



ОБЩЕСТВЕННЫЙ ФОНД
ПРОГРАММЫ ПОДДЕРЖКИ РАЗВИТИЯ
ГОРНЫХ СООБЩЕСТВ КЫРГЫЗСТАНА
ОФ «Эм Эс Ди Эс Пи Кей Джи»

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ГОРНЫХ РЕГИОНАХ КЫРГЫЗСТАНА

Информационное сообщение Отдела по развитию МСУ. Ноябрь, 2010 г.



Тема выпуска:

МЕСТНЫЕ БЮДЖЕТЫ

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ГОРНЫХ РЕГИОНАХ КЫРГЫЗСТАНА

Информационное сообщение ОФ «Эм Эс Ди Эс Пи Кей Джи». Отдел по развитию МСУ. Декабрь, 2010 г.



В ВЫПУСКЕ:

Местные бюджеты – это качество жизни на местах1

Что такое «местный бюджет» и зачем учиться бюджетному процессу?

Тренинги для горных МСУ Нарынской и Ошской областей

Зачем нужны местные налоги?3

Делегированные государственные полномочия – проблема местного бюджета3

Электронная система «Беркут» улучшает предоставление услуг населению5

Форумы: как увеличить доходную часть местного бюджета?6

Форумы: анализ местных бюджетов МСУ – участников проекта8

Прозрачность местных бюджетов – жизненная необходимость МСУ12



Местные бюджеты – это качество жизни на местах

Что такое «местный бюджет» и зачем учиться бюджетному процессу?

Знание основ бюджетного процесса, особенно в отношении местных бюджетов, необходимо в той или иной мере каждому, так как именно от местного бюджета зависит качество предоставления услуг на местном уровне – дороги, водоснабжение, уличное освещение, уборка мусора – вот лишь часть услуг, которые финансируются за счет местного бюджета. Каждый житель Кыргызской Республики ежедневно вступает в экономические отношения с местными бюджетами, потому что живет в населенных пунктах – городах и селах, вопросы жизнеобеспечения которых решаются органами местного самоуправления за счет средств местных бюджетов.

В исключительной степени знания бюджетного процесса необходимы муниципальному служащему, депутату местного кенеша, так как его служебная деятельность напрямую связана с местным бюджетом. Ведь местный бюджет – это главный документ сообщества, который определяет не только качество и количество муниципальных услуг, но и отражает и закрепляет приоритеты сообщества на текущие годы.

Муниципальный служащий должен хорошо понимать, как управлять муниципальными финансами наиболее эффективно. Депутаты местного кенеша должны разбираться в бюджетном процессе, чтобы принимать грамотные решения по бюджету и контролировать исполнительные органы местного самоуправления, предотвращая нарушения и факты коррупции. Граждане должны знать основы управления муниципальными финансами и участвовать в бюджетном процессе, чтобы следить за тем, как органы местного самоуправления распоряжаются деньгами



сообщества, учитывают ли они приоритеты населения. В самом деле, пользуясь водопроводной водой, гуляя в парке или проходя по освещенным (или неосвещенным) улицам все мы пользуемся услугами, финансируемыми за счет местных бюджетов. С другой стороны, каждый из нас участвует в формировании местного бюджета, так как он складывается из налоговых и неналоговых поступлений, которые обеспечиваются за счет нашей экономической активности. Даже дети и пенсионеры невольно становятся участниками этого процесса, так как все товары, которые нужны им для жизни, являются частью экономического оборота, составляющего налоговую базу. Другими словами, местные бюджеты – это не просто набор цифр, не просто доход и расход, это финансовое зеркало, отражающее качество нашей муниципальной жизни, то есть жизни на территории местного самоуправления.

Таким образом, у каждой группы в бюджетном процессе есть своя роль, и чтобы ее правильно и качественно выполнять, многим необходимо улучшить свои знания о бюджетном процессе и принципах управления муниципальными финансами.

В целях информирования и передачи знаний по основам бюджетного процесса, Общественный фонд «Эм Эс Ди Эм Пи Кей Джи», отдел по Развитию местного самоуправления, в рамках реализации проекта «Обучение МСУ», с 18 по 26 октября 2010 года организовал тренинги на тему «Организация и планирование местного бюджета» в 14-ти отдаленных горных муниципалитетах Нарынской и Ошской областей.

Тренинги для горных МСУ Нарынской и Ошской областей

Участниками тренингов «Организация и планирование местного бюджета» были депутаты местных кенешей (73 человека), муниципальные служащие (152 сотрудника органов МСУ) и представители гражданского общества – лидеры местных общественных организаций (115 человек). Всего в тренингах принял участие 341 человек.

До и после тренингов участники заполнили тесты. Результаты обработки тестов показали, что рост знаний в различных айылных округах в среднем составил 21,8%. Это показатель того, что участники тренингов расширили свои знания в области местного бюджета, бюджетного процесса, доходов и расходов местного бюджета.

Основные темы включали местный бюджетный процесс, роль бюджетных комиссий, доходы и расходы местных бюджетов. Кроме того, в разделе расходов рассматривались вопросы формирования те-

кущего бюджета и капитального бюджета (бюджета развития) на уровне муниципалитета. В настоящее время бюджеты муниципалитетов составляются на три года и не разделяются на текущие и капитальные. То есть, в местном бюджете текущие расходы (расходы, повторяющиеся ежегодно, такие, как заработная плата, коммунальные услуги и др.) и капитальные расходы (расходы, носящие капитальный характер, такие, как приобретение оборудования и объектов, строительство или капитальный ремонт объектов) могут быть даже в одной статье. Например, в статью «текущий ремонт» могут быть расходы как на мелкий ремонт в школе, так и на капитальный ремонт системы отопления школы. Такая практика затрудняет планирование и реализацию капитальных проектов, поскольку муниципалитет и местный кенеш не знают, какими ресурсами они обладают на самом деле. После определения общего объема доходов и выделения текущих расходов остается операционный остаток, который расходуется на реализацию капитальных проектов. Поскольку в каждом муниципалитете имеется большой список таких проектов, депутаты мес-

тных кенешей совместно с лидерами гражданского общества должны выбрать наиболее приоритетные проекты для местного сообщества, и депутаты местного кенеша, лидеры общественных организаций и муниципальные служащие должны быть максимально вовлечены в этот процесс. Поэтому учебный материал включал методiku определения наиболее приоритетных проектов на основе формальных критериев, а также учебный пример по выбору приоритетных проектов для включения в бюджет.

