

Тема 27 Финансовый механизм развития региона

- 1 Финансовые ресурсы региона, их состав, структура, источники формирования
- 2 Особенности формирования местных бюджетов в Республике Беларусь
- 3 Межбюджетные отношения и финансовое выравнивание развития регионов.
- 4 Прогнозирование и планирование финансового потенциала региона

1 Финансовые ресурсы региона, понятие, состав, источники формирования

Все финансовые потоки, циркулирующие в экономике, всегда привязаны к определенной территории, поскольку они отражают результаты взаимодействия конкретных институциональных единиц, расположенных в той или иной точке пространства.

На территории региона осуществляется множество финансовых операций, производящихся между региональными институциональными единицами: домашние хозяйства получают свои доходы, из которых они уплачивают налоги, делают покупки и сбережения, предприятия производят и реализуют продукцию, финансовые посредники предоставляют финансовые услуги домашним хозяйствам и предприятиям, региональные власти формируют региональный бюджет и расходуют его на общерегиональные нужды и т.д. С другой стороны, в регионе имеются и финансовые потоки межрегиональных и интернациональных институциональных единиц, которые получают финансовые средства из-за пределов региона и отправляют их.

Одним из принципов местной автономии, определяемых Европейской Хартией местного самоуправления, является принцип достаточного соотношения между финансовыми средствами местных органов власти и выполняемых ими функций.

Разумеется, для решения местных проблем регионов, реализации принципов самоуправления и самофинансирования необходима относительная финансовая самостоятельность регионов. Термин «относительная» в данном случае обозначает необходимость компромисса между предоставлением региону хозяйственной и финансовой самостоятельности и централизованным распределением общественных благ, осуществляемым с целью сглаживания межрегиональных различий.

Финансовая самостоятельность региона обеспечивается посредством **системы финансовых ресурсов региона**, под которыми понимаются денежные средства, находящиеся в распоряжении региона, его хозяйствующих субъектов и населения, образуемые в процессе распределения и перераспределения регионального и национального валового продукта и предназначенные для расширенного воспроизводства на данной территории.

Финансовые ресурсы, созданные на территории, складываются из следующих важнейших частей:

- ресурсы местных бюджетов (используются для текущего финансирования экономики региона, социальной сферы, финансирования наиболее важных проектов развития соответствующих территорий);
- ресурсы внебюджетных фондов;
- ресурсы субъектов хозяйствования (используются для финансирования оборотных средств и капиталовложений, содержания социальных объектов, находящихся в собственности соответствующих субъектов хозяйствования);
- ресурсы населения;
- кредитные ресурсы коммерческих банков и прочих финансовых структур (используются для срочного и возвратного финансирования оборотных средств и капиталовложений);
- дотации, субвенции и другие поступления из вышестоящих бюджетов для покрытия дефицита территориальных бюджетов и централизованные инвестиции (из федерального бюджета или федеральных инвестиционных фондов).

Таким образом, финансовые ресурсы региона определяются как финансовые ресурсы всех институциональных единиц, функционирующих в регионе.

Таким образом, финансовые ресурсы региона зависят от следующих факторов:

- от эффективности деятельности субъектов хозяйствования на данной территории, то есть от размера получаемых доходов и прибыли;
- от развитости финансово-кредитной сферы и ее способности аккумулировать свободные финансовые ресурсы, как предпринимателей, так и населения;
- от возможности привлечения средств из республиканского бюджета в виде установленных трансфертов.

Для оценки финансового потенциала региона и выработки обоснованной региональной финансовой политики важное значение имеет составление **сводного баланса финансовых ресурсов региона.**

В доходной части его можно выделить три группы доходов:

- **собственные**, то есть такие, которые образуются за счет распределения и перераспределения доходов предприятий, организаций и населения данного региона;
- **заемные**, представляющие собой долгосрочные и краткосрочные кредиты;
- **трансферты**, то есть средства, получаемые из других бюджетов.

Трансферты:

Дотация — сумма средств, выделяемая из вышестоящего бюджета на безвозвратной основе, без уговаривания ее целевого использования, когда закрепленных и регулирующих доходов недостаточно для сбалансирования нижестоящего бюджета.

Субвенция — средства, выделяемые из вышестоящего бюджета на конкретные цели (целевая дотация).

Субсидия — сумма средств, предоставляемая из вышестоящего бюджета для выравнивания уровня социально-экономического развития регионов.

Статьи доходной части сводного финансового баланса:

- доходы предприятий (прибыль, амортизационные отчисления);
- налоговые доходы бюджета;
- неналоговые доходы бюджета;
- бюджетные ссуды;
- трансферты из вышестоящего бюджета;
- кредиты банков;
- доходы населения.

