

## РАЙОННЫЙ БЮДЖЕТ? РИСКИ В СИСТЕМЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Подготовлено Институтом политики развития совместно с Академией местного управления Центральной Азии

В настоящий момент Союз МСУ и ИПР считают крайне важным рассмотреть и обсудить риски реформы межбюджетных отношений в условиях, когда Кыргызская Республика стоит на пороге радикальных изменений в системе управления.

С июня 2021 года ИПР при участии Академии местного управления Центральной Азии (далее АМУЦА) в ответ на мнения органов МСУ, аккумулированные Союзом МСУ в ходе многочисленных встреч и обсуждений с руководителями и сотрудниками органов МСУ, провел исследование рисков, возникающих в сфере межбюджетных отношений.

Актуальность исследованию придают возникшие в последние месяцы тенденции в ходе дискуссий о направлениях будущих реформ в межбюджетных отношениях. Так, государство понимает и признает проблемы, существующие в сфере выравнивания, и это понимание было зафиксировано в нескольких государственных программных документах. В течение 2021 года в ходе различных совещаний и обсуждений со стороны представителей власти звучала идея о том, что в систему выравнивания

необходимо вернуть третий, районный уровень управления, и передать на уровень районов полномочия по перераспределению финансовых средств для сельских органов МСУ.

Такой подход рассматривается как решение проблемы несовершенства системы выравнивания и даже предлагается закрепить его в законодательстве (что прослеживается в проектах законов о местном самоуправлении и местной государственной администрации, которые уже приняты).

Но ретроспективный анализ истории межбюджетных отношений в Кыргызской Республике говорит о том, что отказ от формулы и концентрация полномочий по распределению ресурсов на районном уровне неизбежно приведут к рискам, поскольку усиливают влияние субъективных факторов и персональную роль районных представителей власти в принятии бюджетных решений. Более того, даже в том случае, если районный уровень не будет непосредственно распределять выравнивающие трансферты, РайФО могут оказывать влияние на параметры формулы.

### Факторы рисков

#### в межбюджетных отношениях

Значительность финансовых потоков. Межбюджетные отношения – это не только методики и процессы согласования, это значительные по объемам финансовые потоки, в распределении которых задействован человеческий фактор, что всегда несет риски.

Усиление субъективных факторов – этот риск может возникнуть как следствие изменения порядка распределения выравнивающих трансфертов, выделяемых из республиканского бюджета местным бюджетам. В настоящее время они вычисляются по формуле, утвержденной НПА, и основной вопрос к существующей системе заключается в необходимости автоматизации и обеспечении прозрачности расчетов и

исходных данных для них. Однако планируемые изменения формулы предполагают, что новый «трансферт развития» будет покрывать разницу между прогнозом доходов на планируемый год и утвержденными расходами базового года в абсолютном выражении, что, в свою очередь, создает риск «иждивенческих» настроений, лишает органы МСУ стимула к оптимизации расходов, мобилизации доходов и в целом ориентации на нужды граждан. Приоритетным становится согласование параметров доходов и расходов местного бюджета. Иными словами, межбюджетные отношения будут фактически заменяться бюджетным планированием. Все это создает риск накопления и неограниченного наращивания обязательств республиканского бюджета по финансированию дефицитов местных

бюджетов. Усиление субъективных факторов создает угрозу дальнейшего увеличения разрыва в уровне жизни между регионами, между городом и селом, неравенства в доступе к базовым услугам и благам для граждан, что влечет стихийную внутреннюю миграцию, обезлюживание отдельных территорий и перенаселенность других, а также социальную напряженность.

Усиление влияния районного уровня на порядок распределения выравнивающих трансфертов предполагает значительное повышение вероятности возникновения коррупционных проявлений, особенно если основой для формулы станут показатели, на которые региональные представительства уполномоченного государственного органа по прогнозированию и исполнению бюджета (далее – РайФО) оказывают непосредственное влияние.

Отсутствие процесса согласования интересов. В настоящее время из процесса согласования вопросов межбюджетных отношений исключены органы местного самоуправления и местные кенешы. Начиная с 2018 года, Союз МСУ как легитимный представитель органов МСУ КР при экспертной и финансовой поддержке ИПР ведет работу по установлению в законодательном порядке бюджетного диалога, и только в июле 2021 года процесс согласования формата и рамок диалога сдвинулся с «мертвой» точки, в качестве одобрения Кабинетом министров поправок в действующее бюджетное законодательство<sup>1</sup>. На практике же диалог не работает – уже в течение нескольких лет Союз МСУ выступает с просьбами принять во внимание его рекомендации по улучшению параметров республиканского бюджета с точки зрения его воздействия на финансовую устойчивость МСУ, но никакой реакции от МФ КР нет.

