

Д.А. Жук, ассистент

## БЮДЖЕТ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ КАК ФОРМА РАСПРЕДЕЛИТЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

The distributive relations make a basis of budget process of the country. Forms of these relations is influenced on economic results. The theoretical concept is provide by actual data on the incomes and expenses of the budget for the last 7 years.

Бюджетная политика государства в сжатом выражении – это выработка и реализация подходов по формированию основных доходных источников, определению приоритетов в финансировании государственных расходов и регулированию дефицита бюджета. Основная цель бюджетной политики состоит в том, чтобы способствовать экономическому росту, а именно, активно регулировать экономические процессы, обеспечивающие рост объемов производства, развитие здоровой конкурентной среды во всех секторах экономики, социальную защиту населения.

Бюджетное регулирование обычно является первым шагом на дороге к макроэкономической стабилизации. Но поддержание экономического роста как следующий шаг после стабилизации требует, чтобы основное внимание было уделено снижению дефицита государственного бюджета относительно величины ВВП и источникам его покрытия. Построение социально ориентированной рыночной экономики предъявляет к бюджетной политике государства требования служить инструментом эффективного регулирования совокупного спроса, проведения антициклической политики и обеспечения стабилизации экономики страны, особенно ее финансов.

Методическая работа по формированию бюджета в Советском Союзе осуществлялась на основе общих принципов финансового планирования, разработанных в конце 20-х годов 20 века, проводилась централизованно Министерством финансов СССР и мало учитывала особенности союзных республик. Действовавшая с 1991 года бюджетная классификация, разработанная Минфином Беларуси, была основана на методологии, существовавшей еще в СССР, и плохо соответствовала новым требованиям, что затрудняло процесс составления, исполнения и анализа бюджета. За последние 13 лет Министерство финансов Республики Беларусь параллельно с выработкой новой практики формирования бюджетной политики осуществляло большую методологическую работу в области бюджетного планирования. Наблюдался процесс консолидации в бюджете ряда внебюджетных и целевых бюджетных фондов, формировались трансфертные отношения с юридическими и физическими лицами.

Целенаправленная законодательная деятельность позволила принять и постоянно совершенствовать законы «О бюджетной классификации Республики Беларусь», «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах», «О налогах и сборах, взимаемых в бюджет Республики Беларусь» и закон «О внешнем государственном долге Республики Беларусь», которые установили основы правового регулирования отношений, возникающих в процессе составления, утверждения и исполнения республиканского и местного бюджетов, государственных внебюджетных и бюджетных целевых фондов, внебюджетных средств бюджетных учреждений и организаций. Использование новой бюджетной классификации полностью изменило порядок планирования доходов и расходов как бюджетов на всех уровнях, так и самих бюджетных учреждений. Соответственно изменился порядок составления и исполнения бюджета, претерпела изменения система бухгалтерского учета и отчетности. Было переиздано множество бланковой документации.

Для проведения бюджетной политики, обеспечения оперативного финансирования государственных программ и усиления контроля за использованием средств республикан-

ского бюджета и целевых бюджетных фондов в структуре Министерства финансов была создана система органов государственного казначейства. Поэтапное развитие системы казначейства привело к созданию Главного государственного казначейства Министерства финансов и его областных, районных и городских управлений. Расходная часть республиканского бюджета полностью финансируется через систему казначейства, то есть все платежи министерств, ведомств и подведомственных учреждений совершаются с единого казначейского счета непосредственно в адрес поставщиков товаров и услуг бюджетному сектору, минуя зачисление средств на счета их распорядителей. Это принципиально изменило процедуру исполнения бюджета по расходам, так как направление движения денежных средств осуществляется не по традиционной схеме «Минфин – министерство – бюджетная организация – конечный потребитель средств», а по новой схеме «Минфин – орган государственного казначейства – конечный потребитель средств».

Законом «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах» предусмотрены следующие формы распределения государственных финансов: бюджетный заем, бюджетная ссуда, дотация, субвенция, субсидия.

Бюджетный заем и ссуда осуществляют временную передачу денежных средств для использования по целевому назначению, однако ссуда не предусматривает получение с заемщика процентов, в отличие от займа. Дотация выделяется из вышестоящего бюджета на невозвратной основе, когда закрепленных и регулирующих доходов недостаточно для сбалансирования нижестоящего бюджета. Субвенция – из вышестоящего нижестоящему бюджету на осуществление конкретных задач. Субсидия представляется вышестоящим бюджетом нижестоящему для выравнивания уровня социально-экономического развития, чаще всего на основе норматива бюджетной обеспеченности одного жителя соответствующей административно-территориальной единицы, либо юридическим и физическим лицам в виде помощи или пособия. На практике широко используются все формы распределения денежных средств, за исключением бюджетных займов.

