
**Проект «Голос граждан и подотчетность органов местного самоуправления: бюджетный процесс»
720021, г. Бишкек, ул. Усенбаева, д. 44. Тел.: (0312) 97-01-04 (05,06,07). Факс: (0312) 97-01-08**

Реформа финансовой децентрализации – мифы и реальные проблемы

Политическим руководством Кыргызской Республики заявлены реформы, направленные на повышение самостоятельности органов местного самоуправления в вопросах формирования и исполнения местных бюджетов. Одним из решающих этапов данной реформы представлен переход на двухуровневый бюджет, заявленный Министерством финансов в Законе «О республиканском бюджете на 2012 г.»

Вокруг вышеназванного события развернулись дискуссии среди органов местного самоуправления, представителей общественных организаций, экспертного сообщества. При этом анализ нового формата межбюджетных отношений, критика и рекомендации носят зачастую противоречивый характер, вводя в заблуждение общественность и что особенно важно, круг людей, которые участвуют в принятии решения.

Правильное понимание проблем дает возможность точно сформировать цели и особенно важно - задачи и конкретные мероприятия.

Наиболее часто аргументом, характеризующим слабость местных бюджетов, называют малое количество доходных источников и как главную причину, что количество местных налогов уменьшилось с 8 до 2. Так ли это на самом деле? В соответствии с предыдущей редакцией Налогового Кодекса было определено 8 видов местных налогов **и сборов:**

- курортный налог;
- налог на рекламу;
- сбор за парковку автотранспорта;
- сбор за вывоз мусора с территории населенных пунктов;
- гостиничный налог;
- налог за оказание платных услуг населению и с розничных продаж;
- налог на недвижимое имущество;
- налог с владельцев транспортных средств.

Если проанализировать данный перечень, то реально выпали из этого списка только:

- курортный налог,
- налог на рекламу,
- гостиничный налог.

Остальные виды перешли в категорию общегосударственных налогов (налог за оказание платных услуг и с розничных продаж) или были объединены (как налог на недвижимое имущество и с владельцев автотранспортных средств). При этом выпавшие налоги не имели значительного влияния на рост доходов местного бюджета, более того, многие владельцы гостиниц перешли на систему добровольного патентирования, что также компенсировало в какой то степени эти потери. Сборы за парковку автотранспорта и вывоз мусора никто не отменял, и они определены Законом «О неналоговых платежах». То есть непонятна аргументация сторонников тезиса о сокращении количества местных налогов. Более того, непонятно, почему такой дискриминации подвергаются общегосударственные налоги, которые

100% или расщепленные также являются источниками доходов местного бюджета. Но слушая некоторых «экспертов» складывается ощущение, что весь местный бюджет состоит только из 2 местных налогов.

Проблема в другом – заявленный в 2007 г. принцип «один налог – один бюджет», когда 100% налога с продаж поступало в местный бюджет, был несправедливо нарушен и подвергся расщеплению между республиканским и местным бюджетом. При этом непонятно из каких соображений, для сельских муниципалитетов у которых и так налогооблагаемая база по данному виду налога небольшая, получили всего 25%. Перевод этого вида налога в разряд общегосударственных ставит под сомнение возможность взыскания в пользу местных бюджетов налог с продаж таких монополистов как Телеком, электро и газо распределительные компании, сотовые операторы. Такого рода возможность обсуждалась, когда этот вид налога входил в категорию местных налогов. Но возвращаясь к вышесказанному нельзя говорить, что этот вид налога совсем выпал как источник доходов в местный бюджет, тем более что его доля в местных бюджетах в 2012 г. увеличивается до 50%.

Теперь предлагаю обратить внимание на 2 местных налогов, один из которых - земельный налог перешел из категории общегосударственных в местный налог.

Земельный налог на пользование сельскохозяйственными угодьями делится на 5 видов и как правило при обсуждении вопроса о значимости этого вида налога в структуре местного бюджета, особенно для сельских муниципалитетов, показывается низкий уровень собираемости именно по этому виду налога. В то же время критики не хотят замечать налог на земли населенных пунктов и несельскохозяйственного назначения, объясняя тем, что для сельской местности он неактуален. Но так ли это на самом деле? По итогам 9 месяцев 2011 г. сбор земельного налога по землям несельскохозяйственного назначения практически в 2 раза превышает сборы по землям сельскохозяйственного назначения.

Таблица 1. Сравнительные данные поступления земельного налога за 9 месяцев 2011 г.

