

рубежных партнеров, имеющих возможность осуществлять инвестиционные вложения, в том числе в уставные фонды белорусских банков.

Принятие государством вместе с банковской системой комплекса мер по активизации долгосрочного инвестиционного кредитования поможет белорусским предприятиям провести масштабное обновление производственных мощностей, тем самым повысить их конкурентоспособность и построить стабильную рыночную экономику.

Л и т е р а т у р а

1. Национальная программа привлечения инвестиций в экономику Республики Беларусь на период до 2010 года (одобрена Президиумом Совета Министров Республики Беларусь 7 мая 2002 г.). Мн., 2002.

2. Положение о порядке привлечения, использования и погашения внешних государственных займов (утв. пост. Совета Министров Республики Беларусь и Национального банка Республики Беларусь 01.06.1999 г. № 826/23) // Нац. реестр правовых актов Республики Беларусь № 5/966 от 07.06.1999 г.

3. Правила регулирования деятельности банков и небанковских кредитно-финансовых организаций (утв. пост. Правления Национального Банка Республики Беларусь от 28.06. 2001 г. № 173) // Нац. реестр правовых актов Республики Беларусь № 8/6439 от 25.07.2001 г.

4. Правила размещения банками Республики Беларусь денежных средств в форме кредита (утв. пост. Правления Национального банка Республики Беларусь 24.05.2001 г. № 116) // Нац. реестр правовых актов Республики Беларусь № 8/6239 от 08.06.2001 г.

РЕФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКЕ

*Т.В. Сорокина,
д-р экон. наук, профессор*

В условиях трансформационной экономики рыночные механизмы саморегуляции еще только развиваются, поэтому управление экономическими процессами осуществляется при активной роли государства и, в первую очередь, посредством бюджетных методов регулирования.

Между тем проявившийся в течение последних лет бюджетный кризис, характеризующийся снижением доли доходов бю-

джета в ВВП с 36,5 % в 1999 г. до 31,6 % в 2002 г. (ожидаемое исполнение), и сохранение нерациональной структуры расходов требует реформирования бюджетного процесса на всех его этапах с целью повышения эффективности бюджетного механизма и использования бюджетных ресурсов (здесь и далее в тексте статьи приводятся показатели из отчетности Министерства финансов Республики Беларусь).

Эту работу необходимо проводить по следующим основным направлениям:

- увеличения доходной базы бюджета;
- реструктуризации расходной части бюджета;
- упорядочения бюджетных процедур.

Современная практика формирования бюджета не обеспечивает создания интегрированной его структуры. Это имеет отношение как к доходной, так и к расходной частям бюджета. Как известно, начиная с 1998 г. в доходы республиканского бюджета включаются средства пяти внебюджетных фондов, которые соответственно получили название государственных целевых бюджетных фондов: республиканского фонда поддержки производителей сельскохозяйственной продукции и продовольствия; государственного фонда содействия занятости; республиканского дорожного фонда; республиканского фонда охраны природы; республиканского фонда «Энергосбережение».

С этих пор формирование в составе бюджета большого количества целевых бюджетных фондов стало отличительной чертой современного бюджета.

В доходах бюджета сегодня выделяются две основные составляющие: налоги и неналоговые платежи в целевые фонды.

По этой причине объем консолидированного бюджета увеличился в 1998 г. на 18,7 % к уровню текущих и капитальных доходов. Доходы целевых бюджетных фондов составили 15,7 % в общем объеме доходов консолидированного бюджета. В 2000—2001 гг. в состав целевых бюджетных фондов включался гарантийный фонд по платежам за иностранные кредиты, привлеченные под гарантии правительства Республики Беларусь.

В настоящее время в бюджете аккумулируются средства почти всех государственных внебюджетных и целевых бюджетных фондов, которые формируют значительную часть его доходов: в 2001 г. — 18 % общего объема доходов, что составило 22 % к уровню текущих и капитальных доходов (табл.1).

