

**ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ:
НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНЫЙ АСПЕКТ**

Финансирование слишком тесно связано со структурой общества, чтобы их можно было рассматривать изолированно друг от друга. Становление систем финансовых взаимоотношений между различными уровнями власти и сферы социального обеспечения в государствах происходило постепенно. Ныне действующие системы — результат сочетания определенных исторических обстоятельств, политических событий и культурных особенностей государств.

Финансы в современной системе государственного управления представляют собой унифицированный государственный ресурс, воздействующий на использование, перераспределение и развитие других видов общественных ресурсов. В системе финансовых взаимоотношений особо выделяются налоговая и бюджетная области. Они взаимозависимы, что дает основания при анализе проблемы финансирования деятельности государства рассматривать сферу налогово-бюджетных отношений как самостоятельную проблему государственного управления. В налогово-бюджетной системе отражены государственное строение и основные направления государственной политики.

Особенности финансирования общественных структур обуславливаются тем, каким целям они служат, а также связаны с тем, в какой степени граждане зависят от общества, насколько они обеспечены и согласуются между собой как части целого. Самое важное в системе финансово-бюджетных взаимоотношений состоит в том, чтобы определить, в какой степени централизация либо децентрализация функций фактического расходования средств, сбора налогов и передача их нижестоящим органам является политически и экономически целесообразной и обеспечивает максимальную возвратность централизуемых государством средств по отношению к налогоплательщикам и обществу в целом.

Система налогово-бюджетных отношений воздействует на развитие общества. С одной стороны, она способствует или не способствует самостоятельному развитию налогооблагаемой деятельности, появлению либо исчезновению налоговых источников, с другой, государство, вкладывая централизованные им средства в развитие ресурсов (образование, энергетика, связь, дороги и т. п.), формирует общие условия деятельности налогоплательщиков и обеспечивает направленное развитие всего общества.

Простое сравнение этапов эволюции государственного управления экономикой и трансформации системы налогово-бюджетных отношений подтверждает тот факт, что изменение функций государства, развитие теории и практики государственного управления и изменения в сфере налогово-бюджетных отношений взаимозависимы.

Таблица 1

Эволюция государственного управления экономикой		Эволюция налогово-бюджетных отношений	
Период независимой от государства экономики	с начала XIX века	Возникновение налогового государства и становление основ бюджетной системы	в Европе со второй половины XIX века
Период централизованного управления экономикой	с 1918 года до 50-х годов в Европе и до середины 80-х годов в СССР	Становление бюджетной системы, формирование статей постоянных и планируемых расходов в сфере социальной защиты граждан, государственных расходов на образование и науку	с начала 20-х годов XX века
Начало перехода к методам косвенного управления экономикой Отказ от прямого вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов хозяйствования, установления фиксированных цен и прямого перераспределения основных ресурсов, проведение анти-монопольной политики	с 50-х годов в Европе и с 80-х годов в странах Восточной Европы и на территории СССР	Формирование налогово-бюджетных подсистем административно-территориальных единиц и в сфере социальной защиты населения, основанных на принципах "самодостаточности", "персонализации" и "солидарной ответственности" граждан, предприятий и органов государственного управления	в начале 70-х годов в Европе, 90-х в Восточной Европе и на территории СНГ

До возникновения налоговых государств при ранних формах государственной организации, например, в Древней Греции и на Апеннинском полуострове, у славянских и германских народов в современном смысле налогово-бюджетных отношений не существовало. На этом этапе в лучшем случае можно рассматривать лишь некоторые типичные формы сборов, приношений или услуг, которые оказывались или должны были оказываться общине, властителю или богу.

В Римской империи (с I до н. э.), Византии (IV—XV вв.), Франкском государстве (V—IX вв.), Европейских государствах (до середины XIX века), сформировались сравнительно развитые налоговые системы, которые оказывали определенное регулирующее воздействие на налогоплательщиков.

Еще полтора века тому назад в европейских странах за счет бюджета в сегодняшнем понимании финансировалось менее половины государственных расходов. Сравнительно небольшие органы государственного управления, суды и ведомства существовали в основном за счет доходов от государственных земель, сборов за услуги органов управления и других

Этапы и примеры эволюции государственного управления экономикой взяты из работы Вальтера Ойкена "Основные принципы экономической политики"

поступлений, т.е. пошлин, правовых сборов в виде вознаграждений, и лишь затем за счет поступлений от налогов. В этот период бюджетной системы практически не существовало.

Формирование современной теории и практики государственного управления экономикой и последующее интенсивное изменение налоговых-бюджетных отношений связаны с технологической революцией — появлением машинной индустрии, созданной в 60-х годах XVIII века в Великобритании и быстро распространившейся в Европе и США.

По мнению специалистов в сфере государственного управления экономикой, с начала XIX века до 1914 года существовал период независимей от государства экономики. Успехи этого периода были значительными¹. Индустриализация в Европе решила проблему обеспечения населения, численность которого увеличилась почти вдвое. Во второй половине XIX века возникло налоговое государство — государство, деятельность которого финансируется в основном за счет налоговых поступлений, т.е. обозначились основы бюджетной системы. Важно отметить, что к началу XX века были сделаны практически все научные открытия, предопределившие последующее бурное развитие технологий XX века.

