

Реформирование местных бюджетов — необходимое условие управления территориальными финансами

Тамара СОРОКИНА,
зав. кафедрой бюджета
и финансов ВЭД БГЭУ,
доктор экономических наук,
профессор

Основным документом, регламентирующим деятельность органов местного управления и самоуправления, является Закон “О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь”. В соответствии с его статьей 1 местное управление, как форма организации и деятельности местных исполнительных и распорядительных органов, призвано решать вопросы “местного значения исходя из **общегосударственных интересов и интересов населения**, проживающего на соответствующей территории”.

Эта же идея отражена и в статье 5 Закона, где одним из основных принципов местного управления и самоуправления называется “сочетание местных и общегосударственных интересов”.

Очевидно, что вопрос о состоянии территориальных финансов затрагивает, прежде всего, интересы страны и поэтому является *не локальным, а общегосударственным*.

В соответствии со статьей 2 местного самоуправления, как форма организации и деятельности граждан, решает социальные, экономические, политические и культурные вопросы местного значения “исходя из интересов населения и особенностей развития административно-территориальных единиц **на основе собственной материально-финансовой базы** и привлеченных средств”.

В Законе четко определено, что деятельность местных Советов депутатов, которые представляют основное звено системы местного самоуправления, “обеспечивается за счет средств соответствующего местного бюджета” (ст. 14 Закона).

На современном этапе значительную роль в экономическом и социальном развитии Республики Беларусь играют территориальные органы власти. Они наделены большими правами по управлению жилищным строительством, коммунальным хозяйством, образованием и здравоохранением на подведомственной территории, организуют работы по благоустройству сел и городов, в области дорожного строительства, решают вопросы транспортного, торгового, бытового и иного обслуживания граждан.

В целом же их финансовые ресурсы состоят из бюджетных и внебюджетных средств, а при недостаточности *собственных средств* предусматриваются дотации, субсидии и субвенции из вышестоящего бюджета (ст.40 Закона).

Таким образом, именно местные бюджеты выступают в качестве финансовой базы соответствующих органов местного управления и самоуправления. В этой связи правомерен вопрос: в какой степени состояние доходной базы местных бюджетов обеспечивает реализацию функций органов местного управления и самоуправления?

Ответ на этот вопрос требует анализа порядка формирования и структуры доходов местных бюджетов.

В Беларуси все местные бюджеты сбалансированы. Это достигается посредством действующего в настоящее время механизма формирования доходов местных бюджетов. Ежегодно законом о бюджете утверждается перечень доходов, полностью зачисляемых в бюджеты регионов (закрепленных доходов). Одновременно утверждаются дифференцированные нормативы отчислений в местные бюджеты от республиканских доходов и налогов (регулирующих доходов). Утверждаются также размеры финансовой помощи в виде целевых поступлений – субсидий и субвенций из республиканского бюджета бюджетам областей и г. Минска. Кроме того, законом о бюджете у-

тверждаются объемы дотаций из фонда финансовой поддержки административно-территориальных единиц, что обеспечивает сбалансирование бюджетов.

В результате такого распределения формируется определенная структура доходов местных бюджетов (таблица 1).

Приведенные показатели позволяют сформировать общую **модель местных бюджетов**, которая выглядит следующим образом: закрепленные доходы составляют лишь половину доходов местных бюджетов, около 30% – это регулирующие доходы, а оставшиеся примерно 20% – помощь из республиканского бюджета.

В общем объеме доходов, с учетом целевых фондов и трансфертов, собственные доходы местных бюджетов составили в 2004 г. **50,3%** и в 2005 г. – **45,2%**. Это означает, что **самообеспеченность** местных бюджетов доходами не достигает 50%.

Уровень самостоятельности местных бюджетов определяется удельным весом регулирующих доходов и безвозмездных поступлений (дотаций, субсидий, субвенций). По этому поводу следует отметить, что степень дотационности местных бюджетов в последние годы остается стабильно высокой. При среднем показателе дотационности в 2004 г. 17,4% ряд бюджетов имели удельный вес дотаций 50% и выше.

