Э.Б. Джумалиева,
депутат Жогорку Кенеша Кыргызской Республики,
доктор экономических наук

А.К. Келдибеков,
Председатель Жогорку Кенеша Кыргызской Республики,
кандидат экономических наук

Роль местных бюджетов в развитии региональной экономики Кыргызской Республики

С развитием рыночных отношений хозяйствования в Кыргызской Республике расширяются и усложняются экономические функции местных органов власти, центр тяжести проводимых реформ смещается на нижние уровни бюджетной системы. К сожалению, адекватного упрочнения финансового потенциала муниципальных образований пока не происходит. Формирование большого числа местных бюджетов, наделение органов власти местного самоуправления широкой самостоятельностью потребуют решения вопросов, касающихся укрепления и расширении доходной базы местных бюджетов. Сегодня эта проблема является глобальной и актуальной на всех уровнях бюджетной системы. В частности, анализ местных бюджетов первичного уровня свидетельствует, что ежегодные изменения показателей финансовых планов, направленные в сторону их увеличения, не способствуют достижению успеха, а усугубляют плачевное положение органов самоуправления, отбивают желание и инициативу в сборе дополнительных доходов бюджета. В том числе, такие проблемы, как формирование доходной части бюджетов местных сообществ по остаточному принципу, отсутствие объективной, ясной и прозрачной системы стимулирования по ее формированию, лишают возможности органы местного самоуправления перспективно и стабильно планировать социально-экономическое развитие местного сообщества. Важной составляющей финансовой части местного бюджета является доходная база местного самоуправления. К сожалению, большей частью в коммунальной собственности находятся объекты социальной инфраструктуры, т.е. объекты, приносящие не доход, а расходы.

Как укрепить финансовую базу местного самоуправления в условиях, когда еще не решены проблемы с развития производственной инфраструктуры при отсутствии стимулирующих факторов? Это вопрос, требующий определенных волевых решений. Таким образом, в настоящее время проблем у местного самоуправления много, при этом они не решаются, а накапливаются.

В числе наиболее важных проблем осуществления местного самоуправления, как мы уже отметили, – финансы. Являясь одним из наиболее больных вопросов, финансовая проблема в силу самых разных причин находится в центре внимания местных органов власти. Абсолютное большинство из них не способно обеспечить выполнение муниципальных программ за счет местных налогов и сборов, хотя в настоящее время многие страны имеют от 20 до 50 видов источников доходов (от туристических налогов и штрафов за парковку до лицензий на содержание собак или до взносов за место для рекламы).

Если в Испании, Швеции, Австрии около 50% доходов местных бюджетов покрывают за счет местных налоговых поступлений, то в Ирландии и Нидерландах, например, этот показатель составляет только 10%, а у нас – 7%. Дальнейшее расширение местных налогов и сборов, как правило, приобретает ряд негативных аспектов. Прежде всего, любое повышение налогов политически непопулярно. Несмотря на незначительные суммы многих местных налогов и сборов, плательщик считает общий налог чрезмерным. Кроме этого, большинство местных налогов настолько иллюзорны, что расходы на их взимание подчас превышают доходы. Главное, что местные налоги и сборы не способны пока обеспечить органы местного самоуправления стабильным источником пополнения местного бюджета. Не случайно в Европейской хартии местного самоуправления самая большая по объему статья уделяется характеристике доходной базы местных бюджетов.

В республике имеется определенный опыт решения проблемы формирования бюджетов айыл окмоту. Разработаны типовые бланки бюджета айыл окмоту, а также проект закона «О финансово-бюджетных основах местного самоуправления в Кыргызской Республике». С помощью международных организаций периодически проводятся полезные, знакомящие с положительным опытом семинары, имеются соответствующие публикации. Несомненно, успех решения этой большой проблемы во многом зависит от системности применяемых подходов.

