

К ВОПРОСУ ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНОГО КРЕДИТОВАНИЯ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

Аннотация. Статья посвящена вопросам бюджетного кредитования на местном уровне, роли бюджетных кредитов и их эффективности в социально-экономическом развитии на региональном уровне. Автором рассматриваются ключевые направления бюджетного кредитования, включая поддержку инфраструктурных и социальных проектов, стимулирование экономического роста и развитие регионов. В соответствии с международным опытом в области государственного аудита и рекомендациями Международной организации высших органов аудита (ИНТОСАИ) исследуются подходы к управлению бюджетными займами и методами оценки их устойчивости и целевого использования на местном уровне. Особое внимание в статье уделено законодательным аспектам и проблемам, связанным с отсутствием в стране качественного механизма мониторинга и оценки социально-экономических эффектов от применения бюджетных кредитов. Исследование акцентирует внимание на необходимости совершенствования нормативной базы и практик отчетности в целях достижения большей прозрачности и повышения эффективности бюджетного кредитования, подчеркивая его значение как инструмента достижения стратегических целей регионов в контексте устойчивого экономического развития. В заключении сделан вывод о необходимости пересмотра существующей системы управления бюджетным кредитованием в Казахстане на основе разработки стандартов оценки социально-экономических эффектов и внедрения обязательной оценки долговой устойчивости.

Ключевые слова: бюджетное кредитование, управление государственным долгом, инфраструктурные проекты, оценка устойчивости, целевое использование, мониторинг и отчетность, эффективность использования кредитов, региональное развитие.

ВВЕДЕНИЕ

Бюджетное кредитование на местном уровне в Казахстане, несмотря на его значимость как инструмента социально-экономического развития, сталкивается с серьезными вызовами, которые снижают его эффективность и прозрачность. Международный опыт в этой сфере демонстрирует важность четко выстроенных стратегий, направленных на снижение долгового бремени и оптимизацию использования заемных средств, а также строгой отчетности и транспарентности в управлении долгом.

В условиях растущей долговой нагрузки возникает необходимость в строгом контроле и отчетности, однако существующие механизмы управления государственным долгом на местах недостаточно развиты и часто неэффективны. Практика показывает, что многие заемные средства не приносят запланированных результатов, что связано с отсутствием надлежащего мониторинга и качественного анализа социально-экономического эффекта от их использования, а рекомендации ИНТОСАИ, акцентирующие необходимость детального анализа долговой устойчивости и продуманных стратегий управления, часто остаются на бумаге, так как отсутствуют инструменты для их полного внедрения в местных органах власти [1]. Кроме того, законодательные ограничения и недостаточная институциональная поддержка создают дополнительные барьеры для эффективного использования заемных средств. Финансирование социально значимых проектов, таких как инфраструктура, здравоохранение и образование, часто происходит без учета долгосрочных последствий для местных бюджетов. Сложившаяся ситуация требует проведения реформ в управлении бюджетным кредитованием и государственным долгом на региональном уровне, что только подчеркивает актуальность темы.

Целью исследования является оценка текущего состояния бюджетного кредитования на местном уровне в Казахстане для выявления имеющихся проблем и выработки рекомендаций для повышения эффективности и прозрачности использования бюджетных кредитов.

В процессе подготовки статьи были изучены и проанализированы рекомендации ИНТОСАИ, аудиторские отчеты высших органов аудита. Исследована практика высших органов аудита в таких странах, как США, Китай и Россия, странах Европейского союза, которые в области управления долгом опираются на долгосрочные стратегии и прозрачные процедуры мониторинга и оценки эффективности.

Теоретическая и практическая значимость работы заключается в ее вкладе в развитие стратегий управления долгом и практики бюджетного кредитования в Казахстане, соответствующей международным стандартам, в частности, рекомендациям ИНТОСАИ. Исследование направлено на понимание сущности устойчивого бюджетного кредитования и социально-экономических эффектов, что вносит вклад в сферу управления государственными финансами и оценки государственных программ в Казахстане.

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ

В процессе подготовки данной статьи применялись сравнительный анализ, анализ структуры долга и долговой нагрузки, оценка прозрачности и системный подход к управлению бюджетным кредитованием.

РЕЗУЛЬТАТЫ И ОБСУЖДЕНИЯ

Анализ руководящих документов Международной организации высших органов аудита (далее – ИНТОСАИ)¹ в сфере оценки эффективности управления долгом на уровне центральных и местных органов власти показал ряд ключевых аспектов:

– *эффективное управление государственным долгом* требует комплексного подхода, включающего анализ текущего состояния задолженности, оценку устойчивости долговой нагрузки, эффективность использования заемных средств, прозрачность отчетности и стратегическое планирование. Важное значение имеет структура долга, которая определяется пропорцией краткосрочных и долгосрочных обязательств, условиями заимствований, процентными ставками и источниками привлечения средств;

– *долговая устойчивость* характеризуется способностью местных исполнительных органов своевременно обслуживать свои обязательства без значительных бюджетных рисков. Важным аспектом управления является эффективность использования заемных средств, которые должны быть направлены на решение стратегических задач региона;

– *прозрачность и отчетность* играют ключевую роль в обеспечении устойчивого финансового развития. Долгосрочная стратегия управления долгом разрабатывается с целью снижения уровня задолженности и минимизации ее стоимости, оптимизации структуры заимствований и согласования политики заимствований с приоритетами социально-экономического развития региона.

Эффективное управление государственным долгом основывается на четкой системе принятия решений, включающей разработку стратегии, прозрачную отчетность и контроль, а также адаптацию принятых мер на основе детального анализа последствий заимствований. Такой подход позволяет минимизировать финансовые риски и повысить эффективность использования заемных ресурсов, обеспечивая устойчивое развитие в долгосрочной перспективе (Таблица 1).

¹ Международная организация высших органов аудита (ИНТОСАИ) является автономной организацией внешнего государственного финансового контроля.

