

МЕСТНЫЕ БЮДЖЕТЫ И МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

ТАТЬЯНА АСТРЕЙКО,

заместитель начальника Главного управления бюджетной политики –
начальник управления местных бюджетов Минфина

Органы местного управления и самоуправления ответственны за предоставление широкого спектра государственных услуг, направленных на удовлетворение основных жизненных потребностей населения (в сфере образования, здравоохранения, социальной защиты и т.д.). По этой причине одним из основных направлений фискальной политики Беларуси является формирование качественной ресурсной базы местных бюджетов, достаточной не только для обеспечения текущего функционирования многочисленных организаций бюджетной сферы, но и социально-экономического развития территорий.

В связи со снижением налоговой нагрузки на экономику, располагаемый объем государственного бюджета из года в год ограничивается. Центр тяжести в финансировании расходов на реализацию задач и функций государства смещается на нижние уровни бюджетной системы.

Доля местных бюджетов Беларуси в валовом внутреннем продукте сохраняется на уровне 17–18% (рис. 1). Их объем сегодня

составляет более половины государственного бюджета. Так, доля базовых текущих расходов (оплата труда работников бюджетной сферы, медикаментов, продуктов питания, коммунальных услуг, выплата трансфертов населению, субсидирование жилищно-коммунальных услуг и услуг пассажирского транспорта, обслуживание долга) в 2014 году составит 59% в общем объеме расходов бюджетов регионов.

Местные бюджеты являются весомыми в большинстве разви-

тых государств мира. В 2012 году расходы региональных бюджетов составляли в среднем около 17% валового внутреннего продукта и 40% государственных расходов в странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Таким образом, **уровень местных бюджетов Беларуси является оптимальным с точки зрения лучшей мировой практики** и приближается к своему максимуму с учетом степени централизации средств в бюджете.

РИС. 1. УРОВЕНЬ РАСХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ, В % К ВВП



Функциональная структура расходов местных бюджетов Беларуси близка к структуре таких же бюджетов в развитых странах. Как и в странах ОЭСР, **образование и здравоохранение** являются наиболее крупными направлениями расходов местных бюджетов Беларуси. Суммарно они в среднем составляют около 45% трат на региональном уровне. В некоторых государствах больший приоритет отдается бюджетному участию в расходах на здравоохранение (к примеру, 47% расходов местных бюджетов Италии) или на образование (около 36% – в Исландии, Словении, Эстонии и Словакии).

КЛЮЧЕВЫЕ ИНВЕСТОРЫ

Объем бюджетных инвестиций напрямую зависит от наполняемости бюджета, а их структура – от государственных приоритетов. Поэтому, несмотря на сокращение централизуемых в бюджете средств, региональные органы власти являются ключевыми инвесторами, и значительный объем государственных капитальных вложений проходит через местные бюджеты.

В 2014 году капитальные вложения бюджетов областей и г. Минска составят порядка 25 трлн. Вр. Часть из них – более 3 трлн. Вр – будет профинансирована за счет субвенций из республиканской казны.

На финансирование приоритетных для государства целей жилищного строительства, включая строительство инфраструктурных объектов, в текущем году планируется направить более 8 трлн. Вр. Капитальные вложения в области здравоохранения составят около 2,4 трлн. Вр; в области образования – около 2 трлн. Вр; физической культуры, спорта и культуры – также около 2 трлн. Вр; на объектах жилищного хозяйства и благоустройства – порядка 3 трлн. Вр.

В итоге суммарный объем расходов местных бюджетов на капитальное строительство, капитальный ремонт и приобретение оборудования составит порядка 18% общих расходов, или около 3% ВВП.

В других странах местные органы власти также играют ключевую роль в государственных инвестициях. В государствах ОЭСР капитальные вложения местных бюджетов в 2012 году в среднем составляли порядка 2% ВВП (при общих прямых инвестициях консолидированных бюджетов – около 2,7% ВВП), или около 11% в общих расходах местных бюджетов.

РЕЗЕРВЫ ДЛЯ РОСТА

Значительные расходные обязательства местных властей тре-

буют адекватных возможностей для их финансирования.

В результате реформирования межбюджетных отношений **основу местных бюджетов сегодня составляют именно те доходные источники, на объем которых местные власти могут оказывать непосредственное влияние.**

Местные бюджеты на 70% формируются за счет налоговых доходов. Бюджетным кодексом на постоянной основе закреплены нормативы отчислений от доходов, формирующих преобладающую часть доходов местных бюджетов. В полном объеме в бюджеты регионов зачисляются такие крупные источники доходов, как подоходный налог, налог на прибыль коммунальных и негосударственных организаций, налоги на собственность.

Норматив отчислений в бюджеты областей и г. Минска от налога на добавленную стоимость, ежегодно устанавливаемый законами Республики Беларусь о республиканском бюджете на очередной финансовый год, в 2014 году увеличен. Подход в его распределении между регионами сохранен – пропорционально численности населения, проживающего в областях и столице.