Структура доходов консолидированного бюджета
Республики Беларусь, % к итогу

Показатель	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Доходы, всего					
Из них:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
текущие и капитальные доходы	98,1	84,3	83,3	81,5	82,0
доходы государственных целевых бюджетных фондов:					
в % к общему объему доходов	1,9	15,7	16,7	18,5	18,0
в % к текущим и капитальным доходам	2,0	18,7	20,0	22,7	22,0

Динамика обеих составляющих доходной части бюджета неодинакова: за период с 1998 по 2001 г. доля текущих и капитальных доходов в общем объеме доходов бюджета сократилась на 2,3 %, а доля платежей в целевые фонды выросла на эту же величину. В данном случае происходит замещение налоговых доходов целевыми платежами. Отличие неналоговой составляющей заключается в целевой направленности отчислений. Налоги же, не имея закрепления за конкретными видами расходов, обеспечивают маневренность бюджетными ресурсами и бесперебойное финансирование предусмотренных мероприятий. Закрепление доходов за конкретными расходами нарушает основной принцип формирования доходов бюджета и увеличивает возможность возникновения временных кассовых разрывов при исполнении бюджета.

Поэтому считаем необходимым постепенное сокращение (вплоть до полной ликвидации) числа целевых фондов и их доли в доходах бюджета. Можно привести некоторые аргументы в пользу сохранения лишь стандартных внебюджетных фондов социальной направленности. Упразднение целевых фондов (кроме социальных) позволит сформировать интегрированную структуру бюджета, предотвратить распыление средств и усилить приоритетность при определении направлений использования ограниченных бюджетных ресурсов.

Это требование имеет отношение и к расходной части бюджета, куда включаются расходы целевых бюджетных фондов, большая часть которых направляется на финансирование отраслей экономики. В настоящее время прямое финансирование из государственного бюджета получают ряд отраслей: сельское хозяйство, жилищно-коммунальное хозяйство, промышленность, энергетика и строительный комплекс, транспорт, дорож-

ное хозяйство и связь. Дополнительно отрасли экономики финансируются из целевых бюджетных фондов. В 2000 г. 53 % всех расходов на эти цели профинансировано из целевых отраслевых фондов, в 2001 г. — 52,7 %. В целом на отрасли экономики направляется почти третья часть расходов государственного бюджета (значительная их доля идет на покрытие издержек убыточных субъектов хозяйствования).

В целях обеспечения отраслям экономики равного доступа к бюджетным ресурсам предлагается отказаться от резервирования средств в целевых отраслевых фондах. Это позволит создать интегрированную структуру бюджета, совершенствовать механизм контроллинга эффективности бюджетных расходов, определения их приоритетности.

Сегодня требует коренного реформирования методологическая и методическая база бюджетного планирования. Доказательством этому является многократная корректировка в течение года показателей по доходам и расходам бюджета, которая связана не только с объективными причинами, но и недостаточно высоким качеством прогнозирования. Между тем оценить влияние возможных изменений налогового и таможенного законодательства на макроэкономические показатели и увеличение доходов можно только на основе многовариантных аналитических расчетов, которые могли бы стать базой для многовариантного составления бюджета с целью выбора наилучшего решения, оптимизации структуры доходов, методов их мобилизации. В этом случае на рассмотрение правительства мог бы представляться не один, а несколько вариантов проекта бюджета. Многовариантное составление бюджета способствовало бы решению проблемы сбалансирования его доходов и расходов.

Устойчивый бюджетный дефицит стал характерной чертой бюджетов Республики Беларусь в переходной экономике. В этих условиях необходима разработка государственной Программы сокращения бюджетного дефицита. Она должна явиться составной частью общей Концепции развития Государственного бюджета Республики Беларусь в условиях трансформационной экономики.

Такая программа, на наш взгляд, должна предусматривать поэтапные действия, направленные на достижение бюджетного равновесия.

На первом этапе необходимо осуществить переход от пассивной к активной форме бюджетного дефицита, дающей возможность получить дополнительные доходы от вложения средств, привлеченных для финансирования дефицита. На втором этапе

возможен переход к сбалансированным бюджетам. На третьем этапе представляется целесообразным постепенный переход к бюджетам с незначительным положительным сальдо — профицитом. Он должен выполнять накопительную функцию, формировать своеобразный резервный бюджетный фонд и при необходимости использоваться на финансирование дополнительных расходов (при наличии непогашенного долга — на его уплату). Таким образом, признавая объективность бюджетного дефицита, считаем, что в условиях переходной экономики Республики Беларусь целесообразно отказаться от составления дефицитного бюджета.