Таблица 1 – Перечень аудиторских вопросов
в оценке эффективности управления государственным долгом

№ п/п	Направления	Аудиторские вопросы
1	Соответствие законодательству	Соблюдаются ли законодательные и нормативные требования при управлении государственным долгом? Существует ли адекватный и эффективный внутренний контроль для обеспечения эффективности?
2	Управление рисками	Как местные исполнительные органы оценивают и управляют рисками, связанными с государственным долгом? Применяются ли меры для минимизации стоимости долга и риска его просрочки?
3	Политика и процедуры	Насколько четко определены и документированы политика и процедуры управления государственным долгом? Регулярно ли пересматриваются и обновляются политика и процедуры управления долгом для их актуализации и соответствия текущим экономическим условиям?
4	Отчетность и прозрачность	Какова степень прозрачности отчетности по государственному долгу? Достаточно ли информации предоставляется заинтересованным сторонам, включая население и регулирующие органы?
5	Эффективность управления долгом	Насколько эффективны механизмы и операции по управлению государственным долгом? Достигаются ли цели, заложенные в стратегию управления государственным долгом, такие как сокращение стоимости долга, развитие рынка ценных бумаг и др.?

Примечание: составлено автором на основе источника [2-7]

Анализ мировой практики бюджетного кредитования свидетельствует, что программы бюджетного кредитования являются важным инструментом стимулирования экономического развития. Они способствуют расширению налоговой базы, поддержке социальной сферы и финансированию масштабных инфраструктурных проектов. Различные государства применяют индивидуальные стратегии и механизмы для обеспечения доступности кредитных ресурсов, что позволяет им эффективно реализовывать приоритетные направления государственной политики и достигать стратегических целей.

В соответствии с международными стандартами оценки государственной политики, изложенными в Руководстве ИНТОСАИ GUID 9020 «Оценка государственной политики», а также с положениями Концепции управления государственными финансами Республики Казахстан до 2030 года, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 10 сентября 2022 года № 1005 (далее – КУГФ), ключевым принципом эффективного управления государственными финансами является способность измерять и оценивать последствия принятых решений [8].

При проведении оценки государственной политики важно учитывать не только ее объективные результаты, выраженные в количественных показателях, но и субъективное восприятие тех, кто участвует в ее реализации, и тех, на чьи интересы она направлена. Такой комплексный подход предполагает анализ как «объективных последствий», которые можно измерить с помощью статистических данных и отчетных показателей, так и «субъективных последствий», отражающих мнения и опыт вовлеченных сторон. В число таких заинтересованных сторон входят административные органы, государственные учреждения, целевые группы граждан, а также третьи лица – организации и специалисты, имеющие отношение к реализации данной политики. Их взгляды и оценки представляют важную часть анализа, поскольку позволяют выявить неочевидные эффекты и адаптировать механизмы реализации для повышения их эффективности.

Эффективное управление государственным долгом требует системного моделирования политики, основанного на анализе причинно-следственных связей. Это означает, что в процессе оценки должны рассматриваться взаимосвязи между стратегическими целями, выделяемыми ресурсами, реализуемыми мероприятиями, промежуточными и конечными результатами, а также реальным воздействием политики – как запланированным, так и неожиданным. Такой методологический подход позволяет оценить не только текущее состояние фискальной политики, но и спрогнозировать ее долгосрочные последствия.

В данном контексте КУГФ подчеркивает, что успешное внедрение бюджетирования, ориентированного на результаты, а также повышение эффективности использования бюджетных средств напрямую зависят от профессиональной подготовки и компетенций специалистов, занимающихся стратегическим и бюджетным планированием. Эти специалисты на постоянной основе анализируют эффективность реализации бюджетных программ, оценивают их целесообразность и определяют необходимость продолжения финансирования или корректировки отдельных мероприятий. По итогам этой работы разрабатываются альтернативные варианты финансирования и формулируются практические рекомендации, направленные на повышение эффективности бюджетных расходов и достижение стратегических приоритетов государства.

Функциональные обязанности сотрудников государственных органов в сфере стратегического и бюджетного планирования должны кардинально переформатироваться с акцентом на усиление аналитической составляющей их работы. Организацию обучения бюджетных аналитиков основным аспектам стратегического и бюджетного планирования, в том числе по разработке нефинансовых показателей, необходимо проводить на постоянной основе. Распределение функций в контексте управления государственным долгом в местном исполнительном органе (далее – МИО), а именно в акимате города Астаны, приведено в Таблице 2.

Таблица 2 – Функциональное распределение в управлении государственным долгом в МИО

Функции и задачи управлений акимата города Астаны по управлению бюджетными кредитами и займами		
Управление экономики и бюджетного планирования	Управление финансов	Администраторы бюджетных программ
«Рассмотрение, оценка и подготовка заключений по бюджетным заявкам администраций бюджетных программ; проведение экономических заключений на инвестиционные предложения АБП, а также экономические экспертизы ФЭО бюджетных инвестиций, осуществляемые посредством формирования/увеличения уставного капитала юридических лиц или бюджетного кредита для участников квазигосударственного сектора; составление и представление в акимат сводной информации о ходе реализации инвестиционных проектов, осуществляемых за счет средств государственного бюджета».	«Предоставление бюджетных кредитов за счет средств местного бюджета, обеспечение их регистрации, учета и мониторинга; предоставление в центральный уполномоченный орган по исполнению бюджета (далее – ЦУОИБ) отчета по погашению и обслуживанию долгов по кредитным средствам; осуществление мониторинга долга МИО; определение и согласование с ЦУОИБ условий, объема и целевого назначения выпуска ГЦБ МИО; управление от имени МИО осуществляет организацию выпуска ГЦБ для обращения на внутреннем рынке для финансирования дефицита бюджета столицы, а также в виде ГЦБ для обращения на внутреннем рынке для финансирования в установленном порядке отдельных мероприятий по содействию занятости».	«Определение на конкурсной основе специализированных организаций и поверенных (агентов), за исключением финансовых агентств, и национальной компании в сфере агропромышленного комплекса, участвующей в обеспечении продовольственной безопасности; контроль и мониторинг целевого и эффективного использования, погашения и обслуживания бюджетных кредитов».

Функции и задачи управлений акимата города Астаны по управлению бюджетными кредитами и займами		
Управление экономики и бюджетного планирования	Управление финансов	Администраторы бюджетных программ
Положение о ГУ «Управление экономики и бюджетного планирования города Астаны» (05.10.2022, № 01-2780)	Положение о ГУ «Управление финансов города Астаны» (05.10.2022, № 01-2780)	Бюджетный кодекс Республики Казахстан (с изменениями и дополнениями по состоянию на 08.06.2024 г.)