Образование многоуровневой системы бюджетов вызывает необходимость распределения налоговых поступлений среди субъектов по различным направлениям: между республиканским бюджетом и областными, между областным бюджетом и местными, между органами власти одного уровня. Одновременно идет процесс формирования самостоятельных структур налогообложения на каждом из уровней. Доходы республиканского бюджета формируются в основном за счет налогов, законодательно установленных на всей территории Республики Беларусь. Основную долю доходов консолидированного бюджета составляют налоги, уплачиваемые субъектами хозяйствования, однако их доля постепенно снижается с 95 до 80% за последние 13 лет при одновременном росте платежей в бюджет физических лиц. Доходы местных бюджетов формируются как за счет налогов и других обязательных платежей, установленных местными Советами депутатов, так и за счет доли республиканских налогов, определяемых каждый год в Законе о бюджете. В местный бюджет могут также поступать дотации, субвенции, субсидии и заемные средства. Данные о структуре доходов республиканского бюджета представлены на рис. 1.

Если рассмотреть данные факторного анализа на уровне каждой группы налогов, то однозначной картины не наблюдается. По-прежнему основную долю доходов в консолидированный бюджет приносят налоги, начисленные к выручке от реализации, около 55%, затем налоги, начисленные к затратам на реализованную продукцию, около 24%, и лишь потом налоги, начисленные к балансовой прибыли. Однако в разрезе конкретных налогов и сборов наблюдаются значительные изменения как в доле доходов, так и в уровне их собираемости от необходимых плановых заданий.

Расходы бюджетов осуществляются по направлениям и в размерах, установленных законодательством о бюджете, и определяются программами социально-экономического развития Республики Беларусь и административно-территориальных единиц. В бюджете также предусматриваются средства на выплату государственного долга и процентов по

нему и исполнение обязательств по гарантиям Правительства Республики Беларусь. Средства целевых бюджетных фондов используются по целевому назначению на осуществление отраслевых, социальных, экологических и других программ. Порядок формирования фондов и их размеры определяются при утверждении бюджетов на очередной год. Однако контроль и расходование средств осуществляются не через систему органов казначейства, а по традиционной схеме «Минфин – отраслевое министерство – бюджетная организация». Данные о структуре расходов республиканского бюджета представлены на рис. 2.

