

ПРОЦЕССЫ ФИНАНСОВОГО ВЫРАВНИВАНИЯ В РА**Карпетян Цовинар Дживановна***Кандидат экономических наук,**Доцент кафедры Макроэкономики**Армянского государственного экономического университета,***Мурадян Арпеник Гайковна***Кандидат экономических наук, доцент**Армянский государственный экономический университет***Ераносян Ванине Ашотовна***Кандидат экономических наук,**Ассистент кафедры финансов**Армянского государственного экономического университета,***PROCESSES OF FINANCIAL ALIGNMENT IN RA****Karapetyan Tsovinar Dzhivanovna***Candidate of Economic Sciences**Associate Professor of Macroeconomics**Armenian State University of Economics,***Muradyan Arpenik Gaykovna***Candidate of Economic Sciences, Associate Professor**Armenian State Economic University***Yeranosyan Vanine Ashotovna***Candidate of Economic Sciences**Assistant of the Department of Finance**Armenian State University of Economics***АННОТАЦИЯ**

Представлены экономические и социальные основы предоставления дотаций для финансового выравнивания общин РА. Проанализированы изменения объемов дотаций, выделенных общинам РА в разрезе областей, представлены области с относительно низкими дотационными выделениями на душу населения. Выявлены возможные пути повышения уровня финансового обеспечения в общинах РА.

Ключевые слова: община, финансовое выравнивание, дотация, субвенция, финансовые возможности, бюджет

ANNOTATION

The economic and social bases for the provision of subsidies for the financial equalization of the Armenian communities are presented. The changes in the volumes of subsidies allocated to the communities of Armenia in the context of the regions are analyzed, the regions with relatively low subsidized allocations per capita are presented. The possible ways to increase the level of financial support in the communities of Armenia are identified.

Keywords: community, financial equalization, subsidy, subvention, financial capacity, budget

Общины являются самоуправляющимися административно-территориальными единицами, которые могут включать один или несколько населенных пунктов. Не смотря на то, что абсолютные показатели по статьям как доходов, так и расходов годовых бюджетов общин РА, и их исполнение значительно увеличились год за годом, большинство общин РА пока не может полностью реализовать свои предусмотренные законом полномочия.

Во взаимоотношениях государственных и общинных бюджетов важное место занимают выделения общинным бюджетам из государственного бюджета, которые отличаются друг от друга по целям предоставления:

- дотации финансового выравнивания, которые предоставляются общинам по принципу выравнивания для покрытия текущих расходов, безвозмездно и безвозвратно и не могут быть обязаны направлять их на реализацию конкретных расходов,

-иные дотации, которые выдаются общине с целью поддержки финансирования текущих затрат, которые не связаны с реализацией конкретной программы, в безвозмездном порядке,

-субвенции, которые выдаются для реализации общиной отдельной целевой программы.

Одной из важнейших предпосылок развития местного самоуправления и общин является формирование и укрепление способностей органов местного самоуправления. Создание правовых основ децентрализации и наделение органов местного самоуправления полномочий только законом недостаточны для утверждения реальной демократии, развития системы самоуправления и общин. Для этого необходимо сформировать потенциал органов местного самоуправления. Если децентрализацией является предоставление полномочий по политике и принятию решений, а также соответствующих им финансовых ресурсов органам местного самоуправления, то потенциал позволяет им разрабатывать альтернативные варианты для

наиболее оптимальных из этих политик и решений, разработать более эффективные механизмы их реализации, и применять их в практике.

Наличием потенциала в значительной степени обусловлены как обеспечение исполнения бюджетов общин, так и обнаружение дополнительных доходов бюджета. Формирование потенциала - сложная и требующая длительного времени задача, которая может быть реализована только благодаря последовательной работе.

В целом, формирование потенциала означает создание системы соответствующих условий, организационного и индивидуального потенциала с целью поддержки реализации полномочий и функций органов местного самоуправления и обеспечения их жизнеспособности.

Известны различные виды трансфертов из государственного бюджета в местные бюджеты. К ним относятся гранты, вычеты из государственных налогов, дотации и субвенции. Из указанных только дотации полностью служат в качестве финансового рычага выравнивания.

В любой стране средний доход самого богатого региона в несколько раз превышает средний доход самых бедных регионов. Если данное государство хочет выравнивать финансовые возможности в своих регионах, оно должно применить механизм трансфертов. Финансовые ресурсы, выделенные для выравнивания, как правило предоставляются органам местного самоуправления без каких-либо условий. Получающие эти трансферты органы местного самоуправления свободны тра-

тить их на свое усмотрение в зависимости от приоритетов данной общины. Во многих странах дотации из государственного бюджета по выравниванию выдаются местным бюджетам в форме трансфертов.

