

МИНСКИЙ НИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ И  
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ

Лученок А.И.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ  
(республиканский и региональный аспекты)

Минск - 2002

Рекомендована к изданию Ученым советом Минского научно-исследовательского института социально-экономических и политических проблем

Лученок А.И. Актуальные проблемы финансовой политики (республиканский и региональный аспекты). – Мн.: МНИИ-СЭПП, 2002. – 118 с.

В монографии исследованы проблемы развития экономики Республики Беларусь, последствия для страны при переходе на российский рубль, разработаны рекомендации по совершенствованию денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики, рассмотрены проблемы и даны предложения по совершенствованию бюджетно-налогового регулирования на уровне г. Минска.

© Лученок А.И.

© МНИИСЭПП

## ОГЛАВЛЕНИЕ

1. АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ ЭКОНОМИКИ НА ОСЕНЬ 2002	
Г.....	5
1.1. ОЦЕНКА УРОВНЯ ВЫПОЛНЕНИЯ ОСНОВНЫХ ПРОГНОЗНЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ.....	5
1.2. СНИЖЕНИЕ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ БЕЛОРУССКОЙ ЭКОНОМИКИ .....	8
1.3. ФИНАНСЫ ПРЕДПРИЯТИЙ И ГОСУДАРСТВА.....	11
1.4. ИНВЕСТИЦИИ .....	18
1.5. ПРОЦЕССЫ ПРИВАТИЗАЦИИ И РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ.....	20
1.6. ДОХОДЫ НАСЕЛЕНИЯ .....	21
1.7. ЦЕНЫ .....	23
2. СТРАТЕГИЧЕСКИЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ	27
2.1. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНОЙ ПОЛИТИКИ	27
2.2. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ .....	29
2.3. ВОЗМОЖНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ПЕРЕХОДА НА РОССИЙСКИЙ РУБЛЬ ДЛЯ ЭКОНОМИКИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ .....	35
Влияние на денежно-кредитную политику .....	35
Влияние на бюджет .....	36
Влияние на реальный сектор экономики .....	38
Налоговая нагрузка и проблема перетока капиталов в Российскую Федерацию .....	40
Влияние на выполнение социальных программ .....	41
2.4. РАЗВИТИЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО СЕКТОРА КАК ИСТОЧНИКА ДОХОДА РЕСПУБЛИКАНСКОГО И МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ.....	44
3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ НА УРОВНЕ РЕГИОНА (НА ПРИМЕРЕ Г. МИНСКА) ...	65
3.1. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ПРОБЛЕМЫ.....	65
Доходы городского бюджета.....	65
Расходы бюджета г. Минска.....	69
3.2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ УВЕЛИЧЕНИЯ ДОХОДОВ БЮДЖЕТА Г. МИНСКА.....	71
Налоговая база г. Минска и возможности ее увеличения .....	71

Совершенствование налоговой системы.....	80
Необходимость активизации процессов разгосударствления и приватизации.....	88
Повышение доходности бюджета от использования городских земель.....	92
Экологические платежи в доходах городского бюджета.....	101
<b>3.3. ОПТИМИЗАЦИЯ РАСХОДОВ ГОРОДСКОГО БЮДЖЕТА.....</b>	<b>102</b>
Проблемы финансирования здравоохранения.....	102
Управление финансами в сфере образования.....	107
Реформирование управления финансами в области социальной защиты населения.....	110
Совершенствование финансирования жилищно- коммунальной сферы.....	112
Совершенствование финансирования городского пассажи́рского транспорта.....	114
О целесообразности выпуска муниципальных займов.....	119
Перспективные направления развития финансовой муниципальной инфраструктуры.....	123
<b>3.4. ВЛИЯНИЕ РЕСПУБЛИКАНСКОЙ ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНОЙ ПОЛИТИКИ НА ДОХОДЫ БЮДЖЕТА Г. МИНСКА.....</b>	<b>125</b>
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....</b>	<b>133</b>

## 1. АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ ЭКОНОМИКИ НА ОСЕНЬ 2002 г.

### 1.1. Оценка уровня выполнения основных прогнозных показателей

Данные Министерства статистики и анализа Республики Беларусь свидетельствует о том, что в январе–сентябре 2002 г. большинство из важнейших параметров прогноза социально-экономического развития Республики Беларусь, утвержденных Указом Президента Республики Беларусь от 8 ноября 2001 г. № 640, выполнялись с серьезными трудностями. Объем валового внутреннего продукта (ВВП) за 9 месяцев составил 18,3 трлн. руб. и увеличился по сравнению с соответствующим периодом прошлого года в сопоставимых ценах на 4,4%, в то время как по прогнозу на январь-сентябрь рост ВВП должен был составить 6,2%. При этом у ряда экспертов существует мнение, что и полученный прирост является результатом недоучета при расчете сопоставимых цен реальных темпов инфляции.

Промышленность Республики Беларусь за три квартала текущего года увеличила производство продукции (работ, услуг) в сопоставимых ценах только на 3,7% при прогнозе 6,0%. Отставание обусловлено, прежде всего, низкими темпами роста выпуска продукции на предприятиях Минсельхозпрода (прогноз – 106,0%, фактически – 101,4%), в концернах «Беллегпром» (соответственно 103,5% и 95,7%); «Белгоспищепром» (107% и 99%), «Белнефтехим» (106,5% и 105%), «Беллесбумпром» (104,5% и 103,2%). Перевыполнили прогнозны

тели только концерны «Белместпром» (106,4% и 107,2%) и «Белбиофарм» (106% и 106,9%).

Хотя выпуск сельскохозяйственной продукции в сопоставимых ценах вырос на 3,2%, 1375 сельскохозяйственных предприятий (57% их общего числа) убыточны. Сумма убытков по этим организациям составила на 1 сентября 2002 г. 88,5 млрд. руб. (примерно 47 млн. долл. США), кредиторская задолженность достигла 1,5 трлн. рублей (почти 800 млн. долл.), в том числе просроченная кредиторская задолженность – 688,9 млрд. руб. (примерно 365 млн. долл.) и превысила просроченную дебиторскую задолженность в 11,2 раза. От тяжелого финансового положения сельскохозяйственных организаций страдает и население: задолженность за принятое молоко достигала 8,2 млрд. руб. (4,3 млн. в пересчете на долл. США), в том числе просроченная задолженность – 2,6 млрд. руб. (1,4 млн. долл. США). Задолженность за молодняк крупного рогатого скота составила соответственно 1852 млн. руб. (примерно 980 тыс. долл.) и 1179 млн. руб. (примерно 624 тыс. долл. США). В результате у населения серьезно снижаются экономические стимулы к продаже сельскохозяйственной продукции. Ожидать улучшения ситуации в сельском хозяйстве не приходится: рентабельность реализованной продукции за январь-август 2002 г. составила всего 1,1% против 2% за соответствующий период прошлого года. В промышленности и сельском хозяйстве дают данные табл. 1.1.

Экономикой страны не выполнены также целевые показатели прогноза по росту производства потребительских товаров,

объему внешней торговли (как по экспорту, так и по импорту). Особую тревогу вызывает отставание фактического снижения материалоемкости валового выпуска от прогнозного параметра на год (задание – минус 1,4-1,7%, фактически – минус 0,4). По данным Всемирного банка, на 1 кг потребленного топлива в Беларуси производится 0,8 долл. ВВП. Для сравнения: в более северной Норвегии – 6,7, в Дании – 8,2 долл. (в ценах 1995 г.). Эти показатели отражают отставание Беларуси от развитых стран мира в производительности общественного труда в 8-10 раз<sup>1</sup>. Отсутствие на протяжении длительного времени ощутимого прогресса в решении проблемы экономии материальных затрат отрицательно сказывается на уровне конкурентоспособности белорусской продукции.

Таблица 1.1. Некоторые показатели состояния промышленности Республики Беларусь

Период (год)	Удельный вес убыточных предприятий и организаций в промышленности (%)	Рентабельность, %		Денежные средства на счетах предприятий в % к просроченной кредиторской задолженности			
		в сфере промышленности (%)	в сельском хозяйстве	Период	В целом	В промышленности	В сельском хозяйстве
1999	8,8	17,1	2,1	на 1 янв. 2000 г.	27,5	20,1	7,6
2000	18,4	15,8	2,3	на 1 янв. 2001 г.	19,7	14,8	5,3
2001	29,7	10,8	2,1	на 1 янв. 2002 г.	14,0	11,9	2,4

<sup>1</sup> Белорусский рынок. – № 33 от 26.08.2002.

8 месяцев 2002	30,8	10,6	1,0	на 1 июня 2002г.	11,2	9,8	2,0
----------------	------	------	-----	------------------	------	-----	-----

Несмотря на прирост ВВП за 9 месяцев 2002 г. на 4,4%, достигалось это во многом за счет проедания национального богатства. Об этом свидетельствует, в частности, увеличение за первое полугодие расходов на конечное потребление с 77,8% до 81,7%. Во многом это было обусловлено ростом расходов на конечное потребление домашних хозяйств с 54,6% до 58,2%. Удельный вес валового накопления снизился с 19,5% до 18,1%.

Расчеты экспертов по данным за 2001 г. показали, что на каждый процент прироста ВВП приходилось:

- прирост доли убыточных предприятий – на 13%;
- прирост реальной кредиторской задолженности (скорректированной на индекс цен) – на 2,5%;
- падение массы прибыли от реализации (в реальном выражении) – на 6,5%;
- падение текущей платежеспособности (как соотношение денежных средств на счетах к просроченной кредиторской задолженности) – на 7% (или 5,7 процентных пункта);
- прирост индекса потребительских цен – на 11,7%;
- прирост задолженности по платежам в бюджет – на 53,6%.

Указанные тенденции не только сохранились, но и усилились в текущем году.

## 1.2. Снижение конкурентоспособности белорусской экономики

Обращает на себя внимание снижающаяся конкурентоспособность белорусских товаров как на внутреннем, так и на

внешнем рынке. В частности, за 8 месяцев было буквально провалено прогнозное задание по экспорту белорусских товаров. При прогнозе на январь-август прироста экспорта на 6,4% он реально увеличился только на 2,7%, то есть прогнозное задание было выполнено всего на 42%. Чрезмерным прогнозный показатель наращивания экспорта нельзя было считать – за 8 месяцев 2001 г. экспорт увеличился на 4,7%, то есть за год произошло падение темпов экспорта в 1,7 раза.

В республике наиболее неблагоприятны тенденции с экспортом продукции пищевой промышленности и сырья для ее производства (снижение экспорта за январь-август 2002 г. по сравнению с соответствующим периодом прошлого года на 9,5%), а также продукции химической промышленности (снижение на 6,2%). В результате Минсельхозпрод сократил экспорт на 15,5%, концерн «Белгоспищепром» – на 24,8%, «Белнефтехим» – на 2%. Снизился спрос и на товары белорусской легкой промышленности – экспорт концерна «Беллегпром» сократился на 3,7%.

В сложившейся ситуации сальдо внешней торговли товарами сформировалось отрицательным в сумме 293,7 млн. долл. США. Тем не менее, общий белорусский экспорт превысил импорт на 45,7 млн. долл. за счет положительного сальдо торговли услугами в сумме 339,4 млн. долл.. Сравнение с предыдущим годом показывает, что в долларовом эквиваленте постепенно увеличиваются как отрицательное сальдо торговли товарами, так и положительное сальдо в торговле услугами (за январь-август 2001 г. они были равны соответственно минус 181,6 млн. долл. и плюс 258 млн. долл. США). Поэтому становится оче-

видной необходимость переориентации экономики Республики Беларусь на развитие в стране сферы услуг. Из рис. 1.1 следует, что наиболее быстро в текущем году в республике развивался экспорт деловых и государственных услуг (прирост соответственно 49,2% и 41,9%). В то же время обращает на себя внимание прирост импорта строительных услуг на 77,9%.

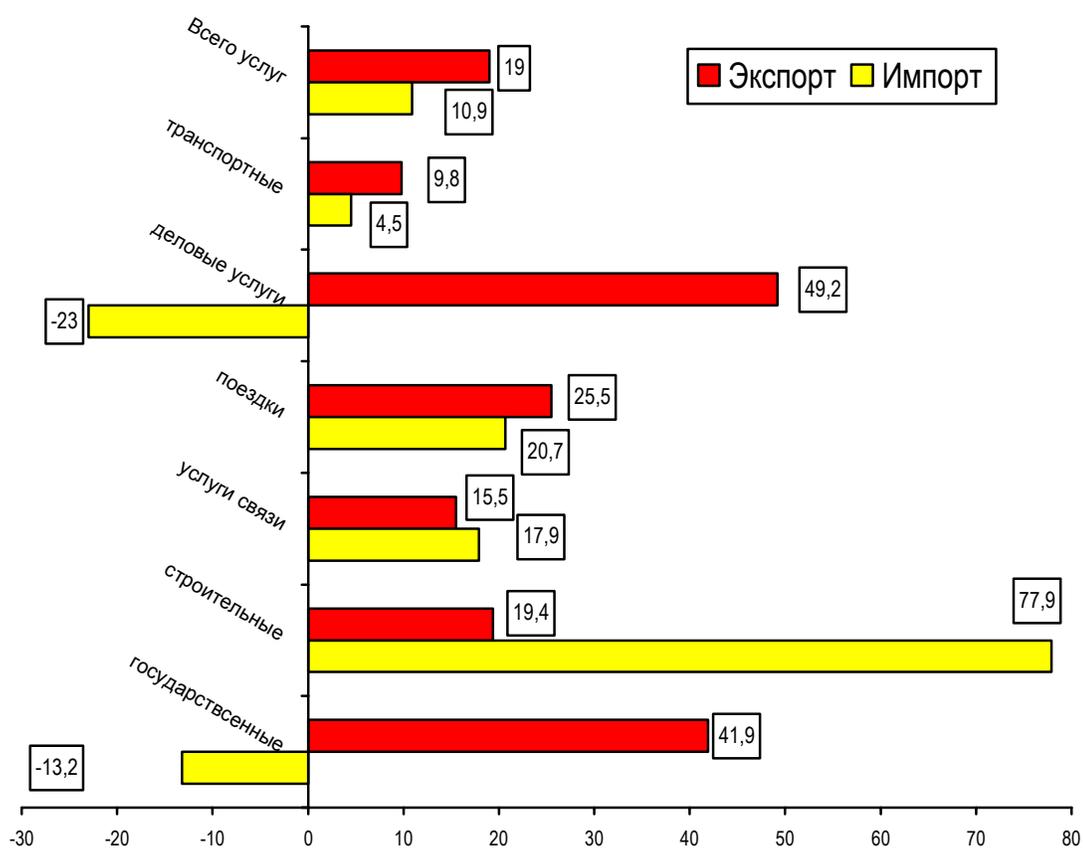


Рис. 1.1. Прирост экспорта и импорта услуг в Республике Беларусь за январь-август 2002 г. в % к соответствующему периоду 2001 г.

### 1.3. Финансы предприятий и государства

Из-за снижения конкурентоспособности все более обостряется финансовое положение белорусских предприятий. В целом по народному хозяйству средняя рентабельность продукции за 8 месяцев составляла всего 9% и снизилась по сравнению с соответствующим периодом прошлого года на 0,6 процентных пункта. На 1 сентября 2002 г. были убыточными 4310 предприятий или 36,7% от их общего количества. Сумма убытков в целом по стране достигла 365,1 млрд. руб. За 8 месяцев доля убыточных промышленных предприятий возросла на 5,5 процентных пункта (с 30,8 до 36,3%). Учитывая, что в начале 90-х годов были убыточными 5-7% субъектов хозяйствования, а в середине 90-х годов – 17-18%, быстрый рост убыточных предприятий свидетельствует о весьма неблагоприятных тенденциях в развитии национальной экономики. Данные за последние четыре года представлены на рис. 1.2.

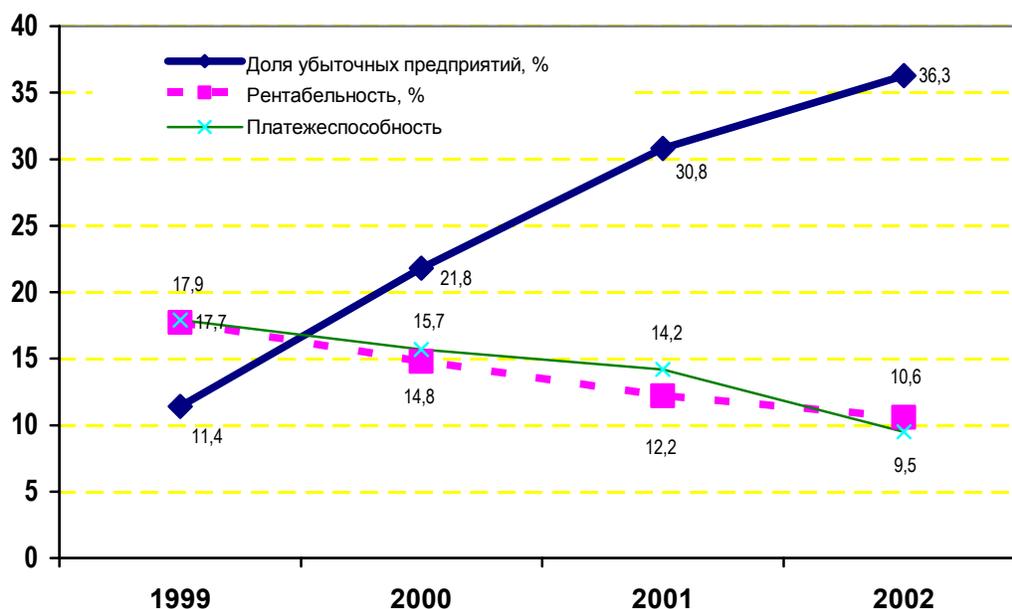


Рис. 1.2. Доля убыточных предприятий, рентабельность и платежеспособность в промышленности Республики Беларусь на 1 сентября соответствующего года

Низкая рентабельность предприятий ведет к подрыву хозяйственных связей между ними из-за низкой платежеспособности. По данным Департамента по санации и банкротству Минэкономки Республики Беларусь на 1 июля 2002 г. 62% государственных субъектов хозяйствования из 6141 не в состоянии удовлетворить требования кредиторов в срок и в полном объеме, причем 70% из них устойчиво (т. е. более года) неплатежеспособные.

В целях финансового оздоровления предприятий в сентябре 2002 г. осуществлялись попытки проведения общереспубликанского зачета дебиторской и кредиторской задолженностей. Однако в итоге было реализовано лишь немногим более 28 тысяч взаимных требований, или 4% от поданных, на сумму 35 млрд.

белорусских рублей. Фактически объем погашения взаимной задолженности составил лишь 0,5% от ее заявленной суммы<sup>2</sup>.

Многие белорусские предприятия из-за низкого спроса на их товары чрезмерно увеличили складские запасы готовой продукции. На один процент прироста объемов промышленного производства приходится 3,8% прироста запасов готовой продукции. В частности, предприятия машиностроения и металлообработки, легкой промышленности даже в случае месячного простоя производства при условии сохранения темпов реализации накопленных запасов, будут обеспечены запасами готовой продукции еще на четверть месячного производства. Из табл. 1.2 видно, что в течение 8 месяцев 2002 г. каждый шестой белорусский телевизор, каждый седьмой металлорежущий станок, одни бытовые часы из восьми и каждый десятый метр льняных тканей оседали в запасах готовой продукции. В результате снижения продажи тракторов в 2002 г. более чем на 51% на складах Минского тракторного завода скопилось три тысячи тракторов общей стоимостью более 30 млн. долл. США. Причем в СНГ 32% рынка сбыта тракторов «Беларусь» захватила Россия. В результате могут остаться безработными до 20 тыс. белорусских тракторостроителей<sup>3</sup>.

Вследствие ухудшения финансового положения предприятий усложнились и бюджетные проблемы, что вызвано объективными причинами. В стране за последнее десятилетие остае-

---

<sup>2</sup> Белорусский рынок. – № 38 от 30.09.2002.

<sup>3</sup> Белорусский рынок. – № 38 от 30.09.2002.

ся практически неизменным число учреждений и организаций, а также физических лиц, финансируемых из государственного бюджета. Кроме того, правительство считает необходимым оказывать из бюджета финансовую помощь государственным предприятиям. Активно предоставляя льготы фактическим банкротам с целью обеспечить занятость их трудовых коллективов (хотя они стали бременем для бюджета).

Таблица 1.2. Удельный вес отдельных видов товаров, направляемых в запасы готовой продукции

Вид продукции	Произведено за 8 мес. 2002 г.	Запасы готовой продукции			Доля прироста запасов в выпуске продукции, %
		1.01.02	1.09.02	Прирост	
Металлорежущие станки, штук	4261	773	1357	584	13,7
Телевизоры, тыс. штук	510,1	15,1	99,7	84,6	16,6
Бытовые часы, тыс. штук	2719,0	600,6	938,9	338,3	12,4
Ткани льняные, млн. кв. м	20,7	2,461	4,603	2,141	10,3

Производственные субсидии предоставляются в форме правительственных гарантий, налоговых преференций, том числе предоставления рассрочки по погашению долгов по налогам и платежам, предоставления ресурсов по льготным ценам или вообще бесплатно и т.д. Сельскохозяйственным предприятиям выделяется бесплатное топливо, безвозвратные кредиты и скрытое субсидирование по различным видам сырья, (напри-

мер, минеральным удобрениям). Все это в той или иной форме оплачивается за счет бюджета.

В результате образуется заколдованный круг: для удовлетворения потребностей «клиентов» госбюджета возникает необходимость в увеличении налоговой нагрузки. Но чем выше налоги, тем сложнее становится финансовое положение предприятий-налогоплательщиков, тем меньше их прибыль и тем вероятнее (если это государственное предприятие), что они также станут нахлебниками госбюджета. Неоправданная бюджетно-налоговая политика привела к снижению доходов консолидированного бюджета по отношению к ВВП с 34,1% за 8 месяцев 2001 г. до 31,9% за январь-август 2002 г. При этом уменьшилась доля налога на прибыль и акцизов при определенном увеличении доли налога на добавленную стоимость.

Понятно, что проводимая бюджетно-налоговая политика, направленная на ущемление финансовых интересов более или менее эффективно работающих предприятий, привела к нарастанию задолженности белорусских субъектов хозяйствования по платежам в бюджет. По данным Министерства по налогам и сборам, с начала года она возросла на 69,7% и на 1 сентября 2002 г. составила 227,8 млрд. руб. Причем только за сентябрь задолженность увеличилась на 18,8%. Из указанной суммы долг по налогу на добавленную стоимость составил 72,9 млрд. руб., по платежам в бюджет с выручки от реализации товаров, работ, услуг – 60,5 млрд. руб., по акцизам – 27,5 млрд. руб., по единому налогу для производителей сельскохозяйственной продукции – 16,2 млрд. руб., по налогу на прибыль – 8,4 млрд. руб. По

данным Министерства финансов Республики Беларусь, всего в январе-августе 2002 г. в бюджет государства поступило 5 трлн. 37 млрд. руб. доходов, из них на долю налога на добавленную стоимость, налога на прибыль, акцизов и подоходного налога приходилось 52,7%. При этом более четверти всех поступлений в бюджет обеспечено за счет налога на добавленную стоимость.

