

Т.В.СОРОКИНА

***БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ
БЮДЖЕТНЫМ ПРОЦЕССОМ
В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ***

В системе государственного регулирования общественных процессов первостепенная роль принадлежит бюджету и бюджетной политике.

Для выработки основных направлений корректировки текущей бюджетной политики и принятия оперативных решений по их реализации требуется проведение

Тамара Владимировна СОРОКИНА, доцент кафедры финансов, докторант БГЭУ.

периодического анализа исполнения бюджета, определения тенденций и проблем его развития.

Анализ исполнения бюджета за 8 месяцев 1999 г. позволяет определить степень соответствия фактических показателей их прогнозируемым величинам, выявить положительные и отрицательные тенденции в бюджетном процессе, оценить эффективность проводимой в республике бюджетной политики.

Консолидированный бюджет Республики Беларусь за 8 месяцев 1999 г. выполнен по доходам на 73,6 %, а по расходам на 69,7 %. Превышение доходов над расходами составило 3,5 трлн р.

Однако проведенный качественный анализ исполнения бюджета показал, что за общей цифрой профицита консолидированного бюджета стоит ряд проблем, имеющих отношение как к республиканскому, так и к местным бюджетам. Республиканский бюджет выполнен с дефицитом 7,2 трлн р., а местные бюджеты — с профицитом в размере 10,7 трлн р.

По предварительным данным за период с января по август 1999 г. в доход республиканского бюджета поступило 303,5 трлн р. налогов, неналоговых платежей и средств целевых бюджетных фондов, что составило 73,2 % годового плана.

Обеспечено выполнение плана поступлений по основным источникам доходов республиканского бюджета. Так, налога на добавленную стоимость поступило 93,3 трлн р., или 75,2 % к годовому плану. Выше запланированного уровня на 28,2 % получено налога на прибыль и доходы, размер которого составил 52,9 трлн р.

Вместе с тем годовой план поступлений налога на добавленную стоимость по ввозимым товарам из стран дальнего зарубежья выполнен только на 65,4 %. Основной причиной такого положения явилось снижение объемов ввозимых в республику товаров. В валютном исчислении эти поступления сократились на 27,8 % по сравнению с аналогичным периодом прошлого года.

Сокращение импорта сказалось и на уменьшении поступлений в бюджет доходов от внешней торговли и внешнеэкономических операций. Против аналогичного периода прошлого года они снизились на 48,2 %. Среднемесячные валютные поступления в республиканский бюджет в январе — августе текущего года составили 6,49 млн дол. США, в то время как в 1998 г. они составляли 8,64 млн дол. США.

Одновременно зафиксировано резкое падение поступлений сбора с иностранных перевозчиков за проезд по автомобильным дорогам Республики Беларусь. С января по август 1999 г. они уменьшились на 78,4 % против соответствующего периода прошлого года. По состоянию на 01.09.99 г. в бюджет поступило 1276,9 млрд р., или 27,8 % годового плана, что связано с сокращением числа поездок иностранных перевозчиков по территории нашей республики.

Очевидно, что в условиях недостаточности валютных ресурсов снижение указанных доходов является крайне негативным явлением, причины которого следует искать в общей экономической политике государства.

Не выполнен годовой план поступления в республиканский бюджет акцизов, на долю которых приходится 1/5 часть всех его доходов. За январь — август поступило акцизов в размере 37,0 трлн р., или 43,6 % от годового плана. План сбора акцизов по спирту и ликероводочной продукции выполнен на 43,9 %, но автомобильному топливу — на 41,8 %.

На взгляд автора, недобор платежей акцизов по спирту из пищевого сырья, водке, ликеро-водочным изделиям связан в большей степени с просчетами в планировании. Так, в первом полугодии 1999 г. не обеспечено соответствие действующих цен ценам, принятым при расчете плана по акцизам. Не достигнуты запланированные параметры роста фиксированных цен на водку. Одновременно отмечалась постоянная задолженность торгующих организаций за поставленную продукцию.

Вместе с тем невыполнение плана поступлений акцизов по автомобильному топливу, вероятно, можно объяснить изменением структуры реализации производимой продукции крупного плательщика акцизов — Мозырского нефтеперерабатывающего завода, который увеличил поставки в государства — участники СНГ (акцизы по такой продукции исчисляются по более низким ставкам).

Большие потери несет бюджет в связи с предоставлением субъектам хозяйствования индивидуальных льгот при ввозе товаров на таможенную территорию Рее-

публики Беларусь. По данным Государственного налогового комитета за первое полугодие 1999 г. импортерам предоставлено льгот по налогам и таможенным платежам на 15,7 трлн р.