Большое число участников межбюджетных отношений. В межбюджетных отношениях задействовано большое количество органов управления, государственных и муниципальных служащих, включая РайФО. Множественные звенья цепочки способны вмешаться в процесс и привести к усилению влияния человеческого

фактора. Даже если на центральном уровне, в самом Министерстве финансов КР, отсутствуют субъективные факторы, они вполне могут возникнуть в звеньях этой системы, в особенности тех, которые соприкасаются с органами МСУ на местах.

### Зоны рисков

В рамках исследования текущее состояние межбюджетных отношений в КР было проанализировано с точки зрения возможных рисков. Анализ доступной исследователям информации позволил выделить несколько особо важных зон риска:

- практика распределения стимулирующих долевых грантов;
- восприятие практики применения формулы выравнивающих трансфертов;
- отсутствие бюджетного диалога и прогресса в продвижении реформы МБО.

В таблице далее приводится краткая информация о характере риска, описание риска и потенциальные последствия реализации каждого из рисков. Следующие разделы описывают отдельные зоны рисков более детально.

### Риски в распределении стимулирующих (долевых) грантов

Стимулирующие (долевые) гранты (СДГ) предоставляются органам местного самоуправления в виде софинансирования инвестиционного проекта на основе результатов конкурса проектных заявок. То есть, не каждый орган местного самоуправления может гарантированно рассчитывать на то, что получит дополнительные средства на развитие.

СДГ утверждаются в республиканском бюджете общей суммой (одной строкой) и только после принятия очередного закона о республиканском бюджете распределяются на конкурсной основе. СДГ не прогнозируются в составе доходов местных бюджетов, поскольку итоги конкурса заранее предугадать невозможно, как невозможно и прогнозировать их ни на один, ни на три года – это лишает местные бюджеты большинства территорий правильно спланированного элемента развития. Но это не единственная проблема. Представители опрошенных органов МСУ считают, что стимулирующие (долевые) гранты даже на конкурсной основе распределяются несправедливо из-за ошибок в нормативной правовой базе (увеличение требуемой доли софинансирования стимулирующих грантов из местного бюджета затрудняет возможность

<sup>1</sup> Постановление Кабинета министров от 24 июля 2021 года № 86 одобрило заключение к законопроекту «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в сфере бюджетного законодательства (Бюджетный кодекс и Закон «О Регламенте Жогорку Кенеша КР»). Законопроектом вносятся поправки в Бюджетный кодекс, предусматривающие внедрение механизма учета интересов органов местного самоуправления при подготовке и принятии республиканского бюджета путем согласования межбюджетных отношений с легитимным объединением органов местного самоуправления, образованным на базе не менее половины от общего числа органов местного самоуправления

Характер риска	Описание риска	Потенциальные последствия
<b>Коррупционный, экономический, социальный, политический</b>	Нарушение процедур распределения стимулирующих долевых грантов	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Низкая эффективность использования бюджетных инвестиций на местном уровне.</li> <li>– Социальная напряженность вследствие несправедливости распределения средств</li> </ul>
	Коррупционные возможности как следствие концентрация полномочий по выравниванию на районном уровне, примитивизация формулы выравнивания	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Усугубление регионального дисбаланса в развитии.</li> <li>– Ухудшение качества услуг для граждан.</li> <li>– Рост социальной напряженности.</li> <li>– Дискредитация системы межбюджетных отношений</li> </ul>
<b>Репутационный, экономический, социальный</b>	Отсутствие автоматизации и непрозрачность применения действующей формулы выравнивающих трансфертов	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Интерпретация действий Министерства финансов КР как коррупционных.</li> <li>– Подозрения в коррупции в адрес органов МСУ</li> </ul>
	Резкие колебания общего объема выравнивающих трансфертов	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ограничение возможности органов МСУ в планировании развития регионов.</li> <li>– Ухудшение качества услуг для граждан.</li> <li>– Рост социальной напряженности</li> </ul>
<b>Политический, экономический, социальный</b>	Отсутствие бюджетного диалога между органами МСУ и государством	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Усугубление регионального дисбаланса в развитии.</li> <li>– Ухудшение качества услуг для граждан.</li> <li>– Рост социальной напряженности</li> </ul>

участия дотационных МСУ в конкурсе на их получение, а квоты по стимулирующим ( долевым) грантам для районов и городов областного и республиканского значения создают неравные возможности для участников процесса). Кроме того, существуют риски принятия необъективных решений по итогам конкурсов на получение СДГ.

По свидетельствам представителей органов МСУ, распределение СДГ производится не всегда в соответствии с нормативными правовыми актами, регулирующими процесс: «Сильно сказывается влияние районных администраций и РайФО (как членов оценочной комиссии на распределение СДГ), в результате которого оценка очень часто делается не в соответствии с условиями конкурса, а по другим принципам: если кто-то получил СДГ в этом году, то в следующем году он подождет, а получать будет тот, кто еще не получал».

В результате несправедливости системы и возможности «ручного управления» на районном уровне, возникает коррупционная и нормативная «ловушка»: чтобы следовать правилам, нужно нарушить принцип справедливости; чтобы соблюсти принцип справедливости, надо нарушить правила. В том или ином случае морально-этический результат для пользователей системы неудовлетворительный, в том или ином случае для пользователей возникают двойные риски: быть обвиненным либо в несправедливости, либо в нарушении закона. Поскольку на местах чаще побеждает стремление к справедливости, то

большое количество людей оказывается в зоне риска во взаимоотношениях с законом.

Несправедливость также усугубляется тем, что на практике в случае возникновения экономии средств в ходе реализации проекта, Министерство финансов уменьшает сумму вклада республиканского бюджета, а сумма вклада местного бюджета не уменьшается, что вызывает возмущение органов МСУ.

Прямые риски в процессах распределения СДГ также высоки, принимая во внимание факторы участия различных уровней управления в определении итогов конкурсов на получение этих трансфертов. Приведенные качественные данные указывают на субъективность результатов таких конкурсов. Ситуация усугубляется тем, что НПА, регулирующие процесс распределения СДГ, ставят различные категории МСУ в неравные условия.

«Проигравшей» стороной в вопросах распределения СДГ оказываются МСУ, наделенные наименьшим количеством бюджетных ресурсов (установленный НПА высокий порог софинансирования недостижим при постоянном дефиците ресурсов), что усложняет и без того тяжелое их положение, т.к. собственных средств на развитие (капитальное строительство) у них нет. Последствия этого будут проявляться в еще больших финансовых разрывах в обеспечении социальных стандартов услуг для населения.

### Потенциальные риски с участием районного уровня управления

В течение 2021 года на различных площадках, в ходе совещаний и дискуссий, нередко звучит мнение о необходимости передачи полномочий по распределению бюджетных ресурсов на уровень района, местным государственным администрациям. Важно напомнить, что такая система уже существовала в Кыргызской Республике и привела к негативным последствиям.

В 2013 году Правительство предложило радикально изменить систему выравнивания бюджетной обеспеченности, вернуться к старой схеме, действовавшей до 2007 года: отказаться от расчетов дотаций в разрезе каждого органа МСУ, передать районным государственным органам право распределения денег между айылными аймаками. Эти предложения не были реализованы, причины этого трактуются по-разному.

По мнению экспертного сообщества, именно риски коррупции, преобладания «человеческого фактора», низкой эффективности при распределении выравнивающих грантов (ВГ) заставили отказаться от подобного решения<sup>1</sup>.

По мнению государства, в период становления и развития института местного самоуправления (после реформ 2010 года) преобладание промежуточного звена привело бы к низкой эффективности управления, хотя для каждого уровня были закреплены отдельные доходы, и распределялись отдельные выравнивающие трансферты.

Тогда, в 2013 году, здравый смысл возобладал, и опасные для страны решения не были реализованы. Наблюдался некоторый прогресс в отношении финансовой децентрализации: государственные учреждения перешли в ведение отраслевых министерств и ведомств, в системе образования был осуществлен перевод расходов в Министерство образования, увеличены нормативы отчислений от общегосударственных доходов в пользу местных бюджетов, формализованы методы межбюджетных трансфертов.

Но в 2021 году старые предложения 2013 года вновь, хотя и в измененном виде, обсуждаются



как решение проблемы управления развитием регионов. Новый курс реформ в межбюджетных отношениях, в котором вопросы решения проблем развития органов МСУ будут решаться через усиление роли района, приведет к тому, что достигнутые результаты в межбюджетных отношениях потеряют свою актуальность.

В этом контексте критически важным является понимание роли районного уровня управления и рисков усиления коррупционного потенциала на данном уровне.

