разрезе определенной отрасли (сферы деятельности) или региона.

В составе Среднесрочного плана социально-экономического развития Республики Казахстан на 2008 – 2010 годы утвержден Перечень действующих и разрабатываемых государственных и

отраслевых (секторальных) программ, в который включено 112 программ, из них 29 государственных, 69 отраслевых и 14 научно-технических [27]. Из них действующих, соответственно – 74, 20 (госпрограмм), 50 (отраслевых), 4 (научно-технических) и разрабатываемых, соответственно – 37, 9, 19, 9.

Структура программ содержит следующие разделы:

- 1) Паспорт (основные параметры программы);
- 2) Введение (основание для разработки);
- 3) Анализ современного состояния проблемы;
- 4) Цель и задачи программы;
- 5) Основные направления и механизм реализации программы;
- 6) Необходимые ресурсы и источники их финансирования;
- 7) Ожидаемый результат от реализации программы;
- 8) План мероприятий по реализации программы.

В паспорте описываются основные параметры программы, включающие наименование и краткое содержание данной программы с указанием срока реализации.

Во введении необходимо указать основания для разработки программы, предысторию ее разработки.

Анализ современного состояния проблемы должен отражать количественные и качественные характеристики, сильные и слабые стороны, имеющиеся проблемы, основные показатели динамики нескольких предыдущих лет, а также содержать обзор позитивного зарубежного опыта по решению данной проблемы, который может быть адаптирован к условиям Республики Казахстан.

Цель и задачи программы должны быть четкими и конкретными.

Цель формируется исходя из стратегических и среднесрочных планов социально-экономического развития Республики Казахстан.

Задачи определяют пути достижения поставленной цели наиболее эффективными методами.

В основных направлениях и механизмах реализации программы указываются основные направления работы по решению имеющихся проблем и перечень инструментов, а также механизмы достижения поставленных цели и задач.

Источниками финансирования программы могут быть:

- средства республиканского и местного бюджетов;
- государственные и негосударственные займы;
- прямые иностранные и отечественные инвестиции;
- гранты международных финансовых и экономических организаций или стран-доноров;
- кредиты банков второго уровня;
- собственные средства организаций и другие незапрещенные законодательством Республики Казахстан источники.

В случае финансирования программы из республиканского и местных бюджетов должны быть указаны конкретные объемы финансирования по годам, мероприятиям и источникам финансирования в соответствии с прогнозными показателями республиканского и местных бюджетов на трехлетний период.

Ожидаемый результат от реализации программы выражается в материальных и нематериальных изменениях, которые могут быть достигнуты в результате реализации программы в целом и поэтапно; в индикаторах (прогнозных показателях), характеризующих качественные и количественные параметры, на достижение которых направлена программа.

Индикаторы должны быть контролируемыми и проверяемыми, определяться по годам реализации программы.

Для достижения поставленных целей программы разрабатывается План мероприятий по ее реализации.

План мероприятий является составной частью программы и утверждается, как правило, одновременно с ней и представляет собой комплекс организационных, экономических и научно-технических и других действий, увязанных по ресурсам ответственных исполнителей и сроков осуществления. План мероприятий представляется в установленной форме (таблица 1).

Таблица 1. План мероприятий по реализации программы

№	Мероприятие	Форма завершения	Ответственный	Срок исполнения	Предполагаемые расходы	Источники финансирования

Выделяются следующие этапы разработки и утверждения программы:

- 1) организационный;
- 2) разработка проекта программы;
- 3) согласование и утверждение программы.

Организационный этап разработки проекта программы:

1. Определение государственного органа, ответственного за разработку программы.

В целях разработки проекта программы при необходимости в установленном порядке создается консультативно-совещательный орган или комиссия (рабочая группа) по разработке программы, сформированные из представителей заинтересованных государственных органов и иных организаций;

2. Утверждение руководителем государственного органа ответственного исполнителя по разработке программы, документов (координационного плана разработки государственной программы, целей и задач программы, ее концептуальных подходов, структуры основных разделов) с последующим направлением их государственным органам и организациям – соисполнителям.

В целях гармонизации процесса разработки программ с бюджетным процессом устанавливаются следующие сроки разработки, согласования и утверждения проектов программ:

- в I квартале – разработка;
- во II – III кварталах – согласование и внесение на рассмотрение соответствующих бюджетных комиссий в составе бюджетных заявок администраторов бюджетных программ с представлением обоснованных финансовых расчетов при формировании соответствующих бюджетов на предстоящий финансовый год;
- в IV квартале – внесение на утверждение.

Этап согласования программы включает:

1) направление разработчиком проекта программы всем заинтересованным центральным и местным государственным органам (в случае финансирования из местного бюджета, в части обеспеченности ресурсами) на согласование;

2) направление проекта программы в соответствующие бюджетные комиссии на согласование по объему финансирования программных мероприятий в разрезе источников и сроков финансирования.

В случае если проект программы требует финансирования из государственного бюджета, он вносится в Республиканскую бюджетную комиссию в период рассмотрения бюджетных заявок администраторов бюджетных программ с представлением информации по форме согласно приложению.

Мероприятия, предусмотренные в проекте программы, должны быть увязаны с бюджетными программами, предлагаемыми в бюджетной заявке.

Общий объем расходов, предусматриваемых в государственных, отраслевых (секторальных) программах на реализацию программных мероприятий, должен определяться в рамках прогнозных показателей государственного и республиканского бюджетов на трехлетний период.

Проекты государственных программ Республики Казахстан и отраслевых (секторальных) программ утверждаются при наличии заключения республиканской бюджетной комиссии по объему финансирования программных мероприятий в разрезе источников и сроков финансирования. Ранее утвержденные государственные и отраслевые (секторальные) программы подлежат изменению при наличии соответствующего заключения республиканской бюджетной комиссии.

Этап утверждения программы включает в себя:

1) представление в установленном порядке на рассмотрение в Правительство Республики Казахстан или местный представительный орган согласованного проекта программы;

2) представление на утверждение Президентом Республики Казахстан проекта государственной программы; Правительством Республики Казахстан – проекта отраслевой (секторальной) программы; местным представительным органом – программы развития территорий (региональные).

Этапы реализации программы:

1) реализация программы;

2) проведение постоянного мониторинга;

3) осуществление оценки эффективности реализации программы;

4) принятие решения о завершении (продолжении) программы.

Реализация программы включает: доведение до соответствующих центральных и местных исполнительных органов решений

Президента Республики Казахстан, Правительства Республики Казахстан или местного исполнительного органа по утвержденной программе; реализацию программы и плана мероприятий государственным органом, ответственным за разработку программы, совместно с организациями-соисполнителями; внесение (при необходимости) по предложениям центральных и местных исполнительных органов, участвующих в реализации программы, соответствующих бюджетных комиссий, корректировок в программу и план мероприятий по ее реализации не чаще, чем два раза в год

Процесс осуществления мониторинга реализации программы состоит из:

1) проведения государственным органом, ответственным за разработку и реализацию программы, постоянного мониторинга ее реализации;

2) представления организациями-соисполнителями отчетов о исполнении закрепленных за ними разделов программы и пунктов плана мероприятий государственному органу, ответственному за разработку и реализацию программы, в установленные сроки;

3) периодического представления в Администрацию Президента РК государственным органом, ответственным за разработку и реализацию программы, отчетов о реализации государственной программы; в Правительство РК – отраслевой программы и в местный представительный орган – программы развития территорий, а при необходимости – подготовки предложений по внесению в нее изменений.

Важный этап – оценка эффективности программ. Процесс проведения оценки состоит из анализа:

– хода реализации государственной программы и плана мероприятий;

– эффективности использования материальных, трудовых и финансовых ресурсов;

– степени достижения запланированных задач и индикаторов;

– влияния реализации государственной программы на социально-экономическое развитие страны.

В соответствии с п. 5 Правил разработки и реализации государственных программ в Казахстане, глава государства либо, по его уполномочию, Правительство Республики Казахстан или Ад-

министрация Президента Республики Казахстан определяют уполномоченный орган по программам. В соответствии с поручением главы государства от 5 августа 2003 года № 2813, Министерство экономики и бюджетного планирования (МЭБП РК) определено уполномоченным органом по программам.

В компетенцию МЭБП РК входит:

- 1) осуществление методологического руководства деятельностью государственных органов по разработке программ;
- 2) осуществление формирования и дальнейшее ведение перечня;
- 3) осуществление общего контроля за исполнением программ;
- 4) проведение оценки эффективности (результативности) реализации программ.

Этап принятия решения о завершении или продолжении программы включает в себя:

1. Подготовку государственным органом, ответственным за разработку и реализацию программы, совместно с соисполнителями окончательного отчета о реализации программы, в котором должны отражаться: результаты, достигнутые в ходе реализации программы; степень достижения запланированных задач и индикаторов программы; мультипликативный эффект реализации программы на социально-экономическую ситуацию в стране;

2. Представление государственным органом, ответственным за разработку и реализацию программы, окончательного отчета о результатах реализации программы с предложением о ее завершении или необходимости продолжения ее реализации, или разработки новой программы;

3. Рассмотрение администрацией, правительством, уполномоченным органом или местным представительным органом окончательного отчета о реализации программы;

4. Принятие решения о завершении программы и снятии ее с контроля или о продолжении ее реализации, или разработке новой программы.

Мониторинг и оценка программ прежде всего дают информацию, необходимую для принятия управленческих решений [20]. Мониторинг не только отвечает на вопрос: «как идут дела?», но в то же время позволяет оценить: что, как и почему?

Мониторинг и оценку программы можно проводить различными путями:

- самооценивание (т. е. участник программы может проводить самооценку);
- внутренняя оценка (ее могут проводить сотрудники организации, не принимающие участия в программе);
- внешняя оценка (проводится независимыми специалистами).

В таблице 2 показаны преимущества и ограничения использования различных подходов оценки программ.

Таблица 2.

Преимущества и ограничения использования различных подходов оценки

Преимущества самооценки	Недостатки самооценки
<p>Является неотъемлемой частью жизни организации.</p> <p>Заложена в саму практику выполнения работы в организации.</p> <p>Умения и навыки по самооценке рассредоточены между всеми членами организации.</p> <p>Данные по самооценке будут использованы, чтобы предпринять определенные действия.</p>	<p>Оценка требует времени, и ей может быть отведена вспомогательная роль.</p> <p>Не все сотрудники организации обладают навыками и знаниями для проведения оценки.</p> <p>Сложнее обеспечить надежность данных и объективность выводов, т. к. участники оценки являются сотрудниками программы.</p>
Внутренний консультант по оценке	
Преимущества	Недостатки
<p>Хорошо знает ситуацию.</p> <p>Может проследить за выполнением рекомендаций и оценить способность их выполнения.</p> <p>Знаком с культурой и атмосферой в этой организации, с ее программой.</p> <p>К нему удобно обращаться.</p> <p>Его услуги дешевле.</p> <p>Наверняка ему доверяют, большая вероятность получения качественных данных.</p>	<p>Воспринимается как менее внушающий доверие вследствие меньшей независимости и объективности, на него легко повлиять.</p> <p>Обладает меньшей «пробивной силой» и мало влияет на коллег.</p> <p>Может «увязнуть», собирая массу мелких деталей, что потребует много времени, а на существенные времени не хватит.</p> <p>Ему трудно разглядеть проблему.</p> <p>Ему может не хватить умения для выполнения задания.</p>

Таблица 2. (Продолжение.)

Внешний консультант по оценке	
Преимущества	Недостатки
Свежий взгляд: будет задавать вопросы, которые не всегда очевидны для сотрудников.	Отсутствие знаний о местных условиях иногда приводит к непониманию сути и к разработке неадекватных критериев.
Независимость и объективность повышают доверие к его оценке.	Отстраненность от программы может привести к неправильно расставленным акцентам и сбору некачественных данных.
Обладание опытом в проведении оценки, и в этой связи большой объем знаний и большой набор приемов и методов проведения оценки.	Стоит дороже.
Авторитет независимого эксперта важен для серьезного восприятия работы по оценке.	После завершения работы по оценке организация теряет много информации.
Легче уточнить границы проведения оценки и придерживаться их.	Может не хватить авторитета, чтобы получить доступ к соответствующей группе с целью обсуждения и распространения полученных данных
Он полностью сосредоточен на задаче проведения оценки.	Оценка с большей готовностью воспринимается как работа по просеиванию фактов, но ответственность за нее якобы возложена на кого-то еще, а не является коллективной.
Возможно, он сможет разрешить внутренние конфликты.	

Независимо от того, какая оценка проводится (самооценивание, внутренняя или внешняя), должна быть четкая договоренность сторон о задании, порядке выполнения работ и ожидаемых результатах.

При мониторинге программы можно (и нужно) отслеживать:

- использование ресурсов;
- процесс выполнения программы;
- результаты (исполнение индикаторов);
- влияние, воздействие программы.

Для того чтобы узнать, достигнут ли запланированный результат, необходимо указать измеряемые характеристики результата. Если фактические характеристики совпадают с запланированными, то результат можно считать достигнутым.

Систему мониторинга необходимо создавать на стадии разработки программы. Построение системы мониторинга программы включает:

- 1) определение измеряемых показателей (индикаторов);
- 2) установление источника информации;
- 3) выбор методов сбора информации;
- 4) определение графика сбора информации (периодичность);
- 5) назначение ответственных за сбор информации;
- 6) определение технологии обработки и анализа информации;
- 7) определение, кому и в каком формате будут передаваться данные мониторинга;
- 8) планирование, как эти данные будут использоваться;
- 9) учет в бюджете программы расходы на проведение мониторинга.

Оценка программ – это систематический сбор информации по широкому кругу вопросов, связанных с программой, предназначенной для заранее определенных пользователей с заранее определенными целями.

Вопросы, на которые следует ответить, когда необходимо принять решение о продолжении финансирования:

1. В какой мере удалось достичь ожидаемых результатов?
2. Каковы сильные и слабые стороны проекта?

Тенденции в развитии мониторинга и оценки государственных программ:

1. Оценке уделяется возрастающее внимание во всем мире;
2. Встраивание систем мониторинга и оценки на стадии разработки программы;
3. Разработка государственных стандартов для проведения оценки (например, «программный аудит» (США));
4. Развитие национальных статистических служб;
5. Развитие сотрудничества между государственными структурами и международными организациями;
6. Использование современных технологий для распространения информации по оценке;

7. Развитие местного потенциала: увеличение количества местных специалистов по оценке;
8. Сотрудничество государственных структур и некоммерческих организаций;
9. Учет местных условий и культурных особенностей при планировании и проведении оценки;
10. Развитие и активное использование методов «оценки с участием»;
11. Ориентация на практическое использование результатов оценки.

В Республике Казахстан предусматривается оптимизация действующих государственных и отраслевых (секторальных) программ в связи с переходом на новую модель государственного планирования. С 2010 года действующие отраслевые (секторальные) и региональные программы постепенно будут заменены программными документами нового формата. Теперь мы имеем программы *государственные, отраслевые и программы развития территорий* [48].

Разработка и реализация программ связана с составлением и представлением бюджетных заявок. Процесс разработки проектов бюджетов включает следующие этапы:

1. Определение прогнозных показателей поступлений на предстоящий финансовый год;
2. Определение лимитов расходов на текущие бюджетные программы и бюджетные программы развития;
3. Составление бюджетных заявок администраторами бюджетных программ;
4. Рассмотрение бюджетных заявок администраторов бюджетных программ;
5. Разработка проекта закона о республиканском бюджете (решение маслихата о местном бюджете) на соответствующий финансовый период.

Бюджетная заявка представляет собой совокупность документов, составляемых администратором бюджетных программ на очередной плановый период для обоснования объемов расходов.

Основной целью составления бюджетной заявки является выбор бюджетных программ на прогнозируемый период на базе ко-

личественной и финансовой информации о необходимых ресурсах и результатах выполнения бюджетной программы, а также последующая оценка эффективности и результативности бюджетных программ.

Бюджетная заявка включает в себя:

- 1) расчеты по видам расходов по каждой бюджетной программе, включенной в состав проекта стратегического плана;
- 2) информацию о полученных и использованных связанных грантах по состоянию на 1 января текущего финансового года с обязательной разбивкой суммы связанных грантов по направлениям расходования;
- 3) информацию о полученных и использованных несвязанных грантах по состоянию на 1 января текущего финансового года;
- 4) прогноз поступлений и расходов денег от реализации государственными учреждениями товаров (работ, услуг), остающихся в их распоряжении по форме, установленной центральным уполномоченным органом по государственному планированию;
- 5) пояснительную записку;
- 6) другую необходимую информацию, запрашиваемую уполномоченным органом по государственному планированию.

Администратор бюджетной программы ежегодно составляет только одну бюджетную заявку, за исключением случаев уточнения бюджета, предусмотренных Бюджетным кодексом.

Бюджетные заявки рассматриваются уполномоченным органом по бюджетному планированию, который проводит их оценку и готовит по ним соответствующее заключение.

Бюджетная комиссия рассматривает бюджетные заявки и заключение уполномоченного органа по бюджетному планированию и принимает по ним решение.

После принятия бюджетной комиссией окончательного решения по бюджетным программам администраторы бюджетных программ не вправе представлять дополнительные бюджетные заявки.

Контрольные вопросы:

1. Что такое программа?
2. В чем отличие программы от плана?
3. Какие принципы используются при обосновании программ?
4. Какова последовательность этапов разработки программ?
5. Что такое паспорт программы?
6. Какова практика использования программ в нашей стране и за рубежом?
7. Какова структура программ?
8. Что содержит каждый раздел программы?
9. Каков порядок разработки и утверждения программ?
10. Что включает организационный этап разработки проекта программы?
11. В чем состоит этап утверждения программы?
12. Что включает в себя этап реализации программы?
13. Как оценивается эффективность программы?
14. Какой государственный орган в РК определен уполномоченным органом по программам?
15. Что дает мониторинг и оценка программ?
16. Кто может проводить мониторинг и оценку программы?
17. Как узнать, достигнут ли запланированный результат?
18. Как строится система мониторинга программы?
19. Как проводится оценка программы?
20. Назовите преимущества и ограничения использования различных подходов к оценке программы.
21. Для чего нужен бюджетный план государства?
22. Какова схема бюджетного плана страны?

Тесты:

1. Какой государственный орган является уполномоченным по всем государственным программам?
 - а) Министерство экономики и бюджетного планирования РК;
 - б) Администраторы государственных программ;
 - в) Центральные исполнительные органы;

- г) Министерства, ведомства РК;
- д) Правительство РК.

2. Каким нормативно-правовым актом утверждается государственная программа?

- а) Указом Президента РК;
- б) Постановлением Правительства РК;
- в) Протокольным решением Правительства РК.
- г) Решением Парламента РК;
- д) Распоряжением Премьер-министра РК.

3. Каким нормативно-правовым актом утверждаются отраслевые (секторальные) программы?

- а) Постановлением Правительства РК;
- б) Указом Президента РК;
- в) Протокольным решением Правительства РК;
- г) Решением Парламента РК;
- д) Распоряжением Премьер-министра РК.

4. Какими качествами должны обладать государственные, отраслевые (секторальные) программы?

- а) Четкостью целей; адресностью мероприятий; согласованностью с другими программами; сбалансированностью ресурсов и источников их обеспечения;
- б) Четкостью целей;
- в) Адресностью мероприятий;
- г) Согласованностью с другими программами;
- д) Сбалансированностью ресурсов и источников их обеспечения.

ГЛАВА 6. Прогноз макроэкономических показателей и перспективы развития экономики

Показатели макроэкономического развития. Развитие экономики Казахстана за 2000 – 2008 годы. Перспективы социально-экономического развития Республики Казахстан на 2009 – 2013 годы.

Макроэкономические показатели характеризуют развитие экономики страны в целом, отдельных ее отраслей, сфер экономики, территорий, – *экономику как единое целое*, связывая между собой укрупненные материальные и финансовые показатели. Макроэкономические показатели лежат в основе расчетов социально-экономического развития.

Макроэкономические показатели включают такие показатели:

1. Валовой внутренний продукт (ВВП, англ. GDP);
2. Валовой национальный продукт (ВНП, англ. GNP);
3. Промышленное производство (англ. Industrial production);
4. Сельскохозяйственное производство (англ. Agricultural production);
5. Индекс потребительских цен (англ. CPI);
6. Индекс промышленных цен (англ. PPI);
7. Платежный баланс (англ. Current account balance);
8. Розничные продажи (англ. Retail sales);
9. Уровень безработицы (англ. Unemployment rate);
10. Торговый баланс (англ. Trade balance);
11. Импорт (англ. Import);
12. Экспорт (англ. Export) и другие.

Макроэкономические показатели зависят от измерения экономического продукта и измерения затрат ресурсов. Общий порядок их исчисления должен соответствовать современным правилам учета и анализа экономических процессов, называемым *системой национальных счетов (СНС)* [9].

Система национальных счетов (СНС) наиболее полно отражает развитие национальной экономики и позволяет количественно оценить степень ее развитости в различных аспектах. Исчисление ВВП, формируемого в Республике Казахстан, базируется на кон-

цепции системы национальных счетов (СНС) с 1993 года. Система национальных счетов является международной системой, все страны – члены ООН обеспечивают исчисление макроэкономических показателей на основе СНС (с 1953 года).

Суть системы национальных счетов сводится к расчету обобщающих показателей развития отраслей экономики на различных стадиях процесса воспроизводства и взаимной увязке этих показателей. Каждой стадии воспроизводства соответствует специальный счет или группа счетов. СНС состоит из целостного набора макроэкономических счетов, балансов и таблиц, основанных на понятиях, определениях, классификациях и правилах учета, которые были согласованы на международном уровне. Их целостное использование обеспечивает учетную модель, в рамках которой экономические данные могут быть представлены в формате, удобном для экономического анализа, принятия решений и формирования политики. Таким образом, имеется возможность проследить движение стоимости произведенных товаров и услуг, а также добавленной стоимости от производства до использования.

В настоящее время в Казахстане осуществлены расчеты счетов производства, образования доходов, первичного, вторичного распределения и перераспределения доходов, использования доходов, операций с капиталом и счета товаров и услуг за 1990 – 2004 гг. [9].

Основными макроэкономическими показателями, оценивающими результаты экономической деятельности, являются валовой внутренний продукт (ВВП) и валовой национальный продукт (ВНП).