Вместе с тем показатели структуры местных бюджетов по доходам не говорят об автономии местных властей в принятии решений по установлению элементов налогообложения – местные органы управления и самоуправления в Беларуси не обладают значительными налоговыми полномочиями. Поступления местных налогов и сборов – налога за владение собаками, курортного сбора и сбора с заготовителей – в составе местных бюджетов невелики. Однако реализация

РИС. 2. СТРУКТУРА КАПИТАЛЬНЫХ РАСХОДОВ БЮДЖЕТА БЕЛАРУСИ

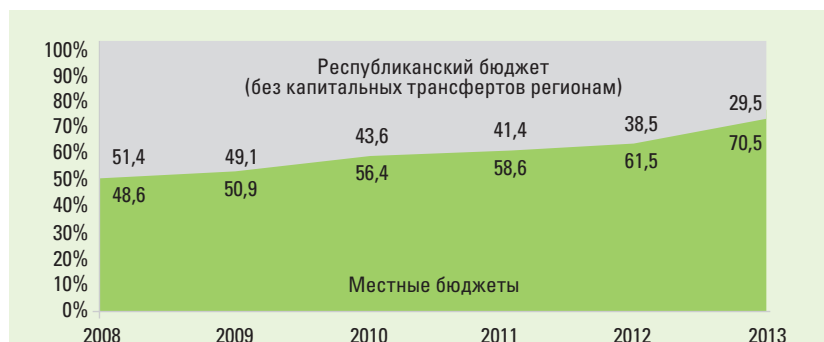
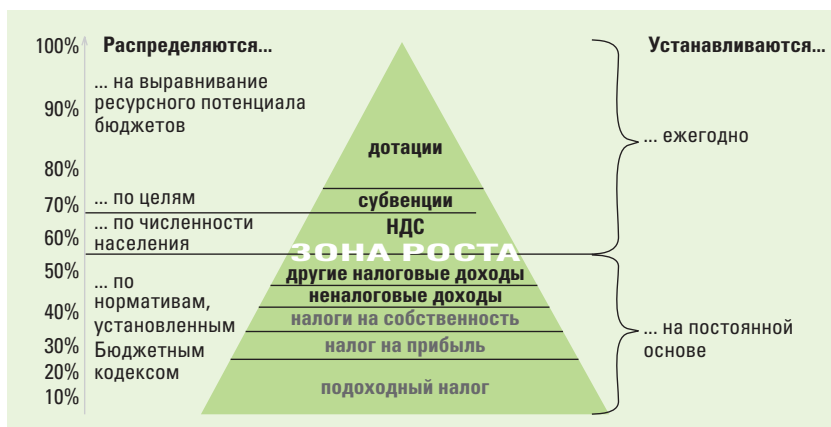


РИС. 3. ОСНОВУ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ СОСТАВЛЯЮТ ДОХОДЫ, РАЗМЕР КОТОРЫХ ЗАВИСИТ ОТ ВКЛАДА МЕСТНЫХ ВЛАСТЕЙ В ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНА



местными Советами депутатов прав по повышению ставок налогов на собственность позволяет значительно пополнить местные бюджеты (в 2014 году объем таких поступлений оценивается в сумме более 3 трлн. Вр).

Работа над повышением эффективности действующих предприятий, благоприятствование новому бизнесу, создание новых рабочих мест, хозяйственный подход в распоряжении коммунальным имуществом и землей – все это **факторы качественного роста доходов** местных бюджетов и импульс к региональному развитию.

Новый подход к распоряжению каждым местным бюджетом должен заключаться в **наращивании собственного налогового потенциала**, а не в требованиях дотаций из республиканского бюджета.

ТРАНСФЕРТНАЯ ПОДДЕРЖКА

В текущем году из республиканского бюджета в бюджеты регионов планируется направить 38 трлн. Вр, из них 29,9 трлн. Вр – в форме дотаций. В зависимости от налогового потенциала в структуре доходов бюджетов областей дотации, предоставляемые на выравнивание ресурсных

возможностей местных бюджетов, варьируются от 39% (Могилевская область) до 21% (Минская область).

В сравнении с развитыми государствами местные бюджеты в нашей стране в меньшей степени зависят от трансфертов из республиканского бюджета.

Несмотря на отсутствие формульного подхода в распределении дотаций, по независимой оценке, проведенной экспертами Всемирного банка, действующая в Республике Беларусь система межбюджетных трансфертов обеспечивает высокий уровень фискального выравнивания.

Дальнейшее **реформирование межбюджетных отношений должно заключаться** не в увеличении суммарного объема трансфертной поддержки из республиканского бюджета, а в **повышении качества распределения трансфертов между регионами**.

Механизмы дотирования должны **стимулировать** местные власти к развитию собственной ресурсной базы бюджетов. Кроме того, для устойчивого регионального развития важно повышение **предсказуемости** объема ресурсов, которым будет располагать каждый из регионов в среднесрочной перспективе. При этом перспективное прогнозирование межбюджетных трансфертов должно являться неотъемлемым элементом среднесрочного прогнозирования бюджета в целом.

При этом важно, чтобы бюджетные реформы не ограничивались взаимоотношениями республиканского и областного уровней бюджетов. Они должны найти свое практическое применение в каждом районе и городе.

РИС. 4. ОПТИМИЗАЦИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ КАК ЧАСТЬ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ

