

УДК 336.151

S. Kalgina

The Institute of Economics of the National Academy of Sciences of Belarus (Minsk)

APPROACH TO ASSESSMENT OF INTERBUDGETARY REGULATION IN THE REPUBLIC OF BELARUS

The article is focused on author's approach to assessing the effectiveness of intergovernmental regulation and the practice of their application in the Republic of Belarus in order to improve the processes of allocating budget funds between the levels of the budgetary system. An algorithm for intergovernmental regulation is proposed, which includes a system of indicators for assessing performance. It is advisable to gradually introduce the assessment of intergovernmental regulation into domestic practice taking into account national peculiarities.

Keywords: effectiveness; intergovernmental regulation; transfers; subsidy; subvention.

C. N. Калгина

Институт экономики НАН Беларусь (Минск)

ПОДХОД К ОЦЕНКЕ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ МЕЖБЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Статья посвящена авторскому подходу к оценке результативности межбюджетного регулирования и практике применения их в Республике Беларусь с целью улучшения процессов распределения бюджетных средств между уровнями бюджетной системы. Предложен алгоритм межбюджетного регулирования, который включает систему показателей оценки результативности. Целесообразно поэтапное внедрение оценки межбюджетного регулирования в отечественную практику с учетом национальных особенностей.

Ключевые слова: результативность; межбюджетное регулирование; трансферты; дотации; субвенции.

В последнее время ключевым вопросом бюджетной политики является ориентированность на результат. В связи с этим становится актуальной и необходимой оценка эффективности и результативности межбюджетного регулирования как одного из основных элементов такой политики. Кроме того, в процессе организации межбюджетных отношений особое значение имеет степень их влияния не только на экономические, но и на социальные и экологические процессы.

Приоритеты государственной политики в сфере межбюджетных отношений на среднес- и долгосрочную перспективу в Республике Беларусь затронуты в ряде нормативных правовых актов. Принятие Бюджетного кодекса Республики Беларусь, вступившего в силу с 2009 г., позволило усовершенствовать основы бюджетной системы и бюджетного процесса в стране, в том числе и в сфере межбюджетных отношений. Важнейшим этапом повышения результативности бюджетных расходов стало принятие в 2015 г. Стратегии реформирования системы управления государственными финансами. В документе разработаны условия и предпосылки для оптимизации межбюджетных отношений и обеспечения устойчивости и сбалансированности местных бюджетов в стране. В частности, предусматривалось введение процедуры определения размеров финансовой поддержки местных бюджетов, стимулирующей местные администрации к повышению социально-экономического и финансового потенциала территорий, а также направленности на сближение уровней обеспеченности населения услугами бюджетной сферы для администра-

204

стративно-территориальных единиц с близкими социально-экономическими и финансово-выми параметрами.

В 2020 г. была принята государственная программа «Управление государственными финансами и регулирование финансового рынка». Важная роль в документе отводится межбюджетному регулированию как инструменту достижения баланса интересов центральных и региональных органов власти. Одними из основных задач при распределении государством финансовых ресурсов являются: выравнивание бюджетной обеспеченности регионов, создание равных условий для проживания в них, а также формирование стимулов для развития.

Изучение и систематизация законодательных актов показали, что на протяжении всего периода становления бюджетной системы к самым актуальным задачам межбюджетных отношений в регионе относились: финансовая (налоговая) автономия местных бюджетов; необходимость (предсказуемость) и достаточность финансовых ресурсов для осуществления возложенных функций на местные органы власти; качество и оперативность планирования межбюджетных трансфертов; результативность финансовой поддержки регионов (территорий). В этой связи предлагается инструментарий оценки результативности межбюджетного регулирования (см. таблицу).