Примечание: составлено автором

В соответствии с Правилами регистрации, учета и мониторинга бюджетных кредитов (Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 26 января 2009 года № 30. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 14 февраля 2009 года № 5549) одним из обязательных элементов мониторинга бюджетных кредитов является осуществление оценки эффективности использования бюджетных кредитов путем анализа и сопоставления учетных данных и отчетности [9]. Кроме того, результаты мониторинга бюджетных кредитов представляются в виде аналитических отчетов, структурированных таблиц и наглядных диаграмм. Эти материалы содержат информацию о процессе получения, условиях обслуживания и статусе погашения бюджетных кредитов, а также об актуальном уровне кредиторской задолженности. Такой формат представления данных способствует комплексной оценке эффективности использования заемных средств и своевременному принятию управленческих решений.

Однако Управлением финансов города Астаны не проводится данная оценка эффективности в силу того, что утратили силу Правила составления и представления отчета по оценке эффективности использования бюджетных кредитов от 2.05.2007 г. № 80 (приказ МНЭ от 16.07.2009 г. № 150), соответствующий нормативный правовой акт по проведению оценки эффективности использования бюджетных кредитов отсутствует [10].

В Аудиторском заключении Высшей аудиторской палаты Республики Казахстан по итогам аудита эффективности управления государственным, гарантированным государством долгом (2023 год), а также долгом отдельных субъектов квазигосударственного сектора, а также в Обзоре государственных финансов 2023 года Всемирного банка (далее – ВБ) отмечается, что за последние годы Правительством Казахстана усовершенствованы фискальная политика и бюджетирование, а также поддерживается относительно низкий уровень государственного долга. В то же время органы внешнего государственного аудита Республики Казахстан и Всемирный банк приходят к выводу о том, что управление государственными финансами в стране сталкивается с рядом серьезных проблем, препятствующих достижению высокой эффективности [11, 12]. Среди ключевых факторов, ограничивающих результативность фискального управления, можно выделить:

- отсутствие четко сформулированного и последовательного направления налогово-бюджетной политики, что затрудняет долгосрочное планирование и снижает предсказуемость бюджетных решений;
- слабый мониторинг фискальных рисков, связанных с деятельностью квазигосударственного сектора, что создает потенциальные угрозы для устойчивости бюджета;
- неэффективность использования бюджетных средств в ключевых отраслях, что снижает отдачу от государственных расходов и ограничивает их вклад в социально-экономическое развитие страны;
- недостаточно развитые механизмы мониторинга и оценки программного бюджетирования, а также их исполнения, что затрудняет контроль за эффективностью расходования государственных средств и своевременное внесение корректировок в бюджетный процесс.

Однако, несмотря на усилия по модернизации системы управления государственными финансами, сохраняются значительные пробелы, требующие более комплексного

подхода, направленного на повышение прозрачности, усиление контроля за бюджетными рисками и оптимизацию расходных обязательств в соответствии с приоритетами социально-экономического развития страны.

При установлении лимитов государственного долга в целом и долга МИО в частности в КУГФ нечетко прописаны некоторые важные вопросы, такие как потенциальные затраты, плюсы и минусы различных стратегий (состав и источники финансирования), влияние шоков (стоимость нефти, обменный курс и рост) на траекторию долга и сравнения разных стратегий финансирования на основе реалистичных оценок затрат и рисков.

Кроме того, политика в области государственного долга способствует расширению квазифискальной деятельности², когда государство «подменяет» и «вытесняет» частные инвестиции, что усложняет макрофинансальное управление³ в Казахстане.

Квазифискальная деятельность, осуществляемая внебюджетными фондами и субъектами квазигосударственного сектора (далее – СКГС), не учитывается в среднесрочной бюджетной основе и формирует курс бюджетной политики с уклоном на дефицит. Она также подрывает структуру фискальной политики и тем самым создает риск чрезмерных стимулов. По факту несколько внебюджетных фондов финансируют местный бюджет и субсидируют квазифискальную деятельность посредством покупки облигаций ниже номинала или размещения депозитов по ставкам ниже рыночных, что может повлечь убытки для фондов.

При этом следует отметить, что, согласно КУГФ, одна из важных целей долговой политики – содействие развитию внутреннего рынка долговых инструментов. В связи с этим с 2016 года МИО получили право выпускать и размещать облигации на внутреннем рынке. Основная цель данного инструмента заключается в привлечении дополнительного финансирования для покрытия бюджетного дефицита столицы, а также для реализации проектов в сфере жилищного строительства в рамках государственных и правительственные программы. Этот механизм позволяет региональным властям мобилизовать финансовые ресурсы, обеспечивая выполнение приоритетных задач социально-экономического развития.

Выпуск данных облигаций осуществляется с привлечением уполномоченного брокера, однако их приобретение производится исключительно одним инвестором – АО «НУХ «Байтерек». В результате данные муниципальные облигации фактически не размещаются на Казахстанской фондовой бирже (KASE) и не участвуют в формировании открытого рынка. Из-за действующих законодательных ограничений, а также отрицательной реальной доходности данные инструменты не способствуют развитию внутреннего долгового рынка и не стимулируют активность отечественного рынка ценных бумаг. Процентная ставка по облигациям установлена на уровне 4,25%, что значительно ниже годовых темпов инфляции за последние годы: в 2020 году инфляция составила 7,5%, в 2021 году – 8,4%, в 2022 году – 20,3%, а в 2023 году – 9,8%. Это свидетельствует о том, что инвестирование в муниципальные облигации не является привлекательным с точки зрения сохранения или увеличения капитала.

² Квазифискальная деятельность – это действия государственных учреждений, которые не являются прямыми фискальными операциями (такими как налогообложение или государственные расходы), но имеют сходный экономический эффект. Эти действия могут включать предоставление субсидий, управление государственным долгом, регулирование валютного курса, кредитование государственных предприятий или оказание финансовой помощи банкам. Когда государство активно вмешивается в экономику через квазифискальную деятельность или чрезмерное макрофинансальное управление, оно может подменять банковские структуры и снижать эффективность рынка.

³ Макрофинансальное управление – это процесс разработки и реализации экономической политики на уровне государства, направленный на поддержание устойчивого экономического роста, стабильности цен, высокого уровня занятости и устойчивого уровня государственного долга. Оно включает в себя использование различных инструментов фискальной политики, таких как налоги, государственные расходы и государственный долг, для достижения макроэкономических целей.

