

определениях и четкой характеристике действий, выражаемых данными категориями.

Кроме того, методологической базой рассматриваемой позиции служит то, что, по их мнению, координирующим и регулирующим механизмом экономики должен быть только свободный рынок. Согласно

этой идеологии координация макроэкономических процессов возлагается исключительно на рынок, а роль планирования ограничивается сбором информации, научно-исследовательской деятельностью и публикациями.

Такого рода рекомендации не только предполагают лишить пла-

нирование на макроуровне той роли, которую оно играло в распределении ресурсов, но и не оставляют управленческой структуре возможности декларировать и реализовывать посредством планирования свою стратегию и предпочтения (преимущества), определять общие рамки и правила функционирования рынка.

Профессор кафедры финансов БГЭУ, кандидат экономических наук

Тамара СОРОКИНА:

«Бюджет страны: разумно подготовим — включим «дремлющие» резервы»

В теории и практике формирования бюджета существует ряд проблем, решение которых требует реформирования бюджетного процесса на всех его этапах с учетом особенностей рыночных преобразований.

Прежде всего, современная практика формирования бюджета не обеспечивает создания его интегрированной структуры. Это относится как к доходной, так и к расходной частям бюджета.

Как известно, с 1998 г. в состав бюджета включены государственные целевые фонды. Соответственно в доходы бюджета вошли и доходы целевых фондов, которые хоть и не относятся к налогам, тем не менее являются обязательными платежами в бюджет, что позволяет рассматривать их в единстве при определении совокупной налоговой нагрузки.

Таким образом, в доходах бюджета сегодня выделяются две основные составляющие: налоги и неналоговые платежи в целевые фонды. Между тем динамика обеих составляющих доходной части бюджета неодинакова: за последние 3 года доля налогов в доходах бюджета сократилась почти на 1,5%, а доля платежей в целевые фонды

выросла на 4,5%. (В доходах консолидированного бюджета 2000 г. налоговые поступления составили 75,4%, а платежи в целевые фонды — 20,2%.)

Эту тенденцию нельзя признать положительной: происходит замещение налоговых доходов целевыми платежами. Это обстоятельство затрудняет маневрирование бюджетными ресурсами, специфика которых как раз и состоит в том, что, поступая в бюджет, они обезличиваются и тем самым обеспечивают непрерывное финансирование расходов.

И наоборот, закрепление доходов за конкретными расходами увеличивает возможность возникновения временных кассовых разрывов (ситуация, характеризующаяся разрывом во времени между поступлением доходов и осуществлением расходов) при исполнении бюджета. Вероятность этого тем выше, чем больше удельный вес доходов целевых фондов в общем объеме доходов бюджета. Таким образом, уже на стадии планирования закладываются нежелательные ситуации, которые могут иметь место при исполнении бюджета.

Поэтому необходимо постепенное сокращение (вплоть до полной

ликвидации) числа целевых фондов и их доли в доходах бюджета.

Это требование имеет отношение и к расходной части бюджета, куда включаются расходы целевых бюджетных фондов, большая часть которых направляется на финансирование отраслей экономики.

В настоящее время прямое финансирование из государственного бюджета получает ряд отраслей: сельское хозяйство, жилищно-коммунальное хозяйство, промышленность, транспорт, связь, энергетика. Дополнительно отрасли экономики финансируются из целевых бюджетных фондов. В 2000 г. 55% всех расходов на эти цели профинансировано из целевых отраслевых фондов. В целом на отрасли экономики направляется почти третья часть расходов государственного бюджета. Большая их часть направляется на покрытие издержек убыточных отраслей.

В целях обеспечения отраслям экономики равного доступа к бюджетным ресурсам и создания интегрированной расходной части бюджета предлагается отказаться от резервирования средств в целевых отраслевых фондах.

Упразднение целевых фондов (кроме социальных) позволит

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА: АСПЕКТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

сформировать интегрированную структуру бюджета, предотвратить распыление средств и усилить приоритетность при определении направлений использования бюджетных ресурсов.

Сегодня требует коренного реформирования методологическая и методическая база бюджетного планирования. Многократная корректировка в течение года показателей по доходам и расходам бюджета связана не только с объективными причинами, но и с недостаточно высоким качеством прогнозирования. В настоящее время доходы бюджета планируются в основном на основе среднего процента изъятия и прогнозирования налогооблагаемой базы. Альтернативные расчеты плановых сумм поступлений налогов на многовариантной основе не проводятся.

Между тем оценить влияние возможных изменений налогового и таможенного законодательства на макроэкономические показатели и увеличение доходов можно только на основе многовариантных аналитических расчетов, обосновывающих необходимость и преимущества нововведений. Такие расчеты могли бы стать базой для многовариантного составления бюджета с целью выбора наилучшего решения, оптимизации структуры доходов, методов их мобилизации.

Мы предлагаем перейти от составления одновариантных бюджетов к многовариантным. В этом случае Министерство финансов республики будет иметь возможность внести на рассмотрение Правительства Республики Беларусь не один, а несколько вариантов проекта бюджета (республиканского и консолидированного). Одобренный вариант будет представлен на рассмотрение Президента.

Сегодня дотации из фонда финансовой поддержки административно-территориальных формирований используются главным об-

разом для устранения вертикального дисбаланса бюджетной системы, т.е. дефицитности территориальных бюджетов. Размер дотаций не учитывает доходный потенциал и степень участия региона в формировании доходов бюджета.

Вместе с тем целью политики выделения трансфертов не должно быть простое покрытие дефицита нижестоящих бюджетов, что может привести к дестимулированию фискальных усилий региональных органов власти, а также их намерений осуществлять эффективную политику управления расходами на региональном уровне.

