

УСИЛИВАЯ СОЦИАЛЬНУЮ

Тамара СОРОКИНА,
докторант кафедры
финансов БГЭУ



ЗАЩИТУ ГРАЖДАН

В последние годы произошли значительные изменения в составе и структуре расходов бюджета, выразившиеся в сокращении удельного веса затрат на отрасли хозяйства при одновременном увеличении расходов на социально-культурные мероприятия. Наметилась устойчивая тенденция социальной направленности расходов бюджета. Из этого, однако, не следует, что государство стало меньше уделять внимания другим проблемам.

Так, при формировании расходной части бюджета на 1999 год ставились задачи:

- обеспечить развитие реального сектора экономики;
- сохранить социальную направленность расходов бюджета;
- профинансировать специальные государственные программы, а также совместные программы в рамках Союза России и Беларуси;
- выполнить заключенные международные договоры и соглашения, а также принятые государством обязательства.

В соответствии с этим определялись приоритетные направления расходов бюджета.

На развитие реального сектора экономики из консолидированного бюджета направлено в 1997 году 16% расходов, в 1998 году — 15,8%, в 1999 году — 14,6% (план). Значительная доля ресурсов предназначена сельскому хозяйству (4,2%) и жилищно-коммунальному хозяйству (5,4%). Кроме того, бюджетные ресурсы также направлены в отрасли промышленности, энергетики и строительный комплекс, на охрану окружающей среды и природных ресурсов, на развитие транспорта, дорожного хозяйства и связи.

Снижение прямого бюджетного финансирования отраслей экономики должно иметь разумные пределы и быть научно обоснованным. Не следует забывать и того, что в условиях рынка останутся такие расходы, которые

требуют обязательного привлечения государственных средств. Они прежде всего связаны с функционированием (хотя и в меньших размерах) государственного сектора экономики, финансированием государственных инвестиционных программ, с необходимостью государственной поддержки предпринимательства и т.п. Мероприятия по стабилизации экономики требуют определенных денежных вливаний в отрасли хозяйства, несмотря на жесткую зависимость от дефицитности или сбалансированности государственного бюджета.

Вопрос должен решаться с учетом приоритетов этих вложений, экономической обоснованности их размера, условий предоставления и поиска возможных источников их покрытия. Ориентация же экономики республики лишь на возможности бюджета недопустима.

Тенденция к сокращению бюджетных расходов на развитие отраслей хозяйства не может завершиться полным отказом от бюджетного финансирования этих затрат.

Положительные изменения в развитии основных отраслей хозяйства обеспечили в 1998 году рост ВВП, который увеличился в сопоставимых ценах по сравнению с 1997 годом на 8% при годовом плане 7—8%. Это позволило сконцентрировать в консолидированном бюджете 266,1 трлн. руб. доходов, что составляет 103,7 % уточненного годового плана. Выполнение доходной части бюджета обеспечено всеми областями и г. Минском. Сверхплановые поступления доходов в бюджет составили почти 10 трлн. руб.

В результате профинансированы не только плановые, но и дополнительные расходы по решениям Президента и Правительства. Так, в 1998 году из республиканского бюджета было выделено более 5,6 трлн. руб., из них по решениям Президента РБ — 1,3 трлн.руб. и по

решениям Совета Министров — 4,3 трлн. руб.

Однако проведенный нами анализ текущего исполнения бюджета показал, что далеко не все резервы были использованы для повышения качественного уровня исполнения расходной части бюджета с точки зрения полного финансирования предусмотренных расходов и эффективного использования бюджетных средств.

Несмотря на сохранение в целом социальной ориентации расходов консолидированного бюджета, в 1998 году в социальную сферу направлено 99,3% от объема годовых назначений, а по республиканскому бюджету — 98%. Только по нему недофинансирование основных отраслей непроизводственной сферы составило (к уточненному плану) 572387,1 млн. руб., в том числе:

по образованию —	108515,9 млн. руб.
культуре —	17244,5 млн. руб.
здравоохранению и физической культуре —	162104,4 млн. руб.
социальной политике —	276853,3 млн. руб.
средствам массовой информации —	7669 млн. руб.

