**Некоторые аспекты формирования доходной части местных бюджетов в Кыргызской республике**

Писарева Н.

**Писарева Н.**,
местный консультант,
Программа развития
Организации Объединенных Наций

В последние несколько лет в бюджетной системе Кыргызской Республики произошли значительные изменения, касающиеся, в частности, процессов подготовки, представления и исполнения бюджета, а также принципов формирования межбюджетных отношений. Все изменения были внедрены в практику в процессе реформы системы управления государственными ресурсами и зафиксированы в новой редакции Закона “Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике”.

Система межправительственных финансов Кыргызской Республики основывается на следующих предпосылках.

1. Организация государственного управления, определенная Конституцией Кыргызской Республики, предполагает разделение республики на административно-территориальные единицы, уровень социально-экономического развития и соответственно налоговый потенциал которых крайне неоднородны.

2. В соответствии с Законом “Об основах бюджетного права в Кыргызской Республике” (статья 37) бюджетные полномочия распределяются в соответствии с тремя уровнями:

* функции правительства – это расходные обязательства на финансирование мероприятий, имеющих общегосударственное значение;
* местные функции — это расходные обязательства по мероприятиям, ответственность за исполнение которых несут местные органы власти и от выполнения которых зависит общий уровень образования, здоровья и благосостояния населения региона;
* смешанные функции — это расходные обязательства по мероприятиям, ответственность за выполнение которых несут как центральное, так и местные правительства, но осуществление их по ряду причин эффективно проводится местными уровнями государственной власти.

Если расходные обязательства по первому уровню бюджетных полномочий полностью финансируются из средств республиканского бюджета, а по второму – из средств местного бюджета, то финансирование смешанных функций производится из обоих источников, причем из местного бюджета – из собственных средств регионов, а из республиканского бюджета – посредством межбюджетных грантов.

3. Распределение поступлений по общегосударственным (регулирующим) налогам в ходе проведения бюджетной реформы также претерпело значительные изменения. При этом основной целью являлось создание механизма, направленного на определение стабильных, фиксированных и единых для всех регионов нормативов отчислений от общегосударственных налогов и других доходов, что позволило бы местным органам государственного управления создать более эффективное бюджетное планирование, основанное на научном методе прогнозирования доходов, а также повысить активность по сбору налогов и других платежей как на республиканском, так и на местном уровне, создать стимулы по изысканию дополнительных источников пополнения доходной части бюджета.

Начиная с 1997 года установлен единый норматив отчислений от общегосударственных налогов и других доходов для местных бюджетов областей и города Бишкека в размере 35%.

В целях стимулирования местных органов власти в увеличении доходов установлен повышенный (75%) норматив отчислений в местные бюджеты при перевыполнении запланированного контингента поступлений всех общегосударственных налогов и сборов.

В соответствии с Налоговым кодексом, введенным в действие в июле 1996 года, был значительно расширен перечень налогов (до 15 видов), поступающих в местные бюджеты. Вместе с тем реальное значение для местных бюджетов имеют в основном налог за оказание платных услуг и с розничных продаж, составляющий в среднем около четверти поступлений данной категории, земельный налог (около 40%) и государственная пошлина (немногим более 10%). В зависимости от общего состояния экономического развития местные налоги играют различную роль в формировании доходной части местных бюджетов. Степень участия налоговых поступлений (как регулируемых, так и местных) в доходной части регионов иллюстрируется в таблице.

Таким образом, экономическое развитие регионов и распределение обязательств между региональными и центральным правительствами обусловили функционирование в бюджетной системе Кыргызской республики системы межправительственных трансфертов, являющихся третьей составной частью доходов местных бюджетов.

Система трансфертов в бюджетной сфере Кыргызской республики в настоящий момент представлена двумя видами грантов – категориальных и выравнивающих.

Целевое использование категориальных грантов определяется ежегодным Законом о республиканском бюджете. Исходя из того, что улучшение уровня здравоохранения и образования в республике провозглашено приоритетным направлением, Министерство финансов республики направляет категориальные гранты областям для финансирования учреждений образования и здравоохранения, находящихся на местном бюджете. (В расходах местных бюджетов расходы на данные функции составляют около 80%.)