Государство расширяло свои функции, начало регулировать развитие и деятельность транспорта, строительства, культуры, образования, поступление доходов, образование собственности. Для этого были необходимы новые учреждения, органы, институты, на функционирование которых требовалось больше средств и, следовательно, больше налоговых платежей. Тем не менее в начале нашего столетия налоги и сборы в европейских государствах составляли лишь около одной десятой части социального продукта, то есть всего того, что произвело народное хозяйство страны.

Как результат роста производительности труда, в начале XX века возникла проблема занятости населения. При отсутствии государственных систем социальной защиты населения она, вероятно, явилась одной из основных причин роста социальной напряженности, которая вылилась в революции того времени, предопределив последующие изменения как системы государственного управления экономикой, так и соответственно системы налогово-бюджетных отношений.

Со времени первой мировой войны 1914 — 1918 годов мировая экономическая политика вступила в новую эру. Многие страны стали ориентироваться на создание монополий и стимулирование их деятельности, в их числе Германия, США, Англия, Франция, Швеция, СССР. В Германии попытки централизации управления экономикой проявились уже в 1914—1918 годах и, пройдя через многочисленные промежуточные стадии, привели после 1936 года к политике централизованного регулирования экономического процесса.

В СССР первым экспериментом стала политика так называемого военного коммунизма, за которым последовала новая экономическая политика (НЭП). Начиная с 1928 года стала проводиться политика централизованного планирования, прошедшая в ходе эксперимента многочисленные стадии и просуществовавшая более 70 лет.

В США процесс шел от установления стабильного уровня цен 20 годов через периоды Нового курса Рузвельта и экономической политики военного времени к политике обеспечения полной занятости.

Для этого периода характерны усиление государственной монополии в различных сферах деятельности. В качестве средств реализации использовались: национализация многих субъектов хозяйствования, установление цен на продукцию (работы, услуги), государственное распределение и планирование использования ресурсов и продукции основных производств.

¹ Вальтер Ойкен "Основы экономической политики"

В этот период государства, концентрируя ресурсы и основываясь на научных и технологических достижениях, направляли средства на создание отраслей промышленности и общей инфраструктуры. Кроме того, возрастающие потребности развивающейся промышленности потребовали создания и государственного финансирования системы как общего, так и специального образования.

Интенсивная индустриализация продолжала обострять проблему занятости, возрастала роль государства в сфере социальной защиты населения. Перед второй мировой войной развитые европейские государства централизовали уже около трети ВВП. Решая проблему занятости, политики и крупные монополии нашли выход из кризиса в милитаризации экономики. Как показало время, такое решение лишь отсрочка, но не само решение проблемы.

В период централизованного управления экономикой налоговая и бюджетная системы осуществляли свои функции лишь в общей зависимости друг от друга. Налоговые поступления оказывались в общем бюджетном "котле", а затем перераспределялись по отдельным статьям государственных расходов с помощью бюджетной системы в соответствии с проводимой государственной политикой.

Основными налоговыми источниками, в том числе для государственных систем социальной защиты населения, являлись налоговые платежи предприятий. Общий уровень потребления в значительной мере поддерживался путем централизованного установления государством "твердых" цен на основные продукты питания и товары первой необходимости.

Обозначились основы налогово-бюджетной системы, так как размер государственного финансирования зависел от количества налоговых поступлений, а государственные вложения, в свою очередь, оказывали существенное влияние на развитие как налогоплательщиков, так и общий уровень жизни населения.

Существенно возросла степень возвратности централизуемых государствами средств по отношению к обществу и гражданину. Осуществился переход к планоному развитию материальной инфраструктуры и социальных программ. Сложилась система социальной защиты населения.

В самом общем виде налогово-бюджетную систему этого периода можно представить в следующем виде:



t — отношения финансирования

Рис. 1. Налогово-бюджетная система периода централизованного государственного управления экономикой

Продолжающееся совершенствование технологий расширяло доступность средств производства, что в свою очередь привело к интенсивному росту количества субъектов хозяйствования, товаров, работ, услуг. Увеличивалось число государственных предприятий, требовавших экономической поддержки. Монополии, испытывая экономические затруднения, оказывали влияние на принимаемые политические решения. Государству становилось все труднее осуществлять всеобъемлющее планирование и контроль. Действующая система перераспределения стала существенно сдерживать развитие как субъектов хозяйствования, так и экономики в целом.

Централизованная система государственного управления стала давать сбои, так как количество контролируемых параметров превысило ее реальные возможности. Это главная причина потери ею эффективности.

