

Тамара СОРОКИНА,
доцент кафедры финансов БГЭУ



Местный бюджет: увязка с местными факторами

Одним из направлений проводимой в Республике Беларусь финансовой политики является усиление роли местных бюджетов в социально-экономическом развитии регионов.

С этой целью по заданию Кабинета Министров республики в 1996 году Министерство финансов начало работу по реформированию местных бюджетов.

Главной задачей здесь является создание цельной концепции формирования бюджетов областей и Минска на основе повышения качественного уровня планирования их доходов и расходов, совершенствования межбюджетных отношений.

Отдельные положения концепции и новые подходы были апробированы при составлении бюджетов на 1997 и 1998 годы. Основные из них сохранены и положены в основу при разработке бюджетов областей и Минска на 1999 год.

При этом поставлена задача увеличения в бюджетах областей и Минска доли собственных доходов и на этой основе уменьшения объема перераспределенных ресурсов, сокращение встречных потоков бюджетных средств.

Одновременно предстояло уточнить виды расходов, осуществляемых за счет средств местных бюджетов, и порядок их планирования.

В качестве самостоятельной задачи выдвигалась разработка методики расчета и корректировки норматива бюджетной обеспеченности на одного жителя по отраслям непроектной сферы.

Таким образом, дальнейшее реформирование местных бюджетов в 1999 году будет осуществляться одновременно по трем направлениям: совершенствования формирования их доходной базы, повышения уровня обоснованности расходов бюджетов, реструктуризации межбюджетных отношений.

Для укрепления доходной базы местных бюджетов предусматривается увеличить нормативы отчислений в бюджеты областей и Минска от налога на прибыль. При этом норматив отчислений по местным бюджетам в целом предполагается довести до 50%, а распределение отчислений произвести с учетом численности населения по регионам.

Кроме того, предусмотрено увеличить норматив отчислений в местные бюджеты областей и города Минска от акцизов на спирт, водку и ликеро-водочные изделия с 30 до 50%.

В концепции на 1999 год уточнено понятие соб-

ственных доходов областей и 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.*

На 1999 год сохраняется действовавший порядок введения местных налогов и сборов. Их объем в бюджетах областей и Минска будет устанавливаться на основе данных об исполнении бюджетов за 1997 год: по транспортному налогу — исходя из средней ставки на 1 тыс.руб. балансовой прибыли; по другим местным налогам исходя из средней ставки на одного жителя.

Предлагается установить единый минимальный уровень собственных доходов (без местных налогов и сборов) в процентах к объему расходов местных бюджетов. Их размер будет определяться на уровне, фактически сложившемся в 1998 году с корректировкой на предполагаемое перераспределение расходов между республиканским и местными бюджетами.

Доходы, полученные регионами сверхустановленного единого минимального уровня, полностью остаются в распоряжении местных Советов депутатов и не учитываются при составлении и уточнении бюджетов.

Для укрепления доходной базы местных бюджетов, повышения самостоятельности местных Советов депутатов предлагается предусмотреть в Законе «О бюджете Республики Беларусь на 1999 год» предоставление права местным Советам увеличивать (уменьшать) ставки, изменять сроки уплаты собственных налогов, доходов и сборов, зачисляемых в соответствующие бюджеты.

Одновременно предусмотрено увеличение нормативов отчислений от отдельных регулирующих налогов в бюджеты областей и Минска. В частности, предполагается увеличить нормативы отчислений от налога на прибыль и акцизов.

В отношении налога на добавленную стоимость нормативы отчислений будут сохранены на уровне 1998 года.

В отличие от предыдущих лет, при разработке концепции формирования местных бюджетов на 1999 год большое внимание уделено проработке вопросов распределения расходов между бюджетами различных уровней.

Акцентируется внимание на то, что все расходы, связанные с коммунальной собственностью, должны покрываться за счет средств местных бюджетов. Поэтому в 1999 году в местные бюджеты будет передан ряд расходов, финансирование которых в предыдущие годы осуществлялось из республиканского бюджета.

Это, в частности, расходы по строительству объектов коммунальной собственности; затраты в области сельского хозяйства и продовольствия, такие, как финансирование комплекса работ по известкованию кислых почв, расходов по эксплуатации мелиоративной хозяйственной сети; расходы, связанные с приобретением оборудования и инвентаря у отечественных производителей для учреждений здравоохранения.

