

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ  
МЕТОДОЛОГИИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ  
НОРМАТИВА БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ  
В ОТРАСЛЯХ НЕПРОИЗВОДСТВЕННОЙ СФЕРЫ**

---

Сложившаяся в последние годы практика бюджетного планирования в республике предусматривает выравнивание расходов на отрасли непроизводственной сферы по регионам. С этой целью определяется особый показатель, на основании которого рассчитывается объем финансирования — норматив бюджетной обеспеченности на одного жителя.

Такой норматив исчисляется по республике в целом, утверждается ежегодно вместе с утверждением Республиканского бюджета и фиксируется в Законе о Государственном бюджете на соответствующий год. Так, на 1997 г. он был принят в размере 2258 тыс. р., а в бюджете на 1998 г. утвержден в сумме 5076 тыс. р.

Норматив бюджетной обеспеченности определяется расчетно на основании данных об исполнении бюджета за предыдущий год путем деления фактических затрат на финансирование непроизводственной сферы на численность населения республики и корректируется на предполагаемый рост доходов бюджета.

При планировании расходной части бюджета затраты на отрасли непроизводственной сферы исчисляются как произведение указанного норматива на численность жителей в регионе.

Принимая во внимание различный уровень доходной базы местных бюджетов, в республиканском бюджете были предусмотрены ассигнования регионам для доведения бюджетной обеспеченности на одного жителя до среднереспубликанского норматива.

Действующий порядок определения объема финансовых ресурсов, направляемых в непроизводственную сферу, в определенной степени позволяет при планировании учесть один из важнейших факторов, влияющих на размер бюджетного финансирования — численность жителей. Вместе с тем он имеет серьезные недостатки.

Во-первых, не учитывает различия в сложившейся сети социально-культурных учреждений в отдельных регионах.

При таком подходе в равные условия в части обеспеченности бюджетными расходами ставятся жители всех территорий республики: каждого из них государство финансирует одинаково. Вместе с тем регионы неравномерно обеспечены сетью учреждений здравоохранения, культуры, образования и объем оказываемых ими услуг в расчете на 10 тыс. человек населения различен. Поэтому финансирование по принципу "всем поровну" в худшие условия ставит территории, сформировавшие более развитую сеть учреждений непроизводственной сферы и обеспечившие больший объем услуг на каждого жителя. Между тем бюджетные средства в первую очередь должны обеспечить текущее содержание функционирующей сети.

Таблица 1. Обеспеченность регионов услугами учреждений  
непроизводственной сферы (1997 г.)

Область	Обеспеченность услугами отраслей непроизводственной сферы в расчете на 10 тыс. чел. населения				
	образование	здраво- охранение	культура	социальное обеспечение	
	количество мест	штаты	койки + штаты	штаты	
Брестская	2728	234	112	36	17
Витебская	2356	263	124	40	25
Гомельская	2603	266	128	38	21
Гродненская	2818	259	123	48	21
Минская	2648	235	108	38	27
Могилевская	2693	304	131	45	27
Всего по республике (без г. Минска)	2636	259	121	41	23

Из приведенных в таблице данных видно, что если по республике в целом количество мест в учреждениях образования на 10 тыс. чел. населения составило в 1997 г. 2636, то по областям этот показатель отклоняется от среднереспубликанского: в Витебской области он минимальный по республике — 2356 мест, а в Могилевской — максимальный 2693. Аналогично, максимальная по республике обеспеченность услугами здравоохранения и социального обеспечения сложилась в Могилевской области. Так, если по республике в целом количество коек в учреждениях здравоохранения на 10 тыс. человек — 121, то в Могилевской области — 131 (в Минской — 108, в Брестской — 112). В учреждениях социального обеспечения при среднереспубликанской обеспеченности штатами 23 единицы, в Могилевской области — 27 (в Гомельской и Гродненской — 21, в Брестской — 17).

Это говорит о том, что в Могилевской области более развита сеть учреждений непроизводственной сферы (или более мощные учреждения), в связи с чем для обеспечения их текущего содержания этой области требуется больше средств, чем другим областям, где сеть менее развита.

Поэтому считаем, что при определении объема бюджетного финансирования для непроизводственной сферы необходимо исходить не только из возможностей бюджета, но и учитывать фактически сложившуюся сеть учреждений.

