

Т.В.СОРОКИНА

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДНОЙ БАЗЫ БЮДЖЕТА

В условиях перехода республики Беларусь к рыночной экономике создание прочной доходной базы бюджета становится решающим условием осуществления реформ.

Однако как в теории, так и в практике формирования бюджета возникает ряд проблем, решение которых позволило бы усилить его воздействие на выход страны из затянувшегося кризиса.

Прежде всего бюджет должен быть гибким инструментом в системе государственного регулирования. Несмотря на то что основные направления бюджетной политики в области формирования доходной части бюджета сегодня обозначены, в определенные моменты они оказываются недостаточно эффективными и требуют изменений.

Тамара Владимировна СОРОКИНА, кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов, докторант БГЭУ.

Для корректировки текущей бюджетной политики и принятия оперативных решений требуется проведение периодического анализа исполнения его доходной и расходной частей, определения тенденций и проблем развития бюджета.

Анализ исполнения бюджета за 1998 г. показал, что на его результаты оказали влияние как положительные, так и отрицательные явления в экономике.

Пришлось преодолевать последствия финансово-бюджетного и валютного кризиса в России. Среди конкретных негативных моментов следует отметить: инфляцию, дестабилизацию валютного рынка и обменного курса белорусского рубля, дефицит торгового баланса, снижение рентабельности предприятий реального сектора экономики. Дискриминационная политика Запада в отношении белорусских товаров затруднила преодоление дефицита внешней торговли.

Вместе с тем принимаемые в республике меры по стабилизации экономики создали условия для успешного исполнения бюджета 1998 г. В консолидированный бюджет поступило 266,1 трлн р. доходов, что составляет 103,7 % уточненного годового плана. Выполнение доходной части бюджета обеспечено всеми областями и г. Минском. Сверхплановые поступления доходов в бюджет составили около 10 трлн р. В течение года сохранялась стабильность поступлений по его основным доходным источникам.

В последние годы отмечается резкое увеличение доходов бюджета в ВВП. Так, доходы консолидированного бюджета (с учетом целевых бюджетных фондов) увеличились с 31,7 % в 1997 г. до 36,2 % в 1998 г., а в январе — феврале 1999 г. достигли 39,4 %.

Одновременно наблюдается повышение концентрации средств в целевых бюджетных фондах. Если в 1998 г. они составили 2,8 % к ВВП, то в январе—феврале 1999 г. — уже 3,3 %.

Такая тенденция свидетельствует об усилении централизации финансовых ресурсов в государственном бюджете, сохранении мощного контроля государства над экономикой и незначительными сдвигами в плане структурных реформ.

В этой связи правомерна постановка вопроса о степени централизации финансовых ресурсов в государственном бюджете. Он должен стать определяющим при выработке общей бюджетной политики.

Как известно, доходы бюджета формируются за счет платежей субъектов хозяйствования и населения, причем долгое время их соотношение было почти неизменным — примерно 90 и 10 %. Однако в последние годы наметилась некоторая реструктуризация доходов, выразившаяся в снижении доли субъектов хозяйствования при одновременном росте платежей в бюджет физических лиц. Так, за январь—декабрь 1998 г. по сравнению с соответствующим периодом 1997 г. доля платежей юридических лиц в структуре доходной части бюджета сократилась с 83,4 до 81,8 %, а доля физических лиц увеличилась с 12,4 до 15,5 %.

За 1998 г. республиканский бюджет с учетом государственных целевых бюджетных фондов исполнен по доходам в сумме 133,6 трлн р., или на 104,9 % от уточненного годового плана. Обеспечено выполнение основных доходных источников: налога на добавленную стоимость поступило 40,5 трлн р., или 105,0 % от годового плана; акцизов — 19,5 трлн р. (104,0 %); налога на прибыль и доходы — 20,6 трлн р. (103,5 %); доходов от внешней торговли и внешнеэкономических операций — 15,2 трлн р. (110,2 %).

Вместе с тем по импортированным подакцизным товарам план выполнен только на 96,6 %, что объясняется снижением ввоза. По этой причине недополучено доходов 50,5 млрд р.

Поступления по сбору с иностранных юридических и физических лиц — владельцев автотранспорта — за проезд по автомобильным дорогам Республики Беларусь выполнен на 97,8 %, не поступило 27,5 млрд р. в связи с финансово-экономическим кризисом России и сокращением поездок иностранных перевозчиков.