Расходная часть регионального сводного финансового баланса фиксирует приоритетные направления использования финансовых ресурсов в регионе и определяет затраты на образование, культуру, здравоохранение, содержание правоохранительных и органов государственного управления и т.п.

Состав расходной части сводного финансового плана региона:

- расходы предприятий за счет прибыли, остающейся после уплаты налога и оплаты амортизации (НИР и др.);
- затраты на инвестиции, кроме затрат за счет прибыли предприятий;
- расходы на социально-культурные мероприятия, финансируемые за счет средств бюджета и внебюджетных фондов (без капиталовложений);
- образование;
- здравоохранение;
- физическая культура;
- социальное обеспечение;
- расходы на содержание органов государственного управления и правоохранительных органов;
- прочие расходы.

Вариация содержания расходных статей сводного финансового баланса региона – важный элемент планирования его развития.

Разработка сводного баланса финансовых ресурсов позволяет:

- согласовать финансовые ресурсы с расходами и обеспечить материально-финансовую сбалансированность развития региона;
- определить структуру произведенного дохода и распределить его по уровням бюджетной системы;
- определить роль рынка финансовых ресурсов в формировании финансовой базы региона;
- установить структуру расходов и участие региона в формировании

- других бюджетов;
- оценить способность региона функционировать в условиях самофинансирования.

Таблица – Примерная структура сводного баланса финансовых ресурсов региона

Доходы	Сумма	Расходы	Сумма
Прибыль (всего) Амортизационные отчисления Налог на добавленную стоимость Подоходный налог с населения Налог на недвижимость Средства для других целевых фондов Экологический налог Доходы от республиканского госбюджета (всего) в том числе: - капитальные вложения; - социальные расходы (текущие расходы) Платежи за пользование природными ресурсами Прочие налоги, сборы и другие поступления Госпошлина Прочие неналоговые поступления		Затраты на инвестиции, кроме затрат за счет прибыли предприятий Расходы на воспроизводство минерально-сырьевой базы Расходы предприятий за счет прибыли, остающейся после уплаты налога и оплаты амортизации (НИР и др.) Расходы на социально-культурные мероприятия, финансируемые за счет средств бюджета и внебюджетных фондов (без капиталовложений) Образование здравоохранение Физическая культура Социальное обеспечение Расходы за счет других целевых фондов Расходы на содержание органов государственного управления и правоохранительных органов Прочие расходы	
<i>Всего доходов</i>		<i>Итого расходов</i> Средства, перечисляемые: - в государственные внебюджетные фонды; - в региональный бюджет	
		<i>Всего расходов</i> Превышение расходов над доходами	

2 Особенности формирования местных бюджетов в Республике Беларусь

Нормативно-правовая база:

- Бюджетный кодекс Республики Беларусь;
- Налоговый кодекс Республики Беларусь;
- О местном управлении и самоуправлении: закон Республики Беларусь;
- О республиканском бюджете: закон Республики Беларусь и др.

Уровни местных бюджетов в Республике Беларусь

- бюджеты первичного уровня (сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения));
- бюджеты базового уровня (районные и городские (городов областного подчинения));
- бюджеты областного уровня (областные бюджеты и бюджет г. Минска).

Доходы бюджетов классифицируются по следующим группам:

- налоговые доходы (налоги и сборы, пени, проценты за пользование отсрочкой);
- взносы на государственное социальное страхование;
- неналоговые доходы (доходы от использования имущества, штрафы);
- безвозмездные поступления (иностранных государств, международных организаций, вышестоящих бюджетов).

В местный бюджет в полном объеме зачисляются:

- Подоходный налог, в т.ч. с доходов, полученных от предпринимательской деятельности;
- Налог на доходы иностранных организаций, не осуществляющих деятельность через ПП;
- Налог на доходы от осуществления лотерейной деятельности;
- Налог на недвижимость;
- Земельный налог;
- Налог при УСН;
- Единый налог с индивидуальных предпринимателей;
- Единый налог для производителей с/х продукции;
- Налог на игровой бизнес;
- Единый налог на вмененный налог;
- Местные налоги и сборы (налог за владение собаками, курортный сбор, сбор с заготовителей).

В местные бюджеты производятся отчисления:

- от налога на добавленную стоимость (кроме взимаемого при ввозе на таможенную территорию Республики Беларусь);
- налога на прибыль и доходы предприятий, объединений и организаций всех форм собственности;
- экологического налога;

- государственной пошлины за выдачу разрешения на допуск транспортного средства к участию в дорожном движении.