В бюджетной системе республики выделяются две основные структуры, между которыми строятся принципиальные отношения. Это республиканский бюджет и система местных бюджетов. В составе последних основной является бюджет местного сообщества, а остальные составляющие, которых теоретически может быть больше или меньше, представляют собой набор промежуточных звеньев в системе территориального управления, в которой важную роль играет человеческий фактор. Концептуально именно он в системе демократических реформ наиболее актуален на уровне местных сообществ.

Основой формирования местных бюджетов является принципиальное решение следующих вопросов, касающихся доходной и расходной частей:

- функции местных сообществ по предоставлению государственных и других услуг должны быть обеспечены финансовыми средствами в достаточной мере и, по возможности, из собственных источников дохода;

- собираемые на территории конкретных местных сообществ налоги и другие доходы должны быть в максимальной мере сбалансированы с расходами этой же территории;

- органы местного самоуправления должны быть способны собирать собственные доходы и иметь право производить соответствующие расходы;

- максимальная сбалансированность бюджета должна быть функцией соответствующего местного органа.

Вертикальный дисбаланс, который, к сожалению, сегодня еще наблюдается в финансовой системе республики, является – вопреки провозглашенной в соответствующем законе о самостоятельности – результатом отсутствия доходной автономии на региональных уровнях. Устранение этого дисбаланса между центром и регионами (области и районы) и местными сообществами является одной из целей бюджетной политики.

Более того, во главу угла реформирова-

ния системы местных бюджетов поставлена проблема усиления самого низового звена – местных сообществ.

Горизонтальные же фискальные диспропорции обусловлены существенной разницей между территориями по уровню их экономического развития, что подтверждается расчетными показателями на душу населения: регионального ВРП, уровня денежных доходов или объема взимаемых налогов. Сокращение или сглаживание этих диспропорций (горизонтальное выравнивание) являются задачей центрального уровня, решаемой посредством системы грантов (в большей мере – выравнивающих). Очень важно также в рамках политики активизации инвестиций и экономической деятельности увеличить доходы местных сообществ.

Доходы местных сообществ состоят из закрепленных и регулируемых агрегатов, соответствующих сборов и платежей, а также выравнивающих и категориальных грантов. В целом потребности бюджетов различных уровней в доходах могут быть определены только в контексте распределения ответственности за расходование средств. В разных областях по-разному строятся отношения, касающиеся распределению доходной части бюджетов между разными уровнями, что определяет широкий спектр типов формирования бюджетов.

При сравнительном анализе доходной части бюджетов айыл окмоту видны, в отличие от расходной части, большие различия не только в пределах республики, но и в границах областей и районов. Это связано, в первую очередь, с разным уровнем экономического развития и налогового потенциала на территориях, в связи с чем размер доходов от небольшого числа налогов и поступлений отдельных айыл окмоту в несколько раз превышает их расходную часть, а в других – многочисленные мелкие поступления не покрывают и десятой доли необходимых расходов, компенсируемых выравнивающими грантами.

Между этими двумя примерами, представляющими собой крайности по доходам бюджетов айыл окмоту, можно выделить различные варианты формирования доходной части:

Выравнивающие гранты предусмотрены / не предусмотрены:

- Поступлений от регулируемых налогов нет.
- Контингент закрепленных доходов превышает расходы.
- Контингент закрепленных доходов равен расходам.
- Регулируемые налоги остаются частично.
- Регулируемые налоги остаются наполовину.
- Регулируемые налоги остаются существенно.
- Регулируемые налоги остаются все.

Типы и подтипы формирования доходной части бюджетов айыл окмоту становятся еще более разнообразным, если учесть комбинации с каждым видов регулируемых налогов, долю передаваемых средств из состава закрепленных доходов, а также распределение закрепленных доходов между бюджетами разного уровня.

В результате можно наблюдать широкую гамму бюджетов не только местных сообществ, но и районов и областей.