Таким образом, в условиях напряженного исполнения бюджета и бюджетного дефицита еще раз следует вернуться к вопросу правомерности предоставления ряда льгот и преференций налогоплательщикам.

На взгляд автора, было бы целесообразно вспомнить, что с 1993 г. в практику организации налоговых расчетов в Республике Беларусь введен институт налоговых кредитов. Это дает возможность вместо льгот по налогам для отдельных налогоплательщиков широко использовать налоговые кредиты. Одновременно требуется повысить ответственность налогоплательщиков за целевое использование высвободившихся средств.

В 1999 г. сохранилась тенденция на реструктуризацию доходов бюджета, что связано с проведением налоговой политики, направленной на сокращение налоговой нагрузки для субъектов хозяйствования.

В 1996 г. количество обязательных платежей сокращено с 20 до 15; в 1997 г. отменен сбор на содержание пожарной службы, снижена ставка чрезвычайного налога с 10 до 8 %, сокращены некоторые виды акцизов, отменен фонд поддержки экспортеров, вдвое уменьшены платежи во внебюджетный фонд финансирования расходов на содержание ведомственного жилого фонда; в 1998 г. с 8 до 4 % снижена ставка чрезвычайного налога для ликвидации последствий катастрофы на ЧАЭС, отменены ставки акцизов на натуральный мех и изделия из него, на шины для легковых автомобилей, одежду из натуральной кожи, огнестрельное и газовое оружие и боеприпасы к нему, уменьшены ставки акцизов по легковым автомобилям; в 1999 г. с 30 до 25 % снижена ставка налога на прибыль, а также изменены ставки подоходного налога с населения. В 1998—1999 гг. было упорядочено взимание местных налогов и сборов. В итоге отмечался некоторый рост налогов на потребителей продукции и услуг при ослаблении налогового пресса на производителей.

Однако мероприятия по снижению ставок и отмене налогов не только не привели к сокращению налоговых поступлений в бюджет, но и вызвали их рост.

Увеличению доходов бюджета способствовали 2 фактора: расширение налоговой базы и рост средней налоговой ставки (с учетом сокращения количества льгот). Это позволило в 1998 г. привлечь дополнительно в доходы консолидированного бюджета 59 трлн р.

Структурные сдвиги в доходной части бюджета выразились не только в изменении соотношений основных доходных источников, но и в снижении доли поступлений от юридических лиц при одновременном росте платежей с граждан.

Так, доля платежей в бюджет юридических лиц в ВВП в 1998 г. по сравнению с 1997 г. снизилась на 1,5 пункта и составила 24,9 %, а физических лиц — увеличилась с 3,9 до 4,7 %, т. е. на 0,8 пункта, что означает усиление налоговой нагрузки на граждан.

По-прежнему остается актуальным вопрос своевременности расчетов с бюджетом юридических и физических лиц. На 1 января 1999 г., благодаря принятым мерам, задолженность по доходам и поступлениям в бюджет не составила значительной суммы и была зафиксирована на уровне 3,1 трлн р., или 1,3 % к объему доходов 1998 г. В том числе задолженность по доходам бюджета без целевых бюджетных фондов составила 2,0 трлн р. (или 1,0 % к доходам бюджета без целевых бюджетных фондов), по целевым бюджетным фондам — 1,1 трлн р. (или 6,1 % к доходам фондов).

Отсроченные суммы задолженности по доходам на 1 января 1999 г. равны 5,7 трлн р. Таким образом, суммарная задолженность по платежам в бюджет и целевые бюджетные фонды составляет 8,8 трлн р.

Следует обратить внимание на тот факт, что доля недоимки по платежам в целевые бюджетные фонды за 1998 г. в 6 раз превысила долю задолженности по платежам в бюджет. Это убедительно доказывает необходимость унификации налоговых и неналоговых платежей, вносимых в бюджеты различных уровней.

По состоянию на конец 1998 г. 249 предприятий имели задолженность по платежам в бюджет в размере 1 и выше млрд р. В разрезе отраслей это выглядит эле-

дующим образом: Министерство промышленности — 71 предприятие, или 28,5 % в общем количестве предприятий-недоимщиков; Министерство сельского хозяйства и продовольствия — 106 и 42,6 %; Министерство архитектуры и строительства — 30 и 12,0 %.

Таким образом, на долю вышеуказанных отраслей приходится 83,1 % предприятий-недоимщиков в их общем количестве. Очевидно, что требуется разработка комплексной программы, предусматривающей радикальные меры по повышению платежеспособности предприятий названных отраслей вплоть до их разгосударствления и приватизации.

Положение не изменилось и в 1999 г. За I кв. этого года недоимка по доходам в бюджеты всех уровней выросла в 1,5 раза по сравнению с состоянием на начало года и составила 4,7 трлн р. Если учесть, что сумма отсроченных платежей в бюджет на 1 апреля составила 6,8 трлн р., то общая задолженность по платежам в бюджет составила 11,5 трлн р.

На 1 сентября 1999 г. размер недоимки достиг показателя 12,8 трлн р.

Значительные суммы доходов не поступили в бюджет из-за несоблюдения субъектами хозяйствования налогового законодательства.

По результатам проверок, проведенным в 1998 г. работниками государственных контролирующих органов, дополнительно начислено налогов и других обязательных платежей в бюджет и применено финансовых санкций на сумму 5,3 трлн р., или 2,2 % к общей сумме поступивших платежей в бюджет. Строгое соблюдение налогового законодательства по начислению и уплате платежей в бюджет позволило бы решить целый ряд вопросов, связанных с поддержкой реального сектора экономики и финансированием социальных программ.

В период с января по август 1999 г. финансирование предусмотренных по бюджету расходов осуществлялось в пределах поступивших доходов. Расходы консолидированного бюджета за 8 месяцев того же года профинансированы в сумме 478,2 трлн р., или 68,6 % годовых назначений. Расходы государственных внебюджетных и бюджетных целевых фондов профинансированы в размере 79,2 трлн р., или 77,8 % от уточненного плана.

Из республиканского бюджета в приоритетном порядке финансировались расходы по денежным выплатам населению, оплате коммунальных услуг, в том числе за потребляемые бюджетной сферой энергоресурсы, на подготовку к проведению весенних сельскохозяйственных работ и расчеты с местными бюджетами.

Несмотря на значительную государственную поддержку сельского хозяйства (за 8 месяцев 1999 г. эта отрасль профинансирована в сумме 34,2 трлн р.), финансовое положение большинства колхозов и совхозов остается сложным. По состоянию на 1 июля 1999 г. их долги составляют 87,7 трлн р., или в расчете на хозяйство — по 35 млрд р.

Назрела потребность пересмотреть практику поддержки субъектов хозяйствования за счет средств бюджета. В частности, необходимо добиться сокращения объемов льготного кредитования. С этой целью надо разработать экономический механизм мобилизации собственных средств заемщиков, установив в законодательном порядке, что правительственные гарантии по кредитам, предоставляемым банками субъектам хозяйствования на льготных условиях, не выдаются.

Для повышения эффективности расходования государственных средств целесообразно продолжить примененную в 1999 г. практику осуществления ревизии принятых и реализуемых государственных целевых программ по критериям их актуальности и соответствия поставленным задачам. В результате такой ревизии более двадцати программ были сокращены за счет укрупнения или ликвидации.

Что касается бюджетных инвестиций, то они должны предусматриваться только по вновь строящимся объектам при наличии заключений экспертных или конкурсных комиссий.

Значительный прогресс в сфере организации исполнения бюджета, управления бюджетными потоками достигнут с созданием системы государственного казначейства. Это позволило сконцентрировать финансовые ресурсы государства на едином казначейском счете, что создало возможности более широкого маневрирования ими и ускорения расчетов, принципиально изменило процедуру исполнения бюджета.

Система казначейства предусматривает переход на прямое финансирование расходов министерств и ведомств, их подведомственных учреждений с единого казначейского счета, перечисление средств непосредственно в адрес поставщиков товаров и услуг для бюджетного сектора, минуя зачисление средств на счета их распорядителей.

В этой связи, на взгляд автора, необходимо ускорить поэтапное развитие системы казначейства от его центрального звена (Главное государственное казначейство Министерства финансов) до территориальных органов.

Достижимая концентрация средств на счетах казначейства и расширение круга их получателей требуют проведения анализа текущего исполнения бюджета с целью оптимального распределения этих средств и изучения возможностей привлечения ресурсов для финансирования дефицита бюджета.

Такой порядок исполнения бюджета позволяет осуществлять предварительный контроль первичных документов, подтверждающих обоснованность испрашиваемых к финансированию сумм. Это особенно важно, так как в настоящее время для проверки целевого и эффективного расходования бюджетных ассигнований используются в основном методы последующего контроля.

Важной задачей бюджетной политики является развитие и совершенствование межбюджетных отношений. Одним из методов ее осуществления должно, на взгляд автора, стать сочетание интересов всех уровней бюджетной системы и перевод территорий на самообеспечение и самофинансирование.

Для этого, как представляется автору, требуется создание определенных условий и прежде всего:

- оптимальное распределение доходов между уровнями бюджетов и регионами;
- создание условий для повышения заинтересованности органов местного самоуправления в увеличении собственных (закрепленных) доходных источников;
- совершенствование механизма выдачи дотаций, субсидий, субвенций нижестоящим бюджетам;

- выравнивание расходов на финансирование отраслей непродуцированной сферы посредством научно обоснованного показателя — норматива бюджетной обеспеченности в расчете на одного жителя и коэффициентов его корректировки, учитывающих региональные условия функционирования отраслей и учреждений;

- сокращение дотационности региональных бюджетов.

