

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Корректировка бюджетной политики и уточнение Концепции развития местных бюджетов на 2000 г. способствовали появлению новых тенденций в развитии межбюджетных отношений в Республике Беларусь.

Как известно, отношения между различными уровнями бюджетов строятся на основе **существующего разделения** между территориальными уровнями власти следующих функций:

- 1) регулирования социально-экономического развития общества;
- 2) оказания **различного рода** общественных услуг (услуги социального назначения — **здравоохранение, просвещение, культура**; услуги инфраструктуры — **связь, транспортное сообщение, энергообеспечение и др.** 1

Функции первого порядка обеспечивают перераспределение доходов общества между хозяйствующими субъектами и социальными слоями через экономическую и социальную **политику** государства. Целенаправленное их совмещение во времени и пространстве определяет региональную **политику**, соответствующее ей построение межбюджетных отношений и **бюджетных потоков**.

Функции второго порядка гарантируют предоставление населению общественных услуг, с их помощью достигается выравнивание бюджетной обеспеченности регионов.

Межбюджетные отношения должны быть организованы таким образом, чтобы обеспечить оптимальное разделение бюджетных **потоков** между органами местной власти и **высшими** государственными структурами.

Между тем в 2000 г. наметилась тенденция на увеличение концентрации бюджетных ресурсов в республиканском бюджете, о чем свидетельствуют данные табл. 1.

Таблица 1. Распределение бюджетных ресурсов до передачи • местные бюджеты финансовой помощи (без учета целевых фондов), %

Бюджеты	1996	1997	1998	1999*	2000 (проект)
Консолидированный	100	100	100	100	100
Республиканский	63,0	60,1	56,9	54,0	57,5
Местные**	37,0	39,9	43,1	46,0	42,5

Из таблицы видно, что доля республиканского бюджета в составе консолидированного должна возрасти с 54,0 в 1999 г. до 57,5 % в 2000 г., т.е. на 3,5 пункта (до окончательного регулирования).

После окончательного регулирования местных бюджетов (выдачи дотаций, субсидий, субвенций) доля местных бюджетов существенно повышается. Предполагается, что в 2000 г. объем доходов **местных** бюджетов с учетом безвозмездно полученных сумм составит 50,8 % доходов консолидированного бюджета. Это, однако, будет ниже уровня 1999 г. на 6,2 %.

Таким образом, в 2000 г. планируется сокращение доли местных бюджетов в **общем** объеме бюджетных ресурсов.

Для диагностики этого процесса целесообразно провести оценку соответствия доходов **расходным** функциям **местных** бюджетов.

Как известно, из местных бюджетов сегодня финансируются расходы на развитие регионального хозяйства, содержание **сети** социально-культурных учреждений, выплату пенсии, пособий и др. Кроме **того**, на финансирование местных бюд-

Тамара Владимировна СОРОКИНА, кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов БГЭУ.

*Показатели за 1999 г. приводятся по **предварительному** исполнению.

**Без учета безвозмездно полученных сумм.

жетов переданы отдельные расходы, ранее финансируемые из республиканского бюджета (по известкованию кислых почв, по **эксплуатации** мелиоративной хозяйственной сети и др.).

При передаче расходов местным бюджетам не было обеспечено соответствующее увеличение их доходов. Между тем **собственные** доходы местных бюджетов далеко не адекватны их расходам.

Таким образом, в 2000 г. четко обозначилось действие центростремительных сил в отношении бюджетных потоков, формирующих доходы бюджета, и действие центробежных сил, сопровождающих движение бюджетных потоков, обеспечивающих выполнение расходной части бюджета. Иначе говоря, происходит перераспределение бюджетных потоков — **значительная** их часть меняет направление, обеспечивая **усиление централизации** бюджетных ресурсов в республиканском бюджете и увеличение расходных функций региональных бюджетов.