При этом в рамках Государственной программы жилищно-коммунального развития «Нұрлы жер» на 2020–2025 годы (далее – программа «Нұрлы жер») обязательства местных исполнительных органов по погашению облигационных заемов выполняются за счет поступлений от продажи построенного жилья либо финансируются из средств местного бюджета. Этот механизм предполагает, что возврат долговых обязательств напрямую зависит от успешности реализации жилых объектов, что, в свою очередь, может создавать риски для исполнения бюджетных обязательств в случае нестабильности на рынке недвижимости [13].

Развитие систем бюджетирования и планирования, а также их синхронизация с основными направлениями социально-экономического развития являются ключевыми факторами повышения эффективности фискальной политики. В целях совершенствования подходов к управлению государственными финансами Казахстан за последние годы внедрил методологию бюджетирования, ориентированного на результат, усилив взаимосвязь между бюджетными показателями и стратегическими планами.

Несмотря на эти позитивные изменения, эксперты Всемирного банка указывают, что связь между бюджетным процессом и стратегическими планами носит в большей степени формальный характер, отражая лишь выполнение требований Бюджетного кодекса, а не полноценный переход к управлению на основе результатов. Анализ бюджетных программ показывает, что они охватывают широкий спектр стратегических задач, однако ключевые показатели в большинстве случаев ориентированы на процесс или промежуточные результаты, не имея прямой корреляции с конечными эффектами реализации программ. Более того, их связь со стратегическими целями остается слабой, что затрудняет объективную оценку результативности использования бюджетных средств и их влияния на долгосрочное развитие страны [14].

В международной практике бюджетное кредитование представляет собой сложный многоэтапный процесс, включающий несколько ключевых стадий. К ним относятся: планирование и формирование бюджета, отбор потенциальных заемщиков, заключение договорных обязательств, мониторинг целевого использования средств, а также процесс возврата основной суммы долга и начисленных процентов. Каждый из этих этапов играет важную роль в обеспечении эффективного управления бюджетными ресурсами и снижении финансовых рисков.

В соответствии с подпунктом 1) статьи 171 Бюджетного кодекса, бюджетное кредитование охватывает комплекс мер, включающих принятие решения о предоставлении средств, контроль их использования, процесс обслуживания задолженности и механизм погашения бюджетных кредитов (Таблица 3).

Таблица 3 – Сравнение содержания процедуры бюджетного кредитования в разрезе этапов: мировой опыт и отечественная практика

Мировая практика		Практика акимата г. Астаны
этапы	содержание	
Планирование и формирование бюджета	Определение объема средств, которые будут направлены на бюджетное кредитование в текущем финансовом году	В рамках бюджетного планирования процесс формирования бюджета начинается с определения приоритетных стратегических целей и задач (КУГФ). Бюджетные кредиты предоставляются для решения длительных, системных и остро стоящих социальных проблем, которые остаются нерешенными. Они преимущественно используются в кризисные периоды для поддержания совокупного спроса, смягчения жилищных проблем, а также стабилизации цен на социально значимые продовольственные товары, что позволяет предотвратить рост социальной напряженности

Мировая практика		Практика акимата г. Астаны
этапы	содержание	
Выбор заемщиков	Оценка и отбор организаций или предприятий, которые будут получать бюджетные кредиты	Существуют определенные недостатки в институциональной системе оценки и отбора потенциальных проектов на бюджетное кредитование на уровне местных исполнительных органов. В большинстве случаев администраторы бюджетных программ и заемщики заранее определены нормативными правовыми актами, включая Бюджетный кодекс, что ограничивает гибкость процесса. Кроме того, проведение необходимых экспертиз и финансово-экономического обоснования проектов зачастую осуществляется формально, что снижает качество принятия решений и эффективность использования бюджетных средств
Заключение договоров	Оформление и подписание договоров на предоставление кредитов, в которых устанавливаются условия кредитования (сроки, проценты, порядок возврата)	Кредитные договоры, как правило, не направлены на соизмерение объемов привлеченных кредитных ресурсов с достижением конкретных конечных результатов, поскольку во многих случаях эти результаты не формулируются в измеримых и четко определенных показателях. Это затрудняет оценку эффективности использования заемных средств и контроль за их целевым расходованием
Контроль за использованием средств	Мониторинг целевого использования предоставленных кредитных средств	Мониторинг использования бюджетных кредитов осуществляется Управлением финансов акимата города Астаны на основе данных, предоставляемых администраторами бюджетных программ (АБП), и проводится в соответствии с Правилами регистрации, учета и мониторинга бюджетных кредитов (Приказ Министерства финансов Республики Казахстан от 26 января 2009 года № 30). При этом контроль за целевым использованием выделенных бюджетных кредитов возложен на самих администраторов бюджетных программ, что создает определенные ограничения в оценке их эффективности. В результате отсутствия независимого мониторинга практически невозможно установить прямую причинно-следственную связь между процессом бюджетного кредитования и достигнутыми конечными результатами в соответствующих отраслях как на макроэкономическом, так и на региональном уровне. Это затрудняет объективную оценку влияния бюджетного кредитования на социально-экономическое развитие и снижает прозрачность управления заемными средствами
Возврат основного долга и процентов	Контроль за своевременным возвратом кредита и уплатой процентов	+

Примечание: составлено автором

Результаты анализа исполнения бюджета в части бюджетного кредитования и заимствования выявляют определенные недостатки, связанные с отсутствием четких критериев отбора проектов и недостаточной оценкой их социально-экономической эффективности. В частности, за весь исследуемый период наблюдается значительное сокращение соотношения накопленного долга к валовому региональному продукту (далее – ВРП) столицы почти вдвое: если в 2020 году данный показатель составлял 2,3%, то в 2023 году он снизился до 1,2%. В то же время динамика коэффициента долговой нагрузки (отношение затрат на обслуживание задолженности к общим расходам бюджета местных исполнительных органов) демонстрирует разнонаправленные тенденции. В 2020 году данный коэффициент составлял 0,16%, в 2021 году достиг максимального значения в 0,63%, затем снизился до 0,46% в 2022 году и составил 0,34% в 2023 году. Важно отметить, что данный показатель на про-

тяжении всего периода не превышал 1%, что указывает на стабильную финансовую устойчивость региона и контролируемый уровень долговой нагрузки. Кроме того, соотношение накопленного долга к собственным доходам бюджета города (без учета трансфертов) демонстрирует положительную динамику: в 2020 году оно достигало 59,3%, но к 2023 году снизилось до 19,1%. Такие тренды свидетельствуют о постепенном снижении зависимости бюджета от заимствований и увеличении финансовой автономности региона.