Методический инструментарий оценки результативности межбюджетного регулирования

Направление	Ориентировочные показатели
Степень фискальной независимости	<ul style="list-style-type: none">● коэффициент фискальной независимости;● доля межбюджетных трансфертов в доходах бюджета;● соотношение доходов местного бюджета, переданных в республиканский бюджет, и общего объема собственных доходов местных бюджетов
Достаточность бюджетных ресурсов	<ul style="list-style-type: none">● коэффициент обеспеченности текущих (капитальных) расходов собственными доходами;● коэффициент соотношения дефицита бюджета с объемом собственных доходов;● бюджетная обеспеченность на одного жителя доходами (расходами)
Качество планирования	<ul style="list-style-type: none">● соотношение планового и фактического объемов межбюджетных трансфертов;● доля межбюджетных трансфертов, выделяемых в последнем квартале;● доля субвенций в структуре расходов местного бюджета
Результативность межбюджетного выравнивания	<ul style="list-style-type: none">● изменение рангов бюджетной обеспеченности местных бюджетов до и после предоставления межбюджетных трансфертов;● коэффициент вариации обеспечения местных бюджетов доходами с учетом дотаций;● показатель выравнивания бюджетной обеспеченности

Источник: составлено автором на основе [1].

Результативность межбюджетного регулирования является комплексной категорией и предполагает: сопоставление применяемых инструментов и методов поставленным целям и задачам — целесообразность; сравнение запланированных целей (задач) с фактически достигнутыми — действенность [2]; сравнение запланированных ресурсов, необходимых для реализации целей (задач), с фактическими — экономичность; сравнение результатов и затрат на осуществление деятельности — эффективность; соответствие качества определенным стандартам — регламентированность; использование творческого подхода, инноваций в процессе межбюджетного регулирования — продуктивность.

Проанализируем ситуацию, сложившуюся в Республике Беларусь. Данные рис. 1 свидетельствуют, что до распределения межбюджетных трансфертов (далее — МБТ) основной удельный вес в консолидированном бюджете Республики Беларусь занимали доходы республиканского бюджета (61,8 %). С учетом предоставления МБТ складываются другие пропорции, доходы местных бюджетов становятся выше доходов республиканского бюджета на 6,9 п.п.

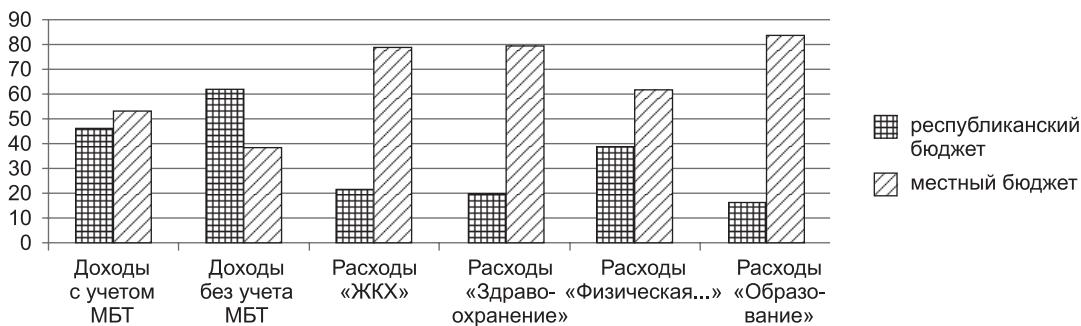


Рис. 1. Распределение доходов и расходов консолидированного бюджета Республики Беларусь в 2020 г.

Источник: разработано автором на основании данных www.minfin.gov.by.

Основную долю в расходах консолидированного бюджета Республики Беларусь занимают местные бюджеты (53 %), которые несут на себе основную финансовую нагрузку по финансированию расходов на образование (83,8 %), здравоохранение (79,6 %), жилищно-коммунальные услуги и жилищное строительство (78,7 %) и других расходов [3].

Оценивая фискальную независимость (автономию) местных бюджетов, чрезвычайно важно оценить сбалансированность собственных ресурсов. Доходы и поступления местных бюджетов формируются из трех основных источников: собственных средств, в состав которых входят налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов; межбюджетных трансфертов, передаваемых из республиканского бюджета на уровень местных бюджетов, и заемных средств из бюджетов других уровней. Соотношение этих источников финансирования в структуре местных бюджетов характеризует степень их фискальной независимости.

