

## **Аналитическая записка в НАQ по “Концепции развития МСУ в РК до 2030 года”**

Основополагающими принципами системы местного самоуправления в европейских странах является самодостаточность, межрегиональная интеграция, кооперация, рост душевого потребления разнообразных товаров и услуг, улучшение качества и продолжительности жизни людей.

Фундаментальные цели и задачи МСУ европейских стран подводят нас к следующим тезисам.

### *Тезис 1*

**Базовым параметром реформы должно быть утверждение - экономический рост в городах и селах может существенно содействовать динамичному развитию экономики государства;**

### *Тезис 2*

**Логика совершенствования системы регулирования МСУ – свобода действий - экономическая независимость - новые практики – новые стандарты;**

### *Тезис 3*

**Основным нарративом текущей реформы МСУ должно стать развитие человеческого капитала на селе.**

### *Введение*

Для обеспечения выполнения трех тезисов, МСУ должно обладать следующими фундаментальными характеристиками:

- Административная свобода;
- Экономическая самодостаточность;
- Профессионализм.
- 

Для повышения самостоятельности и эффективности МСУ через экономическую самодостаточность, необходима прямая заинтересованность местных органов власти в стимулировании деловой активности.

Технические параметры реализуемой реформы МСУ, говорят о приверженности властей к сохранению высокой централизации государственного управления.

Важным фактором, способным обеспечить успех реформы и ее последующую имплементацию в административных единицах верхнего уровня (города республиканского и областного значения), выступает экономическая самодостаточность МСУ, способная обеспечить решение широкого круга локальных задач и вызовов.

Основой экономической самодостаточности является бюджет и соответствующая налоговая база для его формирования. Текущая налогооблагаемая база, формирующая бюджет местных органов самоуправления, является крайне недостаточной для эффективной работы МСУ.

## Тезис 1

**Базовый параметр реформы - экономический рост в городах и селах может существенно содействовать динамичному развитию экономики государства.**

Сегодня на селе проживает порядка 40% населения страны. Это мощный экономический потенциал, который важно рациональным образом использовать. В данном контексте село может рассматриваться как важная точка роста национальной экономики.

Кроме того, именно село является ресурсной основой аграрного сектора страны. Оно также выполняет роль базового кадрового резерва предприятий агропромышленного комплекса (АПК).

Анализ существующей концепции МСУ показывает, что экономические параметры реформы МСУ не учитывают стимулирующих факторов для развития сельской экономики, и следовательно не рассматривают село с позиции экономического драйвера.

Мировой опыт развития МСУ показал что доступ административно-территориальных единиц к результатам успешного экономического развития за счет расширения возможностей получения дохода, является важным фактором стимулирования деловой активности на селе.

Отсюда следует что для повышения эффективности реформы, необходимо наряду с политической децентрализацией, параллельно проводить децентрализацию фискальной системы.

Центральной частью фискальной децентрализации является сокращение объемов налогов, собираемых в вышестоящие бюджеты. Это позволит обеспечить стимулы для МСУ самостоятельно искать дополнительные источники финансирования, в т.ч. через создание условий для развития частного бизнеса на территории подотчетности МСУ.

Лучшие практики эффективной политической децентрализации (КНР, США, Германия, Дания, Финляндия) демонстрируют что к локальным налогам, частично либо полностью участвующим в формировании бюджета местного уровня, принято относить:

- *Налог на прибыль предприятий;*
- *Налог на доходы физ. лиц;*
- *Налог на землю;*
- *Транспортный налог;*
- *Налог на сельскохозяйственные земли;*
- *Налог на пользование природными ресурсами;*
- *НДС (КНР 75% - центр/25% - регион).*

Подобная структура фискальной системы позволяет эффективно перераспределять ресурсы между регионами и создавать стимулы для местных властей развивать на контролируемой территории деловую активность и инвестиционный климат.

В то же время, структура централизованного изъятия налогов, и их последующего перераспределения по регионам, порождает индифферентное отношение местных властей к экономическому развитию региона, города, района, села.

В настоящий момент бюджеты органов МСУ будут формироваться за счет передачи из местного бюджета поступлений по 6 видам налогов:

- ИПН по доходам, не облагаемым у источника выплаты;
- налог на имущество физических лиц;
- земельный налог на земли населенных пунктов;
- налог на транспортные средства юридических лиц;
- налог на транспортные средства физических лиц;
- плата за размещение наружной (визуальной) рекламы.

**и неналоговых поступлений:**

- доходы от имущественного найма (аренды) государственного имущества;
- добровольные сборы физических и юридических лиц;
- штрафы, взимаемые акимами за административные правонарушения;
- доходы от продажи коммунальной собственности;
- трансферты из районного бюджета.