Вместе с тем предусматривается передача в республиканский бюджет отдельных расходов, имеющих общереспубликанское значение, финансирование которых ранее производилось за счет средств местных бюджетов.

К ним, к примеру, относятся расходы на оборону, правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности.

Важным моментом в концепции формирования местных бюджетов на 1999 год является уточнение порядка планирования отдельных расходов.

Так планирование расходов на капитальное строительство объектов социальной сферы и коммунального хозяйства должно осуществляться исходя из ожидаемой оценки объема соответствующих расходов за 1998 год, индекса роста цен на 1999 год в строительстве, численности населения в регионах и коэффициентов обеспеченности территорий основными фондами.

Расходы на капитальное строительство объектов коммунальной собственности, передаваемых в

1999 году из республиканского бюджета, должны быть запланированы в бюджетах областей в размерах, определенных инвестиционной программой в общем объеме капитальных вложений.

Затраты на капитальный ремонт жилого фонда местных Советов планируются с учетом фактического их объема за 1998 год (по ожидаемому исполнению бюджетов), предполагаемого роста цен в строительстве на 1999 год, а также площади жилого фонда местных Советов областей и Минска и его остаточной стоимости.

При планировании расходов на благоустройство рекомендуется, кроме показателей о фактических затратах за 1998 год (по ожидаемой оценке) и индекса роста цен в строительстве, принимать во внимание общую протяженность улиц, проездов и улиц-набережных по отдельным регионам, а также стоимость объектов благоустройства с учетом их износа.

Учитывая особую значимость расходов на удешевление стоимости минеральных удобрений, предусмотрено их объем на 1999 год определить в целом по местным бюджетам в соответствии с объемом поставок минеральных удобрений, причем 40% этих расходов должно быть профинансировано за счет средств местных бюджетов.

Впервые объем соответствующих расходов увязан с площадью земель сельскохозяйственного назначения. Это выражается в том, что распределение общего объема финансирования, предусмотренного на удешевление стоимости минеральных удобрений, будет производиться исходя из фактического наличия сельскохозяйственных угодий в разрезе территорий.

На 1999 год сохраняется порядок планирования субсидий предприятиям жилищно-коммунального хозяйства и транспорта.

Проведена большая работа по совершенствованию методики планирования расходов на финансирование отраслей непромышленной сферы.

Известно, что действовавшая в последние годы практика бюджетного планирования в республике предусматривала выравнивание расходов на отрасли непромышленной сферы по регионам. С этой целью рассчитывался особый показатель, на основании которого определялся объем финансирования, — среднереспубликанский норматив бюджетной обеспеченности на одного жителя. Он утверждался ежегодно в Законе о бюджете на соответствующий год. При планировании расходной части бюджета затраты на отрасли непромышленной сферы исчислялись как произведение указанного норматива на численность жителей в регионе.

Принимая во внимание различный уровень доходной базы местных бюджетов, в республиканском бюджете были предусмотрены ассигнования регионам для доведения бюджетной обеспеченности на одного жителя до среднереспубликанского норматива.

Такой порядок определения объема финансовых ресурсов, направляемых в непромышленную сферу, позволял при планировании учесть один из важнейших факторов, влияющих на размер бюджетного финансирования. — численность жителей. Од-

нако он не учитывал региональные различия в исходной базе планирования, представленной сложившейся сетью социально-культурных учреждений.

Фактически регионы неравномерно обеспечены учреждениями здравоохранения, культуры, образования и т.п., и объем оказываемых ими услуг (в расчете на 10 тыс. человек населения) различен. Поэтому финансирование по нормативу на одного жителя в худшие условия ставило территории, сформировавшие более развитую сеть учреждений непроизводственной сферы и обеспечившие больший объем услуг на каждого жителя. Между тем, определяемый по нормативу объем финансирования в первую очередь должен обеспечить текущее содержание функционирующей сети. Выравнивание обеспеченности территорий сетью соответствующих учреждений должно производиться через капитальные вложения.

Кроме того, действовавший порядок планирова-

ния не учитывал региональных особенностей, таких, как сложившаяся отраслевая структура в непроизводственной сфере, мощность и материально-техническая база учреждений, состояние зданий и строений, климатические условия и др.