В условиях дестабилизации экономики и бюджетного дефицита централизация бюджетных ресурсов в определенной степени правомерна, **однако** нельзя забывать, что децентрализация **расходов**, не сопровождающаяся децентрализацией налоговых полномочий, приводит к усилению неравенства между регионами. Диспропорции доходов и расходов региональных органов **власти** делают необходимым перераспределение средств между бюджетами различных уровней.

Вопрос о степени централизации бюджетных **ресурсов** на уровне **республиканского** бюджета является одним из **определяющих** и наиболее проблематичных в межбюджетных отношениях. Сегодня необходимо определить, насколько оправдано усиление **централизации** этих **ресурсов** в республиканском бюджете, если значительная их часть затем поступает в бюджеты территорий в процессе регулирования. В результате возникают встречные потоки **денежных средств**, усложняется управление **ими**, что требует **усиления процессов** бюджетного регулирования с целью сбалансирования местных бюджетов.

Следует, однако, **отметить, что** в республике **это важное** направление в бюджетной **политике** не нашло **отражения** в официальных документах.

На взгляд автора, при **решении вопросов распределения доходов** и расходов между бюджетами различных **уровней** необходимо **исходить** из следующих положений:

степень обеспеченности собственными **доходами местных** бюджетов должна быть необходимой и **достаточной**;

максимальная **децентрализация доходов** не согласуется с экономическими интересами других участников межбюджетных отношений. Предоставление исчерпывающих налоговых полномочий местным **властям** может привести к неравенству налоговых режимов, миграции экономических агентов, дифференциации условий инвестирования и т.п.;

закрепление расходных функций за бюджетами различных уровней должно обеспечить высокое качество и эффективность **государственных** услуг. Учитывая этот факт, местным бюджетам следует передавать расходы, связанные с **удовлетворением социально-культурных** нужд **населения**, обеспечивающих функционирование непроизводственной инфраструктуры (образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное **хозяйство**, **дороги**, общественный транспорт, охрана окружающей среды, благоустройство и т.п.). Однако максимальная децентрализация указанных расходов в ряде случаев имеет **ограничения**;

существует целый ряд **услуг**, которые экономически целесообразно закрепить за вышестоящим уровнем управления, что позволит избежать дублирования услуг местными администрациями (например при **проведении природоохранных мероприятий**), **обеспечить** экономиию государственных средств (при инвестировании средств в **социальную сферу**, **рыночную** инфраструктуру и т.п.). Кроме того, за **бюджетами вышестоящего уровня** целесообразно оставить некоторые расходы, влияющие на распределение **доходов** между социальными группами населения. При передаче их на местный уровень управления государство утрачивает **возможность макроэкономического регулирования** социальных **процессов**;

степень децентрализации расходов ограничена наличием доходных источников местных бюджетов, достаточных для обеспечения расходных **функций**. Име-

ется ввиду необходимость обеспечения равенства доходов и расходов региональных бюджетов.

а. **В соответствии с** действующим порядком **доходы** местных бюджетов формируются из: **собственных (муниципальных) доходов**, налогов и сборов; закрепленных за местными бюджетами налогов и доходов; отчислений от общереспубликанских **налогов и** доходов. Дополнительно в республиканском бюджете предусматриваются **средства**, безвозмездно передаваемые местным бюджетам с целью оказания им **финансовой помощи** (дотации, **субсидии, субвенции**).

Безусловно, увеличение расходных **функций местных бюджетов** требует **укрепления** их самостоятельности, расширения **нрав местных Советов** в распоряжении бюджетными ресурсами и, **соответственно**, увеличения собственной **доходной базы**.

Однако в бюджете **1998—2000 гг.** появились **тенденции**, не способствующие решению этой задачи, в **частности**:

• отставание в темпах роста группы собственных и закрепленных доходов **регионов по сравнению с регулируемыми**;

реструктуризация источников доходов местных бюджетов, что видно из табл. 2.