Состав и размеры части общереспубликанских налогов и доходов, зачисляемых в бюджеты областей и г. Минска, определяются ежегодно в Законе "О бюджете Республики Беларусь" на очередной финансовый год.

Разграничение части общереспубликанских налогов, доходов и сборов производится:

- а) между областными бюджетами и бюджетами районов и городов областного подчинения — областными Советами депутатов;
- б) между районными бюджетами, бюджетами городов районного подчинения, поселков городского типа и сельсоветов — районными Советами.

Законом о республиканском бюджете на 2014г. определены следующие нормы отчислений от:

1.1. налога на прибыль, уплачиваемого организациями, имущество которых находится в собственности Республики Беларусь, и организациями, в уставных фондах которых 50 и более процентов акций (долей) принадлежит Республике Беларусь, а также организациями, являющимися участниками холдингов, в уставных фондах управляющих компаний которых 50 и более процентов акций (долей) находится в республиканской собственности и передано республиканским органам государственного управления и иным государственным организациям, подчиненным Правительству Республики Беларусь, в управление, получаемого на территории соответствующей области и г. Минска, в **доход республиканского бюджета – в размере 100 процентов** (2013г. - в **доход республиканского бюджета – в размере 50 процентов, в доход консолидированного бюджета области в размере 50 процентов**).

1.2. налога на добавленную стоимость, получаемого на территории Республики Беларусь, в **доход республиканского бюджета – в размере 69 процентов (в 2013 г. – 70 процентов)**, в доходы консолидированных бюджетов областей и бюджета г. Минска – **в размере 31 процента (в 2013 г. – 30 процентов)**

в том числе в консолидированный бюджет:

	2014г.	2013г.
Брестской области –	4,56 процента,	4,41
Витебской области –	3,94 процента,	3,84
Гомельской области –	4,68 процента,	4,53
Гродненской области –	3,47 процента,	3,36
Минской области –	4,59 процента,	4,47
Могилевской области –	3,53 процента,	3,42
бюджет г. Минска –	6,23 процента.	5,97

1.3. государственной пошлины за выдачу разрешения на допуск транспортного средства к участию в дорожном движении, получаемой на территории Республики Беларусь, в **доход республиканского бюджета – в размере**

50 процентов, в доходы консолидированных бюджетов областей и бюджета г. Минска – в размере 50 процентов (впервые).

Признаки классификации расходов местных бюджетов:

- функциональная классификация расходов бюджета,
- программная классификация расходов бюджета,
- экономическая классификация расходов бюджета,
- ведомственная классификация расходов бюджета.

Функциональная классификация расходов местного бюджета:

- Общегосударственная деятельность
- Национальная оборона
- Судебная власть, правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности
- Национальная экономика
- Охрана окружающей среды
- Жилищно-коммунальные услуги и жилищное строительство
- здравоохранение
- Физическая культура, спорт, культура и средства массовой информации
- Образование
- Социальная политика

Формы предоставления средств из местных бюджетов:

- расходы на функционирование бюджетных организаций;
- бюджетные трансферты населению;
- субсидии организациям, физическим лицам, в том числе индивидуальным предпринимателям;
- бюджетные трансферты за границу;
- межбюджетные трансферты;
- расходы на увеличение стоимости основных средств, нематериальных активов и материальных запасов;
- бюджетные ссуды, бюджетные займы;
- бюджетные кредиты;
- расходы на обслуживание долговых обязательств;
- другие формы расходов в соответствии с бюджетным законодательством.

Источниками финансирования дефицита местных бюджетов являются:

- бюджетные кредиты;
- займы, осуществленные путем выпуска ценных бумаг местными исполнительными и распорядительными органами;
- средства от операций с имуществом, находящимся в коммунальной

собственности, кроме средств от операций с имуществом, являющихся доходами и расходами местных бюджетов в соответствии с бюджетным законодательством;

- изменения остатков средств на счетах по учету средств соответствующего местного бюджета;
- иные источники в соответствии с бюджетным законодательством.

При оценке местного бюджета того или иного уровня пользуются следующими важными характеристиками, параметрами:

а) *показателем бюджетной обеспеченности региона*, который трактуется как отношение бюджетного потенциала территории к расходам (**бюджетный потенциал региона** – это объем собираемых на его территории средств в виде налоговых и неналоговых доходов, в том числе предоставляемых из бюджетов вышестоящих уровней);

б) *показателем обеспеченности собственными доходами*, характеризующим финансовую самостоятельность региона и его возможности по самостоятельному формированию доходной части бюджета и финансированию расходов (сегодня только четвертая часть доходов местных бюджетов формируется за счет собственных доходов, что делает 90% местных бюджетов Беларуси зависимыми от вышестоящих бюджетов, т.е. дотационными).