В конце 40-х, начале 50-х годов нынешние передовые страны приступили к реализации политики децентрализации государственного управления экономикой. Она была основана на:

уменьшении количества параметров контролируемых государством (отказ от установления цен, распределения ресурсов и продукции основных производств и т.п.);

действиях государства, препятствующих возникновению монополий с целью разграничения политической и экономической власти;

включении механизмов саморегуляции цен и снижения издержек с помощью конкуренции;

увеличении собственных инвестиционных возможностей предприятий;

персонализации экономической ответственности граждан и субъектов хозяйствования;

использовании методов косвенного воздействия государства на субъекты экономических отношений, которые направлены на управление мотивациями, путем регулирования параметров среды, в которой осуществляется экономическая деятельность.

Существенно возросла роль кредитно-денежной и финансово-бюджетной политики как методов косвенного государственного регулирования.

Переход к косвенным методам управления, децентрализация государственного управления, структуризация ответственности вызвали соответствующие изменения структуры налогово-бюджетной системы.

В конце 60-х начале 70-х годов в налогово-бюджетной системе сложились самостоятельные финансовые подсистемы.

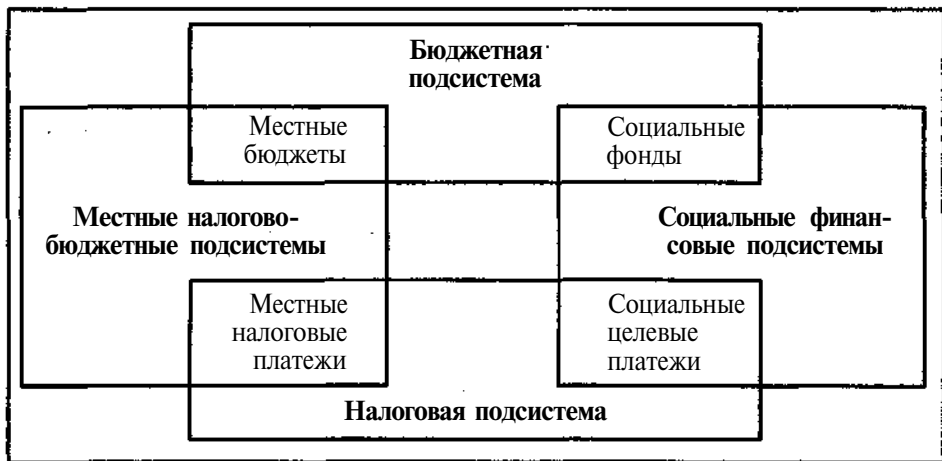


Рис. 2. Налогово-бюджетная система периода децентрализации управления экономикой

В сфере социальной защиты населения существенно изменились структура финансирования и принципы формирования финансовых средств на данные цели. Если до этого времени государства финансировали расходы на данные цели в основном за счет налоговых платежей, уплачиваемых нанимателем, а также трансфертов центрального правительства, то в основу сформировавшихся социальных финансовых подсистем были положены принципы самодостаточности, персонализации и солидарной ответственности.

Эти же принципы были использованы при организации и местных налогово-бюджетных подсистем.

Главным признаком наличия финансовой подсистемы является ее значительная самостоятельность, т.е. способность функционировать за счет "собственных" средств относительно независимо от бюджета центрального правительства.

Принцип самодостаточности состоит в том, что прямых финансовых средств, в том числе прямых налоговых поступлений, в рамках данной подсистемы должно быть достаточно для осуществления ее целей.

При финансовой самодостаточности реализуется и принцип "персонализации ответственности" самой подсистемы и ее исполнительной структуры по отношению к общей системе, государству и тем лицам, которых она обслуживает. Центральные органы государственного управления в этом случае ограничиваются заданием параметров (стандартов) данной подсистемы на уровне закона и контролем их выполнения. Такой подход значительно снижает объем перераспределяемых средств в рамках общегосударственной налогово-бюджетной системы.

Принцип "солидарной" ответственности проявляется в том, что за формирование средств, необходимых для реализации функций подсистемы, несут ответственность все участники данных отношений.

Расходы на социальное страхование, образование, здравоохранение и другие социальные программы представляют собой наиболее крупную статью расходов центрального правительства во всех развитых государствах. Участие правительства в обеспечении социального страхования в рыночной экономике по мнению специалистов представляется оправданным, поскольку высокая степень риска может приводить к недостатку соответствующего предложения этого вида услуг со стороны частных страховых компаний. Экономические аргументы в пользу государственной поддержки здравоохранения и народного образования состоят в том, что капиталовложения в человеческие ресурсы являются эффективным средством экономического развития, а также способом достижения большего равенства между людьми.

В период экономического спада резко уменьшаются доходы социальных систем и возрастают расходы. В первую очередь это отражается на пенсионном обеспечении за счет значительного роста числа пенсионеров, увольняемых предприятиями, а также из-за инфляционного обесценивания пенсионных фондов, накопленных в предыдущие годы. В Республике Беларусь так же, как и в других восточно-европейских странах, в 1992 — 1995 годах наблюдалась тенденция к увеличению пенсионных расходов. В 1992 году они составили 8,7 % ВВП, в 1993 году — 9,5 %, а в 1995 году — 10,2 %. В то же время средств на пенсионное обеспечение, не говоря уже о других социальных расходах, катастрофически не хватает. По разным причинам число пенсионеров продолжает расти — в начале 1995 года их было 47 % к занятому населению и 25 % ко всему населению, в начале 1996 года — соответственно 50 и 26 %. В США эти показатели составляют соответственно 32 и 16 %.