Земельный налог за пользование сельскохозяйственными угодьями (сом)	Земельный налог за использование земель населенных пунктов и земель несельскохозяйственного назначения (сом)
187 836 412	354 046 821

При этом необходимо признать, что основная доля налога на земли несельскохозяйственного назначения собраны в городах и в курортной зоне озера Иссык-Куль, где органы МСУ научились совместно с ГНИ взимать эти налоги с пансионатов. Именно за счет этих налогов доходы местных бюджетов аильных аймаков Иссык-Кульского р-на выросли в разы. Но если посмотреть на доходы других сельских муниципалитетов, то там доля этих налогов мизерная. Но разве на территории наших сел совсем отсутствуют промышленные предприятия, базары, зоны отдыха, бензозаправки? Проблема в том, что ОМСУ не умеют прогнозировать и контролировать поступление этих налогов, а ГНС занимает в лучшем случае пассивную позицию. Информация о площадях земель несельхозназначения недоступна для ОМСУ. Но без наличия такого рода информации и без партнерства с ГНС невозможно обеспечить полноценный сбор этого налога. Особенность этого вида налога в том, что он не зависит от самой деятельности предприятия, т.е. его дохода. Начисление может производиться на земли не работающих организаций. Впоследствии ОМСУ имеет право инициировать процедуру банкротства этого предприятия и по итогам торгов возместить задолженность по этим налогам в местный бюджет.

Убежден, что ссылки на слабость земельного налога – результат поверхностного анализа, непонимания глубины проблемы.

Обратим внимание на второй вид местного налога – налога на имущество. Основная

критика «экспертов» касается малых перспектив рассматривать налог по 1 группе (жилые дома, квартиры, дачные дома, предназначенные для постоянного или временного проживания, не используемые для осуществления предпринимательской деятельности) как бюджетообразующий налог. Действительно, в связи с социальными обязательствами государства этот налог вводится постепенно и затрагивает пока только богатых сограждан, и он действительно пока не имеет перспектив стать важным источником доходов, особенно в сельской местности.

Практика показывает, что даже в условиях недостаточно отработанных механизмов администрирования по 2 и 3 группе, сборы по ним значительно превышают сборы по 1 группе. По итогам 9 месяцев 2011 г. сборы по 2 и 3 группе в 7 (!!!) раз превышают сборы по 1 группе. При этом значительная доля этих налогов приходится на города и особенно г. Бишкек, только потому что, в городах более тесное взаимодействие с службами ГНИ, и ОМСУ понимает важность налогов 2 и 3 группы. Но неужели в сельской местности полностью отсутствуют: торговые контейнера, павильоны, сапожные мастерские, магазины, торговые центры?

ОМСУ не имеют возможности влиять на улучшение администрирования этих видов налога, так как нет полномочий получать информацию по коммерческой недвижимости, а структуры ГНС не видят в ОМСУ партнеров по совместному администрированию. Поэтому значительная часть объектов коммерческой недвижимости выпадает из налогообложения. Напрашивается вывод, что улучшение сбора налога по коммерческой недвижимости значительно перспективней обсуждения вопросов снятия преференций с объектов 1 группы. По сбору налога на движимое имущество (4 группа) зачастую имеется проблема по отсутствию доступа к информации (количество зарегистрированных автотранспортных средств в данном муниципалитете), что не дает возможности обеспечить максимальный сбор по данному виду этого налога.

Таблица 2. Сравнительная таблица поступления налога на имущество за 9 месяцев 2011 г.

Налог на недвижимое имущество не используемое для осуществления предпринимательской деятельности	Налог на недвижимое имущество используемое для осуществления предпринимательской деятельности	Налог на движимое имущество
53 428 533	390 597 187	435 564 825

Законом «О республиканском бюджете на 2012 г.» предусмотрено зачисление 50% роялти (одного из видов налога на недра) в доходную часть местного бюджета. И сразу же некоторые «критики» заявили, что государство дало ОМСУ «подачку» аргументируя, что сбор этого налога в 2011 г. не превысил 200 млн. сом. Но никто из «критиков» не хочет замечать, что в настоящее время этот налог в абсолютном большинстве оплачивают только крупные предприятия – разработчики месторождений полезных ископаемых республиканского значения. В то же время огромное количество местных природных ресурсов исключено из доходной базы, как местного, так и республиканского бюджета, так как их разработка проходит практически бесконтрольно. Введение данной нормы в значительной мере повысит мотивацию ОМСУ обеспечить контроль и сбор этого вида налога с предприятий, которые на их территории производят разработку угольных, песчаных, гравийных и других карьеров. Простой расчет показывает, что эксплуатация на территории муниципалитета скважины с питьевой водой с дебетом 15 м куб/сутки дает поступление 50% от роялти в размере 540 000 сом в год. Вопрос в том, знают ли об этом руководители ОМСУ, готовы ли они в партнерстве с государственными органами обеспечить сбор этого налога? Боюсь, что при нынешних условиях, когда ГНС и айыл окмоту практически не взаимодействуют, прогресса добиться будет сложно.

Одним из наиболее распространенных требований некоторых экспертов является передача администрирования налогов поступающих в местный бюджет налоговым службам ОМСУ. Но насколько оправдано столь радикальное требование?