Что касается выравнивающих грантов, то в настоящее время направления их использования определяются непосредственно самими органами местной власти, в соответствии с их собственными решениями.

Можно проследить следующую эволюцию категориальных грантов в Кыргызской республике. Первоначально (в 1997 году) категориальные гранты направлялись на финансирование двух статей экономической классификации — это заработная плата и отчисления в Социальный фонд работников учреждений здравоохранения и образования, находящихся на местном бюджете. Пул для данной категории трансфертов определялся путем суммирования данных областных финансовых управлений об объемах этих двух статей в соответствующих отраслях.

В 1998 году Законом о республиканском бюджете местным органам власти было рекомендовано направить финансовые средства, получаемые в рамках категориальных грантов, на финансирование приоритетных направлений в сфере образования и здравоохранения. Размер пула для категориальных грантов был определен, исходя из прогнозируемых ресурсов республиканского бюджета, остающихся в распоряжении правительства, и степени приоритетности данного вида расходов.

В качестве показателя для формул, определяющих размеры грантов, как для образования, так и для здравоохранения, была взята численность населения каждого региона как наиболее объективный фактор. При этом для категориальных грантов, направляемых на нужды образования, берется только численность учащихся в средних школах и школах-интернатах (как учреждений, для которых предназначено финансирование из данного источника) с распределением их по следующим критериям: возрастная структура учащихся, месторасположение учреждений.

Для определения величины грантов, предназначенных для финансирования учреждений здравоохранения, находящихся на местном бюджете, в расчет принимается численность региона в целом. В данном случае степень дифференциации наблюдается несколько большая, чем для учреждений образования. Во-первых, все население региона делится на 19 возрастных групп, каждой из которых присваивается определенный коэффициент, зависящий от стоимости услуг здравоохранения для каждой возрастной группы. Наиболее “дорогостоящими” с этой точки зрения являются пожилые люди от 60 лет и старше, а также дети до одного года.

Вторым фактором является распределение по месту жительства (городское, сельское, высокогорное население), этим группам также присваиваются определенные коэффициенты.

Достоинства способа расчета категориальных грантов при помощи формулы следующие.

Средства, выделяемые из республиканского бюджета на финансирование приоритетных направлений в сфере здравоохранения и образования, распределяются на объективной и прозрачной основе.

Местные финансовые органы при наличии данных среднесрочного финансового прогноза (имеется в виду общая сумма средств, предполагаемая на финансирование категориальных грантов в среднесрочной перспективе) могут сами рассчитать прогнозный показатель объема грантов для своих регионов.

Методика расчета грантов является первым шагом в переходе на формирование бюджета со стороны спроса, а не предложения. При традиционном способе формирования бюджета стартовой точкой является количество учреждений, расположенных на территории региона, численность основного и вспомогательного персонала, работающего в них, потребности в заработной плате для данного персонала и других расходах. При этом потребности в финансовых средствах для покрытия расходов чаще всего зависят от определенных нормативов, основывающихся в конечном итоге на количественных показателях существующих учреждений (количество койкомест, классов-комплектов). Качественные показатели – насколько эффективно используются имеющиеся ресурсы, и необходимо ли именно такое количество учреждений с их мощностями – в учет практически не принимаются. Методика расчета категориальных грантов позволяет перейти к более эффективному варианту распределения финансовых ресурсов, который основывается на действительных потребностях регионов в услугах образования и здравоохранения, выражающихся, в свою очередь, в численности определенных категорий населения, нуждающихся в данного рода услугах. Именно потребности населения в того или иного рода услугах должны, в принципе, определять объемы финансирования, направляемые на выполнение этих услуг. Безусловно, потребности в услугах не только выражаются в показателе численности населения, но, как было уже сказано выше, это является первым шагом в изменении методики бюджета.

