

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ: ПРОБЛЕМЫ И ФАКТЫ

*М. АЛДАЯРОВ, Урбан Институт,
Проект развития местного самоуправления в КР*

Острой и трудноразрешимой остается проблема оптимизация многоуровневой бюджетной системы, которая объединяет республиканский бюджет и местные бюджеты, включающие бюджеты семи областей, городов Бишкек и Ош, районные, городские, сельские и т.п.

Основополагающий принцип бюджетной системы состоит в том, что каждый регион располагает собственным бюджетом и действует в пределах закрепленных за ним бюджетных полномочий в строгом соответствии с законодательством. При этом, во-первых, все регионы равноправны в финансовых отношениях с республиканским центром, хотя формы этих взаимоотношений по согласованию могут различаться. Во-вторых, разграничиваются сферы деятельности и ответственности между республиканским центром и регионами, сферы финансирования расходов за счет бюджетов того или иного уровня. В-третьих, бюджет каждого уровня имеет самостоятельные источники финансирования, а орган власти вправе самостоятельно принимать решения о направлениях использования этих средств.

Но это в идеале. На практике отношения между республиканским и местными (областными, городскими, районными) бюджетами расплывчаты и неустойчивы. Противоречия возникают постоянно, никто толком не знает, какой уровень власти отвечает за расходование налогов на те или иные цели. Бюджетная система слишком сложна и запутана.

До 1997 г. нормативы отчислений по основным налогам, оставляемым территориям, назначались "в индивидуальном порядке". Предпосылки для перехода от индивидуального согласования объемов финансовой помощи регионам к единым пра-

вилам распределения ее на формализованной основе, казалось, были созданы в 1997 г. с использованием системы категориальных, выравнивающих и стимулирующих грантов. Тем самым была заложена ныне действующая в Кыргызской Республике система межбюджетных отношений.

Однако субъективный характер бюджетной политики преодолеть так и не удалось. Среди причин, к сожалению, называют в том числе и неэффективность некоторых постановлений правительства, которые входят в противоречие с действующим законодательством.

Система межбюджетных отношений имеет и другие недостатки. Расходные полномочия для каждого уровня бюджетной системы не в полной мере обоснованы и закреплены. Отсутствует комплексный подход к выравниванию социально-экономического развития регионов с учетом целевых программ. Местные власти не заинтересованы в увеличении налогового потенциала и росте собственных бюджетных доходов. Недостаточна нормативная база для обоснования потребностей в бюджетных расходах. Все это не способствует сокращению дотационности местных бюджетов, снижению встречных финансовых потоков.

Взаимодействие между республиканским и местными уровнями в сфере межбюджетных отношений с каждым годом становится все более жестким, потому что усугубляется диспропорция между растущими расходными полномочиями местных властей и неизменным долевым объемом доходных источников.

Из-за спада производства резко сократились база налогообложения и доходы бюджетов всех уровней. Расходы бюджетной системы (социальные гарантии, правоохранительная деятельность, управление и т.п.) становятся непосильными для

слабеющей экономики. Но политические, социальные и иные соображения не позволяют прекратить финансирование государственных расходов, не покрываемых доходами. Местные власти, в особенности дотационные, используют любые возможности для получения финансовой поддержки из республиканской казны.

Интерес усиливается тем, что финансовая поддержка (гранты), как правило, поступает "живыми" деньгами, что позволяет выдать зарплату и сделать иные социальные платежи, которые не реализовать в товарной, зачетной и денежно-суррогатной формах. Это тем более важно, что в условиях обострившегося хронического недофинансирования и задержек в исполнении бюджетов активно использовались неденежные формы зачетов. Так, в 1996 г. доля неденежных поступлений в налоговых доходах государственного бюджета доходила до 35%, в 1998 г. – до 15%.

Все это говорит о том, что необходима реформа межбюджетных отношений. Принятие нового Бюджетного кодекса представляет прекрасную возможность предпринять некоторые важные шаги для осуществления децентрализации. Еще до подготовки пакета реформ по децентрализации можно осуществить несколько важных мер, касающихся передачи местным уровням четких обязанностей по расходам и доходам. Принятие нового Бюджетного кодекса по ряду позиций способно улучшить действующую систему межбюджетных отношений, но сам проект Бюджетного кодекса нуждается в глубокой доработке.

