

# КАК ИСПРАВИТЬ РЕГИОНАЛЬНОЕ НЕРАВЕНСТВО?

ТАМАРА СОРОКИНА,

доктор экономических наук, профессор БГЭУ

Государственные расходы на социальную сферу (здравоохранение, образование, физическая культура и спорт, культура и социальная политика) в Беларуси объявлены приоритетными и рассматриваются как инвестиции в человеческий капитал, обеспечивающие не только воспроизводство рабочей силы, но и рост национальной экономики, стабильность в обществе. Как показывает анализ, между регионами Беларуси существуют различия в бюджетной обеспеченности расходов в социальной сфере, что, в свою очередь, ставит вопрос о необходимости выравнивания данного показателя.

Объем финансовых ресурсов, направляемых на социальную сферу, является одним из важнейших экономических показателей государства. В Беларуси уровень бюджетного финансирования социальной сферы в последние годы, несмотря на кризисы и непростую ситуацию в экономике, остается стабильным и составляет около 12,5% ВВП (см. рис.). Планируется, что на таком же уровне сохранятся расходы консолидированного бюджета на социальную сферу и в 2015 году.

**ТАБЛИЦА 1. РАСХОДЫ РЕСПУБЛИКАНСКОГО И МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ НА СОЦИАЛЬНУЮ СФЕРУ, % К ОБЪЕМУ РАСХОДОВ СООТВЕТСТВУЮЩИХ БЮДЖЕТОВ (БЕЗ УЧЕТА ЦЕЛЕВЫХ БЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ)\***

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Республиканский бюджет	31,7	31	30,6	29,8	28,8	28
Местные бюджеты	68,3	69	69,4	70,2	71,2	72

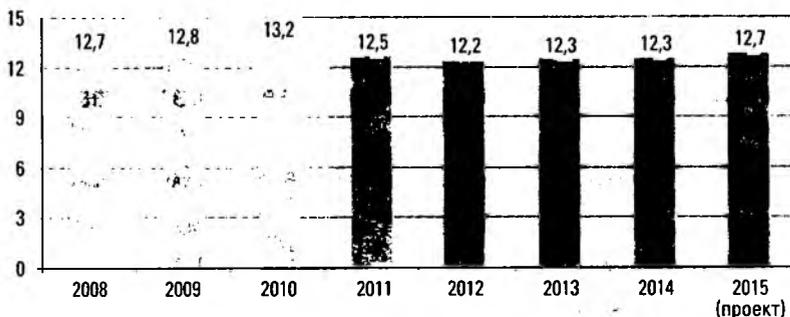
\*Здесь и далее показатели по местным бюджетам РБ приводятся на основании отчетности Министерства финансов

В соответствии с действующими принципами финансирования и порядком распределения расходов по уровням бюджетной системы, установленным Бюджетным кодексом Беларуси, основной объем трат на социальную сферу (около 70%) приходится на местные бюджеты. Более того, нагрузка на них растет:

если в 2009 году местные бюджеты профинансировали 68,3% своих расходов, то в 2014-м – 72% (см. таблицу 1).

Повышается и ответственность местных бюджетов за обеспеченность расходов адекватными бюджетными ресурсами. На уровне местных бюджетов реализуется принцип: «финансирование следует за услугой». Это объясняется тем, что местные бюджеты приближены к потребителям бюджетных услуг – населению – и финансируют услуги в необходимых объемах в регионах проживания населения. Большая часть вопросов развития образования, здравоохранения и культуры, социально-бытового обслуживания населения и ряд других проблем в социальной сфере решаются на уровне органов местного управления.