На развитие белорусской экономики серьезно влияют скрытые импортные субсидии из России преимущественно в форме низких цен на газ, жизненно необходимого для отопления и потребления электростанциями. Их объем колеблется от 1,2 до 1,6 млрд. долл. США в зависимости от цены и объема получаемого из России газа. Напомним также, что в 1996 г. Россия полностью списала белорусский долг за энергоносители в размере 1,4 млрд. долл. США. Цены за поставляемый российский газ были в два, а затем (с 1999 г.) и в три раза ниже цен мирового рынка. Сейчас доля газа в энергобалансе страны составляет 75%. Создание Таможенного союза с Россией (1995 г.) предоставило белорусскому руководству различные возможности получения дополнительных доходов за счет России. Размер общей дотационной поддержки Беларуси со стороны России эксперты оценивают в сумме 1,5-2 млрд. долл. в год<sup>4</sup>.

Однако дотационная помощь со стороны России лишь развращает органы государственного управления и предприятия, не ориентирует их на выживание в острой конкурентной борьбе. В текущем году, даже в условиях относительно благоприят-

---

<sup>4</sup> Белорусский рынок. – № 33 от 26.08.2002.

ной ценовой ситуации во внешней торговле, когда динамика импортных и экспортных цен благоприятна для Республики Беларусь, когда начали реализовываться соглашения о сближении условий хозяйствования российских и белорусских предприятий в части цен на газ и транспортных тарифов, положительных качественных сдвигов в развитии белорусской экономики не произошло.

Считаем целесообразным доходы от дешевого импорта российских энергоносителей постепенно переориентировать в государственный бюджет, приучая предприятия работать по мировым ценам. При этом предприятия должны иметь время для реструктуризации своего производства, в том числе за счет привлечения дополнительных инвестиций.

Целесообразно также серьезно ограничить и потребительские субсидии. Определенные шаги по ограничению потребительских субсидий уже сделаны. В частности, в текущем году началось увеличение тарифов на коммунальные услуги с тем, чтобы население оплачивало 40% их себестоимости. К концу 2004 г. намечено довести ценовое покрытие себестоимости коммунальных услуг до 80%. Из концепции бюджета на 2003 г. следует, что население должно будет оплачивать 35% стоимости услуг здравоохранения, 60% услуг ЖКХ, снизятся расходы из государственного бюджета на социальные нужды. Значительно снизилась государственная поддержка и жилищного строительства. Если в 1999 г. все виды государственных субсидий обеспечивали покрытие 70% стоимости жилья, то в 2000 г.

– 30%. В результате в 2001 г. снизился ввод жилой площади на 14,5%<sup>5</sup>.

#### 1.4. Инвестиции

Снижение конкурентоспособности белорусских предприятий во многом обусловлено высокой материало- и энергоемкостью белорусских товаров, производство которых требует значительных объемов импорта сырья и материалов, цены на которые, в свою очередь, постоянно возрастают. Данное обстоятельство могло быть скомпенсировано использованием новых технологий и современного оборудования.

Предприятия практически прекратили обновление основных фондов: за 1997-2001 гг. износ машин и оборудования в промышленности вырос с 74,6 до 80,3%, в сельском хозяйстве – с 58,2 до 80,6%<sup>6</sup>. Соответствующая технологическая база в Беларуси по сравнению с другими странами (даже по сравнению с Россией) слабая. Промышленное оборудование значительно уступает зарубежным аналогам по производительности, затратам ресурсов на единицу изделия, особенно по энергоемкости. Коэффициент обновления основных фондов в промышленности колеблется в пределах 3-5% в год, при этом вновь вводимое оборудование по основным параметрам часто не соответствует мировым технологическим стандартам. Экспорт высоких технологий в Республике Беларусь равен всего 6%, а в России – 14%, в Эстонии аналогичный показатель достиг 25%, в Венгрии

---

<sup>5</sup> Белорусский рынок. – № 13 от 01.04.2002.

<sup>6</sup> Белорусский рынок. – № 33 от 26.08.2002.

– 28%. Поэтому Республика Беларусь острейшим образом нуждается во внешних инвестициях, приносящих относительно передовые технологии.

Общий уровень инвестиций в экономику Республики Беларусь низок (см. табл. 1.3). Государственные предприятия практически не имеют финансовых ресурсов для обновления основных производственных фондов. Поэтому они, несмотря на всестороннюю поддержку со стороны государства, увеличили инвестиции в основной капитал только на 3,3%, в то время как частные собственники увеличили капиталовложения на 12,9%, а иностранные – на 80%.

Таблица 1.3. Инвестиции в основной капитал промышленности и сельского хозяйства (в % к итогу)

Период (год)	Инвестиции в основной капитал, всего (соответствующий период предыдущего года – 100)	Структура инвестиций		
		Всего	Промышленность	Сельское хозяйство
1990	109	100	24	29
1991	104	100	25	26
1992	71	100	25	18
1993	85	100	25	15
1994	89	100	32	9
1995	69	100	30	9
1996	95	100	31	8
1997	120	100	31	6
1998	125	100	35	7
1999	92	100	28	6
2000	102	100	30	7
2001	94	100	31	5

Без серьезных зарубежных инвестиций в республику сложно обеспечить даже простой воспроизводственный процесс. В связи с этим в 2002 г. ряду государственных ведомств установлены задания по привлечению прямых зарубежных инвестиций. Но в стране сформирован неблагоприятный инвестиционный климат, вследствие этого удельный вес иностранных инвестиций составил всего 4,2% от общего объема инвестиций в основной капитал. Поскольку основные промышленные предприятия Республики Беларусь находятся в государственной собственности, то иностранные инвесторы в основном вкладывают средства в развитие телекоммуникаций, автомобильные заправочные станции и т.д.

### 1.5. Процессы приватизации и реструктуризации

Неэффективно функционируют в основном государственные предприятия. При приросте за 9 месяцев 2002 г. объемов производства в промышленности на 3,7% на предприятиях государственной формы собственности (выпускающих 55,9% всей продукции) прирост в сопоставимых ценах составил всего 1,6%. В то же время на частных предприятиях объем производства увеличился в сопоставимых ценах на 4,6%, в том числе на предприятиях с иностранной собственностью – на 33,8%. В связи с этим вызывает недоумение предпринятые белорусским правительством противоречащие Инвестиционному кодексу Республики Беларусь меры по распространению с 1 сентября текущего года на работающие на белорусском рынке иностранные компании (в том числе «Эрнст энд Янг Минск», «Кока-Кола Бевриджис Белоруссия» и др.) единой тарифной сетки по

оплате труда для государственных и частных предприятий. Это решение приведет к снижению уровня оплаты труда на иностранных предприятиях и лишит их работников экономических стимулов к развитию. Возникает вопрос: или принятые меры есть форма борьбы с иностранными конкурентами в ущерб национальной экономике, или оно обусловлено уровнем подготовки кадров, принимавших решение?

Хотя частные предприятия показывают более высокую эффективность хозяйствования, однако реформировать государственные предприятия в республике не спешат. За 9 месяцев текущего года было реформировано всего 62 объекта республиканской собственности при составленных планах акционирования за год около 200 таких предприятий. Министерство экономики уже издало приказы о создании открытых акционерных обществ на базе пяти крупных предприятий нефтехимического комплекса: гродненского РУП "Азот", РУП "ПО "Полимир" (г. Новополоцк), РУП Новополоцкого ПО "Нафтан", бобруйского РУП "Белорусский шинный комбинат" и гродненского РУП "ГПО "Химволокно".

## 1.6. Доходы населения

Расчеты показывают, что реальный уровень доходов населения в пересчете на доллары США снизился за последние 12 лет примерно в три раза. В частности, среднемесячная заработная плата в 1990 г. была эквивалентна 316 долларам, а в феврале 2002 г. – 105 долларам<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Белорусский рынок. – № 35 от 09.09.2002.

Ниже бюджета прожиточного минимума живет примерно треть населения республики. О кризисе на рынке труда свидетельствует и расширение практики неполной занятости: в январе-июле 2002 г. в режиме вынужденной неполной занятости работало 431,2 тыс. человек (в 1,26 раза больше, чем в январе-июле 2001 г.). Социологические опросы показывают все возрастающее беспокойство населения в связи с углубляющимся кризисом экономики (хотя правительство отрицает наличие кризиса) и возможностью потерять работу.

Опасения населения вполне обоснованы. Если на 1 июля 2001 г. доля неплатежеспособных госпредприятий с численностью занятых более 1 тыс. человек была 79% (среди них 87% – устойчиво неплатежеспособны), то за первую половину 2002 г. их насчитывалось уже более 81%, из которых 89% – устойчиво неплатежеспособны. При реструктуризации этих предприятий под угрозой увольнения может оказаться от 1 млн. до 1,5 млн. рабочих<sup>8</sup>.

Тем не менее, вместо принятия мер по стимулированию деловой активности в стране с обеспечением соответствующего роста доходов населения, правительство предпочитает допускать экономически необоснованный прирост значений показателей, характеризующих уровень благосостояния населения. Так, реальные денежные доходы населения выросли на 12%, что в два раза выше прогнозных заданий (5-6%). Начисленная

---

<sup>8</sup> Белорусская газета. – № 355 от 07.10.2002.

реальная заработная плата за 8 месяцев выросла на 11,4%, в то время как производительность труда – только на 8%.

Проводимая в республике политика по начислению незаработанной заработной платы ложится тяжелым бременем на реальный сектор экономики. В результате в республике быстро растет задолженность по заработной плате. Ее удельный вес в месячном фонде заработной платы составил на 1 августа 2002 г. 12,5%, на 1 сентября – 15,1%, на 1 октября – 19,2% от месячного фонда заработной платы. Напомним, что примерно год назад долги по заработной плате в размере 9% к месячному фонду заработной платы правительство рассматривало как чрезвычайные. Попытки выплачивать заработную плату за счет банковских кредитов дают лишь временное облегчение, усугубляя финансовое положение предприятий необходимостью выплачивать проценты за кредит.

### 1.7. Цены

В соответствии с прогнозом социально-экономического развития Республики Беларусь в 2002 г. предусматривалось увеличение потребительских цен по итогам года на 20-27%. Тем не менее, анализ результатов функционирования народного хозяйства за 9 месяцев показывает, что нижний порог прогноза уже пройден: индекс потребительских цен за данный период составил 124,4%. Причем наиболее высокие темпы прироста потребительских цен наблюдались в январе-феврале, затем происходило постепенное снижение прироста цен. Такая ситуация является типичной для белорусской экономики: в 1999-2001 гг. ежемесячные индексы потребительских цен постепенно снижа-

лись с начала года и достигали своего минимума в июле-августе, затем происходил их постепенный рост. Поэтому осенью стоит ожидать повышения темпов прироста потребительских цен. Необходимо отметить и то, что при повышении цен в последующие месяцы будет наблюдаться мультипликативный эффект, так как прирост потребительских цен будет происходить на базе уже увеличившихся в первом полугодии цен.

Сравнение ежемесячных показателей индекса потребительских цен и индекса цен производителей промышленной продукции показывает, что, начиная с января 2001 г. по май 2002 г., значения первого индекса постоянно (за исключением августа-сентября 2001 г.) превышали значения второго. Данный факт свидетельствовал о реализации накопленного инфляционного потенциала на потребительском рынке и достаточно жестком регулировании цен на ряд потребительских товаров.

Однако к осени 2002 г. ситуация начала меняться. За три квартала индекс цен на продукцию производственно-технического назначения вырос на 32% (или на 7,6 процентных пункта больше роста потребительских цен), что создает условия для дальнейшего накопления инфляционного потенциала в Республике Беларусь.

Факт продолжающегося роста цен на потребительские товары (как продовольственные, так и непродовольственные) в силу открытости белорусской экономики вызывает особое беспокойство. Наличие в магазинах импортных товаров (и все возрастающий их ассортимент), постепенное вытеснение товаров белорусских производителей уже стало закономерностью.

Рост продаж импортных товаров свидетельствует об их большей конкурентоспособности, как по качеству, так (и в последнее время все чаще) и по цене. В течение 2002 г. продолжался активный захват белорусского рынка импортными товарами. За 9 месяцев розничный товароборот увеличился на 13,4% при прогнозе 5,3%. Поскольку производство потребительских товаров выросло в стране всего на 3,6% (при прогнозном задании 5,5%), то основной прирост товароборота был обеспечен за счет импортных товаров.

Дальнейшее увеличение цен на потребительские товары белорусского производства будет вести лишь к снижению объемов реализации и обострению и без того крайне тяжелого финансового состояния белорусских производителей. Предпринимавшаяся в предыдущие годы попытка сдерживания цен не дала положительных результатов: предприятия недополучали значительные финансовые ресурсы, необходимые для изменения технологии, что позволило бы снизить издержки и улучшить качество выпускаемой продукции.

Некоторые хозяйственники видят выход в восстановлении границы с Российской Федерацией. К этому, в частности, призывает директор ЗАО "Борисовдетспецпродукт" Виктор Хиневич. Это предложение он сделал в связи с нежеланием правительства принимать меры к реформированию экономики. К примеру, Минский облисполком до сих пор заставляет его предприятие согласовывать цены на готовую продукцию, хотя фирма закупает сырье по рыночным ценам. Поэтому директор и предлагает в силу нашей слабости хотя бы защититься тамо-

женными барьерами от относительно успешно развивающихся стран<sup>9</sup>.

Шаги к закрытию внутреннего рынка от российских конкурентов уже принимаются. Так, постановлением Совета министров Республики Беларусь от 13 сентября 2002 г. введены лицензии на поставки на территорию страны хозяйственного мыла и маргарина. Эта мера была введена для спасения Минского маргаринового завода и Гомельского жиркомбината, испытывающих проблемы со сбытом своей продукции из-за российских конкурентов.

Но закрытие белорусского рынка в условиях глобализации хозяйственных процессов не может являться выходом. Речь должна идти об изменении всей экономической политики, в том числе в направлении активизации работы, направленной на скорейшее техническое перевооружение отечественных предприятий, внедрение в производство современных технологий, способствовать большей самостоятельности администраций белорусских предприятий. Необходимо также всячески способствовать развитию конкуренции в сфере производства потребительских товаров, содействовать созданию таких предприятий. Реализация данных мероприятий позволит повысить конкурентоспособность товаров белорусского производства (как по качеству, так и по цене), что позволит увеличить объемы их сбыта, снизить издержки на единицу продукции, а также стабилизировать цены.

---

<sup>9</sup> Белорусский рынок. – № 41, 2002, 21-27 октября.

## 2. СТРАТЕГИЧЕСКИЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ

### 2.1. Совершенствование денежно-кредитной политики

В белорусской экономике денежно-кредитные потоки ориентированы не на повышение рентабельности деятельности субъектов хозяйствования, а на рост значений статистических объемных показателей любыми средствами. Вторичность показателей эффективности по отношению к объемным показателям затрудняет достижение финансовой стабильности, поскольку для финансирования постоянно растущих запасов неходовой продукции осуществляется дополнительная денежная эмиссия, которая, в конечном счете, оборачивается ростом цен в стране.

Убыточность значительной части белорусских предприятий серьезно снижает объем налоговых поступлений и в конечном счете вынуждает Национальный банк Республики Беларусь кредитовать правительство, что также ведет к ускорению темпов инфляции в стране.

Поддержание относительно стабильного курса национальной валюты при достаточно высоких темпах инфляции внутри страны ведет к снижению конкурентоспособности белорусских товаров на внешних рынках. В этих условиях предоставление Россией кредита для поддержания курса белорусского рубля следует рассматривать как диверсию против белорусских производителей: фактически российская сторона дает белорусам деньги для того, чтобы они искусственно поддерживали курс

белорусской валюты и подрывали свои позиции на российском рынке.

Для создания в стране эффективного механизма хозяйствования, позволяющего вывести экономику из кризиса, всем предприятиям независимо от формы собственности необходимо создать одинаково благоприятные макроэкономические условия, составным элементом которых должна быть устойчивая денежно-кредитная система. Эта система должна строиться с учетом следующих принципов:

- любая денежная эмиссия должна иметь товарное покрытие;
- предоставление целевых кредитов следует максимально ограничить (они могут предоставляться исключительно на инвестиции, только при наличии неинфляционных источников их погашения и при льготировании процентных ставок за счет средств бюджета);
- введение жесткой финансовой дисциплины вплоть до применения процедуры банкротства;
- ограничение роста финансирования государственных расходов за счет выпуска государственных ценных бумаг пропорционально увеличению валового внутреннего продукта. Рост объема обращаемых на рынке государственных ценных бумаг следует допускать только в случае соответствующего увеличения финансирования бюджетом инвестиционных программ.

Необходимо определиться с допустимыми уровнями дополнительной денежной эмиссии и инфляции, которые, с одной

стороны, не привели бы к социально-экономическому кризису в стране, а с другой – стимулировали бы рентабельное функционирование большинства белорусских предприятий. Наиболее приемлемым вариантом управления денежно-кредитной сферой для Беларуси является умеренная денежно-кредитная эмиссия, сопровождающаяся инфляцией не выше 35-40% в год.

Целесообразны следующие направления совершенствования валютной политики:

- поддержание единого курса белорусского рубля во всех сегментах финансового рынка;
- умеренная девальвация курса белорусского рубля по отношению к доллару США для поддержки экспортеров.

## 2.2. Совершенствование налоговой политики

Современная налоговая политика Республики Беларусь страдает следующими основными недостатками:

➤ *чрезмерная налоговая нагрузка на субъекты хозяйствования.*

В Беларуси уровень налогов почти в два раза превышает тот, который можно было бы ожидать в стране с белорусским уровнем дохода на душу населения.

Высокая налоговая нагрузка в значительной мере обусловлена существованием платежей из выручки в государственные целевые бюджетные фонды. Они являются так называемыми оборотными налогами, их уплата создает кумулятивный отрицательный эффект, что негативно сказывается на инвестиционных возможностях предприятий, приводит к вымыванию оборотных средств и снижению конкурентоспособности отечест-

венных производителей. Совокупная ставка таких налогов доходит до 5% от выручки, в то время как в мировой практике предельно допустимой считается ставка не более 1–2%. Поэтому необходима поэтапная отмена оборотных налогов, уплачиваемых из выручки;

➤ *большое число налоговых платежей.*

Белорусские предприятия вынуждены платить до двух десятков налогов, что, во-первых, усложняет механизм налогообложения в целом; во-вторых, порождает излишний документооборот и увеличивает затраты, связанные со взиманием налогов; в-третьих, ведет к многократному обложению одной и той же налоговой базы (в частности, оборота по реализации, фонда заработной платы), что стимулирует инфляционное повышение цен. Чрезмерно фискальный характер системы и ее перегруженность количеством налогов, многие из которых малозначительны и неэффективны, способствуют росту теневой экономики и бегству капитала из республики;

➤ *сложность и запутанность налогового законодательства.*

В условиях Республики Беларусь непоследовательность налоговой политики, неясность принятых законов и подзаконных актов, регулирующих налогообложение, ведут к их произвольной трактовке налоговыми органами (обычно в сторону ужесточения), что создает дополнительные трудности для налогоплательщиков;

➤ *нестабильность налогового законодательства.*

В Республике Беларусь происходят неоправданно частые изменения порядка налогообложения, сопровождающиеся их внесением “задним числом”, включая изменения в налогообложении, ухудшающие положение налогоплательщика. Такие действия вызывают у субъектов хозяйствования неуверенность в будущем, не позволяют им планировать свое развитие на перспективу;

- *отсутствие должной ответственности налоговых органов за обоснованность своих решений.*

Налоговые органы имеют широкие возможности для изъятия у предприятий штрафов и пени, которыми в ряде случаев злоупотребляют. Действия налоговых органов часто носят настолько необоснованный характер, что примерно треть исков к налоговым органам судебные инстанции вынуждены удовлетворять. Для повышения качества работы налоговых органов, их работники, допустившие необоснованное наложение штрафных санкций, должны нести конкретное материальное наказание;

- *необоснованное вмешательство налоговых органов в организацию бухгалтерского учета.*

Диктуемые налоговыми органами изменения порядка ведения бухгалтерского учета часто противоречат его основным принципам. В результате необъективность бухгалтерского учета отпугивает потенциальных иностранных инвесторов, поскольку они не имеют возможности дать реальную оценку финансового положения и перспектив развития предприятий в республике;

- *чрезмерность предоставления налоговых льгот.*

Большое количество индивидуальных налоговых льгот ведет к неравномерности налоговой нагрузки и не позволяет снизить налоговую нагрузку для других субъектов хозяйствования. Целесообразно отказаться от предоставления индивидуальных налоговых льгот в сфере внешнеэкономической деятельности, которые не соответствуют мировой практике и ведут к неэффективности налоговой системы в целом. Стимулирование деятельности отечественных субъектов хозяйствования должно осуществляться за счет таможенных платежей, а не налоговых льгот.

Система налоговых льгот должна стимулировать рост налоговой базы. Для этого необходима переориентация от социально-защитных к инвестиционно-стимулирующим льготам. В этой связи льготы, стимулирующие инвестиции в расширение и техническую реконструкцию производства, в прикладные и фундаментальные исследования, должны быть сохранены и дополнены. Механизм налога на прибыль для осуществления им функций инвестиционного регулирования целесообразно дополнить льготами, аналогичными принятым в международной практике, в частности, инвестиционными и научно-исследовательскими налоговыми кредитами.

Направления совершенствования налоговой политики в Республике Беларусь должны быть ориентированы, в первую очередь, на ликвидацию отмеченных выше недостатков.

Наряду с этими направлениями, целесообразно провести следующие мероприятия.

Совершенствование акцизного обложения должно идти в направлении введения единых ставок и единого перечня подакцизной продукции. При этом должна четко прослеживаться тенденция перехода к единым акцизным ставкам при реализации продукции на экспорт в страны СНГ и на внутреннем рынке.

С целью устранения недостатков действующей практики налогообложения фонда оплаты труда, обеспечения снижения налоговой нагрузки и затрат на производимую продукцию (услуги), повышения конкурентоспособности производства целесообразно:

- исключить из налоговой системы чрезвычайный налог для ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС;
- унифицировать механизм взимания социальных платежей как условия упрощения и удешевления системы налогообложения.

Для повышения эффективности хозяйствования следует создать действенные стимулы к накоплению собственности во всех ее формах с приоритетом производственного накопления. В неблагоприятных для развития предпринимательства условиях у частных собственников снижается заинтересованность в расширении производственной деятельности и усиливаются тенденции к превращению в рантье путем перевода капиталов на банковские счета в другие страны. Это не соответствует интересам государства по привлечению в национальную экономику дополнительных инвестиций. В условиях переходной эконо-

мики производственную активность частных предпринимателей целесообразно стимулировать путем предоставления им гарантий первоочередного поступления в их собственность части полученной прибыли, исчисляемой пропорционально вложенному в хозяйственную деятельность имуществу. В связи с этим целесообразно отменить налог на недвижимость, а вместо него ввести в хозяйственный оборот понятие “доход собственника”, который должен формироваться из прибыли предприятия и не облагаться налогом на прибыль. В отличие от арендной платы, доход собственника не должен включаться в себестоимость и тем самым увеличивать цену продукции, снижая ее конкурентоспособность.

Важным направлением совершенствования белорусской налоговой политики должна стать его унификация с российским налоговым законодательством. В частности, с учетом российского опыта следует реформировать систему подоходного налогообложения граждан. Необходимость уплаты в виде подоходного налога до 30 процентов доходов приводит к сокрытию доходов и развитию теневой экономики. Снижение подоходного налогообложения целесообразно проводить параллельно со снижением объема предоставляемых государством бесплатных услуг. Новый подход к системе подоходного налогообложения должен сопровождаться стимулированием создания и развития системы медицинского страхования, негосударственных пенсионных фондов.