«Для меня тренинги были интересны тем, что здесь давались толкования статей законов. Когда читаешь законы самостоятельно, возникает много вопросов, поэтому обсуждение той или иной части законов, происходившее на тренингах и форумах, очень полезно для нашей работы».

Барктабасов Темирболот,
старший налоговый инспектор Ат-Башынского АО Ат-Башынского района Нарынской области

Зачем нужны местные налоги?

Органы местного самоуправления, подобно субъектам предпринимательства, нуждаются в четких правилах налогообложения, чтобы они могли планировать свои расходы по осуществлению текущей деятельности и инвестиций. Например, хороший предприниматель имеет план улучшения работы и увеличения продаж посредством инвестиций, но если налоговая система непредсказуема, предприниматель будет снижать объем своих инвестиций. Так и органы местного самоуправления для выполнения своих функций должны иметь достаточную доходную базу, создаваемую за счет местных налогов и сборов, долей от общегосударственных налогов и трансфертов, включающих категориальные и выравнивающие гранты.

Нет ни одной страны, где бы все МСУ обеспечивались средствами в полной мере за счет местных налогов, так как в каждой стране имеются регионы с более низким налоговым потенциалом.

Однако лучший международный опыт показывает, что предсказуемая и прозрачная система трансфертов дополняет местные налоги и сборы для адекватного обеспечения доходов местных бюджетов.

Существенный фактор, влияющий на успешность органов местного самоуправления, – это их самостоятельность в решении финансовых вопросов вместе с подотчетностью гражданам. Самостоятельность и подотчетность усиливаются, когда органы МСУ уполномочены устанавливать ставки собственных местных налогов и сборов (что может осуществляться в рамках установленных пределов). Такая гибкость является одним из инструментов, которым местное самоуправление может пользоваться для стимулирования местного развития, выполняя одну из своих главных функций. С 2011 года местным кенешам предоставляется возможность самим определять ставки: зональных коэффициентов K2 - налога на недвижимость, и зональных коэффициентов K1- земельного налога.

При определении налогов, которые передаются органам МСУ, полезно рассмотреть три основных принципа Европейской Хартии МСУ – главного программного документа мировой практики местного самоуправления.

- **Органы МСУ должны иметь право на достаточные финансовые ресурсы (ст.9.1).**
- **Часть ресурсов органы МСУ получают**

за счет местных налогов и сборов, для которых они уполномочены определять ставки (ст.9.3).

- **База финансовых ресурсов, имеющих у органов МСУ, достаточно разнообразна и активна, чтобы не отставать от роста затрат в связи с выполнением ими своих функций (ст.9.5).**

Делегированные государственные полномочия - проблема местного бюджета



Возможность формирования собственного бюджета и наличие закрепленных источников дохода являются одним из основных принципов местного самоуправления. Самостоятельный бюджет необходим, чтобы органы местного самоуправления выполняли свои непосредственные функции, отвечали за решения и результаты деятельности перед местным сообществом.

Принятые в Кыргызской Республике за годы реформирования местного самоуправления нормативные правовые акты не создали механизмов гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления.

Органы местного самоуправления по-прежнему лишены реальной бюджетной самостоятельности. Формирование доходной части местных бюджетов продолжает осуществляться в основном не за счет основных доходов, а путем отчисления от регулируемых доходов. Принцип соразмерности материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям, подтвержденный Законом КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», на практике не соблюдается.

Органы местного самоуправления вынуждены выполнять полномочия, делегированные государством, и направлять средства бюджета местного самоуправления на их финансирование в ущерб интересам местного сообщества. Это связано с тем, что до настоящего времени не определены механизмы делегирования и финансирования делегированных государственных полномочий. Иными словами, государство «взваливает» на органы местного самоуправления выполнение своих функций, но при этом не передает необходимые для этого финансы. При этом объем этих делегированных полномочий не ограничивается, а растет, государство не стесняется делегировать органам МСУ все новые и новые задачи и проблемы. Например, в одном из районов Ошской области органам местного самоуправления предписано заняться ... отстрелом бродячих собак, для чего у МСУ нет ни средств, ни кадров, а сама задача входит в компетенцию соответствующих государственных служб. В это же время сельские муниципалитеты не могут до конца сформировать муниципальную собственность местных сообществ, так как у них не хватает средств на завершение процесса государственной регистрации права муниципальной собственности на объекты и земли.

Одним из самых сложных, болезненных для МСУ вопросов, остается вопрос эффективного взаимодействия, оптимального разграничения полномочий и распределения ответственности за решения между органами государственной власти и органами местного самоуправления через делегированные полномочия по вопросам, находящимся в компетенции государственных органов.

В соответствии с Конституцией Кыргызской Республики органы местного самоуправления могут наделяться государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных, финансовых и иных средств. Государственные полномочия могут быть переданы органам МСУ на основании закона.

На практике получается так, что на выполнение делегированных государственных полномочий

Делегирование государственных полномочий допускается лишь в случаях, когда государство одновременно с делегированием государственных полномочий предусматривает целевые трансферты из республиканского бюджета в местный бюджет или опре-

деляет иные источники финансирования, необходимые для осуществления делегированных государственных полномочий. Закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» ст.20

органы МСУ тратят средства из местного бюджета, который не предусматривает финансирование государственных полномочий. Получается, что органы МСУ делают работу государства, но оплаты за эту работу не получают.