Особенно высокодотационными являются бюджеты районов. Так, в

Таблица 1

Структура доходов местных бюджетов, % к общему объему доходов с учетом безвозмездных поступлений (без целевых бюджетных фондов)*

Области	2004			2005		
	Закрепленные (собственные) доходы	Отчисления от общереспубликанских налогов и доходов	Средства из республиканского бюджета	Закрепленные (собственные) доходы	Отчисления от общереспубликанских налогов и доходов	Средства из республиканского бюджета
Брестская	49,2	25,9	24,9	43,1	28,1	28,8
Витебская	55,0	25,2	19,8	48,3	27,3	24,4
Гомельская	58,5	26,0	15,5	46,4	25,7	27,9
Гродненская	46,2	20,2	33,6	42,6	22,6	34,8
Минская	55,3	22,5	22,2	50,4	25,8	23,8
Могилевская	47,2	36,1	16,7	39,1	36,5	24,4
г. Минск	71,4	26,0	2,6	72,4	22,3	5,3
Всего по местным бюджетам	56,7	25,8	17,4	50,9	26,4	22,7

* Составлена на основании отчетов областных и г. Минска финансовых управлений.

2004 г. 72 из 117 бюджетов районов (т.е. 61,5%) имели уровень дотаций более 50%. В разрезе областей это выглядит следующим образом: в Брестской – 9 из 16 бюджетов районов имели уровень дотаций более 50%; Витебской – 14 из 20; Гомельской – 16 из 21; Гродненской – 10 из 17; Минской – 9 из 22; Могилевской области – 14 из 21. Удельный вес высокодотационных бюджетов районов в Витебской области составил 70%, в Гомельской – 76%.

В такой ситуации местным органам управления и самоуправления достаточно сложно изыскивать дополнительные доходы. Но они вынуждены будут их найти, когда потребуется финансово обеспечить программы и мероприятия, инициированные органами местного управления и самоуправления и направленные на решение региональных экономических или социальных вопросов.

Прежде всего их усилия будут направлены на увеличение собственных доходов, той составляющей, регулирование которой в большей степени находится в компетенции местных органов управления и самоуправления.

Вторая часть доходов бюджета – это регулирующие доходы, отчисления от которых регламентированы законом о бюджете и являются стабильными (в течение бюджетного года).

Они могут работать на увеличение доходов местных бюджетов при перевыполнении планов по контингенту соответствующих доходов. Однако в этом случае увеличение доходов будет также определяться по установленным нормативам отчислений в местные бюджеты от регулирующих доходов. Другого стимулирующего механизма здесь нет.

И наконец, безвозмездные поступления из республиканского бюджета совсем не предполагают рост доходов местных бюджетов за счет этой структурной составляющей.

Таким образом, увеличение доходов местных бюджетов может быть обеспечено в основном за счет собственных (закрепленных за местными бюджетами) доходов. В настоящее время это подоходный налог с физических лиц, налог на недвижимость, земельный и экологический налоги, налог при упрощенной системе налогообложения, единый налог с индивидуальных предпринимателей, единый налог с производителей сельхозпродукции, акцизы по вину, слабоалкогольным и винным напиткам и некоторые другие доходы.

Для привлечения дополнительных доходов местные Советы используют предоставленное им право увеличивать ставки по закрепленным налогам: на недвижимость, на землю, за

пользование природными ресурсами. Однако не все местные Советы в полной мере используют это право. Кроме того, они предоставляют отдельным плательщикам льготы по земельному налогу, налогу на недвижимость, подоходному налогу с физических лиц, единому налогу с индивидуальных предпринимателей. В итоге эти взаимоисключающие меры существенного прироста доходов не дают.

Определенный резерв увеличения собственных доходов существует в области местных налогов и сборов. Однако их удельный вес в доходах местных бюджетов незначителен: в 2005 г. он составил чуть более 13% в объеме доходов местных бюджетов без учета целевых фондов и дотаций, а в общем объеме доходов – 9%.

Следует признать, что у местных органов управления и самоуправления отсутствуют стимулы в проведении комплексных высокоэффективных мер, направленных на повышение роста собственных доходов. Это связано, с одной стороны, с низкой долей собственных доходов, по которым предоставлено право увеличивать ставки, в общем объеме доходов. С другой стороны, стабильно высокая дотационность порождает иждивенчество, сковывает инициативу руководителей и специалистов, не заинтересовывает в увеличении доходов.

Основные положения Концепции формирования бюджетов областей и г. Минска на 1997 г.

Положения Концепции	На что направлены	Срок действия	
		упразднено	действует
Дифференцированы нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на добавленную стоимость и налога на прибыль Разработана методика расчета нормативов, исходя из среднего размера налогов на одного жителя и численности населения в области и г. Минске	Создание равных условий для регионов в обеспеченности регулирующими доходами и снижения уровня их дотационности	Частично упразднено	Частично действует
В разряд собственных доходов местных бюджетов переданы налог на недвижимость, плата за землю, лесной доход, налог за пользование природными ресурсами; закреплены акцизы по вину и пиву (кроме импортных)	Укрепление доходной базы местных бюджетов Увеличение доли собственных доходов	Частично упразднено	Частично действует
Местным органам власти предоставлено право по увеличению (уменьшению) ставок налога на недвижимость, земельного налога, налога за пользование природными ресурсами; предоставлению льгот, установлению и изменению сроков уплаты этих налогов	Укрепление доходной базы местных бюджетов Увеличение доли собственных доходов		Действует
Устанавливался единый минимальный уровень полностью закрепленных за местными бюджетами доходов (собственных) в размере 18% от объемов бюджетов	Выравнивание доходов местных бюджетов Стимулирование работы по увеличению доходов Укрепление доходной базы местных бюджетов	Упразднено	
Расширены права местных Советов в области установления местных налогов и сборов. Разработан порядок введения местных налогов и сборов	Проведение единой политики обложения местными налогами на территории республики		Действует
Удельный вес местных налогов и сборов принят в размере 3% от объемов бюджетов	Стимулирование работы по увеличению доходов Выравнивание доходов местных бюджетов	Упразднено	
Расходы на финансирование народного хозяйства принимались только за счет полностью закрепленных за местными бюджетами доходов и местных налогов и сборов	Установление зависимости расходов от объема закрепленных доходов и местных налогов и сборов; стимулирование работы над увеличением поступлений в бюджет собственных доходов	Упразднено	
Утверждался среднереспубликанский норматив бюджетной обеспеченности в отраслях непроизводственной сферы в расчете на одного жителя, который применялся к численности населения в регионе	Выравнивание бюджетной обеспеченности в непроизводственной сфере посредством норматива на одного жителя	Упразднено	
В республиканском бюджете предусматривались ассигнования для доведения бюджетной обеспеченности на одного жителя по каждой области и г. Минску до среднереспубликанского уровня	Выравнивание бюджетной обеспеченности в непроизводственной сфере посредством трансфертов	Упразднено	
В республиканском бюджете создавался фонд финансовой поддержки административно-территориальных единиц (ФФП) ФФП создавался за счет отчислений от НДС, налога на прибыль, зачисляемых в республиканский бюджет, по нормативу, утвержденному в Законе "О бюджете Республики Беларусь на 1997 год" (36,7%) ФФП ежемесячно начислялся от фактически поступивших в республиканский бюджет НДС и налога на прибыль и распределялся между областями и г. Минском по дифференцированным нормативам	Оказание финансовой помощи местным бюджетам; сбалансирование доходов и расходов местных бюджетов Установление зависимости между размером ФФП и объемом дотаций из ФФП Установление зависимости между размером дотаций из ФФП и выполнением регионами планов поступления фондообразующих доходов	Упразднено Упразднено	Действует

Изменить современную модель местных бюджетов какими-либо единичными мерами не представляется возможным. Эту задачу способна решить только **коренная реформа местных бюджетов**.