## 2.3. Возможные последствия перехода на российский рубль для экономики Республики Беларусь

### Влияние на денежно-кредитную политику

В случае перехода Республики Беларусь на использование российского рубля в качестве платежного средства очевидно, что функции эмиссионного центра возьмёт на себя Центральный банк России. Национальный банк Республики Беларусь войдёт в систему Центробанка России фактически со статусом регионального главного управления. В результате белорусская сторона не сможет влиять на предложение денег в экономике, величину процентных ставок и инвестиционную политику.

После перехода на российский рубль Республика Беларусь потеряет возможность управлять курсом национальной валюты и повышать конкурентоспособность белорусских товаров по сравнению с российскими путем девальвации белорусского рубля по отношению к российской валюте. По той же причине исчезнет возможность для изменения стоимости импортируемых товаров и переориентации белорусских потребителей на отечественные товары-заменители. В конечном счете, отказ от национальной валюты означает лишение Республики Беларусь возможности регулирования темпов экономического роста монетарными методами.

По сравнению с потерями, которые понесет Беларусь в результате отказа от самостоятельной денежно-кредитной политики, потеря эмиссионного дохода (сеньоража) представляется не слишком болезненной потерей. Тем более, что с российской

стороны можно потребовать выплаты упущенных эмиссионных доходов.

#### Влияние на бюджет

Правительства стран, использующих чужую валюту, лишены возможности решать свои бюджетные проблемы за счет дополнительной денежной эмиссии.

По нашему мнению, бюджетно-налоговая система Республики Беларусь в настоящее время не готова к работе в условиях жесткой денежно-кредитной политики. Даже легкое ограничение темпов роста денежной эмиссии за 8 месяцев 2002 г. по сравнению с соответствующим периодом прошлого года привело к снижению рентабельности промышленной продукции на 1,6 процентных пункта (с 12,2% до 10,6%) и увеличению доли убыточных промышленных предприятий до 36,3%. Это отрицательно сказалось на формировании доходной части бюджета, все большее число государственных предприятий нуждается в финансовой поддержке из бюджета в форме правительственных гарантий, налоговых преференций и т.д. Например, в текущем году правительство предоставило гарантию АСБ «Беларусбанк» на погашение кредита, выдаваемого ПО «Минский тракторный завод» в сумме до 30 млн. долл. США. За счет средств государственного бюджета активно финансируется также сельское хозяйство, строительство и ряд других отраслей. Все это создает проблемы для проведения сбалансированной бюджетно-налоговой политики.

В сложившихся условиях возможны два пути. Первый – быстрое и решительное реформирование реального сектора на-

циональной экономики с реструктуризацией убыточных предприятий. Оно неизбежно будет сопровождаться ростом безработицы и социальной напряженности. Второй путь – сохранение еще некоторое время сложившейся ситуации за счет эмиссионной подпитки бюджета.

После перехода на российский рубль будет возможен только первый путь, но практика показывает, что правительство, скорее всего, предпочтет сохранить сложившуюся в нашем обществе относительную социально-экономическую стабильность без проведения в экономике серьезных реформ.

Для объединения денежных систем имеют значение такие параметры как размер дефицита государственного бюджета, источники его покрытия, объем внешнего долга, налоговая система.

Бюджет Российской Федерации является бездефицитным. Так, доходы федерального бюджета в 2001 г. составили около 1,5 трлн. руб., а профицит – 250 млрд. руб. (2,5% ВВП). Эти цифры превысили показатели, заложенные в законе о бюджете на 2001 г. Доходы бюджета на 2002 г. планируются в объеме 2,1 трлн. руб., профицит – 178 млрд. руб. В бюджете на случай ухудшения ситуации предусмотрен защитный механизм, согласно которому расходы на сумму 68,5 млрд. руб. откладываются и ставятся в зависимость от получения необходимого объема доходов.

Бюджет Республики Беларусь остается дефицитным в течение всех последних лет. На 2002 г. предусмотрен дефицит бюджета в сумме 344,7 млрд. руб. или 1,5 % к ВВП. В проекте бюд-

жета на 2002 г. было предусмотрено за счет внешнего финансирования покрыть треть дефицита. Однако вместо привлечения предусмотренного объема в 161,4 млрд. руб. фактически данный источник уменьшился на 2,6 млрд. руб. В этих условиях основными источниками покрытия дефицита государственного бюджета становится внутреннее финансирование – кредиты Национального банка и ГКО.

Переход на российский рубль не соответствует экономическим интересам и местной исполнительной власти. Доходы их бюджетов также зависят от степени мягкости республиканской денежно-кредитной политики. Прирост денежной эмиссии с лагом примерно в один квартал ведет к ускорению темпов прироста доходов бюджета г. Минска. И наоборот, снижение темпов прироста денежной массы ведет к более низким темпам прироста доходов столичного бюджета.

#### Влияние на реальный сектор экономики

Беларусь в течение января-сентября 2002 г. активно теряла российские рынки. Если за 8 месяцев прошлого года экспорт в Россию увеличился на 13%, то за январь-август 2002 г. он сократился на 2,1%. С импортом ситуация обратная: если за 8 месяцев 2001 г. импорт из России был сокращен на 3,8%, то в текущем году увеличился на 2,7%.

Из рис. 2.1. следует, что Беларусь имеет значительное отрицательное внешнеторговое сальдо с Россией (что обусловлено прежде всего поставкой в нашу страну топливно-сырьевых ресурсов) и вполне благополучную ситуацию со странами, не входящими в состав Союза Независимых Государств. Что касается

других стран СНГ кроме России, то во внешнеторговом обороте они не имеют серьезного значения. Даже на Украину приходится всего 3,2% белорусского внешнеторгового оборота, в то время как на Германию – 6,1%, а на Латвию – 3,5%.

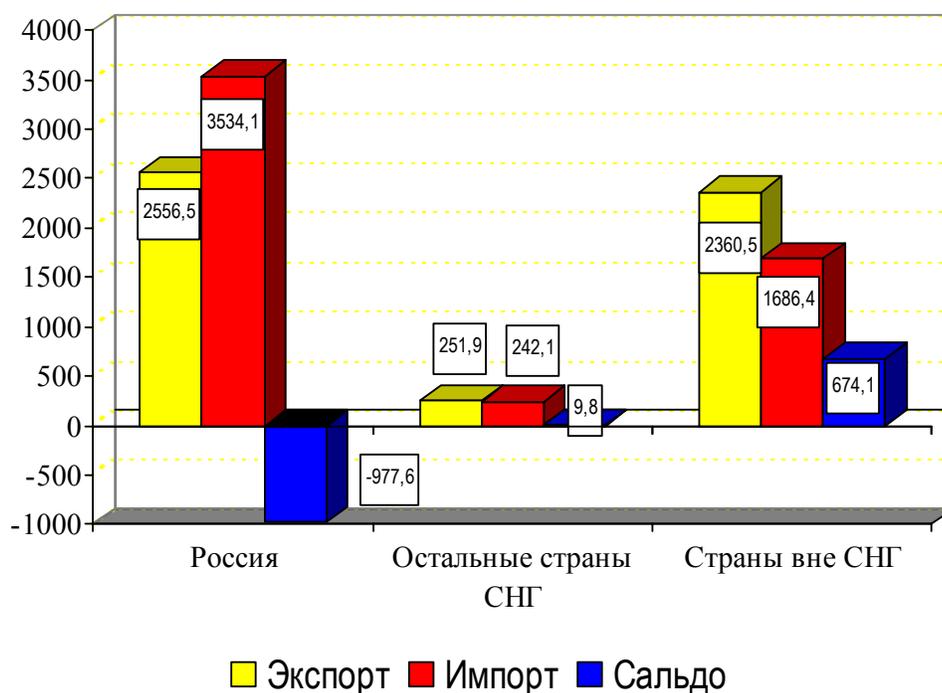


Рис. 2.1. Объем внешней торговли товарами Республики Беларусь за 8 месяцев 2002 г., млн. долл. США

Таким образом, необходимо отказаться от иллюзии, что российский рынок всегда без проблем будет принимать белорусские товары и что его емкость безгранична. Объединение денежных систем в данной ситуации серьезной помощи принести не сможет. Наряду с тем, что республика лишится возможности повышать конкурентоспособность белорусских товаров за счет девальвации национальной валюты по отношению к российскому рублю, отечественные товары подорожают из-за выравнивания уровней заработной платы в Республике Бела-

русью и в Российской Федерации. Это приведет к дальнейшей потере российских рынков.

Следует также учитывать, что из-за отрицательного сальдо торгового баланса после объединения денежных систем будет происходить отток предоставленных российских рублей из Беларуси обратно в Российскую Федерацию. Это означает, что республика начнет испытывать дефицит российских рублей, что приведет к стагнации отечественной банковской системы, росту взаимной задолженности предприятий, спаду производства, росту задолженности по заработной плате и пенсиям с неблагоприятными социально-экономическими последствиями. Причём ситуация будет носить долговременный характер, так как хотя бы временно решить эти проблемы за счет дополнительной денежной эмиссии будет уже невозможно.

#### Налоговая нагрузка и проблема перетока капиталов в Российскую Федерацию

Налоговая политика в России и Беларуси существенно различается. При почти одинаковом уровне номинальной налоговой нагрузки (около 45% от ВВП с учетом отчислений в фонд социальной защиты), реальный уровень (который рассчитывается как отношение фактически уплаченных налогов к ВВП, т.е. отличие реального уровня от номинального обусловлено недоимками по платежам в бюджет) существенно различается: в 2001 г. в Российской Федерации – 35%, в Республике Беларусь – 43%. В России начата и продолжается налоговая реформа, нацеленная на снижение налоговой нагрузки. За период с 1998 по 2001 гг. налоговая нагрузка снизилась на 6-7%. В 2002 г. преду-

смотрено отменить ряд налогов: налог на покупку иностранной валюты, налог на операции с ценными бумагами, налог на содержание автомобильных дорог, налог с продаж, ряд региональных и местных целевых сборов. Начиная с 2003 г. предполагается поэтапное снижение ставки НДС с нынешних 20% до 14-15 %.

В Республике Беларусь за период с 1998 по 2001 гг. возросла как номинальная, так и реальная налоговая нагрузка и на 2003 г. не предусматривается ее снижение. Кроме того, существенно различается структура налоговой нагрузки: в Беларуси выше доля оборотных налогов с выручки, которые оказывают самое негативное влияние на результаты деятельности реального сектора экономики.

Сравнительный анализ налоговой политики двух стран позволяет предположить, что при переходе на российский рубль еще более понизится конкурентоспособность белорусских товаров (так как цены на товары будут выравниваться, а затраты различаться за счет разного уровня налогов), усилятся тенденции миграции в Россию белорусского бизнеса.

Кроме того, потеря контроля над эмиссией и процентными ставками ведет к невозможности управления объемом инвестиций и нормой сбережений в Республике Беларусь, являющимися важнейшими условиями обеспечения долговременного экономического роста.

#### Влияние на выполнение социальных программ

В случае объединения денежных систем использование кредитов Национального банка на погашение дефицита госу-

дарственного бюджета станет невозможным. В этом случае события могут развиваться по двум вариантам. Первый вариант – Россия приравнивает Беларусь к своим дотационным регионам и начнет официально регулярно предоставлять субсидии и субвенции нашей стране. На данный момент такой вариант представляется сомнительным, в частности, из-за недовольства других российских регионов.

Второй вариант – выполнение государственных программ, финансируемых за счет кредитной эмиссии, придется остановить. Это будет касаться, прежде всего, финансирования жилищного хозяйства, поддержки сельского хозяйства, здравоохранения, науки и культуры, других сфер. В результате следует ждать серьезного обострения социально-экономической ситуации в стране.

Исходя из изложенного, можно сделать следующие основные выводы.

В экономическом плане к преимуществам перехода на российский рубль можно отнести некоторое упрощение расчетов и минимальную экономию для предприятий на расходах по конвертации белорусских рублей в российские и обратно. Появляется также надежда, что резкое ограничение возможностей в денежно-кредитном и бюджетно-налоговом регулировании экономики заставит белорусское правительство проводить активную структурную перестройку (хотя это делать при наличии самостоятельности в макроэкономическом регулировании было бы легче). Кроме того, появляется возможность объяснять белорусские экономические проблемы российским фактором.

К недостаткам перехода на российский рубль можно отнести:

- снижение конкурентоспособности белорусских товаров и увеличение отрицательного внешнеторгового сальдо с Российской Федерацией;
- невозможность регулирования на республиканском уровне предложения денег в экономике путем изменения объема кредита и процентных ставок, и соответственно влиять на темпы экономического роста;
- невозможность поддержки отечественных производителей импортозамещающих товаров путем регулирования валютного курса;
- невозможность стимулирования отдельных отраслей экономики за счет увеличения бюджетного дефицита;
- сокращение финансирования социальных программ, жилищного строительства, сельского хозяйства, здравоохранения, науки и культуры и других сфер;
- рост неплатежей в экономике, увеличение задолженности по заработной плате и пенсиям;
- потеря эмиссионного дохода.

Таким образом, предполагаемый переход экономики Республики Беларусь на российский рубль, наряду с получением некоторых преимуществ, может вызвать серьезные негативные последствия для всех секторов национальной экономики.

## 2.4. Развитие предпринимательского сектора как источника дохода республиканского и местных бюджетов

Уже на современном этапе предпринимательские структуры стали весомым источником налоговых поступлений. Удельный вес платежей от негосударственного сектора экономики в формировании доходной части государственного бюджета превышает 16%, обеспечивает формирование почти 8% доходов бюджетов всех уровней. Учитывая низкую эффективность деятельности многих государственных предприятий и предоставление им многочисленных налоговых льгот, именно предпринимательские структуры являются наиболее перспективным источником неинфляционного финансирования государственных расходов.

Реальными инвесторами, способными вывести экономику страны из кризиса, могут быть прежде всего отечественные предприниматели, которые сами заработают капиталы, вложат их в реальный сектор экономики и привлекут в него средства иностранных партнеров.

Предпринимательская деятельность изначально ориентирована на получение прибыли, что повышает эффективность всего народнохозяйственного комплекса, увеличивает поступления в государственный бюджет в виде налоговых платежей. При относительно небольших инвестициях частные предприятия показывают лучшие результаты, чем государственные предприятия, обеспечивая более быструю окупаемость вложенных средств. Приростные показатели в негосударственном секторе национальной экономики Республики Беларусь в последние годы бы-

ли в 1,5 раза выше, чем в государственном секторе. Более высоки в этом секторе рентабельность производства и заработная плата. В условиях ограниченности инвестиционных ресурсов, когда приоритет отдается относительно небольшим и быстроокупаемым проектам, вложения в предпринимательство становятся важным направлением решения стоящих перед республикой проблем.

Предпринимательство является важным фактором, позволяющим снизить социальную напряженность и дающим возможность гражданам, попавшим в сложную социально-экономическую ситуацию, найти применение своему физическому и интеллектуальному потенциалу. Социологические исследования показали, что с учетом скрытой безработицы фактически безработным в республике является каждый десятый трудоспособный гражданин. В таких условиях негосударственные предприятия обеспечивают работу более трети занятых в белорусской экономике граждан. Именно предпринимательские структуры способны решить в республике проблему безработицы. Развитие предпринимательства обеспечит также переток трудовых ресурсов в негосударственный сектор экономики в случае реструктуризации государственных предприятий и сокращения на них численности работников.

Велика также роль предпринимательства в смягчении социальной напряженности и демократизации рыночных отношений, поскольку именно малые предприятия являются фундаментальной основой формирования «среднего класса» и, следо-

вательно, ослабления присущей рыночной экономике тенденции к социальной дифференциации.

Основными факторами, сдерживающими развитие предпринимательства в Республике Беларусь, являются следующие.

➤ *Недооценка роли предпринимательской деятельности органами государственного управления.*

В экономике Республики Беларусь продолжает сохраняться абсолютное доминирование государственной формы собственности. Земля, природные ресурсы, техническая инфраструктура и основная часть недвижимости по-прежнему принадлежат государству. Субъекты предпринимательства вынуждены платить государственным организациям и предприятиям высокую плату за использование этих ресурсов. Существование малых предприятий допускается в основном для заполнения ниш, непривлекательных для государственного сектора. Независимой предпринимательской структуре невозможно вырваться на поделенные монополизированные рынки, получить доступ к государственным заказам. Мелкий собственник не имеет существенных преимуществ в кредитно-финансовой и в налоговой системах, в таможенной защите, испытывает значительные препятствия в развитии бизнеса. В результате на тысячу жителей в Республике Беларусь приходится только 2,8 малых предприятия, в то время как в России этот показатель равен 6 малым предприятиям, для стран Европейского Сообщества в среднем 30 предприятиям, а для США – 74.

Местные органы власти своими решениями создают многочисленные барьеры для выхода на рынок новых предприятий путем введения своих ограничений. Это имеет место:

- при распределении находящихся в ведении органов власти ограниченных ресурсов;

- в дискриминации при кредитовании и субсидировании, ущемлении прав одних субъектов предпринимательства и предоставлении эксклюзивных прав и индивидуальных льгот другим субъектам хозяйствования;

- в возложении на хозяйствующие субъекты (как правило, занимающие доминирующее положение на рынке) отдельных функций государственного управления и контроля.

➤ *Доминирование административных методов управления и разрастание административных барьеров для осуществления предпринимательской деятельности.*

Регулярные перерегистрации субъектов хозяйствования, сложность и высокая стоимость регистрации и перерегистрации предпринимательских структур, необоснованно широкий перечень лицензируемых видов деятельности создают серьезные проблемы для осуществления предпринимательской деятельности. Одновременно такая практика привела к неоправданному разрастанию на местах бюрократического аппарата, создала условия для коррупции, а также для причинения предпринимателям прямого материального ущерба (например, в форме изъятия налоговыми органами доходов предпринимательских структур по причине отсутствия лицензий). Потенциальные возможности субъектов предпринимательства полностью не реализуются

также из-за систематических поборов на организацию различных мероприятий, праздников, на дополнительную закупку продовольствия, поддержку аграрного сектора и т.д.

- *Большое количество контролирующих органов, дублирование их функций и многочисленные проверки деятельности субъектов предпринимательства.*

Серьезной проблемой является гипертрофия роли государственных контрольных органов, полномочия которых определяются слишком широко и недостаточно конкретно. Многочисленные проверки дезорганизуют работу предпринимателей, ведут к непроизводительным затратам труда и снижению активности предпринимателей. Они в большинстве случаев не имеют достоверной и достаточной информации о правах и полномочиях контролирующих органов, определяемых внутренними инструктивными документами, и не могут отстаивать свои интересы. Ответственность контрольных органов, их должностных лиц и других работников на допускаемые ими нарушения, как правило, устанавливается нечетко.

- *Чрезмерная налоговая нагрузка и громоздкая система отчетности.*

В Беларуси уровень налоговых платежей вместе с другими обязательными отчислениями превысил уровень, позволяющий основной массе субъектов предпринимательства получать доход, достаточный для расширенного воспроизводства. В создавшейся обстановке главным способом приспособления к высокой налоговой нагрузке стала практика ухода в теневую экономику. Многочисленность налоговых и других обязательных

платежей усложняет механизм налогообложения, порождает излишний документооборот и увеличивает затраты, связанные со взиманием налогов; ведет к многократному обложению одной и той же налоговой базы, что стимулирует инфляционное повышение цен. Особенно негативно отражаются на конкурентоспособности белорусских предприятий многочисленные налоги, начисляемые на фонд заработной платы и включаемые в себестоимость продукции.

- *Отсутствие надежного правового, в том числе судебного, обеспечения предпринимательской деятельности.*

В республике существуют серьезные проблемы с реализацией законодательных норм на практике. Именно поэтому одним из важнейших факторов, серьезно затрудняющих занятие предпринимательством, предприниматели республики считают отсутствие юридических гарантий в процессе хозяйственной деятельности. Ранее принятые законы и подзаконные акты постоянно изменяются, причем такие изменения обычно производятся не в интересах предпринимателей. Законодательство о предпринимательстве в целом недостаточно систематизировано и кодифицировано, в ряде случаев нормативные акты не согласуются друг с другом.

Несмотря на провозглашенные статьей 13 Конституции Республики Беларусь равную защиту и равные условия для развития всех форм собственности, исполнение действующего законодательства такую защиту для частных субъектов хозяйствования обеспечивает неудовлетворительно, отдавая предпочтение государственной собственности.

Значительная часть предпринимательской деятельности регулируется подзаконными актами, что не способствует единообразию и стабильности законодательства, создает условия для бюрократизма и коррупции. Многие процедуры взаимоотношений предпринимателей и государственных органов сознательно усложнены, требуют значительных затрат времени предпринимателей, либо поиска путей обхода закона.

Разовые нарушения законодательных норм имеют тенденцию переходить в систематическое игнорирование правовых норм, что ведет к анархии в хозяйственной деятельности.

➤ *Неготовность значительной части населения воспринимать предпринимательскую деятельность как способ решения социальных и экономических проблем.*

В условиях Беларуси проводится экономическая политика исходя из интересов основной (беднейшей) части избирателей республики. Эти избиратели в основной массе негативно относятся к обеспеченным людям и всячески приветствуют перераспределение доходов богатых в пользу государства в надежде, что из бюджета основной массе избирателей будут увеличены дотации или предоставлены дополнительные социальные льготы. В данном случае «игра с нулевой суммой» оборачивается не в пользу предпринимателей.

В сложившейся социальной среде предприниматели кажутся чужеродным элементом именно из-за их нежелания делить все поровну. Предпринимателей-собственников не приветствует ни бытовое сознание, ни средства массовой информации, ориентированные на психологию широких слоев населения. В

конечном счете, психологический фактор поощряет законодательные и исполнительные органы на максимально жесткое отношение к предпринимателям и налоговый прессинг в отношении собственников, желающих зарабатывать много и жить хорошо.

В республике необходимо создать экономическую среду, благоприятную для развития предпринимательства. Для этого необходимо проведение работы по следующим направлениям.

➤ *Формирование благоприятного инвестиционного климата.*

Под благоприятным инвестиционным климатом понимается прежде всего создание в стране такой деловой среды, которая обеспечивала бы любому инвестору (как внутреннему, так и иностранному) достаточный доход при минимальном риске; среды, при которой проблемы вложения финансовых средств в экономику, приобретение земли или акций, формирование цен, налоговые и иные платежи решались бы в соответствии с понятными, обязательными и стабильными законами; среды, при которой минимизировалась бы коррупция.

Для привлечения внутренних и внешних инвестиций в стране необходимо на практике гарантировать:

- прозрачные и справедливые правовые основы и наличие достаточной свободы для предпринимательской деятельности;
- возможность приватизации привлекательных для инвестиций производственных объектов;
- формирование цен, приближенных к равновесным и эффективная антимонопольная политика;

- высокую степень реальной безопасности частной собственности;
- низкий уровень инфляции, относительно стабильный валютный курс и отсутствие проблем с конвертацией национальной денежной единицы в иностранные валюты;
- наличие жесткой финансовой и бюджетной дисциплины вплоть до проведения процедуры банкротства для всех без исключения предприятий, включая государственные;
- понятный и относительно стабильный во времени механизм налогообложения;
- более высокие по сравнению с другими странами с переходной экономикой реальные доходы на вложенный в Беларусь капитал.

Важным слагаемым привлечения инвестиций является обеспечение владельцам капиталов достаточной свободы выбора где инвестировать, что производить, как производить, для кого производить, по какой цене и в какой стране продавать. Инвесторы должны быть защищены от предвзятых проверок контролирующих органов, от дискриминации в области кредитования, от чрезмерных штрафов и необоснованных сумм арендной платы, необходимости “выбивания” лицензий, разрешений, регистраций, согласований. В условиях экономики переходного типа государство должно определить и ограничить пределы своего прямого вмешательства в инвестиционный процесс с тем, чтобы усилить стимулирующую роль рыночных механизмов.

➤ *Совершенствование правовых условий развития предпринимательской активности.*

Для успешного развития предпринимательского сектора экономики необходимо наличие четкой и ясной правовой базы, устанавливающей “правила игры” на достаточно длительный срок. Основу такой правовой базы должно составлять законодательство, регулирующее отношения собственности, хозяйственную и инвестиционную деятельность, формирование конкурентных отношений, банкротство предприятий и т.д. Наиболее важными мерами в этом направлении должны быть:

- введение в законодательство юридических норм, четко оговаривающих перечень законодательных документов, обязательных для исполнения;
- оговаривание в принимаемых нормативных актах времени для адаптации предпринимательских структур к новым условиям хозяйствования;
- запрет на придание актам, регулирующим предпринимательскую деятельность, обратной силы, за исключением норм, улучшающих положение предпринимателей;
- установление четкой и однозначной ответственности за ущерб, причиненный субъектам предпринимательства незаконными действиями государственных органов и должностных лиц (наряду с обеспечением неотвратимости наказания предпринимателей за допущенные злоупотребления);
- четкое определение прав и обязанностей ведомств и местных органов власти по развитию предпринимательства.

➤ *Совершенствование отношений собственности.*

Важным условием повышения эффективности предпринимательства, создания материальной базы для его развития является активизация процессов разгосударствления и приватизации. На приватизированных предприятиях, как правило, повышается эффективность работы, улучшается качество управления, повышается заработная плата, активизируется обновление производственных фондов, внедряются новые технологии, обновляется и расширяется ассортимент выпускаемых товаров. Однако приватизированные частные предприятия могут быть более эффективны по сравнению с государственными структурами только в случае создания равных условий хозяйствования как для них, так и для государственных предприятий. Для эффективной работы приватизированных объектов необходимо создание рыночных условий с использованием государством преимущественно косвенных методов регулирования хозяйственной деятельности.

Для активизации процессов приватизации необходима также дальнейшая отработка механизма проведения процедуры банкротства убыточных предприятий.

Одним из важнейших объектов права частной собственности должна стать земля. Приватизация земельного участка и его использование в целях производства товаров или услуг является существенным условием цивилизованного предпринимательства. В результате отсутствие частной собственности на землю снижает эффективность национальной экономики и тормозит развитие предпринимательства.

➤ *Проведение активной антимонопольной политики.*

Неэффективность применения в Республике Беларусь традиционных мер антимонопольной политики в значительной степени обусловлена заинтересованностью отраслевых органов государственного управления в высокой степени монополизации отдельных отраслей национальной экономики по следующим причинам:

- органам государственного управления легче контролировать ограниченное число монопольных предприятий (особенно государственную форму собственности), чем многочисленные предпринимательские структуры;
- в монополизированной экономике имеется возможность перераспределять доходы предпринимательских структур в пользу государственных предприятий путем ценовой дискриминации, когда государственные предприятия устанавливают завышенные отпускные цены для предпринимательских структур.

Сложившаяся ситуация требует проведения антимонопольной политики, которая позволяла бы ослаблять противодействие отраслевых органов управления. Для этого целесообразно не разукрупнять предприятия-производители (против чего возражают отраслевые министерства и ведомства), а создавать конкуренцию между предприятиями на основе развития предпринимательского сектора экономики.

Для усиления роли предпринимательских структур в качестве конкурента предприятиям-монополистам необходимо ликвидировать необоснованные препятствия для создания новых

предприятий. Целесообразно существенно сократить общий перечень лицензируемых видов деятельности, сохранив в нем только те, которые действительно могут наносить вред интересам Республики Беларусь, природной среде или угрожать здоровью людей. В остальных случаях достаточно перейти к сертификации товаров или услуг в соответствии с общепринятой международной практикой. Следует законодательно распределить полномочия между структурами государственного управления: законодательный орган должен определять перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию, а правительство – процедуру лицензирования. Для развития конкуренции необходимо, как минимум, обеспечить создание равных условий деятельности для предприятий всех форм собственности.

При активном развитии предпринимательства создаются условия для отказа от широкого государственного контроля за ценами и сохранением такого контроля только для предприятий-монополистов. Для избежания ущемления интересов широких слоев населения при либерализации ценообразования необходимо усилить адресную социальную защиту населения.

Предпринимательские структуры при отсутствии или недостаточности собственных ресурсов должны иметь возможность приобретать их на рынке. Рыночные же отношения в республике ограничены и субъекты предпринимательства сталкиваются со значительными трудностями при приобретении продукции государственных предприятий.

Остро стоит проблема дефицита специализированного оборудования, поскольку отечественные производители в основном ориентированы на удовлетворение потребностей крупных государственных предприятий. Это оборудование можно было бы заменить импортным, однако в настоящее время основная часть предпринимательских структур не имеет для этого достаточных валютных средств.

Аналогичным образом складывается ситуация на рынке сырья, основных и вспомогательных материалов. Рост цен на сырьевые и топливно-энергетические ресурсы опережает рост цен на продукцию самих предпринимательских структур, что ведет к постоянному ухудшению экономического положения последних и углублению проблем нехватки оборотных средств.

Болезненным вопросом для предпринимателей является недостаток производственных площадей. Наиболее распространенным вариантом взаимоотношений предпринимателей и основных владельцев недвижимости (крупных предприятий и муниципальных органов) стал договор аренды на короткий срок, как правило, на неблагоприятных для предпринимателей условиях.

Для решения проблемы обеспечения производственными и служебными помещениями необходимо:

- обеспечить гласный и конкурсный порядок предоставления объектов недвижимости, находящихся в собственности государства и местных органов власти, коммерческим организациям с участием представителей предпринимательских объединений;

- ввести регистрационный порядок предоставления льгот по аренде помещений, находящихся в собственности государства и местных органов власти, для субъектов предпринимательства, занятых в приоритетных отраслях;
- развивать практику создания с государственным участием объектов инфраструктуры имущественной поддержки предпринимательства (промышленных полигонов, производственных зон, бизнес-инкубаторов и т.п.), где размещение субъектов предпринимательства должно осуществляться на льготных условиях с учетом приоритетных направлений государственной политики.

Косвенная государственная поддержка предпринимательских структур в решении их имущественных проблем включает в себя содействие формированию развитого конкурентного рынка недвижимости.

Улучшению финансового положения субъектов предпринимательства, накоплению собственных и привлечению заемных финансовых средств должно способствовать и гарантированное законодательством участие субъектов предпринимательства в производстве продукции для государственных нужд. Установление обязательной минимальной квоты на размещение заказов для государственных нужд на предпринимательских субъектах хозяйствования дает им гарантированный рынок сбыта продукции и услуг и позволяет оптимально планировать свою производственную и финансовую деятельность, что обеспечивает регулярное поступление средств от государственных

заказчиков, а также повышает возможность получения заемных средств.

Предприниматели недостаточно участвуют в процессах интеграции и партнерства с крупным производством через механизмы подрядного кооперирования, совместного производства и выполнения государственных заказов. Объектами подрядного кооперирования могут быть разнообразные виды деятельности – от получения полуфабрикатов до окончательной сборки. В развитых странах наиболее распространенной формой сотрудничества крупного, среднего и малого бизнеса является субконтрактинг.

Для дальнейшего развития субъектов предпринимательства в Республике Беларусь, а также для их привлечения к выполнению государственных заказов и облегчения участия в тендерах для получения госзаказов необходимо предпринять следующие меры со стороны государственных органов:

- совместно с отраслевыми министерствами и ведомствами, региональными и республиканскими органами поддержки малого предпринимательства, Налоговым комитетом Республики Беларусь, другими заинтересованными сторонами подготовить законопроект, в котором будет законодательно закреплена по отраслям экономики обязательная минимальная доля выполнения государственных заказов субъектами предпринимательства – предоставлять не менее 15% государственных заказов. Элементам инфраструктуры развития и поддержки предпринимательства следует передавать

часть госзаказа на подготовку и переподготовку кадров, в том числе на обучение и переобучение безработных;

- органам государственной власти всех уровней обеспечить свободный и равный доступ предпринимательских хозяйственных структур к материально-вещественным факторам, необходимым для их деятельности, стимулировать развитие рынка недвижимости, а также принять специальные меры по снижению затрат субъектов предпринимательства на приобретение средств производства для выполнения государственного заказа;
- на региональном уровне разработать систему муниципальных заказов, ориентированных на субъектов предпринимательства;
- стимулировать развитие фермерства, сформировать рациональный механизм реализации и сбыта сельскохозяйственной продукции фермерами;
- организовать продажу нежилого фонда для размещения производственных площадей субъектов предпринимательства с рассрочкой платежа до 10 лет;
- принять специальные меры по снижению затрат субъектов предпринимательской деятельности на приобретение средств производства для выполнения государственного заказа;
- внести следующее изменение в Постановление ГТК РБ от 13.05.2000 г. №29 “Об утверждении Положения о порядке предоставления отсрочки уплаты таможенной пошлины и НДС в отношении комплектующих, запасных частей, ма-

териалов и сырья, ввозимых в Республику Беларусь для изготовления экспортной продукции”: “предоставлять отсрочку уплаты таможенной пошлины и НДС для субъектов малого предпринимательства, выполняющих государственный заказ”.

Нужно использовать потенциал предпринимательства при создании гибких организационных структур предприятий. В этом случае предприниматели могут быть или непосредственно связаны с основным производством, или выполнять обеспечивающие функции во взаимодействии с крупными производствами (инновационная деятельность, маркетинг, инжиниринг, консалтинг, снабженческо-сбытовые, транспортные, складские и др.).

Важным направлением повышения эффективности предпринимательской деятельности является стимулирование развития экспортного потенциала предприятий. С этой целью целесообразно принятие следующих мер:

- предоставление льгот по уплате таможенных пошлин и НДС по ввозимым комплектующим, запчастям, материалам и сырью, предназначенным для производства экспортной продукции;
- отмена таможенных пошлин и НДС на ввозимое оборудование для собственных нужд приоритетных экспортных предприятий;
- формирование системы страхования рисков, связанных с экспортной деятельностью;

- осуществление государственной поддержки приоритетных экспортоориентированных производств через налоговые льготы, гарантии, экспортные кредиты.

Развитие экспортного потенциала предполагает создание производств с использованием современных зарубежных технологий. Самостоятельное освоение производств, базирующихся на новых технологиях, является достаточно сложным процессом. Более реальным является применение следующих подходов при создании производств, базирующихся на новейших зарубежных технологиях:

- развитие научно-технической, производственно-технологической, сбытовой, сервисной, а также других форм кооперации с зарубежными фирмами;
- развитие субъектов предпринимательства через партнерский бизнес с крупными компаниями, в том числе зарубежными, путем получения прав на льготное предпринимательство (франчайзинг);
- реализация проектов с крупными зарубежными инвесторами, что, в свою очередь, может привести к созданию мультипликативного эффекта, связанного с вовлечением в него малого и среднего бизнеса.

На современном этапе основные усилия должны быть направлены на получение оборудования и технологий, дающих возможность активно вовлекать субъекты предпринимательства в производство потребительских товаров и переработку сельскохозяйственной продукции. Это будет способствовать созданию импортозамещающих производств, сокращению как по-

требительского, так и промежуточного импорта, используемого для производства продукции на внутренний рынок, а также даст возможность в перспективе активизировать экспорт товаров в другие государства.

Одним из важных элементов развития и поддержки предпринимательской деятельности и укрепления их экспортного потенциала является развитие международного сотрудничества путем организации взаимодействия с правительственными, общественными и деловыми кругами зарубежных стран, международными организациями, фондами, агентствами, а также подготовка межправительственных и межведомственных соглашений о сотрудничестве. Это сотрудничество должно быть нацелено на:

- создание международной и национальной инфраструктур поддержки предпринимательства;
- финансово-кредитную и инвестиционную поддержку предпринимательства, формирование условий для развития процессов кооперации между субъектами хозяйствования;
- создание совместных национальной и международной систем информационного и консультационного обеспечения субъектов предпринимательства;
- установление и развитие деловых контактов между субъектами предпринимательства Беларуси и государств-участников СНГ, а также зарубежных стран;
- формирование условий для активизации внешнеэкономической деятельности субъектов предпринимательства;

- обучение белорусских предпринимателей и специалистов по предпринимательской деятельности.

### 3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ НА УРОВНЕ РЕГИОНА (на примере г. Минска)\*

Формирование эффективной финансовой системы является неотъемлемой частью процесса социально-экономического развития регионов. Поэтому определение стратегических направлений реформирования региональных финансов имеет важнейшее значение для общей стратегии развития столицы.

В предыдущие годы проделана определенная работа по построению бюджетной системы города: создан единый городской бюджет, городское казначейство, совершенствовались межбюджетные отношения, в бюджете консолидированы внебюджетные фонды. Однако система управления столичными финансами в условиях развития рыночных отношений требует дальнейшего совершенствования.

#### 3.1. Современное состояние проблемы

##### Доходы городского бюджета

В течение последних лет наблюдается рост доходов бюджета г. Минска. За период с 1996 по 2001 гг. в текущих ценах они увеличились в 133 раза, а в сопоставимых – в 2,6 раза, т.е. ос-

---

\* В данном разделе использованы результаты исследования по теме НИР Минского института социально-экономических и политических проблем «Бюджет столичного города: опыт и проблемы формирования, пути увеличения доходной части» (руководитель – А.И.Лученок., ведущие исполнители О.Л.Шулейко, О.С.Булко, Ли Сон Со, М.В.Маркусенко, О.И.Румянцева, Н.В.Филиппович, И.А.Клиновская и др.).

новой рост доходов в текущих ценах был обеспечен за счет инфляционного фактора.

Бюджет города является сбалансированным, но он в значительной степени зависит от республиканского (в 2001 г. за счет собственных и закрепленных источников обеспечено 64,2% доходов, в 2002 г. предполагается увеличить эту долю до 68,5%). Дотации, субвенции и субсидии из республиканского бюджета в бюджете столицы в 2001 г. составили 12%, а отчисления от республиканских налогов и доходов – 23,9%.

Доходы бюджета г. Минска формируются за счет:

- отчислений от общереспубликанских налогов и доходов;
- закрепленных за местными бюджетами налогов и доходов;
- собственных доходов, налогов и сборов.

Основными доходными источниками бюджета г. Минска (которые в 2001 г. составили 72,9% от общего объема поступивших доходов) являются подоходный налог (23,3%), налог на добавленную стоимость (11,9%), налог на прибыль и доходы (10,2%), поступления в фонд стабилизации экономики производителей сельскохозяйственной продукции и продовольствия (10,3%), целевой сбор на финансирование расходов, связанных с содержанием жилищного фонда (10,3%), местные налоги и сборы (6,9%). Остальные налоги обеспечили 10,9% доходов городского бюджета, из них налог на недвижимость – 6,9%, налог на землю – 1,4%.

Нормативы отчислений от республиканских налогов и сборов устанавливаются ежегодно в законе о бюджете. Однако с

1996 по 2001 гг. эти нормативы не были стабильными<sup>10</sup>. Норматив отчислений от налога на доходы и прибыль юридических лиц в 1996 г. был единым для всех областей и г. Минска и составлял 40%. В 1997-1998 гг. этот норматив для г. Минска был снижен до 15%. В 1999-2001 гг. он был повышен до 25%, а в 2002 г. – до 25,9%. Тем не менее, установленный для г. Минска норматив отчислений от налога на доходы и прибыль юридических лиц является самым низким среди всех областей страны (по Гродненской области он минимальный – 43%, а в Могилевской области в местный бюджет перечисляются все 100% этого налога).

Норматив отчислений в столичный бюджет от налога на добавленную стоимость составляет всего 25%, в то время как по областям он колеблется от 42% по Гомельской до 91% по Могилевской. Отчисления от акцизов по спирту из пищевого сырья, водке, ликеро-водочным изделиям и спиртосодержащим растворам в 1999 г. составили 50%, в 2000-2002 гг. – 40%.

Сложность формирования и исполнения бюджета г. Минска обусловлена не только экономическими условиями, складывающимися в республике, но и во многом спецификой жизни города как столицы государства, проблемами функционирования города как политического, делового и культурного центра Беларуси. На выполнение функций столицы из республиканского бюджета предоставляются субвенции и субсидии, однако от-

---

<sup>10</sup> Необходимость установления стабильных нормативов распределения республиканских налогов закреплена в законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь».

сутствие четких, законодательно закрепленных критериев их размера создает условия для субъективизма. Например, в 2001 г. на выполнение функций столицы из республиканского бюджета было выделено 39,7 млрд. руб., а на 2002 г. предусмотрено только 25 млрд. руб. В связи с этим Мингорисполкому, основываясь на Законе Республики Беларусь от 12 июля 2000 г. № 410-3 «О статусе столицы Республики Беларусь – города Минска», целесообразно инициировать предложение по увеличению для столицы нормативов отчислений от общереспубликанских налогов в местный бюджет.

Другие источники обеспечили в 2001 г. 7,4% доходов городского бюджета, в том числе, доходы от реализации государственного имущества – 2,8%, доходы от государственной собственности и предпринимательской деятельности – 0,3%, административные сборы и платежи (государственная пошлина, арендная плата и т.д.) – 1,5%, поступления по штрафам и санкциям – 1,4%.

В последние годы наиболее стабильно увеличивались налоговые поступления и отчисления в бюджетные и внебюджетные фонды, в то время как по другим статьям рост доходов был более скромным (рис. 3.1).

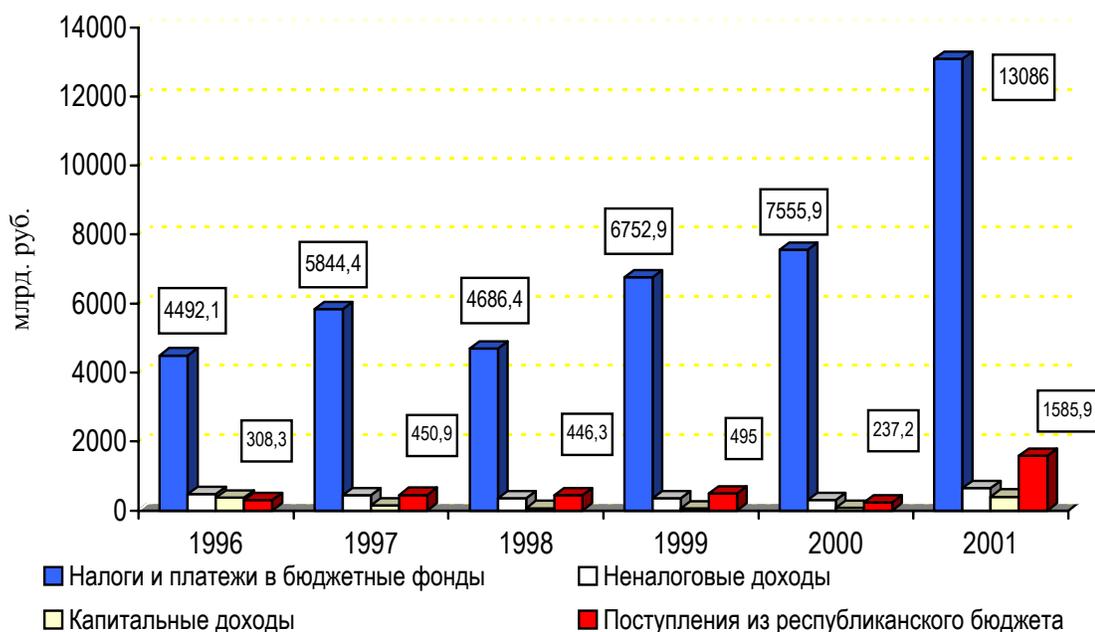


Рис. 3.1. Динамика поступления доходов в бюджет г. Минска по основным статьям в сопоставимых ценах

#### Расходы бюджета г. Минска

Из городского бюджета финансируются жилищно-коммунальное хозяйство, транспорт, учреждения образования, здравоохранения, социального обеспечения, культура и искусство, наука, средства массовой информации, содержание органов местного управления, правопорядка, и т.д.

В 2001 г. на финансирование транспорта, дорожного хозяйства и связи было израсходовано 120,3 млрд. руб. (16% от расходов бюджета); жилищно-коммунального хозяйства – 151,7 млрд. руб. (20%); на образование – 169,1 млрд. руб. (22%); на здравоохранение – 125,5 млрд. руб. (19%); на финансирование прочих расходов, включая местное управление и самоуправление, правоохранительную деятельность и т.д. – 23% (рис.3.2).

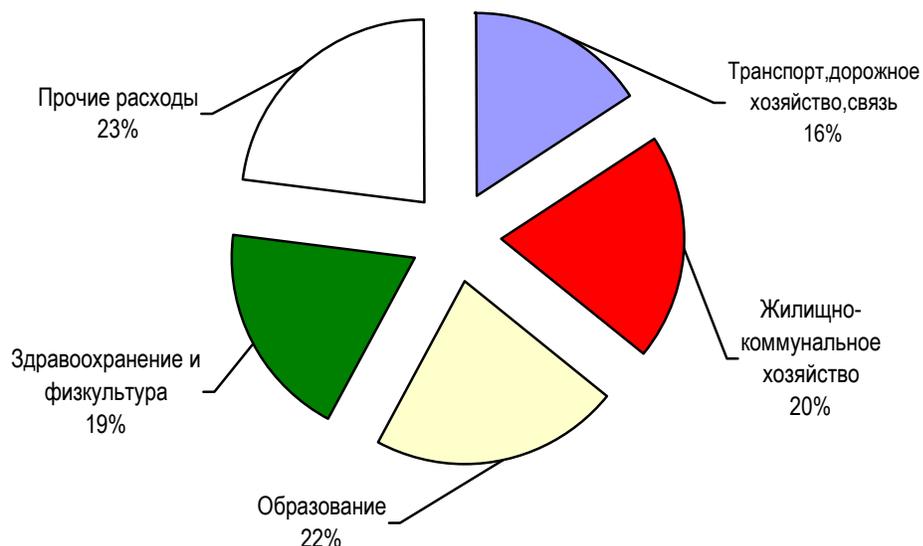


Рис. 3.2. Структура расходов бюджета г. Минска в 2001 г.

Доля расходов на финансирование народного хозяйства возросла с 36% в 1996 г. до 44% в 2001 г. В основном это произошло за счет роста затрат на жилищно-коммунальное хозяйство и транспорт. В последние годы из-за снижения эффективности хозяйствования увеличивались расходы на выплату субвенций, субсидий и дотаций, в том числе на содержание и ремонт жилья, на коммунальные услуги, на выплату надбавок к закупочным ценам на сельскохозяйственную продукцию, на эксплуатацию городского транспорта, на предоставление некоторых видов коммунально-бытового обслуживания (услуг бань).