С подобными проблемами столкнулись европейские страны в 70 — 80-х годах, когда система социальной помощи населению была основана, как в настоящее время у нас, на перераспределении средств непосредственно от предприятий в государственный бюджет и затем в различные специализированные фонды и программы. Ситуация усложнялась тем, что, как и в Беларуси, рост числа пенсионеров опережал рост числа людей, уплачивающих взносы. Задача была успешно решена "персонализацией" платежей через включение работников в систему социальной защиты.

В современных системах социальное обеспечение разумно сочетает собственную ответственность индивида за формирование условий своей жизни

и "солидарное" страхование от опасностей, угрожающих существованию человека. Именно для реализации этой цели и формируется система государственного социального страхования и обеспечения. *Во-первых*, платежи по обязательному социальному страхованию теперь практически во всех странах уплачиваются частично нанимателем, а частично самими работниками. *Во-вторых*, создана система частных страховых и пенсионных фондов, которые дополняют систему государственного страхования и вовлекают работников в процесс накопления страховых резервов.

В этом случае социальные платежи перестают быть "обезличенными", налогоплательщики получают право самостоятельно уплачивать социальный сбор и соответственно контролировать процессы получения социальных льгот.

Что дает подобный механизм финансирования социального обеспечения? Он предоставляет возможность каждому формировать свою схему индивидуальных сбережений, выбрать желаемый уровень накопления и распорядиться материальным обеспечением своего будущего одновременно с государственной гарантией на получение социальной защиты.

Система разделения социальных платежей между работодателями и работниками создает реальную возможность самофинансирования подсистем в сочетании с "персонализацией" и "солидарной" ответственностью. Например, в Германии здравоохранение финансируют на 20 % — государство, 40 % — наниматели и 40 % — частные лица.

"Персонализация" платежей стимулирует развитие личного страхования, особенно его накопительных видов. Дело в том, что в развитых странах с рыночной экономикой страхование населения является мощным средством аккумуляции денежных ресурсов, повышения ликвидности экономики и снижения неопределенности и хозяйственного риска — именно потому, что оно встроено в налогово-бюджетную систему. Человек может выбрать между государственным страхованием и частным, причем суммы, идущие на частную страховку, засчитываются при уплате обязательных социальных сборов. Более того, обсуждаемый подход дает возможность вычитать социальный платеж из налогооблагаемого дохода, избегать двойного налогообложения и одновременно стимулировать накопление средств в социальных фондах.

Кроме сферы социального страхования, используются и иные специализированные налогово-бюджетные подсистемы в виде целевых налогов и сборов, аккумулируемых в целевых внебюджетных фондах под определенные государственные программы. Эти налогово-бюджетные подсистемы создаются, как правило, на определенный срок и их вес в налогово-бюджетной системе относительно невелик (не более 10 % консолидированного бюджета). У нас бывают исключения. Например, в 1995 году удельный вес подобных сборов в Республике Беларусь составил более 35 %, а в 1996 году он составил более половины от всех централизуемых государством средств.¹ Это указывает на отсутствие устойчивой системы в сфере налогово-бюджетных отношений.

В основе организации налогово-бюджетной системы и местных налогово-бюджетных подсистем лежит разделение полномочий между различными уровнями государственного управления.

К минимальным (первоочередным) полномочиям центрального правительства, как правило, относят:

- регулирование внутренней торговли;
- контроль над обменным курсом и регулирование внешней торговли;
- контроль над денежной массой и источниками доходов центрального бюджета, а также некоторое ограничение дефицита бюджетов нижестоящих уровней;

¹ Данные Министерства экономики Республики Беларусь

предоставление общественных благ и услуг в общенациональном (общегосударственном) масштабе в случаях, когда это позволяет получить значительную экономию на масштабах.

Наделение центра недостаточным объемом полномочий для решения поставленных перед ним задач может существенно отразиться на благосостоянии общества. В любой ситуации децентрализация (первоочередных) минимальных функций препятствует нормальному функционированию экономики, а в ряде случаев угрожает подрывать хозяйственную инициативу и тем самым может вызвать спад экономической активности.

Децентрализация в секторе общественных благ и услуг общенационального значения обычно ведет к падению уровня ассигнований на общественные нужды ниже оптимального и тормозит экономическую активность межрегиональных структур.

Соответствующее разделение полномочий между уровнями власти определяется имеющимися в каждой отдельно взятой стране общественными задачами и приоритетами, как в социальной, так и в экономической областях. При этом, однако, существуют некоторые общие принципы, применимые ко всем странам.