Кроме того, есть множество отраслевых законов, в которых на местное самоуправление возлагаются дополнительные обязанности. Например, Закон «О страховых сборах по государственному социальному страхованию» определил органы местного самоуправления плательщиком страховых сборов с фермеров за арендованные земли Фонда перераспределения сельхозугодий. В то же время Закон КР «О Социальном фонде Кыргызской Республики» сбор страховых взносов относит к функциям Социального фонда. Большие обязательства возлагаются на органы местного самоуправления в соответствии с Законом «Об образовании».

Противоречия в законодательстве создали такую ситуацию, при которой местное самоуправление не получает финансирования на выполнение этих задач ни на государственные полномочия, ни на вопросы местного значения. Муниципалитеты вынуждены брать на себя решение этих вопросов за счет собственных доходов. Подобный подход является отступлением от конституционного принципа разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления. И как результат, подавляющее большинство муниципалитетов, особенно сельских, становятся дотационными. И дотационными они становятся не только потому, что их собственный доходный потенциал незначителен, но и потому, что значительная часть расходов местного бюджета – это выполнение государственных обязательств, за которые должен платить республиканский бюджет, но не платит.

В отношении делегированных государственных полномочий важно понимать, как происходит делегирование. В практике существует два основных способа: на основании закона о бюджете, т.е. фактически на один год, либо на основании законов постоянного



действия. Однако есть случаи, когда государственные полномочия делегируются вне законов. Например, в отношении заработной платы работников ВУС и специалиста по социальным вопросам делегирования не произошло, просто в штатном формуляре были закреплены дополнительные единицы. Это является нарушением Закона «О МСУ и МГА».

В Европейской Хартии о местном самоуправлении, принятой в Страсбурге в 1985 году, записано, что с муниципалитетами необходимо согласовывать любые решения, которые касаются их непосредственно. Важно установить, согласовывает ли центральное правительство вопрос о делегировании полномочий с самим муниципалитетом. Опрос, проведенный среди некоторых муниципалитетов, показал, что вопросы делегирования полномочий никогда не согласовывались с ними.

Общий политический контроль над предоставлением делегированной функции остается за уровнем власти, которая осуществляет делегирование. Если муниципалитету делегировали право предоставлять ту или иную услугу, важна степень его независимости в выборе способа предоставления этой услуги и ее качества. На практике же такого права у муниципалитета нет, центр самостоятельно определяет, что и как финансировать муниципалитету. Об этом свидетельствует финансирование раздела «Общественный порядок и оборона», когда даже слабые в доходном смысле муниципалитеты финансируют заработную плату, приобретения и т.д., в то же время в законе прописано, что это только содействие.

Важно также установить, какой уровень власти финансирует делегируемую услугу. Если муниципалитеты будут финансировать услугу из своих доходов, то это будут уже «нефинансируемые мандаты», а не делегированные полномочия. Несмотря на законодательное закрепление финансового обеспечения делегирования полномочий, данная норма продолжает нарушаться.



Электронная система «Беркут» улучшает предоставление услуг населению

Участникам тренинга была презентована электронная похозяйственная книга – «Беркут».

Электронная система «Беркут» изначально предназначалась для повышения эффективности деятельности ответственного секретаря айыл окмоту, который ежедневно выдает различные справки и документы. Выдача документов на основе похозяйственной книги является одной из административных услуг, предоставляемых муниципалитетами. Традиционным способом является ведение похозяйственной книги в бумажном виде, и всякий раз для поиска необходимого документа ответственному секретарю приходится работать с этими книгами, что занимает много времени как со стороны работников муниципалитета, так и со стороны граждан, вынужденных стоять в очереди и ждать справки.

Для решения данной проблемы было разработано и внедрено специальное программное обеспечение – очень простое и доказавшее свою эффективность в тех муниципалитетах, где оно было установлено. Первым шагом по внедрению этой системы является ввод данных в базу. Затем про-

Впервые программа была разработана специалистами Германского центра технического сотрудничества в Баткенской области, затем Проект «Децентрализация и местное самоуправление» USAID и Программа по демократическому управлению UNDP развили ее так, что муниципальные специалисты могут использовать ее и в других областях и сферах деятельности.

«Раньше, когда люди приходили за справками по вторникам, были такие очереди, что я даже обедать не успевала, то после установки системы «Беркут» время на выдачу справок сократилось в три раза. Теперь не приходится, как раньше, листать огромные тома похозяйственных книг, машина все делает быстро и качественно сама».

**Ответственный секретарь
Момбековского айыл окмоту
Жыпар Суярова**

граммное обеспечение позволяет выдавать справки по готовым шаблонам, вводя в них имя лица, получающего справку.

Новые элементы программного обеспечения охватывают местные налоги и финансы, земельные вопросы, социальную сферу и т. п.

Преимущества системы «Беркут»:

- информация вводится и используется на двух языках: кыргызском и русском;
- справки выдаются на двух языках: кыргызском и русском;
- в систему введен блок по финансам:
 - 1) налог на недвижимость,
 - 2) земельный налог,
 - 3) экономическая деятельность;
- система выдает следующие виды справок:
 - 1) справка о семейном положении,
 - 2) справка о месте жительства,
 - 3) справка о наличии земельной доли,
 - 4) справка о наличии скота,
 - 5) справка для получения пособия.

Форумы: как увеличить доходную часть местного бюджета?

С 1 по 10 ноября 2010 года в пяти районах с участием представителей 14 пилотных муниципалитетов проведены форумы по результатам проведенных тренингов на тему «Организация и планирование местных бюджетов».