Справедливо напомнить, что реальные действия в плане реформирования местных бюджетов были проведены Министерством финансов в конце 90-х годов. По поручению правительства в 1996 г. оно приступило к разработке Концепции формирования местных бюджетов, которая уже на первом этапе, в 1997 г., была положена в основу при составлении бюджетов областей и г. Минска (таблица 2).

Реализация положений Концепции дала положительные результаты: увеличился удельный вес закрепленных доходов и налогов; уменьшился объем регулирующих доходов; снизился удельный вес дотаций из республиканского бюджета, соответ-

ственно сократился поток перераспределяемых средств; произведено выравнивание по областям расходов на отрасли непроектной сферы. Замена плановых дотаций нормативно-долевыми, утверждаемыми в процентах в объеме средств, фактически поступающих в фонд финансовой поддержки, способствовала повышению заинтересованности местных органов власти и управления в пополнении доходов республиканского бюджета.

Однако не все положения Концепции были выполнены в полной мере. В частности, некоторые области не обеспечили поступление местных налогов и сборов на уровне 3% объема доходов их бюджетов. Не производилась дифференциация нормативов отчислений от общереспубликанских налогов и доходов в бюджеты районов и городов с учетом численности населения. Большинство областей не при-

держивались требования финансирования народного хозяйства в пределах закрепленных доходов, не использовали норматив бюджетной обеспеченности на одного жителя для расчета объема финансирования отраслей непроектной сферы по районам и городам.

По-прежнему сохранялись мощные встречные потоки перераспределяемых бюджетных средств. Дальнейшего укрепления требовала доходная база местных бюджетов. Надо было усилить заинтересованность органов местного управления и самоуправления в увеличении поступлений доходов в местные и в республиканский бюджет. Кроме того, требовалось упорядочение расходов между бюджетами.

Учитывая необходимость дальнейшего реформирования местных бюджетов, Министерство финансов на втором этапе при разработке бюдже-

Таблица 3

Основные положения Концепции формирования бюджетов областей и г. Минска на 1998 г.

Положения Концепции	На что направлены	Срок действия	
		упразднено	действует
Произведена группировка доходов местных бюджетов: -отчисления от общереспубликанских налогов и доходов, закрепленные за местными бюджетами налоги и доходы, -собственные доходы, налоги и сборы	Упорядочение доходов местных бюджетов	Упразднено	
Отчисления от республиканских доходов производились от налога на добавленную стоимость; налога на прибыль и доходы; акцизов на спирт из пищевого сырья, водку, ликероводочные изделия, спиртосодержащие жидкие пищевые и непищевые экстракты, водно-спиртовые настои	Сбалансирование бюджетов	Частично упразднено	Частично действует
За местными бюджетами закреплялись: акцизы на плодово-ягодные крепленые и ликерные вина, сухие, полусухие вина, виноградные крепленые вина, пиво и другие алкогольные напитки, полученные методом сбраживания (кроме импортных); подоходный налог с граждан; госпошлина; сборы и разные неналоговые поступления	Укрепление доходной базы местных бюджетов	Частично упразднено	Частично действует
Установлен по всем областям и г. Минску единый минимальный уровень собственных доходов, налогов и сборов в объеме соответствующих бюджетов. Доходы, полученные сверх установленного уровня, полностью остаются в распоряжении местных Советов и не учитываются при составлении и уточнении бюджетов	Стимулирование работы по увеличению собственных доходов	Упразднено	
Определены пять категорий местных налогов и сборов. Предусмотрено, что местные Советы депутатов самостоятельно определяют базу, объекты налогообложения, конкретные размеры ставок, порядок исчисления и сроки уплаты налогов и сборов	Упорядочение системы местных налогов и сборов, сокращение налогов на производителей и увеличение налоговой нагрузки на потребителей		Действует

Таблица 4

Основные положения Концепции формирования бюджетов областей и г. Минска на 1999 г.

