

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТА КРЫМСКОГО РЕГИОНА

Перзек Н. Б., старший преподаватель кафедры экономики и финансов

В настоящее время чрезвычайно актуальной является проблема формирования бюджетов регионов. Она включает, в частности, проблему разграничения источников денежных поступлений между бюджетами разных уровней, проблему покрытия дефицитов региональных бюджетов, проблему упорядочивания бюджетных расходов на уровне региона, а также проблему прогнозирования поступлений от отдельных налогов и общих поступлений в бюджет. От решения этих проблем во многом зависит, получит ли Автономная Республика Крым ощутимые дивиденды от своего автономного статуса, однако не менее острыми эти проблемы являются и для других регионов Украины.

В формировании доходов бюджета Автономной Республики Крым в 1998 году главную роль играли непрямые налоги. Такое соотношение прямых и непрямых налогов можно объяснить тем, что в условиях спада производства и снижения деловой активности государство не может обеспечить поступления в бюджет посредством прямого налогообложения прибыли предприятий и организаций, а также доходов граждан. Поэтому в значительной степени применяется не прямое налогообложение, являющееся формой изъятия доходов у потребителей. В настоящее время это оправдано, однако такая система формирования доходов бюджета региона не может рассматриваться как окончательная, и по мере преодоления кризисных явлений и выхода экономики из депрессии прямое налогообложение должно играть все более значительную роль.

Представляет интерес сравнение бюджета Крыма с региональными бюджетами США. Бюджеты штатов в целом по стране формируются прежде всего за счет налогов на продажи – 29%, индивидуальных подоходных налогов – 17%, налогов на прибыль корпораций – 5%, различных сборов и иных видов поступлений – 16%. За счет поимущественных налогов в бюджет штатов поступает только около 1% общих поступлений. В то же время примерно 23% совокупных поступлений в бюджеты штатов составляют суммы финансовой поддержки из федерального бюджета (субсидии, долевыe налоги и т.д.), а около 1,5% доходов поступает в штаты из местных органов власти (цифра средняя по стране). Финансовые потребности регионов в значительной мере удовлетворяются за счет субсидий от федерального правительства, а на уровне местных самоуправлений – за счет субсидий от правительств штатов. Таким образом, проблема сбалансированности местных бюджетов и бюджетов штатов фактически решается за счет дотаций центра, а дефицит федерального бюджета, в свою очередь, в существенной мере объясняется необходимостью централизованной финансовой помощи со стороны федеральной власти. Федеральная помощь идет прежде всего на финансирование расходов на образование, здравоохранение и финансирование социальных программ и направляется в первую очередь в наиболее отсталые и нуждающиеся регионы. В результате проблемы дефицита бюджета берет на себя центральное правительство, располагающее значительно более широкими по сравнению с регионами возможностями для финансирования бюджетного дефицита, а ситуация, при которой, например, работникам государственной системы образования и здравоохранения не выплачивается заработная плата, становится невозможной.

В структуре доходов Автономной Республики Крым наибольшая часть доходов приходится на общегосударственные налоги и сборы, и лишь 3,9% составляют местные налоги и сборы, что противоречит мировой практике. В США и во Франции местные налоги составляют 2/3 в доходах местных и региональных бюджетов, в Германии – 1/2, в Японии и Великобритании – 1/3. Такая высокая доля местных налогов определяет их место в налоговой системе, делает их основой региональных и местных финансов.

В структуре бюджетных расходов Автономной Республики Крым большую часть составляют расходы на народное хозяйство (35,3%). Такой высокий процент невозможен в странах с рыночной экономикой и отражает чрезмерно большой удельный вес государственного сектора в экономике Украины. Однако, как показывает опыт, бюджетное финансирование реального сектора экономики как правило бывает неэффективным, приучает предприятия решать свои финансовые проблемы за счет бюджета, препятствуя тем самым сокраще-

нию государственного сектора, и в конечном счете является тормозом в проведении рыночных реформ.

Все приведенные отличия бюджета Крыма от бюджетов американских штатов оказываются явно не в его пользу. Именно поэтому основные направления бюджетной реформы в Украине должны включать реформирование региональных бюджетов, делая их в основных параметрах более схожими с региональными бюджетами экономически развитых стран.