Во-вторых, действующий порядок планирования не учитывает региональных особенностей, таких, как сложившаяся отраслевая структура в непроизводственной сфере, мощность и материально-техническая база учреждений, обеспеченность штатами, состояние зданий и строений, климатические условия и др.

Принимая во внимание вышесказанное, предлагаем изменить методологические подходы к планированию затрат на непроизводственную сферу.

На наш взгляд, они должны основываться не на экстраполяции среднереспубликанского норматива бюджетной обеспеченности на регионы республики, а наоборот, на его дифференциации по регионам. Такая дифференциация достигается через коэффициенты корректировки среднереспубликанского норматива, учитывающие основные региональные различия в сети учреждений непроизводственной сферы и условиях их функционирования.

Целесообразно все расходы на отрасли непроизводственной сферы разделить на три группы: на текущее содержание учреждений, расходы на формирование материально-технической базы и на капитальные вложения.

По-нашему мнению, норматив бюджетной обеспеченности должен покрывать расходы на текущее содержание действующей сети учреждений непроизводственной сферы и формирование их материально-технической базы. В то же время, за счет капитальных вложений должны нивелироваться различия в обеспеченности регионов сетью учреждений здравоохранения, образования, культуры и т.п.

В идеальном варианте норматив бюджетной обеспеченности должен соответствовать реальной потребности учреждений непроизводственной сферы и гарантировать высокое качество оказываемых ими услуг.

Однако в условиях переходной экономики и свойственных ей особенностей развития государственного бюджета бюджет Республики Беларусь не в состоянии в полном объеме профинансировать эти расходы. Поэтому, учитывая ограниченные возможности бюджета, считаем правомерным при расчете норматива бюджетной обеспеченности в отраслях непроизводственной сферы за базу принять фактические затраты на эти цели за предыдущий отчетный год.

Расчет норматива целесообразно осуществлять в два этапа. На первом этапе рассчитывается непосредственно среднереспубликанский норматив бюджетной обеспеченности на основе анализа фактических данных за прошлый год и возможного увеличения доходов бюджета.

Как уже отмечалось, среднереспубликанский норматив бюджетной обеспеченности неправомерно применять для всех регионов страны, так как их стартовый потенциал и условия функционирования учреждений различны. Поэтому дальнейшая работа заключается в том, чтобы вывить эти региональные различия и скорректировать республиканский норматив применительно к конкретной территории.

Таким образом, на втором этапе требуется разработать коэффициенты корректировки республиканского норматива бюджетной обеспеченности. Они должны отражать степень отклонения региональных показателей от аналогичных среднереспубликанских, характеризующих состояние и условия функционирования отраслей непроизводственной сферы.

С этой целью расходы на отрасли непроизводственной сферы (без капитальных вложений) распределяем на пять групп, для каждой из которых определяются основные факторы, влияющие на размеры соответствующих расходов и которые будут приняты для расчета корректировочных коэффициентов.

1. Непосредственно расходы на текущее содержание (кроме расходов на оплату коммунальных услуг). Они зависят, прежде всего, от сети учреждений (количества), их мощности, обслуживаемых контингентов, штатов, отраслевой структуры непроизводственной сферы.

2. Расходы на оплату коммунальных услуг. Среди множества факторов, влияющих на размер этих затрат, наиболее важными являются: кубатура и площадь зданий; а также региональные климатические условия, определяющие среднюю температуру и длительность отопительного сезона.

3. Расходы на приобретение оборудования и инвентаря. Они во многом зависят от уже сложившейся материальной базы и характеризуются остаточной стоимостью инвентаря и оборудования.

4. Расходы на капитальный ремонт. Их размер в значительной степени определяется кубатурой зданий.

5. Прочие расходы принимаются на уровне среднереспубликанских.