Что касается обязательств республиканского бюджета по перечислению дотаций местным бюджетам областей и г. Минска, то перевыполнение плана по доходам и опережающее перечисление дотации из республиканского бюджета позволило профинансировать запланированные расходы по местным бюджетам на 85,7 %. Тем не менее, остались непогашенными долги бюджетных учреждений и организаций. По состоянию на 1 сентября 1999 г. кредиторская задолженность составила 8,9 трлн р. и осталась на уровне июля.

По-прежнему актуальными остаются вопросы управления бюджетным дефицитом.

/Основными источниками финансирования дефицита республиканского бюджета по итогам его исполнения за январь — август месяца 1999 г. явились кредиты Национального банка (15,3 трлн р.), поступления средств от реализации государственных ценных бумаг (3,1 трлн р.), а также выдача казначейских векселей (11,7 трлн р.).

Проблемы привлечения средств от реализации государственных ценных бумаг обусловлены прежде всего низкой активностью первичных инвесторов, явившейся следствием отсутствия свободных денежных средств как у банков, так и у субъектов хозяйствования — клиентов банков-инвесторов. Для банков это было связано в основном с необходимостью кредитования государственных программ по жилищному строительству и сельскому хозяйству. В результате проведенных аукционов и дополнительных размещений на 01.09.99 г. привлечено только 22,0 трлн р. (план 50,2 трлн р.). Причем обязательства по погашению ГКО исполнены на сумму 18,9 трлн р. Итак, финансирование дефицита бюджета за счет привлечения средств от размещения государственных краткосрочных облигаций на 1 сентября 1999 г. составило 3,1 трлн р., или 10,5 % годового плана.

Таким образом, серьезной проблемой исполнения бюджета явилось недостаточное поступление источников финансирования дефицита от размещения государственных ценных бумаг, отсутствие текущих бюджетных поступлений на их погашение и наполнение целевых кредитных линий. В результате отвлечения текущих бюджетных поступлений на наполнение целевых кредитных линий, наряду с невыполнением плана размещения государственных ценных бумаг, создалась напряженная ситуация с финансированием текущих расходов бюджета. Это предопределило недостаточное финансирование запланированных мероприятий и, соответственно, рост задолженности бюджетных учреждений и организаций.

Система мер по снижению дефицита республиканского бюджета включает мероприятия по управлению внутренним долгом. Поскольку финансирование бюджетного дефицита будет осуществляться за счет внутренних источников, требуется обеспечить повышение эффективности рынка государственных ценных бумаг и совершенствование механизма управления внутренним долгом. В этой связи дальнейшее развитие должна получить инфраструктура фондового рынка, главным образом за счет активизации работы таких финансовых институтов, как центральные депозитарии и фондовая биржа.

Ряд проблем остается и в сфере внешнего долга страны, несмотря на то, что доля внешнего государственного долга к ВВП составила в 1998 г. примерно 7,2 %, а по отношению к экспорту товаров и услуг — около 12,6 %.

Внешний государственный долг Республики Беларусь на 1 сентября 1999 г. составил 893,1 млн дол. США, при лимите на конец года 2 млрд дол. США. Погашено в августе того же года 20,3 млн дол. США, или 7,6 % годовых плановых платежей.

Для этих целей Министерством финансов были позаимствованы 45 млн дол. США у АСБ "Беларусбанк". В целом в Республике Беларусь имеются потенциальные возможности для выполнения принятых внешних долговых обязательств, а также привлечения новых иностранных кредитов.

В то же время существует проблема с погашением и обслуживанием кредитов предприятий. В связи с неплатежеспособностью некоторых из предприятий, получивших иностранные кредиты под гарантии правительства Республики Беларусь, бюджет несет значительные дополнительные расходы. Только в 1998 г. сумма платежей по гарантиям правительства составила 15,2 млн дол. США. Всего сначала в 1999 г. погашена просроченная задолженность по иностранным кредитам в размере 16,5 млн дол. США, из которых самими предприятиями погашено 4,6 млн дол. США, из бюджетных средств — 11,9 млн дол. США, или 2/3 всех платежей.

Очевидно, что переложение платежей по долгам предприятий на правительство формирует не что иное, как скрытый внешний государственный долг.

Таким образом, существующие проблемы в организации бюджетного процесса требуют тщательных подходов к выработке бюджетной политики, в основе которой должна лежать общая концепция развития государственного бюджета.