Серьезной проблемой является прогнозирование налоговых поступлений в бюджет региона и местные бюджеты. На сегодняшний день планирование налоговых поступлений осуществляется от уровня прошлого периода, плановые цифры налоговых сборов, которыми руководствуются налоговые службы, не имеют достаточного обоснования. В качестве примера можно привести данные за 1997 год. Налог на прибыль предприятий всех форм собственности в 1997 году составил 108,99% от уточненного плана; акцизный сбор – 69,42%; налог на доходы физических лиц от бюджетных учреждений и организаций, отнесенных к имуществу АРК и отчисления от поступления налога на доходы физических лиц в бюджеты районов и городов – 90,82%; плата за землю – 50,38%; превышение фонда потребления – -59,93%; поступления от приватизации имущества государственных предприятий и организаций республиканской собственности – 16,57%; сборы, разные неналоговые доходы и другие поступления – 46,56%; поступления от реализации облигаций внутреннего государственного займа – 13,72%; фонд оплаты труда – 50,52%. Всего доходов от налоговых поступлений в 1997 году получено 68,99% от уточненного плана. В результате, как видно из приведенных данных, планы по сбору налогов не выполняются, создавая прорехи в бюджете. Для других гг. расхождения между планируемыми поступлениями в бюджет АРК от различных видов налогов и реальным исполнением бюджета столь же значительны. Никакого анализа налоговых поступлений, их сравнения с планировавшимися показателями не ведется. А такой анализ, даже поверхностный, говорит о том, что плановые цифры практически по всем видам налогов, формирующих республиканский бюджет, весьма далеки от реальности. Поэтому данные о том, что, к примеру, в сводный бюджет Крыма за 1998 год поступило 104% к запланированной сумме или что уровень выполнения доходов республиканского бюджета за тот же год составил 93% от запланированного, на самом деле мало что говорят о качестве работы налоговых служб или о других факторах, влияющих на собираемость налогов, поскольку сами плановые цифры недостаточно обоснованы и вызывают вопросы.

На общегосударственном уровне налоговые поступления обычно прогнозируются на основе прогнозов об ожидаемом уровне валового внутреннего продукта. При относительной стабильности налоговых ставок и наличии статистических данных за достаточно продолжительный период обычно удается установить достаточно высокую корреляционную зависимость между ВВП и объемом налоговых поступлений. Аналогичный подход следует применять на региональном и местном уровне, тем более, что за последние годы налоговой службой накоплен достаточный статистический материал. Поскольку налоговые ставки часто менялись, целесообразно проводить такой анализ как по отдельным налогам с учетом имевших место изменений в налоговом законодательстве, так и по общей сумме налоговых сборов на данной территории, идущих в бюджеты всех уровней.

Прогнозы объемов производства на уровне региона или территории в настоящих условиях целесообразно строить на основе анализа финансового положения предприятий и тенденций их развития. Такая информация крайне нужна и самим предприятиям, но они в настоящее время больше сосредоточены на сиюминутных проблемах, либо просто не в состоянии осуществить подобный анализ. Поэтому организация указанных прогнозных исследований на уровне региона на базе налоговых служб, обладающих необходимой для этого информацией, помимо обоснования прогнозов налоговых поступлений могла бы оказывать существенную помощь местным предприятиям. Кроме того, такая аналитическая работа с финансовой отчетностью предприятий могла бы вскрывать нарушения в ведении отчетности, случаи и способы уклонения от уплаты налогов и способствовать улучшению их собираемости.

Необходимо заострить внимание еще на одной проблеме, связанной с тем, что практически ежегодно изменяются условия формирования региональных и местных бюджетов, распределение собираемых через налоги средств между этими бюджетами и государственным бюджетом Украины. Законодательное закрепление средств, собираемых за счет определен-

ных налогов, за региональными и местными бюджетами позволило бы оптимизировать соответствующие налоговые ставки и значительно облегчило прогнозирование налоговых поступлений. Кроме того, это более четко разделило бы регионы на дотационные и регионы-доноры, что облегчает планирование расходов центрального бюджета.