Закономерными в данной ситуации оказываются два непреложных факта – вертикальный финансовый дисбаланс и горизонтальные фискальные различия:

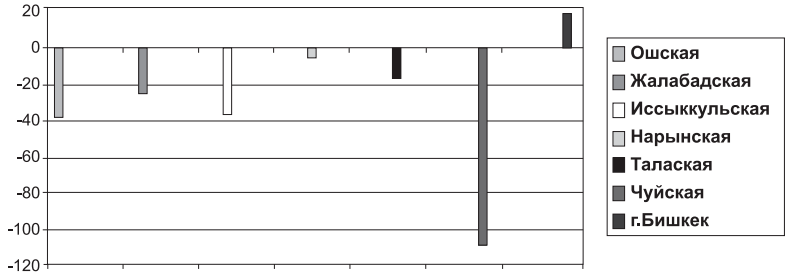
- взимание на территории Кыргызской Республики, наряду с республиканскими налогами, и местных налогов;
- порядок уплаты налогов, виды, а также льготы предусмотрены действующим законодательством;
- низкое исполнение доходов по регионам. Так, доходная часть местных бюджетов за 2009 год по отчетным данным без учета взаимозачетов не выполнена всеми регионами, за исключением г. Бишкек (104,9%).

В разрезе областей картина выглядит следующим образом (См. Диаграмму).

Данная диаграмма наглядно показывает, что доходная часть не покрывает расходную. Поэтому сегодня из семи областей пять получают государственные дотации в виде выров-

Диаграмма

Отклонение по исполнению местных бюджетов (план/факт) 2009 года



нивающих грантов. Таким образом, 54,3% расходов местных бюджетов покрываются за счет республиканского бюджета.

Для того чтобы у местных властей при составлении многолетнего бюджета была уверенность в его действенности, необходимо констатировать, что нормативы отчислений от общегосударственных налогов установлены на несколько лет. При прогнозировании доходной части ставки налогов тоже не должны меняться (к примеру, по земельному налогу), так как это может создать проблему дефицита в течение бюджетного года.

В рамках совершенствования системы прогнозирования доходов важно проведение тщательного анализа поступлений доходов в местные бюджеты за несколько лет. Такая работа необходима для того, чтобы определить, какие общегосударственные налоги, местные налоги и сборы наиболее стабильно поступают в местные бюджеты, и сделать реальные прогнозы на последующие годы.

Аналитическая таблица должна включать следующие основные параметры:

Области	Поступление налогов и сборов в год	Фактический год	Процент роста или снижения	Прогнозируемый год	% роста или снижения

На основе такого анализа можно отследить динамику поступления налогов по регионам, определить причины и тенденции увеличения или уменьшения налоговых поступлений. Это поможет усовершенствовать систему стимулирования местных властей в сборе налогов – в частности, при выполнении плана сбора запланированного контингента общегосударственных налогов: НДС, подоходный налог, налог на прибыль, акцизы. При этом все они должны, на наш взгляд, зачисляться в местные бюджеты по принципу 50/50 от суммы поступления.

Только таким образом возможно проведение децентрализации бюджетной системы республики и децентрализации государственной власти, отражающей действенность правительства в рамках реализации государственной региональной политики, а также являющейся надежным источником и способом достижения экономического и, как следствие, социального роста регионов.

Использованная литература

1. Бектенова Д.Ч. Финансы, денежное обращение и кредит. – Бишкек, 2000.

2. Бисембин Д.К. Модель расчета грантов при формировании местных бюджетов // Реформа. – 2000. – № 4(8).

3. Джумабаева Г. Финансовые возможности местных бюджетов // Рынок капиталов. – 2000, – № 6(20).

4. Дробозина Л.А. Финансы, денежное обращение и кредит. – М., 1999.

5. Камчыбеков Т.К., Чалова С.Т. Реформа местного налогообложения // Рынок капиталов. – 2000. – № 9–10.

Ключевые слова: местные органы власти (айыл окмату); планирование социально-экономического развития; финансы; бюджет; гранты.

Keywords: local authorities (“aiyl okmatu”); planning of social and economic development; the finance; the budget; grants.