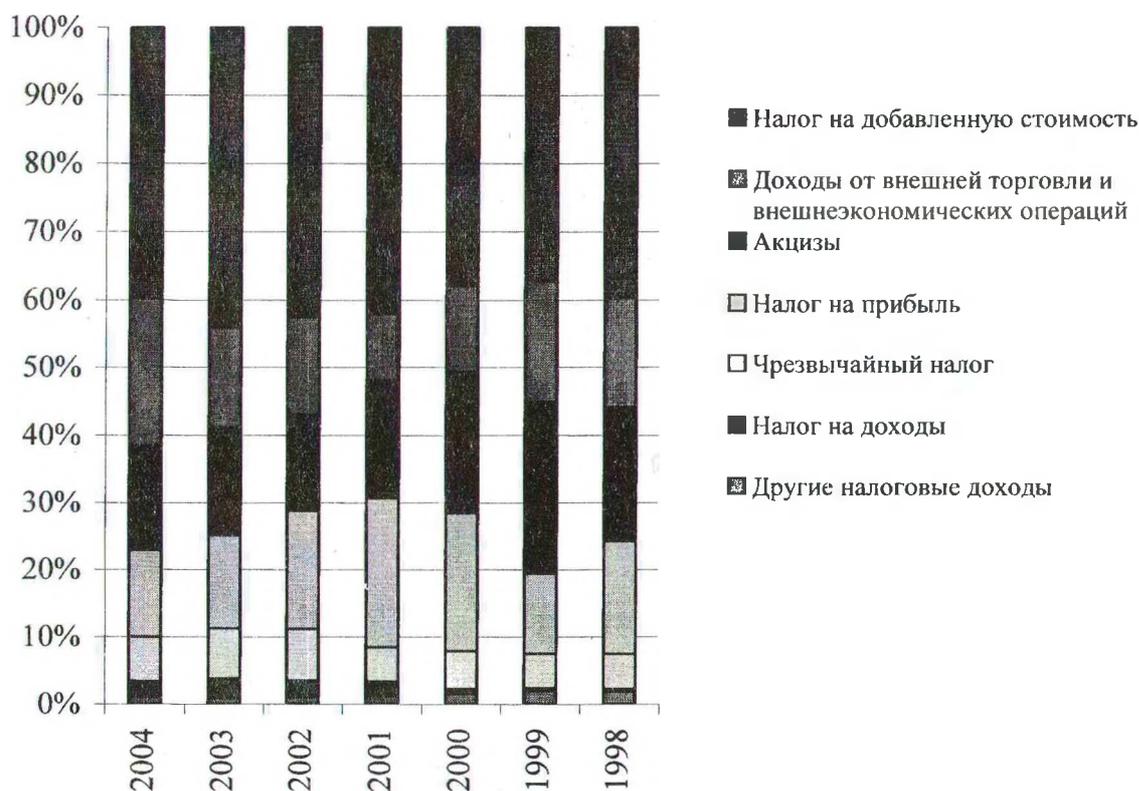


Рис. 1. Структура доходов республиканского бюджета за 1998–2004 гг.

О важности совершенствования бюджетно-налоговой политики свидетельствуют следующие факты.

Механизм распределения средств из фонда поддержки производителей сельхозпродукции предприятиям АПК постоянно вызывает много споров. Аграрники считают, что средства более разумно направить на надбавки к закупочным ценам, но правительство помогает хозяйствам непосредственно, выделяя им комбайны, и другую технику, а также направляет деньги на поддержку производителей сельхозтехники и погашение кредитов.

Предложение отдельных ведомств о снижении налоговой нагрузки за счет уменьшения оборотных налогов и налога в фонд поддержки сельхозпроизводителей вызывает большое неприятие у представителей Минсельхозпрода, хотя все прекрасно понимают, что оборотные налоги и отчисления в бюджетные фонды и внебюджетные фонды – это основная проблема налогообложения страны.

В 2002 году местным органам власти предоставлялось право устанавливать размеры местных налогов и сборов без ограничений, в результате чего, например, Мингорсовет принял решение увеличивать ставки налога на недвижимость в 10 раз по сравнению с ранее действовавшими. В 2003 году ставки налога были приведены в соответствие с законодательными нормами, согласно которым местные органы власти могут уменьшить или увеличить республиканские ставки, но не более чем в два раза.