Известны три подхода к реагированию на региональные требования. Первый – финансирование на основе индивидуальных переговоров между центральными и региональными органами управления. Второй - специальные фискальные режимы, которые предоставляют определенным регионам льготные налоговые условия. Третий - система выравнивания на основе формул. Несмотря на то, что большинство стран видят решение региональных проблем в распределении средств посредством формул, лишь немногие из них включают в формулу элементы, отражающие реальные потребности регионов. Формула выравнивания служит количественным критерием для распределения доходов между определенными единицами местного самоуправления. Основной целью формулы является обеспечение прозрачности и определенности распределения дотации. В случае его применения каждый знает о показателях, на которые основано распределение дотаций.

В 2014-2018гг. дотации, выделенные общинам из государственного бюджета РА, увеличились на 23,6% до 48 232 000,03 драмов. При этом, общая сумма дотаций для каждого года включает дотации на соответствующий год с учетом перерасчета сумм за предыдущий год и суммы возмещения потерь доходов за предпредыдущий год.

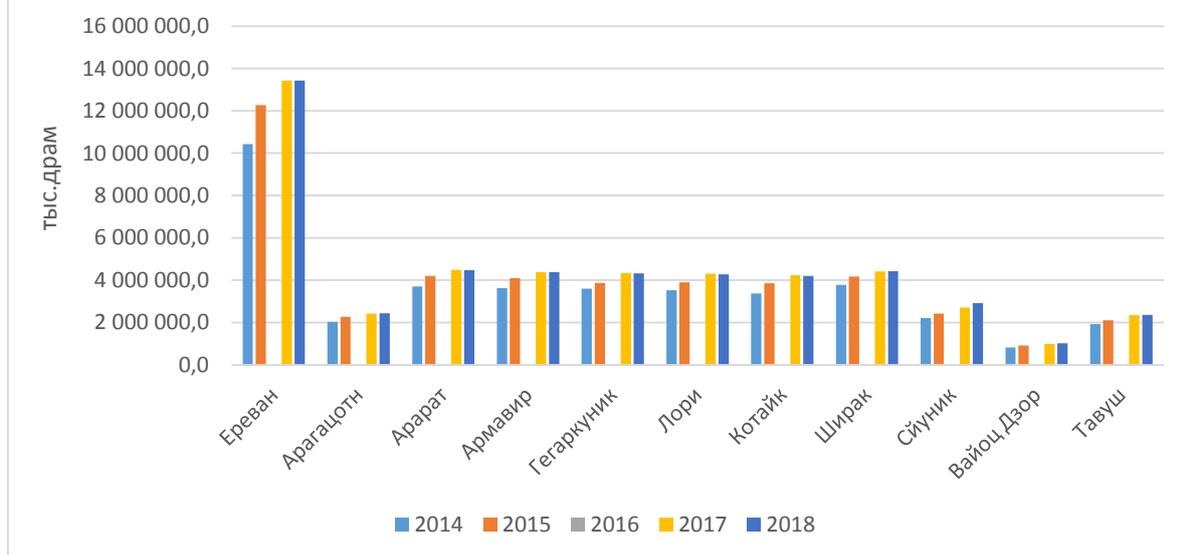


Рис. 1. Выделенные общинам РА дотации по областям за 2014-2018гг, тыс. драмов[1]

Большая часть дотаций во все годы (например, около 27,8% по данным 2018г.) пришлось на столицу Ереван. Почти одинаковая картина наблюдается Арагатской, Армавирской, Гегаркуникской, Лорийской, Котайкской и Ширакской областях. В 2018г. дотации Ширакской области составили 9,2% от общего объема дотаций. Можно заметить, что Вайоц Дзор, Тавуш, Сյуник и Арагацотн, которые имеют относительно небольшую

численность населения, получили меньше субсидий за все годы чем другие области. В 2018г. Вайоц Дзору пришлось 2,1% от общей суммы дотаций.

Законом РА "О финансовом выравнивании"[2], принятым 20 октября 2016г., был пересмотрен порядок предоставления дотаций. Согласно последнему установлены два компонента дотаций, при этом основой расчета первой части

принимается численность населения данной общины, как это было раньше, а в основе расчета второго лежит величина, которая называется коэффициентом бюджетной обеспеченности, для расчета которого учитывается доходный потенциал общины и такие затратные факторы, как численность населения, транспортная доступность, расстояние от столицы, областного центра и районного центра, высокогорное положение, количество входящих в состав общины населенных пунктов, а также возрастная структура населения.