Расходы на образование из республиканского бюджета профинансированы на 98,8%; на культуру — 98,1%; на здравоохранение и физическую культуру — на 97,9%; на мероприятия по социальной защите — на 97%.

Это вряд ли можно признать оправданным, учитывая, что консолидированный бюджет исполнен с профицитом.

Хуже всего, что аналогичная тенденция отставания в финансировании социальных программ из республиканского бюджета сохранилась и в I квартале 1999 года. При выполнении доходной части республиканского бюджета на 20,6% к годовому плану расходы в целом профинансированы в размере 18,3%. В то же время на проведение мероприятий по социальной политике направлено только 11,5% от запланированного годового объема финансирования.

Настораживает и то, что за 8 месяцев 1999 года расходы на социальную политику из консолидированного бюджета профинансированы лишь на 48,1%.

Между тем переход на основы рыночного хозяйствования заставляет активно искать реальные пути усиления социальной ориентации расходов бюджета, ибо без этого невозможно обеспечить социальную защиту граждан.

Одной из важнейших проблем в области социально-культурных расходов является местонахождение баланса между мероприятиями, принятыми в социальных программах, и источниками их финансирования.

Как известно, в настоящее время объем бюджетного финансирования, направляемого в

отрасли непроизводственной сферы, определяется исходя из норматива бюджетной обеспеченности на одного жителя и количества жителей региона. Областям, где бюджетная обеспеченность ниже среднереспубликанской, предусмотрена передача средств из фонда финансовой поддержки регионов для доведения бюджетной обеспеченности на одного жителя до среднереспубликанского уровня.

В 1999 году Министерство финансов уточнило методику распределения средств, передаваемых на эти цели из фонда финансовой поддержки, введя для областей коэффициенты корректировки норматива бюджетной обеспеченности, которые учитывали фактически сложившуюся сеть учреждений и региональные особенности их функционирования.

Однако полностью проблема обоснования расходов на отрасли непроизводственной сферы не удалось решить. Ведь норматив бюджетной обеспеченности до сих пор определяется расчетным путем на основании данных о фактических затратах прошлых лет, не отражает реальной потребности учреждений в финансовых ресурсах, а лишь закрепляет действовавший годами остаточный принцип финансирования.

Между тем количество бюджетных средств, направляемых в отрасли непроизводственной сферы, должно определяться объемом услуг, который государство гарантирует гражданам, а также их стоимостью.

Задача состоит в том, чтобы научно обосновать объем и соотношение услуг отраслей непроизводственной сферы, обеспечивающих потребности населения (в расчете на 10 тыс. жителей). Иначе говоря, требуется сформировать потребительскую корзину услуг, представляющую оптимальный набор их, оказываемых каждой отраслью непроизводственной сферы. Стоимостная оценка потребительской корзины услуг должна отражать потребность в финансовых ресурсах отраслей непроизводственной сферы. Этот показатель мог бы использоваться в качестве норматива бюджетной обеспеченности для расчета расходов бюджета на отрасли непроизводственной сферы в расчете на 10 тыс. человек и соответственно на одного жителя.

Рассчитать же необходимый объем услуг несложно. Анализ показателей отраслевой статистики позволит обосновать оптимальную потребность в услугах той или иной отрасли. Проблема в другом: дать им стоимостную оценку.

А для этого надо ответить на множество вопросов: сколько стоит лечение одного больного, обучение одного учащегося, содержание ребенка в

детском дошкольном учреждении, обслуживание одного читателя и др., учитывая, что услуга должна быть высокого качества. В противном случае бюджетные средства будут израсходованы неэффективно.

Решение этой задачи возможно на основе применения системы норм и нормативов, отражающих реальные расходы по текущему содержанию учреждений той или иной отрасли. Поэтому разработка нормативной базы планирования должна предшествовать работе по определению стоимости потребительской корзины услуг.

Предложенная методика определения норматива на основе показателя стоимости потребительской корзины услуг дает возможность реально обосновать размер средств, который государство должно ежегодно направлять на текущее содержание учреждений непроизводственной сферы.

В условиях дефицита бюджета в определенной степени оправдано исчисление норматива бюджетной обеспеченности расчетным путем на основании данных о фактических расходах. Но в дальнейшем по мере развития экономики республики, укрепления доходной базы бюджета и увеличения бюджетных ресурсов необходимо от финансирования по расчетным нормативам бюджетной обеспеченности на одного жителя перейти к финансированию непроизводственной сферы по научно разработанным нормативам.