При этом максимальные значения коэффициента долговой нагрузки (соотношение расходов на обслуживание и погашение кредитов и займов к бюджетным расходам и доходам без учета трансфертов) наблюдались в 2021–2022 годах. В 2023 году этот показатель снизился, что можно расценивать как позитивный сигнал в контексте сокращения долгового давления на городской бюджет и улучшения его финансового баланса (Таблица 4).

Трансферты из республиканского бюджета продолжают оказывать значительное влияние на формирование доходной части бюджета столицы, обеспечивая не менее трети поступлений в течение последних четырех лет. Например, в 2020 году их доля составила 39,8%, а в 2023 году – 36,1%. В то же время налоговые доходы не превышали 62%, колеблясь от 55,3% в 2020 году до 61% в 2023 году, за исключением 2021 года, когда их уровень достиг 65,7%.

В этот период бюджет Астаны был увеличен на 36,6 млрд тенге и достиг 388,2 млрд тенге, что стало возможным благодаря дополнительным поступлениям от корпоративного и индивидуального подоходных налогов (30 млрд тенге), неналоговых доходов (4,2 млрд тенге), реализации активов (0,8 млрд тенге) и возврату средств от фонда «Даму» (1,6 млрд тенге) (протокол № 7/1 заседания Бюджетной комиссии города Нур-Султана от 26.05.2021 г., 3 листа) (Рисунок 1).

Одновременно с этим наблюдается положительная динамика роста валового регионального продукта, который в 2023 году увеличился в 1,6 раза по сравнению с 2020 годом.

Таблица 4 – Динамика показателей долговой устойчивости акимата г. Астаны за период 2020–2023 годов, млн тенге, %

	2020	2021	2022	2023
Накопленный долг	180 710,0	162 907,0	155 829,0	148 029,1
ВРП г. Астаны	7 975 283,1	8 923 711,8	10 672 480,5	12 874 957,1
Накопленный долг к ВРП, %	2,3	1,8	1,5	1,2
Расходы на обслуживание долга	935,3	3 882,5	3 924,00	3 733,50
Затраты бюджета акимата г. Астаны	568 581,4	615 804,2	856 289,0	1 104 676,1
Погашение бюджетных кредитов	714,1	2 199,0	6 837,8	1 647,4
Погашение займов	11 547,6	32 134,7	39 215,4	15 390,1
Доходы бюджета акимата г. Астаны	601 094,4	703 738,5	898 608,9	1 214 113,6
Трансферты	296 103,1	207 473,7	296 103,1	438 172,6
Доходы без трансфертов	304 991,3	496 264,8	602 505,8	775 941
Накопленный долг к доходам бюджета без трансфертов, %	59,3	32,8	25,9	19,1
Затраты бюджета к ВРП	7,1	6,9	8,0	8,6
Доходы бюджета без трансфертов к ВРП	3,8	5,6	5,6	6,0
Коэффициент долговой нагрузки, %				
Расходы на обслуживание долга к затратам бюджета	0,16	0,63	0,46	0,34
Расходы на обслуживание долга + погашение займов к затратам бюджета	2,19	5,85	5,04	1,73
Расходы на обслуживание долга + погашение займов к доходам бюджета без трансфертов	4,09	7,26	7,16	2,46

Примечание: составлено автором на основе источника [15]

При этом усиливается влияние столичного бюджета на экономическую активность города: так, расходы бюджета выросли с 7,1% ВРП в 2020 году до 8,6% в 2023 году, а доходная часть без учета трансфертов – с 3,8 до 6,0% соответственно. Безусловно, данное обстоятельство свидетельствует о том, что объем бюджетных вливаний в экономику города превышает изъятия, что может способствовать стимулированию экономического роста.

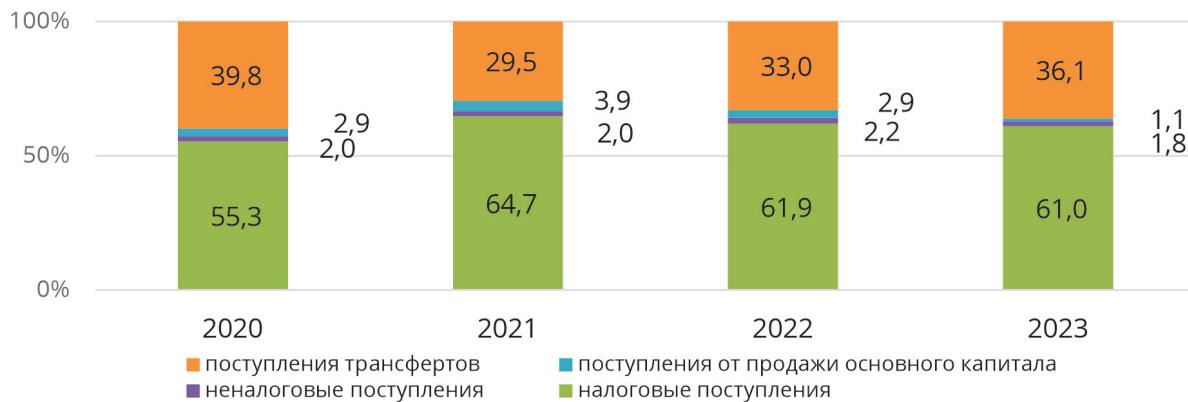


Рисунок 1 – Структура доходной части бюджета г. Астаны, за период 2020–2023 годов, в %

Примечание: составлено автором на основе [16]

Следует отметить, что растущая зависимость от трансфертов из республиканского бюджета чревата реализацией макроэкономических рисков.

Так, согласно «Аналитическому отчету о бюджетных рисках и долгосрочной устойчивости государственных финансов до 2050 года», сценарный анализ поступлений и расходов республиканского бюджета показал риск ухудшения бюджетной позиции республиканского бюджета со стороны недополученных поступлений в республиканский бюджет. Увеличение дефицита создает риски в плане потенциального роста правительенного долга в целях финансирования республиканского дефицита [17].