Следует отметить, что в бюджетной политике нашего государства реализуется пассивная форма дефицита, которая носит «потребительский» характер. Это значит, что большая часть бюджетных средств направляется на социальную поддержку населения, финансирование образования, культуры, здравоохранения, управление, оборону, а также на поддержку нерентабельных предприятий государственного сектора. Понятно, что значительная часть этих расходов носит общегосударственный характер, в связи с чем сокращать их следует очень осторожно. Тем не менее, дальнейшая бюджетная политика государства должна предусматривать переход от пассивной к активной форме бюджетного дефицита, которая предполагает возможность дефицитного финансирования только тех расходов, которые способствуют экономическому росту. Но даже в этом случае бюджетные ассигнования должны выделяться под обоснованную программу и по мере получения определенного эффекта.

Первоочередным шагом к сокращению бюджетного дефицита должно стать придание ему целевого характера.

Имеется в виду, что расходы сверх сумм, обеспеченных доходами, отражаются за балансом бюджета в расходной его части и финансируются в пределах дополнительно полученных доходов либо привлеченных средств (кредитов, займов, выпуска денег). Оставшиеся расходы балансируются с доходами.

Возможно и другое решение — составление бюджета в двух вариантах в виде: текущего бюджета; бюджета развития.

Текущий бюджет составляется по принципу баланса, т.е. с нулевым сальдо, а расходы сверх предполагаемых доходов найдут отражение в бюджете развития, который будет иметь отрицательное сальдо.

В том и другом вариантах достигается цель: узаконить целевой характер бюджетного дефицита, обеспечить возможность

контроля за движением привлекаемых ресурсов, их использованием и эффективностью.

Переход к частично бездефицитному составлению бюджета потребует расходы бюджета привести в соответствие с прогнозируемыми доходами (а не наоборот). Вместе с тем это не означает, что правительство не может предусмотреть дополнительные расходы, они лишь будут указаны отдельно (в бюджете развития).

Опыт составления двухвариантных бюджетов уже имеется. По такому варианту был составлен бюджет СССР на 1989 г.

Таким образом, в перспективе целесообразно отказаться от составления дефицитных бюджетов и осуществить поэтапный переход от дефицитных бюджетов к бюджетному равновесию, а затем — к бюджетам с положительным сальдо и его накоплению.

Государственная Программа сокращения бюджетного дефицита должна включать перечень конкретных мероприятий, которые, с одной стороны, стимулировали бы приток денежных средств в бюджетный фонд страны, а с другой — способствовали сокращению государственных расходов:

повышение эффективности общественного воспроизводства, которое будет способствовать росту финансовых ресурсов — основного источника увеличения доходов бюджета;

дальнейшее развитие и укрепление рыночных отношений, проведение рыночных реформ; разгосударствление и приватизация собственности, имея в виду, что рациональное сокращение сферы государственной экономики позволит сократить бюджетное финансирование;

расширение круга плательщиков должно осуществляться одновременно с улучшением налогового законодательства;

развитие территориально-регионального хозрасчета, укрепление самостоятельности регионов, пересмотр сферы влияния соответствующих бюджетов: республиканского и местных органов власти. Необходимо провести тщательные расчеты возможностей развития регионов в максимальной степени за счет собственных средств;

оптимизацию объема и реструктуризацию расходов государственного бюджета в целом и, в первую очередь, направляемых в реальный сектор экономики. Изменение в политике бюджетного финансирования отраслей хозяйства в целом должны осуществляться по пути постепенного сокращения бюджетных ресурсов в сферу материального производства. Этот процесс должен осуществляться одновременно с развитием и укреплением

хозяйственного расчета и самофинансирования предприятий. Высвободившиеся средства могут быть направлены на развитие социальной сферы, решение ряда задач, связанных с повышением жизненного уровня населения;

обоснованное принятие новых социальных программ, требующих значительного бюджетного финансирования, сохранение финансирования лишь важнейших социальных программ;

совершенствование планирования и развитие системы платных услуг в непроизводственной сфере. Определенная часть расходов в непроизводственной сфере должна покрываться за счет внебюджетных источников, прежде всего, доходов от оказания платных услуг населению;

корректировка трансфертной политики, предполагающая уменьшение трансфертных выплат отраслям реального сектора экономики, повышение эффективности трансфертных платежей;

реформирование бюджетного процесса в целом. Необходимо отказаться от концепции приоритета бюджетных расходов и дефицитного финансирования.

Для достижения реального эффекта и сокращения бюджетного дефицита перечисленные мероприятия должны рассматриваться в их единстве и применяться комплексно.

Совершенствование бюджетного процесса предполагает также преобразование отношений между бюджетами различных уровней. По-прежнему актуальным остается вопрос формирования доходов местных бюджетов.

Реализация региональной политики в Республике Беларусь требует формирования качественно новой системы местных бюджетов, способных обеспечить финансовыми ресурсами программы и мероприятия по социально-экономическому развитию территорий.

Необходимость сохранения или увеличения отдельных расходов в условиях трансформационной экономики усилило нагрузку на местные бюджеты. В настоящее время они финансируют значительную долю государственных расходов, имеющих не только местное, но и общенациональное значение.

Из местных бюджетов финансируются объекты жилищно-коммунального хозяйства, бытового обслуживания, торговли и общественного питания, а также транспорт, дорожное хозяйство, благоустройство населенных пунктов, развитие рыночной инфраструктуры и др. Около 70 % расходов государства на социально-культурную сферу несут местные бюджеты.

Создание населению республики равных возможностей для получения конституционно гарантированных общественных

услуг побуждает правительство проводить политику бюджетного выравнивания доходной базы регионов.

В настоящее время доходы местных бюджетов формируются из следующих каналов поступлений: 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.

Такая используемая с давних лет многоканальная система формирования доходов местных бюджетов основана на принципах распределения доходов между различными уровнями бюджетов, в соответствии с которыми наиболее значимые, регулярно поступающие доходы зачисляются в республиканский бюджет.

В основу доходов местных бюджетов в этом случае закладываются муниципальные (собственные) доходы, налоги и сборы, а для укрепления доходной базы за местными бюджетами в соответствии с законодательством Республики Беларусь закрепляются полностью или частично определенные доходы (закрепленные доходы).

Безусловно, потенциал местного хозяйства регионов различен, что вызывает дифференциацию в уровне обеспеченности местных бюджетов собственными и закрепленными доходами и требует выравнивания их доходной базы посредством регулирующих доходов. Перевод местных бюджетов на собственную доходную базу (собственные и закрепленные доходы) привел бы к необоснованному различию в темпах развития отдельных административно-территориальных единиц. Вместе с тем именно эта составляющая доходов региональных бюджетов менее подвержена изменениям республиканского законодательства, что заинтересовывает местные органы власти в проведении работы по максимальной их мобилизации.

Однако в настоящее время непосредственно собственные доходы местных бюджетов составляют около 10 % их объема. Собственные и закрепленные доходы вместе обеспечивают лишь половину доходов местных бюджетов.

Так, из приведенных в табл. 2 данных видно, что доля собственных доходов в общем объеме доходов местных бюджетов сократилась в 2001 г. по сравнению с 1998 г. на 0,5 %, доля закрепленных выросла на 3,9 %. Это означает, что все увеличение доходов в 1998—2001 гг. по группе «собственные и закрепленные» на 3,4 % было получено за счет закрепленных доходов.

Однако устойчивой тенденции здесь не наблюдается: в 2001 г. доля собственных и закрепленных доходов в местных бюджетах снизилась на 0,4 % по отношению к предыдущему году (табл. 2).