Следует отметить, что разработка таких нормативов в республике не проводилась, поскольку состояние бюджета не позволило бы профинансировать расходы, рассчитанные по научным нормативам. А они могли бы стать ориентиром при определении объема финансовых ресурсов, направляемых на обеспечение текущей деятельности учреждений непроизводственной сферы. Разница между нормативной величиной финансирования и возможностями бюджета могла бы определять размер недостающих средств, компенсировать которые могут внебюджетные источники (средства от оказания платных услуг и хозяйственной деятельности учреждений), выполняя при этом функцию дофинансирования.

В современных условиях без усиления социальной ориентации государственного бюджета не обойтись. Государство должно взять на себя финансирование национальных программ развития образования, здравоохранения, культуры, социального обеспечения. Вместе с тем по мере перехода к рынку традиционный набор бюджетных расходов на социально-культурные мероприятия будет сокращаться. Имеется в виду, что население должно собственными средствами участвовать в частичном финансировании деятельности соответствующих учреждений. Степень участия

будет дифференцироваться в зависимости от уровня доходов. Для малообеспеченной группы населения целесообразно предусмотреть снижение уровня участия в финансировании вплоть до полного освобождения либо компенсацию их расходов. Иными словами, в условиях развития рыночной экономики услуги непроизводственной сферы не должны оставаться полностью бесплатными. Это позволит разгрузить бюджет, провести реструктуризацию его расходов, улучшить условия функционирования учреждений и на этой основе повысить качество оказываемых ими услуг и эффективность использования государственных средств.

В этой связи предстоит спрогнозировать пропорции, обеспечивающие оптимальное сочетание источников финансирования непроизводственной сферы, включая и доходы населения. Решением данного вопроса необходимо заниматься уже сейчас.

Более того, научное обоснование объема бюджетного финансирования на основе норматива бюджетной обеспеченности даст возможность закрепить его в законодательном порядке, определив долю соответствующих расходов в ВВП или расходах бюджета.

Такая практика защиты социально значимых расходов уже ранее применялась, однако, принимая во внимание состояние бюджета республики, были приостановлены действия статьи 15 Закона РБ “Об охране здоровья”, статьи 37 Закона РБ “Об образовании”, статьи 36 Закона РБ “О культуре” в части выделения бюджетных средств на уровне 10% от национального дохода для здравоохранения и образования и 3% — от объема расходов бюджета для культуры.

Целесообразность законодательного закрепления объема расходов подтверждается и наблюдаемой в последние годы тенденцией снижения доли бюджетных ресурсов, направляемых в социально-культурную сферу.

Удельный вес расходов на социально-культурные мероприятия, в % к объему расходов консолидированного бюджета и ВВП

Отрасли	1997		1998		1999 план	
	к расх./к ВВП	к расх./к ВВП	к расх./к ВВП	к расх./к ВВП	к расх./к ВВП	к расх./к ВВП
Образование	19,3	6,5	17,7	6,6	17,1	6,6
Здравоохранение и физич.культура	16,5	5,6	14,1	5,2	13,0	5,0
Культура	1,6	0,5	1,4	0,5	1,1	0,4
Искусство						
Социальная политика	5,6	1,9	4,5	1,7	6,9	2,7

Из приведенных данных видно, что на 1999 год был запланирован рост расходов только на мероприятия по социальной политике на 2,4 пункта к объему расходов и на 1 пункт — к ВВП. Однако, как отмечалось выше, фактически за 8 месяцев текущего года на эти мероприятия из консолидированного бюджета направлено лишь 48,1% годовых плановых назначений, что позволяет усомниться в возможности выполнения взятых обязательств.

Вместе с тем в абсолютной сумме расходы на мероприятия в области социальной политики остаются достаточно высокими: если в минувшем году на эти цели израсходовано более 11 трлн. руб., то в 1999 году из консолидированного бюджета было намечено выделить в этом направлении 44,8 трлн.руб. Финансирование ряда социальных программ осуществляется через систему выплат трансфертов населению.