Поскольку все перечисленные функции связаны со значительным перераспределением ресурсов, суть вопроса сводится к масштабам этого перераспределения, а также к тому, насколько централизованной должна быть перераспределительная деятельность государства.

Центральное правительство стремится предоставить всем регионам одинаковые услуги и взимать налоги по единым ставкам на всей территории страны, что способствует выравниванию материального положения регионов и граждан. По мнению многих, достижение равенства между регионами по уровню развития системы образования, здравоохранения и других отраслей социальной сферы отвечает интересам общества. Для центральной власти в унитарном государстве, как и для республиканских правительств в рамках федерации, централизованная политика перераспределения влечет за собой необходимость крупных расходов, или, по меньшей мере, ответственность за обеспечение соответствующего финансирования.

Важнейшим преимуществом децентрализации является то, что она естественным образом побуждает местные органы власти работать эффективнее. Соперничество с другими административными образованиями в привлечении новых жителей и коммерческих структур создает для местных властей мощные стимулы к выработке политики, удовлетворяющей чаяниям населения и предпринимателей как на данный момент, так и в перспективе. Несмотря на имеющиеся в данной модели слабые места, связанные с распределением доходов и перекосом льгот, децентрализацию можно считать средством повышения эффективности управления при условии, что в круг полномочий местной администрации практически не входят функции перераспределения.

Уменьшение размеров административных единиц имеет и другие преимущества. *Во-первых*, в силу обратно пропорциональной зависимости между размерами группы и затратами на принятие решений процесс выработки последних может быть упрощен. *Во-вторых*, гражданам становится легче контролировать политику властей, благодаря их взаимной сближенности, а также относительной простоте менее крупных административных единиц. *В-третьих*, бюрократические структуры меньших масштабов работают более эффективно, поскольку в них не проявляется "эффект пирамиды". И наконец, децентрализация открывает путь многообразию. Она позволяет лучше адаптировать структуру общественных служб к специфике местных потребностей и запросов населения.

В практическом плане централизованная система:

устанавливает стандарты, которым должны отвечать общественные службы в каждой местности;

взимает налоги;

содействует перераспределению средств между регионами и гражданами.

В противовес ей децентрализованная система:

предоставляет возможности для местной автономии;

заставляет местные власти проводить более гибкую политику;

предусматривает перераспределение в относительно скромных пределах.

Основные рекомендации при формировании эффективных финансовых систем состоят в следующем. *Во-первых*, желательно, чтобы система взаимоотношений между различными уровнями власти была транспарентной, т.е. чтобы можно было четко определить, какой уровень власти отвечает за предоставление каждой конкретной услуги и за выделение необходимого для этого финансирования. *Во-вторых*, структура должна быть простой для того, чтобы свести к минимуму административные, юридические и функциональные издержки. *В-третьих*, финансовая система должна гарантировать налоговое обеспечение маргинальных расходов. Другими словами, орган власти, принимающий решение в конечном виде расходов, должен обеспечить его покрытие за счет получения соответствующих доходов. Такой подход приводит к возникновению автоматического контроля над расходами и является необходимым условием здоровой конкуренции между местными органами власти.

Кроме того, необходимым условием является наличие некоторого единообразия в рамках децентрализации, в том числе: выравнивание основы налогообложения, координация некоторых положений, регулирующих деловую активность и т.п., что приводит к упрощению административного механизма и к сокращению функциональных издержек.

В конечном итоге структура налогово-бюджетной системы и ее подсистем обусловлена и направлена на упрощение и уменьшение размеров трансфертов и дотаций, предоставляемых различными уровнями власти, а также усиление регионального выравнивания и сбалансированности налогов взимаемых различными уровнями государственного управления.

Налогово-бюджетная система, как уже отмечалось, является неотъемлемой частью общей системы государственного управления. С одной стороны, она обеспечивает функционирование самого механизма государственного управления путем финансирования деятельности государственных институтов, с другой, воздействует на мотивации органов государственного управления и налогоплательщиков, предопределяя направления принимаемых ими решений. Например, структура самой налогово-бюджетной системы формирует мотивы принятия решений органами государственного управления на всех уровнях. В зависимости от степени самодостаточности местных бюджетов (их зависимости от центрального бюджета), постоянства местной налоговой базы, вида местных налогов, прав и обязанностей местных органов государственного управления и самоуправления зависит проводимая политика на местах как по отношению к развитию налогоплательщиков, так и к расходованию бюджетных средств. В случае чрезмерно централизованной системы финансирования местных расходов (преобладания выделения средств из центрального бюджета) политика местных органов государственного управления строится на "выбивании" средств из центра и является по существу затратной, а в случае относительной "самодос-

таточности" бюджета данного уровня заставляет местные власти задумываться над пополнением местной казны, способствовать развитию местных налоговых источников и снижать собственные издержки.