Поэтому при выработке концепции формирования местных бюджетов областей и Минска на 1999 год изменены методологические подходы к планированию затрат на непроизводственную сферу. Это выражается в том, что объем финансирования, направляемого в отрасли непроизводственной сферы, будет дифференцироваться по регионам с учетом вышеперечисленных факторов. Такая дифференциация достигается через коэффициенты корректировки среднереспубликанского норматива, учитывающие основные региональные различия в сети учреждений непроизводственной сферы и условиях их функционирования и рассчитанные для каждой области.



Доходы начинаются с прогноза



На вопросы редактора отдела журнала «Финансы, учет, аудит» отвечает начальник Управления макроэкономического анализа и прогнозирования, член коллегии Минфина, кандидат экономических наук Александр КУРЛЫПО.

— Юбилей — повод подводить итоги и определять задачи на перспективу. Другими словами, заниматься анализом и прогнозом, т.е. тем, что и призвано делать возглавляемое вами управление. В связи с этим вопрос: каково ваше видение роли макроэкономического анализа?

— Прежде всего позвольте кратко очертить круг вопросов и проблем, стоящих перед нашим подразделением. Основная его задача — комплексная оценка и разработка сценариев налогово-бюджетной политики государства. Задача, как видите, не из легких. Поэтому постоянно работаем во взаимодействии с другими управлениями нашего министерства, подразделениями Минэкономики, иных центральных органов управления и, конечно, научными кругами.

В соответствии с основной задачей наше управление специализируется на подготовке аналитических материалов по проектам прогноза и выполнению государственных программ социально-экономического развития с выде-

лением ключевых проблем и выработкой путей их решения в области налогово-бюджетной политики. С помощью экономико-математических методов выявляем и описываем причинно-следственные связи финансовых ресурсов с основными макроэкономическими показателями и на этой основе систематически, раз в месяц, готовим аналитические доклады руководству министерства.

— Своеобразный прогноз финансовой погоды? Его роль в жизни общества?

— Именно с прогноза основных макроэкономических показателей, таких как ВВП, инфляция, обменный курс национальной валюты и других начинается процесс составления проекта бюджета на очередной финансовый год. Здесь также важно дать оценку влияния основных параметров бюджета на динамику и качество экономического роста, определять уровень налоговой нагрузки и факторов, влияющих на нее, при необходимости выработать меры по корректировке налоговой системы с целью ее оптимизации.

Мое твердое убеждение:

роль макроэкономического анализа должна возрастать по мере повышения значимости финансовой системы республики в поступательном движении экономики к обеспечению постоянного роста благосостояния граждан страны. Если проследить за динамикой важнейших макроэкономических показателей за последние годы и сопоставить их с показателями бюджетного процесса, то можно увидеть, что именно финансово-бюджетная политика правительства в решающей степени способствовала экономическому подъему, начиная с 1996 года.

— Как кратко можно охарактеризовать налогово-бюджетную политику в этот период?

— Она была проциклической, способствующей возрастанию темпов роста ВВП до двузначных величин.

— Что ждет вас и нас впереди?

— Мы отчетливо видим те проблемы, которые встанут перед финансовой системой страны в дальнейшем, по мере макроэкономической стабилизации. Одна из них, причем серьезнейшая, — инфляционные процессы, которые существенно повлияют на формирование доходной части бюджета, как это и случилось

В этой связи предполагается предусмотреть в Законе «О бюджете Республики Беларусь на 1999 год» доведение до областей коэффициентов корректировки среднереспубликанского норматива бюджетной обеспеченности на одного жителя.

Формирование взаимоотношений между республиканским бюджетом и бюджетами областей и г. Минска в 1999 году будет осуществляться на тех же принципах, что и в 1998 году.

Для сбалансирования доходов и расходов местных бюджетов, финансирования целевых мероприятий в республиканском бюджете на 1999 год предусматриваются дотации, субсидии и субвенции.

Выплата дотаций облисполкомам и Минскому горисполкому будет производиться по установленным нормативам из фонда финансовой поддержки административно-территориальных образований за счет отчислений от налога на добавленную стоимость

и налога на прибыль и доходы, зачисляемых в республиканский бюджет.