По мнению экспертов и органов МСУ (которое не совпадает с мнением Министерства финансов КР), коррупционные риски и коррупционный потенциал могут возникать на районном уровне управления даже при действующей системе выравнивания. По свидетельствам опрошенных представителей органов МСУ, у них есть возможность добиться увеличения суммы ВГ для своей территории через районное подразделение МФ КР (РайФО). Районные подразделения МФ КР ежегодно готовят «контрольные цифры» – бюджетные ограничения по доходам (и, соответственно, расходам местных бюджетам, т. к. местные бюджеты могут иметь дефицит или профицит). Такие бюджетные ограничения не предусмотрены законом и рассчитываются районными подразделениями МФ КР самостоятельно, иногда без привязки к налоговой базе отдельных территорий. Они используются МФ КР в качестве компонента для расчета распределения выравнивающих трансфертов. Таким образом, появляется связь с элементом договоренности по принципу «снизу вверх», как показано на схеме внизу.

РайФО могут искусственно ограничивать

<sup>1</sup> Журнал «Муниципалитет», июнь, 2013 г.

прогнозы доходов местного бюджета на той или иной территории, что влияет на показатели бюджетной обеспеченности, и, в конечном итоге, на размер выравнивающего гранта (сумма увеличивается).

Сами органы МСУ отмечают, что иногда прогнозы доходов меняются в сторону увеличения, но происходит это не вследствие роста прогнозов органов МСУ, а по инициативе РайФО, «спускающих» МСУ завышенные прогнозные суммы доходов. Реальный пример из жизни конкретного аймака: «Каждый год снижается сумма ВГ, с трех миллионов сомов в 2015 г. дошли уже почти до нуля. При этом реальные доходы не растут. В РайФО говорят, что это из-за того, что у нас увеличиваются доходы, но при этом сами же искусственно план по доходам и увеличивают». Такие факты говорят о том, что у РайФО есть субъективные инструменты влияния на размер выравнивающего трансферта даже при действующей формализованной системе. В том случае, если будет реализована новая формула трансферта, включающая только прогноз доходов и утвержденные доходы, влияние РайФО возрастет еще больше, вплоть до прямого управления суммой трансферта.

В случае образования районного бюджета, рычаги влияния на решение органов МСУ, ослабление самостоятельности местных бюджетов только усилятся, вместе с усилением роли этого звена в системе управления финансами и их распределения.

Таким образом, можно констатировать ситуацию, при которой уже имеющийся существенный потенциал субъективности во взаимоотношениях между РайФО и органами МСУ получит огромный стимул в случае, если будет реализована кажущаяся простой формула распределения трансферта, зависящая не от объективных показателей, неподвластных РайФО и самим МСУ, а от прогнозов и планов по доходам и расходам, на которые РайФО оказывают непосредственное влияние.

В 2021 году вопрос об изменении политики выравнивающих трансфертов и изменение методов расчета полностью смещают все акценты, и острой становится не проблема прозрачности, а само существование и справедливость системы выравнивания. В новой, предлагаемой системе выравнивания расчет будет осуществляться как разница между доходами и расходами, т. е. только в целях покрытия дефицита бюджета. Помимо очевидных коррупционных рисков, обоснованных выше, эта система приведет к пагубным социально-экономическим последствиям.

Во-первых, усугубится патерналистское, «иждивенческое» отношение местного самоуправления к государству, поскольку органы МСУ будут уверены в том, что они получают финансирование своих расходов вне зависимости от результатов своей работы. Органы МСУ в этом случае превратятся в некие расходные учреждения, утратят статус органов публичной власти и полностью дискредитируют себя в глазах населения, что подорвет доверие к государству в целом. В то же время вся тяжесть ответственности за финансирование органов МСУ «ляжет» на государство.

Во-вторых, функционирование органов МСУ будет направлено на выполнение сметы по защищенным статьям, согласно «спускаемым» сверху нормативам, а не на предоставление услуг гражданам и удовлетворение их потребностей.

В-третьих, у органов МСУ появится стимул к «раздуванию» штатной численности, чтобы увеличить финансирование защищенных статей в условиях, когда они не несут ответственности за формирование доходной части. Наоборот, те МСУ, которые будут стремиться к наращиванию собственных источников доходов, останутся в проигрыше, так как для них будет сокращаться объем «сметного» финансирования.

В-четвертых, сами по себе «нормативы» также обладают коррупционным потенциалом. Поскольку четких правил для их формирования нет, то стимул к коррупции появится как для органов МСУ (в целях «раздувания» бюджета), так и для государства (в качестве ответа на коррупционные предложения органов МСУ). Нужно понимать, что быстро и эффективно рассчитать нормативы не получится, так как это требует колоссальных затрат времени, финансов, а также наличия большой команды подготовленных специалистов-нормировщиков, при том, что ни первого, ни второго, ни третьего в Кыргызской Республике нет.

