

Бюджетно-налоговая политика Приднестровья в условиях становления рыночной экономики

© 2009 С.А. Гребенюк

Приднестровский государственный университет им. Т.Г. Шевченко, г. Тирасполь

Особое внимание уделяется ключевым проблемам, направлениям и приоритетам бюджетно-налоговой политики Приднестровья. Показаны доходы и расходы государственного бюджета Приднестровья в 2003-2009 гг. Рассмотрено влияние действующей налоговой системы на деятельность предприятий, в частности предприятий малого бизнеса. Предложены возможные пути реформирования налоговой политики и в целом бюджетной системы посредством реформирования налоговой системы, введения в действие нового налога и предоставления налоговых льгот.

Ключевые слова: государственный бюджет, бюджетная политика, налоговая политика, доходы бюджета, расходы бюджета, дефицит бюджета, налоговые льготы, реформирование налоговой системы.

В условиях неполной завершенности рыночной трансформации государственный бюджет отражает особенности переходной экономики. Но в целом он представляет собой новый тип бюджета и новую, рыночную по своему характеру систему финансовых взаимоотношений государства и предприятий, основу которых составляют налоги. Государство взимает налоги и формирует бюджет для того, чтобы иметь возможность удовлетворять совместные потребности, такие как услуги здравоохранения и социального обеспечения, образования, культуры, науки, управления, охраны и правопорядка, обороны¹. Бюджет выполняет следующие задачи:

- перераспределение ВВП;
- государственное регулирование и стимулирование экономики;
- финансовое обеспечение бюджетной сферы и осуществления социальной политики государства;
- контроль за образованием и использованием централизованных фондов денежных средств.

Проявление распределительной функции обусловлено тем, что в отношении с бюджетом вступают почти все участники общественного производства. Основным объектом бюджетного распределения и перераспределения является чистый доход, получаемый в обществе. Между тем, это не исключает возможности перераспределения через бюджет и части стоимости необходимого продукта, например подоходный налог с граждан, а иногда и национального богатства. Благодаря распределительной функции бюджета происходит концентрация денежных средств в руках государства и их дальнейшее использование с целью удовлетворения общественных по-

требностей. Распределение и перераспределение денежных средств происходит между отдельными отраслями и сферами деятельности, между отдельными слоями населения, между некоторыми видами услуг. В результате распределения и перераспределения осуществляется формирование различных фондов денежных ресурсов - государственного и местных бюджетов, фондов социального страхования, фондов пенсионного обеспечения, фондов занятости населения и др.

Распределительная функция бюджета используется также для вмешательства государства в процесс общественного производства.

Существенно, что содержание распределительной функции бюджета определяется процессами перераспределения финансовых средств между различными подразделениями общественного производства и слоями населения. Важно отметить, что ни одно из звеньев финансовой системы не осуществляет такого многовидового, межотраслевого, межтерриториального и многоуровневого (республиканский, муниципальный и др.) перераспределения денежных средств, как бюджет.

Таким образом, распределительная функция бюджета проявляется через формирование и использование централизованных фондов денежных средств по уровням государственной и территориальной власти и управления. В развитых странах через бюджеты разных уровней перераспределяется до 50% ВВП. С помощью бюджета государство регулирует хозяйственную жизнь страны, экономические отношения, направляя бюджетные средства на поддержку или развитие отраслей, районов. Регулируя таким образом экономические отношения, государство способно целенаправленно усиливать или сдерживать темпы производства, ускорять или ослаблять рост капиталов и частных сбережений, изменять структуру спроса и потребления.

¹ Кушлин В.И. Государственное регулирование рыночной экономики. М., 2003. С. 272.