Таблица 2

Структура доходов местных бюджетов,
% к объему доходов без учета целевых бюджетных фондов

Доходы	1996 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	Отклонение (гр.6— гр.3)
1	2	3	4	5	6	7
<i>Собственные и закрепленные</i>	32,3	47,2	48,3	51,0	50,6	+3,4
В том числе:						
собственные						
к общему объему доходов	-	10,2	11,7	7,8	9,7	-0,5
к объему доходов без учета безвозмездных поступлений	-	13,3	14,7	9,5	12,1	-1,2
закрепленные						
к общему объему доходов	-	37,0	36,6	43,2	40,9	+3,9
<i>Отчисления от общереспубликанских доходов и налогов</i>	38,2	29,3	31,2	31,0	29,8	+0,5
<i>Средства из республиканского бюджета</i>	29,5	23,5	20,5	18,0	19,6	-3,9
Итого	100	100	100	100	100	100

Из табл. 2 видно, что доля регулирующих доходов в объеме местных бюджетов выросла, хотя и незначительно — на 0,5 %. В 1998 г. отчисления от регулирующих налогов и доходов составили в местных бюджетах 29,3 %, в 1999 г. — 31,2 %, в 2000 г. — 31,0 %, а в 2001 г. — 29,8 % от объема доходов.

Росту поступлений от регулирующих источников в 1999—2000 гг. способствовало увеличение в 1999 г. нормативов отчислений в местные бюджеты областей и г. Минска от акцизов на водку, спирт и ликеро-водочные изделия 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 %.

Балансирование местных бюджетов посредством регулирующих доходов осуществляется через механизм дифференциации нормативов отчислений от общереспубликанских налогов и сборов.

При формировании местных бюджетов на 2002 г. с целью укрепления доходной базы им были увеличены нормативы отчислений от регулирующих доходных источников: от налога на добавленную стоимость Могилевской области — до 91 % (в 2001 г. — 51 %), от налогов на доходы и прибыль в бюджеты Гомельской области — до 51,3 % (в 2001 г. — 33 %), Минской — до 61,2 % (в 2001 г. — 39 %), Могилевской — 100 % (в 2001 г. — 41 %), г. Минску — 25,9 % (в 2001 г. — 25 %). Это позволило сбалансировать бюджеты Гомельской и Могилевской областей, не используя дотации из республиканского бюджета.

Вместе с тем в 1998—2001 гг. наблюдалось значительное уменьшение закрепленных доходов в местных бюджетах: с 37 до 34,7 %, т.е. на 2,3 %.

Едва ли можно считать прогрессивной тенденцию роста регулирующих доходов при отставании в развитии закрепленных доходов в объеме доходов местных бюджетов. Происходит не что иное, как замещение собственных и закрепленных доходов регулирующими.

Это уменьшает возможности местных Советов по привлечению дополнительных доходов за счет увеличения ставок и сокращения льгот по группе закрепленных доходов (в отношении регулирующих источников такого права местным органам власти не дано).

Ограниченность местных бюджетов в собственных доходах может отрицательно сказаться на процессе приватизации объектов коммунальной собственности, поскольку местные органы власти получают значительные ресурсы от принадлежащих им предприятий. Так, в 2001 г. доходы от приватизации объектов коммунальной собственности составили менее одного процента в объеме доходов местных бюджетов.

С целью пополнения собственных доходов местные Советы широко использовали предоставленные им права по введению на своих территориях местных налогов и сборов. В 1999 г. они составили 54,4 % в объеме собственных доходов (в 1997 г. — 40,6 %), а в 2000 г. — уже 87,4 %.

Между тем ускоренный рост местных налогов и сборов создает дифференциацию в региональной среде налогообложения, в связи с чем предлагаем установить предельный размер местных налогов в процентах к общему объему собственных доходов, что заставит регионы активизировать работу по увеличению других доходов.

Увеличение расходных функций местных бюджетов требует дальнейшего укрепления их самостоятельности, расширения прав местных Советов в распоряжении бюджетными ресурсами и, соответственно, увеличения собственной доходной базы.

Считаем, что укрепить собственную доходную базу местных бюджетов можно как путем расширения перечня собственных доходов, так и переводом в разряд закрепленных наиболее значимых доходов.

Однако при выборе методов бюджетного регулирования следует иметь в виду, что в силу неравенства налогового потенциала закрепляющий метод разделения налогов обуславливает неравенство в уровнях бюджетной обеспеченности, что делает систему местных бюджетов нестабильной, а при отсутствии оперативного бюджетного регулирования — социально напряженной. Поэтому необходимо 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.