Таблица 2. Структура доходов местных бюджетов
(в % к объему доходов без учета целевых бюджетных фондов)

Доходы	1996	1998	1999	2000 (проект)
1. Собственные и закрепленные — всего	32,3	47,2	48,3	43,9
В том числе:				
Собственные				
к общему объему доходов	—	10,2	11,7	14,4
к объему доходов без учета безвозмездных поступлений	—	13,3	14,7	14,5
Закрепленные	—	37,0	36,6	33,5
2. Отчисления от общереспубликанских доходов и налогов	38,2	29,3	31,2	36,7
3. Средства из республиканского бюджета	29,5	23,5	20,5	19,4
И т о г о:	100	100	100	100

Приведенные в табл. 2 данные показывают, что уровень собственных и закрепленных доходов местных бюджетов в **1998—1999 гг.** повысился только на 1,1 %, а по **проекту 2000 г.** сокращается с 48,3 в 1999 г. до 43,9 %.

Очевидно, что в целом собственные и закрепленные доходы не обеспечивают даже половины объема доходов **местных бюджетов**. **Некоторое уменьшение** показателя доли собственных доходов в **бюджете 2000 г.** связано с тем, что при планировании доходов в базу заложен минимальный уровень собственных доходов, принятый для всех регионов — 14,5 %. Имеется в виду, что местные Советы, используя данное им право увеличивать ставки и **регулировать** льготы по собственным источникам, увеличат этот показатель в процессе **исполнения бюджетов**.

В рамках Концепции развития местных бюджетов в **1997—1999 гг.** **проведены** определенные мероприятия по укреплению доходной базы местных **бюджетов**. Так, в разряд собственных доходов были переданы налог на недвижимость, плата за **землю**, налог за пользование **природными** ресурсами. В **1999 г.** были полностью закреплены за местными бюджетами акцизы по вину, пиву и другим алкогольным напиткам, полученным методом **сбраживания**, слабоалкогольным напиткам (кроме взимаемых при ввозе на территорию **Республики Беларусь**), экологический налог за переработку нефти и **нефтепродуктов**, а также налог при упрощенной **системе** налогообложения.

Однако, **несмотря** на реформирование межбюджетных отношений, каких-либо существенных результатов в **укреплении** собственной **доходной** базы местных бюджетов и расширении их самостоятельности достигнуто **не** было.

Доходы по группе собственных и закрепленных в целом увеличились на 1,1 %, в то **время** как регулирующие **доходы выросли на 1,9 %**.

Этому **способствовало** увеличение а 1999 г. нормативов отчислений в **местные** бюджеты **областей** и г. Минска от акцизов по водке, спирту и ликеро-водочным из-

деляям с 30 до 50 % (в 2000 г. предусмотрено снижение до 40 %) и норматива отчислений от налога на прибыль для г. Минска с 15 до 25 %.

Если собственные доходы в общем объеме доходов бюджета возросли в 1998—1999 гг. на 1,5 %, то доля закрепленных несколько сократилась — на 0,4 %.

В 2000 г. прогнозируется значительный рост регулирующих источников — до 36,7 %, что на 7,4 % выше, чем в 1998 г.

Отставание в темпах роста группы собственных и закрепленных доходов и последующая реструктуризация источников доходов местных бюджетов выразились в замещении собственных и закрепленных доходов регулируемыми. Это уменьшает возможности местных Советов по привлечению дополнительных доходов за счет увеличения ставок и сокращения льгот по группе собственных доходов (в отношении закрепленных и регулирующих источников местным органам власти такого права не дано).

По мнению автора, требует анализа и оценки тенденция ускоренного роста местных налогов и сборов, что привело к значительному увеличению их доли в составе собственных доходов (табл. 3).