Валовой внутренний продукт (ВВП) (Gross domestic product (GDP)) – это совокупный объем продукции, произведенной всеми факторами производства, расположенными в границах экономики, независимо от их принадлежности. Либо это рыночная стоимость всего объема конечной продукции (товаров и услуг), произведенной экономическими резидентами на территории страны. ВВП измеряет стоимость конечной продукции, произведенной на территории данной страны за определенный период, независимо от того, находятся факторы производства в собственности граждан данной страны или принадлежат иностранцам.

ВВП показывает, какое количество товаров и услуг произведено на территории страны в виде добавленной стоимости, т. е. тех товаров и услуг, которые не были потреблены для производства других товаров и услуг.

Для исчисления ВВП используются три метода на основе:

- производства (произведенный ВВП);
- спроса (использованный ВВП);
- распределения (ВВП по источникам дохода).

1. Определение произведенного ВВП осуществляется посредством суммирования добавленной стоимости всех производителей, рассчитываемой как разница между стоимостью всех произведенных товаров и услуг (выпуск, объем производства) и промежуточным потреблением, с добавлением чистых налогов на продукт.

На стадии производства ВВП представляет собой сумму добавленной стоимости отраслей экономики.

$$GDP = \sum VA (1),$$

где $\sum VA$ – сумма добавленной стоимости по всем секторам экономики.

Добавленная стоимость – это разность между стоимостью произведенной продукции и суммой, уплаченной за приобретенное сырье, материалы и т. п., т. е. уплаченную за промежуточную продукцию.

Промежуточное потребление – неиспользование в производстве других товаров и услуг.

2. Использованный ВВП учитывает расходы институциональных секторов посредством суммирования всех расходов на конечное потребление товаров и услуг, т. е. расходы на конечное потребление домашних хозяйств и государственных учреждений, валовое накопление капитала, включающее валовое накопление основного капитала и изменение запасов материальных оборотных средств, характеризующее частные инвестиции, а также чистый экспорт.

ВВП можно представить в следующем виде:

$$GDP = C + S + I + E - M (2),$$

где: C – потребление, S – государственные расходы, I – инвестиции, E – экспорт, M – импорт.

Инвестиции в макроэкономике в строго определенном смысле означают затраты на новое строительство или покупку нового оборудования. Приобретение ценных бумаг также часто называют инвестированием средств. Однако, хотя финансовые активы и обеспечивают их владельцам денежный доход, с точки зрения макроэкономики, затраты на них не относятся к инвестициям, так как здесь речь идет не о создании новых, а о перераспределении уже существующих активов, переходе их от одного владельца к другому.

3. Исчисление ВВП на основе доходов учитывает доходы, получаемые в результате экономической деятельности: заработная плата работников, предпринимательский доход и доход от собственности, государственные прямые налоги и субсидии, потребление основного капитала, первичные доходы, получаемые из-за рубежа и выплачиваемые за рубеж. Определение ВВП по доходам позволяет выявить взаимосвязь между ВВП и ВНД (ВНД идентичен валовому национальному продукту, который до недавнего времени использовался в СНС).

ВНД страны измеряет совокупную добавленную стоимость, произведенную внутри страны и за ее пределами, заявленную нерезидентами. ВНД отличается от ВВП на сумму чистого дохода, полученного из-за рубежа. Он представляет собой разницу (баланс) между совокупной стоимостью первичных доходов (заработная плата, инвестиционные доходы), полученных резидентами от нерезидентов, с одной стороны, и доходов, выплачиваемых резидентами нерезидентам, – с другой. ВНД страны будет превышать ее ВВП в том случае, если собственники факторов производства, являющиеся ее резидентами, за рубежом будут зарабатывать больше, чем нерезиденты на ее экономической территории.

ВВП по доходам включает все доходы, полученные субъектами экономической деятельности: работниками (оплата труда), предпринимателями (предпринимательский доход и доход от собственности), государством (чистые налоги). Он учитывает также накопление средств для восстановления потребленного основного капитала.

Другой макропоказатель – *валовой национальный продукт (ВНП, англ. GNP)*, который определяет рыночную стоимость ко-

нечных товаров и услуг, произведенных в экономике в определенный период времени (обычно год) гражданами данной страны независимо от их местонахождения.

Разница между ВВП и ВВП называется «чистым факторным доходом из-за рубежа».

В последних версиях Системы национальных счетов (СНС) вместо ВВП предпочитают использовать идентичное ему понятие *валового национального дохода (ВНД)*.

Конечными товарами и услугами являются те товары и услуги, которые приобретаются в течение года для конечного потребления и не используются в целях промежуточного потребления (т. е. в производстве других товаров и услуг).

ВВП и ВВП (ВНД) рассчитываются в текущих ценах для увязки с другими показателями и в сопоставимых ценах – для изучения динамики физического объема производства и потребления.

Поэтому в практике планирования рассчитываются ВВП и ВВП (ВНД) *номинальные* – в текущих ценах и *реальные* – в сопоставимых ценах (т. е. в ценах определенного года).

ВВП и ВВП рассчитываются на душу населения. Разница между ВВП и ВВП называется «чистым факторным доходом из-за рубежа».

Макроэкономическая статистика формируется странами в национальных денежных единицах. Для получения *сопоставимых стоимостных показателей* необходимо осуществлять их пересчет в единой валюте, т. е. конверсию валют. Существует три основных метода конверсии национальных валют, позволяющих осуществлять сравнительную оценку показателей различных стран. Во-первых, это оценка на базе среднегодового обменного курса (по рыночному обменному курсу); во-вторых, на базе ППС; в-третьих, на базе сглаженного за три года обменного курса (метод Атласа).

Макроэкономические показатели могут существенно различаться в зависимости оттого, какой метод конверсии используется для получения сопоставимых данных.

Значение индикатора оказывает значительное влияние на рынок в случае расхождения с ожиданиями. Рост ВВП приводит к росту курса национальной валюты.

Для измерения экономического роста определяют как увеличение *абсолютного объема ВВП*, так и *темпы роста [J]*, рассчитываемые как отношение прогнозной величины ВВП (ВНП) к базисной величине ВВП (ВНП) [$J = \text{ВВП}_n \div \text{ВВП}_1 \times 100\%$].

Следует различать *темп роста* и *темп прироста*. Темп прироста ВВП определяется как $(J - 1)$, если выражается числовым индексом, или как $(J - 100)$, если темп роста исчислен в процентах.

В ходе прогнозно-плановой и аналитической работы часто приходится вычислять *среднегодовые темпы роста ВВП (ВНП)*. Для этого достаточно извлечь из величины темпа роста (как индекса) корень в степени n , где n – число лет, отделяющих год прогноза от базисного года. Например, чтобы определить, каким среднегодовым темпом должен расти ВВП страны для обеспечения его удвоения за 10 лет, нужно извлечь корень десятой степени из величины 2. Получается величина, равная 1,072, что означает необходимость обеспечения среднегодовых темпов прироста ВВП на уровне 7,2 %.

В прогнозно-плановой работе серьезное внимание уделяется показателям *экономической эффективности общественного производства*. В практике планирования для количественной оценки эффективности использования экономического потенциала общества применяется система показателей, состоящая из двух подсистем:

- 1) подсистемы показателей целевой эффективности;
- 2) подсистемы показателей ресурсной эффективности.

К первой подсистеме относятся *показатели экономических результатов* общественного производства в сопоставлении с численностью населения – валовой внутренний и валовой национальный продукт на душу населения, национальный доход на душу населения. Сюда же относятся показатели объема накопленных материальных ценностей в расчете на душу населения – душевой размер национального богатства, национального имущества.

В виде формулы это выглядит так:

$$\text{Эоб} = \frac{\text{ВВП (ВНП)} \rightarrow \max}{\text{ЧН} \rightarrow \min} \quad (3),$$

где: $Эоб$ – эффективность общественного производства, валовой внутренний и валовой национальный продукт на душу населения, национальный доход на душу населения;

$ВВП$ ($ВНП$) – результаты общественного производства;

$ЧН$ – общая численность населения.

Собственно, это показатели *уровня экономического развития страны* (англ. *level of country economic development*), то есть система показателей, позволяющих производить международное сравнение экономического развития страны с другими странами мира. Современная экономическая наука выделяет следующие группы показателей уровня экономического развития страны: а) $ВВП/ВНВ$ или $НД$ на душу населения; б) отраслевая структура национальной экономики; в) производство основных видов продукции на душу населения (уровень развития отдельных отраслей); г) уровень и качество жизни населения; д) показатель экономической эффективности.

В подсистему *показателей ресурсной эффективности* входят соотношения между величиной полученных результатов и массой ресурсов. Это производительность труда занятых в народном хозяйстве работников, выработка продукции за единицу рабочего времени, отдача от исполнения различных видов сырья, материалов, капитальных вложений, основных фондов, съём продукции с единицы производственных мощностей и др.

$$Эоб = \frac{P \rightarrow \max}{Z \rightarrow \min} \quad (4),$$

где: $Эоб$ – эффективность общественного производства;

P – результаты общественного производства;

Z – суммарные затраты ресурсов всех видов.

Повышение эффективности может происходить при различных соотношениях динамики результатов и затрат:

– при опережающем росте результатов относительно роста затрат;

– при неизменной величине результатов и снижении уровня затрат;

– при увеличении величины результатов и неизменном уровне затрат;

– при превышении размера снижения затрат относительно уменьшения величины результатов;

– при увеличении результатов и снижении затрат.

Во всех случаях происходит рост удельной величины результатов, т. е. в расчете на единицу использованных ресурсов. Но наиболее предпочтителен вариант, когда имеет место максимизация результатов и минимизация затрат, что и отражено в формуле – в соотношении по определению эффективности общественного производства результаты общественного производства максимальные, а суммарные затраты на ресурсы – минимальные.

В условиях рыночной экономики для выражения результатов на макроуровне используется показатель валового национального продукта, для выражения затрат – объем капитальных вложений. Первый показатель позволяет более полно и точно измерить величину результатов в стоимостной форме в сравнении с другими результативными показателями (валовым общественным продуктом, национальным доходом, массой прибыли и др.). Показатель объема капитальных вложений выражает суммарные затраты всех видов ресурсов в денежной форме. Таким образом, *показатель экономической эффективности* принимает вид:

$$\mathcal{E}_{\text{м}} = \frac{\Delta \text{ВНП}}{КВ} \quad (5),$$

где: $\mathcal{E}_{\text{м}}$ – экономическая эффективность на макроуровне;

$\Delta \text{ВНП}$ – прирост валового национального продукта;

КВ – объем капитальных вложений вызвавший этот прирост.

Данный показатель можно назвать интегральным, поскольку в нем отражена эффективность использования всех видов ресурсов.

Для измерения эффективности отдельных видов ресурсов используются соответствующие *частные показатели*:

– *материалоемкость* (M_e) – как отношение материальных затрат (МЗ) к валовому национальному продукту (ВНП):

$$M_e = \frac{MЗ}{ВНП} \quad (6);$$

– фондоемкость (Φ_e) – отношение основных фондов (ОФ) к валовому национальному продукту:

$$\Phi_e = \frac{ОФ}{ВНП} \quad (7);$$

– трудоемкость (T_e) – отношение использованных трудовых ресурсов (ТР) к валовому национальному продукту:

$$T_e = \frac{ТР}{ВНП} \quad (8).$$

В практике прогнозирования применяются также показатели, обратные перечисленным:

– материалоемкость (M_o):

$$M_o = \frac{ВНП}{MЗ} \quad (9);$$

– фондоотдача (Φ_o):

$$\Phi_o = \frac{ВНП}{ОФ} \quad (10);$$

– трудоотдача (T_o), или производительность труда:

$$T_o = \frac{ВНП}{ТР} \quad (11).$$

Эффективность общественного производства на уровне национальной экономики прогнозируется в процессе разработки баланса народного хозяйства и межотраслевого баланса. Полученные прогнозные оценки эффективности находят затем применение при составлении прогнозов экономического роста и структурных сдвигов в народном хозяйстве.

В плановых разработках учитывается влияние на изменение эффективности общественного производства различных факторов. Прежде всего таких, как научно-технический прогресс и использование его достижений в производстве, сдвиги в отраслевой структуре народного хозяйства и структуре внешнеэкономических связей, изменения в размещении производительных сил, развитие и углубление специализации, кооперирования, комбинирования производства, институциональные преобразования, совершенствование управления социально-экономическими процессами, изменение качества продукции и труда и др.

Большое значение придается выявлению и предвидению преобладающей тенденции в развитии формы интенсификации производства – фондоемкой, фондосберегающей или нейтральной. Доминирование фондоемкой тенденции характеризуется опережающим ростом фондовооруженности труда в сравнении с ростом его производительности. При преобладании фондосберегающей формы наблюдается обратная ситуация – ускоренный рост производительности труда по сравнению с повышением его фондовооруженности. Нейтральной форме присущи одинаковые темпы изменения фондовооруженности и производительности труда [18].

Высокое качество экономического роста – это:

- повышающаяся производительность труда при обеспечении экологичности производства и быта;
- снижающиеся фондоемкость, материалоемкость и энергоемкость развития;
- непрерывно улучшающиеся социальные параметры жизни.

Данные показатели не могут не анализироваться при осуществлении прогнозно-плановых проработок.

Сдвиги в области производительности и эффективности могут происходить лишь на базе последовательного проведения стра-

тегической линии по обеспечению перехода на инновационный тип экономического развития. Поэтому долгосрочные прогнозы и стратегические планы должны разрабатываться в одной связке с формированием национальных проектов и инновационных целевых программ, способствующих освоению новых технологий в рамках движения к шестому технологическому укладу.

Экономический рост и структурная динамика относятся к области обобщающего, макроэкономического планирования. Почему структурные преобразования экономики являются актуальными? Объективно необходимым условием нормального функционирования экономической системы является соответствие сопряженных элементов. Это соответствие отражает сложившиеся при данном уровне развития производительных сил и производственных отношений соотношения между различными частями общественного производства, а также между экономическим целым и отдельными его составляющими. Относительно устойчивые, количественно определенные соотношения называются пропорциями.

В теории и практике прогнозирования и планирования различают несколько групп пропорций в экономике:

- общеэкономические;
- межотраслевые;
- внутриотраслевые;
- внутрипроизводственные.

К *общеэкономическим* относятся пропорции между производством средств производства и производством потребления, между производством и потреблением, потреблением и накоплением.

Межотраслевые пропорции включают соотношение между сферами материального производства, производственной инфраструктурой и социальной инфраструктурой, между индустриальным и сельскохозяйственным производством, промышленностью и строительством и т. д.

Внутриотраслевые пропорции – это пропорции внутри промышленности: между добывающими и обрабатывающими отраслями; внутри сельского хозяйства: между растениеводством и животноводством, внутри строительства: между производственным и непроизводственным строительством. К внутриотраслевым

можно отнести также пропорции между отдельными группами производств внутри крупных народнохозяйственных комплексов. Например, пропорции между металлургией и машиностроением, между прядильным и ткацким производством. Внутриотраслевые и внутрипроизводственные пропорции многочисленны. Технологически взаимосвязанные виды деятельности при их анализе могут вычленяться на различных уровнях народнохозяйственной системы.

Количественные соотношения пропорции устанавливаются посредством сопоставления объемов производства, стоимости производственных фондов, численности работающих. В развивающейся экономике пропорции подвижны. Устойчивость пропорций относительна. Пропорции сохраняют свою количественную определенность лишь на протяжении некоторого относительно продолжительного промежутка времени. Развитие производительных сил и производственных отношений обуславливает изменение соотношений между взаимосвязанными элементами экономики. Достижение ее сбалансированности при этом выступает как процесс, восходящий от низших к более высоким уровням общественного производства. В определенных случаях, например, при углублении специализации, несоответствие между отдельными элементами производства является необходимостью.

Относительно устойчивые несоответствия между сопряженными элементами экономики называются диспропорциями. Диспропорции возникают как вследствие объективного процесса развития народного хозяйства, так и вследствие сознательной деятельности людей. Например, в некоторых случаях общество заинтересовано в создании несоответствия между производством и потреблением. К диспропорциям могут приводить ошибки в экономической политике и недостатки в механизме ее реализации. При существенных и многочисленных несоответствиях нарушается общая сбалансированность народного хозяйства, возникают сбои в процессе воспроизводства материальных благ и услуг. Это приводит к торможению развития экономики, а иногда к ее разрушению.

Совокупность пропорций образует структуру экономики. Эта структура представляет собой внутреннее строение экономической

системы общества, состав и взаимосвязь ее частей. Она выражает единство производительных сил и производственных отношений общества. От совершенства структуры народного хозяйства зависит уровень эффективности общественного производства, степень использования производственных ресурсов, уровень удовлетворения потребностей людей в материальных благах и услугах в количественном и качественном аспектах.

Для макроэкономического прогнозирования и планирования наибольшее значение имеют воспроизводственная, социальная, отраслевая и территориальная структуры экономики.

Воспроизводственная структура характеризует деление ее на производственную и непроизводственную сферы, а также отражает соотношение между производством средств производства и производством предметов потребления.

Социальная структура характеризует деление экономики на государственный и частный сектор.

Отраслевая структура отображает деление экономики на крупные межотраслевые комплексы и отрасли внутри них.

Территориальная структура характеризует ее деление на экономические зоны, районы, территориальные комплексы и узлы, а также административно-территориальные единицы – республики, края, области, районы.

Структура любой экономики периодически меняется под действием научно-технического прогресса и изменений в потребностях общества, от одних относительно устойчивых систем пропорций она переходит к другим.

Особая значимость прогнозирования структуры в современных условиях Казахстана определяется тем, что к началу формирования рыночной экономики в наибольшей степени оказались деформированными материально-вещественная и отраслевая структуры.

Процесс структурного прогнозирования экономики – многостадийный. Содержание первой стадии – анализ сложившейся к началу прогнозируемого периода структуры, каждого ее вида, каждой пропорции, выявление структурных деформаций, причин их возникновения, последствий этих деформаций для экономики, социальной сферы, выявление положительных тенденций в динамике структуры пропорций.

К началу 1990-х гг. в казахстанской экономике деформации материально-вещественной структуры проявились, прежде всего, в чрезмерно высокой доле продукции первого подразделения (производство средств производства) и, соответственно, низкой доле второго подразделения (производство предметов потребления). В составе *первого подразделения* чрезмерно высокой оказалась доля продукции, производимой для изготовления продукции этого подразделения, и, соответственно, низкой – доля средств производства для изготовления предметов потребления. Диспропорция структуры первого подразделения проявилась также в завышенной доле предметов труда (сырья, материалов, топлива) относительно орудий труда (машин, станков, оборудования) [8].

Наиболее крупная деформация *отраслевой структуры* проявилась в чрезмерно высокой доле продукции добывающих отраслей в сравнении с долей продукции обрабатывающих отраслей. В целях создания эффективной структуры экономики республики и стимулирования развития перерабатывающего сектора, наукоемких и высокотехнологичных производств была разработана и осуществляется Стратегия индустриально-инновационного развития республики на 2003 – 2015 гг. [43].

Теперь еще несколько слов относительно другого макроэкономического показателя – *инфляции*. В современной рыночной экономике среди контролируемых макропараметров ключевое место занимают показатели инфляции. Инфляция, как известно, означает достаточно устойчивый рост уровня цен на товары и услуги в экономике. Ее наличие обычно свидетельствует о нарушении воспроизводственного процесса в стране.

В текущей практике уровень инфляции определяют чаще всего посредством исчисления индекса потребительских цен, для чего берут отношение между совокупной ценой товаров и услуг в некой представительной их «корзине», исчисленной для данного года, и соответствующей совокупной ценой корзины базисного года. Однако точнее, особенно для сферы прогнозирования, определять уровень (темп) инфляции посредством дефляторов ВВП, которые показывают увеличение ВВП за счет роста цен. Дефлятор определяют как:

$$D = Y_n \div Y_r \text{ (12),}$$

где: D – дефлятор ВВП,
 Y_n – номинальный ВВП,
 Y_r – реальный ВВП.

Заметим, что инфляция есть координата текущего, а не долгосрочного движения экономики. Контроль за инфляцией может быть правильно выстроен лишь в контексте стратегии экономического роста. Обеспечение устойчивого экономического роста на современном этапе российских трансформаций будет означать возрождение на новом уровне политики расширенного воспроизводства в стране как базы устойчивого повышения уровня благосостояния народа. Именно параметры экономического роста должны быть базовым элементом долгосрочных прогнозов, стратегических и индикативных планов.

Уровень безработицы (англ. *Unemployment rate*) показывает процентное отношение числа безработных к общей численности трудоспособного населения. Высокий уровень безработицы, несмотря на то, что отражает высокую эффективность использования рабочей силы, может поставить под угрозу экономический подъем, так как способствует накоплению, а не потреблению этот фактор. Оказывает сильное влияние на решения, принимаемые политиками и национальным банком. Может оказывать значительное влияние на рынок. В условиях ожидания повышения основных процентных ставок уменьшение его значения приводит к росту национальной валюты.

Основой для разработки Стратегических планов развития центральных и местных государственных органов, а также республиканского и местных бюджетов является Прогноз социально-экономического развития Республики Казахстан на пять лет [24].

Разработан и одобрен Правительством РК Прогноз социально-экономического развития Республики Казахстан на 2009 – 2013 годы и 2010 – 2014 годы [31, 32].

Основой для любого прогноза является анализ развития экономики как минимум за три предшествующих года. Выявляются тенденции развития экономики.

К позитивным тенденциям экономического развития страны можно отнести следующее.

Основными внутренними факторами роста в предыдущие годы явились:

- расширение внутреннего совокупного спроса, в том числе потребительского и инвестиционного;
- рост объема инвестиций, включая усиление роли государственных инвестиций;
- благоприятный инвестиционный климат, стимулирующий приток прямых иностранных инвестиций в страну.

Изменения в налоговом законодательстве были направлены на снижение налоговой нагрузки на экономику, усиление инвестиционной привлекательности страны, стимулирование притока и внедрение новой техники и передовых технологий, улучшение взаимоотношений государства и налогоплательщиков.

Высокий уровень мировых цен на нефть, доступность заемных ресурсов на внешних рынках, приток прямых иностранных инвестиций способствовали большому притоку иностранной валюты на внутренний рынок. Это положительно повлияло на платежный баланс.