Для начала необходимо определить, что именно мы подразумеваем под местным уровнем. Консолидированный бюджет состоит из республиканского бюджета и бюджетов областей, районов, городов и айыл окмоту. Однако будет ошибкой считать, что консолидированный бюджет состоит из республиканского и местных бюджетов. Комплексная основа развития (КОР) разделяет территориальные уровни государственной администрации – области, районы и органы местного самоуправления – города и айыл окмоту. Это разделение необходимо внести также в Бюджетный кодекс. Иначе города и айыл окмоту останутся в жалком положении с минимальными возможностями по

управлению своим бюджетом и практически отсутствующим контролем над собственными доходами.

Разграничение налоговых доходов по уровням бюджетной системы

В республике существует два типа городов. Города местного самоуправления «первой фазы», которые получили статус самоуправления в основном 23 июня 1998 г. и являются городами районного подчинения, и города местного самоуправления «второй фазы», которые получили статус самоуправления 2 мая 2001 г. и являются городами областного подчинения. Очевидное различие между ними состоит в том, что города «второй фазы» имеют на один уровень подчинения меньше, чем «первой фазы». Это становится особенно важным, когда дело касается планирования и исполнения бюджета.

В настоящее время финансовые отношения центра и областей регулируются Законом «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике». Есть несколько важных следствий этого Закона:

1) Действующие нормативы государственных или общих налогов распределяются в отношении 65/35% между республиканским и местными бюджетами. Однако в отношении 35%, направляемых в местный бюджет, инструкций нет. Это означает, что область имеет прерогативу в определении, какую часть из этих 35% передать районам и городам (в случае города областного подчинения). Города районного подчинения получают только процент общих налогов, который район решит спустить на городской уровень. Например, от поступлений подоходного налога, собранных городом, 65% направляется в республиканский бюджет, потом область принимает решение об удержании 10%, район берет себе 15%, и остается всего 10% для города. Так же, как и доли республиканского/местных общих налогов, внутриобластные нормативы не могут быть изменены в течение трех лет, согласно закону (статья 34 «Основные принципы»), хотя на практике, как правило, эта статья не соблюдается.

2) Из шестнадцати налогов, названных «местными» в Налоговом кодексе, в соответствии с «Основными принципами бюджетного права» (статья 33) часть «земельного налога, налога за оказание платных услуг населению и с розничных продаж может централизоваться в местных бюджетах вышестоящего территориального уровня». Это подразумевает, что только эти местные налоги могут быть отозваны из городов районом или областью. Однако буквально следующий абзац перекрывает все, что было заявлено выше: «кенешы вышестоящего уровня вправе устанавливать нормативы отчислений для кенешей нижестоящего уровня по другим налогам и сборам, полностью зачисляемым в их бюджеты», что и используется повсеместно на практике, когда другие налоги изымаются из городского бюджета в районный или областной бюджет.

3) Соответственно, при установлении любого местного налога город районного подчинения зачастую должен получить на это утверждение районного кенеша, тем самым еще более ограничивая муниципальный контроль над собственными источниками доходов.

4) Так же проблема местных и регулируемых налогов распространяется и на гранты. Действующие формулы расчета определяют размеры грантов, выделяемых областям из республиканского бюджета. Хотя опять не существует инструкций по распределению этих грантов внутри области. Более того, область просто делит гранты по своему желанию. Опять же для городов районного подчинения гранты будут проходить через районный уровень в дополнение к областному. Эти отчисления делаются на ежегодной основе, не оставляя для нижестоящих уровней шанса при планировании своих бюджетов точно прогнозировать размер грантов, изменяющихся год от года.

Прогнозирование доходов осложняется тем, что нормативы отчислений общих и местных налогов меняются год от года. При формировании местных бюджетов каждый год местные и региональные власти неформально договариваются о распределении доходов между собой. Обычно эти нормативы отчислений определяются, когда местные

бюджеты будут уже утверждены следующей весной. На самом деле область ждет, когда она получит расклад того, какие именно ресурсы в виде грантов будут ей направлены из республиканского бюджета. После этого она уже твердо определяет свои нормативы отчислений. Район в свою очередь ждет расклада ресурсов, которые он получит от области, и только потом определяет нормативы для нижестоящих местных органов. На самом деле это позволяет району действительно использовать доходы города для исправления своего бюджета.