Таблица 3. Местные налоги и сборы в составе доходов местных бюджетов, %

Показатель	1996	1997	1998	1999	2000 (проект)
Объем доходов местных бюджетов (без учета безвозмездных поступлений)	100	100	100	100	100
В том числе:					
Собственные доходы	—	17,5	13,3	14,7	14,5
Из них:					
местные налоги и сборы					
в объеме доходов	1,7	7,1	7,8	8,0	6,7
в объеме собственных доходов	—	40,6	58,6	54,4	46,2

Из приведенных в табл. 3 данных видно, что в течение 1996—1999 гг. удельный вес местных налогов и сборов значительно увеличился как в общем объеме доходов бюджета, так и в объеме собственных доходов. В 1998—1999 гг. более половины собственных доходов региональных бюджетов формировалось из местных налогов и сборов: в 1998 г. — 58,6 % и в 1999 г. — 54,4 %.

Это создает различия в среде налогообложения, сказывается на положении субъектов хозяйствования, инвестиционном климате в регионе.

Как показывает анализ, состояние собственной доходной базы регионов неодинаково. В отдельных из них уровень собственных и закрепленных доходов ниже, чем по местным бюджетам в целом, о чем говорят данные табл. 4.

Таблица 4. Структура доходов местных бюджетов (без г. Минска), %

Показатель	Брестская область		Витебская область		Гомельская область		Гродненская область		Минская область		Могилевская область	
	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998
Объем доходов местных бюджетов	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Собственные и закрепленные доходы	36,2	37,5	—	40,0	32,6	21,0	23,1	22,9	39,4	40,7	20,8	32,0
Отчисления от общереспубликанских налогов и доходов	36,0	37,3	—	28,0	28,3	41,0	47,3	46,2	33,2	33,1	52,9	42,0
Средства из республиканского бюджета	27,8	25,2	—	32,0	39,1	38,0	29,6	30,9	27,4	26,2	26,3	26,0

Данные табл. 4 показывают, что существует значительная дифференциация в уровне обеспеченности регионов собственными доходами. В 1997 г. в Могилевской области удельный вес собственных и закрепленных доходов составил 20,8 %, в Брестской — 36,2, в Минской — 39,4 %.

В 1998 г. доля собственных доходов в Витебской области составила 40 %, а в Гомельской — 21 %, т.е. почти в 2 раза ниже, в то время как в целом по местным бюджетам республики удельный вес собственных доходов составил 47,2 %.

Еще большая дифференциация в уровне обеспеченности собственными доходами наблюдается в разрезе бюджетов нижестоящих уровней (районов и городов областного подчинения). Так, в 1998 г. обеспеченность собственными доходами бюджетов районов Брестской области дифференцировалась от 23 (Ганцевичский район) до 57,4 % (Брестский район). Аналогично в Гродненской области: минимальная обеспеченность собственными доходами в 1998 г. была на уровне 9,5 (Вороновский район) и максимальная — 39,9 % (Гродненский район) (табл. 5).

Таблица 5. Обеспеченность местных бюджетов собственными доходами в 1998 г., включая закрепленные (в % к общему объему доходов)

Показатель	Область					
	Брестская	Витебская	Гомельская	Гродненская	Минская	Могилевская
Обеспеченность собственными доходами бюджетов районов (базовый уровень):						
в целом	36,1	—	19,8	19,7	—	17,4
минимальная	23,0	23,0	6,6	8,5	28,1	9,0
максимальная	57,4	59,0	52,5	38,3	74,3	38,3
Обеспеченность собственными доходами бюджетов городов областного подчинения:						
в целом	57,5	—	37,2	35,1	—	52,6
минимальная	42,1	30,0	25,0	24,9	32,5	17,9
максимальная	69,2	85,0	57,7	56,2	70,0	55,9

В целом обеспеченность собственными доходами городов областного подчинения гораздо выше чем районов. Так, например, в Гомельской области доля собственных доходов в бюджетах районов — 19,8 %, а в бюджетах городов областного подчинения — 37,2 %; в Могилевской области соответственно 17,4 и 52,6 %.