Недопущение значительного укрепления тенге на внутреннем рынке в условиях значительного притока в страну иностранной валюты сопровождалось увеличением международных резервов. Рост международных резервов, в свою очередь, сопровождался увеличением денежных агрегатов.

Расширению внутреннего совокупного спроса способствовало увеличение расходов на потребление домашних хозяйств и государственного сектора. Росту совокупного спроса способствовало расширение кредитования секторов экономики.

Росту объемов кредитования экономики способствовал рост ресурсной базы банков как за счет привлеченных депозитов, так и за счет привлечения средств с внешних рынков. С 2001 по 2007 год объем инвестиций в основной капитал в реальном выражении увеличился в 3,7 раза. В целом с 2000 года объем привлеченных прямых иностранных инвестиций составил 59 млрд долларов США.

Негативные тенденции экономического развития характеризовались следующим. Рост экономики в последние годы, главным

образом, был связан с развитием сырьевого сектора. Большая часть инвестиций направлялась в сырьевые отрасли экономики. Росла доля экспорта нефти и газового конденсата в общем экспорте страны.

Экспансивная бюджетная политика в условиях значительного притока финансовых ресурсов способствовала росту государственного потребления и потребительских расходов населения, что сказалось на росте инфляции.

Ограниченность инструментов для инвестирования в условиях увеличения внешнего заимствования привела к «перегреву» рынка недвижимости и повышению доходности и цен в секторе строительства и других услуг.

Значительно изменился вклад секторов экономики в прирост ВВП. Проявились симптомы развития «голландской болезни», увеличился дисбаланс в структуре экономики в сторону увеличения доли нефтегазового сектора или нефтяного «торгуемого» сектора.

С 2003 года наблюдается ускорение инфляционных процессов. В 2007 году сложился самый высокий уровень инфляции (10,8 % в среднегодовом выражении, 18,8 % на конец года) за несколько предыдущих лет.

Рост инфляции происходил под воздействием как сохранивших свое влияние фундаментальных (долгосрочных) факторов, так и факторов, имевших кратковременное воздействие.

Среди фундаментальных факторов инфляции следует отметить высокие темпы роста совокупного спроса и потребления, отставание роста производительности труда от роста реальной заработной платы, недостаточная развитость конкуренции на отдельных товарных рынках, значительный рост денежного предложения.

Наметилась тенденция укрепления обменного курса тенге к валютам стран основных торговых партнеров Казахстана, что способствовало снижению конкурентоспособности несырьевых отраслей экономики. Внешние шоки во второй половине 2007 года обнажили и усилили системные проблемы в экономике и привели к замедлению темпов роста экономики.

К внешним условиям развития в 2009 – 2013 гг. можно отнести замедление мировой экономики и снижение деловой активности, что способствовало сокращению спроса и потребления и привело

к падению мировых цен на нефть, металлы и другие ресурсы. Произошел отток спекулятивного капитала из товарных рынков.

В среднесрочном периоде произойдет коррекция глобальных финансовых рынков, перераспределение мирового капитала с целью снижения потерь инвесторов.

МВФ существенно пересмотрел январский прогноз по росту мировой экономики в 2009 году с 0,5 % в сторону рецессии (-1,0) % – (-0,5) %. С 2010 года ожидается постепенное повышение темпов роста мировой экономики.

Согласно прогнозным данным Департамента энергетики США на период 2008 – 2015 гг., мировые цены на природный газ и уголь не претерпят больших изменений. Не ожидается значительного снижения цен на нефть.

В 2009 – 2010 гг. на мировых финансовых рынках сохранится проблема дефицита ликвидности.

В перспективе социально-экономического развития Республики Казахстан на 2009 – 2013 гг. прогнозируется три возможных сценария развития экономики Казахстана.

Первый вариант предполагает крайне пессимистичные прогнозы в части ухудшения ситуации на мировых товарных и финансовых рынках в среднесрочной перспективе. Согласно данному сценарию, мировая цена на нефть (Brent) в 2009 году будет находиться на уровне 25 \$ за баррель, а в 2010 – 2013 гг. – 40 \$ за баррель. Мировые цены на металлы будут на 50 % ниже уровня 2008 года. Мировые финансовые рынки будут закрыты для внешнего заимствования.

Второй вариант предполагает, что ситуация на мировых товарных и финансовых рынках стабилизируется. Мировые цены на нефть в 2009 году будут находиться на уровне 40 \$ за баррель, в 2010 – 2013 гг. – 50 \$. Мировые цены на металлы в 2009 году снизятся в среднем не более чем на 30 – 40 % с последующим повышением уровня мировых цен на 8 – 10 % в 2010 – 2013 гг. Улучшатся условия внешнего заимствования.

Согласно третьему варианту, мировая цена на нефть в 2009 – 2013 гг. предполагается на уровне 60 \$ за баррель. Улучшится ситуация на мировых финансовых рынках, откроется широкий доступ БВУ к внешним займам.

С учетом влияния внешних условий развития в 2009 – 2013 гг. экономика будет развиваться под воздействием следующих факторов:

- сохранение экономической активности в отраслях добычи нефти и природного газа, в государственном секторе экономики и вступление (с 2009 года) в активную фазу реализации крупных инвестиционных проектов;

- оздоровление банковского сектора в результате погашения основной суммы по обслуживанию внешних займов и улучшение качества его активов при государственной поддержке, стимулирования роста депозитной базы.

Сложившиеся в предыдущие годы тенденции развития сохраняют угрозы для макроэкономической стабильности. При росте цен на мировом товарном рынке, а также расширении потребительского и инвестиционного спроса на экономику будет оказываться инфляционное давление.

Динамика и качество экономического роста будут зависеть от выбора курса экономической политики и степени государственной поддержки экономики.

Во избежание высоких издержек восстановления секторов экономики требуется их управляемая корректировка со стороны государства. При этом политика государственного регулирования должна быть сбалансированной, стимулирующей развитие экономики не в ущерб макроэкономической стабильности. Такой подход позволит не допустить рецессии, «оздоровить» экономику, избежать ее повторного «перегрева» в перспективе и улучшить качество инвестиций.

Экономическую политику необходимо нацелить на поддержание роста экономики, недопущение рецессии в 2009 году и обеспечение качественного, сбалансированного экономического роста в среднесрочном периоде путем перехода от форсированного роста к умеренным темпам развития, позволяющим, с учетом сглаживания влияния циклических колебаний, обеспечивать необходимый для выполнения стратегических задач уровень.

Макроэкономическая политика в 2009 – 2013 гг. Цель экономической политики – поддержание роста экономики и обеспечение в дальнейшем сбалансированного и качественного экономического

роста на основе эффективного использования инструментов монетарной, фискальной, а также структурной политики.

Для реализации поставленной цели будут решаться следующие основные задачи:

– обеспечение макроэкономической стабильности (сдерживание инфляции, оптимизация валового внешнего долга, улучшение состояния платежного баланса, поддержание необходимого уровня международных резервов);

– управление экономическим ростом посредством регулирования инвестиционной, деловой и потребительской активности (в периоды циклических подъемов – ограничение экономического роста с целью обеспечения его качества и избежания «перегрева», а в периоды циклического спада – активизация инвестиционных процессов и поддержание оптимальных пропорций воспроизводства).

Денежно-кредитная политика будет направлена на обеспечение стабильности цен и финансовой системы. НБ будет формировать ДКП в зависимости от изменения ситуации в мировой и отечественной экономиках. Основными инструментами ДКП останутся выпуск краткосрочных нот, привлечение депозитов БВУ, минимальные резервные требования. Ставки по операциям НБ будут регулироваться в зависимости от складывающейся ситуации на денежном рынке. На внутреннем валютном рынке НБ не будет допускать резких краткосрочных колебаний обменного курса тенге.

Фискальная политика будет направлена на стимулирование развития экономики не в ущерб макроэкономической стабильности. Будет сохранен оптимальный баланс между приоритетами государственной инвестиционной политики, обеспечивающей рост занятости, производства и доходов, и задачей по ограничению государственных расходов, порождающих значительный рост потребительского спроса и усиление инфляционного давления. В этих целях будет проводиться умеренная политика государственных расходов, предусматривающая рост расходов бюджета на уровне темпов роста номинального ВВП, что позволит поддерживать совокупный спрос на уровне, не препятствующем росту деловой активности. Поддержание планируемого уровня расходов, сглаживание снижения (увеличения) доходов бюджета будет обеспечи-

ваться через регулирование размера гарантированного трансферта из Национального фонда и дефицита бюджета.

Структурная политика будет направлена на:

- обеспечение качественного экономического роста через поддержание высокой доли валового накопления основного капитала и осуществление прогрессивных структурных сдвигов, предусматривающих увеличение доли несырьевых «торгуемых» отраслей экономики за счет диверсификации потоков капитала и структурного регулирования отраслей экономики;
- сохранение высокого уровня бюджетных инвестиций по приоритетным направлениям социально-экономического развития;
- увеличение долгосрочных инвестиций в несырьевые секторы экономики при участии институтов развития;
- расширение инвестиционной деятельности национальных компаний, прежде всего, в реализации инфраструктурных проектов;
- стимулирование инвестиционной активности частного сектора, в том числе через механизмы государственно-частного партнерства;
- стимулирование и диверсификацию направлений прямых иностранных инвестиций, преимущественно в несырьевые «торгуемые» секторы экономики;
- повышение конкурентоспособности экономики за счет факторов роста более высокого порядка (качество инвестиционного процесса, повышение энергоэффективности, инновации, повышение качества человеческого капитала).

Показатели макроэкономического прогноза на рассматриваемый период следующие.

Согласно прогнозу, реальный рост ВВП в 2010 году увеличится по сравнению с 2009 годом на 2,4 %.

Темп роста объема промышленной продукции в 2010 году составит 3,9 % в связи с увеличением темпа роста в горнодобывающей промышленности до 5,8 % и в обрабатывающей промышленности на 2,1 %.

Рост производства в горнодобывающей промышленности будет обеспечен увеличением объемов добычи нефти в 2010 году на 5 млн тонн.

В 2010 – 2014 годах прогнозируется постепенное увеличение темпов роста реального ВВП с 2,4 % в 2010 году до 3,9 % в 2014 году.

Среднегодовой прирост объема валовой продукции сельского хозяйства в 2010 – 2014 годах составит 4,0 %.

Объем промышленной продукции в 2010 – 2014 годах будет расти в среднем на 3,4 % в год.

Увеличение промышленного производства будет способствовать росту объемов строительства и услуг транспорта.

Прогнозируется увеличение темпов роста объема строительства с 1,0 % в 2010 году до 3,7 % в 2014 году, услуг транспорта – с 1,7 % до 4,0 %, соответственно.

Объем услуг связи по прогнозам будет расти в среднем на уровне более 5,8 % в год.

В 2010 году прогнозируется увеличение темпов роста объемов торговли в 2010 году на 1,2 % по сравнению с 2009 годом.

Инфляция в 2010 году оценивается на уровне 7,5 – 8,0 %.

Сокращение общемирового спроса, низкий уровень мировых цен на основные товарные составляющие казахстанского экспорта и как следствие этого – замедление роста экономики Казахстана будет способствовать снижению объемов экспорта и импорта.

В 2010 году объем экспорта составит 45,362 млрд \$, снизившись на 2,765 млрд \$ по сравнению с 2009 годом. Импорт снизится на 2,861 млрд \$ и составит 33,315 млрд \$.

Снижение объема экспорта, превышающее снижение импорта, будет способствовать дефициту текущего счета платежного баланса, который в 2010 году по оценке составит 3,3 млрд \$.

ВВП на душу населения достигнет к 2010 году 7078 \$.

Проведение политики восстановления и последующего поддержания устойчивых темпов экономического роста в качестве приоритетов предполагает устойчивое повышение качества и социальных стандартов жизни населения.

Прогнозируется снижение уровня безработицы с 7,6 % в 2010 году до 7,0 % к 2014 году.

Прогнозируются макроэкономические риски. Ухудшение экономической ситуации (замедление темпов роста мировой экономики, резкое снижение мировых цен на сырьевые ресурсы, ужесточение условий заимствования для финансовых организаций Казахстана)

приведет к снижению поступлений и расходов государственного бюджета, усилению оттока капитала из страны, девальвации тенге, снижению деловой и потребительской активности и последующему падению темпов роста экономики.

В целях дополнительного стимулирования инвестиционной, деловой и потребительской активности будут предприниматься меры по дополнительному секторальному поддержанию ликвидности экономики:

- привлечение дополнительных средств из Национального фонда;
- привлечение дополнительных ресурсов для поддержки кредитозависимых отраслей, в том числе за счет стимулирования развития фондового рынка, венчурного финансирования и привлечения ресурсов государственных компаний и институтов развития;
- создание условий для повышения ликвидности банков второго уровня, в том числе через пересмотр механизма минимальных резервных требований.

В случае улучшения ситуации – значительного роста цен на сырьевые ресурсы, открытия доступа к внешним займам – произойдет рост притока капитала в страну, увеличение поступлений и расходов бюджета, что может привести к повторному «перегреву экономики», повышению уровня инфляции, укреплению тенге и снижению конкурентоспособности несырьевого экспорта. В данном случае необходимы следующие меры:

- стерилизация избыточной денежной массы;
- снижение размера трансфертов из Национального фонда и увеличение накоплений;
- ужесточение фискальной политики (сокращение расходов бюджета до уровня, ниже номинальных темпов роста ВВП);
- ужесточение денежно-кредитной политики (через механизм минимальных резервных требований);
- ограничение рисков, связанных с внешними заимствованиями (меры АФН);
- увеличение международных резервов Национального банка.

Кроме того, ввиду возможности повторного «перегрева» отраслей, наиболее зависимых от объема кредитования, необходимо предусмотреть меры по диверсификации потоков капитала и структурному регулированию отраслей экономики.

Контрольные вопросы:

1. Какие министерства и ведомства страны участвуют в социально-экономическом планировании?
2. Каковы функции Министерства экономики и бюджетного планирования РК в сфере планирования?
3. Назовите направления планирования на уровне государства.
4. Перечислите основные объекты планирования макроуровня экономики.
5. Каковы основные факторы, которые учитываются в планировании макроэкономических показателей страны?
6. Назовите основные методы, используемые в планировании показателей макроуровня экономики.
7. Какие факторы учитываются при планировании валового внутреннего продукта страны?
8. Что понимается под системой экономических показателей?
9. Для чего нужна система действий по достижению плана?
10. Что включает организация планирования?
11. Назовите задачи и функции экономических работников в планировании.
12. Какова практика социально-экономического планирования?
13. Обозначьте современные тенденции социально-экономического планирования.
14. Перечислите основные проблемы практики социально-экономического планирования.
15. Для чего государству нужен план?
16. Что является основой для разработки плана социально-экономического развития?
17. Какие факторы надо учитывать при обосновании плана социально-экономического развития на среднесрочный период?
18. Какие этапы входят в планирование социально-экономического развития?
19. Что включает анализ плана социально-экономического развития РК?

Тесты:

1. Назовите основной макроэкономический показатель планов.
 - а) Валовой внутренний продукт (ВВП);
 - б) Внедрение новых технологий;
 - в) Потребление;
 - г) Инфляция;
 - д) Государственные закупки.

2. Каким показателем оценивается эффективность стратегического планирования на макроуровне?
 - а) ВВП на душу населения;
 - б) Уровень инфляции;
 - в) Доля инвестиций в инновации;
 - г) Темпы роста ВВП;
 - д) Курс национальной валюты.

3. Назовите основные факторы роста экономики в 2008–2010 годах.
 - а) Внутренние и внешние;
 - б) Темпы добычи и экспорта энергетических ресурсов;
 - в) Рост прямых иностранных инвестиций;
 - г) Изменение курса валют;
 - д) Инфляционное ожидание.

4. Назовите основной элемент макроэкономической стабилизации экономики.
 - а) Обеспечение темпов роста экономики;
 - б) Оптимальное распределение ресурсов;
 - в) Увеличение расходов на социальные нужды;
 - г) Стабильная денежная система;
 - д) Структурная перестройка экономики.

ГЛАВА 7. Социально-экономическое планирование в развитии отраслей и сфер экономики

Реальный сектор экономики. Планирование развития производственных отраслей. Промышленность и ее реструктуризация. Агропромышленный комплекс, его состав и особенности, планирование развития сельского хозяйства.

Логика планирования в развитии отраслей и сфер экономики:

1. Определение общественных и личных *потребностей* в товарах и услугах (спрос);
2. Расчеты объемов необходимых *ресурсов* для производства товаров и услуг;
3. *Согласование* ресурсов и потребностей, приведение их в оптимальное соответствие между собой [18].

1. Процесс планирования развития отраслей и сфер экономики начинается с определения потребностей национальной экономики в продукции отрасли.

Потребности в товарах и услугах определяются в общем виде следующим образом.

Производственные потребности функционирующих предприятий определяются на основе информации, содержащейся в балансах «Ресурсы и использование». Этот баланс позволяет определить полный объем использования продукции на внутреннем рынке. Он составляется в натуральном выражении в разрезе важнейших видов продукции и топливных ресурсов.

В процессе расчета общего объема используемых на внутреннем рынке материальных и топливных ресурсов (по каждому виду продукции) применяют такую формулу:

$$V^p = П + И + З_1 - Э - З_2 ; \text{ или } V^p = P - Э - З_2 \quad (13),$$

где:

V^p – полный объем использования продукции на внутреннем рынке в натуральном выражении;

П – объем производства продукции;

И – импорт продукции;

Z_1 – запасы на начало года;

\mathcal{E} – экспорт продукции;

Z_2 – запасы на конец года;

P – общий объем ресурсов продукции.

Уровень потребления населения в предметах потребления определяется на основе статистики СНС, статистики бюджетов населения, продукции сельского хозяйства, товарооборота, сферы услуг.

Для расчетов на перспективу используется расчет реально располагаемых денежных доходов, возможной динамики сбережений, прожиточного минимума, научных норм потребления, коэффициентов эластичности спроса на товары и услуги в зависимости от роста доходов и уровня цен, данные балансов продовольственных ресурсов.

Потребности в средствах производства и предметах потребления для накопления, увеличения резервов и страховых фондов исчисляются на основе расчетов возможного объема капитального строительства, увеличения текущих и страховых запасов материальных ресурсов, прироста или возмещения использованных ранее материальных резервов.

II. После определения потребностей выявляются основные источники их удовлетворения, и прежде всего возможности производства. При этом используются различные методы планирования. Наличие межотраслевых связей обуславливает взаимозависимость отраслей как при использовании продукции, так и при формировании затрат на ее производство. Планирование межотраслевых связей осуществляется путем разработки системы материальных, а также межотраслевых и межпродуктовых балансов.

Кроме определения потребностей в продукции отрасли, определяется обеспеченность отраслей факторами производства: производственными мощностями, основными производственными фондами, трудовыми ресурсами, капитальными вложениями и т. д.

Важно определить наличие соответствующих объемов необходимых ресурсов.

Ресурсы общества – это его потенциалы: естественно-ресурсный, трудовой, научно-технический, экономический, социальный, духовный, внешнеполитический потенциал (лат. потенция, сила, мощь) – совокупность имеющихся возможностей, средств в какой-либо области.

Классифицируют потенциал аналогично типологии структуры общества. Наибольшее значение для планирования имеют классификации:

а) по сферам жизнедеятельности общества: экономический, социальный, экологический духовный, политический, правовой;

б) по элементам производительных сил: естественно-ресурсный, трудовой, информативный, технический, организационный;

в) по отраслям национальной экономики: промышленный, строительный, аграрный, транспортный, финансово-кредитный, социально-инфраструктурный;

г) по регионам: областей, городов, районов и т. д.

Ресурсы, которыми может располагать общество, его отдельные подсистемы и структурные элементы в планируемый период, состоят из двух групп: а) наличных ресурсов; б) ресурсов, создаваемых в плановый период.

Для текущих (оперативных) планов наибольшее значение имеют наличные ресурсы. В среднесрочном стратегическом планировании важность обоих видов ресурсов примерно одинакова. В стратегическом долгосрочном планировании решающее значение приобретают ресурсы, создаваемые в течение нового периода.

III. После комплексного расчета общественных и личных потребностей и определения ресурсов, которыми будет располагать общество для экономического, социального и духовного развития, а также хозяйствующие субъекты для обеспечения их нормального функционирования в перспективе, переходят к довольно трудной работе – согласованию ресурсов и потребностей, приведению их в оптимальное соответствие между собой. Это заключительная стадия в логике планирования.

Поскольку объем ресурсов в планируемом периоде – всегда некоторая конечная величина, важнейшей проблемой стадии согласования является обеспечение наибольшей эффективности производства, всего ресурсного потенциала общества и его хозяйствующих субъектов. Большое значение на этой стадии имеет планирование, ранжирование потребностей по признаку наибольшей необходимости, выделение системы приоритетов в удовлетворении потребностей. Лишь на основе искомого соответствия между потребностями и ресурсами можно завершить разработку прогнозов и формировать план.

Для того чтобы общество могло существовать и развиваться, необходимо определить развитие *реального сектора экономики* (в его состав входят предприятия, производящие блага в материально-вещественной форме). Это прежде всего отрасли промышленности, АПК.

Если посмотреть на индекс физического объема ВВП за период с 1990 по 2007 год по материалам Прогноза социально-экономического развития и бюджетных параметров Республики Казахстан на 2009 – 2013 годы, то можно наблюдать экономический цикл развития экономики нашей страны: спад, рецессия, подъем. Ученые строят прогноз цикла экономического развития в Республике Казахстан на основе индексной оценки физического объема промышленной продукции. С 1991 по 1998 год – стадия спада; 1998 год – нижняя точка рецессии; 1999 – 2002 годы – постепенный подъем (оживление); 2002 – 2006 годы – быстрый подъем. С 2006 года Казахстан вступил в новую стадию экономического цикла – замедление темпов экономического роста. В последующие годы ученые прогнозируют два сценария развития экономики [14].

Первый сценарий – негативный. Согласно ему, в казахстанской экономике будет проявляться тенденция замедления темпов роста, страна не преодолеет сырьевой направленности. В связи с замедлением темпов промышленного производства, отсутствием новых точек роста в перерабатывающем секторе ожидается консервация существующей ситуации.

Второй сценарий – позитивный: преодоление спада и выход на новые источники роста. Конечная цель – интеграция в мировую экономику.

Развитие промышленности оказывает определяющее влияние на всю хозяйственную жизнь, на прогресс материально-технической базы общества, на увеличение ВНП и, в конечном счете, на уровень жизни населения.