Субсидии из республиканского бюджета в 1999 году предусматриваются на жилищное строительство, а также для финансирования расходов на капитальное строительство объектов коммунальной собственности, передаваемых в 1999 году из республиканского бюджета в местные.

Субвенции сохраняются в бюджете на 1999 год, как источник финансирования расходов на содержание передаваемых местным Советам объектов жилищно-коммунального хозяйства и социально-культурной сферы.

Предполагается, что разработанная на 1999 год концепция позволит повысить уровень планирования доходов и расходов местных бюджетов, укрепит их доходную базу и самостоятельность, создаст основу для качественного исполнения бюджетов.

в ряде восточноевропейских государств. Есть на этот счет и конкретные расчеты. К слову, работа с математическими, особенно финансово-математическими формулами, по-моему, стала неотъемлемым атрибутом повседневной практики для работников нашего управления. В этом плане мы не стесняемся спрашивать и самостоятельно перепроверяем все расчеты, касающиеся последствий для бюджета, кем бы и где бы они ни выполнялись. Мы придерживаемся правила: лучше дважды спросить, чем один раз напутать.

Ответ на ваш вопрос хочется закончить убеждением, каким бы парадоксальным для темы макроанализа оно не было: все же эффективность хозяйственной деятельности все в большей степени начинает зависеть от низового уровня, микроэкономической среды. На макроуровне должны создаваться условия. Роль финансовой системы в этих вопросах — приоритетна.

— Расскажите, пожалуйста, о людях, которые занимаются анализом и делают прогноз.

— Основной кадровый костяк управления — бывшие научные работники, проработавшие не один год в НИИ, закончившие аспирантуру. Хотя какие бывшие, если и сейчас при выполнении напряженных служебных заданий находим время, чтобы штудировать научную литературу по экономике, финансам, вычислительным системам. И тут же применяем это на практике. По сути, работаем на стыке государ-

ственного управления экономической и финансовой науки. Следует сказать, что этому способствует и постоянное внимание руководства, прежде всего министра Николая Петровича Корбута и нашего куратора — первого заместителя министра Николая Филипповича Румаса. Вы видите, что техническое обеспечение управления достаточно высокое, если не одно из лучших в министерстве. Имеем и активно используем современные средства коммуникаций, включая прямой доступ к всемирной компьютерной сети передачи данных — ИНТЕРНЕТ. Я считаю, что ИНТЕРНЕТ не заменит книгу, но в плане оперативного получения необходимых данных система незаменима. Многие статистические данные по зарубежным странам просто недоступны без ИНТЕРНЕТ. Попробуйте, скажем, найти статистическую информацию по государственному финансам даже наших соседей, например, Литвы и Латвии. Уверен, что потратите немало времени, причем свежих цифр так и не найдете, если, конечно, не загляните на Web-страничку статистических ведомств этих стран.

А теперь, если позволите, немного статистики. Средний возраст работников управления — тридцать девять с половиной лет. У всех высшее экономическое образование. Каждый прекрасно владеет компьютером, понимая, что не столько числом работников, сколько алгоритмом силен наш коллектив. Самый молодой из нас — Алексей Лозюк. Мало того, что он — «компь-

ютерный гуру», бакалавр в области финансов, так и английским владеет свободно. Следует добавить, что коллектив подобрался гармоничный, дружный. Женскую половину следует отметить особо в составе заместителя начальника управления Татьяны Шабалиной, консультанта Светланы Околовой и главного экономиста Валентины Борисовой. Дело в том, что наряду с образцовым выполнением своих служебных обязанностей они в нашу работу привносят теплоту, сердечность, женскую щепетильность.

В этой связи следует с благодарностью вспомнить Валентину Пуренок из бюджетного управления.

Наряду с чисто аналитическими функциями, управление выполняет большой объем сводных работ, связанных с поручениями органов исполнительной власти. В этих вопросах, как всегда, на высоте консультант Алексей Минченко.

Являясь по духу в определенной степени научным коллективом, мы стараемся внедрять и методы научной организации труда, прежде всего специализацию. За каждым блоком макроанализа закреплен конкретный работник. Но цель у нас общая — довести качественный уровень подготовки ежемесячного аналитического доклада до такой степени, чтобы размещать его в ИНТЕРНЕТ на Web-странице сервера Министерства финансов Республики Беларусь. Число посещений сервера будет мерилom и нашего труда.