### 3.2. Основные направления увеличения доходов бюджета г. Минска

#### Налоговая база г. Минска и возможности ее увеличения

#### *Роль государственных предприятий в формировании доходов бюджета г. Минска*

Очевидно, что наиболее перспективным методом улучшения баланса доходов и расходов городского бюджета является увеличение доходов посредством расширения налоговой базы. Основные налоговые поступления в бюджет города по-прежнему идут от предприятий государственной формы собственности (63,5% в 2001 г.). Тем не менее, несмотря на всестороннюю поддержку, оказываемую республиканскими и городскими властями государственным предприятиям, их доля в доходах столичного бюджета постепенно снижается. В частности, рост числа убыточных предприятий (на 01.01.2000 г. – 15,2% от общего числа предприятий г. Минска, на 01.01.2001 г. – 16,9%, на 01.06.2002 г. – 18%) и снижение рентабельности их деятельности привели к невыполнению плановых показателей по поступлению в бюджет налога на прибыль, целевого транспортного сбора и сбора на содержание инфраструктуры города. В то же время отчисления от предпринимательских субъектов хозяйствования постепенно становятся все более важным источником налоговых поступлений. Так, в 2001 г. доля налоговых платежей негосударственного сектора в общем объеме поступлений составила 34,3%, что на 9% больше, чем в 1996 г.

Проведенный анализ работы промышленных предприятий г. Минска, являющихся основными налогоплательщиками, позволил сделать следующие выводы:

- государственные предприятия и предприятия с высокой долей государственной собственности (свыше 80%) имеют наиболее низкие экономические показатели (рентабельность, производительность труда, коэффициент использования основных фондов). Причем характерно, что с уменьшением государственной доли значения данных показателей улучшаются;
- совместные и вновь созданные частные предприятия работают наиболее эффективно;
- в ходе исследования выявлена *статистически значимая* обратная зависимость между размером предприятия и уровнем его эффективности: меньше предприятие – выше эффективность. Это объясняется тем, что большая часть малых и средних предприятий образована после 1990 г. и не несет в себе наследия прошлого (устаревшее оборудование, некачественный менеджмент и т.д.).

Дополнительный анализ показал, что рост выпуска продукции на государственных предприятиях происходит главным образом за счет мобилизации неиспользуемых с начала 90-х годов ресурсов при наличии мягких бюджетных ограничений (прежде всего в форме отсрочки уплаты долгов по налогам, реструктуризации долгов государственным банкам и предоставления дешевых государственных кредитов через коммерческие банки, либо предоставление негласных гарантий по кредитам госпредприятиям). Последнее становится очевидным, если посмотреть на структуру задолженности предприятий в бюджет: 98,8% задолженности приходится на государственные предприятия, причем почти 81% из нее

причем почти 81% из нее составляют долги промышленных предприятий. Таким образом, попытки расширить налоговую базу города преимущественно за счет поддержки государственных предприятий – малоперспективный путь. Реальная реструктуризация и приватизация государственных предприятий, развитие малого предпринимательства должно стать основой политики местных органов власти.

Роль предпринимательского сектора в формировании доходов городского бюджета

Развитый предпринимательский сектор в большинстве стран мира является одним из основных источников доходов местных бюджетов. В частности, в Москве малый бизнес дает в городской бюджет до 35% налоговых поступлений. В Минске, где отношение к предпринимателям гораздо жестче, чем в России, а налоговая нагрузка выше, малый бизнес дает в городской бюджет менее 15% от всех налоговых поступлений. И это притом, что в отличие от государственных предприятий, малые субъекты хозяйствования практически не имеют задолженности по налогам и другим обязательным платежам в бюджет.

Однако проводимая в республике экономическая политика привела к резкому снижению активности предпринимательских структур. Количество зарегистрированных предприятий и индивидуальных предпринимателей резко снизилось после введения новых правил регистрации в 1997 г. и до сих пор не достигло уровня 1996 г. (см. рис. 3.3).

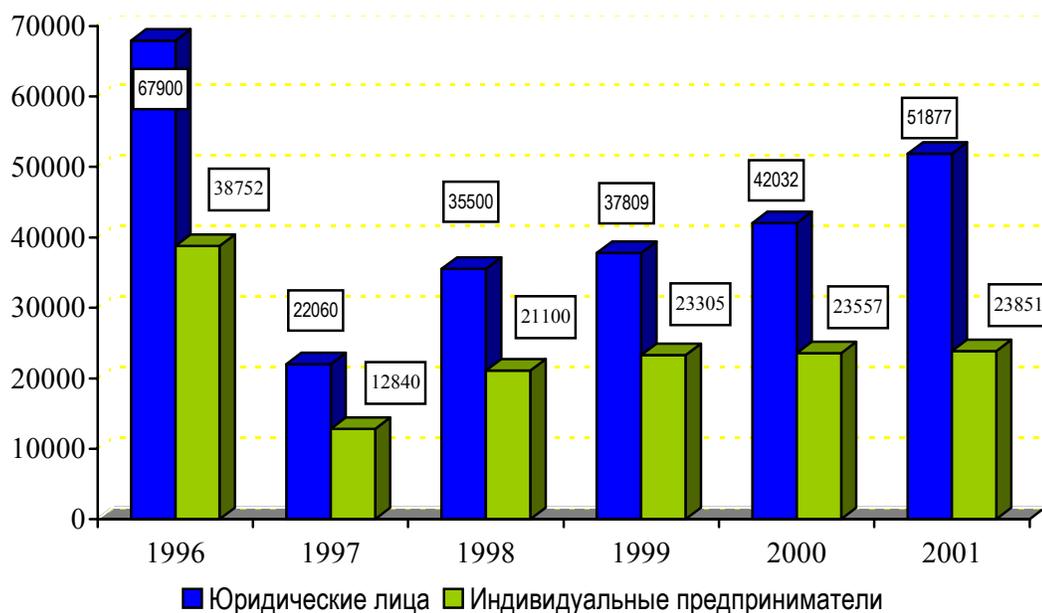


Рис. 3.3. Регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей Минским горисполкомом в 1996-2001 гг.

Сдерживают развитие предпринимательского сектора, а, следовательно, и препятствуют увеличению налоговых поступлений в бюджет, многочисленные ограничения и, в первую очередь, чрезмерно широкий список лицензируемых видов деятельности (табл. 3.1).

Таблица 3.1. Количество лицензий, выданных Мингорисполкомом в 1995-2001 гг.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Количество лицензий, выданных юридическим лицам	756	2144	1182	892	636	7306	4703
Количество лицензий, выданных индивидуальным предпринимателям	498	1124	967	959	614	3828	3748

В 2001 г. индивидуальные предприниматели г. Минска отчислили в бюджет 23,5 млрд. руб. налоговых платежей. Около 60% указанных предпринимателей занимаются торговлей, от них поступило налогов на сумму более 14 млрд. руб. В том же году предприятия стационарной торговли внесли в бюджет налог на прибыль, налог на недвижимость и местные налоги на сумму 4,2 млрд. руб. Сбор за право торговли, взимаемый в размере 10 минимальных заработных плат с киоска и 5 минимальных заработных плат с лотка, в 2001 г. составил 1,248 млрд. руб. Поступления от сборов за право торговли постоянно росли (исключение составил 1998 г., что было связано с последствиями российского кризиса). И хотя доля таких поступлений в доходах городского бюджета относительно невелика, назвать эти суммы мизерными нельзя.

Из данных на 1 июня 2002 г. следует, что товарооборот одного объекта мелкорозничной торговли в месяц составляет в среднем 15,8 млн. руб., сумма уплачиваемого единого налога с одной торговой точки в среднем составляет 308,2 тыс. руб., средняя заработная плата – 222,5 тыс. руб., т.е. около 120 долл. США. За месяц налоговые поступления от киосков и лотков составили более 598 млн. руб., а за год ожидалось налоговых поступлений на сумму не менее 7 млрд. руб. (примерно 3,7 млн. долл. США).

Принимаемые с 1999 г. меры по упорядочению мелкорозничной торговли, с одной стороны, способствовали повышению культуры торговли и улучшению облика города, но, с другой – привели к значительному снижению количества киосков и лот-

ков. Особенно резко сократилось их число в Советском районе: в 2,4 и 2,1 раза соответственно. В целом по городу динамика этих объектов мелкорозничной торговли представлена на рис. 3.4.

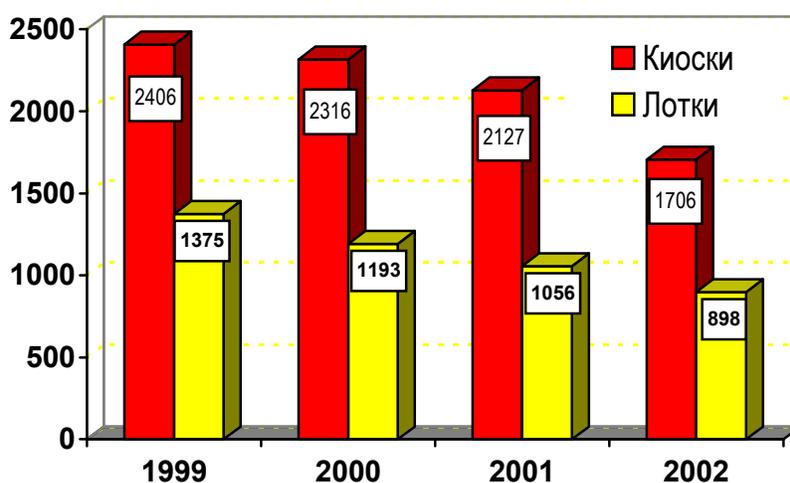


Рис. 3.4. Количество киосков и лотков в г. Минске (на начало года)

Расчеты показывают, что сохранение количества киосков и лотков на уровне 1999 г. привело бы к увеличению налоговых поступлений от киосков на 214 млн. руб., а от лотков на – 63 млн. руб. в месяц.

Другим источником поступлений в бюджет от мелкорозничной торговли могла бы стать арендная плата за землю. На сегодняшний день плата за землю с киосков и лотков не взимается, поскольку арендные отношения предполагают передачу прав пользования на определенный, обусловленный договором срок. Но после заключения арендного договора возникли бы затруднения в волевом «упорядочении» киосков, которые расположены на арендованном участке, так как они бы имели закон-

ное право продолжать торговлю на арендованной территории. В связи с этим арендные отношения не приветствуются районными администрациями. Между тем, введение арендной платы за землю увеличило бы поступления от киосков и лотков не менее, чем в 2 раза. Заключение договоров аренды способно не только увеличить поступления в городской бюджет, но и стимулировать предпринимателей к благоустройству прилегающей территории (это может быть записано в договоре аренды). Сам же договор должен заключаться как минимум на год.

Следует учитывать, что уровень обеспеченности населения г. Минска торговыми площадями составляет 78,8% от норматива. Расположенные по всему городу киоски и лотки делают территориально более доступными услуги торговли, их функционирование восполняет недостаток торговых площадей в городе. Киоски и лотки обеспечивают занятость (с учетом поставщиков товаров) не менее чем 10 тыс. человек, что серьезно снижает уровень безработицы в городе. Согласно данным социологического опроса, более 80% горожан поддерживают развитие нестационарной торговли в г. Минске.

В результате упорядочения мелкорозничной торговли бюджет столицы в 2002 г. недосчитается примерно 10 млрд. руб. (более 5 млн. долл. США) с одновременным ухудшением ситуации с занятостью населения. В дальнейшем мы рекомендуем более осторожный подход к решению проблем мелкорозничной торговли. При этом не следует игнорировать необходимость пополнения столичного бюджета, снижения безработицы,

улучшения обеспечения населения столицы потребительскими товарами.

Одним из резервов увеличения доходов бюджета столицы должна стать работа соответствующих служб горисполкома, направленная на рост числа субъектов хозяйствования и увеличение их налоговой базы как основного источника формирования налоговых платежей в бюджет. Одним из направлений такой деятельности является формирование конкурентных преимуществ г. Минска по отношению к другим регионам Беларуси – в плане привлекательности столицы для субъектов хозяйствования как места осуществления своей деятельности.

Хотя г. Минск имеет относительно развитую рыночную инфраструктуру и является крупнейшим в Беларуси рынком сбыта товаров, в последние годы выявлена тенденция перерегистрации столичных предприятий в других регионах, главным образом в Минском районе. С 1999 г. по март 2002 г. сменили регистрацию на Минскую область 262 столичных субъекта хозяйствования, в том числе 253 юридических лица. Большинство из них продолжают работать в столице, но налоги стали платить в бюджет Минской области.

Причины перехода не обусловлены существенными различиями во взимаемых налогах и сборах, так как перечень и ставки местных и республиканских налогов в целом идентичны. Экспертный опрос руководителей «перешедших» предприятий показал, что основной причиной смены места регистрации явилась неудовлетворенность взаимоотношениями с представителями органов государственного управления. Основные нарекания

ния вызвали: чрезмерное вмешательство местных органов власти в хозяйственную деятельность, многочисленные проверки этой деятельности контролирующими органами, частые, по выражению руководителей, «силовые поборы на нужды города и районов», высокие издержки по неформальному урегулированию многих хозяйственных вопросов. Было отмечено, что корыстолюбие представителей государственной власти в столице намного выше, чем в иных регионах, в частности, в Минской области. В результате изменения места юридической регистрации руководство таких субъектов хозяйствования меньше сталкивается со столичными чиновниками, их предприятия меньше подвергаются проверкам контролирующих органов и, следовательно, несут меньше непроизводственных затрат.

Приведенные выше цифры не в полной мере отражают масштабы ухода бизнеса из столицы. Для многих руководителей гораздо проще зарегистрировать по измененному юридическому адресу новое юридическое лицо, не обремененное возможными прошлыми нарушениями законодательства, «чистое» с точки зрения контролирующих органов, чем испытывать издержки, связанные с процедурой перерегистрации действующего субъекта хозяйствования. Поэтому приведенное число перерегистрировавшихся субъектов хозяйствования является всего лишь вершиной айсберга, тогда как действительное число «перешедших» предприятий значительно больше, чем отражено статистикой. В результате столичный бюджет недополучает значительные суммы. На наш взгляд, это весьма серьезный во-

прос, который заслуживает комплексного изучения и специального рассмотрения Мингорисполкомом.

#### Совершенствование налоговой системы

Основным источником доходов бюджета города являются налоговые поступления. Увеличение налоговых поступлений в бюджет города в предшествующий период было обусловлено, главным образом, увеличением налоговой нагрузки и, в меньшей степени, ростом налоговой базы. По данным Министерства по налогам и сборам Республики Беларусь, реальная налоговая нагрузка на экономику республики, рассчитанная как отношение уплаченных налогов и платежей в бюджетные и внебюджетные фонды к валовому внутреннему продукту, увеличилась с 39,2% в 1996 г. до 42% в 2001 г. Для сравнения: в России уровень налоговой нагрузки – 23-24%, в Литве – 26,4%. Между тем, для стран с таким уровнем доходов на душу населения, как в Беларуси, уровень налоговой нагрузки не должен превышать 24%. При росте налоговой нагрузки темпы роста бюджетных поступлений замедляются, и впоследствии может произойти резкое снижение доходов бюджета. Такая зависимость обусловлена нежеланием хозяйствующих субъектов инвестировать средства и соответственно увеличивать общую массу налогообложения, а также ростом укрывательства доходов от высоких налогов.

Анализ структуры налоговых поступлений показывает, что доля основных налогов (НДС и прибыли) на минских предприятиях снижается, а доля отчислений в целевые бюджетные фонды возрастает (с 10,9% в 1998 г. до 14,8% в 2001 г., 16,3% в

бюджете на 2002 г.). Базой расчета почти всех этих отчислений в такие фонды является выручка от реализации. Даже с учетом снижения этих отчислений с 5,75% выручки от реализации в 2000 г. до 4,9% в 2001 г. их уровень остается неоправданно высоким. Эти отчисления, уплачиваемые независимо от результатов деятельности, оказывают негативное влияние на финансовое состояние предприятий и сокращают налоговую базу по остальным налогам.

Наибольший удельный вес в структуре целевых бюджетных и внебюджетных фондов бюджета г. Минска занимают: фонд стабилизации экономики производителей сельскохозяйственной продукции и продовольствия; целевой бюджетный жилищно-инвестиционный фонд; местный целевой бюджетный фонд охраны природы. В бюджете города на 2002 г. их совокупная доля составляет 85,9% от общей суммы поступлений в целевые фонды. Направления расходования средств этих фондов определяются решениями республиканских органов власти, что уменьшает самостоятельность местных бюджетов. Кроме того, не все средства фондов используются на нужды города. Так, 30% средств жилищно-инвестиционного фонда направляется в фонды областей на строительство жилья в сельской местности.

Таким образом, становится очевидным, что перспективным направлением налоговой политики должно стать сокращение количества целевых фондов. Мингорисполком должен иметь право самостоятельно определять направления использования средств таких фондов с тем, чтобы они в большей степени отве-

чали интересам города. В частности, целесообразно всю сумму поступившего в городской бюджет жилищно-инвестиционного фонда оставлять в распоряжении города.

Влияние местных властей на налоговую политику государства, как известно, ограничено. По инициативе местных органов власти вводятся только местные налоги и сборы, перечень которых оговаривается в законе «О бюджете». Доля местных налогов и сборов в структуре доходов бюджета г. Минска составляет относительно небольшую величину (табл. 3.2).

Таблица 3.2. Удельный вес местных налогов и сборов в доходах бюджета г. Минска за 1997-2001 гг.

Показатель	1997	1998	1999	2000	2001
Доходы от взимания местных налогов и сборов, млн. руб.	837,4	2004,4	18224,7	33172,8	46718,7
Всего доходов бюджета, млн. руб.	11878	24873	120126	379233	755752
Удельный вес местных налогов и сборов в доходах бюджета, %	7,1	8,1	15,2	8,7	6,1

Наибольший удельный вес в структуре местных налогов и сборов занимали целевой транспортный сбор и целевой сбор на содержание и развитие инфраструктуры города (рис. 3.5).

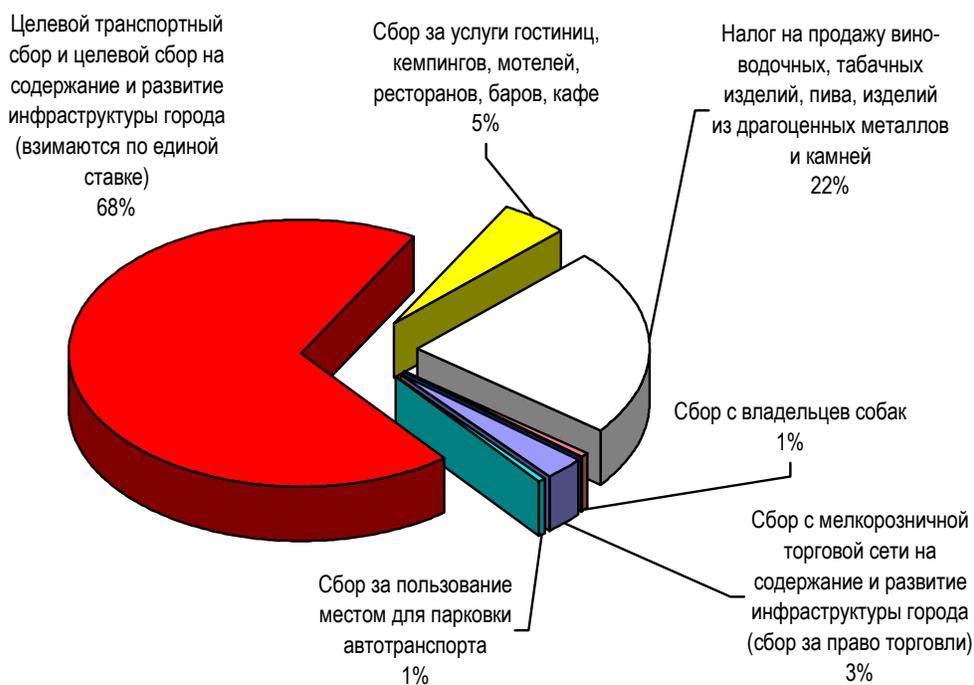


Рис. 3.5. Структура местных налогов и сборов, взимаемых в бюджет г. Минска в 2001 г., %

Определенные поступления в городской бюджет обеспечиваются за счет взимания сбора за услуги гостиниц, кемпингов, мотелей, ресторанов, баров, кафе – от 2,5% до 5,1% в структуре поступления местных налогов и сборов. Данный сбор взимается по ставке 5% от выручки по предоставленным услугам соответствующих учреждений. Источником его уплаты является надбавка к цене от реализации платных услуг. Увеличению поступлений от данного источника может способствовать развитие туристической привлекательности столицы, расширение хозяйственных, политических, культурных связей с иными регионами Беларуси и иностранными государствами. В этом отношении большое значение имеет разрабатываемая городская программа развития въездного и внутреннего туризма.

За счет сбора за пользование местом для парковки автотранспорта и сбора с владельцев собак обеспечивались незначительные поступления в бюджет города – порядка 0,5-1,5% поступлений в совокупности по двум сборам. При этом около половины поступлений от сбора за парковку направляется на содержание службы, которая этим занимается. В этой связи целесообразно внедрять систему автоматического сбора платы за парковку, а также развивать конкуренцию в данной сфере.

Последствия введения Налогового кодекса Республики Беларусь для местных бюджетов

В отличие от сложившейся структуры местных налогов, в проекте Налогового кодекса Республики Беларусь перечень местных налогов и сборов не содержит каких-либо целевых сборов, а включает:

- налог с розничных продаж;
- налог за услуги;
- налог на рекламу;
- сборы с пользователя.

То есть в дальнейшем не предусматривается целевой транспортный сбор и целевой сбор на содержание и развитие инфраструктуры города. С одной стороны, с принятием Налогового кодекса Республики Беларусь ликвидация ряда сборов в местный бюджет упростит налоговую систему и снизит налоговое бремя, однако, с другой стороны, местный бюджет лишится значительных средств. В результате местные органы власти вынуждены будут мобилизовать усилия по максимизации поступлений от иных местных налогов. На наш взгляд, реформирова-

ние налоговой системы целесообразно было бы начинать не с сокращения местных налогов, а с отмены ряда отчислений в целевые бюджетные фонды (оборотных налогов).

Анализ состава местных налогов и сборов, предлагаемого в проекте Налогового кодекса, позволяет заключить, что система местного налогообложения все больше ориентируется на применение косвенных налогов (три из четырех предлагаемых налогов и сборов являются именно такими). Хотя косвенное налогообложение наилучшим образом гарантирует поступления в бюджет, однако, такие налоги устанавливаются как надбавка к цене и реальными их плательщиками являются потребители. В результате будет снижаться уровень благосостояния населения из-за роста цен, не в полной мере компенсируемых ростом заработной платы.

Следует учитывать также, что ориентация на косвенное налогообложение и фактический отказ от обложения конечных результатов деятельности (то есть прибыли) не заинтересовывает местные власти в создании благоприятных условий для субъектов хозяйствования. Напротив, предлагаемый в проекте Налогового кодекса порядок налогообложения ориентирует местные власти на достижение предприятиями валовых показателей (в первую очередь, рост объемов производства и реализации) любой ценой, даже в ущерб финансовому состоянию субъектов хозяйствования. Такая практика не имеет благоприятных перспектив, ибо ведет к обнищанию и банкротству субъектов хозяйствования.

Одним из направлений налоговой реформы, обеспечивающим в то же время увеличение доходов местного бюджета, может явиться сокращение налоговых льгот, в том числе предоставляемых местными органами власти.

В 2000 г. Минским городским исполнительным комитетом предоставлено физическим и юридическим лицам налоговых льгот на сумму 141,9 млн. руб.; в 2001 г. – 721,9 млн. руб., за 5 месяцев 2002 г. – 1804,1 млн. руб. Принято считать, что предоставление налоговых льгот поддерживает хозяйственную деятельность субъектов хозяйствования, улучшает их финансовое положение. Однако анализ показал, что предоставление налоговых льгот в большинстве случаев не приводит к улучшению результатов работы предприятий, а лишь порождает у них изжившиеся настроения. В то же время городской бюджет теряет значительные финансовые ресурсы.

На наш взгляд, при рассмотрении и формировании предложений по предоставлению налоговых льгот необходимо сравнивать потери бюджета с предполагаемым эффектом от предоставления льгот. Для этого должна быть разработана соответствующая методика оценки. Критериями целесообразности должны стать направленность льгот на повышение инвестиционной привлекательности г. Минска, сокращение расходов бюджета и повышение социальной защищенности наименее обеспеченных слоев населения.

В соответствии с Декретом Президента № 11 «Об отмене индивидуальных льгот по налогам, сборам и таможенным платежам и о совершенствовании государственной поддержки

юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» от 19 апреля 2002 г. предусматривается отмена индивидуальных льгот по налогам, сборам и таможенным платежам. Сокращение количества льгот и оснований, по которым они могут быть предоставлены, позволит увеличить поступления налогов в бюджет города. Аналогичные меры должны быть разработаны и на городском уровне в отношении льгот, предоставляемых Мингорисполкомом по местным налогам. В этом плане целесообразно:

- провести полную инвентаризацию всех налоговых льгот, предоставляемых Мингорисполкомом;
- на основе инвентаризации оценить результативность предоставления льгот;
- разработать критерии и условия предоставления предприятиям и организациям налоговых льгот;
- законодательно закрепить основания для предоставления льгот;
- ввести ограничения на максимально допустимую сумму (долю) сокращения доходов бюджета за счет предоставления налоговых льгот.

Важнейшим источником пополнения бюджета города, конечно же, является рост производства, улучшение финансового состояния предприятий, усиление поддержки малого и среднего бизнеса, снятие бюрократических преград для его развития, вывод из-под влияния теневой экономики. Для этого целесообразно упростить процедуры регистрации и лицензирования, разработать меры по сокращению издержек вхождения в бизнес.

### Необходимость активизации процессов разгосударствления и приватизации

Существенным резервом увеличения поступлений в бюджет города может стать активизация процессов разгосударствления и приватизации государственной собственности.

До середины 90-х годов приватизация в г. Минске шла относительно высокими темпами, в результате чего процент приватизированных предприятий в торговле достиг 87,3%, в общественном питании – 71%, в бытовом обслуживании – 80%. В отдельные годы за счет приватизации предприятий формировалось до 5-7% доходов столичного бюджета. Между тем, в последние годы темпы приватизации снизились. Если в 2001 г. в бюджет города от приватизации государственного имущества поступило 6,2 млрд. руб., то на 2002 г. поступления по этой статье запланированы в сумме 5 млрд. руб. В результате сегодня доля поступлений средств от приватизации составляет всего 0,5% всех доходов городского бюджета. В то же время в Киеве доходы от приватизации превысили 7% доходной части бюджета.

Если на уровне республики процессы преобразования государственной собственности в последнее время несколько активизировались, то на городском уровне эти процессы необходимо значительно ускорить. В первую очередь это касается строительного комплекса, жилищно-коммунального хозяйства. Сегодня это реальный источник как поступлений, так и существенного снижения расходов городского бюджета.

С точки зрения роста доходов городского бюджета перспективна приватизация объектов коммунальной собственности на аукционной (конкурсной) основе, доходы от которой полностью перечисляются в бюджет города (рис. 3.6).

Несовершенство законодательства существенно тормозит эффективное проведение данного способа приватизации коммунальной собственности, в частности:

- жесткое установление множества условий при продаже объектов на аукционных и конкурсных торгах (например, сохранение определенного количества рабочих мест и (или) профиля производственно-хозяйственной деятельности). Это резко снижает привлекательность объекта для нового собственника;
- запрет на использование кредитов банков при оплате объектов государственной собственности (в т.ч. при проведении аукционов и конкурсов). Это ограничение экономически не обосновано и не оправдано. В мировой практике заемные средства могут и являются источниками инвестиций. Вопрос источника средств для приватизации объекта государственной собственности не должен иметь принципиального значения, если у потенциального собственника есть экономически обоснованная программа вывода предприятия из кризиса и банковская система готова инвестировать необходимые ресурсы.

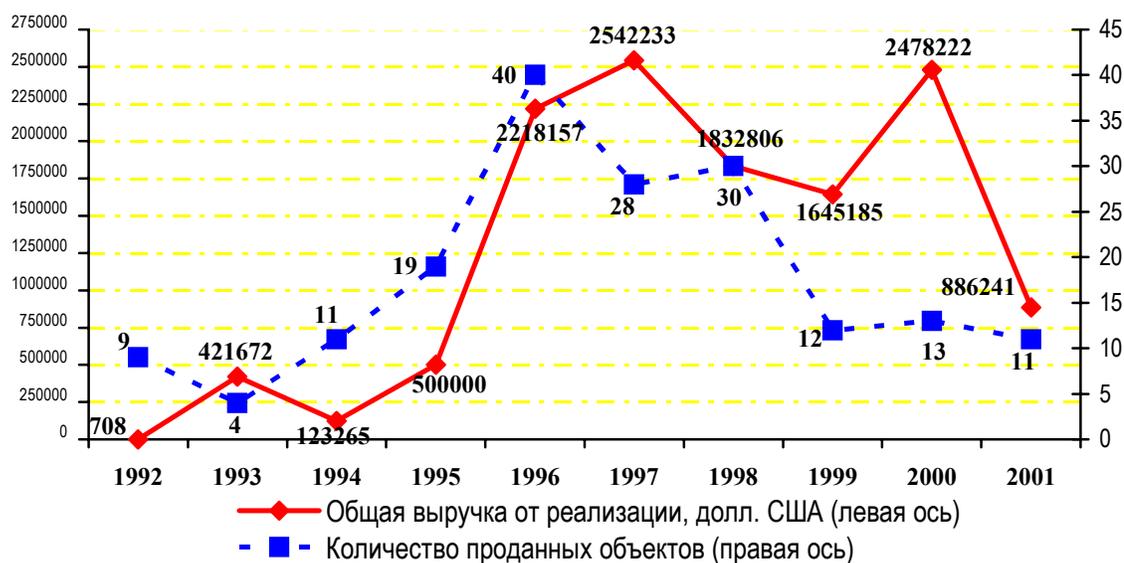


Рис. 3.6. Результаты продажи объектов коммунальной собственности на аукционах и конкурсах

Одним из способов трансформации собственности является разгосударствление – создание акционерного общества с распределением акций между государством и работниками предприятия (без внешних инвесторов). Однако данный способ недостаточно эффективен в долгосрочной перспективе, так как трудовые коллективы далеко не всегда заинтересованы в долгосрочных инвестициях за счет уменьшения текущего потребления. А для внешних (в том числе зарубежных) инвесторов принципиальным является вопрос о доле государства в уставном фонде предприятия. Результатом же отсутствия реальных внешних инвестиций будет низкая эффективность преобразованных предприятий, необоснованная нагрузка на городской бюджет без реальной перспективы получения дохода в будущем. Поэтому нецелесообразно удерживать в руках республиканских и местных органов власти значительные доли уставно-

го капитала в преобразуемых объектах, так как интерес инвесторов к подобного рода предприятиям резко падает.

Поступления в городской бюджет дивидендов по акциям, принадлежащим Мингорисполкому, незначительны (в 2001 г. их сумма составила всего 298 млн. руб.). Поэтому целесообразность участия Мингорисполкома в акционерных обществах с точки зрения получения дополнительных доходов достаточно сомнительна и требует специального изучения.

Для повышения эффективности деятельности приватизированных субъектов хозяйствования и предприятий с долей коммунальной собственности целесообразно:

- отменить право государства на “золотую акцию”, если это не было предусмотрено на момент создания акционерного общества. Реализация данного предложения будет способствовать привлечению дополнительных инвестиций и улучшению работы трансформированных предприятий;
- по субъектам хозяйствования, имеющим в уставном фонде долю коммунальной собственности на уровне контрольного пакета и выше, доведение (продажа) ее до уровня, не предполагающего контроль над деятельностью предприятия. В определённой мере это также будет способствовать привлечению частных инвестиций и в перспективе обеспечит рост поступлений в городской бюджет;
- создание полноценной инфраструктуры поддержки приватизированных предприятий, включая весь комплекс информационных, консультационных и образовательных ус-

луг по содействию их развитию в постприватизационный период.

#### Повышение доходности бюджета от использования городских земель

Необходимость повышения доходности бюджета г. Минска требует создания нового механизма регулирования земельных отношений. Это особенно важно в сложившихся условиях, когда земельный ресурс столицы практически обесценен и не играет значительной роли в процессе воспроизводства городской инфраструктуры.

Несмотря на огромную значимость земельных ресурсов в развитии экономики городского хозяйства, экономико-правовые аспекты их регулирования остаются до настоящего времени неразработанными. Развитие земельного законодательства отстает от развития иных отраслей законодательства, регулирующих оборот недвижимости.

Важнейшим недостатком правовой регламентации земельных отношений в столице является отсутствие института коммунальной собственности на землю. Исключение земель из состава коммунальной собственности противоречит мировой практике, приводит к несогласованности режимов правового использования земельных участков и расположенных на них зданий и сооружений при объективной связанности их в единый объект хозяйствования, лишает местные органы власти возможности быть равноправным участником сделок с землей, не обеспечивает в должной мере экономическую основу для превращения земли в реальный капитал.

Городские власти в настоящее время лишены полномочий по продаже земли в собственность юридическим лицам и, соответственно, возможности получения доходов от продажи земли. Так, в соответствии с Положением о порядке передачи земельных участков в собственность юридических лиц (их собственников), утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 22.02.2000 г. № 81, средства от продажи земельных участков из собственности Республики Беларусь юридическим лицам должны направляться только в республиканский бюджет.

С целью повышения доходности городских земель и повышения заинтересованности городских властей в рациональном использовании земли Минскому городскому Совету депутатов целесообразно выйти с законодательной инициативой о внесении поправок в указанное Положение в части направления средств от продажи земельных участков из государственной собственности юридическим лицам не только в республиканский, но и в городской бюджет.

Проблему земельных преобразований в городе следует решать не только в сфере земельной собственности, но и в сфере прав на землю. В этой связи особо важное значение приобретает разработка эффективного механизма предоставления земли в аренду. Между тем, арендные отношения в г. Минске до сих пор не получили должного развития, полностью отсутствует экономико-правовой механизм их регулирования. Существующая система аренды земли имеет ряд существенных недостатков, основным из которых является запрещение субаренды земли; отсутствие норм, регламентирующих порядок исчисления и

корректировки размеров арендной платы при долгосрочной аренде земель. Сама форма договора аренды земли также отработана неудовлетворительно.

Как результат, доля арендной платы за землю в общих доходах города в течение ряда лет не превышает 0,01%. В г. Москве, к примеру, аналогичные платежи составляют порядка 2%, и это с учетом того, что в городской бюджет поступает только 50% земельных платежей.

С целью создания системы аренды городских земель, соответствующей мировой практике, необходимо осуществить ряд экономико-правовых преобразований в следующих направлениях:

- предоставление права аренды земельных участков как на бесплатной, так и на платной основе;
- предоставление права заключения договора аренды земельных участков для коммерческих целей преимущественно на конкурсной или аукционной основе, а в центральной части города – исключительно на конкурсной или аукционной основе;
- ввести систему выкупа права аренды земельных участков для совершения сделок с правами аренды, таких как отдача арендных прав земельного участка в залог, внесения их в уставный фонд, передача в субаренду.

Для создания экономико-правового механизма реализации вышеназванных мер необходимо разработать:

- методику оценки стоимости права аренды земельных участков, находящихся в государственной собственности;

- порядок и условия передачи в аренду земельных участков для различных категорий арендаторов и в зависимости от целевого использования земель;
- методику расчета базовых ставок арендной платы для различных категорий арендаторов и видов целевого использования земель, в т.ч. для арендаторов, занимающихся приоритетными видами деятельности;
- форму договора аренды земельных участков, находящихся в государственной собственности;
- ввести систему рассрочек оплаты стоимости права аренды земельных участков, находящихся в государственной собственности, приобретенных на торгах.

Увеличению доходов столичного бюджета мешает также низкая эффективность земельных платежей. Доля земельного налога в доходах г. Минска в 2001 г. составляла 1,7%. Этот показатель значительно ниже по сравнению с другими столицами Европы. В г. Таллинне, например, доля земельного налога в доходах бюджета города превышает 7%. Основными причинами низкой эффективности земельных платежей можно считать следующие:

- установление ставок земельного налога и размера арендной платы осуществляется независимо от рентной стоимости земли;
- доведение директивным методом до города фиксированных, экономически необоснованных базовых ставок земельного налога, не учитывающих специфику городских

земель, где рентная составляющая стоимости земли может различаться в десятки и даже сотни раз.

Низкая эффективность земельных платежей в городе в значительной степени обусловлена отсутствием объективной кадастровой оценки городских земель. Пока не разработано и ее методическое обеспечение, хотя опыт России свидетельствует, что установление ставки земельного налога в размере от 0,1 до 2% от кадастровой стоимости позволит увеличить доходы от налога на земли поселений примерно в 7 раз.

Утвержденная Государственным комитетом по землеустройству, геодезии и картографии от 30 декабря 1998 г. «Временная методика кадастровой оценки земель населенных пунктов Республики Беларусь» имеет ряд существенных недостатков, затрудняющих ее использование для оценки земель г. Минска. Однако нельзя считать обоснованным использование в настоящее время в г. Минске в качестве основы для дифференциации ставок земельных платежей зонирование территории с выделением пяти экономико-планировочных зон, выполненного еще в начале 90-х годов.

Это зонирование было разработано и использовано для оценки вариантов размещения различных видов строительства с целью выбора наиболее эффективной площадки. Данное зонирование никоим образом не отражает распределение земель относительно их рентной стоимости. Использование такой практики свидетельствует о слишком упрощенном отношении к земельным ресурсам, нарушающем главные принципы рыночной

конкуренции, создающем условия для неравномерного и несправедливого распределения земельных платежей.

Взимание земельного налога (независимо от ее рентной доходности) приводит к тому, что во многих случаях налагаемая на предприятия налоговая нагрузка совершенно не соответствует стоимости или градостроительной ценности участка. В сложившихся условиях было бы целесообразным до проведения работ по кадастровой оценке земель провести оценку градостроительной ценности территории, в результате которой будут определены коэффициенты относительной ценности земель при существующем использовании. Использование данных такой оценки позволило бы быстро, дешево и качественно решить проблему дифференциации базовых ставок земельных платежей.

В сложившихся экономических условиях существенное повышение базовых ставок земельного налога и арендной платы без предварительного реформирования действующих ставок и без осуществления их дифференциации в зависимости от рентной доходности земель нецелесообразно, ибо не будет отвечать принципу социальной справедливости и, как следствие, не обеспечит поступление в бюджет ожидаемых доходов.

Весьма актуальным с точки зрения повышения доходности городских земель является пересмотр системы льготного налогообложения, причем не только по категориям земель, но и по категориям землепользователей. В настоящее время значительная площадь городских земель (более 50%) вообще не облагается налогом, что существенно снижает их доходность. Кроме то-

го, существенные потери земельного налога в доходах городского бюджета, особенно в 2000 г., отмечались в силу введения дополнительных льгот, предоставленных налогоплательщикам. В результате потери бюджета в 2001 г. составили 540,9 млн. руб.

Одной из статей доходов являются поступления от передачи земельных участков в частную собственность граждан (0,004 % в доходах бюджета в 1999 г.). К сожалению, в последние два года передача земельных участков в частную собственность граждан практически не осуществлялась в связи с отсутствием утвержденных Советом Министров Республики Беларусь нормативных цен на земли. Это лишило городской бюджет части доходов.

Стратегическим направлением повышения доходности городских земель можно считать широкое использование конкурентных механизмов предоставления земельных участков в пользование или собственность – конкурсов, аукционов. Особенно нужно отметить значимость конкурсов, позволяющих определить наиболее эффективные условия использования земли, решать экономические и экологические проблемы. Конкурсы всегда сопровождаются разработкой проектов, предоставлением финансовых гарантий платежеспособности, лучше противостоят влиянию криминальных структур, попыткам сговора на торгах. Недостатки конкурса, порождаемые недобросовестностью отдельных чиновников, можно контролировать в особом порядке. Этот единственный недостаток не способен перекрыть все достоинства конкурса.

Решением Мингорисполкома от 15.06.2000 г. утверждено Временное положение о передаче в частную собственность гражданам земельных участков для индивидуального строительства в г. Минске на конкурсной основе. Однако практика показала, что конкурсная система пока еще находится в состоянии зарождения и требует своего дальнейшего развития. В городе практически не проводятся конкурсы, аукционы по предоставлению права пользования и права аренды земельных участков для юридических лиц. Такую практику нельзя признать обоснованной, так как она не способствует повышению инвестиционной привлекательности города и лишает городской бюджет значительной доли поступлений.

Важным фактором роста доходности земель является повышение эффективности их использования. Опыт Москвы свидетельствует, что повышение эффективности использования городских земель всего на 1% и продажа выявленных излишков на земельных конкурсах могут дать городу в 2 раза больше поступлений, чем от земельного налога и арендной платы. В то же время важно осуществлять оптимизацию, совершенствование структуры баланса застроенных земель. Так, в г. Минске доля земель промышленного, транспортного и иного подобного назначения в 2-3 раза выше по сравнению с другими столичными городами мира. Около 15% производственных территорий размещено в центральной части города, порядка 13% этих территорий заняты производствами, не являющимися структурообразующими, с недопустимыми для этой зоны показателями экологической опасности и санитарной классификации. Производст-

венные территории с недопустимыми для г. Минска регламентами составляют 840 гектаров. При этом интенсивность использования территорий всех категорий почти в 2 раза меньше нормативных значений.

Одним из способов повышения интенсивности использования земли может служить их многоцелевое использование, когда на одном земельном участке права на различные виды использования могут принадлежать разным лицам или когда один и тот же участок используется различными лицами для одной цели. Такая практика используется в США, Китае и других странах. Вывод предприятий из центра города и повышение интенсивности использования земель смогут обеспечить значительные поступления в столичный бюджет. Использование обоснованного механизма экономического воздействия на предприятия и организации, подлежащие выводу; перепрофилирование, перебазирование, ликвидация также позволят обеспечить определенные поступления в бюджет города, как и применение системы экономических санкций к землепользователям, нарушающим земельное законодательство и нормативно-правовые акты города по вопросам землепользования.

Использование для решения всех вышеперечисленных проблем системы государственного земельного кадастра, оценки земель, мониторинга земель и государственного контроля над их использованием обеспечит быструю отдачу вложенных средств. По опыту России вложенный на эти цели рубль возвращает в бюджет в среднем по стране от 3 до 5, а в городах до 10-15 рублей. В странах с развитой рыночной экономикой эти

затраты составляют не более 10% от поступлений земельных платежей.

#### Экологические платежи в доходах городского бюджета

В г. Минске удельный вес платежей за пользование природными ресурсами в общем объеме доходов бюджета снизился с 1,28%, в 1997 г. до 0,53% в 2001 г. Основные причины – отсутствие действенных стимулов снижения негативного воздействия на окружающую среду, рационального использования природных ресурсов и применения ресурсо- и энергосберегающих технологий, а также явная заниженность размеров платежей за использование природных ресурсов, выбросы, сбросы и размещение отходов. Ставки платы за загрязнение окружающей среды, как правило, не позволяют ни предотвратить, ни компенсировать экологический ущерб.

При реформировании системы поступления доходов в городской бюджет необходимо прежде всего обеспечить поэтапное увеличение ставок платы за выбросы (сбросы) загрязняющих веществ и размещение отходов до уровня, который создаст у предприятий стимулы к снижению уровня загрязнения окружающей среды. При увеличении ставки платы в среднем на 0,3% ежегодно, к 2005 г. удельный вес экологических платежей в общем объеме средств поступающих в бюджет г. Минска может достигнуть 1,5%.

Городским властям целесообразно взять на вооружение успешно используемые за рубежом налоги на потребление экологически вредной продукции (например, на некоторые виды упа-

ковки, удобрений, автомобильные аккумуляторы, шины, топливо и техническое масло).

Для улучшения экологической ситуации в столице назрела необходимость принятия мер по ограничению приобретения горожанами старых автомобилей. При регистрации в городской автоинспекции автомобилей со сроком службы более 7 лет предлагается взимать в пользу местного бюджета сбор, величина которого может устанавливаться аналогично повышенным таможенным тарифам для старых автомобилей, введенным в Российской Федерации.

Наряду со сбором за регистрацию старого автомобиля целесообразно ввести ежедневный сбор за въезд в г. Минск (внутри Минской кольцевой автодороги) автомобилей с регистрацией за пределами столицы, что предотвратит регистрацию автомобилей в других регионах страны с последующим использованием в столице.

### 3.3. Оптимизация расходов городского бюджета

Оптимизация расходов бюджета предполагает более рациональное распределение средств по различным направлениям, создание условий для более эффективного расходования средств.

#### Проблемы финансирования здравоохранения

Доля затрат на здравоохранение в расходах бюджета города сократилась с 22,5% в 1996 г. до 19,2% в 2001 г. В текущем году ситуация с финансированием столичного здравоохранения еще более усложнилась.

Начиная с 2002 г. планирование финансирования нужд здравоохранения осуществляется на основе «Временного порядка исчисления нормативов бюджетной обеспеченности расходов на здравоохранение в расчете на одного жителя», утвержденного совместным распоряжением Министерства финансов и Министерства здравоохранения 29 сентября 2000 г. Методика расчета основана на усредненных показателях расходов на одного жителя республики. Ее использование привело к тому, что одни территории оказались недофинансированы, а другие получили чрезмерные средства. В числе обделенных финансированием оказался и г. Минск.

По первоначальному варианту бюджета на 2002 г. на нужды здравоохранения в г. Минске в расчете на одного жителя приходилось 71,0 тыс. руб., в то время как средний по республике норматив равнялся 84,6 тыс. руб. В результате система лечебно-профилактических учреждений (ЛПУ) г. Минска оказалась недофинансированной по сравнению с 2001 г. почти на 50 млрд. руб. И только после корректировок средний норматив был установлен в размере 98,8 тыс. руб. и финансирование по сравнению с первым вариантом бюджета увеличилось почти на 47 млрд. руб. Аналогичная ситуация складывается при расчете объемов финансирования на 2003 г. Если сравнить запланированные темпы роста бюджетных средств 2003 г. по отношению к 2002 г., то по г. Минску они самые низкие – их намечено увеличить всего на 11,8%, в то время как по Брестской области – на 57,3%, Витебской – 50,5%, Гомельской – 69,0%, Гродненской –

60,7%, Минской – 60,0%, Могилевской – 54,3%, а в целом по республике – на 49,5%\*.

Таким образом, «Временный порядок исчисления нормативов бюджетной обеспеченности расходов на здравоохранение в расчете на одного жителя» основан на неотработанной методологии и для его практического использования нужен переходный период. Сеть лечебных учреждений г. Минска по сравнению с другими областными городами имеет много специализированных, диагностических, научно-исследовательских центров с повышенной стоимостью лечения. Такая сеть создавалась упорным трудом многие десятилетия и сократить ее одномоментно, в угоду неотработанной методике нельзя, а, главное, нецелесообразно. Ведь в конечном итоге в той или иной мере ее услугами пользуется вся республика. Поэтому для определения размера финансирования здравоохранения г. Минска необходимо использование повышающего коэффициента. Его величину следует установить исходя из сложившихся объемов финансирования в предыдущие годы.