**Пример 2 налогов МСУ:** Рассмотрим подробнее доходы не облагаемые у источника выплаты: доходы ИП, нотариусов и адвокатов. В селе практически нет нотариусов, адвокатов. Собираемость налогов с ИП в районных центрах весьма низкая.

Налог на имущество физ. лиц - это в сумме 1 млн. тенге/год на поселение в 400 домов. Учитывая, что ставка налога на объект недвижимости стоимостью до 4 млн. тенге составляет 0,08% и стоимость сельских домов едва превысит этот порог.

Если рассмотреть всю фискальную структуру наполнения бюджета, то можно обратить внимание на следующие вероятные аналогии и экстерналии.

- ни один из переведенных на местный уровень налогов не будет способствовать формированию кооперативных связей между МСУ и бизнесом.
- фискальная изоляция местных органов от взаимодействия с предпринимательским сектором лишает последний поддержки в лице МСУ;
- вызывает сомнение вопрос утверждения бюджета МСУ маслихатами района, то есть представительными органами вышестоящего уровня. Данная процедура может быть дополнительным инструментом административного давления;
- экономическая несамостоятельность местного самоуправления и зависимости от бюджетов верхних уровней создает предпосылки для осуществления административного давления вышестоящей администрации, и отсутствия, заявляемой в реформе политической самостоятельности.

*Из этого следует:*

1. С текущей структурой бюджетного наполнения успех реформы весьма сомнителен потому как недостаточность экономических ресурсов не позволит МСУ действовать эффективно;
2. Важнейшей задачей МСУ в обеспечении успеха реформы является способность избираемых акимов, кенесов, влиять на наполняемость бюджета, через стимулирование деловой активности населения и бизнеса;

## Пример бюджета казахстанского села с населением 2 тыс. человек

*Село Кобетей, расположенное в Нуринском р-не Карагандинской области проживает около 2 тыс. человек. Преобладающие капитальные строения - порядка 400 частных домов.*

Расходы сельского округа Кобетей в 2021 году	Удельный вес в %	Затраты в тыс.тенге
Услуги по обеспечению деятельности акима города районного значения, села, поселка, сельского округа	95,7%	15468
Капитальные расходы государственного органа	1,3%	210
Жилищно-коммунальное хозяйство, благоустройство, освещение	3,0%	489

*по данным Transparency Kazakhstan*

Годовой бюджет местной администрации 16 167 тыс. тенге. Финансирование осуществляется из бюджета Карагандинской области. Большая часть бюджета 95,7% или 15,6 млн. тенге направляется на обеспечение деятельности аппарата акима села. На капитальные расходы тратится 210 тыс. тенге. ЖКХ, благоустройство и освещение – 489 тыс. тенге или 40 тыс. тенге в месяц.

Говорить о развитии населенного пункта в условиях сложившихся бюджетных ограничений не представляется возможным.

### **Тезис 2**

## **Логика совершенствования системы регулирования МСУ – свобода действий - экономическая независимость - новые практики – новые стандарты.**

Новые стандарты и подходы в работе, являются ключевым фактором профессионализации МСУ. Будущая результативность и эффективность работы МСУ способны обеспечить появление достаточного количества успешных практик на местах, для их последующей стандартизации. Тем не менее, текущая фискальная структура реформы МСУ, сопряжена с риском будущей недостаточности экономической базы. Это значительно ограничит силу реформы и создаст трудности в свободе действий местных органов власти. Подобные явления сузят пространство для появления успешных практик, с одной стороны, и приведут к компрометации реформы, с другой.

В концепции об МСУ в т.ч. учитывается опыт стран ОЭСР (Германии, Франции, Австралии, Польши и Финляндии) в построении системы МСУ. При этом стоит отметить половинчатость и необъективность с которой разработчики концепции отразили конструкции зарубежных МСУ. В большинстве случаев был поверхностно рассмотрен административный аспект функционирования МСУ, без приведения данных по возможностям муниципалитетов стран ОЭСР формировать собственные доходы и влиять на экономическое развитие городов и сел.

В лучших мировых практиках местное самоуправление выполняет многогранные задачи, которые касаются улучшения экономической, образовательной, культурной и здравоохранительной ситуации на контролируемой МСУ территории. Подобная многофункциональность и эффективность зарубежных МСУ базируется в первую очередь на экономической

самодостаточности. Основой экономической самостоятельности выступает фискальная децентрализация.