Структура доходов местных бюджетов, которая представлена на рисунке, свидетельствует о том, что высокий удельный вес (около 30–40 %) приходится на безвозмездные поступления из других бюджетов. Исключением является только Минская область. В свою очередь собственные доходы местных бюджетов составляют около 60–70 % (рис. 2).



Рис. 2. Структура собственных доходов и поступлений из бюджетов других уровней консолидированных бюджетов областей в Республике Беларусь в 2019 г.

Источник: разработано автором на основании данных www.minfin.gov.by.

В структуре поступлений из бюджетов других уровней преобладают дотации, удельный вес которых находится на уровне 60–75 %, за исключением Минской области (рис. 3), где основная доля поступлений приходится на субвенции и иные межбюджетные трансферты. Значительный уровень целевых трансфертов в виде субвенций в местных бюджетах свидетельствует о недостаточно высоком уровне фискальной автономии этого бюджета по сравнению с другими. Можно сделать вывод о сравнительно слабой степени самостоятельности органов местного самоуправления, для которых государством установлены рамочные условия по осуществлению расходных полномочий, в основном по целевым направлениям. Значительный удельный вес занимают субвенции и иные межбюджетные трансферты в бюджете Гомельской области — 36,7 %.

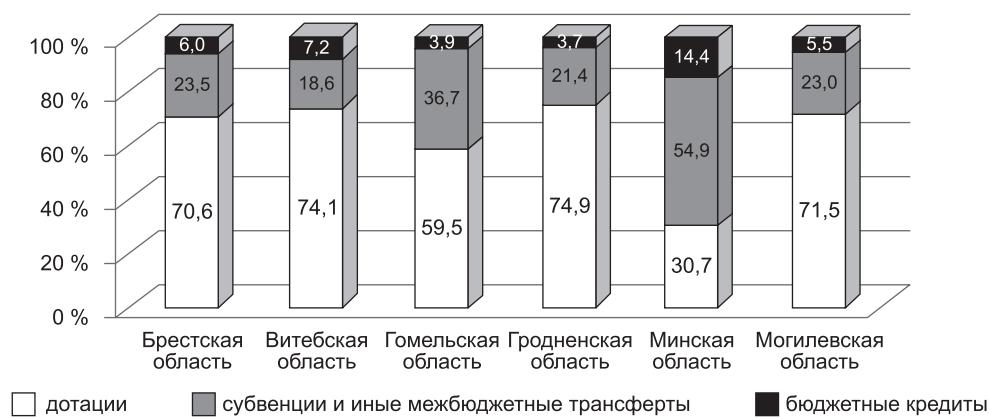


Рис. 3. Структура поступлений из республиканского бюджета в бюджет областей, 2019 г.

Источник: разработано автором на основании данных www.minfin.gov.by.

Высокая зависимость местных бюджетов от республиканского провоцирует ограниченные возможности местного самоуправления в распоряжении финансовыми ресурсами и в решении актуальных проблем региона (территории), что требует системного подхода к изменению сложившейся ситуации. Причины преобладания в доходах местных бюджетов трансфертов из бюджетов вышеизложенного уровня могут быть следующими: низкая ресурсная база для пополнения собственных доходов; несовершенная система межбюджетных отношений и зависимость местных бюджетов от безвозмездных поступлений; недостаток реальных источников финансирования; проблемы со стимулами для развития точек роста регионов (территорий).

Анализ поступления налоговых доходов и дотаций на одного жителя шести областей Республики Беларусь представлен на рис. 4. В Минской, Брестской и Гомельской областях в 2019 г. налоговые доходы на одного жителя оказались самыми высокими, однако выделение дотаций было разным — 0,08, 0,41 и 0,46 тыс. руб. соответственно.

Выделение дотаций в наибольшем объеме в Могилевской области в размере 0,63 тыс. руб. на человека сопровождалось низким поступлением от налогов в областной бюджет на одного жителя. Практически одинаковое выделение дотаций на одного жителя Гродненской и Гомельской областей сопровождается разным уровнем поступлений от налоговых доходов, что позволяет сделать вывод об отсутствии эффективного управления финансовыми ресурсами местными бюджетами.