## РАСХОДЫ КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА БЕЛАРУСИ НА СОЦИАЛЬНУЮ СФЕРУ, % К ВВП\*



\*К социальной сфере отнесены образование, здравоохранение, физкультура, спорт, культура и СМИ, социальная политика (в соответствии с функциональной классификацией расходов бюджета)

**ТАБЛИЦА 2. БЮДЖЕТНАЯ ОБЕСПЕЧЕННОСТЬ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ ПО РЕГИОНАМ РЕСПУБЛИКИ В РАСЧЕТЕ НА 1 ЖИТЕЛЯ В 2013 г.\***

Области Республики Беларусь	Численность, тыс. чел.	Расходы на социальную сферу, млрд. Br	Бюджетная обеспеченность на 1 жителя в среднем по местным бюджетам, тыс. Br	Бюджетная обеспеченность по регионам в расчете на 1 жителя, тыс. Br	Коэффициент бюджетной обеспеченности (стр. 5 / итог стр. 4)
1	2	3	4	5	6
Брестская	1 390,4	8 368,7	x	6 019,1	0,984
Витебская	1 208,0	7 536,2	x	6 238,5	1,020
Гомельская	1 427,6	9 524,4	x	6 671,4	1,091
Гродненская	1 058,4	6 827,6	x	6 450,8	1,055
г. Минск	1 901,1	10 172,6	x	5 351,0	0,875
Минская	1 401,9	8 120,9	x	5 792,9	0,947
Могилевская	1 076,5	7 350,3	x	6 828,0	1,116
Итого	9 468,2	57 900,7	6 115,3	x	x

\*Здесь и в следующей таблице показатели фактической бюджетной обеспеченности рассчитаны на основе данных Минфина

Посредством местных бюджетов реализуется государственная социальная политика в регионах, которая предусматривает создание равных условий для социального развития населения, независимо от территории его проживания. В данном случае имеется в виду предоставление каждому гражданину равного объема услуг, гарантированных государством и финансируемых из бюджета.

Эта задача решается посредством механизма бюджетного выравнивания.

Анализ бюджетной обеспеченности расходов регионов в социальной сфере указывает на значительную дифференциацию этого показателя в разрезе областей и на существенные отклонения региональных значений от среднего показателя по об-

ластям республики (см. таблице 2). Так, наименьший размер бюджетной обеспеченности в расчете на одного жителя имеет г. Минск (5 351,0 тыс. Br), наибольший – Могилевская область (6 828 тыс. Br). Разница между ними составляет 1 477 тыс. Br (или 1,3 раза). Фактическая бюджетная обеспеченность в большинстве областей также далека от среднего показателя (6 115,3 тыс. Br).

Оценивая уровень дифференциации бюджетной обеспеченности на одного жителя в социальной сфере, отметим, что максимальный разброс показателей (в 2,2 раза) наблюдается в сфере социальной политики, минимальный (в 1,2 раза) – в здравоохранении (см. таблицу 3).

Во всех отраслях, за исключением здравоохранения, наименьшая бюджетная обеспечен-

ность сложилась в г. Минске (в здравоохранении – в Минской области). Вместе с тем именно столица является основным валлообразующим регионом Беларуси. По объему валового регионального продукта (ВРП) Минск лидирует с большим отрывом от остальных областей.

В свою очередь, самый низкий показатель ВРП у Могилевской области, имеющей при этом один из самых высоких показателей бюджетной обеспеченности расходов в отраслях социальной сферы.

Результаты проведенного анализа позволяют утверждать, что дифференциация бюджетной обеспеченности социальной сферы в разрезе регионов вызвана действием объективных региональных факторов, оказы-

**ТАБЛИЦА 3. БЮДЖЕТНАЯ ОБЕСПЕЧЕННОСТЬ НА 1 ЖИТЕЛЯ (СРЕДНЯЯ ПО МЕСТНЫМ БЮДЖЕТАМ) В 2013 г. В РАЗРЕЗЕ ОТРАСЛЕЙ И РЕГИОНОВ, ТЫС. Br**

	В целом по республике	Брестская	Витебская	Гомельская	Гродненская	г. Минск	Минская	Могилевская
Образование	2 837,3	2 899,02	2 882,2	2 962,3	2 332,9	<b>2 208,2</b>	2 904,8	<b>3 272,02</b>
Здравоохранение	2 239,6	2 191,1	2 355,0	2 273,9	2 247,9	<b>2 394,5</b>	<b>1 876,1</b>	2 328,4
Физкультура, спорт, культура и СМИ	457,9	453,2	479,2	478,3	542,8	315,6	447,0	<b>599,4</b>
Социальная политика	580,1	475,7	522,1	<b>956,9</b>	513,7	<b>432,6</b>	565,0	628,2

Примечание: жирным шрифтом выделены минимальные и максимальные показатели в разрезе каждой отрасли социальной сферы

вающих влияние на объем услуг и их стоимость.