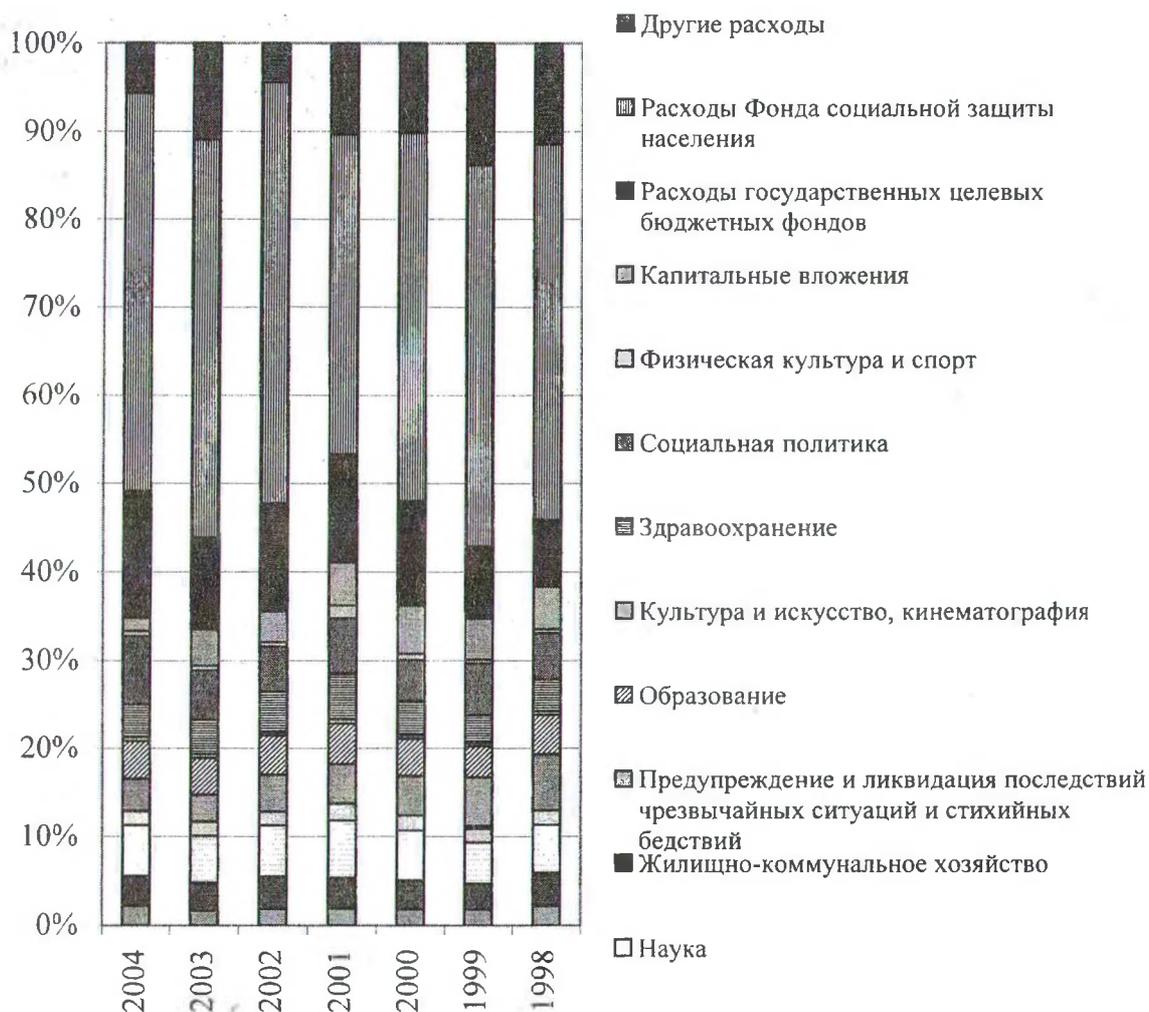


Рис. 2. Функциональная структура расходов республиканского бюджета с учетом расходов целевых бюджетных фондов и Фонда социальной защиты населения

В 1998–2002 годах существовал механизм распределения акцизов по спирту и алкогольной продукции и зачисления его в местные бюджеты в размере 30–50%, который создавал барьеры для реализации товаров. Местные власти прилагали немалые усилия для того, чтобы акцизная продукция продавалась именно в их регионе и таким образом пополнялся местный бюджет. Водка, производимая в Могилевской области, не могла поступить в Гродненскую, а лидское пиво тяжело было найти в Минске или Бресте.

Установление соотношения налогов в той или иной структуре налогообложения подчиняется обеспечению вертикальной и горизонтальной финансовой сбалансированности бюджетной системы. Вертикальное финансовое балансирование определяет распределение налоговых поступлений между подчиненными и вышестоящими бюджетами. Механизм вертикального выравнивания бюджетных дисбалансов находится в компетенции республиканских органов власти и предполагает использование одного из способов распределения налоговых поступлений: разграничения налоговых источников и долевого участия в поступлениях или использовании налогов. К налоговым источникам республиканского бюджета относятся налоги, связанные с перераспределением и использованием ресурсов, макроэкономическим регулированием. Среди них налог на прибыль, НДС, сборы по социальному страхованию, таможенные пошлины, некоторые акцизы. Часть республиканских налогов распределяется по определенным процентам в местные бюджеты. На местном уровне органы управления не имеют права налоговой инициативы, так как виды местных налогов

утверждаются Законом о бюджете, однако ставки они определяют самостоятельно. Вертикальное выравнивание бюджетов также предполагает перераспределение налоговых поступлений в форме субсидирования, которое осуществляется с целью компенсации частичной нехватки собираемых налоговых сумм для покрытия расходов местных органов власти. Эта система дотаций получила название фискального федерализма.

Горизонтальное финансовое балансирование предполагает достижение общего соответствия доходов расходам в бюджетах отдельных соответствующих уровней. Оно также осуществляется на основе перераспределения налоговых поступлений властями посредством систем бюджетных отчислений. С этой целью формируются трансфертные фонды, используемые для компенсационных платежей экономически менее развитым территориям. Однако от таких инструментов приходится постепенно отказываться, так как они менее эффективны.

Основным направлением развития и совершенствования бюджетно-налоговой политики остается решение двух противоречивых задач: увеличение доходов консолидированного бюджета и сокращение налоговой нагрузки на субъекты хозяйствования. Необходимо продолжать работу по методическому совершенствованию бюджетного процесса, максимально использовать резервы для пополнения доходной части бюджета и при этом не оказывать дестимулирующего влияния на воспроизводственные процессы.