Местные бюджеты областей и города Минска за 1998 г. с учетом целевых фондов исполнены по доходам в сумме 132,5 трлн р. при уточненном плане 129,3 трлн р., или на 102,5 %. Достигнуто перевыполнение плановых показателей по основным налоговым и неналоговым платежам. Сверх плана поступило 3,2 трлн р.

В результате выполнения доходной части бюджета в целом обеспечено финансирование плановых и дополнительных расходов по решениям Президента и Правительства Республики Беларусь. Во исполнение принятых решений за 1998 г. из

республиканского бюджета было выделено более 5,6 трлн р., из них по решениям Президента Республики Беларусь — 1,3 трлн р. и по решениям Совета Министров Республики Беларусь — 4,3 трлн р.

Дефицит республиканского бюджета в 1998 г. составил 12,3 трлн р., или 1,9 % к ВВП, против предусмотренных 2,5 % по Указу Президента Республики Беларусь № 478 от 05.10.98 г.

В целях привлечения средств для финансирования дефицита бюджета в течение 1998 г. осуществлено 40 выпусков государственных краткосрочных облигаций с объемом эмиссии 24 960 млрд р. и 4 выпуска государственных долгосрочных облигаций с объемом эмиссии 1500 млрд р.

Кроме поступлений от реализации государственных ценных бумаг на финансирование дефицита бюджета в 1998 г. привлечены кредиты Национального банка в сумме 5100 млрд р. при предусмотренных Законом о бюджете на 1998 г. 6075,3 млрд р.

Внутренний долг на 1.01.99 г. составил 33,6 трлн р. и возрос по сравнению с 1.01.98 г. на 18,3 трлн р., или в пределах 5 % от ВВП, предусмотренных Законом о бюджете.

В 1998 г. на финансирование дефицита бюджета из внешних источников привлечено 25,1 млн дол. США (987,4 млрд р.), что составило 83,8 % к плану. В основном это были государственные кредиты России.

На взгляд автора, сокращение бюджетного дефицита должно осуществляться по специально разработанной программе, включающей комплекс мероприятий, главным из которых является увеличение доходов бюджета.

Несмотря на то что в 1998 г. в целом обеспечено выполнение доходной части бюджета, некоторые вопросы, касающиеся формирования его доходной базы, требуют дальнейшей проработки и решения.

Как известно, рыночные преобразования в экономике нашли отражение в составе и структуре доходов бюджета. Основная масса доходов бюджета формируется за счет налоговых поступлений. По прогнозу на 1999 г. они составят более 80 % доходов бюджета. В последние годы происходят изменения и в структуре налоговых поступлений. Имеется в виду увеличение удельного веса косвенных налогов при резком снижении прямых налогов. Если в 1997 г. прямые налоги на доходы и прибыль составили 25 % к общей сумме доходов бюджета, то по прогнозу на 1999 г. — только 19,2 %. Сократятся в 1999 г. поступления налога на недвижимость (с 2,8 в 1997 г. до 0,8 % в 1999 г.) и земельного налога (с 1,6 в 1997 г. до 0,9 % в 1999 г.).

Доля косвенных налогов постоянно возрастала. В 1995 — 1997 гг. она была соответственно 35,9, 39,7, 43,7 %. Ожидается, что в 1999 г. общие поступления налога на добавленную стоимость и акцизов составят 43,8 %.

Рост косвенных налогов в целом за анализируемый период связан с рядом факторов, основным из которых является необходимость формирования доходной базы бюджета с целью обеспечения финансирования всех предусмотренных расходов. Вместе с тем такая тенденция выражает усиление фискальной функции налогов и при дальнейшем прогрессировании может иметь негативные последствия.

Это требует, на наш взгляд, пересмотра подходов к бюджетному планированию: налоговые поступления не должны подгоняться к постоянно растущим потребностям, а определяться исходя из оптимального уровня налогообложения.

В этой связи вопрос о реальности прогнозирования доходов бюджета приобретает особое значение. В последние годы утвердилась практика уточнения в течение года макроэкономических показателей, что требует корректировки показателей бюджета, уточнения налогооблагаемой базы. Это отвлекает финансовые органы от текущей работы по исполнению бюджета и контролю за целевым и эффективным расходованием бюджетных средств. Поэтому повышение обоснованности макроэкономических показателей следует рассматривать как важнейшее условие повышения качества бюджетного планирования.

По-прежнему актуальны вопросы обеспечения собираемости доходов бюджета. Снижение за прошедший год совокупной налоговой нагрузки (с учетом недоимки) по отношению к ВВП с 31,6 до 30,8 % не привело к какому-либо ощутимому сокращению недоимок по налоговым платежам. Их удельный вес в доходах бюджета (без целевых бюджетных фондов) уменьшился с 1,28 до 1,0 %.