Необходимо разработать механизм распределения внутри области как общегосударственных (регулируемых) налогов, так и грантов, что позволит достичь большей стабильности доходов на местном (городском и поселковом) уровне и соответствия распределением по затратам.

Разграничение расходных полномочий

В настоящее время распределение доходов специально не привязано к предоставлению услуг различными уровнями местного управления. Статья 37 действующего Закона «Об основных принципах бюджетного права» утверждает: «разграничение обязанностей по расходам между местными бюджетами различных территориальных уровней производится местными кенешами вышестоящего территориального уровня исходя из подчиненности». На местном уровне Закон позволяет сначала областям, а потом районам определить, за какие расходы они хотят взять ответственность. В настоящее время нет взаимосвязи между распределением расходных и доходных полномочий, т.е. расходы не всегда покрываются соответствующим уровнем доходных полномочий. Это делает города особенно уязвимыми к распределению расходов, которые невозможно профинансировать. Необходимо разработать механизм, обосновывающий распределение расходов и доходов. Далеко не очевидно, что каждый уровень управления должен иметь свои расходы и доходы, продиктованные республиканским уровнем. Однако в зависимости от демографии и географии то, что будет эффективным в одном районе или области, не будет таковым в другом. Кроме того, Министерство финансов должно установить, какой

уровень управления является подходящим при распределении расходных обязанностей.

Необходимо также отметить, что Закон «Об основных принципах бюджетного права» разграничивает некоторые обязанности по расходам на республиканские, местные и общие. Однако это часто игнорируется. Например, согласно постановлению правительства, во многих городах город частично финансирует тюрьмы и военкоматы, которые входят в категорию республиканских расходных обязанностей.

Стимулирование регионов к финансовой самодостаточности

Результатом действующей системы распределения доходов на местном уровне является то, что муниципалитеты имеют мало стимулов для введения нового налога или увеличения сбора существующих налогов. Если даже они добьются увеличения сбора налогов, дополнительные доходы будут обычно компенсированы более низкими выравнивающими грантами на следующий год или более низким процентом регулируемых или местных налогов. Дискуссии по поводу налога на недвижимое имущество как нельзя лучше демонстрируют этот пункт. Налог на имущество представляет прекрасную возможность для городов на самом деле иметь свои собственные доходы, но при этом необходимо решить две проблемы:

1) изменить действующее законодательство, чтобы не возникало вопроса о возможном присвоении районом каких-либо поступлений от этого налога;

2) городу предоставить стимулы для сбора налога на имущество, чтобы не ожидать впоследствии уменьшения размера выравнивающих грантов в результате компенсации доходов от сбора налога на недвижимость. В будущем дополнительные налоги должны специально направляться городам или поселкам, если они для этого предназначены.

Прозрачность

Во-первых, все города обязаны проводить бюджетные слушания. Важно, чтобы это требование распространилось и на районы. Во-вторых, значи-

тельное внимание должно быть уделено бюджетным слушаниям Жогорку Кенеша, эту практику необходимо перенести и на местные кенешы, которые должны с той же тщательностью обсуждать местные бюджеты. В-третьих, прозрачность бюджета и внимание приоритетам медленно, но верно приведут к существенному увеличению сбора налогов. С большой долей уверенности можно сказать, что граждане будут склонны платить налоги, если они будут убеждены в том, что все-таки что-то получают взамен.

Мы можем предложить несколько осуществимых рекомендаций:

1) Размер грантов внутри каждой области должен определяться исходя из соответствующих статистических данных о численности населения, прожиточном минимуме, налоговом потенциале и т.п., т.е. расчет грантов должен быть представлен в виде формулы так же, как и на дообластном уровне.

2) Бюджетный кодекс должен четко указывать, на какие местные налоги могут быть установлены нормативы отчислений в районный или областной бюджеты из бюджетов органов местного самоуправления, а еще лучше совсем отказаться от этой практики.

3) Принцип, определяющий, что нормативы распределения регулируемых налогов не могут быть изменены в течение трех лет, должен строго соблюдаться. Также необходим механизм, позволяющий регулировать распределение расходов и доходов внутри каждой области.

4) Закон «Об основных принципах бюджетного права» должен быть включен в разрабатываемый Бюджетный кодекс.

5) В бюджетный кодекс необходимо включить стимулы, позволяющие органам местного самоуправления собирать налоги как с помощью введения дополнительных налогов, так и улучшения сбора существующих.