Такая группировка расходов позволяет определить их доли в нормативе бюджетной обеспеченности, каждая из которых будет затем корректироваться на соответствующие коэффициенты в зависимости от перечисленных факторов. Для каждой группы расходов рассчитывается свой корректировочный коэффициент. На конечном этапе определяется об-

щий для области коэффициент корректировки республиканского норматива бюджетной обеспеченности следующим образом:

$$*.*.* \quad \frac{\sum(K_i \cdot УВ_i)}{100}$$

где  $K_{обл}$  — рассчитанный для области коэффициент корректировки среднереспубликанского норматива бюджетной обеспеченности в отраслях непроизводственной сферы;  $K_i$  — коэффициент корректировки расходов  $i$ -й группы;  $УВ_i$  — удельный вес расходов  $i$ -й группы в общем объеме расходов (или их доля в нормативе).

Структура расходов (без капитальных вложений) на непроизводственную сферу сложилась таким образом, что 70,9 % приходится на текущее содержание учреждений <без расходов на коммунальные услуги>, 12,2 % — на оплату коммунальных услуг, 3,8 % составляют расходы на приобретение оборудования и инвентаря, 4 % — на капитальный ремонт и 9 % — прочие расходы. Таким образом, определяющим из пяти корректировочных коэффициентов будет коэффициент, рассчитанный для первой группы затрат.

По описанной выше методике нами произведены экспериментальные расчеты коэффициентов корректировки республиканского норматива бюджетной обеспеченности для отдельных областей: Брестская — 0,965, Витебская — 0,971, Гомельская — 0,997, Гродненская — 1,025, Минская — 0,981, Могилевская — 1,061.

Необходимо отметить, что в условиях бюджетного дефицита в определенной степени оправдано исчисление норматива бюджетной обеспеченности расчетным путем на основании данных о фактических расходах. Но в дальнейшем по мере развития экономики республики, укрепления доходной базы бюджета и увеличения бюджетных ресурсов необходимо от финансирования по расчетным нормативам бюджетной обеспеченности на одного жителя перейти к финансированию по научно разработанным нормативам.

Сделать это, на наш взгляд, можно следующим образом.

Представляется целесообразным разработать систему основных показателей, характеризующих уровень обеспеченности населения республики услугами отраслей непроизводственной сферы (в расчете на 10 тыс. человек населения). Например:

количество коек в стационарных медучреждениях;  
обеспеченность медперсоналом;

число врачебных посещений в амбулаторно-поликлинических учреждениях;

число мест в детских дошкольных учреждениях;

количество мест в общеобразовательных школах;

количество клубов, библиотек, обеспеченность их штатами и др.

Иными словами, предлагается сформировать своеобразную "потребительскую корзину" услуг. Она должна быть составлена таким образом, чтобы обеспечить каждому гражданину республики возможность беспрепятственно получить гарантированные ему конституционно бесплатные услуги.

Кроме того, при ее формировании необходимо достигнуть оптимального сочетания типов учреждений и видов услуг. Чтобы ответить на вопрос, во что это обойдется государству, необходимо разработать нормативы бюджетного финансирования, рассчитанные на единицу сети или контингента. Такие нормативы определяются отдельно для типов бюджетных учреждений (больниц, школ, библиотек, клубов и т.п.). Они должны служить ценой на услуги, оказываемые учреждением, и покрывать все издержки, т.е. реально отражать, сколько должно

стоить обучение одного учащегося, лечение одного больного, обслуживание одного читателя и т.д.

При наличии таких нормативов объем расходов на учреждения непромышленной сферы будет определяться стоимостью "потребительской корзины услуг", рассчитанной на 10 тыс. жителей, и количеством жителей в регионе.

Необходимо отметить, что нормативы бюджетного финансирования должны быть научно обоснованными, отражать общественно необходимые затраты по оказанию соответствующих услуг и ориентироваться на высокое качество. Однако разработка таких нормативов в республике не производилась, поскольку в условиях дефицита бюджета профинансировать расходы, рассчитанные по научным нормативам, не представлялось бы возможным.

Вместе с тем, на наш взгляд, научно разработанные нормативы могли бы играть роль ориентира в определении объема финансовых ресурсов для организации деятельности учреждений. Разница между нормативным финансированием и возможностями бюджета могла бы определять размер недостающих средств, компенсировать которые могут внебюджетные источники (средства от оказания платных услуг и хозяйственной деятельности), выполняя при этом функцию дофинансирования. Можно предположить, что развитие рыночных отношений в непромышленной сфере усилит роль внебюджетных источников в финансировании соответствующих отраслей, позволит уменьшить нагрузку на бюджет.