Для решения этих задач необходимо реформировать механизм распределения доходов, поступающих на территории регионов, в направлении увеличения доли средств, зачисляемых в их бюджеты. В 1999 г. в местные бюджеты зачислялось 46 % всех доходов, формируемых на их территории, которые обеспечили только 79,5 % общего объема местных бюджетов, в 2000 г. — чуть больше — 56,2 %. Часть доходов, поступивших в республиканский бюджет, возвращалась регионам в виде дотаций, субсидий, субвенций для сбалансирования их бюджетов.

Укрепление доходной базы местных бюджетов позволило бы подойти к решению и другой, не менее важной проблемы — сокращения дотационности местных бюджетов. По состоянию на 01.01.1999 г. из 1664 местных бюджетов дотационными являлись 1475 (88 %). В 1999 г. все бюджеты базового уровня были дотационными. Уровень дотационности по-прежнему сверхвысокий: в бюджетах отдельных районов он достигает 70 % и выше. В целом в доходах местных бюджетов средства республиканского бюджета составили в 2001 г. почти 20 %.

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 регулирования имеет серьезный недостаток. Он состоит в том, что 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.

Балансирование местных бюджетов посредством дотаций имеет отрицательные моменты: ставит выполнение нижестоящих бюджетов в зависимость от вышестоящих; не стимулирует работу по увеличению собственных доходов, порождает иждивенчество. В этой связи предлагается в законодательном порядке установить предельный уровень дотаций в объеме доходов местных бюджетов, превышение которого недопустимо при составлении планов бюджетного регулирования.

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.

Главным инструментом бюджетного выравнивания должен стать фонд финансовой поддержки административно-территориальных формирований, средства которого передаются местным бюджетам в виде дотаций на покрытие разрыва между доходами и расходами для выравнивания бюджетной обеспеченности регионов и уровня их социально-экономического развития.

В настоящее время дотации из фонда финансовой поддержки административно-территориальных формирований используются главным образом для устранения вертикального дисбаланса бюджетной системы, т.е. дефицитности территориальных бюджетов. Размер дотаций не учитывает доходный потенциал и степень участия региона в формировании доходов бюджета. Между тем целью политики выделения трансфертов не должно быть простое покрытие дефицита нижестоящих бюджетов. Централизованное финансирование разрыва между собственными доходами и расходами местных бюджетов может привести к дестимулированию фискальных усилий региональных органов власти, а также их намерений осуществлять эффективную политику управления расходами на региональном уровне.

Следует отметить, что в Республике Беларусь ранее предпринимались попытки регулировать доходную базу регионов в процессе бюджетного планирования через показатель бюджетной обеспеченности на одного жителя. Так, в Законе о бюджете на 1992 г. (ст. 11) устанавливался среднереспубликанский норматив бюджетной обеспеченности и одновременно в республиканском бюджете предусматривались средства местным бюджетам для доведения норматива бюджетной обеспеченности до уровня среднереспубликанского. Аналогично такие нормативы утверждались в Законе о бюджете на 1995 г. (ст. 12) и Законе о бюджете на 1996 г. (ст. 13). В 1997 г. указанные нормативы уже не рассчитывались.

С 1997 г. в бюджете стал утверждаться расходный показатель — норматив бюджетной обеспеченности по отраслям непродуцированной сферы (ст. 24) и предусматриваться средства в республиканском бюджете для доведения этого норматива в регионах до среднереспубликанского уровня (за счет средств образованного в 1997 г. фонда финансовой поддержки административно-территориальных формирований). Таким образом через трансферты названного фонда решалась задача выравнивания расходов регионов.

Вместе с тем система трансфертов прежде всего должна обеспечить выравнивание доходных возможностей территорий с целью дать равные возможности органам власти в оказании определенного уровня государственных услуг. Такое выравнивание, по-нашему мнению, должно основываться на том постулате, что регионы обязаны нести одинаковую налоговую нагрузку которая определяет степень их участия в формировании доходов бюджета государства. Только в этом случае правомерно выравнивание доходной базы регионов через систему трансфертов.