В реальной практике в МО должны соблюдаться следующие принципы формирования системы денежных поступлений.

1. Достаточность доходов: органы местного самоуправления должны иметь достаточно финансовых средств, включая денежные поступления, для обеспечения выполнения возложенных на них обязательств.

2. Разработка законодательных основ местного налогообложения и контроль над расходами.

3. Справедливость: размер денежных поступлений должен варьировать непосредственно исходя из местных финансовых потребностей и местных налоговых возможностей.

4. Прозрачность и стабильность: условия формирования бюджета должны быть всем известны; каждый местный орган должен иметь прогноз собственных общих доходов (включая разнообразные поступления), чтобы сбалансировать бюджет. Такие условия должны действовать на протяжении по крайней мере нескольких лет (3—5 лет) для обеспечения долгосрочного планирования на местном уровне.

3 Межбюджетные отношения и финансовое выравнивание развития регионов.

Формирование системы межбюджетных отношений должно быть адекватно целям социально-экономического развития отдельных регионов и республики в целом, что требует учитывать:

- современное положение регионов,
- предпосылки и перспективы их развития,
- потенциал негосударственных источников развития,
- самодостаточность региональных бюджетов,
- масштабы межбюджетных перераспределений финансовых ресурсов,
- необходимость обеспечения минимальных социальных стандартов во всех регионах.

Очевидно нарастание за годы реформ различий в положении регионов, их экономическом потенциале, адаптации к рыночным отношениям, наполняемости региональных бюджетов и т.д. Следует уменьшать степень таких различий. Для поддержки слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления применяется система финансового выравнивания регионов.

Различают понятия вертикального и горизонтального выравнивания (сбалансированности).

Вертикальное выравнивание предполагает устранение несоответствий между расходными и доходными частями регионального бюджета за счет предоставления недостающих ресурсов из бюджета вышестоящего уровня. Если потенциальные возможности по обеспечению доходной части на нижестоящем уровне недостаточны для финансирования выполнения возложенных на него функций, вышестоящий уровень — центральное правительство — обязано предоставить недостающие бюджетные ресурсы.

Горизонтальное выравнивание означает пропорциональное распределение средств между местными бюджетами одного и того же уровня с целью компенсации вариации бюджетных потенциалов различных территорий и обеспечения всем гражданам вне зависимости от региона их проживания равных возможностей. Такие проявления неравенства регионов рассматриваются в теории бюджетного федерализма как форма проявления социального неравенства, вызываемая территориальным фактором.

Выравнивание направлено на решение задачи обеспечения каждому гарантированных государством благ и услуг.

Таким образом, бюджетная система государства считается *вертикально сбалансированной*, если объем поступлений в бюджетах на каждом уровне власти в целом достаточен для выполнения его функций. *Горизонтальная сбалансированность* предполагает общее равновесие доходов и расходов в бюджетах отдельных регионов.

Следует отметить, что проблема вертикального и горизонтального выравнивания бюджетов свойственна почти всем странам и обусловлена, прежде всего, многоуровневой структурой бюджетной системы. Возникает вопрос, в каких соотношениях делить налоговые поступления, чтобы и обеспечить высокую экономическую эффективность, и избежать при этом территориальной несправедливости.

Соблюдение принципа территориальной справедливости во многом зависит от выбора **модели бюджетного федерализма**, под которым понимается система взаимоотношений между бюджетами различных уровней, связанных с распределением финансовых ресурсов.

В мире не существует идеальной модели для всех стран. Однако наибольшее распространение получили два типа бюджетного федерализма — конкурентный и кооперативный.

Для **конкурентной модели** характерны минимальные перераспределительные процессы в бюджетно-налоговой системе. Она используется в отдельных странах с развитой рыночной экономикой и отличается высокой степенью децентрализации управления, финансовой независимости региональных властей.

Кооперативный тип бюджетного федерализма более распространен, характеризуется активным участием правительства в выравнивании межрегиональных диспропорций, сотрудничеством центральных и местных властей и обеспечивает экономичность централизованного сбора налогов, возможность аккумулировать средства в целях горизонтального выравнивания бюджетов регионов.

Вертикальное и горизонтальное выравнивание достигается использованием:

общих (универсальных) трансфертов, связанных с выравниванием финансовых возможностей регионов в предоставлении населению государственных услуг определенного стандарта;

целевых (специальных) трансфертов, используемых для реализации приоритетов в соответствии с различными социально-экономическими программами.

Для развития "проблемных" территорий во многих странах применяются обе трансфертные системы.