Изучение международного опыта распределения межбюджетных трансфертов показало, что правительства большинства стран используют их как для вертикального, так и для горизонтального выравнивания (выравнивания межрегиональных различий в доходах и расходах территорий).

Система трансфертов прежде всего должна обеспечить выравнивание доходов местных бюджетов, основанное на том постулате, что регионы обязаны нести одинаковую налоговую нагрузку.

С этой целью предлагаем провести оценку состояния и доходных возможностей регионов на основе применяемого в мировой практике показателя фискального потенциала территории. Он будет характеризовать размер налоговых доходов, который сможет получить регион, если будет прилагать средние по республике фискальные усилия.

Реформирование бюджетного процесса предполагает также преобразование отношений между бюджетами различных уровней.

Одно из исследований показало, что с целью пополнения собственных доходов местные Советы широко использовали предоставленные им права по введению на своих территориях местных налогов и сборов. В 1999 г. они составили 8% в

объеме доходов местных бюджетов (установленный минимальный уровень – 3%) и 54,4% в объеме собственных доходов (в 1997 г. – 40,6%). Ускоренный рост местных налогов и сборов создает дифференциацию в региональной среде налогообложения, сказывается на положении субъектов хозяйствования, инвестиционном климате в регионе. Предлагаем установить предельный размер местных налогов в процентах к общему объему собственных доходов. Такая установка позволит местным Советам проводить политику умеренного и разумного налогообложения в отношении местных налогов и сборов, заставит активизировать работу по привлечению других доходов.

С целью увеличения доли собственных доходов бюджетов базового уровня предлагается закрепить за местными Советами базового уровня наиболее крупные местные налоги и сборы (полностью или частично), которые в соответствии с действующим законодательством зачисляются в областные бюджеты. Это мог бы быть налог на продажу пива, винно-водочных или табачных изделий.

Считаем, что укрепить собственную доходную базу местных бюджетов можно как путем расширения перечня собственных доходов, так и переводом в разряд закрепленных наиболее значимых доходов. С этой целью предлагаем передать местным бюджетам в качестве собственного доходного источника налог на прибыль и доходы субъектов хозяйствования коммунальной собственности; закрепить за местными бюджетами более существенные доходные источники, например, частично закрепить регулирующие налоги: отчисления от прибыли, налог на добавленную стоимость, акцизы (сверх уже закрепленных), что позволит увеличить долю доходов, поступающих на территории регионов, на и зачисляемых в его бюджеты,

сократит встречные бюджетные потоки. Одновременно предлагаем в законодательном порядке определить соотношение между собственными и регулируемыми доходными источниками.

Укрепление доходной базы местных бюджетов позволило бы подойти к решению и другой, не менее важной проблемы, – сокращению дотационности местных бюджетов.

В этой связи предлагается в законодательном порядке установить предельный уровень дотаций в объеме доходов местных бюджетов, превышение которого недопустимо при составлении планов бюджетного регулирования. Вместе с тем в условиях неустойчивой экономики предлагается сохранить дотационность местных бюджетов для обеспечения стабильного фи-

нансирования защищенных статей расходов.

Считаем необходимым в условиях переходной экономики Республики Беларусь разработать государственную программу сокращения бюджетного дефицита. Она должна явиться составной частью общей концепции развития государственного бюджета Республики Беларусь в условиях трансформационной экономики.

Доцент кафедры экономической теории БГЭУ, кандидат экономических наук
Галина ПРИМАЧЕНОК:

«Преобразование отношений собственности имеет внутреннюю логику, на которую следует опираться»

Своеобразие переживаемого момента в процессе преобразования экономических отношений в нашей республике состоит, во-первых, в том, что эти преобразования основываются на восприятии и переносе западных социально-экономических, (прежде всего финансовых, денежно-кредитных и иных), а также правовых институтов. Во-вторых, в результате отрицания и отказа от концепции марксизма совершенствование экономических отношений осуществляется на основе западных экономических теорий неоклассического, неокейнсианского и институционального направлений.

Несмотря на всеобщий характер социально-экономических институтов, процедура воспроизведения их в отечественных условиях требует учета особенностей развития страны как в прошлом, так и в настоящем, степени проникновения и закрепления в экономической

системе отношений частной собственности. Это позволит разработать стратегию реформирования отношений собственности на основе научного подхода к последовательности либерализации всех общественных отношений, практическому определению этапов отхода от всеобщего характера государственной собственности. Кроме того, важное значение будет иметь и изменение на базе сбалансированных отношений государственной и частной собственности всей экономической деятельности, обеспечивающей конкуренцию и развитие рынка. Проведенная в стране двухуровневая приватизация продемонстрировала некоторые противоречия в реализации отношений государственной и частной собственности, что привело к специфическому функционированию некоторых рыночных институтов. Первый уровень приватизации (смена собственника на предприятиях) сопровождается

длительной предварительной подготовкой нескольких типов преобразований. Нынешняя приватизация чаще всего признается спонтанной и стихийной, так как проводилась по мере выхода отдельного правового акта без соответствующих адекватных экономических преобразований.

В мировой же практике приватизационный процесс включает следующие преобразования: правовые (корпоратизация и коммерциализация), финансовые, операционные (управление) и физические (инвестиции в производственные мощности). Снижение непроизводственных издержек и времени, необходимого для перевода предприятий из государственного сектора в частный, осуществляется благодаря унифицированию формы индивидуальной частной собственности в виде акций и других ценных бумаг, позволяющих им обособленно функционировать на различных рынках ресурсов.