В форумах приняли участие главы райгосадминистраций и председатели районных кенешей,

представители райфинотделов и районных налоговых инспекций. На тренингах обсуждались вопросы, которые были даны как домашнее задание:

1. Какова, на ваш взгляд, концепция местного бюджета? Что нужно учитывать при разработке концепции местного бюджета?
2. Как изменилась доходная часть местного

Доля собственных доходов в местных бюджетах

Округ	Собственные доходы	Поступления из республиканского бюджета
Ошская область		
Кара-Кульджинский район		
Кара-Кульджинский	6 %	94 %
Ылай-Талинский	4 %	96 %
Сары-Булакский	2 %	98 %
Алайский район		
Булолу АО, Будалык АО, Жошолу АО	0,02 %	99,98 %
Чон-Алайский район		
Чон-Алайский АО	6 %	94 %
Кашка-Сууский АО	5 %	95 %
Жекендинский АО	4 %	96 %
Нарынская область		
Ат-Башынский район		
Ат-Башынский АО	15 %	85 %
Баш-Каиндинский АО	4 %	96 %
Нарынский район		
Доболу АО	10 %	90 %
Мин-Булак АО	6 %	94 %
Эмгекчил АО	10 %	90 %

Источник: данные АО, полученные во время форумов и тренингов

бюджета по сравнению с прошлым годом? В чем причины изменений?

3. Сколько средств привлечено за текущий год в виде грантов и добровольных взносов?
4. Какие мероприятия необходимо предпринять, чтобы увеличить доходную часть местного бюджета?

В ходе форумов муниципалитеты представили бюджетные данные своих айылных округов и попытались понять, как увеличить доходы местных бюджетов. Это было особенно важно потому, что все айылные округа Нарынской и Ошской областей, участвующие в проекте, - дотационные, их собственных доходов не хватает для выполнения функций местного самоуправления.

Дотационное положение делает местное самоуправление данных муниципалитетов зависимым, в таких условиях говорить о его самостоятельности трудно. Поэтому вопрос о собственных доходах на сегодняшний день является одним из самых сложных и принципиально важных в отношении перспектив местного самоуправления по самостоятельному решению вопросов местного значения. Направления решения этого вопроса следующие: усиление потенциала органов МСУ по грамотному управлению бюджетом и активное вовлечение общества в формирование бюджета.

На форумах бурно обсуждалась тема улучшения

управления муниципальными финансами и увеличения доходной части местного бюджета. Участники форума - депутаты местных кенешей, муниципальные служащие и представители гражданского общества - совместно искали собственные источники доходов МСУ и дали следующие предложения по улучшению доходной части местного бюджета:

- предоставление запасов местных строительных материалов в аренду: камня, гравия, песка и глины;
- увеличение платы за пастбищный выгон скота для жителей из других районов;
- патентирование местных таксистов;
- введение платы за парковку автомашин;
- патентирование пчеловодов, местных строителей и местных сенокосильщиков;
- создание условий для открытия доходоприносящих малых предприятий: столярного цеха, ветсервиса, цеха по разливу кумыса, камнедробильного цеха (по добыче золота в Нарынском районе);
- увеличение доходов по добровольному патентированию (за счет открытия новых рабочих мест и субъектов предпринимательства);
- предоставление в аренду объектов муниципальной собственности;
- проведение инвентаризации муниципальных земель и предоставление их в аренду на конкурсной основе;
- увеличение платы за аренду земель юридическим лицам, добывающим уголь;
- создание условий для развития туризма в АО Кашка-Суу;
- увеличение ставок местного налога (например, земельного);
- увеличение арендной платы за использование земель ФПС;
- предоставление земель в аренду на договорной основе для установки антенн сотовой связи;
- увеличение платы за вывоз мусора;
- выдача справок на платной основе;
- предоставление в аренду места для вывески баннеров и рекламы;
- патентирование пастухов;
- патентирование владельцев сельхозтехники (тракторов (вспашка земель), перевозки сельхозпродукции от поля до хозяйства);
- работа информационных центров на патентной основе.

Не все из этих предложений могут быть реализованы на практике, но инициатива, желание сотрудников органов местного самоуправления и представителей общественности увеличить собственные доходы местных бюджетов дает надежду, что проблема будет постепенно решаться. А сегодня доходы органов местного самоуправления продолжают формироваться за счет республиканского бюджета.

Форумы: анализ местных бюджетов МСУ – участников проекта

В ходе тренингов, форумов, индивидуальной работы с айылными округами и районными подразделениями Минфина были получены данные, позволяющие сделать общую оценку динамики изменений в местных бюджетах. В целом доходная часть местных бюджетов пяти районов несколько выросла за счет налога на имущество, земельного налога и сборов за мусор (см. диаграммы). Самый большой рост объемов собственных доходов наблюдается в Чон-Алайском и Ат-Башыном районах.

Поступления от налога на имущество существенно выросли в Ат-Башыном районе, хотя незначительный рост поступлений от налога на имущество наблюдается во всех пяти районах. В Чон-Алайском районе наблюдается рост поступлений от земельного налога. Почти двукратный рост сборов за мусор наблюдается в Кара-Кульджинском районе (см. диаграммы 2,3,4), хотя Чон-Алайский, Алайский и Ат-Башынский районы вообще не планируют получить доходы от уборки мусора.