Задолженность по платежам в бюджет на 1.01.99 г. составила 3,1 трлн р., или 2,4 % годового плана по доходам, из нее по государственным целевым фондам — 1,1 трлн р. Из-за несвоевременного возврата бюджетных ссуд в 1998 г. только республиканский бюджет недополучил 911,9 млрд р.

Как показали результаты изучения данного вопроса, значительные суммы недоимок составляют санкции и штрафы по результатам проверок налоговых органов, которые в ряде случаев не могут быть погашены налогоплательщиками по причине их неплатежеспособности.

Не отрицая необходимости применения жестких мер за нарушение налогового законодательства, считаем, что суммы начислений должны быть реальными ко взысканию, а политика налоговых санкций — умеренно жесткой. Она должна быть адекватна степени вины субъекта хозяйствования и предусматривать разграничение ответственности при умышленных и неумышленных действиях.

Одним из путей увеличения собираемости доходов бюджета может стать, по-нашему мнению, установление солидарной экономической ответственности бюджетов областей за невыполнение планов общегосударственных налогов и сборов. На практике это может выразиться в санкциях Министерства финансов в виде зачета прироста недоимок в счет причитающегося финансирования.

Одновременно необходимо ужесточить условия предоставления налоговых льгот и преференций субъектам хозяйствования, требуя подтверждения их эффективности в бизнес-планах. В законодательном порядке предусмотреть ответственность предприятий за неэффективное использование предоставляемой помощи.

В целом же предлагаем сократить количество различного рода налоговых льгот отдельным субъектам хозяйствования, заменив их налоговыми кредитами.

Особого внимания заслуживают вопросы формирования местных бюджетов.

В течение последних трех лет в этом направлении произошли значительные сдвиги. В целях укрепления собственной доходной базы регионов в местные бюджеты передан ряд доходных источников, которые ранее зачислялись в республиканский бюджет. Увеличены нормативы отчислений в местные бюджеты от республиканских налогов и доходов. В результате в местных бюджетах сегодня остается 50 % бюджетных ресурсов.

Бюджеты областей и г. Минска исполнены с превышением доходов над расходами в сумме 2410,1 млрд р. Остатки бюджетных средств на 1 января 1999 г. составили 4296,5 млрд р.

Следует отметить, что проблема собираемости налогов остается актуальной и для местных бюджетов.

Несмотря на некоторое снижение недоимки по платежам в бюджет по сравнению с прошлым годом, по состоянию на 1 января 1999 г. она составила значительную сумму — 3130 млрд р. Особенно большие суммы недоимки по Гомельской области — 984,2 млрд р., Минской области — 418,3 млрд р., г. Минску — 581,9 млрд р.

Результаты исполнения местных бюджетов могли бы быть более значительными, если бы местными органами полностью использовалось предоставленное им право увеличения ставок по налогам на недвижимость, за пользование природными ресурсами, плате за землю.

Если при формировании местных бюджетов на 1998 г. удельный вес полностью закрепленных налогов и доходов был определен в размере 19,6 %, то по отчету за 1998 г. он составил по Брестской области 19,4 %, Минской — 18,5 %. Потери доходов бюджетов по этой причине составили по Брестской области 19 млрд р. и Минской — 134,3 млрд р.

Такое положение, по-нашему мнению, является следствием практики бездефицитного планирования местных бюджетов путем предоставления им дотаций на покрытие разрыва между доходами и расходами. Уверенность в получении доходов из вышестоящего бюджета не стимулирует работу по увеличению собственных доходов, порождает иждивенчество.

Более того, несмотря на недостаток финансовых ресурсов, местными органами предоставляются льготы отдельным плательщикам в местные бюджеты по налогам на недвижимость, земельному налогу, подоходному налогу, государственной

пошлине, местным налогам и сборам. За 1998 г. потери местных бюджетов за счет предоставления льгот составили 364,4 млрд р.

Считаем, что более правильным было бы разрешить местным Советам предоставлять льготы по указанным налогам только при условии обеспечения установленного для них уровня в доходах местных бюджетов.

Практика показала, что местные органы власти широко использовали предоставленные им права по введению местных налогов и сборов для пополнения доходов соответствующих бюджетов. Однако не следует забывать, что это создает дифференциацию региональной среды функционирования для субъектов хозяйствования, ставя их в неравные условия налогообложения.

Как показал анализ отчетных данных, более 40 % доходов местных бюджетов составляют налог на прибыль, доходы и подоходный налог.