В рамках общего (выравнивающего) трансферта интересы депрессивных и отсталых районов учитываются путем:

- введения в расчетные формулы показателей общих и специальных бюджетных потребностей регионов;
- выделения части общего трансфертного фонда для оказания поддержки "проблемным" территориям;
- формирования специального фонда социально-экономического развития депрессивных и отсталых регионов.

Кроме того, депрессивным и отсталым регионам может предоставляться **особый бюджетный статус**.

В рамках общего финансового выравнивания устанавливается **среднереспубликанский норматив** бюджетной обеспеченности по отраслям непроизводственной сферы на одного жителя и **поправочные коэффициенты** по областям, учитывающие региональные особенности функционирования учреждений непроизводственной сферы. Исходя из указанного норматива и численности населения по регионам, определяется объем бюджетных ассигнований. Для регионов, имеющих расходы ниже норматива, предусматривается выделение средств из фонда поддержки для доведения бюджетной обеспеченности до среднереспубликанского уровня.

В законе о республиканском бюджете на 2014 год установлены минимальные нормативы бюджетной обеспеченности:

- минимальный норматив бюджетной обеспеченности расходов на здравоохранение в расчете на одного жителя;
- минимальный норматив бюджетной обеспеченности на оказание медицинской помощи в амбулаторных условиях с учетом скорой медицинской помощи (не менее 40% от общего объема финансирования здравоохранения АТЕ);
- минимальный норматив бюджетной обеспеченности расходов на образование (без учета расходов на капитальное строительство) – с 2014 года.

Минимальный норматив бюджетной обеспеченности расходов на здравоохранение в расчете на одного жителя, руб.

	2014	2013
РБ	3073109	2771673
Брестская	2483296	2227813
Витебская	2637177	2258572
Гомельская	2539263	2276134
Гродненская	2450575	2316354
г. Минск	2448334	2278567
Минская	2208039	1989957
Могилевская	2525667	2232852

Минимальный норматив бюджетной обеспеченности расходов на образование (без учета расходов на капстроительство), трлн. руб.

	2014
Брестская	4,3
Витебская	3,8
Гомельская	4,5
Гродненская	3,6
г. Минск	4,5
Минская	4,4
Могилевская	3,7

Дотации, предусмотренные законом о республиканском бюджете на 2014 год

- из республиканского бюджета в консолидированные бюджеты областей дотации в сумме 29,9 трлн. руб., в том числе Брестской – 18,7%, Витебской – 17,4%, Гомельской – 17,1%, Гродненской – 15,4%, Минской – 12,7%, Могилевской области – 18,7%;
- из бюджета г. Минска в республиканский бюджет межбюджетный

трансферт в размере 5,4 трлн. руб.

Субвенции, предусмотренные законом о республиканском бюджете на 2014 год

- На преодоление последствий аварии на ЧАЭС;
- На индексирование жилищных квот (по чекам «Жилье»);
- На развитие с/х и рыбохозяйственной деятельности;
- На проведение дожинок;
- На снос военных городков;
- На проектирование и строительство объектов транспортной и инженерной инфраструктуры для районов жилой застройки и др.

4 Прогнозирование и планирование финансового потенциала региона

Важная роль в регулировании экономических процессов в регионах отводится **прогнозированию и планированию финансов**, для чего разрабатывается перспективный баланс доходов и расходов, учитывающий потребности в финансировании тех или иных сфер (сводный баланс финансовых ресурсов региона).

В процессе планирования статей сводного баланса определяется объем денежных средств, необходимый для выполнения социально-экономической программы региона, обозначаются их источники, выявляются резервы роста доходов и экономии в расходах, устанавливаются оптимальные пропорции в распределении средств между соответствующими статьями баланса.

Прогнозирование и планирование финансовых показателей осуществляется с использованием следующих методов:

- **экстраполяции**, основанной на учете существующей динамики финансовых показателей и устойчивых тенденций ее изменения;
- **математического моделирования**, связанного с построением и анализом финансовых моделей, имитирующих реальные экономические процессы в регионах;
- **нормативного**, предписывающего использование норм и нормативов в социальной и производственной сферах;
- **балансового**, предполагающего координацию, согласование количественных характеристик всех разделов финансовых планов между собой;
- **экспертных оценок**, который основан на предположениях, прогнозах, оценках, сделанных компетентными специалистами в отдельных отраслях науки, народного хозяйства, региональной экономики.

Необходимо указать, что в условиях экономики преимущественно рыночного типа, когда механизм цен и конкуренция объективно приводят к социально-экономической дифференциации субъектов хозяйствования и регионов, роль финансового планирования и прогнозирования развития регионов имеет огромное значение.