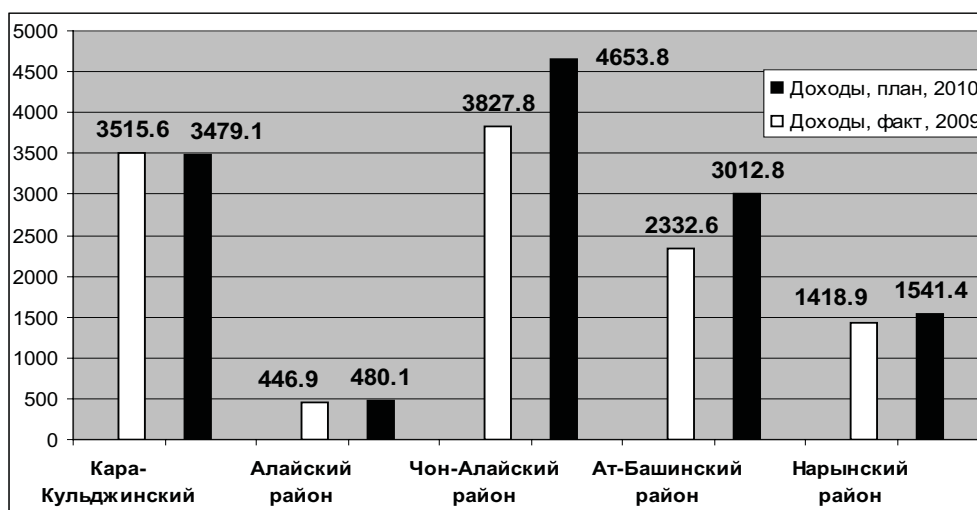
Кара-Кульджинский район

В 2010 году доходы **Кара-Кульджинского айылного округа** по сравнению с 2009 годом немного выросли. Увеличение произошло за счет налога на транспортные средства (+1%), земель-

ного налога за пользование приусадебными и садово-огородными земельными участками (+12%), неналоговые доходы (арендная плата +60%, сбор за вывоз мусора +79%, госпошлина +2%). Позитивным моментом выглядит весьма значительный рост сборов за вывоз мусора – этот показатель говорит о том, что айыл окмоту активно работает по улучшению предоставления данной услуги населению.

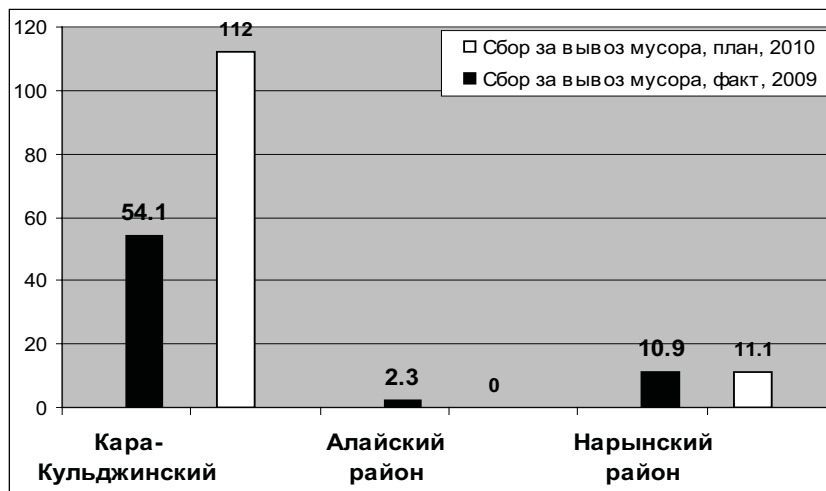
Доходы **Ылай-Талинского айылного округа** в 2010 году сократились в связи с уменьшением

Динамика роста собственных доходов МСУ



категориального гранта. В то же время наблюдается увеличение поступлений от некоторых видов налогов: рост поступлений от налога на транспортные средства составил 1,5%, от земельного налога на использование земель несельскохозяйственного назначения – 6%. Реализуется план на налог на имущество. А вот неналоговые доходы снизились на 14%, хотя сбор за вывоз мусора увеличился на 14%.

Динамика роста сборов за мусор



Доходы **Сары-Булакского айылного округа** немного выросли за счет налога на транспортные средства (+20%) и неналоговых доходов (+3%).

Все три муниципалитета Кара-Кульджинского района предпринимают попытки повысить доходы местного бюджета, но резервы еще есть. В частности, необходимо обратить внимание на налог на основе добровольного патента, где нет существенных изменений. Кара-Кульджинскому и Сары-Булакскому АО стоит обратить внимание на земельный налог от земель несельхозназначения. Положение всех трех айылных ок-

ругов тяжелое, но, несмотря на это, надо принимать превентивные меры по увеличению доходной части местного бюджета, ежегодно сокращая финансирование из республиканского бюджета на 1-2%.

Алайский район

В 2010 году все три муниципалитета Алайского района - **Булолу АО, Будалык АО и Жошолу АО** увеличили свои доходы по сравнению с 2009 годом. Увеличение произошло за счет налога на основе добровольного патента – в Булолу АО на 52%, в Будалык АО на 35%, в Жошолу АО на 30%. Поступления от налога на транспортные средства в Булолу АО возросли на 27%, однако земельного налога в Булолу АО собрано на 32% меньше. В Будалык АО доходы от земельного налога выросли на 4%, в Жошолу АО – на 5%. Ситуация с неналоговыми доходами отличается: в Булолу АО они уменьшились на 18%, в Будалык АО и в Жошолу АО они выросли на 30 и 36 процентов соответственно.

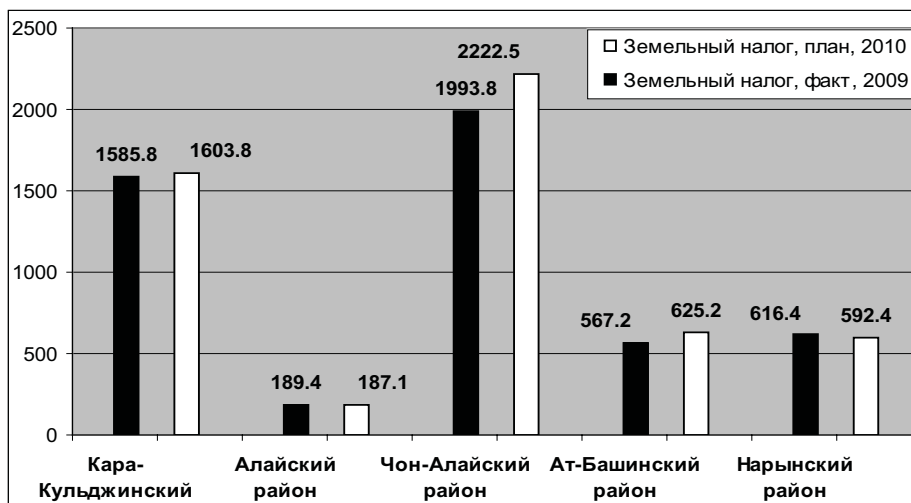
Надо отметить, что все три муниципалитета увеличили налог на основе добровольного патента, но поступления от налога на недвижимость и земельного налога, в частности, на налог на земли несельхозназначения, практически не растут, и здесь могут быть резервы. Также в данных муниципалитетах, в отличие от Кара-Кульджинского района, не растут неналоговые сборы, а сборов за вывоз мусора вовсе нет.