Применение новой процедуры расчета может привести к перераспределению дотаций в пользу областей с меньшей численностью населения и изменить вышеупомянутую картину. Кстати, дотации, рассчитываемые на основе численности населения предоставляются тем общинам, население которых не превышает 3500 человек. Следует отметить, что согласно части 5 статьи 6 закона применение решений, применение дотаций, рассчитанных таким образом, не исключает возможности получения дотации и по другой части, т.е. на основе коэффициента бюджетной обеспеченности. Закон не уточняет, зависит ли предоставление дополнительных дотаций по расчетам на основе вышеупомянутого коэффициента для общин с населением, не превышающим 3500 человек, от наличия дополнительных финансовых ресурсов или других обстоятельства будут приниматься в качестве основания.

В Армении насчитывается 369 общин с населением менее 3501 человека, то есть 75,5% общин. В Вайоц Дзорской области, которая имеет выделенные наименьшие дотации, в результате укрупнения общин нет общин с населением менее 3501 человек, то есть применение новых стандартов, лежащих в основе расчета дотаций, решит проблему финансового выравнивания по-новому и, по нашему мнению, более эффективному и справедливому спо-

субу. Здесь можно делать важное замечание: небольшая численность населения в той или иной общине иногда является не причиной, а следствием низкого доходного потенциала общины. Предоставляемые государством дотации, в основе определения размера которых лежит не только фактор численности населения, могут существенно способствовать финансовой стабилизации различных общин в РА, предотвращая как внутреннюю, так и внешнюю миграцию населения из этих общин.

Переходные положения закона о финансовом выравнивании устанавливают, что новая методология расчета будет применяться к дотациям, включенным в государственный бюджет 2020г. А в основе дотаций на 2017, 2018, 2019 годы лежит размер фактически предоставленной дотаций для каждой общины в 2016г. Последнее также можно заметить на приведенном выше рисунке (рис. 1), где видно, что показатели за упомянутые годы практически идентичны. Естественно существуют некоторые отклонения, которые обусловлены перерасчетами и поправками.

Дотации, выделенные в течение 5 лет, значительно увеличились в Сюникской области, в городе Ереван и Котайкской области на 32,4; 28,7 и 24,6% соответственно, а наименьший рост был в Ширакской области - на 17,1%.

Несмотря на то, что Сюникская, Вайоц Дзорская, Тавушская и Арагацотнская области отстают от других областей РА по объему полученных дотаций, в 2018г. эти области с относительно низкой численностью населения по показателям дотаций на душу населения занимают первые места. Например, дотации на душу населения в Сюникской области составляют 22279,9 драмов. А вот самые низкие дотации на душу населения получают в Ереване – 12463,2 драмов, аналогичный показатель ниже и в Армавирской, Котайкской, и далее Арагацотнской и Араратской областей (Рис. 2).