Общую взаимосвязь и систему воздействия на субъекты налогово-бюджетных отношений возможно представить в следующем виде:

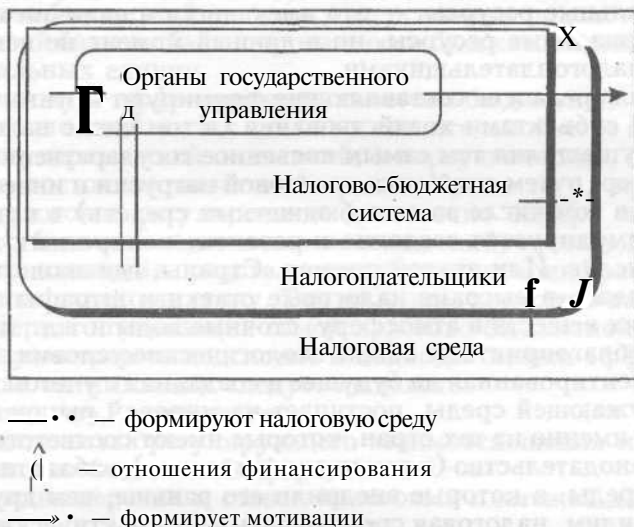


Рис. 3. Налогово-бюджетная подсистема в системе государственного управления

Основными факторами воздействия налогово-бюджетной системы на мотивации для всех уровней органов государственного управления является структура самой налогово-бюджетной системы, а для налогоплательщиков — налоговая подсистема и состояние налоговой среды.

Налоговая среда представляет собой сочетание способствующих условий и налоговых ресурсов.

К способствующим условиям следует отнести: методы государственного воздействия на субъекты экономических отношений (например, наличие либо отсутствие прямого государственного регулирования в сфере ценообразования, политики обменного курса и т. п.); степень сложности и обременительности налоговой системы, системы бухгалтерского учета и отчетности, процедуры регистрации и лицензирования; наличие стабильной благоприятствующей законодательной базы; уровень образования населения; свободу миграции рабочей силы на рынке труда и эффективность системы ее переподготовки и т.п.

Ресурсы налогово-бюджетной системы возможно подразделить на используемые, способствующие и потенциальные.

К используемым ресурсам относятся реальные налогоплательщики и используемые налогооблагаемые материальные ресурсы (земля, полезные ископаемые, имущество физических и юридических лиц, капиталы и т.п.), а также реальные бюджетные возможности всех уровней государственного управления.

Способствующими ресурсами являются: инфраструктура, с помощью которой налогоплательщики осуществляет свою основную деятельность (дороги, связь, наличие и доступность энергии, финансовых средств и т.п.), наличие и квалификация рабочей силы, информационное обеспечение и т.д.

Развитие способствующих ресурсов и формирование способствующей

щих условий, в свою очередь, определяется экономической, технологической и социальной эффективностью программ, финансируемых государством как на общегосударственном, так и местном уровнях.

Способствующие условия и способствующие ресурсы образуют внешнюю среду налогового-бюджетной системы.

Потенциальные ресурсы — это имеющиеся в наличии налогооблагаемые материальные ресурсы, но в данный момент не используемые реальными налогоплательщиками.

Налоговая среда и ее составляющие формируют мотивы при принятии решений субъектами хозяйствования (в том числе налогоплательщиками), осуществляя тем самым косвенное государственное управление. Например, путем снижения налоговой нагрузки и инвестиционной поддержки (в том числе за счет бюджетных средств) в приоритетных областях стимулируется создание и развитие конкретных видов товаров, работ, услуг. Или другой пример. Страны, где экологическая политика вылилась в высокие налоговые ставки и штрафы за выбросы загрязняющих веществ в атмосферу, сточные воды и т.д., в результате имеют более благоприятные общие экологические условия. Более того, техника, ориентированная на будущее и созданная с учетом требований охраны окружающей среды, поступает на мировой рынок в большинстве случаев именно из тех стран, которые имеют соответственно самое жесткое законодательство (в том числе налоговое) в области охраны окружающей среды, и которые внедрились раньше, чем другие.

Как мы видим, налоговая среда охватывает практически все виды и формы общественных ресурсов.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что налогово-бюджетная система, это основанная на экономических отношениях и юридических нормах совокупность и взаимосвязь общегосударственных и местных налогов, сборов и социальных платежей, центрального и местных (региональных) бюджетов, полномочий различных уровней государственного управления. Воздействуя на мотивации, она осуществляет косвенное управление субъектами экономических отношений и оказывает воздействие на использование и развитие ресурсов в рамках проводимой государственной политики.

Налогово-бюджетная система по своей сути является социальной системой, так как в процессе своего функционирования затрагивает интересы человека и оказывает существенное воздействие на формирование среды его существования.

Проблемной ситуацией налогово-бюджетной системы является необходимость удовлетворения средствами растущих потребностей государства при обеспечении максимальной возвратности централизованных средств по отношению к обществу.

Основные функции налогово-бюджетной системы:

перераспределение средств между районами и гражданами в рамках проводимой государственной политики;

осуществление косвенного управления субъектами экономических отношений путем задания параметров среды, в которой они осуществляют свою деятельность как самостоятельные системы и подсистемы;

урегулирование взаимоотношений между субъектами налогово-бюджетных отношений (налогоплательщиками и органами государственного управления);

организация сбора и контроль за расходованием централизуемых средств.

Оптимизация параметров налоговой среды, рациональное перераспределение и использование средств (сочетание преимуществ центра-

лизации и децентрализации), эффективная собственная организация определяют эффективность используемой налогово-бюджетной системы в системе государственного управления.

Разграничение компетенции органов и уровней государственного управления по управлению ресурсами является ключевым при построении налогово-бюджетной системы и ее основных подсистем, определении налоговой базы и сбалансированности бюджетов административно-территориальных единиц.

Практическую эффективность налогово-бюджетной системы оценить достаточно сложно, так как она в значительной мере связана с проводимой государственной политикой, в первую очередь, оказывающей влияние на состояние налоговой среды. Кроме того, если непосредственное налоговое регулирование достаточно быстро отражается на состоянии субъектов экономических отношений, то экономическую эффективность вложения средств в способствующую инфраструктуру дает результаты далеко не сразу. Тем не менее, возможно выделить некоторые критерии оптимизации самой налогово-бюджетной системы, некоторых параметров ее подсистем и подходы оценки эффективности.

В рамках оптимизации следует выделить:

стабильность, в том числе:

законодательства регулирующего взаимоотношения между субъектами в налогово-бюджетной сфере;

постоянство перечня и ставок налоговых платежей для налогоплательщиков;

постоянство перечня налоговых платежей административно-территориальных единиц;

количественную и качественную оптимизацию:

установления минимального количества прямых налоговых платежей, уплачиваемых одним налогоплательщиком в рамках одного вида экономической деятельности;

возможное упрощение и универсальность системы бухгалтерского учета и отчетности;

приведение налоговой нагрузки на субъектов хозяйствования к уровню либо ниже уровня ведущих стран;

приведение собственных инвестиционных возможностей субъектов хозяйствования к уровню, не ниже уровня ведущих стран;

сокращение объема перераспределяемых бюджетных средств, а следовательно, уменьшение административных передаточных звеньев.

В рамках оценки эффективности, с позиций последствий, полученных в результате принятых решений, в сфере налогово-бюджетных отношений следует выделить:

подъем (спад) экономической активности;

увеличение (уменьшение) количества налогоплательщиков;

позитивные (негативные) изменения материальной и социальной инфраструктуры;

уменьшение (увеличение) затрат бюджета в результате снижения налоговой нагрузки по статьям социальной поддержки граждан;

улучшение (ухудшение) экономического состояния субъектов хозяйствования (с позиций банкротств и оказываемой государственной поддержки).

Оценка последствий тех либо иных преобразований возможна лишь в динамике на протяжении достаточно значительного промежутка времени.

Косвенно сегодняшнее состояние налогово-бюджетной системы Республики Беларусь возможно оценить по следующим общеэкономическим и количественным параметрам.

Наименование параметра	Республика Беларусь	Страны ОЭСР
1. Структура ВВП: промышленность: в том числе обрабатывающая промышленность	54%	30-40 %
сельское хозяйство	44%	20-30 %
сфера услуг	17%	2-6 %
	29%	58-69%
2. Структура занятости в промышленности	40%	25-38 %
в сельском хозяйстве	20%	4-8 %
3. Количество субъектов хозяйствования на численность населения	один на 40 человек	один на 20 человек
4. Степень централизации ВВП вместе с социальным страхованием	46%	около 50 %
5. Количество прямых налоговых платежей, уплачиваемых предприятием по одному виду деятельности	более 20	6-8
6. Вес подоходных налогов с предприятий в бюджете	15%	6-8%
7. Возможности предприятий по замене средств производства за счет доходов от основной деятельности в течение 3 — 4-х лет	10—30 % в зависимости от отрасли	100%
8. Вес местных налогов и сборов в консолидированном бюджете	0.4%	15-20%

Структура ВВП, показатели занятости населения и количество субъектов хозяйствования на численность населения прежде всего указывают на разницу в среднем уровне технологического развития Республики Беларусь и ведущих стран ОЭСР. Если дополнительно сопоставить занятость на крупных предприятиях, то следует отметить, что в Республике Беларусь около половины работающих занята на предприятиях с численностью более тысячи человек, в то время как в индустриально развитых странах Запада от 200 до 500 человек. Напрашивается вывод о том, что в Республике Беларусь, не глядя на высокий уровень образования и наукоемких технологий, средний технологический уровень промышленности и сельского хозяйства значительно уступает ведущим странам мира.

Сравнение веса подоходных налогов с предприятий и возможности предприятий по замене средств производства за счет доходов от основной деятельности указывают на то, что мы в отличие от ведущих стран ОЭСР тяготеем к централизации инвестиций в руках государства. Вес местных налогов и сборов местных бюджетах подтверждает эту тенденцию и в бюджетной сфере. Это обстоятельство в значительной степени объясняет причины отставания в среднем технологическом развитии Республики Беларусь.