Чон-Алайский район

Чон-Алайский район – один из самых отдаленных от центра горных регионов Кыргызстана, но все же у муниципалитетов района есть возможности по увеличению своей доходной части. Сравнение 2009 года с 2010-м показывает, что налог на основе добровольного патента в Чон-Алайском АО увеличен на 20%, в Кашка-Сууйском АО – на 14%, но в Жекенди АО – снижен на 2,4%.

Противоречивая ситуация по налогу на недвижимость наблюдается в Чон-Алайском АО: здесь в план ввели налог на недвижимое имущество, но налог на транспортные средства снизили на 52%, что в итоге привело к снижению налога

Динамика роста поступлений земельного налога

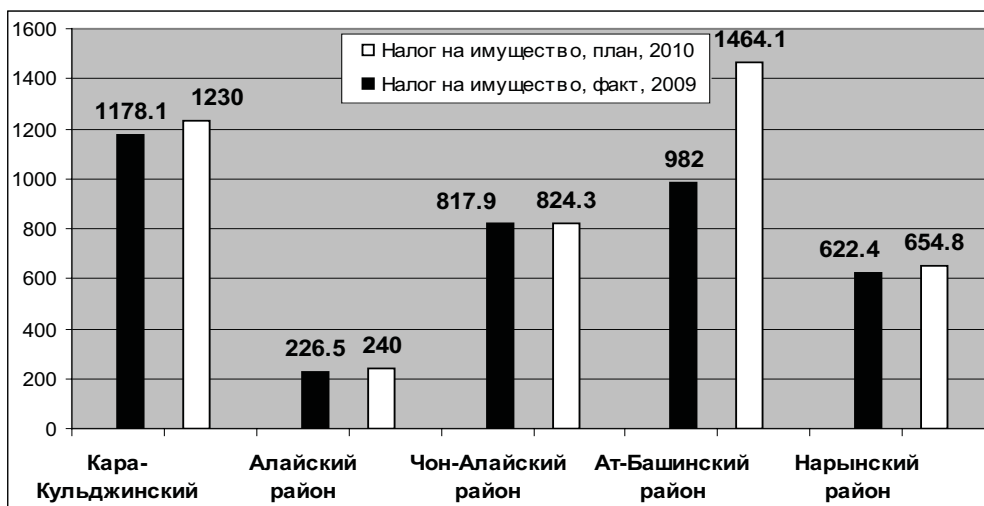


на имущество в целом на 8%. В Кашка-Сууйском АО данный вид налога увеличен на 12,5%, в Жекенди АО – на 11%. Большой рост по земельному налогу показал Кашка-Сууйский АО – на 33%. Чон-Алайский АО значительно увеличил поступления налога с продаж – почти на 70%, Кашка-Суу АО – на 92%, прочие поступления налогов также увеличены в Кашка-Сууйском АО и Чон-Алайском АО соответственно на 70% и 23%. Неналоговые доходы увеличены во всех трех муниципалитетах: в Чон-Алайском АО на 21%, в Кашка-Суу АО на 24%, в Жекенди АО на 9%. Чон-Алай АО и Жекенди АО в 2010 году ввели сбор за вывоз мусора, что пополнило их небогатый бюджет. В целом можно отметить, что Чон-Алайский и Кашка-Сууйский АО пытаются использовать возможности для развития и пополнения собственных доходов своего бюджета.

Ат-Башинский район

По сравнению с 2009 годом Ат-Башинский АО увеличил свою доходную часть на 24%. Это увеличение произошло за счет налога на имущество – рост составил 38%, и за счет налога с продаж, рост которого составил 80%.

Динамика поступлений налога на имущество



Баш-Каиндинский АО увеличил свою доходную часть на 9%. Это увеличение произошло за счет налога на землю, который увеличен на 33%, однако поступления налога на имущество по сравнению с прошлым годом снизились на 25%.

У Ат-Башынского округа есть возможности для увеличения своей доходной части, для этого необходимо большое желание, политическая воля и активность депутатов местных кенешей, муниципальных служащих и лидеров общинных организаций.

Нарынский район

Доболу АО повысил свои сборы за счет налога на недвижимое имущество по сравнению с 2009 годом на 10%, неналоговые сборы увеличены на 26%, а доля земельного налога уменьшена на 9% за счет налога на земли сельхозназначения.

Мин-Булак АО увеличил собственные доходы по сравнению с 2009 годом на 21%, в том числе за счет увеличения поступлений налога на имущество – на 3 %, налога на землю – на 27%, но наибольший рост показал налог с продаж, рост которого составил 96%.

Эмгекчил АО поднял уровень собственных доходов по сравнению с прошлым годом на 12%, в том числе за счет налогов на имущество – на 8%, налога с продаж – на 130%. Однако налог на землю снижен на 12% за счет уменьшения сборов налога на землю с приусадебных участков.