Положения Концепции	На что направлены	Срок действия	
		упразднено	действует
Увеличен норматив отчислений в местные бюджеты областей и г. Минска от акцизов на спирт, водку и ликероводочные изделия с 30 до 50%	Укрепление доходной базы местных бюджетов	Упразднено	
Уточнено понятие собственных доходов областей и г. Минска. К ним отнесены: налоги на собственность (налог на недвижимость, земельный налог); налог на добываемые из природной среды ресурсы; плата за древесину, отпускаемую на корню, за пользование лесами; доходы от реализации основных фондов; арендная плата от сдачи предприятий, принадлежащих на праве собственности государству; поступления от государственных предприятий, организаций и учреждений (плата за пользование банками денежными средствами, дивиденды от принадлежащих государству акций); местные налоги и сборы	Упорядочение доходов местных бюджетов	Упразднено	
Устанавливался единый минимальный уровень собственных доходов (без местных налогов и сборов) - 12,9%. Предусматривалось, что доходы, полученные регионами сверх установленного единого минимального уровня, полностью остаются в распоряжении местных Советов депутатов и не учитываются при составлении и уточнении бюджетов	Повысить заинтересованность местных органов управления и самоуправления в увеличении собственных доходов	Упразднено	
Определено, что все расходы, связанные с коммунальной собственностью, должны покрываться за счет средств местных бюджетов. В местные бюджеты передан ряд расходов, финансирование которых в предыдущие годы осуществлялось из республиканского бюджета. Одновременно предусматривалась передача в республиканский бюджет отдельных расходов, имеющих общереспубликанское значение	Упорядочение разграничения расходов между бюджетами различных уровней		Действует

тов областей и г. Минска на 1998 г. внесло ряд дополнений в Концепцию 1997 г. (таблица 3).

Дальнейшее реформирование местных бюджетов (третий этап) было направлено на совершенствование формирования их доходной базы, повышение уровня обоснованности расходов бюджетов, преобразование межбюджетных отношений (таблица 4).

Таким образом, в Республике Беларусь проводилась серьезная работа по развитию и реформированию местных бюджетов.

Сегодня уместно поставить вопрос: что осталось от реформы местных бюджетов?

Проведенный нами анализ реализации положений, разработанных Министерством финансов в рамках Концепции формирования местных бюджетов, показал, что в настоящее время **большинство из положений Концепции не действуют** (это видно из таблиц 2-4).

В последние годы из текста законов о бюджете (на соответствующий год) постепенно исчез целый ряд важ-

ных положений, касающихся местных бюджетов.

Во-первых, упразднена классификация доходов, предполагающая различия между собственными и закрепленными доходами местных бюджетов. Сегодня в законе о бюджете используется понятие "доходы, полностью зачисляемые в бюджеты областей и г. Минска" без уточнения их принадлежности к собственным или закрепленным доходам.

Между тем есть пример, когда из перечня закрепленных (собственных) доходов отдельные доходы переходили в разряд доходов республиканского бюджета. Так произошло, например, с акцизами на пиво.

Во-вторых, отклонены рациональные положения о законодательном регулировании структуры доходов местных бюджетов, в частности об уровне собственных доходов, местных налогов и сборов. Целесообразно в этот перечень добавить и предельный размер дефицита местных бюджетов.

В-третьих, разрушен эффективный механизм формирования фонда

финансовой поддержки административно-территориальных единиц. В законе о бюджете на 2006 г. не определяются фондообразующие доходы, соответственно не предусмотрен норматив отчислений в ФФП от фондообразующих доходов, а также упразднены нормативы распределения средств ФФП. Утверждаются лишь общий объем ФФП и абсолютные суммы, передаваемые в бюджеты областей.

С упразднением фондообразующих доходов и нормативов их распределения исчезла зависимость размера нормативно-долевых дотаций регионам от выполнения плана поступлений важнейших республиканских доходов – НДС и налога на прибыль.

Кроме того, сегодня перечисления из ФФП не выполняют функции выравнивания бюджетной обеспеченности регионов, а направляются в первоочередном порядке на финансирование защищенных расходов по местным бюджетам, т.е. играют роль дотаций и балансируют бюджеты. Ранее действовавший механизм распределения

ФФП предусматривал безвозмездные перечисления из республиканского бюджета для доведения бюджетной обеспеченности региона до средне-республиканского уровня. Такие перечисления действительно играли роль трансфертов.