Поэтому концепция выравнивания бюджетной обеспеченности должна строиться не на разработке единого для местных бюджетов норматива, а на его дифференциации с учетом региональных факторов. К числу таких следует отнести, в частности, месторасположение региона и особенности его развития, природно-климатические и демографические условия, количество жителей и плотность их размещения, развитие сети учреждений, состояние их материально-технической базы, обеспеченность кадрами и др.

Горизонтальное выравнивание в социальной сфере (его основными инструментами выступают трансферты в форме дотаций) требует выравнивания объема предоставляемых общественных услуг в расчете на одного жителя во всех отраслях социальной сферы. Экономический эффект горизонтального выравнивания заключается в предотвращении экономических потерь, связанных с миграцией населения, а социальный эффект – в обеспечении социальной справедливости. Главным инструментом горизонтального выравнивания в ряде стран служат **фонды финансовой поддержки территорий или фонды выравнивания регионального развития**, средства которых в виде трансфертов распределяются между бюджетами регионов.

В настоящее время в республике разработаны и применяются минимальные нормативы бюджетной обеспеченности расходов в здравоохранении и образовании. Они дифференцируются по областям и г. Минску и утверждаются законом о

республиканском бюджете на соответствующий год. Однако **другие сегменты социальной сферы не включены в систему горизонтального выравнивания**. Так, в нее не вошли расходы на развитие национальной культуры, расходы на социальную политику, на физическую культуру и некоторые другие. Кроме того, методика расчета нормативов не предполагает расчета коэффициентов, корректирующих бюджетную обеспеченность с учетом влияния региональных факторов.

Дальнейшее решение проблемы выравнивания региональной бюджетной обеспеченности имеет несколько вариантов. Один из них предусматривает разработку нормативов для тех отраслей социальной сферы, где такие нормативы пока не разработаны.

Другой вариант предполагает разработку интегрального норматива бюджетной обеспеченности в социальной сфере и корректирующих его коэффициентов. Такой опыт в республике имеется. Законами о бюджете на 1999, 2000 и 2001 годы утверждался минимальный норматив бюджетной обеспеченности в отраслях непроектной сферы и коэффициенты корректировки норматива для каждой области. Для доведения норматива бюджетной обеспеченности регионов до среднереспубликанского уровня предусматривались дотации из республиканского Фонда финансовой поддержки административно-территориальных единиц. Однако позже такой норматив стал разрабатываться только для одной отрасли – здравоохранения, а фонд был упразднен.

Независимо от того, каким путем будет решаться проблема горизонтального выравнивания

бюджетной обеспеченности в социальной сфере, важно обеспечить научное обоснование объема и стоимости предоставляемых государством услуг, финансируемых из бюджета. В условиях существующих региональных различий требуется изучение территориальной специфики социальной сферы и мониторинг тенденций ее развития.

С целью дальнейшего развития механизма выравнивания региональной бюджетной обеспеченности в социальной сфере необходимо:

- разработать методику расчета нормативов бюджетной обеспеченности в отраслях социальной сферы, где такие нормативы пока отсутствуют;
- усовершенствовать методику расчета нормативов бюджетной обеспеченности в здравоохранении и образовании на основе разработки коэффициентов их корректировки с целью оперативного уточнения бюджетной обеспеченности при изменении влияния региональных факторов;
- изучить возможность и целесообразность расчета интегрального показателя бюджетной обеспеченности в социальной сфере и корректирующих его коэффициентов;
- образовать в республиканском бюджете фонд компенсации расходов тем регионам, где бюджетная обеспеченность ниже нормативной;
- предусмотреть создание фонда регионального развития, средства которого могут направляться на дополнительную поддержку регионов – доноров по показателю валового регионального продукта, а также регионов с низким доходным потенциалом.