В-пятых, нормативный подход потребует радикального пересмотра нормативной правовой базы, чтобы интегрировать этот подход в управление, пересмотр всего бюджетного процесса и так далее. Это вызовет значительные административные и финансовые издержки.

В-шестых, остро стоит вопрос о глобальной способности государства профинансировать все свои обязательства, согласно нормативам, которые, скорее всего, будут приниматься с учетом международных стандартов. В случае, когда республика столкнется с необходимостью нарушить нормативы из-за отсутствия средств, это также приведет к колоссальному всплеску

коррупционного потенциала, поскольку в отсутствие нормативов регулирования в рамках межбюджетных отношений неизбежно станет зависимым от воли конкретных чиновников.

### **Последствия реализации рисков в межбюджетных отношениях**

Если из статистики межбюджетных отношений исключить города Бишкек и Ош, которые не получают дополнительных ассигнований из республиканского бюджета, то показатель доли межбюджетных трансфертов в общих доходах местных бюджетов составит почти 25%, что говорит о существенной зависимости местных бюджетов от финансирования из центра. Для некоторых айылных аймаков этот показатель еще выше и может достигать двух третей от общего объема местного бюджета. Сам по себе этот показатель нейтрален, и его нужно оценивать в сопоставлении с объемом расходных обязательств (и здесь тоже есть существенные риски различного характера, но вопрос выходит за рамки настоящего исследования). Однако высокая степень зависимости местных бюджетов от центра означает, что любые риски, приводящие к недостаточному финансированию местных бюджетов, могут оказать существенное негативное воздействие на развитие местных сообществ.

### **Экономические последствия**

Опросы представителей органов МСУ подтвердили, что несправедливое распределение бюджетных ресурсов существенно отражается на возможности МСУ решать вопросы местного значения. Среди самых остро стоящих проблем, страдающих из-за недофинансирования, представители органов МСУ выделяют: инфраструктуру (муниципальные дороги, ирригация); уличное освещение; питьевое водоснабжение; текущий ремонт школ, и т.д.

### **Социальные последствия**

Социальные риски в межбюджетных отношениях вытекают из экономических последствий. Последствия возникают уже как эффект от нерешенности вопросов развития. Заведомо неправильное регулирование межбюджетных отношений подрывает социальную обеспеченность и без того бедных территорий, что усугубляет такие негативные процессы, как внутристрановая трудовая миграция, падение стандартов здравоохранения, образования и социальных услуг в менее благополучных муниципалитетах.

Несправедливое распределение ресурсов порождает колоссальное территориальное неравенство в финансировании многих статей, в частности, статьи расходов на жилищно-коммунальное хозяйство. Например, неоправданно велик разрыв между уровнями подушевого финансирования ЖКХ в городах Кыргызской Республики. В Канте данный показатель составляет 3041 сом на одного жителя, тогда как в Кок-Жангаке только 223 сома, что в 14 раз меньше. При этом важно понимать, что именно по статье ЖКХ финансируются все базовые услуги для граждан – питьевое водоснабжение, местные дороги, уличное освещение, уборка мусора и другое. Немного лучше ситуация складывается и в сельских органах МСУ.

### **Политические последствия**

Политические риски и их последствия в межбюджетных отношениях также тесно взаимосвязаны как с экономическими, так и с социальными последствиями. К ним можно отнести следующие аспекты. Протекционизм и несправедливость распределения ресурсов порождают недоверие к власти, что усиливает такие негативные процессы, как: отсутствие политической активности населения и переход инициативы в руки неформальных групп (религиозных, клановых, криминальных); отток трудовой силы из страны или из регионов; социальная напряженность. Усиливающийся территориальный дисбаланс в развитии порождает социальное недовольство жителей отстающих территорий. Политизация распределения ресурсов, сводящая на нет любые системы планирования, приводит к распылению ресурсов, неэффективному их использованию.

Помимо перечисленных выше, существуют и морально-этические последствия – народ на местах сам решает свои проблемы, часто не надеясь на местные власти. Это приводит к накоплению социальной напряженности, которая выплескивается на центральную власть.

С учетом нацеленности Президента Кыргызской Республики и Кабинета министров КР на глубокие системные преобразования в государственном управлении и местном самоуправлении, этим угрозам и рискам должно быть уделено самое непосредственное внимание для того, чтобы новая политика развития могла продемонстрировать свою подлинную, ощутимую для народа пользу.