Структурный анализ бюджетного кредитования/займов в период 2020–2023 годов показывает неравномерную динамику объема бюджетного кредитования/займов (в 2020 году – 95 132 006,0 тыс. тенге, в 2021 году – 14 331 994,0 тыс. тенге, в 2022 году – 32 167 656,0 тыс. тенге, к 2023 году – 7 560 000,0 тыс. тенге).

В период с 2020 по 2023 год объем бюджетного кредитования и заимствований продемонстрировал значительное сокращение, уменьшившись в 12,58 раза (Рисунок 2).

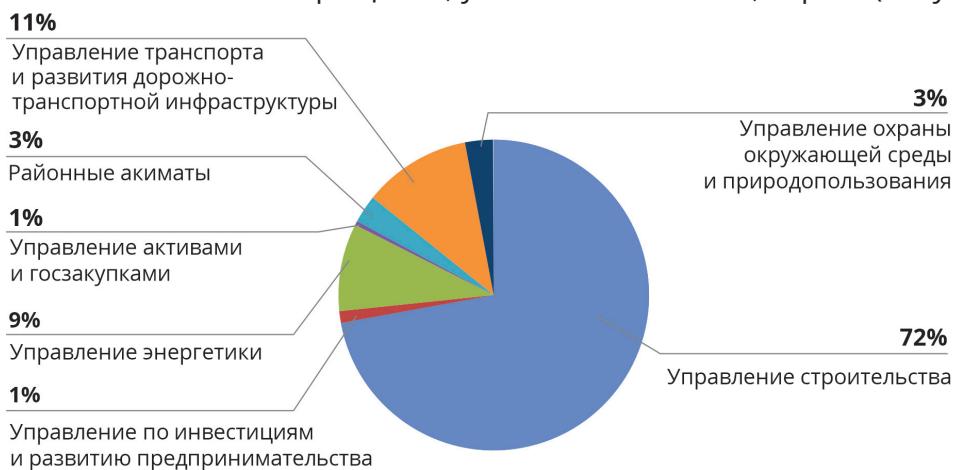


Рисунок 2 – АБП бюджетных кредитов (за счет ГЦБ и РБ) за период 2020–2023 годов, тыс. тенге

Примечание: составлено автором на основе источника [18]

Ключевым администратором бюджетных программ (АБП), на долю которого пришлось 72,12% всех предоставленных бюджетных кредитов и займов за анализируемый период, является Управление строительства. Основная часть этих средств была направлена на финансирование строительства кредитного жилья в рамках Государственной программы жилищно-коммунального развития «Нұрлы жер» на 2020–2025 годы [13]. Доля данных займов составила 65,81% от общего объема бюджетного кредитования, при этом сумма предоставленных средств в 2020–2023 годах достигла 98 182 246,0 тыс. тенге. Фактически заемщиком выступило ТОО «Елорда Құрылыс Компаниясы».

Анализ структуры бюджетного кредитного портфеля акимата свидетельствует о его низкой диверсификации, поскольку преобладающая часть средств направляется на финансирование одной программы и одного заемщика, что создает потенциальные риски, связанные с концентрацией долговых обязательств. Дополнительно был проведен анализ законодательной базы, регулирующей бюджетное кредитование, включая Бюджетный кодекс и нормативные акты, касающиеся планирования, рассмотрения, мониторинга и оценки реализации бюджетных инвестиций. В частности, были изучены Правила разработки или корректировки, проведения необходимых экспертиз инвестиционного предложения государственного инвестиционного проекта, а также планирования, рассмотрения, отбора, мониторинга и оценки реализации бюджетных инвестиций и определения целесообразности бюджетного кредитования [19].

Таким образом, анализ практики бюджетного кредитования акимата г. Астаны в целом показал, что во всех представленных в ходе аудита экономических обоснованиях бюджетных кредитов имеются системные недостатки, что, безусловно, оказало свое негативное влияние на весь процесс бюджетного кредитования. По результатам анализа выявлены определенные пробелы и недочеты в системе регулирования бюджетного кредитования, требующие дальнейшего рассмотрения и возможной корректировки, а именно:

- в Бюджетном кодексе Республики Казахстан отсутствует четкое требование по расчету социально-экономического эффекта, который является основным критерием бюджетных кредитов;
- в Правилах № 129 не содержатся детализированные требования к качественному содержанию Экономического, Отраслевого заключений, Финансово-экономического обоснования бюджетного кредитования.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ действующей практики бюджетного кредитования на местном уровне в Казахстане показывает, что недостатки в методах оценки социально-экономического эффекта снижают эффективность использования заемных средств. Многие проекты реализуются без четкой оценки их пользы и долговой устойчивости, что приводит к увеличению долговой нагрузки на региональные бюджеты и ограничивает их финансовые возможности. Также обнаружена проблема слабого контроля за целевым использованием средств, что подрывает прозрачность и доверие к процессу. Отсутствие четкой системы мониторинга и анализа эффективности снижает качество бюджетного кредитования и ставит под угрозу его устойчивость.