В-четвертых, с 2002 г. наряду со среднереспубликанским нормативом бюджетной обеспеченности по отраслям непроизводственной сферы (включая здравоохранение) на одного жителя областей и г. Минска стал утверждаться и минимальный норматив бюджетной обеспеченности расходов на здравоохранение на одного жителя по республике и по бюджетам областей и г. Минска.

Позже стал утверждаться уже не среднереспубликанский, а минимальный норматив бюджетной обеспеченности по отраслям непроизводственной сферы (за исключением здравоохранения) на одного жителя областей и г. Минска и отдельно – минимальный норматив бюджетной обеспеченности расходов на здравоохранение на одного жителя по республике и по бюджетам областей и г. Минска. А в 2006 г. минимальный норматив бюджетной обеспеченности по отраслям непроизводственной сферы уже не предусматривался. Законом о бюджете на 2006 г. утвержден лишь минимальный норматив бюджетной

обеспеченности расходов на здравоохранение.

Применение такого норматива оправданно, если принять во внимание необходимость финансовой защиты отрасли. Однако по поводу его функционирования имеется ряд вопросов.

Прежде всего непонятно, чем вызван отказ от использования общего для отраслей непроизводственной сферы норматива бюджетной обеспеченности. Почему только одна отрасль – здравоохранение – получила гарантии финансовой защиты, и как достигнуть выравнивания бюджетной обеспеченности в сфере образования, культуры, социальной политики? В контексте этой проблемы следует обсудить возможность использования мирового опыта выравнивания бюджетной обеспеченности регионов по единой формуле, учитывающей и уровень доходов, и различия в расходах, обусловленные региональными особенностями.

В-пятых, в 2006 г. мы вновь вернулись к единым для областей и г. Минска нормативам отчислений от налогов на доходы и прибыль, отказавшись от их дифференциации. Вместе с тем нормативы отчислений от НДС остались дифференцированными. Это свидетельствует об отсутствии не только единого подхода к распределению регулирующих доходов, но и механизма,

который позволяет учитывать при расчете нормативов отчислений различия в уровне обеспеченности регионов собственными доходами.

Этот перечень может быть продолжен. **Очевидно одно: проводимая реформа местных бюджетов не нашла должного завершения.**

Поэтому сегодня существует ряд проблем, которые требуют безотлагательного решения. Необходимо повысить самообеспеченность местных бюджетов доходами; сократить уровень дотаций в структуре доходов местных бюджетов и тем самым укрепить их самостоятельность; создать механизмы, способные стимулировать деятельность органов местного управления и самоуправления в увеличении не только собственных, но и республиканских доходов; разработать эффективную модель выравнивания бюджетной обеспеченности регионов; совершенствовать механизмы распределения всех видов финансовой помощи и др.

Актуальность этих вопросов бесспорна. **Это определяет необходимость проведения глубокой реформы местных бюджетов в Республике Беларусь**, направленной на обеспечение стабильности местных бюджетов, эффективное управление финансовыми ресурсами государства, усиление их воздействия на экономические и социальные процессы в стране. ■

Капремонт жилья: резервы роста эффективности расходов далеко не исчерпаны

Анатолий РАДКЕВИЧ,
начальник Главного управления
финансов производственной
сферы Минфина

Елена КНЯЗЕВА,
главный экономист

Жилищный фонд республики, находящийся на балансе местных Сове-

тов, составляет сегодня почти 100 млн. м². Чтобы продлить срок службы зданий, сохранить, а то и улучшить уровень комфорта в них, правительство ежегодно устанавливает задания по вводу в эксплуатацию общей площади жилых домов после капитального ремонта и тепловой модернизации. В текущем году, например, намечается обновить здания общей площадью 780 тыс. м².

Основными источниками возмещения затрат на капитальный ремонт являются бюджетные ассигнования, отчисления граждан и арендаторов, долевые средства инвесторов, кредиты банков. Причем затраты на капремонт и объемы работ постоянно возрастают. Если пять лет назад удельный вес средств местных бюджетов, выделяемых на эти цели, в общих рас-