

## ФАКТОРЫ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ ФИНАНСОВОЕ СОСТОЯНИЕ МЕСТНОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

*Б. ОРОКОВ, Академия управления  
при Президенте Кыргызской Республики*

**В** мировой практике термин «финансовое состояние местных правительств» имеет несколько значений. Под финансовым состоянием могут понимать: а) денежную (или кассовую) состоятельность местного правительства, его способность генерировать достаточный объем денежных средств для оплаты по счетам в течение 30 или 60 дней; б) бюджетную состоятельность, т.е. способность местного правительства генерировать достаточный объем доходов в течение обычного бюджетного периода для покрытия его расходов и недопущения дефицита; в) в более широком смысле как долгосрочная способность местного правительства покрывать все издержки, необходимые для осуществления его деятельности; г) и, наконец, способность местного правительства предоставлять услуги такого уровня и качества, которые требуются для здоровья, безопасности и благосостояния местного сообщества и которые желают получать его жители<sup>1</sup>.

Под местным правительством понимаются любые формы органов управления в городах, селах и других населенных пунктах. Например, это могут быть местные государственные администрации или местные органы самоуправления.

При оценке финансового состояния мы сталкиваемся с необходимостью детального обзора его индикаторов и их возможностей, например, для характеристики городов Кыр-

гызстана. Многие из тех показателей, которые часто используются в странах Запада, например в США, невозможно применять в Кыргызстане в силу объективных причин. К их числу можно отнести такие особенности Кыргызстана, как отсутствие необходимой информации, различия в системе муниципального учета, в законодательстве и значительные различия в системе управления местными финансами. Тем не менее некоторые индикаторы, используемые в других странах, вполне пригодны для оценки финансового состояния кыргызских городов и сел. Более того, можно использовать такие индикаторы, которые присущи только нашей стране. При этом необходимо соблюдать логическую взаимосвязь между факторами, влияющими на финансовое состояние, и индикаторами, характеризующими его. Если разбить все факторы на три группы (факторы среды, организационные и финансовые факторы), то можно провести вполне определенную логическую связь между ними: «Изменения среды (факторы среды) вызывают необходимость соответствующим образом реагировать на них, т.е. необходима адекватная законодательная и управленческая реакция местной власти на изменения среды (организационные факторы), которая в свою очередь влияет на состояние финансов, как результат деятельности местного правительства (финансовые факторы)».

Выбор индикаторов оценки финансового состояния зависит от структуры управления местного правительства, его экономических, демографических и политических особенностей. В этом контексте рассмотрим инди-

<sup>1</sup> Groves, Sanford M., and Godsey, Maureen Valente. *Evaluating Financial Condition: A Handbook for Local Government*. Washington D.C.: International City/County Management Association, 1994 г.

каторы, характеризующие один из основных финансовых факторов, а именно: *доходы местного бюджета*, поскольку он покрывает наиболее широкий круг вопросов деятельности местного правительства.

Доходы определяют возможность местного самоуправления предоставлять населению определенный перечень услуг. По S. M. Groves и M. G. Valente: «важной целью исследования доходов являются расчет темпов роста доходов, их гибкости, эластичности, надежности (независимости), многообразия и описание механизмов управления доходами. В идеальных условиях доходы могут быть больше или равны величине расходов, включающих влияние инфляционных процессов. Идеальные доходы были бы достаточно гибкими (свободными от ограничений по целевому назначению на покрытие тех или иных видов расходов), что позволяло бы приспосабливаться к меняющимся условиям. В идеальных условиях соблюдалось бы оптимальное соотношение между эластичными и неэластичными в зависимости от инфляции и экономической базы доходами. Другими словами, некоторые виды доходов росли бы при инфляции и увеличении объемов экономики города в целом, а другие оставались бы относительно неизменными».

Если анализировать доходность местного самоуправления по основным группам источников, т.е. *местным налогам, регулируемым доходам, закрепленным доходам, официальным трансфертам*, то можно выявить следующие проблемы:

ухудшение финансового состояния предприятий и других налогоплательщиков города, составляющих налогооблагаемую базу для доходов местного правительства;

неэффективная политика и управленческая практика местного правительства;

недостаточная собираемость налогов и других поступлений;

неадекватная оценка доходов города;

проблемы в политике заимствований и неэффективное управление долгами местных властей;

чрезмерная зависимость доходов города от решений республиканских органов власти;

сокращение доходов из отдельных источников;