Логика социально-экономического планирования предусматривает активное участие отраслевых органов в реализации важнейших государственных, отраслевых и секторальных программ и приоритетов в социально-экономическом развитии.

Основанием для отраслевых прогнозов служат данные министерств и ведомств, крупных предприятий и национальных ком-

паний. Формы и перечень показателей, необходимых для расчета прогнозных параметров социально-экономического развития республики, предлагаются центральным уполномоченным органом по государственному планированию (утверждаются приказом министра МЭБП).

При *планировании промышленности* определяются темпы роста промышленного производства, которые зависят от степени использования имеющихся ресурсов, от правильного использования экономических рычагов и стимулов, оказывающих влияние на рост и повышение эффективности производства.

Планирование темпов связано со структурой промышленного производства: различие в темпах роста производства отдельных отраслей промышленности обуславливает изменения в структуре производства.

Структура производства промышленной продукции Казахстана в 2000 и 2005 годах показывает, что в стране в эти годы наблюдалось интенсивное развитие добывающих отраслей. За счет этого вырос их удельный вес в общей структуре промышленного производства, а доля обрабатывающей промышленности, производство и распределение электроэнергии, газа и воды уменьшились [9].

Эта тенденция продолжается, и удельный вес добывающей промышленности составил 63 %, обрабатывающей – 32 %.

В перспективе, по данным Прогноза социально-экономического развития и бюджетных параметров Республики Казахстан на 2010 – 2014 годы, намечается постепенный рост в обрабатывающей промышленности и на предприятиях, связанных с производством и распределением электроэнергии, газа и воды. В то же время прогнозируется, что темпы роста в добывающих отраслях будут сравнительно ниже. Общий прирост промышленности планируется получить за счет отраслей обрабатывающей промышленности и производства и распределения электроэнергии, газа и воды. Это должно положительно отразиться и на структуре промышленности, а именно – на увеличении доли обрабатывающей промышленности.

Рост производства по отдельным отраслям промышленности связан с имеющимися и возможными ресурсами [22].

Электроэнергетика удовлетворяет потребности отраслей экономики и населения электроэнергией (возрастающие), ее излишки экспортируются.

Основными стратегическими направлениями развития электроэнергетики в перспективе являются следующие:

1. Создание условий для надежно функционирования электроэнергетики и ее топливной базы;

2. Обеспечение отраслей экономики электроэнергией при безубыточной работе энергетических источников;

3. Обновление и модернизация основного и вспомогательного оборудования генерирующих и передающих мощностей с использованием новейших технологий и НТП;

4. Развитие газотурбинных и парогазовых электростанций в энергодефицитных районах страны, особенно в Западном Казахстане, использующих природный и попутный газ нефтегазовых месторождений;

5. Широкое использование возобновляемых и нетрадиционных источников энергии (ветроэлектростанция у Жунгарских ворот)

При разработке прогноза развития электроэнергетики республики необходимо использовать результаты расчетов по топливно-энергетическому балансу, данные Международного энергетического агентства, материалы научных исследований по стратегии развития ТЭК республики и др.

Нефтедобывающая промышленность сосредоточена в Западном Казахстане, имеются месторождения в Кызылординской (Кумкольское) и в Жамбылской областях (Амангельдинское газовое месторождение).

В развитии этой отрасли есть ряд сдерживающих факторов:

1. Рост добычи нефти, включая газовый конденсат, осуществляется в основном иностранными и совместными предприятиями, владеющими самыми крупными по величине запасов нефтегазовыми и нефтегазоконденсатными месторождениями. Отечественные компании владеют старыми, малодебетными, низкорентабельными месторождениями;

2. При постоянном росте добычи сырья объемы переработки внутри страны неуклонно снижались, что связано с отсутствием механизмов регулирования поставок нефти на внутренний рынок;

3. Нарастание экологических проблем при разработке месторождений;

4. Отсутствие трубопроводов, соединяющих все месторождения с НПЗ и местами потребления сырья;

5. Недостаточный уровень организации геолого-поисковых и разведочных работ и полное их отсутствие в перспективных в нефтегазоносном отношении регионах: Костанайском прогибе, Павлодарском Прииртышье, Торгайской, Нижнеилийской, Алакольской и Зайсанской впадинах.

Нефтеперерабатывающая промышленность Казахстана представлена Атырауским и Шымкентским НПЗ, а также Павлодарским НХЗ.

Нефтеперерабатывающая промышленность должна наращивать объемы переработки, удовлетворять внутренние потребности республики собственной конкурентоспособной продукцией и экспортировать нефтепродукты.

Существуют проблемы, сдерживающие развитие нефтеперерабатывающей промышленности:

1. При достаточно большом количестве добычи нефти и неуклонном ее нарастании НПЗ республики остаются необеспеченными сырьем.

2. Отсутствие установок по глубокой очистке и комплексной переработке сырья на Атырауском НПЗ, Шымкентском «Нефтеоргсинтез» и малая загрузка Павлодарского НХЗ.

3. НПЗ не имеют прямых транспортных связей с большинством нефтедобывающих предприятий, что создает помехи в поставке сырья на заводы.

4. НПЗ республики рассредоточены, удалены от крупных потребителей нефтепродуктов (Алматинская, Северо-Казахстанская, Костанайская области).

В связи с этим основными стратегическими направлениями развития отрасли в перспективе являются:

– строительство магистральных трубопроводов для обеспечения НПЗ сырьем;

– повышение качества и разнообразие выпускаемой продукции за счет глубокой и комплексной переработке сырья;

– создание внутреннего конкурентного рынка нефти и нефтепродуктов;

– строительство новых НПЗ, особенно малой мощности (малотоннажные нефтеперерабатывающие установки) для решения стратегической задачи по обеспечению энергетической безопасности;

– обеспечение республики резервными запасами нефтепродуктов;

– поддержка создания вертикально интегрированных объединений в области добычи и переработки нефти.

Горно-металлургический комплекс (черная и цветная металлургия) – это современная, экономически высокоэффективная отрасль, выпускающая конкурентоспособную продукцию, обладающая мощным экспортным потенциалом, обеспечивающая прогресс развития народного хозяйства и стратегические интересы республики.

Основными задачами развития и повышения эффективности металлургии Казахстана являются:

– развитие сырьевой базы и загрузка мощностей металлургических заводов республики путем ускоренного освоения месторождений на базе предприятий по добыче и переработке руды;

– проведение реконструкции и технологического перевооружения действующих производств для повышения качества продукции, увеличения ее объема и сортамента;

– рациональное сбалансирование мощности добычи, обогащения, металлургической переработки и производства конечной продукции до выпуска продукции высокой степени готовности за счет углубления переработки сырья;

– преодоление диспропорций производства и потребления металлопродукции республики.

Химический и нефтехимический комплекс представлен предприятиями по производству минеральных удобрений, фосфора желтого, синтетических смол, шин.

В перспективе основное внимание необходимо уделить развитию производств, связанных с глубокой переработкой углеводородного сырья, что будет являться точкой роста развития химической и нефтехимической отрасли (пластические массы, композиционные материалы).

Концепция технологического прорыва в соответствии со Стратегией – 2030 предполагает следующие этапы экономического

развития республики: переход к 2015 году от ресурсной к индустриальной модели и переход к 2030 году к сервисной модели. Определенную роль в этом должно сыграть машиностроение [43].

Машиностроительный комплекс располагает резервами производственных мощностей и неиспользуемых площадей при наличии спроса, покрываемого за счет импорта (доля в структуре импорта продукции машиностроения – 41 %).

В перспективе эту отрасль целесообразно развивать на основе реконструкции и технического перевооружения действующих предприятий.

Учитывая малую емкость внутреннего рынка, необходимо наращивать экспорт машиностроительной продукции.

Аграрно-промышленный комплекс. Мировой опыт показывает, что в ситуации, в которой находится Казахстан, возрождение экономики должно опираться на ограниченный круг отраслей и производств, развитие которых может способствовать подъему экономики страны. В качестве такой отрасли в Казахстане должно выступить сельское хозяйство [22].

Это связано со следующими причинами. На селе проживает 44 % населения страны. Формирование села исторически обуславливалось наличием земельных ресурсов, трудовыми навыками населения. Сельское хозяйство определило уклад жизни казахов и впоследствии – казахстанцев. С возрождением села связано сохранение и развитие национальных традиций, генофонда нации. От состояния сельского хозяйства зависит решение современных проблем села – безработицы, бедности населения, сохранения и развития социальной инфраструктуры.

Задачи, стоящие перед АПК:

- обеспечение продовольственной безопасности страны;
- развитие инфраструктуры экспорта зерна за счет расширения возможностей морских путей его перевозки;
- развитие сферы переработки, приведение системы обеспечения пищевой безопасности и ветеринарно-санитарного контроля в соответствие с требованиями международных норм;
- создание продовольственного пояса вокруг г. Астаны;
- переориентация на технологическое перевооружение и ширококомасштабную модернизацию аграрного сектора.

Наиболее перспективные секторы агропромышленного комплекса:

1. Развитие производства и экспорта зерна и продуктов его глубокой переработки;
2. Развитие производства и экспорта мяса и мясопродуктов;
3. Развитие производства и экспорта тонкой шерсти и продуктов его глубокой переработки;
4. Развитие производства молока и молочных продуктов;
5. Развитие производства и переработки масличных культур;
6. Развитие птицеводства (мясное направление);
7. Развитие производства и переработки плодоовощной продукции;
8. Развитие производства белого сахара из сахарной свеклы.

В растениеводстве необходимо предусмотреть:

- обеспечение увеличения площадей, возделываемых посредством влагоресурсосберегающих технологий;
- обеспечение агротехнического цикла производства, в т. ч. приоритетных культур;
- увеличение объемов применения удобрений (кроме органических);
- проведение химической борьбы на прогнозируемой площади развития с распространением особо опасных вредных организмов и болезней карантинных объектов;
- рост производства продукции плодоводства и виноградарства за счет увеличения площади закладки плодовых культур;
- увеличение площади орошаемых земель, пригодных для сельскохозяйственного использования;
- повышение коэффициента полезного действия оросительной сети.

В животноводстве важно следующее:

- развитие племенного животноводства и увеличение удельного веса племенного поголовья в общей численности сельскохозяйственных животных;
- увеличение удельного веса животноводческой продукции (мясо, молоко, яйцо, шерсти), производимой сельхозформированиями в общем объеме производства;
- обеспечение эпизоотического благополучия;
- строительство модульных ветеринарных лабораторий;

- переработка сельскохозяйственного сырья как на внутреннем, так и на внешнем рынках;

- стабилизация и рост сельскохозяйственного производства создает предпосылки подъема отраслей перерабатывающих сельскохозяйственное сырье.

Пищевые предприятия укрупнено делятся на две группы: а) непосредственно не связанные с сельскохозяйственным производством либо работающие на импортном сырье и сырье из пшеницы; б) предприятия, перерабатывающие сельскохозяйственное сырье и работающие в тесной зависимости от объема его производства.

Первая группа предприятий развивается более активно, и темпы ее роста диктуют спрос на рынке и общеэкономическая ситуация в стране. К таким подотраслям относятся: кондитерская, сахарная (на сырце), чайная, дрожжевая, соляная, спиртовая и водочная, безалкогольная, включая минеральную воду, пивоваренная, хлебопекарная и макаронная, а также в целом мукомольная.

Вторая группа предприятий полностью зависит, с одной стороны, от состояния сельского хозяйства, и с другой – от внутреннего спроса населения. Это такие производства, как мясомолочное, первичное и вторичное виноделие, табачное, плодоконсервное, детское питание, сахарное (на основе сахарной свеклы), масложировое (на основе переработки маслосемян). Эти производства ориентируются на сырье местных сельскохозяйственных товаропроизводителей, и именно они окажут позитивное влияние на развитие сельского хозяйства страны. Продукция этих предприятий ориентируется на внутренний рынок, но при его насыщении может экспортироваться.

В легкой промышленности преимущество отдается развитию текстильной, швейной, кожевенной и меховой промышленности, которые не только должны обеспечить последующие переделы отрасли отечественным сырьем – пряжей, тканями, кожевенными товарами, мехом, но и могут быть конкурентоспособными на внешнем рынке.

Экспортоориентированными могут стать: производство изделий из шерсти, меха (прежде всего каракуля), высококачественного войлока, кожи, швейных, текстильных и трикотажных изделий из верблюжьего и козьего пуха.

Развитие отрасли потребует создания производства краски для ткани, кожи, меха, верблюжьей шерсти, а также метизо-фурнитурных изделий, ниток.

Для *перерабатывающих производств* АПК перспективно:

- увеличение удельного веса перерабатывающих предприятий, имеющих доступ к программе субсидирования через кредитные ресурсы банков второго уровня;
- обновление оборудования предприятий по переработке сельскохозяйственной продукции;
- обеспечение увеличения количества перерабатывающих предприятий, внедривших стандарты ИСО и ХАССП.

Контрольные вопросы:

1. Каковы основные цели промышленной политики в условиях становления рыночных отношений?
2. Охарактеризуйте промышленные комплексы, особенности, проблемы и перспективы их развития.
3. Как формируется оптимальная структура промышленного производства?
4. Дайте характеристику этапов формирования объема и структуры промышленного производства.
5. Какие методы используются при прогнозировании спроса на промышленную продукцию?
6. Каковы особенности формирования структуры и объема производства на макроуровне?
7. Каким образом осуществляется обоснование объемов промышленного производства сырьевыми, топливно-энергетическими ресурсами и производственными мощностями?
8. Каковы цели, состав АПК и его особенности?
9. В чем сущность продовольственной безопасности?
10. Какие методы применяются при прогнозировании и планировании развития АПК?

Тесты:

1. Какое структурное преобразование в экономике Казахстана актуально?

- а) Снижение сырьевой направленности и увеличение производств с глубокой переработкой исходного сырья;
- б) Внедрение НТП;
- в) Увеличение числа отраслей в общей структуре производства;
- г) Опережающее развитие машиностроения;
- д) Преимущественное развитие инновационных технологий.

2. Как можно охарактеризовать структуру производства промышленной продукции РК?

- а) Высоким удельным весом добывающей промышленности;
- б) Высоким удельным весом обрабатывающей промышленности;
- в) Удельные веса добывающей и обрабатывающей промышленности равны;
- г) Низким удельным весом добывающей промышленности;
- д) Удельный вес обрабатывающей промышленности равен нулю.

3. Какие отрасли казахстанской экономики должны получить в перспективе преимущественное развитие и государственную поддержку?

- а) Агропромышленный комплекс;
- б) Топливо-энергетическая;
- в) Metallургические;
- г) Легкая и пищевая;
- д) Строительная.

4. В чем особенность планирования сельскохозяйственного производства?

- а) В учете влияния климатических и погодных условий;
- б) В уровне износа и обновления основных фондов;
- в) В учете экспорта и импорта сельскохозяйственной продукции;
- г) В учете уровня образования и подготовки кадров;
- д) В учете пропорций между растениеводством и животноводством.

ГЛАВА 8. Социально-экономическое планирование в развитии региональной экономики

Общая характеристика социально-экономического планирования развития региона. Методика социально-экономического планирования развития региона. Конкурентоспособность регионов.

Республика Казахстан – унитарное государство, но по размерам территории занимает девятое место в первой десятке государств. Вся территория республики в настоящее время состоит из 14-ти областей и двух городов республиканского значения (Астана и Алматы) [9].

Регионы Казахстана отличаются исключительным разнообразием.

Природно-климатические, социально-экономические условия жизни определяют специализацию и направления развития регионов.

Южные области характеризуются высокой концентрацией населения при нарастающем дефиците водных, топливно-энергетических и земельных ресурсов.

Западные регионы обладают колоссальными запасами ценного углеводородного сырья при низкой плотности населения и слабо развитой инфраструктуре.

Северные регионы характеризуются наличием больших массивов плодородных земель для выращивания ценных видов пшеницы.

Центральный и Восточный Казахстан являются основными металлургическими центрами, обладая богатыми месторождениями руд цветных и черных металлов.

За годы независимости и радикальных экономических реформ направления специализации регионов не претерпели существенных изменений, лишь изменились уровни развития отраслей. Здесь наибольшее влияние оказывает конъюнктура мирового рынка в части традиционных товаров казахстанского экспорта.

Прогнозы и плановые разработки непременно должны иметь территориальный разрез, так как без учета особенностей развития регионов прогнозы и планы будут бессодержательны.

Планы социально-экономического развития Республики Казахстан содержат территориальный разрез (блок). Территориальные

проработки перспектив осуществляются совместными усилиями центра всех регионов республики. Наиболее трудоемкая и детальная часть работы над региональными планами выполняется самими областями, поскольку только в этом случае могут быть отражены интересы и возможности населения, проживающего на конкретной территории. Анализ итераций различных показателей, определенных «сверху» и «снизу», должен приводить к выработке компромиссных вариантов, отвечающих как общенациональным, так и региональным интересам.

Для характеристики интегральных параметров социально-экономической динамики в региональных разработках применяется (вместо ВВП) показатель валового регионального продукта (ВРП), который определяется путем суммирования добавленной стоимости отраслей экономики региона. Ввиду того, что технически невозможно выделить на региональном уровне те части добавленной стоимости, которые формируются как услуги обществу в целом (например, государственное управление), а также исчислить некоторые другие компоненты добавленной стоимости, реализуемой на республиканском уровне, суммарный ВРП всех регионов меньше, чем ВВП.

Уже только это обстоятельство говорит о невозможности осуществлять территориальный прогноз путем агрегирования данных, полученных в регионах. Также невозможно в рыночных условиях идти по пути разверстки по регионам данных централизованных прогнозов. При всем том территориальный разрез прогнозов и планов на уровне государства должен быть проводником идеи упрочения целостности страны, способствовать реализации в региональных проектировках общенациональных целей и задач.

Большие масштабы страны и неравномерность размещения природного, человеческого и производственного потенциалов вызывают необходимость разработки интегрального видения будущего социально-экономического развития Республики Казахстан, которое отражало бы республиканские и региональные проблемы территориальной организации хозяйства, позволяло получать аналитическую информацию, необходимую для принятия наиболее рациональных государственных решений, для достижения баланса интересов страны и регионов в условиях развития рыночных

отношений. Такое видение социально-экономического развития должно рассматриваться как территориальный срез общего долгосрочного прогноза развития страны. В нем должен содержаться анализ структуры, характера функционирования и развития основных отраслей и сфер экономики Казахстана в территориальном аспекте и должны выявляться объективно действующие тенденции и закономерности территориального эволюционирования экономики и социальной сферы. А в итоге в нем определяются наиболее вероятные варианты территориального социально-экономического развития Республики Казахстан с учетом проводимой государственной политики по всем направлениям.

Территориальное разделение труда и структура экономики регионов наиболее полно характеризуются такими обобщающими показателями, как объем валового регионального продукта и производство его на душу населения, которые имеют значительные различия в областях страны. Так, в 2000 году была отмечена разница в 11,6 раза между максимальной (Атырауская область – 581,7 тыс. тенге) и минимальной (Жамбылская область – 50,2 тыс. тенге) величиной ВРП на душу населения; в 2008 году – 11,7 раз (между Атырауской и Жамбылской областями) [9].

Лидерами по производству ВРП на душу населения являются Атырауская и Мангистауская области, которые занимают, соответственно, первое и второе места среди областей по этому показателю. Доля этих двух областей в производстве ВРП составляла в 2000 году 15,5 %, а в 2008 году – 18 %.

Города столичного типа – Алматы и Астана – производят 36 % валового регионального продукта. По производству ВРП на душу населения они занимают третье и четвертое места соответственно.

Среднюю группу областей образуют Западно-Казахстанская, Актюбинская, Павлодарская, Карагандинская и Кызылординская области. Вместе они производят 29,3 % ВРП; по производству ВРП на душу населения занимают с пятого по девятое места соответственно.

Наиболее низкие показатели по производству ВРП на душу населения имеют Алматинская, Жамбылская и Южно-Казахстанская области. Эти три области вместе производят всего 10,8 % ВРП.

По производству ВРП на душу населения они занимают последние места – с четырнадцатого по шестнадцатое соответственно.

С целью проведения обоснованной и целенаправленной региональной государственной политики на базе анализа показателей эффективности развития полезно разбиение совокупности рассматриваемых регионов на группы. В практике Республики Казахстан сложилось деление всех регионов на две группы – регионы-доноры и регионы-реципиенты, что связано исключительно с характером бюджетного процесса в стране. Так, в 2009 году регионами-донорами были Атырауская, Мангистауская, г. Алматы, г. Астана, а регионами-реципиентами – Южно-Казахстанская, Алматинская, Восточно-Казахстанская, Жамбылская, Кызылординская, Карагандинская, Костанайская, Акмолинская, Северо-Казахстанская, Западно-Казахстанская, Павлодарская, Актюбинская.

Парламентом республики был принят ряд законов, непосредственно касающихся регионов [6].

Бюджетный кодекс, регулирующий финансовые отношения, складывающиеся в процессе формирования бюджетов различных уровней, определяет порядок разработки, рассмотрения, утверждения, исполнения и контроля за исполнением местных бюджетов, предназначенных для финансирования местных бюджетных программ, определенных местными исполнительными органами по осуществлению функций, возложенных на них Конституцией, законами и актами Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан.

Закон «О социальном партнерстве в Республике Казахстан» определяет правовые основы, порядок функционирования системы социального партнерства в республике и обеспечивает формы взаимодействия сторон посредством органов социального партнерства не только на республиканском и отраслевом, но и на региональном уровне. Действие закона распространяется на всех работодателей, осуществляющих деятельность на территории Республики Казахстан. Участниками региональных комиссий являются соответствующие полномочные представители местных исполнительных органов, работодателей и работников.

Кодекс Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» четко излагает права и обязанности

налогоплательщиков, а также упорядочивает взаимоотношения между государством и налогоплательщиком в части исполнения налоговых обязательств и осуществления налогового контроля. Более конкретно в кодексе обозначены моменты возникновения, исполнения и прекращения налогоплательщиком налоговых обязательств. В целом кодекс систематизирует все положения и нормы о налогах и других обязательных платежах в бюджетах и регулирует налоговые отношения в республике.