Для улучшения ситуации необходимо разработать стандарты для оценки социально-экономического эффекта от использования бюджетных кредитов. Это обеспечит более строгий контроль и обоснованность выделения средств. Важно также усилить мониторинг целевого использования кредитов и внедрить обязательную оценку долговой устойчивости, чтобы предотвратить чрезмерную долговую нагрузку регионов. Пересмотр нормативной базы с учетом международных рекомендаций, таких как ИНТОСАИ, позволит выстроить долгосрочную стратегию управления долгом и сделает кредитование более устойчивым. Важно также обеспечить обучение специалистов современным методам работы с бюджетными кредитами для повышения их профессионализма. Создание комплексной стратегии, направленной на диверсификацию бюджетных ресурсов и устойчивое развитие регионов, поможет снизить зависимость от кредитов и повысит устойчивость экономики в целом.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. ИНТОСАИ. Руководство по оценке государственной политики GUID 9020. Электронный ресурс. – URL: <https://www.intosai.org> (дата обращения: 01.05.2024).
2. ISSAI 5410: Руководство по планированию и проведению аудита внутренних контролей государственного долга (рекомендации по оценке внутреннего контроля и процедур управления государственным долгом). <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2021/02/issai-5410.pdf>
3. ISSAI 5411: Руководство по проведению аудита эффективности управления государственным долгом (методология для оценки эффективности управления долгом, включая анализ политики и процедур). https://static1.squarespace.com/static/57019a6db6aa607cbb909ab2/t/5923b560725e250c25b41a64/1495512420443/issai_5411_e.pdf
4. ISSAI 5420: Руководство по аудиту государственного долга (рекомендации по проведению аудита финансовой отчетности и управления долгом, а также оценке долговых обязательств и рисков). <https://www.issai.org/pronouncements/public-debt-management-and-fiscal-vulnerability-potential-roles-for-sais/>
5. ISSAI 5421: Руководство по аудиту отчетов о государственном долге <https://www.issai.org/pronouncements/guidance-on-definition-and-disclosure-of-public-debt/>
6. ISSAI 5430: Руководство по аудиту фискальных рисков: последствия для управления долгом. <https://www.issai.org/pronouncements/fiscal-exposures-implications-for-debt-management-and-the-role-for-sais/>
7. ИНТОСАИ. Перечень аудиторских вопросов в оценке эффективности управления государственным долгом. Электронный ресурс. – URL: <https://www.intosai.org> (дата обращения: 01.08.2024).
8. Концепция управления государственными финансами Республики Казахстан до 2030 года. Указ Президента Республики Казахстан от 10 сентября 2022 года № 1005. Электронный ресурс. – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2200001005> (дата обращения: 01.06.2024).
9. Правила регистрации, учета и мониторинга бюджетных кредитов. Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 26 января 2009 года № 30. Электронный ресурс. – URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/V090005549_ (дата обращения: 01.06.2024).
10. Правила составления и представления отчета по оценке эффективности использования бюджетных кредитов от 2.05.2007 года № 80 (приказ МНЭ от 16.07.2009 г. № 150, утратил силу). Электронный ресурс. – URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/V070004686_ (дата обращения: 01.06.2024).
11. Обзорный отчет Всемирного банка «Казахстан: усиление государственных финансов для достижения инклюзивного и устойчивого к воздействиям роста», 2023 г. // <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/5915a656b010a51686822fd9cc6ac8e6-0080062024/original/Kazakhstan-PFR-Overview-January-2024-ru.pdf> (дата обращения: 17.07.2024).
12. Отчет Высшей аудиторской палаты Республики Казахстан по аудиту эффективности управления государственным долгом за 2023 год. Электронный ресурс. – URL: <https://www.vaprk.gov.kz> (дата обращения: 01.08.2024).
13. Государственная программа жилищно-коммунального развития «Нұрлы жер» на 2020–2025 годы (Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2019 года № 1054, утратившее силу в соответствии с постановлением от 23 сентября 2022 года № 736). Электронный ресурс. – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1900001054> (дата обращения: 15.06.2024).
14. Бюджетный кодекс Республики Казахстан. Кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95-IV (с изменениями и дополнениями по состоянию на 08.06.2024 г.). Электронный ресурс. – URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K080000095_ (дата обращения: 17.07.2024).
15. Отчеты об исполнении бюджета города республиканского значения, столицы 2020–2023 годы, БНС АСПИР РК.
16. Отчеты об исполнении бюджета города Астана за 2020–2023 годы. Электронный ресурс. – URL: <https://astana.gov.kz> (дата обращения: 01.08.2024).
17. Аналитический отчет о бюджетных рисках и долгосрочной устойчивости госфинансов до 2050 года. Электронный ресурс. – URL: <https://www.gov.kz/memlekет/entities/economy/documents/details/362610?lang=ru> (дата обращения: 01.08.2024).
18. Данные Управления экономики и бюджетного планирования акимата г. Астаны.
19. Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан «Об утверждении Правил разработки или корректировки, проведения необходимых экспертиз инвестиционного предложения государственного инвестиционного проекта, а также планирования, рассмотрения, отбора, мониторинга и оценки реализации бюджетных инвестиций и определения целесообразности бюджетного кредитования» от 5 декабря 2014 года № 129. Электронный ресурс. – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1400009938>.