Одним из ключевых вопросов совершенствования бюджетного процесса на местном уровне является способность и возможность ОМСУ обеспечить максимальный сбор доходов из предоставленных законодательством источников. В соответствии с Налоговым кодексом исключительным правом администрирования всех видов налогов наделяется Государственная налоговая служба при Правительстве КР. Прямое толкование этой нормы в значительной степени повлияло на снижение возможности ОМСУ воздействовать на повышение уровня сборов налогов, а в некоторых городах налоговые службы были ликвидированы из штата муниципалитетов. Наиболее частой рекомендацией по улучшению положения в этой сфере звучит требование по передачи администрирования некоторых видов налогов, в первую очередь местных налогов органам МСУ. Вместе с тем с учетом опыта реализации Указа Президента КР «О проведении пилотного проекта по передаче органам местного самоуправления функций администрирования местных налогов и сборов, общегосударственных налогов, полностью поступающих в местные бюджеты» (от 1 августа 2007 года УП № 361) правильной было бы обсуждать вопрос о **делегировании** органами ГНС некоторых полномочий налоговым службам ОМСУ, которые позволили бы им обеспечить воздействие на максимальный сбор того или иного вида налога. При этом необходимо понимать, что администрирование налога это широкое понятие включающее: регистрацию и учет налогоплательщика, сбор налога, принятие отчетов от налогоплательщика, формирование сводных отчетов для вышестоящего уровня, права и полномочия на взыскание налоговой задолженности, требования по отражения информации по налогам в единой базе данных ГНИ. При обсуждении вопроса о предоставлении налоговым службам ОМСУ полномочий необходимо учитывать вопросы целесообразности по тем или иным функциям и полномочиям. Крайне важно при принятии решения по данному вопросу учитывать интересы налогоплательщиков, что бы исключить усложненность при сдаче отчетов и уплате налогов.

Поэтому я бы предостерег ОМСУ от необходимости получить все полномочия по администрированию, а обсуждать вопрос о делегировании некоторых полномочий, которые позволят улучшить процесс **сбора налогов**.

Вызывает озабоченность, что рекомендациями экспертов являются вырванные из общего контекста проблем факты, которые при этом интерпретируются не всегда объективно.

Слабость местных бюджетов обусловлена целым рядом факторов, которые необходимо рассматривать комплексно, в неразрывной взаимосвязи. Эти факторы определяются не только схемой и дизайном реформы, но и предоставлением возможности на местном уровне ее реализовать. В целом реформы по финансовой децентрализации должны основываться на следующих принципах:

- Государство создает такую систему межбюджетных отношений и правила формирования и исполнения местных бюджетов, что бы доходная часть местных бюджетов могла позволить финансировать расходные обязательства по делам местного значения и делегированным государственным полномочиям и как минимум обеспечить выполнение определенных социальных стандартов
- Государство обеспечивает ОМСУ реальную самостоятельность в вопросах управления собственными финансовыми ресурсами
- Государство формирует трансфертную политику на условиях обоснованности, прозрачности, возможности прогнозирования, справедливости при распределения
- Государство обеспечивает партнерство между государственными органами и ОМСУ по совершенствованию бюджетного процесса, доступу к бюджетной информации, улучшению сбора доходов
- Государство содействует и создает условия по повышению потенциала ОМСУ по вопросам управления финансовыми и другими ресурсами

Необходимо отметить, что большинство вышеназванных принципов не требует дополнительных ресурсов. Вопрос достаточности или недостаточности источников доходов должен решаться в комплексе с учетом включения вышеназванных принципов в конкретные программы. В частности, не имеет смысла обсуждать количество источников доходов в местный бюджет если на местах не обеспечивается возможность их полного сбора, а показатели по ним диктуются с вышестоящего уровня. Главная обязанность Государства - создать условия для развития ОМСУ, особенно в сфере самостоятельного управления финансами. Невыполнение Государством хотя бы одного из принципов не позволит считать, что реформа достигнула своих целей.

Отвечает ли сегодняшняя ситуация в отношении местных бюджетов представленным принципам? Существующая и планируемая на 2012 год система межбюджетных отношений и закрепление доходных источников должны обеспечить выполнение минимальных расходных обязательств ОМСУ. Соответствующее требование отражено в методиках формирования выравнивающих и категориальных грантов. Но данное положение явно недостаточно, для мотивирования ОМСУ выйти из «дотационной ямы». Казалось бы доходная база местных бюджетов содержит достаточно «весомые» собственные источники доходов, но анализ показывает, что на местах не созданы условия для эффективного их сбора и зачисления в доходную часть. Наверное прежде чем обсуждать необходимость наличия дополнительных источников доходов, государство должно сформировать систему, позволяющую максимально эффективно формировать доходы по каждому источнику.