На выполнении плана поступлений налога на прибыль отрицательно сказывается низкая рентабельность предприятий, которая составила в 1998 г. 9,1 % или снизилась по сравнению с предыдущим годом на 1,8 пункта. По состоянию на 1 декабря 1998 г. в республике было 1655 убыточных предприятий, или 15,1 % от общего числа предприятий. Сумма убытков составила 13 840,3 млрд р. Наибольшее количество убыточных предприятий в коммунальной собственности. Среди предприятий жилищно-коммунального хозяйства 38,2 % являются убыточными, в бытовом обслуживании — 34,6, в сельском хозяйстве — 17,4, торговле и общественном питании — 10,9 %.

Одним из путей ликвидации убыточности предприятий и пополнения доходов местных бюджетов является их приватизация. Однако работа в этом направлении на местах ведется крайне медленно. Доходы от приватизации коммунальной собственности составили за 1998 г. 795,4 млрд р. или 0,95 % в объемах местных бюджетов. В Минской области — 0,48, Брестской — 0,57, Могилевской — 0,73 %.

Несмотря на проведение мероприятий по укреплению доходной базы местных бюджетов и сокращение объема регулирующих налогов в бюджетах областей и г. Минска, остается высокой дотационность бюджетов базового уровня. Большая часть бюджетов районов не имеет достаточной собственной доходной базы для финансирования запланированных мероприятий.

Если в целом удельный вес ассигнований из республиканского бюджета в бюджетах областей и г. Минска составляет 23 %, то в Витебской, Гродненской, Гомельской, Могилевской областях более половины районов имеют бюджеты, дотируемые на 50 % и выше. В Гомельской области из 30 районов в 16 удельный вес ассигнований из областного бюджета составляет 50 и выше процентов, в Могилевской — из 26 в 16, в Гродненской — из 22 в 10, в Витебской — из 26 в 11.

На наш взгляд, это объясняется не только слабой региональной доходной базой, но и некачественным внутриобластным бюджетным регулированием, т.е. нерациональным распределением общереспубликанских, регулирующих налогов и доходов между областным бюджетом и бюджетами регионов.

Ошибки такого регулирования заключаются в том, что нормативы отчислений в бюджеты районов от регулирующих доходов и налогов занижаются, а остающиеся по этой причине в областном бюджете завышенные суммы доходов передаются потом в нижестоящие бюджеты в виде дотаций.

Например, Брестским областным Советом депутатов установлены на 1998 г. нормативы отчислений от налога на добавленную стоимость в бюджеты районов в размере 56 % и в областной бюджет — в размере 10 %. Аналогично по налогу на прибыль в бюджеты районов предусмотрены нормативы в размере 50 % и в областной бюджет 10 %. Зачисляемые в областной бюджет отчисления от республиканских налогов и доходов направлены в районы в виде дотации из областного бюджета. Все районные бюджеты в Брестской области — дотационные, а в пяти из них уровень дотации превышает 50 %.

Приведенные факты свидетельствуют о необходимости дальнейшего реформирования межбюджетных отношений.

Следует обратить внимание и на проблему полноты расчетов бюджетов с финансируемыми учреждениями. Как известно, бюджеты областей и г. Минска за 1998 г. исполнены с превышением доходов над расходами в сумме 2,4 трлн р. Остатки средств на счетах на начало текущего года составили 4,3 трлн р.

Однако несмотря на перевыполнение плана по доходам, в регионах образовалась задолженность бюджетных учреждений и организаций. Если на 1 января 1998 г. она составляла 478 млрд р., то на 1 января 1999 г. — уже 767,4 млрд р. Основная сумма задолженности приходится на оплату коммунальных услуг — 206,4 млрд р., субсидии — 203,8 млрд р., приобретение предметов снабжения и расходных материалов — 106,8 млрд р., капитальные вложения — 149 млрд р.

В условиях, когда остатки средств по местным бюджетам более, чем в 5 раз превышали кредиторскую задолженность учреждений и организаций, финансовые органы имели реальные возможности и обязаны были обеспечить погашение задолженности.

На наш взгляд, такая ситуация во многом связана с тем, что финансовые органы на местах не обеспечивают проведение непрерывного и тщательного анализа текущего исполнения бюджета. Поэтому желательно в законодательном порядке предусмотреть меры ответственности финансовых органов за несвоевременное финансирование учреждений и мероприятий при наличии средств в бюджете.

Нельзя забывать, что комплекс мер, направленных на укрепление доходной базы бюджета, должен учитывать не только интересы государства, но и других участников бюджетного процесса, что позволит значительно повысить эффективность бюджетной политики в целом.