Анализ доходной части местных бюджетов АО Ат-Башынского и Нарынского районов Нарынской области

Наименование доходов	Ат-Башы АО		Баш-Каинды АО		Доболу АО		Мин-Булак АО		Эмгекчил АО	
	Факт, 2009г.	План, 2010г.	Факт, 2009г.	План, 2010г.	Факт, 2009г.	План, 2010г.	Факт, 2009г.	План, 2010г.	Факт, 2009г.	План, 2010г.
Бюджет	22435,8	24090,0	9341,1	10055,7	5354,2	6773,8	6158,3	6989,3	4181,5	5139,6
Доходы	2000,1	2647,1	332,5	365,7	545,8	525,1	412,7	500,5	460,4	515,8
Налог на основе добровольного патента	557,5	512,2	33,6	33,7	29,5	31,1	26,3	27,5	13,6	14,5
Налог на имущество	857,4	1392,9	124,6	71,2	155,3	159,9	228,0	235,0	239,1	259,9
Налог на недвижимое имущество	4,7	55,3		3,7	17,2	9,9	6,1	5,0	7,1	14,9
Налоги на движимое имущество, на транспортные средства	852,7	1337,6	124,6	67,5	138,1	150	221,9	230,0	232,0	245,0
Земельный налог	394	366,9	173,2	258,3	351,7	320,2	99,9	127,4	164,8	144,8
Земельный налог за пользование приусадебными и садово-огородными земельными участками	101,8	94,7	98,4	100	70,6	81,3	33,9	39,4	53,2	26,0
Земельный налог за пользование земель населенных пунктов и земель сельскохозяйственного назначения	19,5	34,7	70,3	151,7	114,3	77,4	58,1	74,9	36,5	54,2
Земельный налог за использование земель несельскохозяйственного назначения	272,7	237,5	4,5	6,6	166,8	161,5	7,9	13,1	75,1	64,6
Налог с продаж	74,3	375,1	1,1	2,5	6,5	13,9	56,3	110,6	41,9	96,6
Прочие налоги и сборы	116,9				2,8			2,2	1,0	
Гранты местным бюджетам	20080,0	20936,0	8974,0	9594,8	4772,2	6202,8	5728,1	6281,7	3991,1	4568,1
Категориальные гранты	17354,0	18026,0	7842,0	8276,5	3990,0	4917,4	4713,9	5126,6	3060,5	3708,8
Выравнивающие гранты	2726,0	2910,0	1132,0	1318,3	782,2	1285,4	1014,2	1155,1	930,6	859,3
Неналоговые доходы	355,7	506,9	34,6	95,2	36,2	45,9	17,5	207,1	30,0	55,7
Арендная плата	13,3	85,8	29,2	90,2	24,6	35,6	11,3	185,9	21,4	49,9
Плата за аренду помещений, зданий и сооружений, находящихся в муниципальной собственности					5,3	5,6	1,6	1,6	4,0	3,9
Сбор за вывоз мусора	56,1	104	2,2	2,2	6,3	4,7	4,6	19,8	4,6	1,9
Государственная пошлина, взимаемая органами юстиции	286,3	317,1	3,2	2,8	5354,2	6773,8	6158,3	6989,3	4181,5	5139,6

Источник: данные АО, полученные во время форумов и тренингов, частично от райфинотделов

Доходы местного бюджета АО Кара-Кульджинского, Чон-Алайского и Алайского районов Ошской области, тысяч сомов

Наименование доходов	Кара-Кульджинский район				Алайский район				Чон-Алайский район									
	Кара-Кульджа АО		Ылай-Талаа АО		Сары-Булак АО		Булору АО		Будалык АО		Жошолу АО		Чон-Алай АО		Кашка-Суу АО		Жекенди АО	
	Факт, 2009г.	План, 2010г.	Факт, 2009г.	План, 2010г.	Факт, 2009г.	План, 2010г.	Факт, 2009г.	План, 2010г.	Факт, 2009г.	План, 2010г.	Факт, 2009г.	План, 2010г.	Факт, 2009г.	План, 2010г.	Факт, 2009г.	План, 2010г.	Факт, 2009г.	План, 2010г.
Бюджет	27365,6	32362,4	12556,6	12459,2	10946,4	12208,4	6701,7	3208,9	3402,7	6831,7	5377,7	9809,1	27674,3	29649,6	17500,5	18665,6	16209,1	30214,6
Доходы	2715,9	2613,9	567,5	603,0	232,2	262,2	84,7	75,7	103,7	107,3	267,5	288,1	2067,0	2343,0	1026,0	1670,8	734,8	640,0
Налог на основе добровольного патента	679,0	551,8	54,8	55,0	16	16,0	3,6	7,5	2,9	4,5	24,5	35,0	260,0	325	60	70,0	102,4	100,0
Налог на имущество	821,8	830,0	236,3	250,0	120	150,0	33,5	46,0	60,5	60,0	132,5	134,0	488,0	450,0	175	200,0	154,9	174,3
Налог на недвижимое имущество				10								4,0	130,0					14,3
Налоги на движимое имущество, на транспортные средства	821,8	830,0	236,3	240,0	120	150,0	33,5	46,0	60,5	60,0	132,5	130,0	488,0	320,0	175	200,0	154,9	160,0
Земельный налог	1215,1	1232,1	274,5	275,5	96,2	96,2	38,6	29,2	40,3	41,8	110,5	116,1	820,5	823,0	696	1035,8	477,3	363,7
Земельный налог за пользование приусадебными и садовыми участками	126,3	143,3	137,8	137,5	39	39,0	14,5	16,0	23,6	16,8	88,9	75,0	217,5	200,0	150,2	180	216,5	150,0
Земельный налог за пользование земель населенных пунктов и земель сельскохозяйственного назначения	783,7	783,7	103,9	103,0	52,2	52,2	21,8	13,0	16,7	25,0	19,4	36,3	403,0	403,0	400,8	400,8	204,4	158,7
Земельный налог за использование земель несельскохозяйственного назначения	305,1	305,1	32,8	35	5	5,0	2,3	0,2			2,2	4,8	200,0	220	145	455	56,4	55,0
Налог с продаж			1,9	20,0				2,0		1,0		3,0	48,5	160,0	5	63,0	0,2	2,0
Прочие налоги и сборы				2,5									450,0	585	90	302		
Гранты	23912,1	28723,2	11853,8	11737,2	10648,5	11878,2	3112,4	6599,4	3286,9	6683,9	5070,1	9458,5	25460,6	27119,6	16390,0	16882,8	15367,1	29456,6
Категориальные гранты	19629,4	24441,0	9553,0	9434,4	8675,4	9072,8	2228,7	4456,8	2465,1	4491,8	4124,1	7201,5	21892,8	22653,8	13505,9	13854,5	12293,6	16264,9
Выравнивающие гранты	4282,7	4282,2	2300,8	2302,8	1973,1	2805,4	883,7	2142,6	821,8	2192,1	946,0	2257,0	3567,8	4465,8	2884,1	3028,3	3073,5	13191,7
Неналоговые доходы	737,6	1025,3	135,3	119,0	65,7	68,0	20,8	17,6	12,1	40,5	40,1	62,5	146,7	187,0	84,5	112,0	107,2	118,0
Арендная плата	149,8	376,1	97,3	80,0	50,0	50,0	19,2	16,0	9,1	38,0	38,7	60,0	41,7	41,7	55	74,0	84,3	89,0
Сбор за вывоз мусора	13,6	65	27,5	32	13	15,0			2,3									
Государственная пошлина, взимаемая органами юстиции	574,2	584,2	10,5	7,0	2,7	3,0								12,3	3	3		2,0