Закон «О финансовом лизинге» регулирует отношения, возникающие в процессе финансового лизинга, и направлен на привлечение инвестиций на основе лизинговой деятельности. При этом предметом могут быть здания, сооружения, машины, оборудование, инвентарь, транспортные средства, земельные участки и любые другие непотребляемые вещи.

Можно назвать и другие законы, которые так или иначе регулируют региональную политику.

Целью региональной политики является снижение существующих между регионами различий в уровнях социально-экономического развития путем осуществления важных инвестиционных проектов, способствующих укреплению инфраструктуры, хозяйственной деятельности и улучшению уровня жизни населения в сочетании с политикой избирательной поддержки проблемных регионов.

На региональное планирование оказывают влияние стратегические и программные документы общенационального плана, а также ожидания и намерения субъектов социально-экономического развития в регионе, воплощаемые в прогнозах программах и планах. По логике государственного планирования требуется во главу системы территориальных документов поставить долгосрочный прогноз (стратегия).

Попытка реализации новых подходов к формированию региональной политики и пространственного разреза стратегий экономического развития с учетом ускорения структурных преобразований в традиционных секторах предпринята в разработанной и утвержденной в 2006 году Стратегии территориального развития Республики Казахстан до 2015 года (Указ Президента Республики Казахстан от 28 августа 2006 года № 167) [46].

Приоритеты Стратегии территориального развития:

1. Формирование зон «опережающего» роста (полюсов роста), концентрирующих в себе экономическую активность в стране и выступающих в роли «локомотивов» для всех остальных территорий страны.

2. Интеграция экономического пространства Казахстана с мирохозяйственной системой как центрально-азиатского торгово-экономического и сервисно-технологического центра.

3. Концентрация экономических и трудовых ресурсов в экономически перспективных и благоприятных для жизнедеятельности районах в сочетании с рациональной освоенностью территории страны.

4. Повышение конкурентоспособности регионов путем внедрения механизмов кластерного развития, самоорганизации и мобилизации внутренних ресурсов.

Стратегические оси территориального развития – Северная, Южная, Центральная – свяжут как сложившиеся, так и создаваемые региональные и субрегиональные территориально-хозяйственные системы, а также обособленные экономические узлы и территории между ними, что наряду с формированием локальных межосевых сетей обеспечит единство внутреннего экономического пространства страны. Благодаря осям территориального развития сформируются трансевразийские торгово-экономические, транспортно-коммуникационные коридоры, которые обеспечат дополнительные выгоды от геоэкономического положения страны в контексте формирования общего евроазиатского экономического пространства.

Северная ось развития сложится в направлении Усть-Каменогорск – Семипалатинск – Павлодар – Астана – Костанай (Кокшетау, Петропавловск) – Актобе – Уральск с выходом на Каспийскую (Атырау, Актау) и Алматинскую (Талдыкорган, Достык) территориально-хозяйственные системы и по всему периметру оси – на приграничные регионы Российской Федерации.

Ось свяжет благоприятные для проживания и хозяйственной деятельности территории сплошного освоения на севере и западе страны, так называемый «зерновой пояс», с развитыми торгово-экономическими и транспортно-коммуникационными связями с

Российской Федерацией, с основными выходами в европейское, ближневосточное и восточно-азиатское (через Центральную ось) экономическое пространство и образует Североказахстанский трансевразийский торгово-экономический коридор.

Наряду с укреплением существующего экономического потенциала территорий, входящих в ось, перспективной задачей является укрепление и наращивание потенциала субосевого коридора Костанай – Актобе, а также создание выхода на Каспийскую территориально-хозяйственную систему (Атырау, Актау).

Южная ось развития сложится в направлении: граница Китайской Народной Республики (Достык, Хоргос) – Талдыкорган – Алматы – Тараз – Шымкент – Кызылорда – Атырау, Актау с выходом по всему периметру на приграничные регионы центрально-азиатских государств.

Ось свяжет благоприятные для проживания и хозяйственной деятельности территории сплошного освоения на юге страны с развитыми торгово-экономическими и транспортно-коммуникационными связями с государствами Центральной Азии, а также обособленные экономические узлы Кызылординской, Актюбинской (южная часть), Атырауской и Мангистауской областей с основными выходами в европейское, ближневосточное, восточно-азиатское и южно-азиатское экономическое пространство, образует Южно-Казахстанский трансевразийский торгово-экономический коридор (возрожденный Великий Шелковый путь).

Опорным каркасом экономического пространства страны станет Центральная ось, которая свяжет Южную и Северную оси развития в центральной части страны.

Центральная ось развития сложится в направлении Астана – Караганда – Алматы с ответвлениями на Балхаш, Достык и выходом на Китай, а также на Жезказган с перспективой выхода в направлении морских портов Западного Казахстана.

Особенностью развития территорий, включаемых в ось, является низкая степень их освоенности, неблагоприятные для проживания и хозяйственной деятельности условия, обособленность сложившихся территориально-хозяйственных систем и неразвитость транспортно-коммуникационных сетей. В то же время центральные территории страны являются ее резервной ресурсной зоной.

Освоение территорий, расположенных вдоль оси, наряду с развитием локальных межосевых сетей Актобе – Атырау, Актау и Семипалатинск – Усть-Каменогорск – Алматы должно стать основой формирования единого внутреннего экономического пространства страны, торгово-экономических коридоров в направлении: азиатская часть Российской Федерации – Центральная и Южная Азия (Север – Юг).

Важнейшими узлами формируемых осей развития станут динамично развивающиеся города-лидеры и опорные города, являющиеся крупными экономическими центрами территориально-хозяйственных систем, конкурентоспособные в мировом, региональном и национальном разделении труда.

Предусматривается приоритетное развитие городов двух уровней:

- двух-трех крупных городов-лидеров общенационального, а в перспективе – центрально-азиатского уровня, которые станут важнейшими узлами в евразийской системе товарных, финансовых, технологических и культурных обменов. Города-лидеры должны стать центрами полюсов роста, интегрированными с глобальными, региональными и национальными рынками;

- опорных городов национального и регионального (областного) уровней, концентрирующих в себе экономическую активность в своих регионах, выступающих катализаторами формирования конкурентоспособных региональных кластеров и обеспечивающих выход регионов на национальный и внешние рынки.

В рамках формируемых осей комплексное развитие территорий предусматривается в разрезе сложившихся территориально-хозяйственных систем – экономических макрорегионов (включающих две или более областей страны в зависимости от географического положения, экономической специализации и уровня кооперации, общности транспортных систем), регионов (в пределах одной области или города республиканского значения) и субрегионов (в пределах одного или нескольких районов).

Формируемые стратегические оси развития и экономические макрорегионы (регионы, субрегионы) станут основой системы расселения населения и сформируют соответствующие макрозоны расселения (северная, южная, центральная) и системы населенных мест (макрорегиональные, региональные и субрегиональные).

В Стратегии территориального развития Республики Казахстан определены территории с благоприятными условиями проживания [46].

Ключевыми задачами экономического развития того или иного региона является привлечение в регион новых производств, обновление структуры производства, развитие имеющихся производств, и прежде всего развитие инфраструктуры жизнеобеспечения и жизнедеятельности населения, создание новых высокооплачиваемых рабочих мест.

Одним из самых сложных вопросов в организации регионального социально-экономического планирования является обеспечение методологического единства планов, выполненных областями, и планов республиканского уровня. Региональные социально-экономические системы внутри страны уже в силу своего меньшего масштаба по сравнению с национальной макроэкономической системой менее инерционны, вследствие чего здесь возникают большие ограничения в использовании экстраполяционных методов планирования и требуются активные, творческие разработки, способные преодолеть проблему неопределенности регионального будущего. Региональная экономика очень зависима от решений, которые будут приниматься в центре, а также от множества других внешних для них факторов и обстоятельств. Повышенная «открытость» региональных экономик в ходе планирования должна каким-то образом нивелироваться, потому что план не может быть аморфным и некомплексным. Для этого используются разнообразные приемы «замыкания» открытой системы, например, путем разделения показателей регионов на экзогенные и эндогенные.

Планирование социально-экономического развития региона — это систематический процесс, с помощью которого местные сообщества формируют картину своего будущего и определяют этапы достижения цели, исходя из местных ресурсов.

Процесс социально-экономического планирования направлен на поиск общественного консенсуса, на вовлечение в принятие решений — а значит, и в их реализацию — широкого круга активных лиц.

Таким образом, по сути, речь идет о механизме стратегического партнерства в регионе, то есть о механизме поиска стратегических ориентиров и обеспечения согласованных действий по их достижению.

Процедура социально-экономического планирования не допускает абсолютно единообразного подхода, поскольку разные города и регионы отличаются друг от друга по:

- размерам экономической активности;
- географическим характеристикам и природным ресурсам;
- экономическим условиям, характеристикам и результатам деятельности агентов экономической активности;
- социальной организации жизнедеятельности населения;
- политическим условиям и эффективности деятельности органов местной власти.

Каждый регион, сталкиваясь с проблемами, решает их по-своему. Однако общие подходы и способы решения оказываются схожими.

Главный вопрос, на который отвечает социально-экономический план регионального развития сегодня: как повысить уровень благосостояния жителей и заложить прочные основы для его дальнейшего повышения в будущем?

Центральным моментом всех преобразований в регионе должно быть создание условий, обеспечивающих достойную жизнь человека, высокий уровень и качество его жизни. В связи с этим исходным пунктом любого стратегического плана, необходима оценка реального положения человека во всех аспектах его деятельности.

Уровень жизни населения региона, в конечном счете, определяется уровнем и эффективностью производства в регионе. Поэтому в первую очередь планируется именно экономическое развитие.

Ключевыми вопросами экономического развития региона являются:

- привлечение в регион новых производств;
- обновление структуры производства и формирование кластеров;
- развитие имеющихся производств и прежде всего развитие инфраструктуры жизнеобеспечения и жизнедеятельности населения;
- создание новых высокооплачиваемых рабочих мест.

Наиболее характерные проблемы экономического развития регионов – это не только привлечение в регион новых экономических агентов, но и развитие инженерной инфраструктуры, строительство и обновление жилья, упорядочение землепользования, поддержание занятости на высоком уровне, решение насущных экологических проблем [11].

Устойчивое развитие Казахстана в целом возможно лишь при устойчивом развитии всех регионов. Устойчивое развитие страны – это развитие, удовлетворяющее потребности настоящего поколения и не ставящее под угрозу возможности будущих поколений удовлетворять свои потребности (из Концепции перехода Республики Казахстан к устойчивому развитию на 2007 – 2024 годы, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 14 ноября 2006 года № 216) [50].

«Устойчивое развитие» – относительно новое понятие не только в Казахстане, но и во всем мире. Потребуется немало времени и усилий, прежде чем оно станет привычным и знакомым для всей общественности.

Мировой подход к устойчивому развитию предполагает поддержание равновесия между удовлетворением потребностей современности и сохранением способности будущих поколений удовлетворять свои потребности.

Регионы имеют особое значение как центры реализации принципов устойчивого развития

Региональная устойчивость основывается на следующих основных элементах:

- устойчивая экономика;
- устойчивое общество;
- устойчивая инфраструктура;
- управление развитием [6].

Все вышеперечисленные элементы тесно взаимосвязаны.

В каждом регионе в рамках исполнительных органов власти выделяются структурные подразделения, занимающиеся плановой и прогнозной работой. Они разрабатывают концепции, прогнозы, программы и планы. Составлением бюджетных планов занимаются специалисты самих региональных властей. Для обоснования проектов стратегических планов, целевых программ, индикативных планов иногда привлекаются участники из других учреждений и организаций, в том числе из других регионов. Созданные в регионе прогнозы в дальнейшем могут использоваться при принятии решений по вопросам развития территории.

Практика регионального планирования многое восприняла от прежних административных методов управления. Так, в середи-

не 90-х годов XX века наиболее распространенными были: разработка плановых документов, касающихся основных направлений социально-экономического развития, антикризисные программы, программы стабилизации экономики и финансов региона. В последние годы все больше регионов начинают разрабатывать документы перспективного развития с использованием методологии стратегического планирования.

Территориальными властями значительное место в планировании отводится разработке программ развития и реформирования региональных экономик, в том числе структурной перестройке промышленности. Уделяется внимание формированию эффективной социальной политики, влияющей на повышение уровня жизни населения. Перечень объектов планирования регионального значения может включать мобилизационный план, перспективный финансовый план, баланс финансовых ресурсов и др. Неплохих результатов регионы добиваются в подготовке краткосрочных антикризисных программ. Во многих регионах намечается тенденция перехода к составлению долгосрочных программ социально-экономического развития с концепциями, стратегическими планами и комплексными программами.

Региональная система планирования может включать разработку прогнозов и планов, в том числе концепций, программ, стратегических планов, бизнес-планов и др. Составной частью регионального планирования являются бюджетные планы территорий: области, района, города. В практике регионального планирования имеются свои методологические особенности, отличающие обоснование их плановых документов от методологии республиканского уровня. В стране продолжается процесс становления и совершенствования механизма регионального управления, составной частью которого является планирование и прогнозирование.

Характеристики успешных подходов в социально-экономическом планировании:

- определение приоритетов;
- установление долгосрочного видения;
- стимулирование сближения (в сторону устойчивости) существующих национальных рамок планирования;
- поддержание национальных процессов;

- демонстрация национальных обязательств для решения региональных проблем;
- построение соответствующего участия.

Процесс формирования регионального социально-экономического плана включает [6]:

1. Прогнозно-аналитические расчеты и обоснования;
2. Формирование концепции социально-экономического развития;
3. Формирование государственного плана на уровне региона;
4. Разработка программных мероприятий социально-экономического плана и формирование региональных программ;
5. Определение стратегии реализации мероприятий государственного социально-экономического плана;
6. Контроль за реализацией мероприятий государственного социально-экономического плана.

Ключевые принципы социально-экономического планирования:

- *Ориентировка на людей.* Для любой эффективной стратегии необходим подход, ориентированный на людей, который обеспечивает положительный долгосрочный эффект для обделенных и маргинализированных групп.

- *Консенсус по долгосрочным целям.* Структуры социально-экономического планирования, скорее всего, будут успешными, если они имеют долгосрочные цели с четкими временными рамками, согласованными со всеми заинтересованными лицами и организациями. В то же время, они должны включать пути решения краткосрочных и среднесрочных задач и проблем. Видение целей должно быть согласовано со всеми политическими сторонами, с тем чтобы новое правительство не рассматривало отдельные стратегии только как цели или политику их предшественников.

- *Всесторонность и интегрированность.* Планы должны стремиться к интеграции, где возможно, экономических, социальных и экологических целей. Там, где интеграция невозможна, необходимо достичь договоренности о взаимных уступках и компромиссах.

- *Обеспечение четких бюджетных приоритетов.* Планы должны быть полностью интегрированы в бюджетный процесс с целью обеспечения финансовых ресурсов для достижения целей планов

и должны содержать не просто список пожеланий. Цели должны быть многообещающими, но в то же время реалистичными.

- *Полный и достоверный анализ – основа стратегии.* Приоритеты должны быть основаны на всеобъемлющем анализе ситуации и предсказывать тенденции и риски, рассматривая взаимосвязи между местными и глобальными проблемами. Данный анализ должен основываться на достоверной надежной информации об изменении экологических, социальных и экономических условий, давлении и ответной реакции, а также об их взаимосвязи с задачами и индикаторами стратегии. Необходимо полностью использовать существующую информацию и местный потенциал проведения анализа, а также отразить различные мнения всех заинтересованных лиц.

- *Совместный мониторинг, обучение и развитие.* Мониторинг и анализ должны быть основаны на четких показателях и включены в цели управления процессами, отслеживания достижений и выработки рекомендаций в случае необходимости изменения курса.

- *Разработка плана должна базироваться на существующих процессах и программах.* Не следует воспринимать устойчивое развитие как новое планирование. Напротив, следует вырабатывать ее, согласно уже существующим процессами в стране, обосновывая, таким образом, дополнительные точки соприкосновения с ней различных запланированных программ. Это требует хорошо поставленного управления для обеспечения координации механизмов и процессов, определения и разрешения, при необходимости, возможных конфликтов.

- *Эффективное участие.* Активное участие помогает развитию дебатов, рождению новых идей и источников информации, выявляет проблемы, требующие внимания, позволяет определять возможные приоритеты, что ведет к достижению консенсуса и лучшим результатам. Это требует наличия четких коммуникативных и информационных механизмов, акцентирующих внимание на прозрачности и отчетности.

Современный подход к экономическому развитию региона состоит в том, что оно становится заботой не только специалистов и экспертов, но и политиков, управленцев, бизнесменов, всего населения.

Циклы социально-экономического планирования развития региона. Коротко цикл стратегического планирования экономического развития региона или города можно представить в следующем виде:

1. Определение целей развития.
2. Анализ внешней среды развития региона или города.
3. Определение сильных и слабых сторон региона или города.
4. Использование имеющихся и создание новых местных преимуществ.
5. Разработка концепции развития.
6. Разработка плана конкретных действий и осуществление стратегии.
7. Анализ эффективности и результативности, корректировка целей и методов их достижения.

Последовательно стадии социально-экономического планирования экономического развития региона или города включают следующее:

1. Определение целей развития.

Цели должны характеризовать необходимое состояние развития региона в определенный момент времени, быть четкими и относительно краткими. Они должны содержать конкретные показатели развития и опираться на социально-экономические стандарты функционирования всей инфраструктуры жизнедеятельности.

Генеральная цель региона, или миссия региона отвечает на основной вопрос: каких целей регион хочет достичь?

Определение миссии включает:

- Провозглашение ценностей и убеждений;
- Выявление продукции, которую регион будет производить;
- Рынок, на котором регион позиционируется;
- Способы выхода на внешний рынок;
- Ключевые технологии, которые будут использоваться;
- Стратегические принципы развития и/или финансирования.

2. Анализ стартовой позиции региона.

При оценке стартовой позиции важно определить уровень конкурентоспособности экономики региона, возможность формирования кластеров, привлечения инвестиций.

Наиболее приемлемые индикаторы для измерения конкурентоспособности региона: производительность/эффективность; занятость; уровень (качество) жизни.

В качестве одного из факторов конкурентоспособности региона рассматриваются новые формы сотрудничества – кластеры.

Группы компаний преобразуются в промышленные кластеры, при этом система больше основана на сотрудничестве и инновациях, чем на конкуренции. Кластер – это больше, чем взаимозависимая группа «родственных» компаний. Он отражает уровень «продвинутости» региона в определенной сфере, который измеряется концентрацией занятости в этой сфере и темпом ее роста.

3. Определение сильных и слабых сторон региона.

Определяются результаты осуществления предшествующих программ социально-экономического развития региона. Выявляются причины успехов и провалов предыдущих шагов в управлении региональным экономическим развитием.

Проводится анализ внутренних преимуществ и слабых сторон региона, для этого анализируются объективные данные о ресурсах региона:

– человеческие ресурсы (половозрастная структура населения, его национальный состав, миграция, факторы роста населения, образование, профессиональный состав занятых, уровень и динамика безработицы, доходы, уровень заработной платы, ВВП на душу населения, производительность труда, уровень и динамика физического и психического здоровья, продолжительности жизни);

– природные ресурсы (использование земли, зонирование, свободные площади и цена земли, наличие природных ископаемых, рекреационные ресурсы, исторические и природные достопримечательности);

– экономические ресурсы (структура местной экономики: какие отрасли преобладают; какие производства развиваются быстрее, приватизация, собственность на землю, общественные и частные инвестиции, состав и объем муниципальных услуг и их соответствие потребностям населения, свободные производственные площади, наличие и качество жилья, инфраструктура, транспорт и связь, степень развития малого предпринимательства, «экспортная» деятельность предприятий региона).

4. Использование имеющихся и создание новых местных преимуществ.

В рамках стратегического планирования предусматривается использование имеющихся преимуществ региона (расположение, близость основных рынков, демографические особенности, развитость инфраструктуры). Выявляются факторы конкурентоспособности, отличающие данный регион от других, а также возможные новые факторы конкурентоспособности, поддающиеся формированию в процессе управления экономическим развитием. Таким образом формируются новые или выявляются нереализованные региональные преимущества. Основной упор делается на создании таких новых местных преимуществ, как развитая рыночная инфраструктура, наличие коммуникационных линий, безопасность (личная и бизнеса), наличие институтов, поддерживающих бизнес, наличие квалифицированных кадров, благоприятные условия для инвестиций.

Содержательным результатом реализации стратегического плана должны стать перемены в регионе, а именно:

- в поддержке и содействии развитию производства, строительства, высоких технологий и индустрии услуг;
- в развитии учреждений образования, здравоохранения, сферы услуг и досуга;
- в развитии транспорта и связи;
- в выполнении программ обеспечения занятости и снижения уровня безработицы и бедности;
- в развитии жилищно-коммунальной инфраструктуры и благоустройства;
- в улучшении окружающей среды;
- в развитии общественных работ;
- в выполнении программ развития социальной защиты населения;
- в обеспечении правопорядка и защиты прав потребителей.

Стратегический план должен быть направлен на:

- формирование системы планирования социально-экономического развития города;
- повышение эффективности расходов местного бюджета;
- обеспечение устойчивости и роста эффективности функционирования жилищно-коммунального хозяйства;

- улучшение транспортного обслуживания и снижение дотационной зависимости муниципальных предприятий транспорта;
- введение новой системы землепользования на принципах правового зонирования, стимулирование рынка земли и недвижимости;
- развитие системы жилищной ипотеки;
- конкурсное финансирование социальных программ, дальнейшее развитие адресной помощи малоимущим семьям и одиноким гражданам;
- создание механизмов финансового обеспечения экологической политики.

Упрощенная схема пошагового процесса стратегического планирования развития региона:

1. Определение необходимости социально-экономического планирования (СЭП).

Обращение за поддержкой в процессе СЭП к представителям выборных органов власти; к руководителям департаментов и ведущим сотрудникам администрации; к представителям деловых кругов, ассоциациям предпринимателей; к представителям общественных организаций, научно-исследовательских институтов, университетов; к гражданам.

2. Извещение о решении начать процесс СЭП и разъяснение его ожидаемых выгод служащим; основным членам различных комитетов, комиссий и т. п.; прессе; гражданам.

3. Разработка структуры процесса СЭП – это:

- выбор подхода к процессу (нисходящий, восходящий принцип или их комбинация);
- изучение подхода;
- утверждение его основных стадий;
- расписание / планирование процесса СЭП.

4. Определение участников процесса СЭП.