Для выравнивания доходов местных бюджетов требуется провести оценку состояния их доходной базы. При этом важно исходить не из фактических доходов, а из возможностей административно-территориальной единицы.

Для оценки доходных возможностей регионов правомерно использовать применяемый в мировой практике показатель фискального (налогового) потенциала территории. Он дает возможность применить единый подход к регионам при выравнивании их доходной базы, состоящий в том, что они обязаны прилагать равные фискальные усилия и нести одинаковую налоговую нагрузку.

Итак, предполагая, что все области республики должны применять равные фискальные усилия, их налоговый потенциал предлагается определять исходя из среднего уровня налоговых изъятий в ВВП по республике в целом и валового регионального продукта как части ВВП республики (в статистическую отчетность следует ввести показатель валового регионального продукта).

Принимая во внимание различный уровень налоговых изъятий в отраслях, а также различия в отраслевой структуре валового регионального продукта и ВВП в целом, налоговый потенциал регионов следует рассчитывать как сумму налоговых потенциалов отраслей (либо основных отраслей) в соответствующих регионах.

Вместе с тем в условиях нестабильности хозяйственной деятельности предприятий нельзя отрицать вероятность того, что в отдельных случаях возможно придется учесть некоторые региональные факторы (состояние материальной базы предприятий отрасли, региональные условия их функционирования и др.).

Объем дотаций, адекватный размеру трансферта из фонда финансовой поддержки регионов на выравнивание доходной базы административно-территориальной единицы, будет рассчитываться исходя из величины отклонения регионального налогового потенциала (в расчете на одного жителя) от его среднего значения по областям республики и количества жителей в регионе. Такой подход стимулирует формирование рациональной структуры отраслей экономики регионов, фискальные усилия местных органов власти, позволяет реформировать систему бюджетных трансфертов в направлении уменьшения неравенства размеров платежей регионов в бюджет.

Реформирование бюджетного процесса требует коренного изменения практики планирования расходов на отрасли непродуцированной сферы.

Действующий порядок определения объема финансовых ресурсов, направляемых в непроизводственную сферу, основан на использовании республиканского норматива бюджетной обеспеченности в непроизводственной сфере (в расчете на одного жителя). В течение 1999—2001 гг. Министерством финансов Республики Беларусь при разработке проекта бюджета применялась новая методика для расчета объема финансирования, направляемого в отрасли непроизводственной сферы (в региональном разрезе), основанная на использовании коэффициентов корректировки среднереспубликанского норматива бюджетной обеспеченности, которые утверждались в Законе о бюджете на соответствующие годы и доводились до областей республики.

Это позволило впервые при расчете потребности территорий в бюджетных ассигнованиях на непроизводственную сферу учесть такие факторы, как сеть учреждений, их отраслевая структура, обеспеченность штатами, контингент, материально-техническая база, природно-климатические условия функционирования, неравномерность распределения жителей и др.

Однако в дальнейшем в связи с недостаточностью научных разработок в области бюджетного планирования в непроизводственной сфере корректировка общереспубликанского норматива не производилась.

За это время в непроизводственной сфере произошли изменения. В частности, в связи с изменением демографической ситуации в республике было принято решение по сокращению сети учреждений (соответственно, показателей по штатам, контингентам и др.), что привело к изменению базовых показателей, лежащих в основе расчета коэффициентов корректировки норматива бюджетной обеспеченности. Это потребовало уточнения методологии и методики их расчета, а также уточнения расчетной базы. К сожалению, такая работа проведена не была.

В законе Республики Беларусь « О бюджете Республики Беларусь на 2002 год » утвержден норматив бюджетной обеспеченности в отраслях непроизводственной сферы, рассчитанный на основе отчетных данных о фактических расходах предыдущего года с некоторой корректировкой (т.е. не учитывающий специфику регионов).

Таким образом, проблема обоснования расходов на отрасли непроизводственной сферы окончательно не решена. По-прежнему норматив бюджетной обеспеченности определяется расчетным путем на основании данных о фактических затратах прошлых лет. Такой норматив не отражает реальной потребности учреждений в финансовых ресурсах, а лишь закрепляет действовавший годами остаточный принцип финансирования.