Источник: данные АО, полученные во время форумов и тренингов, частично от райфинотделов

Прозрачность местных бюджетов – жизненная необходимость МСУ

Последние годы политика государства была направлена на усиление вертикали власти в ущерб самостоятельности органов местного самоуправления, и это отразилось на качестве управления муниципальными финансами. Связь между органами МСУ и населением ослабла; будучи фактически подотчетными райгосадминистрациям, некоторые руководители органов МСУ не считали нужным учитывать мнения и приоритеты населения при решении управленческих задач, в том числе, в отношении управления местным бюджетом. Наоборот, при проведении, например, районных мероприятий в сфере культуры (ыр кесе, фестивали) айыл окмоту были вынуждены под давлением райгосадминистрации на организацию праздников выделять средства из местного бюджета. Но при этом они никак не обсуждали этот вопрос с населением, хотя были обязаны это сделать.

Теперь особую важность приобретает способность органов МСУ эффективно управлять своими бюджетами с обязательным учетом интересов и приоритетов населения. С другой стороны, возрастающая самостоятельность органов МСУ потребует усиления контроля над его работой со стороны гражданского общества. Этот контроль должен носить конструктивный, неконфликтный характер и должен быть направлен на взаимную поддержку населения и органов МСУ в деле сбора и справедливого распределения налоговых и неналоговых доходов.

Информированное население – это партнер, а не информированное – это оппозиция

Необходимо усиливать способности МСУ управлять бюджетами в условиях растущей самостоятельности; устанавливать партнерские отношения между МСУ и гражданским обществом; усиливать спрос на бюджетную информацию со стороны граждан; улучшать понимание гражданами и общественными организациями целей и принципов формирования и исполнения местных бюджетов.

Контроль и влияние граждан на формирование и исполнение бюджета могут принимать разные формы. Некоторые из них, например, общественные

слушания, закреплены в нормативно-правовой базе. Так, в своем ежегодном документе – Руководстве по составлению и исполнению местного бюджета («Бюджетном циркуляре») Министерство финансов требует от органов МСУ предоставлять в Минфин проекты бюджетов, прошедшие через процедуру общественных слушаний. Кроме того, раскрытие информации о бюджете требуется законами о финансово-экономических основах МСУ, о бюджетном праве, о доступе к информации. Согласно этим документам, слушания – это формализованная, в хорошем смысле, процедура, инициируемая органами МСУ.

Есть также другие формы: вывешивание информации на стендах, печать в СМИ (малоприменимо во многих сельских муниципалитетах), озвучивание на собраниях и сходах граждан. Но в настоящее время назрела необходимость поиска новых форм, которые дадут гражданам не только бюджетные цифры, но и понимание того, что стоит за этими цифрами. И здесь одними только официальными мероприятиями не обойтись, нужны новые творческие формы. Например, можно рассмотреть возможность проведения классных часов и родительских собраний в школах по вопросам финансирования образования, бюджетные субботники по коммунальным услугам.

Другой аспект контроля сообщества за формированием и исполнением бюджета – это непосредственная работа местного кенеша. Здесь необходимо обратить внимание на два момента: процесс осознанного внесения необходимых и обсужденных с населением изменений в текущий бюджет и критичное рассмотрение отчета об исполнении бюджета. Как правило, изменения в бюджет вносятся без публичного обсуждения, и депутаты бездумно соглашаются с предложениями главы. Нередко изменения в бюджет вносятся вообще без согласования их на сессиях местного кенеша. В связи с этим, помимо повышения качества управления муниципальными финансами, органам местного самоуправления необходимо обратить внимание на механизмы обеспечения прозрачности местных бюджетов. Это позволит не только избежать подозрений в коррупции, но найти поддержку среди граждан муниципалитета.

Информационное сообщение “Местное самоуправление в горных регионах Кыргызстана” подготовлено при содействии Института политики развития по заказу ОФ «Эм Эс Ди Эс Пи Кей Джи» в рамках проекта “Обучение МСУ” в августе 2010 года.

Отпечатан _____ (название подрядчика) тиражом _____ экземпляров. Заказ № _____.

Мнение авторов данной публикации может не совпадать с мнением ОФ «Эм Эс Ди Эс Пи Кей Джи».

По вопросам распространения и за дополнительной информацией обращаться _____ и _____.

Текст данного номера написан Султаном Майрамбековым и Надеждой Добрецовоной. Распространяется бесплатно.