Более наглядно обеспеченность собственными доходами бюджетов базового уровня представлена показателями, характеризующими максимальный и минимальный удельный вес собственных доходов. В частности, степень обеспеченности собственными доходами бюджетов районов Могилевской области дифференцируется от 9,0 до 38,3 %, по Минской области — от 28,1 до 74,3 % и т.д.

Поэтому с целью увеличения доходов бюджетов базового уровня было бы, по мнению автора, целесообразно закрепить за местными Советами базового уровня наиболее крупные местные налоги и сборы, которые в соответствии с действующим законодательством зачисляются в областные бюджеты. Это мог бы быть налог на продажу пива, вино-водочных или табачных изделий.

Приведенные примеры еще раз свидетельствуют о несовершенстве действующей системы формирования доходов региональных бюджетов и необходимости дальнейшего реформирования межбюджетных отношений.

В этой связи, на взгляд автора, требуют уточнения положения Концепции развития местных бюджетов. Целесообразно определить оптимальное соотношение между источниками формирования их доходов, установив в законодательном порядке уровень собственных и закрепленных доходов, а также предельный уровень дотаций в общем объеме доходов.

Одновременно для укрепления доходной базы местных бюджетов необходимо изменить концептуальные подходы к распределению доходов, поступающих на территории регионов. Имеется в виду увеличение доли средств, поступающих на территории региона и зачисляемых в его бюджеты.

Анализ и диагностика процесса распределения доходов, поступающих на территории регионов, позволили установить следующие тенденции. Сокращение доли собственных источников происходит на фоне изъятия значительной части поступающих на территории областей налогов и доходов в республиканский бюджет, что видно из табл. 6.

Очевидно, что удельный вес зачисляемых в местные бюджеты ресурсов за период с 1996 по 1998 гг. заметно снизился во всех областях: в Брестской — с 81,1 до 68,6 %; в Витебской — с 60,1 до 49,8 % и т.д.

Это еще раз свидетельствует об усилении степени централизации бюджетных ресурсов на уровне республиканского бюджета.

Таблица 6. Распределение доходов, поступающих на территории областей и г. Минска, между республиканским и местными бюджетами (до окончательного регулирования)

Показатель	Брестская область		Витебская область		Гомельская область		Гродненская область		Минская область		Могилевская область	
	1996	1998	1996	1998	1996	1998	1996	1998	1996	1998	1996	1998
Общий объем доходов, поступающих на территории	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Из них зачисляется в местные бюджеты	81,1	68,6	60,1	49,8	50,6	47,5	82,1	—	60,9	58,0	62,9	53,8

Прогнозируется, что в 2000 г. в распоряжение местных Советов будет передано 52,7 % доходов, поступающих на их территории (включая отчисления от общереспубликанских налогов и доходов и средства, безвозмездно полученные, т.е. после окончательного сбалансирования).

Значительная часть поступивших в республиканский бюджет доходов возвращается обратно регионам в виде отчислений от общереспубликанских доходов и налогов, а также сумм дотаций, субсидий, субвенций для сбалансирования их бюджетов. Такой порядок распределения доходов, поступающих на территории областей, сохранился и в 1999—2000 гг.

Между тем укрепить доходную базу местных бюджетов можно, по мнению автора, как путем расширения перечня собственных и закрепленных доходов, так и переводом в их разряд наиболее значимых доходов.

Это будет способствовать не только значительному сокращению встречных бюджетных потоков, но и снижению уровня дотационности местных бюджетов.

Однако следует иметь в виду, что в силу неравенства налогового потенциала закрепляющий метод разделения налогов обуславливает неравенство в уровнях бюджетной обеспеченности, делая систему местных бюджетов нестабильной, а при отсутствии оперативного бюджетного регулирования — социально напряженной. Поэтому автор считает необходимым при распределении доходных поступлений метод закрепления налогов применять в сочетании с методом их долевого распределения.