В целях финансовой защиты одной из важнейших отраслей непромышленной сферы — здравоохранения Законом о бюджете на 2002 г. (ст. 22) определен норматив бюджетной обеспеченности расходов на здравоохранение на одного жителя республики.

Однако по поводу функционирования такого норматива на сегодняшний день имеется ряд вопросов. В частности, ст.22 закона Республики Беларусь «О бюджете Республики Беларусь на 2002 год» устанавливает среднереспубликанский норматив бюджетной обеспеченности в непромышленной сфере на одного жителя республики — 225 785 р. (в соответствии с бюджетной классификацией расходов это расходы на образование, культуру и СМИ, здравоохранение и физическую культуру, социальную политику). Эта же статья устанавливает минимальный норматив бюджетной обеспеченности расходов на здравоохранение на одного жителя республики — 110 220 р. (и дифференцированные нормативы для регионов). Это значит, что 48,8 %, т.е. почти 50 % расходов на отрасли непромышленной сферы, покрываемых общим нормативом бюджетной обеспеченности, должно направляться на здравоохранение.

Вместе с тем такое распределение бюджетных ресурсов не соответствует отраслевой структуре расходов на отрасли непромышленной сферы. Как было отмечено выше, затраты на здравоохранение составляют лишь 37—38 % общего объема расходов, поэтому применение указанного норматива приведет к значительному недофинансированию других отраслей и учреждений в непромышленной сфере. Вряд ли целесообразно решать одну проблему, создавая одновременно ряд других.

Ст. 22 Закона определяет также минимальный норматив бюджетной обеспеченности расходов на здравоохранение для областей республики и г. Минска — 84 620 р. Это означает, что 77 % расходов, исчисленных по общему для республики нормативу бюджетной обеспеченности в здравоохранении, должно быть профинансировано из местных бюджетов. Между тем, в 2002 г. предусматривалось из местных бюджетов профинансировать 73 % расходов на здравоохранение.

Такие факты свидетельствуют о несогласованности норматива бюджетной обеспеченности в здравоохранении с показателями бюджета.

Работа по созданию нормативов бюджетной обеспеченности для отдельных отраслей непромышленной сферы должна проводиться одновременно и на основе единых подходов. Как официальные показатели, утверждаемые Законом о бюджете, такие нормативы должны быть научно обоснованы.

Считаем целесообразным в законодательном порядке зафиксировать размер бюджетного финансирования, направляемого в отрасли непроеизводственной сферы. Такая практика защиты социально значимых расходов ранее уже применялась, однако с учетом состояния бюджета республики на определенном этапе были приостановлены действия ст. 15 закона Республики Беларусь «Об охране здоровья», ст. 37 закона Республики Беларусь «Об образовании», ст. 36 закона Республики Беларусь «О культуре» в части выделения бюджетных средств на уровне 10 % национального дохода для здравоохранения и образования и 3 % объема расходов бюджета для культуры.

Мероприятия по корректировке бюджетных процедур будут способствовать преобразованию бюджетного процесса в целом, позволят адаптировать его к требованиям рыночной экономики, повысить действенность бюджетных методов регулирования, эффективность использования ресурсов бюджетного фонда.

ГЕНЕЗИС ФИНАНСОВОГО МЕНЕДЖМЕНТА

*М.И. Ткачук,
д-р экон. наук, профессор
Варминско-Мазурского ун-та*

Финансовая деятельность предприятий в странах, вступивших на путь рыночного развития, непосредственно зависит от совершенствования методов ее управления. В рыночной экономике наряду с укреплением реальной самостоятельности субъектов хозяйствования возрастает конкуренция, степень риска и как следствие повышается ответственность за принятие и реализацию финансовых решений.

Изменение экономической среды приводит к необходимости организации научно обоснованной комплексной системы управления финансами предприятия. Ее значимость возрастает в связи с усложнением хозяйственных и финансовых связей между участниками хозяйственного процесса, возможностью выбора альтернативных проектов функционирования, инвестированием финансового рынка, модернизацией форм использования денежных ресурсов.

Основную роль в укреплении стабильности предприятия и получении значительных финансовых ресурсов занимает рационально организованная комплексная система управления фи-