5. Составление списка рабочей группы:

- созыв первого собрания;
- объявление, назначение или выбор председателя;
- распределение обязанностей в группе;
- составление расписания работы;
- график встреч;
- требуемые результаты встреч;

- рассмотрение первого варианта проекта;
- представление конечного варианта проекта;
- требования к отчетности и процесс проверки выполнения расписания; процесс утверждения проекта;
- согласование времени реализации;
- объявление о поддержке и стимулах для участников рабочей группы; разработка структуры рабочей группы (комитета, комиссии), определение ее состава и принципов действия.

6. *Определение основ (закладывание «фундамента») СЭП:* определение целей планирования, исходя из положений местного устава или других источников; формулировка целей.

7. *Проведение исследования внешней среды:*

- разработка структуры исследования: определение тех составляющих внешней среды, которые необходимо изучить; определение тех факторов, для каждой составляющей, которые должны быть представлены в обзоре;

- используя матрицу исследования внешней среды (SWOT-анализ), поручить исследование каждой ее ячейки (каждого фактора в рамках определенных составляющих внешней среды) конкретным людям;

- обеспечение полного понимания всеми членами рабочей группы каждого из факторов внешней среды;

- повторный созыв рабочей группы, сбор всей накопленной информации;

- описание возможных сценариев будущего;

- детализация того описания, где дано наиболее вероятное будущее; обсуждение участниками рабочей группы сценария вероятного будущего для достижения его единого видения и понимания;

- обзор сценария будущего и извлечение из него внутренних слабостей города, внутренних возможностей (сильных моментов), возможностей, предоставляемых городу внешней средой, внешних угроз (угроз, исходящих из внешней среды).

8. *Изучение полученных результатов исследования и выводы:*

- достижение максимальной согласованности целей;

- разработка задач для достижения каждой из поставленных целей; достижение максимальной согласованности между задачами; разработка стратегии решения каждой задачи;

– проработка как можно большего числа непредвиденных ситуаций; разработка планов действий для каждой непредвиденной ситуации; разработка механизмов контроля и их включение в план.

Стратегическое планирование социально-экономического развития региона в обязательном порядке включает в себя согласование групповых интересов внутри территориального сообщества; инвентаризацию реальных ресурсов, ограничений и благоприятных факторов; определение реально осуществимых задач и целей; формирование программ и планов действий.

9. *Подготовка письменного плана* включает назначение ответственных за подготовку чернового варианта плана, обсуждение «черновика» внутри группы, корректировку плана, представление исправленного варианта для обсуждения выборным властям, различным общественным группам и заинтересованным участникам СЭП; при необходимости – дополнительную корректировку плана.

10. *Представление окончательного варианта плана властям для официального утверждения.*

11. *Публикация плана.*

12. *Выполнение плана:*

- принятие и воплощение стратегических направлений развития;
- создание и утверждение механизмов контроля;
- постоянное отслеживание выполнения плана;
- получение обратной связи и, при необходимости – внесение изменений в ход реализации плана.

13. *Подготовка к следующему циклу планирования* включает обеспечение всех необходимой обратной информацией для последующего цикла планирования; подготовку схемы и расписания работы над следующим циклом планирования.

Стратегическое планирование развития региона имеет свой цикл, включающий определение целей развития, анализ внешней среды, использование имеющихся и создание новых местных преимуществ, а также разработку плана конкретных действий, осуществление стратегии и анализ эффективности и результативности.

В соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 18.06.2009 № 827 «О Системе государственного планирования в Республике Казахстан», предусматривается разработать на респуб-

ликанском уровне Прогнозную схему территориально-пространственного развития страны, которая будет содержать основные направления рационального размещения производительных сил и расселения населения в разрезе регионов Казахстана [48].

Контрольные вопросы:

1. Каковы основные направления разработки региональных планов в стране?
2. Какова последовательность разработки региональных планов?
3. Какие основные группы казахстанских регионов можно выделить по сходству в практике планирования?
4. Каковы современные тенденции регионального планирования?
5. Назовите основные проблемы региональной практики планирования.
6. Какие проблемы решают региональные органы планирования?
7. Дайте определение понятия «регион».
8. Что собой представляет региональная политика, каковы ее цели и основные направления?
9. Какие органы управления выступают в качестве основных субъектов проведения региональной политики?
10. Что включает региональное планирование?
11. Какой важнейший показатель должен использоваться для оценки результатов деятельности региона и каким образом он может быть рассчитан?
12. Какие методы применяются в процессе прогнозирования и планирования развития регионов?

Тесты:

1. Какой вопрос является главным для стратегического плана региона?
 - а) Как повысить уровень благосостояния жителей и заложить основы для его дальнейшего повышения в будущем;
 - б) Повышение роли и места в республиканском разделении труда;
 - в) Решение экологических проблем;

- г) Выход на международный уровень;
- д) Модернизация и создание новых отраслей.

2. Что входит в использование имеющихся и создание новых местных преимуществ региона?

- а) Отличия данного региона от других, создающие новые факторы его конкурентоспособности;
- б) Отличия данного региона от других, необходимые для повышения его роли и места в республиканском разделении труда;
- в) Отличия данного региона от других, необходимые для создания модернизированных предприятий;
- г) Отличия данного региона от других, создающие благоприятные условия для жизни людей;
- д) Отличия данного региона от других, создающие условия для повышения занятости.

3. Что необходимо для разработки концепции развития региона?

- а) Определить цели социально-экономического развития региона, факторы и механизмы этого развития, а также методы управления этим развитием;
- б) Определить цели и задачи, пути решения и мероприятия, ресурсы;
- в) Провести анализ и выявить проблемы, приоритеты, варианты решения;
- г) Провести постановку целей, определить пути их реализации, обеспечить ресурсами;
- д) Определить цели социально-экономического развития региона, факторы и механизмы этого развития.

4. Какой показатель используется в социально-экономическом планировании регионального развития?

- а) Валовой региональный продукт;
- б) Темпы роста различных показателей;
- в) Натуральные показатели отраслей и сфер экономики;
- г) Стоимостные показатели отраслей и сфер экономики;
- д) Индексы ВВП в региональном разрезе.

ГЛАВА 9. Сбалансированная система показателей (ССП)

*История возникновения СПП. Методология СПП.
Достоинства и недостатки СПП.*

Концепция сбалансированной системы показателей (англ. balanced scorecard – BSC, далее – СПП) была впервые представлена в начале 1990-х годов. К 2000 году некоторые исследования показали, что большинство фирм в Соединенных Штатах, Великобритании, Германии и Скандинавии используют СПП или, по меньшей мере, собираются их использовать в ближайшем будущем [5].

В зарубежной экономической литературе критикуются традиционные финансовые показатели, источником которых является система бухгалтерского учета и финансовой отчетности как основа для принятия управленческих решений. Эта критика направлена на характер финансовых показателей, которые имеют малую ценность для принятия стратегических управленческих решений. Кроме того, показатели, формируемые в среде традиционного бухгалтерского учета, в значительной мере утратили ценность для менеджмента и внешних инвесторов. Например, бухгалтерский баланс с точки зрения инвесторов является полезным источником информации тогда, когда балансовая (книжная) стоимость активов хотя бы приблизительно коррелирует с рыночной стоимостью (точная корреляция невозможна, так как балансовая стоимость исторична по своей природе, а рыночная – перспективна, направлена в будущее). На самом деле эти показатели не совпадают, что довольно ощутимо. Когда консультанты (Arthur Andersen, Ричард Боултон, Барри Либерт и Стив Самек) сравнили рыночную и балансовую стоимости 3500 американских компаний на протяжении двух десятков лет, то выявилось: если на начало 1978 года эти показатели находились очень близко – балансовая стоимость составляла 95 % от рыночной стоимости, то в начале 1998 года они не совпадали вообще – балансовая стоимость составляла лишь 28 % от рыночной стоимости. Увеличение «разрыва» между рыночной и балансовой стоимостями объясняется увеличением роли нематериальных активов, таких как интеллектуальный капитал, репутация, незавершенные научно-исследовательские разработки и т. д.

Отсутствие методологии оценки нематериальных активов, неприспособленность стандартов учета (GAAP) для решения проблемы отображения нематериальных активов в балансе – одна из главных причин начала поисков новых средств оценки стоимости и эффективности деятельности организаций и фирм.

История развития парадигмы определения стоимости и эффективности деятельности фирмы такова. Первые модели измерения и оценки результатов деятельности предприятий, которые появились в 1920-х годах и впоследствии распространились практически во всех странах с рыночной экономикой, были довольно простыми для расчета и строились исключительно на финансовых показателях (например, мультипликативная модель Дюпона или показатель ROI). В 70-90-х годах появились другие концепции оценки стоимости и эффективности работы предприятий, среди которых наиболее популярными в последние годы являются сбалансированная система показателей (ССП, англ. BSC) и экономическая добавленная стоимость (EVA). Каждая из концепций имеет свои преимущества, но не лишена и недостатков [19].

Неоднократно было замечено, что порой руководители отказываются вкладывать средства в долгосрочное развитие, поскольку это ухудшает текущие результаты деятельности. Конечно, такая практика не может обеспечить организации или предприятию долгосрочный рост и стабильность. Несмотря на то, что идеи стратегического управления уже тридцать лет все активнее просачиваются в практику корпоративного менеджмента, управленческие решения традиционно базируются в большей мере на финансовых показателях, чем на нефинансовых (немонетарных), хотя последние менее искусственны и не менее важны.

На протяжении 70-90-х годов ряд исследователей пытался решить эту проблему. Еще в 1975 году Стивен Керр, подбивая итоги деятельности многих компаний, сделал вывод о необходимости существования разных систем измерения результатов хозяйственно-финансовой деятельности для разных целей, но ближе всех к ее решению подошли американцы Р. С. Каплан и Д. П. Нортон [10]. Они в 1990 году исследовали системы измерения результатов деятельности двенадцати крупных компаний, которые стремились

расширить свои измерительные системы путем включения в них показателей нефинансового характера, так как это позволило бы им расширить информационную базу для принятия управленческих решений. Результаты проведенных исследований привели к появлению концепции сбалансированной системы показателей – ССП = BSC. Таким образом, предпосылкой появления BSC было стремление руководства компаний к усилению управленческой функции за счет органического согласования интересов разных групп – акционеров, потребителей, партнеров, кредиторов.

Концепция BSC выгодно отличается от других концепций тем, что финансовые и нефинансовые индикаторы интегрируются с учетом причинно-следственных связей между результирующими показателями и ключевыми факторами, под влиянием которых они формируются.

ССП – это система показателей, которая измеряет то, что не измеряет бухгалтерский учет.

В сбалансированной системе следует различать показатели, измеряющие достигнутые результаты, и показатели, отображающие процессы, которые обеспечивают достижение этих результатов. Обе категории показателей должны быть увязаны между собой, так как для получения первых (например, некоторого уровня производительности) нужно реализовать вторые (например, достигнуть необходимой загрузки производственных мощностей). На практике внимание руководства, как правило, сосредотачивается на показателях первой категории, а это приводит к тому, что бизнес-процессы остаются неконтролируемыми или слабоконтролируемыми (как по количественным, так и по качественным параметрам).

Так называемый «баланс» в концепции ССП имеет многоплановый характер, охватывая связи между монетарными и немонетарными показателями, стратегическим и операционным уровнями управления, прошлыми и будущими результатами, а также между внутренними и внешними аспектами деятельности организации или предприятия.

Стратегическое планирование предполагает реалистичное осознание перспектив; объединяет в единое целое ценности и убеждения, видение перспективы, реалистичные оценки внешней среды,

четко сформулированные цели, задачи и планы действий с учетом их приоритетов; ориентирует на конкретные результаты, которые можно оценить.

Стратегическое планирование позволяет сосредоточить ресурсы на ключевых направлениях, систематически и детально анализировать внешнюю и внутреннюю среды, объективно оценивать сильные и слабые стороны, перенимать чужие достоинства и искоренять собственные недостатки.

Стратегическое планирование должно быть неразрывно связано с разработкой бюджетов.

Однако чтобы определить, правильно ли реализуется стратегия, необходимо постоянно контролировать этот процесс. Специфические краткосрочные цели, сформулированные в ССП, являются средством такого контроля.

Для того чтобы стратегии «заработали», предлагается применить новые методы отчетности и управления, под которыми подразумевается система оценки эффективности деятельности государственных органов.

Новая методика оценки эффективности деятельности организаций, которая переводит миссию и общую стратегию организации в систему показателей – Сбалансированная система показателей (ССП), или *Balanced Scorecard (BSC)*.

Цель ССП (BSC) состоит в направлении деятельности организации на достижение миссии и стратегических целей.

ССП появилась как результат исследования различных методов оценки эффективности деятельности. Авторы концепции выявили, что недостаточно только финансовых показателей для адекватной оценки деятельности организации. Поэтому в концепции ССП разработаны четыре перспективы: финансы, рынок, внутренние процессы и обучение и рост.

ССП называется сбалансированной системой, так как она балансирует:

- показатели четырех составляющих: финансовую, клиентскую (рынок), внутренние процессы, а также составляющую обучения и развития;
- краткосрочные и долгосрочные показатели (баланс во времени);

– показатели по управленческой вертикали: перевод общих стратегических целей организации в цели подразделений, групп и отдельных сотрудников;

– ресурсы и программы определены для каждой из составляющих ССП.

Во время внедрения ССП обсуждаются не только целевые установки, но и показатели, измеряющие цели, задания на плановый период и необходимые для их выполнения мероприятия.

«Баланс» в рамках новой концепции носит многоплановый характер, охватывая связи между монетарными и немонетарными величинами измерения, стратегическим и оперативным уровнями управления, прошлыми и будущими результатами, а также внутренними и внешними аспектами деятельности организации.

Финансовая перспектива отвечает на вопрос: как оценят деятельность организации в случае успеха? Финансовые результаты являются ключевыми критериями оценки текущей деятельности организации.

Для достижения финансовой результативности необходимо:

а) совершенствование структуры издержек через:

- сокращение бюджетных средств;
- увеличение производительности;
- уменьшить некачественные услуги;

б) эффективное использование средств посредством управления возможностями активов и как можно лучшего использования дополнительных инвестиций для ликвидации «узких мест»;

в) увеличение получения дохода: привлечение новых источников доходов (новые услуги, расширение клиентской базы, партнеры);

г) повышение ценности для клиента посредством увеличения прибыльности для существующего клиента.

Рыночная перспектива или клиентская составляющая отвечает на вопрос: как мы должны выглядеть в глазах потребителя? Ответ на него дает возможность усилить работу в области государственных услуг, что должно привести к росту финансовых показателей в будущем.

Усиление работы в области государственных услуг предполагает:

- удобный доступ;
- услуги высокого качества и по требуемым стандартам;

- своевременность предоставляемых услуг;
- предоставление инновационных услуг;
- возможность выбора и др.

Перспектива внутренних процессов, или составляющая внутренних процессов отвечает на вопрос: какие процессы должны выполняться в государственном органе для удовлетворения потребителя? Она определяет основные процессы, которые необходимо совершенствовать и развивать с целью улучшения деятельности, работы ГО.

Под составляющей внутренних процессов понимается механизм горизонтальных и вертикальных внутренних коммуникаций государственного органа.

Подразделения государственного органа осуществляют подготовку и представляют соответствующие услуги.

Внутренние процессы различны по временным периодам: с коротким и длинным циклом.

Перспектива обучения и роста, или составляющая обучения и развития отвечает на вопрос: как должна организация обучаться и развиваться для достижения миссии? Она определяет то, как организация построит свою работу по обеспечению роста и развития в долгосрочной перспективе.

Составляющая обучения и развития отражает те нематериальные активы, которые являются наиболее важными для стратегии. Цели этой составляющей устанавливают виды деятельности (человеческий капитал), системы (информационный капитал) и моральный климат (организационный капитал), необходимые для поддержки процессов создания стоимости. Все они должны быть взаимосвязаны и соответствовать основным внутренним процессам.

Составляющая обучения и развития включает:

- человеческий капитал: наличие умений, таланта и ноу-хау, необходимых для поддержки стратегии;
- информационный капитал: наличие информационных систем, сетей инфраструктуры, необходимых для поддержки стратегии;
- организационный капитал: способность организации мобилизовать и поддерживать процесс изменений, необходимых для реализации стратегии.

ССП строится на следующих принципах:

- причинно-следственная связь всех показателей;
- связь результирующих показателей, которые организация имеет возможность измерить по окончании определенного периода, и упреждающих показателей, которые можно измерить мгновенно;
- связь всех показателей с финансовыми результатами деятельности.

Финансовая составляющая описывает результаты реализации стратегии при помощи традиционных финансовых показателей.

Клиентская составляющая определяет предложение потребительских услуг для целевых клиентов.

Финансовая и клиентская составляющие описывают желаемые результаты стратегии. Обе имеют множество индикаторов.

Составляющая внутренних процессов, или внутренняя составляющая определяет процессы, которые имеют решающее значение в реализации стратегии.

Составляющая обучения и развития отражает виды деятельности (человеческий капитал), системы (информационный капитал) и моральный климат (организационный капитал), необходимые для поддержки процессов создания соответствующих услуг государственного органа.

Все они должны быть взаимосвязаны и соответствовать основным внутренним процессам.

Цели четырех составляющих связаны друг с другом причинно-следственными отношениями. Все начинается с гипотезы о том, что финансовые результаты могут быть получены только в том случае, если удовлетворена целевая группа клиентов. Представляемая потребительская ценность услуги государственного органа клиентам направлена на удовлетворение целевых клиентов. Внутренние процессы или деятельность соответствующих подразделений государственного органа создают и предоставляют клиенту эти услуги.

И наконец, бюджетные средства поддерживающие осуществление внутренних процессов, представляют основание для стратегии.

Приведенные в стратегическое соответствие цели всех составляющих и есть основной инструмент создания услуг, а следовательно – сфокусированной и последовательной стратегии.

Это архитектура причины и следствия, связывающая составляющие ССП.

Модель ССП – это формат описания деятельности организации с помощью некоторого набора показателей для каждой стратегической перспективы (как правило, для четырех). Упрощенная модель ССП описывает деятельность небольшим числом показателей для каждой перспективы. Может быть отражено как текущее положение дел, так и деятельность, ориентированная на долгосрочный период.

Может показаться, что это всего лишь очередной вид оперативной отчетности, объединяющей финансовые и нефинансовые параметры. Однако на самом деле здесь заложено гораздо больше.

Карта сбалансирована: четыре перспективы дают полное описание деятельности организации. Во-первых, стратегическая карта отражает измерение времени «снизу вверх». Текущая прибыльность и т. п. может в значительной степени являться следствием того, что было сделано в прошлом квартале или прошлом году; приобретенные сегодня навыки непременно отразятся на эффективности и финансовых результатах будущего года.

Карта сбалансирована и с другой точки зрения: она раскрывает как внутренние, так и внешние аспекты деятельности. Очевидно, что «отлаженный механизм» внутренних процессов важен для любой организации и не всегда связан с внешними ожиданиями потребителей. С другой стороны, столь же важны мнения потребителей и контакты, установившиеся благодаря этой деятельности. Карта показателей отражает и то, и другое.

И наконец, карта показателей имеет причинно-следственные связи. Одной из ее важнейших задач является отражение того, насколько эти связи сильны, каков временной интервал между причиной и следствием, и насколько мы можем быть в них уверены, учитывая внутренние и внешние перемены.

С момента своего появления концепция ССП была широко принята как в бизнесе, так и в правительственных кругах в качестве нового подхода к управлению. ССП является понятным исходным

форматом для описания устремлений и достижений организации. Она доказала свою полезность:

- для информирования менеджеров и персонала организации о стратегических намерениях, мобилизации их на реализацию намеченных стратегий;

- для заострения внимания на деятельности, мотивированной скорее стратегическими, а не текущими целями, такими как развитие компетенции, взаимоотношения с потребителями, информационные технологии, и будущими выгодами;

- для мониторинга и поощрения подобной деятельности.

Эти цели в равной степени важны как для коммерческих фирм, стремящихся к долгосрочной рентабельности, так и для некоммерческих организаций, включая правительственные органы. Некоторых наиболее ярых приверженцев ССП можно встретить в государственных учреждениях. Они связаны одной общей темой: существенные достоинства современных организаций, включая ресурсы и способы их использования, и слабо отражаются традиционной бухгалтерией и системой управленческого контроля. Для согласования целей и задач, а также действенного контроля организационного исполнения менеджерам необходимы инструменты и показатели оценки неосязаемых или нематериальных активов, отличные от традиционных денежных измерений.

Интерес к ССП отражает возрастающую зависимость бизнеса и правительства от нематериальных активов. И вместе с ней появляется потребность в привлечении работников к реализации долгосрочных стратегий, в которых развитие этих активов является ключом к успешности бизнеса. Эта потребность будет наиболее очевидна для организаций, в которых многие работники контактируют с потребителями и где долгосрочный успех в значительной степени зависит от взаимодействия с клиентами и внешней средой. Таким фирмам необходимо тратить время и энергию на изучение окружающей их среды, усовершенствование баз данных и информационных систем, создание положительного отношения к организации со стороны всех заинтересованных сторон. ССП делает такую работу направленной и сфокусированной.

Обычно для достижения целей четырех составляющих стратегической карты требуется от двадцати до тридцати показателей

ССП. Некоторые критики сбалансированной системы полагают, что сконцентрироваться на двадцати пяти различных показателях невозможно. Это и в самом деле так, если рассматривать ССП как набор изолированных показателей. Множество разнообразных параметров правильно составленной ССП превращают ее в инструмент единой стратегии. Организация может сформулировать и довести до сведения всего персонала свои долгосрочные планы, используя интегрированную систему, состоящую из двух-трех десятков показателей, определяющих причинно следственные связи между такими переменными величинами.

К достоинствам ССП можно отнести следующее:

- ССП позволяет увязать стратегию с оперативным планом. Стратегические цели ГО должны быть переведены в цели подразделений, отделов и отдельных сотрудников;
- показатели достижения стратегических целей должны быть распределены во времени таким образом, чтобы контролировать продвижение;
- ССП направлена прежде всего на увязку показателей в денежном выражении с операционными измерителями таких аспектов деятельности организации, как удовлетворенность клиента, внутрихозяйственные процессы, инновационная активность, меры по улучшению финансовых результатов.