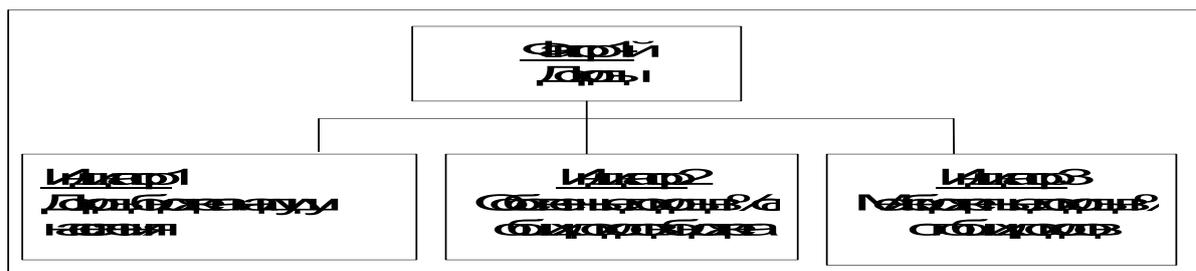
зависимость от трансфертов из республиканского бюджета;

наличие или увеличение объемов услуг, оплата которых не покрывает их стоимости;

неэффективное распределение налогового бремени по отношению к различным слоям населения.

В связи с этим для оценки состояния доходов местного бюджета было бы разумным использовать те индикаторы, которые характеризуют местное правительство наиболее объективно. На рисунке представлены те из них, которые можно рекомендовать, например, для города Бишкек. Первые два индикатора (доходы бюджета на душу населения и собственные доходы в процентах от общих доходов) разработаны специально для местного самоуправления Бишкека. Третий инди-

#### Индикаторы фактора «Доходы»



катор (межбюджетные доходы в процентах от общих доходов) заимствован из опыта США<sup>2</sup>.

Значение первого индикатора отражает изменения уровня дохода местного правительства при изменении численности населения. Если рассматривать это значение за несколько предыдущих лет, например, пятилетний период, то можно выявить опасную для финансового состояния тенденцию – уменьшение размера общих доходов бюджета в расчете на душу населения. Если такой тенденции не наблюдается, то можно считать, что бюджетная состоятельность местного правительства изменяется в сторону улучшения.

Смысл опасной тенденции второго индикатора заключается в том, чтобы отследить уменьшение доли собственных доходов в общем объеме доходов. Такая тенденция говорит о том, что местное правительство все меньше зарабатывает собственных доходов и больше зависит от внешних источников. Если наблюдается эта опасная тенденция, то необходимо проанализировать каждый отдельно взятый источник дохода и определить, за счет каких из них происходит это падение.

К собственным доходам местного бюджета в Кыргызстане относятся те доходы, которые поступают в результате собственной деятельности местного правительства, а именно: местные налоги, регулируемые доходы, закрепленные доходы.

И, наконец, опасная тенденция для третьего индикатора – это увеличение доли межбюджетных доходов в общем объеме доходов местного бюджета. К межбюджетным<sup>3</sup> доходам в Кыргызстане относят категориальные, выравнивающие и стимулирующие гранты (или трансферты) между

республиканским и местными уровнями власти. Чем выше этот показатель, тем больше местное правительство зависит от грантов республиканского правительства, и тем хуже текущее финансовое состояние местного правительства. Большинство городов Кыргызстана не являются самодостаточными, и их финансовое состояние в большей степени зависит от трансфертов.

Представленные выше индикаторы прежде никогда не использовались для оценки финансового состояния в Кыргызстане. Сама оценка, как она представлена в данной работе, также никогда не проводилась и поэтому является новой и достаточно необходимой для нашей страны идеей. Необходимой, потому что в условиях децентрализации управления основополагающим является самостоятельность местных правительств в управлении собственными финансами. Оценка финансового состояния является основным инструментом финансового управления и, поскольку она представляет собой новую для Кыргызстана идею, то количество индикаторов является не столь важным, как их соответствие местным условиям. Поэтому для определения состояния доходов местного бюджета как фактора, влияющего на финансы местного правительства, предлагаются для начала только три индикатора. По мере совершенствования методологии оценки в будущем могут предлагаться и другие индикаторы, которые как можно полно характеризовали бы состояние доходов, а значит, и финансов местного правительства.

<sup>2</sup> См: Groves Sanford M., and Godsey, Maureen Valente. *Evaluating Financial Condition: A Handbook for Local Government*. Washington D.C.: International City/County Management Association, 1994.

<sup>3</sup> Иногда: межправительственные трансферты.