В этом случае, с одной стороны, стимулируется деятельность регионов по увеличению собственных доходов, с другой — обеспечивается гарантия в получении части доходов от вышестоящего бюджета. Причем передача этих доходов может осуществляться двумя путями. Один из них состоит в том, что налоги остаются в распоряжении того местного Совета, на территории которого они собраны, в размере, установленном нормативом процентных отчислений. Другой заключается в том, что местным органам власти может быть дано право взимать надбавки к общегосударственным налогам, размеры которых ограничиваются определенным пределом. Такая система местных надбавок к налогам, взимаемым с использованием базы общегосударственного налогообложения, экономически во многом целесообразна, поскольку выгодна регионам и не уменьшает поступления в республиканский бюджет.

Вместе с тем достижение максимального эффекта в использовании метода долевого распределения налогов, как и закрепляющего метода, требует правильного выбора доходов, пригодных для распределения между уровнями бюджетной системы.

Таким образом, укрепление доходной базы местных бюджетов на основе реформирования межбюджетных отношений позволило бы подойти к решению и другой не менее важной проблемы — сокращения дотационности местных бюджетов.

По состоянию на 1 января 1999 г. 89 % местных бюджетов были дотационными. По-прежнему сверхвысокой остается дотационность бюджетов базового уровня.

В настоящее время для сбалансирования доходов и расходов местных бюджетов республики используются следующие методы:

дотации (безвозмездная передача средств из вышестоящего бюджета для покрытия дефицита нижестоящего бюджета);

субсидии, субвенции (безвозмездное целевое финансирование расходов нижестоящих бюджетов за счет средств *вышестоящих*);

взаимозачеты (выделение средств нижестоящим бюджетам на покрытие затрат, связанных с передачей им расходных функций);

ссуды из вышестоящих бюджетов;

трансферты (оказание финансовой помощи из средств фонда финансовой поддержки регионов).

Действующий механизм бюджетного субсидирования имеет серьезный недостаток. Сфера действия каждой из названных выше форм, их сочетание, объемы перераспределяемых с их помощью финансовых ресурсов в каждом конкретном случае определяются по-разному, индивидуально. В результате влияние этих методов оказывается *разнонаправленным*, что, как правило, приводит к администрированию и субъективизму в принятии решений.

Необходимо разработать единые подходы к организации всех видов финансовой помощи, в максимальной степени реализовав потенциал их целенаправленного воздействия на экономику регионов. Оказывать финансовую помощь регионам требуется так, чтобы повышать заинтересованность органов государственной власти на местах в расширении собственной доходной базы, развитии инвестиционной активности, проведении структурных преобразований в экономике регионов.

Применение тех или иных форм перераспределения бюджетных средств должно быть регламентировано бюджетным законодательством.

Таким образом, реформа межбюджетных отношений должна осуществляться не только в направлении балансирования доходов и расходов региональных бюджетов, но и выравнивания уровня их бюджетной обеспеченности, достигая как горизонтального, так и вертикального выравнивания.

Проблема вертикального выравнивания решается путем долевого распределения общегосударственных налогов и доходов между различными бюджетами и дотирования (субсидирования) расходов территорий из бюджетов вышестоящего уровня.

Горизонтальная несбалансированность бюджетной системы обусловлена объективными факторами: месторасположением региона, особенностями его развития, количеством жителей, развитием сети учреждений, состоянием местного хозяйства и др. Поэтому горизонтальное выравнивание требует выравнивания как налоговой базы территорий, так и объема предоставляемых общественных услуг в целях обеспечения социальной справедливости. Это достигается посредством фонда финансовой поддержки территорий, эффективность использования которого зависит от рационального построения межбюджетных отношений.

Однако эти вопросы регулируются общей бюджетной политикой, определяющей развитие государственного бюджета в условиях трансформационной экономики Беларуси.