ССП призвана дать ответы на четыре важнейших для организации вопроса:

- как организацию или фирму оценивают клиенты (аспект клиента);
- какие процессы могут обеспечить организации или фирме исключительное положение (внутрифирменный аспект);
- каким образом можно добиться дальнейшего улучшения положения (аспект инноваций и обучения);
- как оценивают организацию или фирму акционеры (финансовый аспект).

Также дает ССП ответ на вопрос: каким образом организация или фирма создает ценность (услугу) и доносит ее до потребителя?

В результате работники организации или фирмы больше узнают о своей деятельности, разработке услуг, корпоративной ответственности.

Основные недостатки ССП: система показателей может быть построена только после того, как всеми сотрудниками понят и принят стратегический план организации; отсутствует ответственность за общий результат; она более ориентирована на управление активами и ресурсами, а не на их финансирование.

В некоторых аналитических отчетах появляется информация о значительной доле неудач в применении ССП. Некоторые фирмы отказались от попыток внедрения ССП. Другие сопротивляются принятию ССП как «очередного трехбуквенного увлечения», пропагандируемого консультантами. Но были ли все они провальными? Ведь важные компоненты их философии уже интегрированы в стандарты и практику современного менеджмента. Авторы концепции ССП стараются выявить некоторые значимые корпорации, которые только сейчас предпринимают основные шаги в сфере ССП, так как важно обойти ловушки, в которые попались некоторые другие компании, прервавшие свои проекты по внедрению ССП. Обычно эти компании утверждают, что уделяли слишком много внимания измерению параметров деятельности и слишком мало – стратегическому управлению.

Стратегический процесс в любой организации, которая внедряет ССП, сначала продвигается сверху вниз. На первом этапе на основе видения, которое отображает интересы руководства, определяются финансовые цели и ориентиры. Далее определяется круг проблем, связанных с идентификацией потребителей, разработкой мер, направленных на улучшение восприятия собственной продукции или услуг с точки зрения клиента. После того как желаемые цели для удовлетворения как государственных целей, так и потребителей определены, начинается поиск необходимых средств для их достижения. При этом определяются мероприятия по усовершенствованию внутренних процессов (разработка новой продукции, повышение качества обслуживания, повышение производительности и т. д.), которые необходимо реализовать для создания качественного предложения потребителю и достижения желательных для собственника финансовых результатов.

Совершенствование внутренних процессов в значительной мере зависит от технологий, квалификации и опыта сотрудников, внутреннего климата в коллективе и других факторов, которые в

ССП отображены в таблице «Обучение и развитие». Именно через возможности количественного и качественного роста и прогнозируются будущие финансовые результаты. Таким образом, четыре «составляющие, или перспективы» ССП образуют замкнутый контур с четко определенными связями.

Один из самых распространенных сейчас мифов – ошибочное представление об управлении стратегией как о «самонастраивающемся» процессе. Как показывает практика, далеко не каждый руководитель, увлеченный идеей внедрения ССП, всерьез задумывается о периоде после того, как начерчены стратегические карты, выбраны «правильные» показатели. Вместе с тем, внедрение ССП в сложившуюся управленческую практику очень важно.

Контрольные вопросы:

1. В чем объективная необходимость появления сбалансированной системы показателей (ССП)?
2. Почему ССП называют сбалансированной системой?
3. Как можно с помощью сбалансированной системы показателей реализовать стратегию?
4. В чем заключается концепция ССП?
5. Раскройте содержание четырех составляющих ССП.
6. За счет чего можно повышать финансовую составляющую ССП?
7. За счет чего можно повышать клиентскую составляющую ССП?
8. Что понимается под составляющей внутренних процессов ССП?
9. Что включает составляющая обучения и развития ССП?
10. Зависит ли совершенствование внутренних процессов от технологий, квалификации и опыта сотрудников?
11. В чем достоинства ССП?
12. На какие вопросы ССП призвана дать ответы?
13. Назовите основные недостатки ССП.

Тесты:

1. Назовите объективную необходимость появления сбалансированной системы показателей (ССП).
 - а) Отсутствие методологии оценки нематериальных активов;

- б) Принятие стратегических управленческих решений;
- в) Определение балансовой стоимости;
- г) Определение прибыльности акционерного капитала;
- д) Управление стратегическими планами.

2. Почему ССП называется «сбалансированной системой»?

- а) Балансируют показатели четырех составляющих: финансовую, клиентскую, внутренние процессы, а также составляющую обучения и развития;
- б) Балансируют показатели доходов и расходов;
- в) Балансируют показатели по ресурсам;
- г) Балансируют показатели подразделений, групп и отдельных сотрудников;
- д) Балансируют показатели бюджета.

3. Что включает в себя Сбалансированная система показателей (ССП)?

- а) Финансовую и клиентскую составляющие, внутренние процессы, а также составляющую обучения и развития;
- б) Финансовую и клиентскую составляющие;
- в) Финансовую, клиентскую составляющие, внутренние процессы;
- г) Финансовую, клиентскую составляющие, а также составляющие обучения и развития;
- д) Клиентскую составляющую, внутренние процессы, а также составляющие обучения и развития.

4. Что является стратегическими результатами реализации стратегического плана?

- а) Эффективное использование бюджета; довольные клиенты, результативные внутренние процессы, мотивированный и подготовленный персонал;
- б) Эффективное использование бюджета;
- в) Мотивированный и подготовленный персонал;
- г) Довольные клиенты;
- д) Результативные внутренние процессы.

ГЛАВА 10. Бюджетное планирование

Общая характеристика бюджета. Методика составления бюджета. Межбюджетные отношения.

Бюджетное планирование занимает особое место в системе государственного планирования, так как выступает средством воздействия и регулирования экономики [51]. Причем, чем сильнее отсталость страны, тем активнее должна быть роль государства в хозяйственном процессе. Многие государственные задачи и проблемы решаются финансово-бюджетным регулированием. Отличительная особенность бюджетного планирования от других видов планирования состоит в том, что оно носит директивный характер, в то время как экономическое и стратегическое планирование имеет индикативный, рекомендательный характер.

Средства бюджета, выделяемые государством, должны быть достаточны для нормального функционирования государственных сфер деятельности. Если это не так, то государство не сможет нормально выполнять свою изначальную функцию в данном виде деятельности. Если же эти средства будут выделены в избытке, что можно объяснить, например, лоббистским влиянием или необоснованным планированием, то это тоже исказит функционирование отдельной сферы влияния и скажется на рыночной составляющей. Поэтому государство строит свою финансовую систему таким образом, чтобы она способствовала разумному использованию государственных средств.

Управление средствами связано с понятием бюджетирования, которое включает систему финансовых ресурсов и бюджетных затрат, состоящую из анализа, планирования, контроля.

Бюджетирование в масштабах страны выявляет денежные потоки и связи в государстве, определяет источники поступления и направления расходования денежных средств, создает систему контроля над финансовыми потоками, проводит корректировку доходных и расходных статей бюджета.

Планирование бюджета является процессом разработки предложений по определению объемов поступлений бюджета на планируемый период и направлений их использования с учетом приори-

тетности и в соответствии с задачами социально-экономического развития государства [2].

Термин «бюджет» понимается двояко: во-первых, это масса финансовых ресурсов; во-вторых, это соотношение между доходами и расходами системы, т. е. баланс денежных средств объекта хозяйствования.

В ст. 3 п. 12 Бюджетного кодекса РК от 4 декабря 2008 года № 95-IV бюджет (англ. «сумка, кожаный мешок») определяется как централизованный денежный фонд государства, предназначенный для финансового обеспечения реализации его задач и функций [3].

Система бюджетного планирования в государстве складывается десятилетиями, отражая насущные проблемы состояния и развития конкретной страны. Государственные органы власти составляют проект плана получения и расходования средств, который после утверждения, становится бюджетным планом (бюджетом). План применяет такие формы воздействия на экономику, как субсидирование и финансирование.

Показательна эволюция понятия «бюджет». Вначале в масштабах страны он рассматривался лишь как финансовый план, в котором основное место уделялось механизмам платежей, учета и отчетности. Затем в его методологию стали включать экономические аспекты, и их роль со временем возрастала. Сам бюджет стал восприниматься как главный финансовый документ страны. Он стал основным средством государственного экономического планирования, влияющим на макроэкономическую стабилизацию и рост. Сейчас понятие бюджета характеризует всесторонний процесс распределения ресурсов и распоряжения ими при сопоставлении затрат с доходами.

Бюджет представляет собой:

– документ, преобразующий политические, финансовые и экономические стратегические цели, программы и деятельность, удовлетворяющие нуждам государства и местного сообщества;

– руководство к действиям государственных и местных органов управления;

– финансовый план, который определяет финансовые условия стратегии развития государства;

– важный инструмент для общения с гражданами, органами государственного управления, предпринимателями и другими юридическими и физическими лицами.

Функции бюджета:

- метод управления экономикой;
- выбор приоритетов социально-экономического и регионального развития;
- наблюдение и контроль за деятельностью государственных предприятий и организаций;
- формы бухгалтерской отчетности;
- финансовая основа различных уровней государственного и местного управления.

Бюджет является многофункциональным документом. Он должен быть составлен так, чтобы соответствовать нуждам государства, местного сообщества, финансового менеджмента юридических лиц и отдельных предпринимателей [51].

Бюджет как экономическая категория представляет собой систему экономических (денежных) отношений, возникновение и реализация которых связаны с формированием, распределением и использованием бюджетных фондов разного уровня государственного, местного управления и самоуправления.

Бюджет в финансовом смысле является централизованным денежным фондом, формируемым на том или ином уровне управления для обеспечения функций соответствующих органов государственной или местной власти.

Бюджет как правовая категория – основной финансовый план образования, распределения и использования централизованного денежного фонда соответствующей территории, утверждаемый представительными органами государственной или местной власти.

Законодательная основа бюджета Республики Казахстан:

1. Конституция РК;
2. Бюджетный кодекс РК от 4 декабря 2008 года № 95-IV;
3. Закон о республиканском бюджете на соответствующий трехлетний период;
4. Решение маслихатов о местном бюджете на соответствующий трехлетний период;
5. Иные нормативные правовые акты по вопросам бюджетных процедур;
6. Нормы международного права.

Бюджетная система Республики Казахстан – это совокупность бюджетов и Национального фонда Республики Казахстан, а также бюджетного процесса и отношений.

Государственная бюджетная система страны состоит из трех звеньев:

- 1) республиканского бюджета;
- 2) местных бюджетов (областных, городских, районных).

Государственный бюджет – сводный бюджет, объединяющий республиканский и местные бюджеты без учета взаимопоглощаемых операций между ними, используемый в качестве аналитической информации и не подлежащий утверждению.

Республиканский бюджет – централизованный денежный фонд, формируемый за счет налоговых и других поступлений, определенных кодексом, и предназначенный для финансового обеспечения задач и функций центральных государственных учреждений и реализаций общереспубликанских направлений государственной политики.

Местный бюджет – областной бюджет, бюджет города республиканского значения, столицы, бюджет района (города областного значения).

Местные бюджеты представляют собой основу финансовой системы местного управления и самоуправления. Они содержат предусмотренные законом доходы и расходы областей, городов, районов (за исключением городов районного подчинения и районов в городах), в то же время местные бюджеты представляют собой финансовые отношения с республиканским бюджетом, бюджетами различных уровней местного управления, бюджетными организациями, другими юридическими и физическими лицами той или иной административно-территориальной единицы.

При составлении бюджетов различных уровней действует *принцип сбалансированности*, означающий, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать объему поступлений из источников финансирования.

Единая бюджетная классификация состоит из классификации доходов и функциональной классификации расходов [1].

Доходы классифицируются по следующим категориям:

1. Налоговые поступления;
2. Неналоговые поступления;

3. Доходы от операций с капиталом;
4. Полученные официальные трансферты;
5. Возврат кредитов;
6. Общее финансирование;
7. Движение остатков бюджетных средств.

Функциональная классификация расходов включает:

1. Государственные услуги общего характера;
2. Оборона;
3. Общественный порядок и безопасность;
4. Образование;
5. здравоохранение;
6. Социальное обеспечение, социальная помощь;
7. Жилищно-коммунальное хозяйство;
8. Культура, спорт, туризм и информационное пространство;
9. Топливо-энергетический комплекс и недропользование;
10. Сельское, водное, лесное, рыбное хозяйство и охрана окружающей среды;
11. Промышленность и строительство;
12. Транспорт и связь;
13. Обслуживание долга;
14. Официальные трансферты;
15. Финансирование.

Экономическая классификация расходов состоит из следующих категорий:

1. Текущие затраты
2. Капитальные затраты
3. Предоставление кредитов, доленое участие
4. Финансирование

Бюджетный план государства строится с учетом выбранных общенациональных целей и политик деятельности; распределения ресурсов по выбранным целям; использования ресурсов экономным и эффективным образом.

На каждом этапе развития Республики Казахстан 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 достоинств организации современного бюджетного процесса в Казахстане является ответственная бюджетная политика, согласованная с политическими и экономическими реальностями.

Коренная реорганизация бюджетного процесса в республике началась в 1998 году. В этот период было проведено первое разграничение направлений бюджетных расходов между республиканским и местными бюджетами, между государственными учреждениями, содержащимися за счет бюджета, и хозяйствующими субъектами, осуществляющими коммерческую деятельность.

Реформа бюджетной системы состояла в том, что бюджетная система перешла к среднесрочному планированию основных параметров бюджета; местным исполнительным органам было предоставлено право осуществлять заимствование в рамках законодательно-определенного уровня.

Были введены понятия «бюджетная программа», «администратор бюджетной программы», которые в дальнейшем позволили ориентировать министерства, агентства и другие государственные органы на программно-целевое бюджетирование.

Бюджетная программа – расходы бюджета на реализацию функций государственного управления и государственной политики.

Администраторами бюджетной программы являются исполнительные органы (государственных и отраслевых программ – министерства, агентства и другие государственные органы; региональных программ – акиматы областей и городов).

Метод программно-целевого бюджетирования подразумевает планирование бюджетных расходов на основе программной стратегии развития, имеющихся ресурсов бюджета и на основе этого – планирование бюджетных программ.

Начиная с 2002 года бюджет был разделен на текущий и бюджет развития.

За счет *текущего бюджета* осуществляются программы, направленные на выполнение текущих нужд государства.

Бюджет развития включает расходы на инвестиции в экономику: на инфраструктуру, градостроительство, информатизацию государственных учреждений, науку, подготовку кадров, т. е. направленные на социально-экономическое и институциональное развитие Республики Казахстан, включая развитие человеческих ресурсов.

Разделение бюджета на текущий бюджет и бюджет развития позволило реально оценить стоимость выполнения государством своих функций, определенных законодательством и направленных на содержание имеющейся сети государственных учреждений, объем инвестиционного вклада государства на его социально-экономическое развитие, а также систематизировать бюджетные программы.

Принятие бюджетных решений определяется принципом отбора или выбора между многочисленными бюджетными заявками.

Бюджетное решение зависит от результатов деятельности государственного учреждения, приоритетов государственной политики, бюджетных ограничений.

Бюджетные программы, которые оказывались наименее эффективными, в процессе отбора отсеиваются.

В такой системе администраторы программ более полно учитывают финансовые и экономические задачи правительства и страны, и ведут бюджетную деятельность таким образом, чтобы способствовать решению этих задач.

Во многих развитых странах бюджетные решения рассматриваются специально созданными органами, которые состоят из числа руководителей государственных органов, органов представительной власти, для обеспечения эффективности и прозрачности бюджетных расходов.

В Казахстане созданы *бюджетные комиссии*, которые стали основным инструментом обеспечения взвешенного и прозрачного бюджета.

Цели бюджетной комиссии – обеспечение своевременной и качественной разработки проекта бюджета и выработка предложений по уточнению и исполнению бюджета.

Рабочим органом республиканской бюджетной комиссии является Министерство экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан

Взаимодействие республиканской бюджетной комиссии с администраторами бюджетных программ осуществляется через МЭБП.

Республиканская бюджетная комиссия и бюджетные комиссии областей, городов республиканского значения, столицы, района (города областного значения) осуществляют свою деятельность на постоянной основе.

Ранее экономическое и бюджетное планирование отдельно осуществлялось министерством экономики и торговли и министерством финансов.

Такое положение в определенной степени усложняло взаимосвязку приоритетов бюджетной политики и тенденций экономического развития страны.

В 2002 году было создано Министерство экономики и бюджетного планирования, которое в настоящее время играет роль генератора проводимых реформ и координатора экономической и бюджетной политики.

Бюджетный кодекс регулирует все процессы в бюджетной сфере. Основные акценты в нем сделаны на дальнейшем среднесрочном планировании бюджета на основе экономической политики государства и приоритетов государственных, отраслевых программ, на усилении прозрачности бюджетного финансирования, выборе наиболее эффективных и результативных бюджетных программ, повышении уровня их исполнения государственными учреждениями и на развитии системы контроля за бюджетными деньгами.

Бюджетный Кодекс содержит свод правил и установок деятельности участников бюджетного процесса, их полномочия и обязанности и другие условия функционирования бюджетной системы [3].

Принципы бюджетной системы Республики Казахстан:

- принцип единства;
- принцип полноты;
- принцип реалистичности;
- принцип открытости;
- принцип последовательности;
- принцип эффективности и результативности;
- принцип приоритетности;
- принцип ответственности;
- принцип самостоятельности.

Общий для всего бюджетного процесса – *принцип эффективности и результативности*, означающий разработку и исполнение бюджета, исходя из необходимости достижения определенных результатов, предусмотренных паспортами бюджетных программ с использованием оптимального объема бюджетных средств, необходимого для достижения этих результатов, или обеспечение

наилучшего результата с использованием утвержденного объема бюджетных средств.

Для гармонизации экономического (индикативного) и бюджетного планирования на этапе планирования бюджета разработана среднесрочная фискальная политика Правительства Республики Казахстан – документ, определяющий налогово-бюджетную политику на предстоящий трехлетний период. Ежегодный бюджет формируется на основе этого документа.

Повышение качества бюджетного планирования предусматривает:

- 1) прямую увязку бюджетных программ со стратегическими (программными) документами;
- 2) реальное введение трехлетнего бюджетного планирования;
- 3) повышение эффективности бюджетных расходов через улучшение качества планирования бюджетных программ;
- 4) начало планирования бюджета в более ранние сроки (как минимум – в январе).

Улучшение качества планирования бюджетных программ предполагает совершенствование паспортов бюджетных программ с акцентом на удовлетворение потребностей получателей услуг, на решение существующих проблем, а не на получение большего объема бюджетных средств и, как следствие, на освоение бюджетных средств любыми путями.

Бюджетные программы рассматриваются и оцениваются не после принятия проекта закона или государственной, отраслевой программы, а одновременно, поскольку бюджетная программа есть не что иное, как отражение в денежном выражении государственных функций и мероприятий, установленных законодательными актами и программными документами.

Поскольку государственные, отраслевые, региональные программы принимаются, в основном, на среднесрочный период, бюджет должен стать их зеркальным отражением в денежном выражении.

Бюджетное планирование осуществляется на макро- (в виде агрегированных показателей бюджета) и микроуровне (в разрезе бюджетных программ).

Мировой опыт показывает, что планирование бюджета – процесс постоянный, поскольку он требует преемственности и анализа эффективности бюджетных расходов.

Сложившаяся в Казахстане практика показывает, что бюджетное планирование начинается в ранние сроки – как минимум в январе, при этом перестроен весь процесс рассмотрения заявок и принятия решений

Бюджетная комиссия работает на постоянной основе и рассматривает и подготавливает предложения по проекту бюджета на предстоящий финансовый год, уточнению бюджета государственным программам Республики Казахстан и отраслевым (секторальным) программам, экономическим и социальным программам развития территорий. Кроме того, она рассматривает отчеты администраторов о реализации бюджетных программ и вырабатывает предложения о дальнейшем исполнении бюджета

Качество бюджетного планирования во многом зависит от качества экономического и стратегического планирования.

За последние годы Республика Казахстан добилась определенных успехов в области совершенствования планирования доходной и расходной части бюджета.

Вместе с тем есть проблемы. Так, внесение изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «О республиканском бюджете на соответствующий год» не способствует эффективному использованию финансовых ресурсов государства. В свою очередь внесения изменений и дополнений связаны с неточными прогнозами основных макропоказателей, невыполнением бюджетных программ. В этой связи необходимо осуществлять дальнейшее совершенствование экономического и стратегического планирования.

В процессе формирования доходов и осуществления расходов между органами государственной власти устанавливаются межбюджетные отношения [2].

Межбюджетные отношения – это отношения, возникающие между разными бюджетами разных уровней по поводу распределения и перераспределения финансовых ресурсов, с целью достижения оптимального уровня финансовой сбалансированности бюджетов различных регионов.

Межбюджетные отношения 1-го порядка – это отношения, возникающие между республиканским и местными бюджетами по поводу распределения и перераспределения финансовых ресурсов.

Межбюджетные отношения 2-го порядка – это отношения, возникающие на уровне местного бюджета, или бюджетов облас-

ти, и связаны с распределением и перераспределением ресурсов внутри местного бюджета.

Планирование оптимальной модели межбюджетных отношений направлено на то, чтобы обеспечивать все уровни государственного управления достаточными финансовыми средствами.

Принципы межбюджетных взаимоотношений: стабильность; прозрачность; стимулирование проведения эффективной бюджетной политики.

Признаки межбюджетных взаимоотношений:

– равенство местных бюджетов во взаимоотношениях с вышестоящим бюджетом;

– закрепление за нижестоящими бюджетами стабильных налоговых и неналоговых поступлений при высокой степени их собираемости;

– налоги, имеющие четкую привязку к территории, закрепляются за местным бюджетом;

– выравнивание уровней бюджетной обеспеченности административно-территориальных единиц;

– предоставление единого уровня государственных услуг и максимальное приближение их к получателю;

– ответственность каждого бюджета за эффективное и целевое использование полученных официальных трансфертов и кредитов.

Стратегия межбюджетных взаимоотношений:

1. Официальные трансферты направлены на выравнивание бюджетной обеспеченности;

2. Предоставление равной фискальной возможности стандартного уровня государственных услуг;

3. Определение налогового потенциала регионов;

4. Максимальное предоставление уровня государственных услуг получателям в каждом регионе.

Формы регулирования межбюджетных отношений:

1. Официальные трансферты общего характера: бюджетные субвенции; бюджетные изъятия.