Недостаток средств органы государственной власти всех уровней пытаются компенсировать введением платных услуг. Доходы от внебюджетной деятельности лечебно-профилактических учреждений г. Минска в 2001 г. составили 5,9% от бюджетного финансирования. На 2002 г. запланировано значительное увеличение объема платных медицинских услуг – до 30% от объема бюджетного финансирования, а на 2003 г. –

---

\* Данные по состоянию на 9.09.2002.

35%. Однако эти задания в целом невыполнимы из-за ряда юридических противоречий, а также из-за неготовности населения и самих лечебно-профилактических учреждений к получению и оказанию платных услуг. Так, регулярно проводимые опросы населения Минским НИИ социально-экономических и политических проблем, показали что медицинское обслуживание является для минчан одной из злободневных проблем городской жизни. Если в мае 2000 г. так считали 50,5% опрошенных минчан, то в июле 2001 г. их стало 57,3%, а в марте 2002 г. уже 63,7%.

В целях увеличения объемов оказания платных услуг Комитету по здравоохранению Мингорисполкома необходимо провести четкую линию, разграничив платные и бесплатные медицинские услуги. Это можно сделать на основе государственного минимального стандарта в области здравоохранения, который разработан и предложен МНИИСЭПП.

Преодолению низкого платежеспособного спроса населения, психологических факторов может способствовать переход на обязательную страховую медицину. Средства бюджета и фондов обязательного медицинского страхования смогут финансово обеспечить населению больший объем гарантированной медицинской помощи. В связи с этим Комитету по здравоохранению необходимо инициировать перед вышестоящими органами государственного управления развитие страховой медицины.

Дополнительным источником финансирования здравоохранения могло бы стать добровольное медицинское страхование

(ДМС). Последнее может осуществляться как в виде индивидуального, так и группового (коллективного) страхования. Однако для развития различных видов добровольного медицинского страхования нужна нормативно-правовая база. В настоящее время ДМС осуществляется на законодательной основе по страхованию вообще. Поэтому Комитету по здравоохранению необходимо инициировать разработку типовых договоров, положений, инструкций по оформлению документов добровольного медицинского страхования: положение о штатном эксперте в системе ДМС; положение о контроле качества медицинской помощи в системе ДМС; правила ДМС, типовой договор добровольного медицинского страхования и т.п.

Городской власти целесообразно оказывать содействие тем коммерческим медицинским организациям, которые оказывают услуги на новой технологической основе, путем предоставления помещений коммунальной собственности, снижения ставок арендной платы, предоставления льгот по налогам в части, поступающей в городской бюджет, снижения тарифов на коммунальные услуги. Такие меры позволят снизить цены на их услуги, а значит привлечь большее количество пациентов. В свою очередь это снизит нагрузку на бюджет за счет получения медицинской помощи на платной основе. Однако при этом должен существовать обязательный контроль за ценами путем ее декларирования.

Рационализации расходов на здравоохранение способствовало бы дальнейшее упорядочение льгот на получение медицинской помощи, приобретение лекарств по льготным рецептам

и т.п. Средства, которые городской бюджет может выделить на здравоохранение, не позволяют предоставить льготы по видам заболеваний, возрасту, социальному положению всем больным. В связи с этим Комитету по здравоохранению, Комитету по труду и социальной защите целесообразно выйти с законодательной инициативой о переходе на адресную помощь в оплате лекарств больным, финансовое состояние которых не позволяет получить необходимую медицинскую помощь.

#### Управление финансами в сфере образования

Доля расходов на образование в бюджете города в последние годы снижается. Если в 1998 г. они составляли 29,5% от общей суммы расходов городского бюджета, то в 2002 г. – 21,2%. Вместе с тем, при недостатке бюджетного финансирования наблюдается недостаточно эффективное расходование бюджетных средств, направляемых на образование. В общеобразовательных учебных заведениях текущие расходы составляют более 95% от общей суммы расходов, в том числе более 50% выделяемых средств направляется на заработную плату. Сокращение материально-технического обеспечения учебных заведений снижает качество образования.

Дефицит бюджетных средств вынуждает использовать внебюджетные источники. Однако, как и в случае со здравоохранением, возникает проблема выполнения конституционных гарантий получения гражданами бесплатного образования. Для реализации закрепленных Конституцией Республики Беларусь социальных прав граждан в соответствии с Законом «О государственных минимальных социальных стандартах» должны быть

разработаны государственные минимальные социальные стандарты в области образования. Кроме того, целесообразно разработать систему нормативного подушевого финансирования предоставляемых образовательных услуг.

Внедрение такой системы целесообразно только после решения ряда методологических проблем. Во-первых, поскольку в г. Минске сложилась и функционирует достаточно развитая сеть учебных заведений, то (как и при финансировании здравоохранения) для столицы следует предусмотреть повышающий коэффициент финансирования по сравнению с другими регионами. Во-вторых, поскольку финансирование образовательных услуг по районам столицы до настоящего времени продолжается исходя из корректировки базового уровня финансирования, то при переходе на подушевое финансирование, у одних районов по сравнению с «базой» появятся существенные дополнительные средства, а у других – их серьезный дефицит. Поэтому и при определении объемов финансирования по районам г. Минска будет целесообразно использование корректирующих нормативов.

Нуждается в совершенствовании и система планирования расходов на образование. С целью увеличения возможностей направления средств на капитальные расходы необходимо создать условия для зарабатывания общеобразовательными учреждениями денег за счет внебюджетных источников, т.е. на основе оказания платных услуг (изучение второго иностранного языка, подготовка детей в воскресных школах, работа кружков и др.) и распоряжения заработанными средствами. Для этого желатель-

но наделение школ хозяйственной самостоятельностью и придания им статуса юридического лица (что представляется возможным и в условиях централизации бухгалтерского учета).

Отсутствие необходимых нормативных документов негативно сказывается на развитии внебюджетной деятельности. Действующий приказ Министерства финансов № 324 от 11.11.1999 г. в части запрещения использования доходов, поступивших по одному виду внебюджетных средств на покрытие затрат по другому виду затрудняет развитие внебюджетной деятельности. Мингорисполкому следует инициировать перед Министерством финансов Республики Беларусь внесение поправок в данный документ или отмену его действия.

Для более рационального и эффективного использования финансовых средств, а также для повышения прозрачности их использования необходимо создание при всех средних учебных заведениях города попечительских советов. Эта мера позволит осуществлять общественный надзор за финансово-хозяйственной деятельностью учебных заведений, централизовать финансовые средства, поступающие от спонсоров (включая родителей) на нужды школы.

Необходимо также разрабатывать меры экономии бюджетных денег внутри самой системы образования по возможным направлениям расходов, в частности:

- отмену денежных выплат учителям для приобретения методической литературы, при обеспечении педагогов необходимой методической и периодической литературой через школьные библиотеки;

- оплату родителями полной стоимости учебников для общеобразовательных школ;
- экономию на коммунальных платежах (установка счетчиков воды, экономия электроэнергии);
- рационализацию сети средних учебных заведений и т.д.

#### Реформирование управления финансами в области социальной защиты населения

На социальное обеспечение и социальную помощь расходуется всего 1% городского бюджета. При этом финансирование социальной сферы за счет средств бюджета постоянно сокращается. За счет средств бюджета города финансируется содержание учреждений социальной защиты: домов-интернатов для престарелых и инвалидов, территориальных центров социального обслуживания граждан пожилого возраста, территориальных центров помощи семье и детям, отделений социальной помощи на дому и др. Кроме того, за счет средств городского бюджета оказывается социальная помощь на оплату средств передвижения, выделяемых инвалидам.

Как и по другим видам социальных услуг, в области социальной защиты населения отсутствует исчерпывающий перечень бесплатных и общедоступных социальных услуг, предоставление которых гарантируется государством. Также как и в медицине, в социальной сфере при расширении сферы платных услуг возникают противоречия юридического и нравственного характера. Эти противоречия появляются при трактовке понятия кризисного состояния, ситуации, ее остроты, которые содержатся в Законе «О государственных минимальных социаль-

ных стандартах», но до сих пор не расшифрованы законодателем.

С целью более эффективного использования бюджетных средств, выделяемых на социальную защиту населения, мы рекомендуем Мингорисполкому рассмотреть вопрос о внедрении системы социального заказа и городских грантов (конкурсов), позволяющих более эффективно распределять средства, направляемые на реализацию программ социальной реабилитации. Как показывает опыт России, внедрение таких элементов финансирования (с выделением в бюджете отдельной строкой грантовых средств) позволяет снизить социальное иждивенчество и даже в некоторых случаях сделать социальные проекты (например, по обучению профессиям и трудоустройству) окупаемыми.

Основными целями реформирования управления финансами в области социальной защиты населения должны быть следующие:

- создание условий для привлечения в сферу социальной защиты населения внебюджетных средств;
- создание условий для вовлечения в сферу социальной защиты населения некоммерческих организаций, разработка механизма контроля над бюджетными средствами, направляемыми некоммерческим организациям;
- ~~выявление~~ освобождение необходимых бюджетных ресурсов для оказания адресной социальной помощи путем сокращения бюджетных субсидий производителям товаров и услуг;

- поэтапный переход к единому социальному пособию по нуждаемости.

Совершенствование финансирования жилищно-коммунальной сферы

Одним из значительных направлений использования средств бюджета г. Минска является их расходование на нужды жилищно-коммунального хозяйства (табл. 3.3).

Таблица 3.3. Финансирование жилищно-коммунального хозяйства за счет средств бюджета г. Минска в 1998-2002 гг.

Показатель	1998	1999	2000	2001	2002
Расходы на жилищно-коммунальное хозяйство, млн. руб.	4518,1	22315,5	71078	151657	196276
Всего расходов городского бюджета (с учетом целевых фондов), млн. руб.	24321	116346	373495	769619	1015597
Удельный вес расходов на ЖКХ в расходах городского бюджета, %	18,6	19	19,03	19,7	19,33

Финансирование предприятий, оказывающих жилищно-коммунальные услуги за счет средств городского бюджета обусловлено необходимостью покрытия затрат данных предприятий, связанных с предоставлением таких услуг. Действующие тарифы на коммунальные услуги, оказываемые населению, не возмещают их затрат. В первую очередь это связано с государственным регулированием порядка ценообразования на услуги. Расчет тарифов на жилищно-коммунальные услуги осуществляется Министерством экономики Республики Беларусь на основе

данных, предоставленных Министерством жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь, а также решения Комиссии по вопросам государственного регулирования ценообразования при Совете Министров. Мингорисполком лишь утверждает доведенные до него тарифы, хотя финансирование предприятий ЖКХ г. Минска осуществляется за счет средств городского бюджета. Такая практика сложилась в советское время и рыночные отношения пока не затронули ее. В этой связи целесообразно инициирование вопроса о непосредственном участии Минского горисполкома в расчете данных тарифов.

Наиболее реальными путями сокращения расходов бюджета на нужды предприятий, оказывающих жилищно-коммунальные услуги населению, может быть повышение платы населения за потребляемые услуги (посредством повышения тарифов), а также проведение мероприятий, направленных на снижение затрат по оказываемым услугам.

Повышение тарифов за потребляемые населением жилищно-коммунальные услуги должно учитывать возможность населения оплачивать такие тарифы. В этой связи рекомендуем ГУП «Главное производственное управление жилищного хозяйства Мингорисполкома» инициировать на уровне Министерства жилищно-коммунального хозяйства страны разработку государственного стандарта оплаты жилищно-коммунальных услуг, исходя из фактически сложившегося по стране (региону) среднего размера совокупного дохода семьи и предельного размера затрат семьи на жилищно-коммунальные услуги.

Серьезной проблемой в практике ценообразования на жилищно-коммунальные услуги может стать дальнейшее применение единых общереспубликанских тарифов на эти услуги при различных по регионам страны затратах на их оказание. Использование единых тарифов может быть оправдано лишь в случае приблизительного равенства себестоимости жилищно-коммунальных услуг между всеми регионами. Поэтому целесообразно или дифференцировать тарифы на жилищно-коммунальные услуги по регионам, или предоставить местным органам власти право понижать их.

Снижению бюджетных расходов на нужды жилищно-коммунального хозяйства может содействовать создание независимых организаций, занимающихся комплексным аудитом естественных монополий, и привлечение их к анализу деятельности предприятий ЖКХ. Главной целью такого анализа должна стать выработка предложений по снижению затрат, более рациональному использованию ресурсов, по изменению структуры предприятий и т.п. Например, в Российской Федерации деятельность таких организаций позволила на треть снизить себестоимость предоставляемых предприятиями ЖКХ услуг. Учитывая схожесть в наших государствах структуры жилищно-коммунального хозяйства и применяемых технологий вполне реально ожидать получения аналогичных результатов.

#### Совершенствование финансирования городского пассажирского транспорта

В 2001 г. затраты на содержание и эксплуатацию городского общественного транспорта составили 17% расходов бюджета

города. Современные городские транспортные сети отличаются высокой капиталоемкостью. Их эксплуатация сопровождается большими затратами, а развитие требует значительных финансовых ресурсов.

На наш взгляд, резервы снижения затрат на содержание и эксплуатацию городского общественного транспорта в первую очередь необходимо искать в существующей структуре управления. Наличие в городской транспортной структуре одновременно четырех организаций, представляющих собой по сути параллельные управленческие аппараты: УП "Управление транспорта и связи", УП "Минскпассажиравтотранс", УП "Минскгорэлектротранс", УП "Минский метрополитен" – не содействует эффективному и рациональному управлению общественным транспортом. Кроме того, бюджет города несет значительную нагрузку по их содержанию. Все эти структуры имеют практически одинаковые, дублирующие друг друга службы. При этом непосредственные производители транспортных услуг – автобусные парки, троллейбусные и трамвайные депо не имеют должной самостоятельности, что существенно ущемляет их интересы, не позволяет оперативно решать насущные проблемы, так как любое решение требует бесконечных согласований (как минимум, в двух вышестоящих управленческих структурах).

С целью экономии затрат и введения элементов рыночных отношений в отрасли целесообразно в порядке эксперимента предоставить одному из автобусных парков полную финансово-хозяйственную самостоятельность, определив ему сумму дота-

ции (в пределах 50-70% от потребности по типу госзаказа), а остальную сумму поручить заработать самому. Подобный эксперимент был проведен в г. Москве и хорошо себя зарекомендовал. Кроме того, предоставление автотранспортным предприятиям финансово-хозяйственной самостоятельности, как правило, стимулирует рациональное использование всех материальных средств и трудовых ресурсов; бережное отношение и сохранение основных фондов; способствует созданию конкурентной среды. А все это уже напрямую ведет к улучшению обслуживания потребителя (пассажира). И самое важное, способствует ликвидации иждивенческих настроений и проявлению собственной инициативы предприятия.

Можно разрешить предприятиям, находящимся в ведении УП "Минскпассажиравтотранс", осуществлять коммерческие самоокупаемые рейсы на оживленных участках (торговые центры, рынки и т.п.). Можно также упростить процедуру получения лицензии на маршрут для городских автобусных парков.

Серьезной проблемой для г. Минска и для организаций общественного транспорта является большое количество льготников. Крайне важно, чтобы Мингорисполком вышел в Совет Министров с обоснованием необходимости упорядочения системы льгот по оплате проезда и изменению порядка ее реализации. В настоящее время льготами на проезд в г. Минске пользуется 809,0 тыс. чел. или 47,2% всего населения города. В том числе, право бесплатного проезда имеет около 200 тыс. чел. (не считая детей до 7 лет), более 600 тыс. чел. пользуется льготой 50%. Потеря доходов предприятий транспорта от предоставле-

ния льгот и соответственно рост расходов бюджета города составляют более половины собираемых доходов. В 2001 г. потери составили 11,8 млрд. руб., в 2002 г. они предположительно могут составить 24 млрд. руб. при тарифе 180 руб. за одну поездку.

Представляется целесообразным установить такой порядок реализации льгот на проезд, при котором каждое заинтересованное ведомство будет приобретать проездные билеты с последующей выдачей льготируемым категориям населения.

Мингорисполкому целесообразно обратиться с ходатайством в Совет Министров Республики Беларусь с просьбой делегировать права исполкомам самостоятельно, без согласования с Министерством экономики Республики Беларусь, устанавливать тарифы на перевозки, что позволит оперативно решать вопросы возмещения затрат населением в соответствии с параметрами, установленными законом о бюджете.

Экономии бюджетных расходов на содержание транспорта определенно будет способствовать проведение ряда технологических мероприятий и, в первую очередь, перевод автотранспорта на дизельное топливо, который позволит снизить себестоимость транспортной работы примерно на 10%. В этом случае экономия топлива составит не менее 35-45%, что позволит увеличить объем перевозок пассажиров, повысить их качество. Значительно экономить на электроэнергии позволит замена устаревшего российского троллейбуса ЗИУ-99 на отечественный троллейбус модели 333.

Еще одно направление экономии расходов на общественный транспорт – создание в г. Минске крупного специализированного центра технического обслуживания, в первую очередь, для автобусного парка. Ему следует передать функции: централизованного ремонта сложных агрегатов, узлов и механизмов; их централизованную замену на подвижном составе; создание и содержание необходимого запаса готовых к использованию (отреставрированных) узлов и механизмов; восстановительный ремонт кузовов и салонов и т.п. Специализация позволит значительно снизить стоимость ремонтно-восстановительных работ, объемы которых стремительно растут.

УП «Управление транспорта и связи» необходимо ускорить внедрение электронного компостера, что позволит значительно снизить убыточность, а, следовательно, и городские расходы на ГПТ, упростить процедуру и повысить качество контроля. Необходимость проведения данного мероприятия обусловлена низкой эффективностью контроля на линии. Его реализация предполагает достичь своевременной и полной оплаты услуг городского транспорта, совершенствование работы контрольной службы, улучшения качества обслуживания.

Необходимо заметить: несмотря на то, что из всех видов общественного транспорта маршрутные такси окупаются полностью и приносят прибыль, развитию новых маршрутов, связывающих различные районы и ближайшие пригороды г. Минска, уделяется пока недостаточное внимание. В связи с этим предлагается:

- разработать новые маршруты;

- упростить процедуру выделения маршрутов.
- выделять маршруты на платной основе, что повысит доходы бюджета.
- осуществлять строительство и организацию стоянок.
- развивать сеть ночных маршрутов.
- устранить монополизм в данном секторе экономики со стороны отдельных заинтересованных фирм.

До настоящего времени наша столица не имеет концепции развития общественного транспорта. Разработка подобного документа – первостепенная задача Управления транспорта и связи. Не имея четких концептуальных представлений об основных направлениях развития общественного транспорта в городе, невозможно этим развитием разумно управлять.

#### О целесообразности выпуска муниципальных займов

Использование займов посредством выпуска муниципальных ценных бумаг открывает местным органам власти дополнительные возможности в финансировании целевых расходов бюджета, реализации различных инвестиционных программ. Это также позволяет обеспечить общую сбалансированность бюджета, улучшить структуру бюджетных расходов, активно управлять территориальным воспроизводственным процессом. Бюджетным эффектом выпуска муниципальных ценных бумаг могут стать дополнительные налоговые поступления, связанные с открытием новых производств или видов услуг в результате инвестирования заемных средств, а также дополнительные налоги, поступающие в бюджет в связи с увеличением числа рабочих мест.

Кроме финансового эффекта, получаемого от реализации инвестиционных проектов и влияющих на состояние городского бюджета, возможны и внебюджетные результаты, которые могут быть оценены как количественно, так и качественно. К таким эффектам относятся:

- поддержка финансирования городских инвестиционных программ;
- придание г. Минску статуса надежного заемщика, создание кредитной истории;
- обеспечение населения инструментом сбережения, альтернативным банковскому вкладу, что напрямую связано с ярко выраженной социальной политикой, проводимой городскими властями;
- активная поддержка развития бизнеса в городе (городской заем, как показывает мировой опыт, может дать мощный толчок к развитию фондового рынка).

Муниципальные ценные бумаги пока еще не получили должного развития в Беларуси. В настоящее время осуществляется только эмиссия муниципальных облигаций для обеспечения жилищных займов в городах и областях республики. Их доля в структуре фондового рынка ничтожно мала и составляет менее 1%. В доходную и расходную части бюджета города включаются средства второго Минского целевого облигационного жилищного займа. В структуре доходной и расходной части бюджета эти средства составляют всего 1%.

Для финансирования флагманских инвестиционных проектов целесообразно создание в г. Минске постоянно действующего

щей заемно-инвестиционной системы, представляющей собой единый механизм, который, с одной стороны, привлекает деньги, обеспечивая постоянное присутствие эмитента на рынке облигаций, а с другой стороны – обеспечивает постоянный отбор, подготовку и реализацию новых инвестиционных проектов. Такая система позволит обеспечить минимально возможную административную нагрузку на займы и будет способствовать продвижению на рынок новых типов городских обязательств в сжатые сроки, что в свою очередь позволит существенно удешевить занимаемые деньги. Кроме того, эмиссия муниципальных облигаций позволит решить проблему трансформации сбережений населения в инвестиции.

В настоящее время в республике Беларусь отсутствует законодательная база, регулирующая эмиссию муниципальных ценных бумаг (за исключением выпуска облигаций жилищного займа). В этой связи необходима разработка соответствующих нормативных документов под эгидой финансового управления Мингорисполкома, Государственного комитета по ценным бумагам Республики Беларусь и Министерства финансов Республики Беларусь.

В процессе заимствований важно обеспечить достаточную доходность муниципальных облигаций. Принимая во внимание сравнительно невысокую окупаемость объектов коммунального хозяйства, целесообразно устанавливать доходность облигаций не ниже уровня государственных ценных бумаг. При этом привлекательность облигаций целевых займов необходимо обеспечивать за счет использования различных видов дохода: товарно-

го, денежного, наделения правом собственности на объект займа. Именно получаемые в собственность объекты займа могут стать решающим фактором для потенциальных инвесторов при вложении средств в те или иные муниципальные проекты.

Для повышения привлекательности муниципальных ценных бумаг, доходы по ним не должны облагаться налогом на доходы. В развитых странах именно налоговые льготы являются главной стороной привлекательности муниципальных заимствований. В России ценные бумаги, эмитируемые муниципалитетами, приравнены к государственным и операции по ним освобождены от уплаты налогов. В Республике Беларусь полная ясность в налогообложении доходов от операций с муниципальными ценными бумагами пока отсутствует.

Привлекательность займа для иностранных инвесторов будет зависеть от успешного завершения выпуска первого (экспериментального) муниципального инвестиционного займа. Необходимо также создать равные условия, как для зарубежных, так и отечественных инвесторов при совершении сделок с облигациями муниципальных займов. Для иностранных инвесторов должны быть сняты все ограничения, существующие в настоящее время. В первую очередь это касается вывоза ценных бумаг.

Эмитентом займа должен выступать Мингорисполком, который осуществляет общее руководство деятельностью всех участников займа. В его ведении должно также находиться исполнение контролирующих и организационных функций, орга-

низация эмиссии и предоставление всех необходимых документов по займу в соответствующие государственные органы.