### ***Опыт Польши***

Эволюция развития МСУ в Польше основана на селекции лучших практик в местном управлении. Эффективно функционирующие процессы вычлняются и стандартизируются на уровне центрального правительства. Важным следствием данной системы в Польше является предоставление МСУ (гмины) участия в публичных доходах соответственно с поставленными перед ними задачами, а этими доходами являются собственные доходы, а также общие субсидии и целевые дотации из государственного бюджета.

Органы местного самоуправления Польши имеют право брать кредиты и эмитировать ценные бумаги. Таким образом, местное самоуправление Польши сегодня с одной стороны заинтересовано в развитии делового климата, а с другой, имеет финансовые инструменты для реализации важных локальных задач.

### ***Опыт КНР***

Путь Китая к экономической децентрализации, раскрепостившей производительные силы и позволившей регионам реализовать свой потенциал также основан на селективном методе. Выбиралось то, что показывало результат продолжительное время хорошо, упразднились процессы, не дававшие эффекта на протяжении 3-5 лет.

Наглядным примером служит кейс повышения предпринимательской активности в регионах, за счет фискальной децентрализации.

До 1978 года центральное правительство в Китае отвечало, как за сбор, так и за распределение налогов по провинциям. Наблюдения показали отсутствие в подобной системе стимулов для местных властей заниматься поддержкой делового климата. Соответственно, сдерживался и ограничивался рост экономик провинций. Затем, с 1978 года, был предпринят ряд реформ, главным результатом которых стала фискальная децентрализация. Сложившаяся система получила название 分灶吃饭 или «каждая семья готовит на отдельной кухне». Был резко сокращен объем центрально собираемых налогов. Эта схема создавала стимулы для властей регионов самим искать дополнительные источники финансирования, и наиболее логичным здесь было создавать условия для развития на территории региона частного бизнеса

Результатом стал резкий рост предпринимательства, а вместе с ним — доходов провинций при относительном уменьшении поступлений налогов в федеральный бюджет.

*В концепции также необходимо предусмотреть механизмы мониторинга результатов МСУ.*

*Движение НАQ, а также любые другие организации гражданского сектора, могли бы организовать работу по мониторингу действий местных органов власти, с тем чтобы фиксировать ключевые достижения в каждом отдельном регионе. В дальнейшем, собираемая data может быть систематизирована, и лечь в основу будущих документов, направленных на совершенствование системы МСУ.*

### Тезис 3

## **Основным нарративом текущей реформы МСУ должно стать развитие человеческого капитала на селе.**

От качества человеческого капитала сельской местности во многом зависит производительность труда и эффективность всего казахстанского АПК. Потенциал развития АПК существенно снижается в случае неспособности сельских округов снабжать действующие на местах сельскохозяйственные предприятия квалифицированными специалистами в области растениеводства, животноводства, технической и механизированной работы, управления и т.д. В этом случае резко возрастают накладные и административные издержки производства т.к. фермеры вынуждены привлекать производственный ресурс из других регионов.

Для оценки качества развития человеческого капитала в разных странах ООН использует интегральный показатель ИЧР (индекс человеческого развития) учитывающий уровень жизни людей, уровень образования и качество медицины.

Лучшие экономисты мира пришли к консенсусу что главным ресурсом любого государства является человеческий капитал. Во многом от навыков, способностей и талантов людей, зависит экономическое благосостояние нации.

В этой связи важной задачей государства является трансформация сельского населения в здоровое, образованное и конкурентоспособное общество будущего Казахстана. Для выполнения этой стратегической задачи село должно обеспечивать людей высококачественными базовыми институтами:

- институтами поддержания здоровья;
- институтами получения дошкольного, школьного и специального образования;
- институтами социальной обеспеченности.

Если первые две функции воспроизводятся институтами социальной инфраструктуры, (дошкольные учреждения, школы, специализированные школы, клиники, спортивная инфраструктура), то социальное обеспечение достигается во многом за счет развития на селе делового климата и предпринимательства.

В реализации потенциала института самоуправления, важную роль играет система стимулирования предпринимательской деятельности в селах, районных центрах. В этом ключе, важное значение имеет система поощрения инвестиций в периферийных районах страны. Бизнес понимает, что организация производственной деятельности в таких районах требует не только намного меньших затрат, но и может быть осуществлена в более сжатые сроки.

Основными средствами поощрения инвестиций, в периферийные локации (села, поселки, районные центры) могут выступать налоговые льготы, субсидии и финансовые льготы для производителей. Соответственно, совместно с развитием системы МСУ, было бы логично развивать территориальные производственные "оазисы" (СЭЗ с отраслевой направленностью), которые с одной стороны, создавали стимулы для бизнеса инвестировать в сельскую инфраструктуру, с другой - улучшали сельский деловой климат и способствовали притоку инвестиций в перспективные районы.