Важным назначением оценки результативности межбюджетного регулирования является определение уменьшения (увеличения) изменчивости бюджетных доходов



Рис. 4. Налоговые доходы и дотации местных бюджетов на одного жителя в 2019 г., тыс. руб.

Источник: разработано автором на основании данных www.minfin.gov.by.

в расчете на одного жителя до и после распределения межбюджетных трансфертов [4]. Такой подход является обоснованным, поскольку фактически представляет основную цель межбюджетного регулирования — снижение разрывов в бюджетной обеспеченности. При этом основной акцент делается на уменьшении разрывов в бюджетной обеспеченности не всех местных бюджетов, а только тех, которые изначально находились в худшем (по сравнению со средним уровнем) положении (рис. 5).

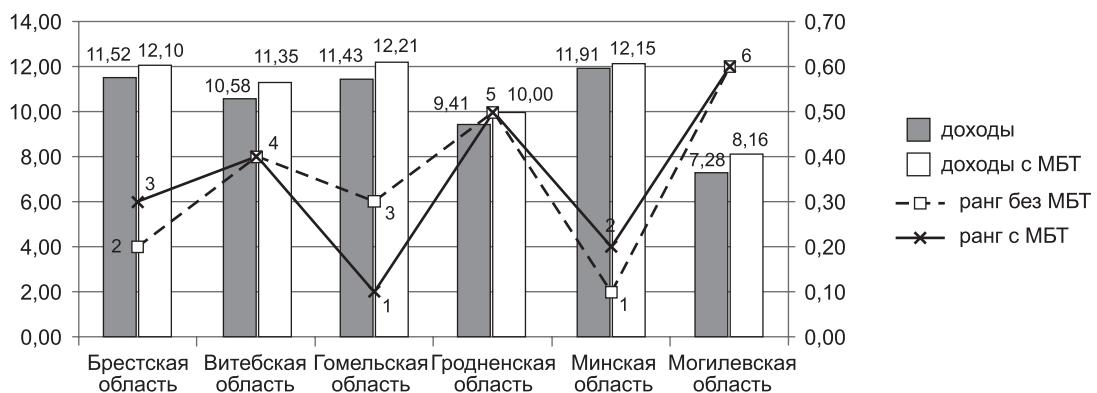


Рис. 5. Бюджетная обеспеченность и ее ранжирование в 2019 г. до и после предоставления МБТ, тыс. руб.

Источник: разработано автором на основании данных www.minfin.gov.by.

Рассмотрим состояние межбюджетного регулирования в Республике Беларусь. Относительно неплохо обеспечены налоговыми и неналоговыми доходами Минская, Брестская и Витебская области, в которых доходы на одного жителя составляют 11,91, 11,52 и 11,43 тыс. руб. соответственно. Уровень бюджетной обеспеченности в расчете на одного жителя в одних муниципальных образованиях после распределения трансфертов оказывается выше, в других остается на том же уровне, а в некоторых снижается. До распределения МБТ ранжирование уровней бюджетной обеспеченности по областям было следующим: Минская — 1, Брестская — 2, Гомельская — 3, Витебская — 4, Гродненская — 5, Могилевская — 6. После распределения МБТ ситуация изменилась для Гомельской, Брестской и Витебской областей. В частности, уровень бюджетной обеспеченности Го-

мельской области подвергся самым значительным изменениям — до распределения занимал 3-е место, а после распределения поднялся на самый высокий уровень — 1-е место. Брестская и Минская области, достаточно неплохо обеспеченные доходами первоначально, проигрывают после распределения трансфертов. Вместе с тем следует отметить, что достаточно существенных изменений в рангах бюджетов, находящихся на самых низких уровнях, не наблюдается — Могилевская и Гродненская области до и после распределения сохраняют свои позиции.

Между полученными дотациями из республиканского бюджета и переданными нижним уровням бюджетной системы также не наблюдается взаимосвязи. Приблизительно одинаковые финансовые ресурсы, выделенные из вышестоящего бюджета в расчете на одного жителя, при передаче их на следующий уровень бюджетной системы существенно отличаются по областям.