#### Перспективные направления развития финансовой муниципальной инфраструктуры

##### *Муниципальный банк*

Важным источником улучшения возможностей города в мобилизации финансовых ресурсов для увеличения доходной части бюджета и оптимизации расходной части мог бы стать собственный муниципальный банк. Как на уполномоченный банк по проведению муниципальных займов на него целесообразно возложить следующие функции:

- обслуживание специальных инвестиционных счетов;
- обслуживание привлеченных средств, поддержание ликвидности облигаций займа, участие в первичном размещении муниципальных облигаций;
- депозитарная деятельность по хранению и учету муниципальных облигаций;
- ведение реестра (при наличии соответствующей лицензии);
- клиринговые операции по обслуживанию погашения эмиссии и выплате процентов по облигациям займа;
- участие в контроле над движением привлеченных средств, осуществление их учета и диверсификации.

Кроме того, важнейшей функцией муниципального банка должна стать поддержка предпринимательства, осуществляемая путем предоставления льготных кредитов.

### Муниципальная страховая компания

Мировой опыт показывает, что для обеспечения страховой защиты имущественных (в том числе финансовых) интересов города и осуществления городских программ страхования целесообразно создание Минской страховой компании.

Отдельным актуальным направлением деятельности городской страховой компании может стать медицинское страхование в случае обращения к платным медицинским услугам. В этих целях целесообразно создать специализированный департамент по данному виду страхования, ибо в сложившейся системе услуг есть свободное место, которое с успехом может заполнить страховая компания, а именно: оплата страховки в рассрочку, накопительное страхование и прочее. В результате страхователь может получить премию за здоровый образ жизни в виде дивидендов (доходность должна быть привлекательной) по страховке. Развитие платных услуг на базе государственных лечебных и профилактических учреждений также предполагает наличие посредника, который мог бы взять на себя работу по накоплению средств населения для последующего их перевода в медучреждения при наступлении страховых случаев.

Перспективным видом услуг в г. Минске может выступить страхование гражданской ответственности предприятий и организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты, а также связанных с опасными объектами (например, лифты, бензоколонки).

### *Муниципальная лизинговая компания*

Немаловажное значение для развития и поддержки городской экономики имеет формирование соответствующей финан-

совой инфраструктуры, одним из элементов которой может стать создание городской лизинговой компании (на первом этапе может входить в структуру городского банка). Основные функции такой компании – исполнение городских программ поддержки малого предпринимательства; содействие сбыту продукции столичных производителей; развитие региональных и межгосударственных связей, социальной сферы. Учитывая значительную дебиторскую задолженность (на 1 июня 2002 г. только в машиностроении города она составляла около 195 тыс. долл. США без учета просроченных долгов), помощь предприятиям в реструктуризации этой задолженности со стороны лизинговой структуры, контролируемой руководством города, может всегда быть своевременной.

### 3.4. Влияние республиканской денежно-кредитной политики на доходы бюджета г. Минска\*

Доходы городского бюджета зависят не только от эффективности работы предприятий и усилий городских властей, но и проводимой на республиканском уровне денежно-кредитной политики. Изменения в поступлении доходов бюджета г. Минска взаимосвязаны с денежной эмиссией со стороны Национального банка Республики Беларусь и темпами инфляции в стране.

В наиболее общей форме эта зависимость трактуется следующим образом (рис 3.7). Когда Национальный банк Республики Беларусь выпускал в обращение большое количество де-

---

\* Параграф подготовлен Н.В.Рябовой.

нег, эти деньги в конечном счете доходили до предприятий и населения. В результате у предприятий и населения увеличивались доходы и они платили больше налогов в местный бюджет (особенно это характерно для 1999 г.).

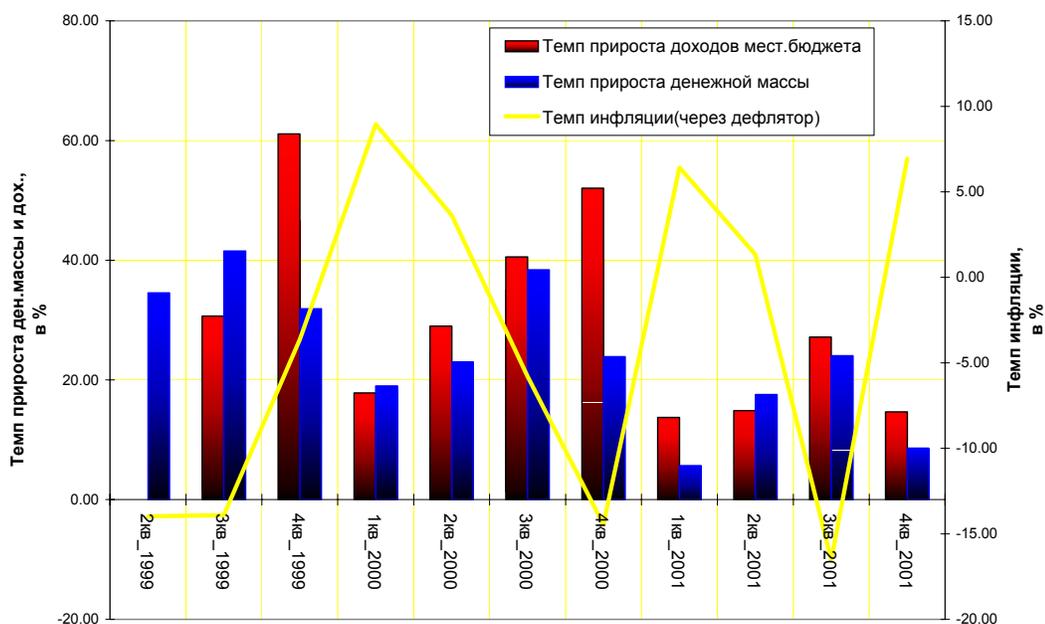


Рис. 3.7. Динамика доходов бюджета г. Минска, денежной массы и темпа инфляции в 1999-2001 гг. в поквартальном разрезе

Дополнительная денежная эмиссия по истечении некоторого времени приводила к стремительному ускорению темпов инфляции. В ответ Национальный банк принимал меры к ограничению денежной эмиссии. Результатом таких действий через определенный промежуток времени являлось не только понижение темпов инфляции, но и уменьшение в поступлении доходов в бюджет Минска (см. рис.3.7, 4 квартал 1999 г. и 1 квартал 2000 г.).

В ситуации, когда из-за ужесточения денежно-кредитной политики темпы инфляции начинали снижаться, доходы бюджета г. Минска росли быстрее, чем увеличивалась денежная масса. Причем, чем ниже были темпы инфляции, тем относительно больше по сравнению с динамикой денежной массы увеличивались доходы столичного бюджета.

Анализ линейных трендов, характеризующих изменения в долгосрочном периоде, показал, что денежно-кредитная политика страны в целом ужесточается. При этом происходит снижение и темпов прироста доходов бюджета г. Минска (рис. 3.8).

Поскольку доходы местного бюджета зависят от результатов финансовой деятельности субъектов хозяйствования и от доходов физических лиц, то рассмотрим влияние изменения денежной массы на динамику прибыли от реализации субъектами хозяйствования и на изменение размера среднемесячной заработной платы физических лиц.

Взаимосвязь между темпами прироста денежной массы, темпами инфляции, темпами прироста среднемесячной заработной платы и размером поступления доходов в столичный бюджет выражается следующим образом. При отрицательных темпах инфляции незначительное повышение денежной массы не вызывает изменений в динамике уровня среднемесячной заработной платы. В такой ситуации наблюдается прирост доходов в местный бюджет, однако такой прирост обычно незначителен и зависит от динамики денежной массы.

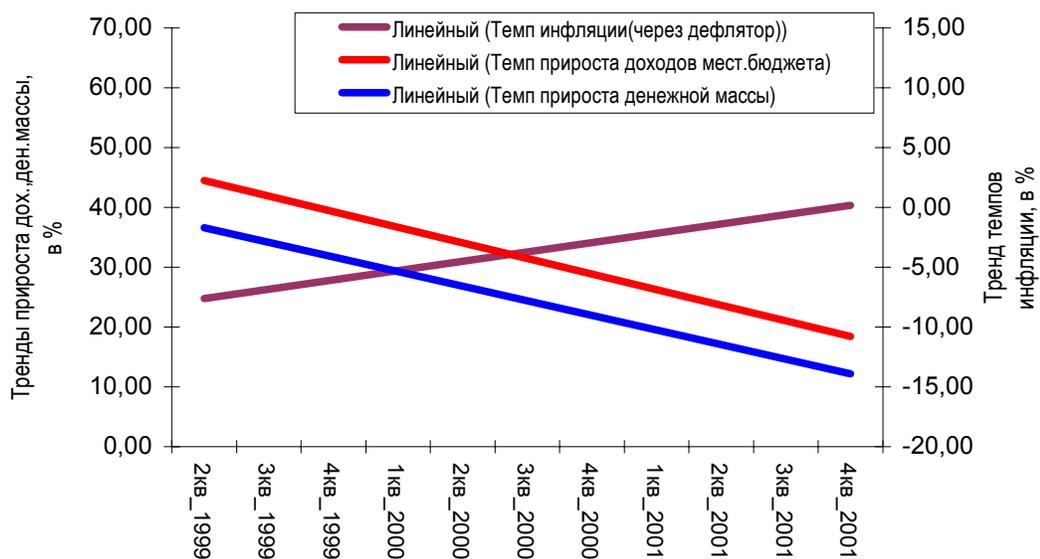


Рис. 3.8. Линейные тренды темпов прироста поступления доходов в бюджет г. Минска, денежной массы и темпа инфляции

При сравнительно высоких темпах прироста денежной массы происходит увеличение темпов прироста среднемесячной заработной платы и темпов прироста доходов бюджета (причем на большую величину, чем прирост среднемесячной заработной платы). Однако высокие темпы прироста денежной массы приводят к «раскрутке» инфляционной спирали и как следствие к превышению темпа инфляции над темпом прироста денежной массы, что одновременно понижает темпы прироста среднемесячной заработной платы и доходов местного бюджета.

Увеличение темпов денежной эмиссии после временного лага (равного примерно одному кварталу) способствует временному росту прибыли от реализации товаров и сокращению затрат на производство и реализацию товаров (продукции, работ, услуг). Увеличение затрат и сокращение прибыли от реализации товаров на практике совпадает во времени с сокращением до-

полнительной денежной эмиссии. Однако чрезмерное падение темпов прироста денежной массы с последующим его повышением практически не приводит к возрастанию темпов прироста прибыли от реализации.

Вышеуказанные изменения характерны для краткосрочных периодов. В долгосрочном плане изменения темпов прироста прибыли от реализации товаров (продукции, работ, услуг), затрат на производство и реализацию товаров (продукции, работ, услуг), среднемесячной заработной платы и доходов бюджета г. Минска характеризуются трендовыми графиками (линейными темпами прироста), представленными на рис. 3.9. Из них можно сделать следующие выводы:

- в течение последних трех лет происходило снижение темпов прироста среднемесячной заработной платы, прибыли от реализации, затрат на производство и реализацию товаров (продукции, работ, услуг), доходов столичного бюджета;
- отрицательный наклон линейных трендов прироста с одновременным ростом линейных темпов инфляции свидетельствует о неудовлетворительных тенденциях развития экономики республики и г. Минска, которые ведут в долгосрочном периоде к раскрутке инфляции издержек даже тогда, когда происходит падение темпов прироста денежной массы.

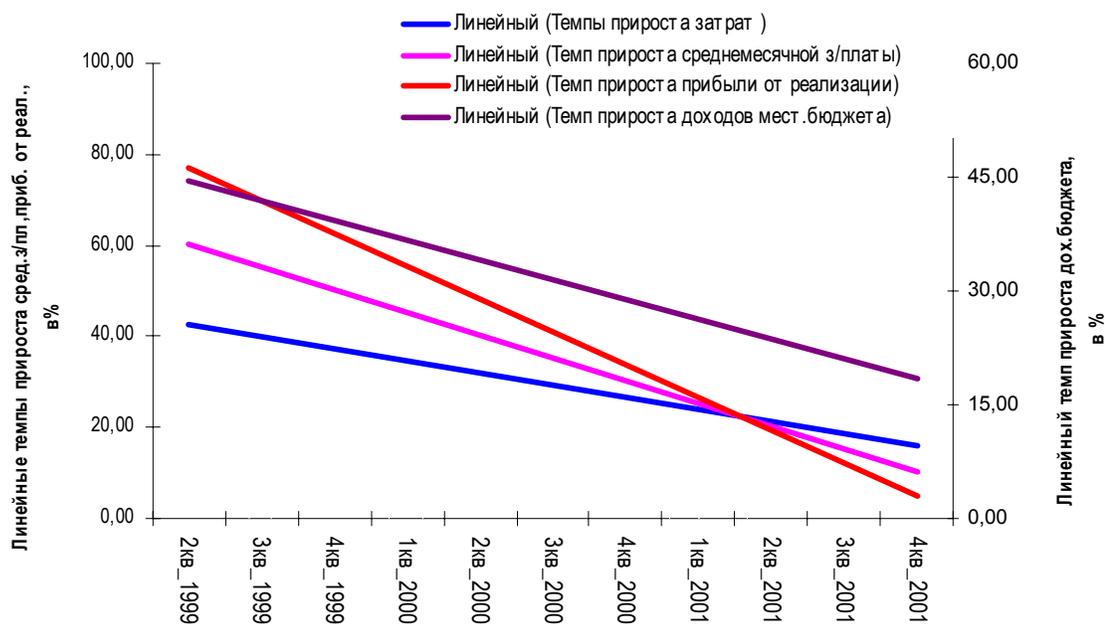


Рис. 3.9. Линейные тренды прироста доходов столичного бюджета, среднемесячной заработной платы населения, прибыли от реализации и затрат субъектов хозяйствования по г. Минску

При наличии данных о денежной эмиссии со стороны Национального банка Республики Беларусь и темпов инфляции руководство Мингорисполкома может прогнозировать прирост поступления доходов на несколько кварталов вперед. При прочих равных условиях, в зависимости от денежной эмиссии и темпов инфляции в краткосрочном периоде, будут происходить следующие изменения в поступлении доходов в бюджет г. Минска:

а) при увеличении темпов прироста денежной массы поступление доходов в местный бюджет временно возрастет. Этот процесс может сопровождаться как положительными, так и отрицательными темпами инфляции. В этой фазе равномерное поступление доходов в бюджет будет происходить во многом за

счет инфляционного налога, взимаемого государством с доходов физических лиц и финансовых результатов субъектов хозяйствования;

б) в квартале, следующем после достижения наибольшего темпа прироста денежной массы, будет происходить наибольший прирост поступлений доходов в местный бюджет. Этот период характеризуется очень низкими отрицательными темпами инфляции и ростом реальных доходов населения, что и является одним из факторов, увеличивающих поступление доходов в столичный бюджет;

в) после достижения наибольшей величины в пределах одного цикла темпы прироста доходов городского бюджета начинают уменьшаться. Это обычно обусловлено значительным уменьшением темпов прироста денежной массы. Продолжительность падения темпов прироста поступления доходов в столичный бюджет составляет примерно один квартал. Этот процесс сопровождается растущими темпами инфляции. Одновременно происходит уменьшение темпов прироста прибыли от реализации продукции (товаров, работ, услуг) субъектов хозяйствования и темпов прироста среднемесячной заработной платы населения. При положительном высоком темпе инфляции и значительном падении темпов прироста денежной массы происходит спад в экономике, сопровождающийся существенным падением поступления доходов в бюджет г. Минска;

г) после достижения наименьших значений темпов прироста денежной массы и поступления доходов в столичный бюджет

(внутри одного цикла) происходит начало следующего цикла, для которого характерна аналогичная взаимосвязь и динамика.

Большое значение при прогнозировании темпов прироста поступления доходов в местный бюджет в исследуемом цикле имеет степень изменения денежной массы в предыдущем цикле. Высокая денежная эмиссия в фазе повышения темпов прироста денежной массы предшествующего цикла приведет к незначительному превышению или к совпадению темпа прироста поступления доходов в бюджет над темпами прироста денежной массы в анализируемом цикле.

Если в предыдущем цикле после фазы прироста денежной массы происходит значительный спад темпа ее прироста, то в исследуемом периоде наблюдается незначительное увеличение темпа прироста денежной массы и поступления доходов в местный бюджет. Причем темп прироста денежной массы будет опережать темп прироста поступления доходов в столичный бюджет. Одновременно сократится период прироста поступлений доходов в бюджет г. Минска, его продолжительность составит не более 3-х кварталов. Темп прироста поступлений доходов в этом случае будет сопровождаться темпом прироста денежной массы, и наибольшее значение темпа прироста поступлений доходов в столичный бюджет по времени совпадет с максимальным значением темпа прироста денежной массы в рамках рассматриваемого цикла.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. В белорусской экономике финансовые потоки ориентированы не на повышение рентабельности деятельности субъектов хозяйствования, а на рост значений статистических объемных показателей любыми средствами. Вторичность показателей эффективности по отношению к объемным показателям затрудняет достижение финансовой стабильности, поскольку для финансирования постоянно растущих запасов неходовой продукции осуществляется дополнительная денежная эмиссия, которая, в конечном счете, оборачивается ростом цен в стране.

2. Убыточность значительной части белорусских предприятий серьезно снижает объем налоговых поступлений и, в конечном счете, вынуждает Национальный банк Республики Беларусь кредитовать правительство, что также ведет к ускорению темпов инфляции в стране.

Поддержание относительно стабильного курса национальной валюты при достаточно высоких темпах инфляции внутри страны ведет к снижению конкурентоспособности белорусских товаров на внешних рынках.

Наиболее приемлемым вариантом управления денежно-кредитной сферой для Беларуси является умеренная денежно-кредитная эмиссия, сопровождающаяся инфляцией не выше 35-40% в год.

3. При введении единой валюты с Российской Федерацией и отказе от использования национальной денежной единицы руководство Республики Беларусь будет вынуждено следовать проводимому Центральным банком Российской Федерации

курсу и не сможет осуществлять относительно мягкую денежно-кредитную политику, которая является наиболее приемлемой для современного этапа развития страны. Кроме того, у Беларуси будут ограничены возможности:

- во влиянии на предложение денег в экономике, изменение объемов кредита и процентных ставок, и соответственно — на инфляцию и темпы экономического роста;
- в увеличении государственных расходов, так как исчезает возможность его финансирования за счет дополнительной денежной эмиссии со стороны Национального банка Республики Беларусь;
- в самостоятельном регулировании уровня заработной платы и социальных выплат;
- в управлении объемом инвестиций и нормой сбережения в экономике, которые являются важнейшими условиями для обеспечения долговременного экономического роста.

В связи с вышеизложенным, экономические преимущества от объединения денежных систем и введения единой валюты неочевидны, особенно в контексте рассмотрения формирования союзных государственных отношений как суверенных стран Беларуси и России.

4. Рост доходов бюджета г. Минска в текущих ценах обеспечивается прежде всего за счет инфляционного фактора и во многом связан с денежной эмиссией, осуществляемой Национальным банком Республики Беларусь. Другой фактор, обуславливающий увеличение доходов столицы, связан с общим увеличением налоговой нагрузки, а также дополнительных на-

логов и сборов, удорожающих жизнь в столице (например, пятипроцентный налог на продажу товаров, реализуемых в розничной торговой сети г. Минска).

5. В отличие от сложившейся структуры местных налогов, в проекте Налогового кодекса Республики Беларусь перечень местных налогов и сборов не содержит целевых сборов, а включает налог с розничных продаж; налог за услуги; налог на рекламу; сборы с пользователя. Таким образом, после введения Налогового кодекса не предусмотрено существование целевого транспортного сбора и целевого сбора на содержание и развитие инфраструктуры города. В результате бюджет г. Минска может лишиться значительных финансовых средств.

6. Несмотря на проводимую работу по повышению эффективности функционирования налоговой системы г. Минска, задания по поступлению доходов в городской бюджет исполняются все с большим напряжением. Основные налоговые поступления в бюджет города по-прежнему идут от предприятий государственной формы собственности (63,5% в 2001 г.). Однако, несмотря на всестороннюю поддержку, оказываемую республиканскими и городскими властями государственным предприятиям, их доля в доходах столичного бюджета постепенно снижается. Почти 99% задолженности перед бюджетом приходится на государственные предприятия, причем почти 81% из нее составляют долги промышленных предприятий. Таким образом, надежды на расширение налоговой базы города за счет финансовой поддержки государственных предприятий на практике не реализуются.

7. Отчисления от предпринимательских субъектов хозяйствования постепенно становятся все более важным источником налоговых поступлений для города. Однако из-за различных препятствий в развитии предпринимательской деятельности малый бизнес пока формирует менее 15% доходов г. Минска. Положительным примером в этом плане может служить г. Москва, где за счет этого источника формируется до 35% городских доходов. Даже простое создание эффективного механизма развития мелкорозничной торговли в столице и поиск для нее подходящих мест не только на окраинах города, но и в центре, позволило бы получать в бюджет г. Минска ежегодно до 10 млрд. руб., снизить безработицу и улучшить обеспечение населения потребительскими товарами. Поэтому резкое повышение активности предпринимательского сектора должно стать одной из основных задач деятельности городских властей.

8. В последнее время выявлена тенденция перерегистрации столичных предприятий в других регионах, главным образом в Минском районе. Основной причиной смены места регистрации бизнеса является неудовлетворенность взаимоотношениями с представителями органов государственного управления. Нарекания вызывают чрезмерное вмешательство местных органов власти в хозяйственную деятельность, большое количество проверок многочисленными контролирующими органами, высокие издержки по неформальному урегулированию хозяйственных вопросов. Это требует от Мингорисполкома принятия незамедлительных мер по обеспечению прозрачности работы соответ-

ствующих служб, созданию для предпринимательского сектора благоприятной среды жизнедеятельности.

9. Одним из направлений налоговой реформы, обеспечивающим в то же время увеличение доходов местного бюджета, является сокращение налоговых льгот, предоставляемых местными органами власти. Характерно, что налоговые льготы в большинстве случаев не приводят к улучшению результатов работы предприятий, а лишь порождают у них иждивенческие настроения. Органам государственной власти г. Минска при рассмотрении и формировании предложений по предоставлению налоговых льгот необходимо сравнивать потери бюджета с предполагаемым эффектом от предоставления льготы. Для этого должна быть разработана соответствующая методика оценки. Критериями целесообразности могут стать направленность льгот на повышение инвестиционной привлекательности г. Минска, сокращение расходов бюджета, повышение социальной защищенности наименее обеспеченных слоев населения.

10. Необходимость повышения доходности бюджета г. Минска требует создания нового механизма регулирования земельных отношений. Земельный ресурс столицы практически обесценен и не играет серьезной роли в воспроизводстве городской инфраструктуры. Важнейшим недостатком правовой регламентации земельных отношений в столице является отсутствие института коммунальной собственности на землю. Проблеме земельных преобразований в городе следует решать не только в сфере земельной собственности, но и в сфере прав на зем-

лю. Поэтому необходима разработка эффективного механизма предоставления земли в аренду.

11. При формировании доходов бюджета г. Минска занижена роль экологических налогов (удельный вес платежей за пользование природными ресурсами в общем объеме доходов бюджета снизился с 1,28% в 1997 г. до 0,53% в 2001 г.). При поэтапном увеличении ставки платы за выбросы (сбросы) загрязняющих веществ в среднем на 0,3% ежегодно, к 2005 г. удельный вес платежей в общем объеме средств, поступающих в бюджет г. Минска, может достигнуть 1,5%. Для улучшения экологической ситуации в столице целесообразно принять меры к ограничению приобретения горожанами старых автомобилей, сильно загрязняющих атмосферу.