Количество прямых налоговых платежей, уплачиваемых предприятием по одному виду деятельности, и вес местных налогов и сборов в местных бюджетах говорят о необходимости количественной и качественной оптимизации нашей налогово-бюджетной системы. Кроме того, система бухгалтерского учета и отчетности на Западе сегодня упрощена и унифицирована. Она позволяет обходиться одним отчетом как для оценки финансово-хозяйственной деятельности и статистики, так и в налоговой сфере. В Республике Беларусь формы учета и отчетности не унифицированы и, по мнению специалистов, не дают объективной оценки субъекта хозяйствования с позиций его экономической состоятельности.

Таблица 3- Источники налоговых поступлений в бюджеты местных органов власти и их доля в национальном бюджете Республики Беларусь

	1992, %	1993, %	1994, %	1995, %	1996, %
Общий объем налоговых поступлений в местные бюджеты	100	100	100	100	100
Налоговые платежи, поступления от которых полностью передаются местным органам власти	52,7	43,4	50,5	52,5	31,0
Налоговые платежи, поступления от которых разделяются с республиканским бюджетом	45,9	53,9	46,6	24,3	44,4
Субсидии центрального правительства	1,4	2,7	2,9	22,6	24,2
Местные налоги и сборы				0,6	0,4
Доля налоговых поступлений в местные бюджеты в общем объеме налоговых поступлений	70	60	56	55	48

Данные, представленные в табл. 3, говорят о том, что в период с 1992 по 1996 год в Республике Беларусь доля местных органов власти в общем объеме доходов государственного бюджета снизилась с 70 % в 1992 году до 48 % в 1996 году. Вес местных налоговых платежей незначителен. Не наблюдается и стабильности в структуре местных бюджетов. Говорить о "самодостаточности" просто не имеет смысла.¹

Вывод о том, что в Республике Беларусь преобладают тенденции централизации государственного управления в сфере налогово-бюджетных отношений очевиден.

Важно отметить, что большинство показателей по Республике Беларусь близки к показателям передовых капиталистических стран Европы периода 60—70-х годов.

Громадное увеличение расходов, характерное для государств XIX—XX веков, было бы невозможно без соответствующего экономического роста на базе бурного развития технологий и создания системы в сфере налогово-бюджетных отношений. В наши дни степень централизации средств практически во всех развитых странах приближается к 50 % ВВП (если принять во внимание отчисления на социальное страхование) и имеет тенденцию к увеличению. Различаются лишь схемы сбора и перераспределения централизуемых государствами средств. Существующая разница предопределяется прежде всего средним уровнем технологического развития, методами государственного управления экономикой и достигнутым уровнем культуры в сфере налогово-бюджетных отношений.

Беларусь находится на этапе перехода к качественно новой системе государственного управления экономикой. В этой связи необходимо переосмысление роли и структуры налогово-бюджетной системы с позиций оптимизации управления ресурсами.

ЛИТЕРАТУРА

От плана к рынку. Отчет о мировом развитии — 1996, Международный банк реконструкции и развития / Всемирный банк, декабрь 1996.

¹ Данные, приведенные в табл. 2 и 3, результат обобщения показателей по 12 ведущим странам ОЭСР на основе Отчета о мировом развитии — 1996 Всемирного банка, справочника "Налоги ведущих стран мира"; данных Министерства экономики Республики Беларусь и Министерства статистики и анализа Республики Беларусь за 1996 год.

ОЭСР — Организация экономического сотрудничества и развития.

Налогово-бюджетная политика в странах с экономикой переходного периода / Под ред. Вито Танзи. МВФ, Вашингтон, 1993.

Новикова И. В. Системная методология в экономических исследованиях. Минск, Экономические технологии, 1996.

Ойкен Вальтер. Основные принципы экономической политики. Москва, Прогресс-УНИВЕРС, 1995.

Все начиналось с десятины: этот многоликий налоговый мир. Москва, Прогресс-УНИВЕРС, 1992.

Концепция реформирования налоговой системы Республики Беларусь в 1997—1998 гг. Министерство экономики Республики Беларусь.

Тележников В. И. Налогово-бюджетная система — основа управления хозяйствующими субъектами. НЭГ, № 39, 1996.

Каштанова Е., Тележников В. И. Налоговая политика и социальное обеспечение: без компромисса не обойтись. НЭГ, № 52, 1996.

Тележников В. И. Реформирование экономики и законодательный процесс в Республике Беларусь, Belarus Monitor, национальный центр стратегических инициатив "Восток—Запад", Институт независимых исследований, Проблемы правовой реформы в Республике Беларусь, июль 1997.

Тележников В. И. Задачи и цели реформы налогово-бюджетной системы, Вестник Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь, 5/1997.

Фатеев В. С. Менеджмент и региональная политики за рубежом. Минск, "Навука і тэхніка", 1994.

Мещерякова О. Налоговые системы развитых стран мира. Справочник. Москва. Фонд "Правовая культура", 1995.