Изменения в рангах не обусловлены целенаправленной политикой по перераспределению бюджетных доходов в пользу конкретных местных бюджетов. Все это связано с отсутствием стимулирующего эффекта распределения трансфертов между уровнями бюджетной системы, которое проявляется при реализации бюджетной политики. Проведенный анализ позволяет сделать вывод о необходимости внесения корректиров в законодательную базу и практику межбюджетного выравнивания на всех уровнях местных бюджетов. Увеличение стимулирующего эффекта связано с сохранением заинтересованности местных бюджетов в наращивании собственных доходов с одновременным отслеживанием результативности межбюджетного регулирования [5]. Недостаточная результативность межбюджетного регулирования приводит к дестимулирующему эффекту, в связи с чем обеспечение баланса выравнивающей и стимулирующей функций межбюджетного регулирования является важным фактором и предполагает формирование тенденции к сохранению рангов местных бюджетов.

Совершенствование процесса межбюджетного регулирования следует начинать с алгоритма его осуществления, который обусловлен разделением процесса регулирования на последовательность операций. Возможный алгоритм межбюджетного регулирования представлен на рис. 6.



Рис. 6. Алгоритм межбюджетного регулирования

Источник: разработано автором на основе [1].

Классификация факторов, оказывающих влияние на межбюджетное регулирование, является важной для выявления особенностей региона и разработки рекомендаций по улучшению такого регулирования. Экономические факторы характеризуют общий уровень экономического развития территории. К ним относятся: уровень налогового потенциала территории, структура экономики региона, количество и качество трудовых ресурсов, степень развитости инфраструктуры и т.п. Социальные факторы характеризуют процессы и тенденции, происходящие в регионе и влияющие на межбюджетное регулирование. Такие факторы имеют значение, поскольку межбюджетное регулирование как часть бюджетной политики направлено на повышение уровня и качества жизни населения. Об этом свидетельствует высокий удельный вес расходов на социальную сферу в общих расходах местных бюджетов. К социальным факторам относятся: численность, демографическая и половозрастная структуры населения. Социальные факторы определяют потребность в предоставлении межбюджетных трансфертов, а также имеют значительное влияние на объемы и стоимость предоставляемых социально значимых услуг. К политическим факторам относятся: текущее положение в политическом цикле; количество и объем делегируемых полномочий; использование механизмов трансфертного стимулирования политически целесообразных с позиции органов государственной власти действий местных властей. Природно-ресурсные факторы обусловлены естественным различием географического положения регионов, задают исходно различные условия хозяйствования.

В алгоритме межбюджетного регулирования важным является обеспечение сбалансированных подходов к распределению межбюджетных трансфертов разных видов. Достижение разных целей межбюджетного регулирования необходимо осуществлять с помощью координации функций такого регулирования. Выравнивание целесообразно осуществлять до той степени, пока увеличение налогового потенциала не позволит применить использование стимулирующего механизма. Иными словами, важно следить за тем, чтобы ни одна функция не являлась доминирующей. В стабильной экономической ситуации может наблюдаться избыточное предоставление дотаций, нерелевантное делегирование полномочий и (или) их дублирование, неадекватная степень централизации финансовых ресурсов.

Предложенный алгоритм позволит активизировать процессы, учитывающие региональные особенности и влияющие на формирование межбюджетных отношений, даст возможность обеспечить наиболее оптимальную реализацию функций межбюджетного регулирования, создаст стимулы у территориальных властей для проведения результативной бюджетной политики.