REFERENCES

1. INTOSAI. Guidelines for the Evaluation of Public Policy GUID 9020. Electronic resource. – URL: <https://www.intosai.org> (access date – 01.05.2024).
2. ISSAI 5410: Guidelines on Planning and Conducting Audits of Internal Controls of Public Debt (recommendations for assessing internal control and public debt management procedures). Electronic resource – URL: <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2021/02/issai-5410.pdf>.
3. ISSAI 5411: Guidelines for Conducting Performance Audits of Public Debt Management (methodology for assessing the effectiveness of debt management, including policy and procedural analysis). Electronic resource – URL: https://static1.squarespace.com/static/57019a6db6aa607cbb909ab2/t/5923b560725e250c25b41a64/1495512420443/issai_5411_e.pdf.
4. ISSAI 5420: Guidelines for the Audit of Public Debt (recommendations for conducting audits of financial statements and public debt management, as well as assessing debt obligations and risks). Electronic resource – URL: <https://www.issai.org/pronouncements/public-debt-management-and-fiscal-vulnerability-potential-roles-for-sais/>.
5. ISSAI 5421: Guidelines for the Audit of Public Debt Reports. Electronic resource – URL: <https://www.issai.org/pronouncements/guidance-on-definition-and-disclosure-of-public-debt/>.
6. ISSAI 5430: Guidelines for the Audit of Fiscal Risks: Implications for Debt Management. Electronic resource – URL: <https://www.issai.org/pronouncements/fiscal-exposures-implications-for-debt-management-and-the-role-for-sais/>.
7. INTOSAI. List of Audit Questions for Assessing the Effectiveness of Public Debt Management. Electronic resource. – URL: <https://www.intosai.org> (access date – 01.08.2024).
8. Concept for Public Finance Management of the Republic of Kazakhstan until 2030. Decree of the President of the Republic of Kazakhstan dated September 10, 2022, No. 1005. Electronic resource. – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2200001005> (access date – 01.06.2024).
9. Rules for Registration, Accounting, and Monitoring of Budgetary Loans. Order of the Minister of Finance of the Republic of Kazakhstan dated January 26, 2009, No. 30. Electronic resource. – URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/V090005549_ (access date – 01.06.2024).
10. Rules for the Preparation and Submission of Reports on the Evaluation of the Effectiveness of Budgetary Loans dated May 2, 2007, No. 80 (Order of the Ministry of National Economy dated July 16, 2009, No. 150, repealed). Electronic resource. – URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/V070004686_ (access date – 01.06.2024).
11. World Bank Overview Report "Kazakhstan: Strengthening Public Finance for Achieving Inclusive and Resilient Growth", 2023. Electronic resource – URL: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/5915a656b010a51686822fd9cc6ac8e6-0080062024/original/Kazakhstan-PFR-Overview-January-2024-ru.pdf> (access date – 17.07.2024).
12. Report of the Supreme Audit Chamber of the Republic of Kazakhstan on the Performance Audit of Public Debt Management for 2023. Electronic resource. – URL: <https://www.vaprk.gov.kz> (access date – 01.08.2024).
13. State Program for Housing and Communal Development "Nurly Zher" for 2020-2025 (Resolution of the Government of the Republic of Kazakhstan dated December 31, 2019, No. 1054, repealed by Resolution No. 736 dated September 23, 2022). Electronic resource. – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1900001054> (access date – 15.06.2024).
14. Budget Code of the Republic of Kazakhstan. Code of the Republic of Kazakhstan dated December 4, 2008, No. 95-IV (as amended and supplemented as of 08.06.2024). Electronic resource. – URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K080000095_ (access date – 17.07.2024).
15. Reports on the Execution of the Budget of the City of Republican Significance, Capital, 2020-2023, BNS ASPIR RK.
16. Reports on the Execution of the Budget of the City of Astana for 2020-2023. Electronic resource. – URL: <https://astana.gov.kz> (access date – 01.08.2024).
17. Analytical Report on Budget Risks and Long-Term Sustainability of Public Finances until 2050. Electronic resource. – URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/economy/documents/details/362610?lang=ru> (access date – 01.08.2024).
18. Data from the Department of Economics and Budget Planning of the Akimat of Astana.
19. Order of the Minister of National Economy of the Republic of Kazakhstan "On Approval of the Rules for the Development or Adjustment, Conduct of Necessary Expertise of an Investment Proposal of a Public Investment Project, as well as Planning, Review, Selection, Monitoring and Evaluation of the Implementation of Budgetary Investments and Determining the Feasibility of Budgetary Lending" dated December 5, 2014, No. 129. Electronic resource. – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1400009938>.

ON THE ISSUE OF THE EFFECTIVENESS OF BUDGET LENDING AT THE LOCAL LEVEL

Salykova A.A.

Member of the Audit Commission for Astana
Astana, Kazakhstan
E-mail: a.salykova@rkastana.gov.kz

Abstract. The article is devoted to the issues of budget lending at the local level, the role of budget loans and their effectiveness in socio-economic development at the regional level. The author examines key areas of budget lending, including support for infrastructure and social projects, stimulating economic growth and regional development. In accordance with international experience in the field of public audit and the recommendations of the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), approaches to managing budget loans and methods for assessing their sustainability and targeted use at the local level are being investigated. The article pays special attention to legislative aspects and problems related to the lack of a high-quality mechanism for monitoring and evaluating the socio-economic effects of budget loans in the country. The study focuses on the need to improve the regulatory framework and reporting practices in order to achieve greater transparency and increase the effectiveness of budget lending, emphasizing its importance as a tool to achieve the strategic goals of the regions in the context of sustainable economic development. In conclusion, it is concluded that there is a need to review the existing budget credit management system in Kazakhstan based on the development of standards for assessing socio-economic effects and the introduction of mandatory debt sustainability assessment.

Keywords: budget lending, public debt management, infrastructure projects, sustainability assessment, targeted use, monitoring and reporting, credit efficiency, regional development.

ЖЕРГІЛІКТІ ДЕНГЕЙДЕ БЮДЖЕТТІК КРЕДИТТЕУДІҢ ТИІМДІЛІГІ ТУРАЛЫ МӘСЕЛЕ

Салықова А. А.

Астана қаласы бойынша Тексеру комиссиясының мүшесі
Астана қ., Қазақстан
e-mail: a.salykova@rkastana.gov.kz

Андратпа. Мақала жергілікті деңгейдегі бюджеттік кредиттеу, бюджеттік кредиттердің рөлі және олардың өнірлік деңгейдегі әлеуметтік-экономикалық дамудағы тиімділігі мәселелеріне арналған. Автор инфрақұрылымдық және әлеуметтік жобаларды қолдауды, экономикалық өсіуді ынталандыруды және өнірлерді дамытуды қоса алғанда, бюджеттік кредиттеудің негізгі бағыттарын қарастырады. Мемлекеттік аудит саласындағы халықаралық тәжірибеге және жоғары аудит органдары – ИНТОСАИ халықаралық үйімінің ұсынымдарына сәйкес бюджеттік қарыздарды басқару тәсілдері және олардың тұрақтылығы мен жергілікті деңгейде мақсатты пайдаланылуын бағалау әдістері зерттеледі. Мақалада елімізде бюджеттік кредиттерді қолданудан түсетін әлеуметтік-экономикалық әсерлерді мониторингілеу мен бағалаудың сапалы тетігінің болмауына байланысты заңнамалық аспектілер мен мәселелерге ерекше назар аударылды. Зерттеу тұрақты экономикалық даму контекстінде өнірлердің стратегиялық мақсаттарына қол жеткізу құралы ретіндегі маңыздылығын баса көрсете отырып, көбірек ашықтыққа қол жеткізу және бюджеттік кредиттеудің тиімділігін арттыру мақсатында есептіліктің нормативтік базасы мен практикасын жетілдіру қажеттілігіне назар аударады. Қорытындыда әлеуметтік-экономикалық әсерлерді бағалау стандарттарын әзірлеу және борыштық тұрақтылықты міндетті бағалауды енгізу негізінде Қазақстанда бюджеттік кредиттеуді басқарудың қолданыстағы жүйесін қайта қаралу қажеттілігі туралы қорытынды жасалды.

Түйін сөздер: бюджеттік кредиттеу, мемлекеттік қарызды басқару, инфрақұрылымдық жобалар, тұрақтылықты бағалау, мақсатты пайдалану, мониторинг және есептілік, кредиттерді пайдалану тиімділігі, өнірлік даму.