В частности, в прошлом году в республике, как и в предыдущие годы, проводились мероприятия по поддержанию уровня жизни населения путем выдачи пособий, пенсий, стипендий и прочих выплат. На эти цели в республиканском бюджете были запланированы трансферты населению в размере 10% от объема расходов бюджета (без целевых фондов), всего на сумму 10,3 трлн.руб. (проект), в том числе на выплату пенсий и пособий — 34,7%, стипендий — 10,5%, прочие выплаты — 54,8%.

Внутренние объемы расходов предполагают разработку мероприятий по повышению эффективности различных социальных программ в условиях жесткой экономии бюджетных средств. На практике увеличение финансирования не всегда достигает адекватных результатов.

Проводимая в республике социальная политика предусматривает поддержание прожиточного уровня населения, что выразилось в выплате сумм пособий значительному числу граждан, включая и тех, кого нельзя отнести к категории бедных.

Небольшой размер выплат и невысокая эффективность требуют переориентации их распределения в сторону группы наибольшего риска. Это позволит высвободившиеся средства направить на повышение размера выплат малоимущим, обеспечить систему адресной защиты населения, повысить эффективность использования государственных средств.

Вместе с тем размер пособий не должен стимулировать желание граждан использовать их в качестве единственного источника доходов.

Кроме прямых трансфертов, в республиканском бюджете в минувшем году были запланированы и капитальные трансферты населению в размере 50,7 млрд. руб., или 0,5% к объему расходов бюджета. 98% этих средств предусматривалось направить на оказание помощи населению в

строительстве, реконструкции и покупке жилья (2% — прочие трансферты населению). Таким образом, общий размер трансфертов населению составил около 11% от расходов бюджета.

Одновременно требуют изучения и анализа вопросы эффективности действующей системы субсидирования из бюджета отраслей, производящих социально значимые товары и услуги.

В республиканском бюджете на 1998 год предусматривались субсидии в размере 4952 млрд. руб. (проект), или 4,8% к общему объему расходов бюджета (без целевых фондов); из них 80,5% — субсидии государственным предприятиям и организациям, 8,2% — убытки предприятий и организаций, возникающие при продаже товаров (работ, услуг), и 11,3% — прочие субсидии.

Как правило, субсидии выделяются на жилищное строительство, жилищно-коммунальные услуги, сельскохозяйственным, промышленным и транспортным предприятиям для осуществления ценового контроля. Однако в большей степени от таких субсидий выигрывают небедные потребители, поскольку они потребляют больше товаров и услуг, на которые регулируются цены. В этой связи считаем целесообразным постепенный отказ от ценовых субсидий с одновременным усилением адресной помощи и ее размеров.

В части субсидий на коммунальные услуги это выразится в поэтапном повышении тарифов на жилищно-коммунальные услуги до полной компенсации их населением. Повышение уровня возмещения населением коммунальных затрат высвободит средства в бюджете и позволит увеличить затраты на субсидирование граждан, имеющих льготы. Одновременно было бы правомерным разработать систему повышенных тарифов для тех, кто пользуется услугами в больших размерах. Возможно также сокращение количества лиц, которым предоставляются льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг. Кроме того, в системе мероприятий по отказу от субсидирования необходимо предусмотреть санкции в случае образования задолженности по оплате. Их размер следует установить в таких пределах, которые не приведут к ухудшению состояния расчетов.

Сокращение общих, безадресных субсидий позволит более рационально использовать бюджетные средства, направив их на финансирование других программ либо усиление адресной помощи населению.

Система субсидий в целом является дорогостоящей, поэтому первоочередной задачей является повышение их действенности. Этому способствовало бы создание национальной базы данных о доходах населения, которые могли бы использоваться для определения адресной направленности субсидий.

Поскольку ряд целевых фондов вошли в состав бюджета, считаем необходимым акцентировать внимание на некоторых вопросах эффективности расходования их средств.

Как известно, значительная часть средств фонда содействия занятости направляется работодателям для создания дополнительных рабочих мест. На практике программы предприятий по созданию рабочих мест не подвергаются анализу и тщательной оценке. Согласно отчетности в прошлом году за счет средств фонда было создано 8160 рабочих мест. Часть из них, возможно, была бы создана и без дополнительного финансирования в связи с производственной необходимостью. Значительная часть их существовала недолго — пока хватало субсидий, потом упразднили.