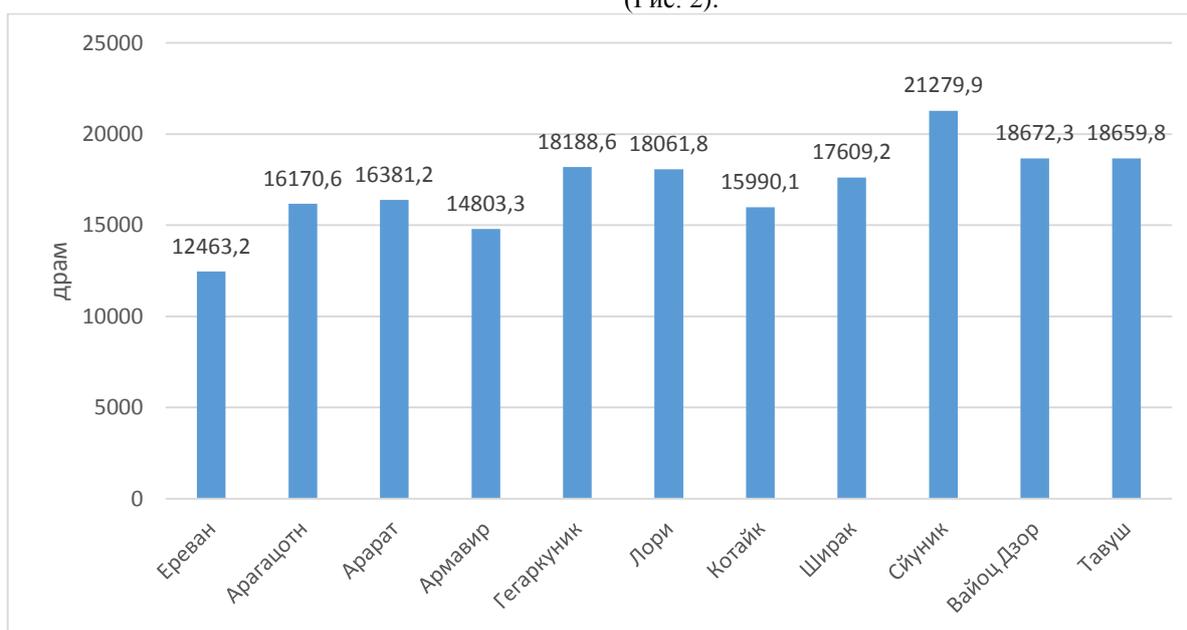


Рис 2. Дотации на душу населения, предоставленные общинам из государственного бюджета в 2018г. В разрезе областей [1]

Целью фискального развития общин является развитие финансовых потенциалов местных органов самоуправления параллельно с процессами децентрализации, чтобы реализовать переданные им законом полномочия, обеспечивая максимальную независимость формирования доходов и производства расходов общинных бюджетов от центральных органов исполнительной власти.

Для обеспечения развития фискальной системы местного самоуправления необходимо решить три основные проблемы: устранить недостатки бюджетной системы Республики Армения, реализовать новые конкретные шаги по финансовой децентрализации, разработать механизмы обеспечения исполнения бюджетов общин, эффективного и целевого использования общинных средств в соответствии с Конституцией и законами РА. Исследование финансового обеспечения системы местного самоуправления в Армении показывает, что в результате реформ местного самоуправления за последние годы есть как достижения, так и множество проблем, и только в результате их быстрого решения возможно дальнейшее развитие данной системы. Сильными сторонами финансовой системы местного самоуправления являются:

- закрепление видов доходов к общинным бюджетам и определение направлений его расходов, тем самым четко разграничивая государственный бюджет и бюджеты общин,
- перечисление трансфертов из государственного бюджета в бюджеты общин в установленном законом порядке,
- передача полномочий по определению местных пошлин и сборов в рамках закона органам местного самоуправления,
- четкое определение процесса местного бюджетирования.

Среди ключевых проблем финансовой системы местного самоуправления можно отметить следующие:

- доходы, зафиксированные в общинных бюджетах, не позволяют органам местного самоуправления осуществлять свои полномочия в полной мере,
- большое количество малых, слабых и неопытных общин не в состоянии осуществлять большинство полномочий, делегированных им законом, а второй уровень местного самоуправления отсутствует, что приводит к снижению рамок местного самоуправления,

- большинство общин не могут формировать фондовые бюджеты,

- существующая система финансового выравнивания полностью не учитывает принцип выравнивания,

- узкие рамки полномочий органов местного самоуправления не дает возможности укрепления и развития местного самоуправления,

- органы местного самоуправления не полностью вовлечены в денежно-кредитные отношения.

С целью повышения финансовой жизнеспособности общин, укрепления местного самоуправления и содействия децентрализации, необходимо выполнять следующие мероприятия:

- укрупнение общин, создание межобщинных объединений, передача новых полномочий органам местного самоуправления и перераспределение полномочий между межобщинными объединениями и входящими в них общинами,

- передача полномочий налоговой администрации на местном уровне самоуправляющимся общинам и межобщинным объединениям,

- закрепление процентов от вычетов в общинные бюджеты от налогов (подходный налог, налог на прибыль, экологические сборы) в законе РА ‘‘О бюджетной системе’’, [3]

- внедрение новой формулы финансового выравнивания с учетом финансовых требований общин, для выполнения их обязанностей, что полностью соответствует основной цели выравнивания, то есть устранению различий между финансовыми возможностями общин и предоставлению дотаций бедным общинам,

- установление процедур и механизмов предоставления субвенций общинам,

- полное осуществление предусмотренных законом государственного контроля над формированием бюджета общин финансовой отчетности,.

Реализация указанных мер требует соответствующих законодательных изменений, обучения кадров, укрепления законодательной дисциплины.

Литература

1. <http://www.mtad.am/hy/finansakanhamaha8t.ecum/>
2. <http://www.gov.am/files/meetings/2009/2057.pd>
3. <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=425>