Источники

1. Печенская, М. А. Межбюджетные отношения: сущность, оценка, эффективность : учеб. пособие / М. А. Печенская, Т. В. Ускова. — Вологда : ВоЛНЦ РАН. — 2018. — 102 с.
Pechenskaya, M. A. Interbudgetary relations: essence, assessment, efficiency : study guide / M. A. Pechenskaya, T. V. Uskova. — Vologda : VoLRC RAS. — 2018. — 102 p.
2. Лексин, В. Н. Результативность и эффективность действий региональной и муниципальной власти: назначение и возможности корректной оценки / В. Н. Лексин // Регион: экономика и социология. — 2012. — № 1. — С. 3–39.
Leksin, V. N. Efficiency and effectiveness of actions of regional and municipal authorities: purpose and possibilities of correct assessment / V. N. Leksin // Region: Economics and Sociology. — 2012. — № 1. — P. 3–39.
3. Самоховец, М. П. Развитие межбюджетных отношений в Республике Беларусь [Электронный ресурс] / М. П. Самоховец, М. И. Бухтик, А. В. Киевич // ResearchGate. — Режим доступа: https://www.researchgate.net/publication/343072724_RAZVITIE_MEZBUDZETNYH_OTNOSENIJ_V_RESPUBLIKE_BELARUS. — Дата доступа: 16.09.2021.

Samokhovets, M. P. Development of interbudgetary relations in the Republic of Belarus [Electronic resource] / M. P. Samokhovets, M. I. Bukhtik, A. V. Kievich // ResearchGate. — Mode of access: https://www.researchgate.net/publication/343072724_RAZVITIE_MEZBUDZETNYH_OTNOSENIJ_V RESPUBLIKE_BELARUS. — Date of access: 16.09.2021.

4. *Левина, В. В. Эффективность межбюджетного регулирования на региональном уровне / В. В. Левина // Финансы и кредит. — 2011. — № 15. — С. 52–57.*

Levina, V. V. The effectiveness of interbudgetary regulation at the regional level / V. V. Levina // Finance and Credit. — 2011. — № 15. — P. 52–57.

5. *Калгина, С. Н. Направления совершенствования межбюджетных отношений в Республике Беларусь / С. Н. Калгина // Стратегия и тактика социально-экономических реформ: национальные приоритеты и проекты : материалы IX Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием, Вологда, 10–11 дек. 2020 г. / Вологод. науч. центр Рос. акад. наук ; редкол.: В. А. Ильин [и др.]. — Вологда, 2021. — С. 68–70.*

Kalgina, S. N. Directions of improving interbudgetary relations in the Republic of Belarus / S. N. Kalgina // Strategy and tactics of socio-economic reforms: national priorities and projects : materials of the IX all-Russ. scie.-practical conf. with intern. participation, Vologda, 10–12 Dec. 2020 / Vologda sci. center of the Russ. acad. of sciences ; ed. board: V. A. Ilyin [et al.]. — Vologda, 2021. — P. 68–70.

Статья поступила в редакцию 01.12.2021 г.

УДК 336.22

**E. Kireeva
A. Kursa
BSEU (Minsk)**

UNIVERSITY BUDGETING AS A CONTEMPORARY TECHNOLOGY OF A FINANCIAL MANAGEMENT

The article examines the issues of applying budgeting technologies in the modern educational environment. It is determined that globalization and digitalization in the higher education system need to strengthen competitive advantages and increase the resource base.

The article indicates that the processes of financial management of resources in universities are impossible without the use of modern planning and forecasting technologies based on an integrated system for combining financial and material flows into the university budget. The presence of various sources of funding and income at universities requires the organization of a financial resource management system, taking into account their efficiency and effectiveness. Conclusions are made about the need to introduce budgeting technology in the financial management of a university as the most effective organization of finance, ensuring the optimal distribution of financial resources in time and in areas of activity.

Keywords: budgeting; universities; financial resources; financial flows; financial management.

**Е. Ф. Киреева
доктор экономических наук, профессор
А. В. Курса
БГЭУ (Минск)**

БЮДЖЕТИРОВАНИЕ В УНИВЕРСИТЕТАХ КАК ТЕХНОЛОГИЯ СОВРЕМЕННОГО ФИНАНСОВОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье исследуются вопросы применения технологий бюджетирования в условиях изменения современной образовательной среды. Определено, что глобализация и цифровизация в системе высшего образования вызывают необходимость укрепления конкурентных преимуществ, в том числе и за счет увеличения ресурсной базы.