2. Целевые текущие трансферты на реализацию бюджетных программ.

3. Кредиты нижестоящим бюджетам на реализацию бюджетных инвестиционных программ.

В рамках законодательных актов урегулированы вопросы закрепления за каждым уровнем власти полномочий и ответственности по осуществлению государственных функций, а также в целях их упорядочения утверждено распределение бюджетных программ и поступлений между республиканским и местными бюджетами.

Осуществлен переход к среднесрочному прогнозированию основных параметров государственного бюджета.

Местным исполнительным органам предоставлено право осуществлять заимствование в рамках законодательно определенного уровня.

Соотношение республиканского и местного бюджетов по расходам в настоящее время составляет 66 % и 34 %, в то же время оптимальное соотношение должно быть 60 % и 40 %.

Контрольные вопросы:

1. Для чего нужен бюджетный план государства?
2. Что такое бюджетное планирование?
3. Какова схема бюджетного плана страны?
4. Что характерно для республиканского бюджета последних лет?
5. В каком году бюджет был разделен на текущий бюджет и бюджет развития?
6. Кто такие администраторы бюджетных программ?
7. Каков порядок утверждения республиканского бюджета в Республике Казахстан?
8. Назовите стадии бюджетного процесса.
9. Какие межбюджетные отношения устанавливаются в процессе формирования доходов и осуществления расходов между органами государственной власти?
10. Назовите формы регулирования межбюджетных отношений.

Тесты:

1. Для чего нужен бюджетный план государства?
 - а) Для определения финансовых условий развития государства;
 - б) Для определения доходов государства;
 - в) Для определения расходов государства;
 - г) Для определения стоимости выполнения государством своих функций;
 - д) Для определения объема инвестиционного вклада государства на его социально-экономическое развитие.

2. Что включает бюджетная классификация?
 - а) Классификацию доходов и расходов;
 - б) Классификацию доходов;
 - в) Классификацию расходов;
 - г) Функциональную классификацию расходов;
 - д) Экономическую классификацию расходов.

3. Какова схема бюджетного плана страны?
 - а) Государственный бюджет состоит из республиканского и местных бюджетов;
 - б) Государственный бюджет состоит из государственного бюджета;
 - в) Государственный бюджет состоит из республиканского бюджета;
 - г) Государственный бюджет состоит из местных бюджетов;
 - д) Государственный бюджет состоит из Национального фонда.

4. В каком году бюджет был разделен на текущий бюджет и бюджет развития?
 - а) В 2002 году;
 - б) В 1998 году;
 - в) В 2000 году;
 - г) В 2008 году;
 - д) В 1991 году.

Основные понятия:

Адекватность – отражение реальных проблем и оценки в процессе планирования. Адекватность предполагает, что реально происходящие процессы с рациональной точностью должны моделироваться при составлении плана.

Бюджет – 1) централизованный денежный фонд государства, предназначенный для финансового обеспечения реализации его задач и функций; 2) как *экономическая категория Б.* представляет собой систему экономических (денежных) отношений, возникновение и реализация которых связаны с формированием, распределением и использованием бюджетных фондов разного уровня государственного, местного управления и самоуправления; 3) *Б. в финансовом смысле* является централизованным денежным фондом, формируемым на том или ином уровне управления для обеспечения функций соответствующих органов государственной или местной власти; 4) *Б. как правовая категория* – основной финансовый план образования, распределения и использования централизованного денежного фонда соответствующей территории, утверждаемый представительными органами государственной или местной власти.

Бюджетная заявка – совокупность документов, составляемых администратором бюджетных программ на очередной плановый период для обоснования объемов расходов.

Валовой внутренний продукт (ВВП, англ. Gross domestic product GDP) – это совокупный объем продукции, произведенной всеми факторами производства, расположенными в границах экономики, независимо от их принадлежности.

Валовой национальный продукт (ВНП, англ. GNP) определяет рыночную стоимость конечных товаров и услуг, произведенных в экономике за определенный период времени (обычно за год) гражданами данной страны независимо от их местонахождения.

Валовой региональный продукт (ВРП) – интегральный параметр социально-экономического развития региона.

Вариантность – обоснование нескольких вариантов плана, предназначенных для выполнения при самых различных, в том числе и неблагоприятных обстоятельствах.

Видение – в стратегическом плане государственного органа должно отражать то, каким себя видит государственный орган в перспективе в контексте стратегических направлений его деятельности.

Выделение приоритетов (ведущих звеньев развития) – принцип планирования, связанный с тем, что при имеющихся ресурсах и средствах возможно продвижение только по определенным направлениям.

Гармонизация экономических планов с бюджетным процессом – принятие программ развития в соответствии с экономическим планом с учетом соответствия их задачам Стратегии развития «Казахстан – 2030» и обеспечение их реализации финансовыми ресурсами и государственными инвестициями из бюджета.

Гибкость – понятие, подразумевающее, что в плановые показатели могут вноситься изменения или коррективы при изменении условий социально-экономического развития. Условия могут быть как внутреннего, так внешнего характера.

Государственные программы – определяют комплекс взаимосвязанных мер, направленных на решение наиболее крупных и важных экономических, социальных и других задач в масштабе всей страны.

Достоверность – надежность показателей плана, реалистичность их расчета.

Задачи государственного органа (в стратегическом плане) – пути достижения поставленных целей в плановом периоде.

Закономерность – необходимая, существенная, постоянно повторяющаяся взаимосвязь явлений, определяющая этапы и формы процесса становления, развития явлений.

Инфляция – обесценивание денег, вызванное превышением количества денег, находящихся в обращении, над их товарным покрытием. Инфляция проявляется в устойчивом росте уровня цен на товары и услуги в экономике.

Итерация (лат. *iteratio* – повторение) – в экономике – организация обработки данных, при которой действия многократно повторяются для получения результата.

Итеративность – неоднократность проработки уже составленных планов и творческий характер самого процесса планирования.

Комплексность – обеспечение взаимоувязки и согласованности составляющих (всех направлений развития) объекта планирования.

Концепция – руководящая идея, общий замысел, т. е. основной путь достижения поставленной цели в прогнозе, плане или программе.

Концепция социально-экономического развития региона – документ, в котором отражены цели, задачи, принципы, факторы, приоритетные направления, ресурсы и механизмы развития региона.

Макроэкономические показатели характеризуют экономику страны как единое целое.

Меморандум – это документ, подтверждающий намерения руководителя государственного органа обеспечить достижение поставленных целей в Стратегическом плане государственного органа.

Мероприятие – это намеченная к реализации конкретная мера воздействия для решения поставленной задачи.

Методики планирования – способы и приемы разработки плановых документов и показателей применительно к различным их видам и назначениям.

Методология – это совокупность приемов исследования с целью познания и преобразования действительности.

Миссия в стратегическом плане государственного органа определяет основное предназначение государственного органа как субъекта государственного управления и его участие в реализации государственной политики.

Непрерывность предполагает скользящий характер планирования, прежде всего в части систематического пересмотра планов, «сдвигая» период планирования, таким образом достигается увязка этапов планирования, сочетание перспективных и текущих планов.

Обоснованность – планирование на основе нормативных правовых актов и других документов, определяющих необходимость включения в проект плана и их обоснованность.

Определенность – понятие, предполагающее, что цели и задачи определены, а плановые показатели, индикаторы и другие условия конкретны по величине и срокам выполнения, обоснованы и реализованы.

Оптимальность, или принцип эффективности и результативности – означает обеспечение наилучшего результата с использованием оптимального объема средств/ресурсов к намеченному сроку.

Отраслевые (секторальные) программы определяют комплекс взаимосвязанных организационных, экономических, социальных, экологических, финансовых и технических мер, направленных на решение важных экономических, социальных и других задач в разрезе определенной отрасли (сферы деятельности).

Принципы – это исходные, основополагающие положения и правила.

План – это надлежаще оформленное управленческое решение, включающее точно определенную цель, предвидение конкретных событий, пути и средства достижения цели.

Планирование – это процесс принятия и практического осуществления управленческих решений.

План мероприятий – документ по реализации поставленных целей программы.

Показатели (в стратегическом плане государственного органа) – количественно измеримые показатели, отражающие уровень решения задачи в отчетном и плановом периодах.

Преемственность – планирование с соблюдением направлений экономической политики, принятых за основу в предыдущий период, с учетом результатов исполнения истекшего и текущего периодов.

Прогноз – это комплекс аргументированных предположений (выраженных в качественной и количественной формах) относительно будущих параметров экономической системы.

Прогнозирование – это процесс формирования возможных предпосылок принятия управленческих решений.

Программа – документ, содержащий комплекс социально-экономических и других заданий и мероприятий, направленных на решение определенной проблемы и увязанных по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления.

Реальный сектор экономики включает предприятия, производящие блага в материально-вещественной форме. Это, прежде всего отрасли промышленности, аграрно-промышленного комплекса.

Региональные программы определяют комплекс взаимосвязанных организационных, экономических, социальных, экологических, финансовых и технических мер, направленных на решение

важных экономических, социальных и других задач в разрезе определенной региона.

Результативность деятельности государственного органа – степень достижения стратегических направлений, целей, задач и запланированных показателей.

Сбалансированность и пропорциональность – достижение соотношения в ресурсном, отраслевом, территориальном, общепромышленном, межотраслевом, внутриотраслевом разрезах плана.

Сбалансированная система показателей (ССП) интегрирует финансовые и нефинансовые индикаторы с учетом причинно-следственных связей между результирующими показателями и ключевыми факторами, под влиянием которых они формируются.

Сбалансированная система показателей (ССП) включает показатели четырех составляющих: финансовую, клиентскую (рынок), внутренние процессы, а также составляющую обучения и развития.

Системность означает, что планирование осуществляется по различным горизонтам, уровням, объектам, а также по характеру (обязательное или рекомендательное).

Социально-экономическое планирование – это способ предвидения изменения общественной системы с учетом закономерностей ее развития, перспектив эффективного вложения общественного капитала.

Социально-экономические планы выражают количественные и качественные изменения, связанные с оценкой объемов производства, стоимостных макроэкономических показателей, спроса и предложения, трудовых отношений, структуры доходов и расходов. Они включают в себя показатели развития макроэкономической ситуации, научно-технического прогресса, динамики производства и потребления, уровня и качества жизни, внешнеэкономической деятельности, экологической обстановки, а также систем образования, здравоохранения и социального обеспечения населения.

Стратегические направления в стратегическом плане государственного органа – фокусирование на тех областях деятельности, где государственный орган имеет наибольшее воздействие на решение соответствующих проблем и охватывает все сферы деятельности государственного органа.

Стратегическое планирование социально-экономического развития региона – систематический процесс, с помощью которого местные сообщества формируют картину своего будущего и определяют этапы его достижения, исходя из местных ресурсов.

Стратегический план региона – документ, раскрывающий перспективы региона и выявляющий главные факторы его развития. План адресован всему местному сообществу, показывает перспективу бизнесу, властям, жителям и потенциальным инвесторам.

Уровень безработицы (англ. *Unemployment rate*) – процентное отношение числа безработных к общей численности трудоспособного населения.

Целевые индикаторы в стратегическом плане государственного органа – показатель, характеризующий степень достижения стратегической цели государственного органа, конечный результат, на который государственный орган имеет прямое или косвенное влияние и стремится достичь его посредством улучшения качества оказания своих услуг.

Цели государственного органа в стратегическом плане должны соответствовать приоритетам государственной политики и способствовать достижению (вносить вклад в достижение одной или нескольких) стратегических целей развития страны.

Цикл стратегического планирования экономического развития региона – последовательность действий в процессе разработки и реализации стратегического плана:

- определение целей развития;
- анализ внешней среды развития региона;
- определение сильных и слабых сторон региона;
- использование имеющихся и создание новых местных преимуществ;
- разработка концепции развития;
- разработка плана конкретных действий и осуществление стратегии;
- анализ эффективности и результативности, корректировка целей и методов их достижения.

Перечень сокращений:

- АПК – аграрно-промышленный комплекс.
ВВП – валовой внутренний продукт.
ВНП – валовой национальный продукт.
ВНД – валовой национальный доход.
ВРП – валовой региональный продукт.
ГО – государственный орган.
ИСО – Международная организация по стандартизации (International Organization for Standardization, ISO).
ИЭИ – институт экономических исследований.
НД – национальный доход.
НПЗ – нефтеперерабатывающий завод.
НХЗ – нефтехимический завод.
МОБ – межотраслевой баланс.
МЭБП – Министерство экономики и бюджетного планирования.
ППС – паритет покупательной способности.
РК – Республика Казахстан.
СНС – система национальных счетов.
СПГР – среднесрочный план государственных расходов.
ССП – сбалансированная система показателей.
СЭП – социально-экономическое планирование.
СЭР – социально-экономическое развитие.
ХАССП – система «Анализ опасностей и критические контрольные точки» (Hazard Analysis and Critical Control Points, HACCP).

Список литературы:

1. Бюджет Казахстана: ориентация на результаты / Под ред. Нугербекова. – Астана: ИЭИ, 2009. – 204 с.
2. Бюджетное планирование и межбюджетные отношения. Международный опыт и перспективы: Материалы к выступлению на семинаре «Проблемы бюджетного планирования и межбюджетных отношений». – Парламент РК, 8 февраля 2002 г.
3. Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95-IV.
4. Владимирова Л. П. Прогнозирование и планирование в условиях рынка: Учебное пособие. – 5-е изд., перераб. и доп. – М., 2005. – 400 с.
5. Внедрение сбалансированной системы показателей / Horvath & Parthers / Пер. с нем. – 3-е изд.. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2008. – 478 с.
6. Гамарник Г. Н. Управление экономикой Казахстана: методология, подходы, пути реализации. – Алматы: Экономика, 2002. – 281 с.
7. Гапоненко А. Л., Пакрухин А. П. Стратегическое управление: Учебник. – М.: Омега-Л, 2004. – 472 с.
8. Есентугелов А. Экономика независимого Казахстана: история рыночных реформ / Под редакцией К. К. Еженовой. – Алматы: ЦИМЭК, 2007. – 356 с.
9. Казахстан в цифрах – 2007: Стат. Сборник. – Астана, 2007. – 394 с.; Астана, 2008. – 494 с.
10. Каплан Р., Нортон Д. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию. – М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2003.
11. Келимбетов К. Н. Стратегия экономического роста: проблемы и перспективы. – Астана: Елорда, 2001. – 200 с.
12. Космамбетова Р. И. Стратегическое управление процессом социально-экономического развития Казахстана / Под ред. О. Сабденова. – Алматы: Институт экономики МОН РК, 2007. – 26 с.
13. Кузык Б. Н., Кушлин В. Н., Яковец Ю. В. Прогнозирование и стратегическое планирование социально-экономического развития: Учебник. – М.: Экономика, 2006. – 427 с.
14. Курганбаева Г. А. Экономика Казахстана в XXI веке. – Алматы, КИСИ при Президенте РК, 2009. – 144 с.

15. Методические рекомендации по разработке операционных планов государственных органов Республики Казахстан, проведению мониторинга и составлению отчетности об их реализации. – Сайт МЭБП РК. – Режим доступа: [http://: www.minplan.kz](http://www.minplan.kz).

16. Методические рекомендации по разработке Стратегических планов развития государственных органов Республики Казахстан. – Сайт МЭБП РК. – Режим доступа: <http://: www.minplan.kz>.

17. Назарбаев Н. А. Стратегия становления и развития Казахстана как суверенного государства. – Алматы, 1992.

18. Найденков В. И. Прогнозирование и моделирование национальной экономики: Конспект лекций. – М.: Приор-издат, 2004. – 160 с.

19. Нивен П. Р. Сбалансированная система показателей: Шаг за шагом / Пер. с англ. – Днепрпетровск: Баланс Бизнес Букс, 2004.

20. Нурхалиева Д. М., Давлетьярова Г. Ш. Совершенствование системы государственного планирования в Республике Казахстан. – Астана: ТОО «Агроиздат», 2009. – 86 с.

21. Олве Н. Г., Петри К.-Й., Рой Ж., Рой С. Баланс между стратегией и контролем. – СПб: Питер, 2005. – 320 с.

22. Основные направления развития и размещения производительных сил Казахстана на период до 2015 года / Под ред. А. Е. Есентугелова и Ж. А. Кулекеева. – Алматы: РГП «Институт экономических исследований», 2002.

23. Послания Президента народу Казахстана:

1) «Демократизация общества, экономическая и политическая реформа в новом столетии» (1998 г.);

2) «Стабильность и безопасность страны в новом столетии» (1999 г.);

3) «К свободному, эффективному и безопасному обществу» (2000 г.);

4) «Об основных направлениях внутренней и внешней политики» (2001 – 2003 гг.);

5) «К конкурентоспособному Казахстану, конкурентоспособной экономике, конкурентоспособной нации» (2004 г.);

6) «Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации» (2005 г.);

7) «Стратегия вхождения Казахстана в число пятидесяти наиболее конкурентоспособных стран мира» (2006 г.);

8) «Новый Казахстан в новом мире» (2007 г.);

9) «Рост благосостояния граждан Казахстана – главная цель государственной политики» (2008 г.);

10) «Через кризис к обновлению и развитию» (2009 г.);

11) «Новое десятилетие – Новый экономический подъем – Новые возможности Казахстана» (2010 г.).

24. Об утверждении Порядка разработки и реализации индикативных планов социально-экономического развития Республики Казахстан: Постановление Правительства Республики Казахстан от 14 мая 1996 г. № 596 (утратило силу).

25. Об утверждении Правил разработки среднесрочных планов социально-экономического развития Республики Казахстан: Постановление Правительства Республики Казахстан от 14 июня 2002 года № 647.

26. О Правилах разработки и реализации отраслевых (секторальных) и региональных программ в Республике Казахстан: Постановление Правительства Республики Казахстан от 26 февраля 2004 года № 231.

27. О Среднесрочном плане социально-экономическом развитии Республики Казахстан на 2008 – 2010 годы: Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 августа 2007 года № 753.

28. О Концепции по внедрению системы государственного планирования, ориентированного на результаты: Постановление Правительства Республики Казахстан от 26 декабря 2007 года № 1297.

29. Об утверждении Плана мероприятий по реализации Концепции по внедрению системы государственного планирования, ориентированного на результаты: Постановление Правительства Республики Казахстан от 20 марта 2008 года № 273.

30. О правилах разработки прогноза социально-экономического развития: Постановление Правительства Республики Казахстан от 27 августа 2009 года № 1251.

31. Прогноз социально-экономического развития и бюджетных параметров Республики Казахстан на 2009 – 2013 годы, одобренный на заседании Правительства Республики Казахстан от 26 августа 2008 года Протокол № 32.

32. Прогноз социально-экономического развития Республики Казахстан на 2010 – 2014 годы, одобренный на заседании Правительства Республики Казахстан от 27 августа 2009 года. Протокол № 32.

33. Прогнозирование и планирование в условиях рынка: Учебное пособие / Под ред. Г. Г. Морозовой и др. – М.: ЮНИТИ, 1999. – 318 с.
34. Прогнозирование и планирование экономики / Под редакцией Г. А. Кандауровой, В. И. Борисевича. – Минск: Современная школа, 2005. – 476 с.
35. Сергеев С. Ф. Роль государства в экономике // Дело и сервис. – 2002. – 288 с.
36. Стратегический менеджмент: Учебно-методическое пособие / Под научной редакцией Е. Утембаева. – Алматы, 1998.
37. Стратегическое планирование / Под ред. Э. А. Уткина. – М.: Ассоциация авторов и издателей «Тандем». Издательство ЭКМОС, 1998. – 440 с.
38. Стратегия «Казахстан – 2030»: итоги первого десятилетия и перспективы: Материалы международной конференции. – Астана, 12 октября 2007 г.
39. Стратегия развития «Казахстан – 2030»: Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев: Послание Президента страны народу Казахстана. – Алматы, 1997.
40. Стратегия экономических реформ Республики Казахстан / Под общ. ред. Б. К. Султанова. – Алматы: КИСИ при Президенте РК, 2005. – 220 с.
41. Сундетов Ж. Планирование и прогнозирование в условиях рыночной экономики: Учебное пособие. – Алматы: Экономика, 2004. – 148 с.
42. Стратегический план развития Республики Казахстана до 2010 года: Указ Президента Республики Казахстан от 4 декабря 2001 года № 735.
43. О Стратегии индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2003 – 2015 гг.: Указ Президента Республики Казахстан от 17 мая 2003 года № 1096.
44. О Правилах разработки и реализации государственных программ в Республике Казахстан: Указ Президента Республики Казахстан от 2 июня 2003 года № 1099.
45. О Транспортной стратегии Республики Казахстан до 2015 года: Указ Президента Республики Казахстан от 11 апреля 2006 года № 86.

46. О Стратегии территориального развития Республики Казахстан до 2015 года: Указ Президента Республики Казахстан от 28 августа 2006 г. № 167.

47. О дальнейших мерах по реализации Стратегии развития Казахстана до 2030 года: Указ Президента Республики Казахстан от 6 апреля 2007 года № 310. Программа Правительства РК на 2007 – 2009 гг.

48. О Системе государственного планирования в Республике Казахстан: Указ Президента Республики Казахстан от 18 июня 2009 года № 827.

49. О Стратегическом плане развития Республики Казахстана до 2020 года: Указ Президента Республики Казахстан от 1 февраля 2010 года № 922.

50. Устойчивое развитие Казахстана: условия глобализации: модели, стратегия, приоритеты и механизмы реализации. В 3-х книгах. – Алматы: ИЭ МОН РК, 2008.

51. Утибаев Б. С., Жунусова Р. М., Саткалиева В. А. Государственный бюджет: Учебник – Алматы: Экономика, 2006. – 412 с.

52. Черныш Е. А., Молчанова Н. П., Новикова А. А., Салтанова Т. А. Прогнозирование и планирование в условиях рынка: Учебное пособие. – М.: ПРИОР, 1999. – 176 с.

320~

Редактор *Палагутина А. Г.*
Компьютерная верстка *Сейтенова Б. К.*
Подписано в печать 05.03.2010. Протокол № 8.
Формат 60x84. 1/16. Гарнитура «Таймс».
Усл. печ. л. 10,4. Тираж 500 экз.

Отпечатано в Издательской службе
Академии государственного управления
при Президенте Республики Казахстан
010000, г. Астана, пр. Абая, 33 а
тел.: 75-10-41, 75-32-36