Специалисты подсчитали, что каждое созданное таким образом рабочее место обошлось в 77 млн.руб. в ценах 1998 года, что хватило бы на выплату безработным пособия на уровне прожиточного минимума в течение 36 месяцев.

Действующее требование по выплате выходного пособия при увольнении работника стимулирует руководителя не увольнять его, а отправлять в отпуск за свой счет, что расширяет скрытую безработицу.

Нельзя признать оправданным и расходование до 25% средств фонда на его содержание. Сокращение накладных расходов и реструктуризация затрат позволили бы повысить размер пособий по безработице, которые сегодня крайне низкие. Представляется целесообразным рассмотреть вопрос о начислении пособий по методике, принятой для начисления пенсий.

Как известно, в республиканском бюджете ежегодно предусматриваются расходы на компенсацию фонду социальной защиты средств, направленных на выплату пособий на детей, которые должны финансироваться из бюджета (пособия на детей в возрасте от 3 до 16 лет малообеспеченным семьям). Однако, как показывает анализ, фонд не получает адекватной компенсации. Так, реальный объем расходов на выплату пособий, по оценкам специалистов, составит в уходящем году 10,2 трлн.руб., а в бюджете предусмотрена сумма 5,1 трлн.руб., т.е. 50% от требуемой. Возможно, на принятие решения о неполной компенсации фонду социальной защиты пособий на детей повлиял тот факт, что в последние два года фонд исполнялся с профицитом. Однако, по нашему мнению, положительное saldo фонда не явилось результатом увеличения налогооблагаемой базы для сбора платежей, а лишь следствием ограничения пенсий и пособий. Поэтому правомерна постановка вопроса о полной компенсации фонду реальных сумм затрат по выплате пособий, которые гарантированы государством. Такие пособия имеют четкую

адресную направленность и усиливают социальную защиту граждан.

Анализируя исполнение бюджета, следует обратить внимание и на проблему своевременности финансирования расходов и полноты расчетов бюджетов с финансируемыми учреждениями. Как известно, бюджеты областей и г. Минска за 1998 год исполнены с превышением доходов над расходами в сумме 2,4 трлн. руб. Остатки средств на счетах на начало текущего года составили 4,3 трлн. руб. Однако, несмотря на перевыполнение плана по доходам, в регионах образовалась задолженность бюджетных учреждений и организаций. Если на 1 января минувшего года она составляла 478 млрд. руб., то на 1 января 1999 года — уже 767,4 млрд. руб. Основная сумма задолженности приходится на оплату коммунальных услуг, субсидии, приобретение предметов снабжения и расходных материалов, капитальные вложения.

В условиях, когда остатки средств по местным бюджетам более чем в 5 раз превышали кредиторскую задолженность учреждений и организаций, финансовые органы имели реальные возможности и обязаны были обеспечить погашение задолженности.

Защищая интересы всех участников бюджетного процесса, целесообразно в законодательном порядке предусмотреть меры ответственности финансовых органов за несвоевременное финансирование учреждений и мероприятий при наличии средств в бюджете.

Одновременно вопросы целевого и эффективного расходования средств бюджета должны находиться под жестким контролем со стороны государства. В 1998 году финансовыми органами при проведении ревизий и проверок в органах управления, исполнительной власти, на предприятиях, в организациях и учреждениях выявлен ущерб от незаконного расходования, недостач и хищений денежных средств и материальных ценностей на сумму более 380 млрд. руб., в том числе 231,4 млрд. руб. бюджетных средств. На предприятиях, в организациях и учреждениях выявлены факты нецелевого использования бюджетных ресурсов и средств целевых фондов на 102,7 млрд. руб.

Эти факты подтверждают не только необходимость повсеместного контроля за расходованием государственных средств, но и недостаточный уровень квалификации специалистов на местах, отвечающих за использование бюджетных ассигнований.

По нашему мнению, такая ситуация в значительной степени связана с отсутствием инструктивно-методической базы по организации бюджетного процесса, что еще раз подтверждает необходимость проведения работы над созданием бюджетного кодекса Республики Беларусь.