Необходимо отметить, что принципы распределения категориальных грантов на основе формулы распространяются только на уровень “республика – область”. Областные финансовые органы впоследствии распределяют получаемые объемы финансирования на произвольной основе, исходя из собственных потребностей и приоритетов. Вместе с тем распространение практики распределения грантов на основе формулы могло бы иметь свои положительные стороны в плане предсказуемости для районных органов объемов средств, предназначенных им для финансирования учреждений социальной сферы.

Все вышеперечисленные нововведения и их анализ можно отнести только к одному компоненту трансфертов – категориальным грантам. Что касается выравнивающих грантов, то вплоть до последнего времени их размер определялся, исходя из разницы в планируемых расходах и доходах для каждого конкретного региона. Наиболее серьезным недостатком данного механизма определения размера выравнивающих грантов является то, что уверенность местных органов власти в источнике покрытия разницы между их доходами и расходами, каковым является в данном случае республиканский бюджет, значительно снижает инициативу регионов в изыскании собственных возможностей в развитии регионов и соответственно повышении доходной части бюджета (или снижении расходов путем изменения структуры своих учреждений, рационализации расходов и т.д.). Во многих странах в основу расчета выравнивающих грантов закладываются такие факторы, как неравномерность в уровнях налогового бремени на душу населения, разная стоимость жизни или различия в подушевых доходах населения регионов. Эти факторы являются объективными производными социально-экономического развития регионов, и финансовые средства, направляемые центральным правительством местным органам власти в виде выравнивающих грантов, призваны нивелировать данные различия. Весьма вероятно, что данная практика применения вышеупомянутых или подобных показателей будет являться приемлемой в бюджетном процессе Кыргызской Республики.

Проблема разработки формулы для выравнивающих грантов является особо актуальной в настоящее время. Это объясняется, во-первых, прогнозируемой тенденцией уменьшения ресурсов республиканского бюджета в среднесрочной перспективе, что непосредственным образом скажется на размере пула выравнивающих грантов в сторону уменьшения. Возникнет ситуация, когда потребности местных органов власти в дополнительных средствах, предполагаемых для покрытия их бюджетных “дефицитов”, будут значительным образом превышать предложение со стороны республиканского бюджета. В этом случае для усиления объективности и прозрачности процесса распределения потребуется использование объективного фактора, на основании которого и будет производиться распределение средств по регионам.

Во-вторых, использование показателей, связанных с уровнем жизни населения регионов, более точно будет отвечать идеологии выравнивающих грантов.

И, в-третьих, разработка формулы для расчета данного вида трансфертов с использованием факторов, связанных с уровнем жизни населения, а не с потребностями функционирующих на территории региона учреждений, должна в конечном итоге развить инициативу местного руководства в проведении мероприятий по рационализации этих учреждений, штата, в них работающего, и других видов расходов.

Другим немаловажным недостатком выравнивающих грантов в том виде, в каком они функционируют в настоящее время в нашей республике, является наличие “отрицательных” выравнивающих грантов. Области, получающие в результате деятельности организаций и предприятий, расположенных на их территории, больше доходов (включая получаемые категориальные гранты), чем необходимо для покрытия расходов их бюджетных организаций (определенных в соответствии с нормативами), перечисляют разницу в республиканский бюджет. Таким образом, для этих областей наблюдается встречный поток финансовых ресурсов: из республиканского бюджета в местный и наоборот. Данное обстоятельство, во-первых, усложняет процесс движения финансовых ресурсов, во-вторых, создает некую неопределенность для республиканского бюджета, так как в большинстве случаев бывает достаточно трудно получить эти средства из областей.

**Удельный вес налогов в доходах регионов (%)**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|   | Джалал-Абадская область | Иссык-кульская область | Нарынская область | Ошская область | Таласская область | Чуйская область | г. Бешкек |
| Доля местных налогов в налоговых поступлениях | 64 | 51 | 89 | 60 | 89 | 61 | 47 |
| Доля местных налогов в доходах населения | 19 | 34 | 12 | 19 | 23 | 54 | 47 |
| Доля всех видов налогов в доходах региона | 30 | 66 | 13 | 32 | 26 | 89 | 100 |