Таблица 1. Расходы государственного бюджета Приднестровья за 2004-2008 гг., млн. руб./млн. долл.; 1 долл. = 9 руб. ПМР*

Расходы по статьям	2004	2005	2006	2007	2008
Всего	894,8/99,4	1347,3/149,7	1850,8/205,6	1760,5/195,6	1925,8/214,0
В том числе:					
экономика	39,5/4,4	52,2/5,8	59,4/6,6	71,8/8,0	86,2/9,6
социально-культурные мероприятия	454,2/50,5	654,5/72,7	802,4/89,2	885,1/98,3	975,9/108,4
Из них:					
образование	222,3/24,7	317,9/35,3	380,2/42,2	422,4/46,9	465,2/51,7
культура, искусство, кинематография	26,6/3,0	40,0/4,4	32,5/3,6	41,7/4,6	44,6/5,0
здравоохранение	98,2/10,9	151,7/16,9	177,9/19,8	190,7/21,2	217,2/24,1
социальное обеспечение	102,3/11,4	138,3/15,4	203,6/22,6	221,5/24,6	239,8/26,6
наука	4,8/0,5	6,6/0,7	8,2/0,9	8,8/1,0	9,1/1,0
поддержание общественного порядка, государственной безопасности и обороны	143,1/15,9	206,8/23,0	271,2/30,1	282,3/31,4	286,7/31,9
содержание органов государственной власти и управления	38,4/4,3	58,0/6,4	77,9/8,7	84,3/9,4	93,8/10,4
прочие	219,6/24,4	375,8/41,8	639,9/71,1	437,0/48,6	483,2/53,7

* Статистический ежегодник ПМР / Гос. служба статистики Мин-ва экономики ПМР. Тирасполь, 2009. С. 139.

Перераспределение ВВП имеет две взаимосвязанные, происходящие одновременно и непрерывно стадии:

- 1) образование доходов бюджета;
- 2) использование бюджетных средств (расходы бюджета).

Бюджетно-налоговая (фискальная) политика - это меры, которые принимает правительство для воздействия на экономику с помощью изменения величины доходов и (или) расходов государственного бюджета.

Основная цель бюджетной политики - поддержание стабильного уровня совокупного объема выпуска ВВП, полной занятости ресурсов, стабильного уровня цен.

Бюджетная политика направлена на сглаживание циклических колебаний и стабилизацию экономики.

Инструментами бюджетной политики выступают доходы и расходы государственного бюджета: государственные закупки, налоги, трансферты. Эти инструменты оказывают различное влияние на совокупный спрос. Совокупный спрос (Y) рассчитывается по формуле

$$Y = C + I + G + X_n,$$

где C - потребление домашних хозяйств;

I - валовые инвестиции;

G - государственные закупки;

X_n - чистый экспорт.

Государственные закупки являются компонентами совокупного спроса, поэтому их изменение прямо и непосредственно воздействует на

величину совокупных расходов, т.е. на совокупный спрос, и изменяет величину совокупного выпуска и дохода. Изменение налогов и трансфертов означает лишь перераспределение совокупного дохода и оказывает косвенное воздействие на совокупный спрос - через изменение величины потребительских и инвестиционных расходов².

Формирование в Приднестровье новой бюджетно-налоговой политики началось с реформы 1992 г., ее смысл сводился к замене ряда действовавших налогов. Так, например, согласно закону Приднестровской Молдавской Республики (ПМР) "Об основах налоговой системы" налог на доходы заменил следующие виды налогов: налог на добавленную стоимость, налог на прибыль (доход) предприятий, налог на имущество предприятий. Налоги, их число, размеры ставок, налоговая база есть следствие бюджетной политики государства. Основная цель бюджетной политики заключается в обеспечении сбалансированности государственного бюджета, сокращении государственного долга. Уровень налогов определяется, прежде всего, размером государственных расходов.

На сегодняшний день в бюджетно-налоговой политике Приднестровья наблюдаются следующие тенденции. Приведем расходы государственного бюджета Приднестровья (табл. 1).

Ключевыми проблемами и главными приоритетами бюджетной политики 2009 г. явились

² См.: Макроэкономика / Под ред. Л.В. Савенко. Тирасполь, 2009.

Таблица 2. Доходы государственного бюджета Приднестровья за 2004-2008 гг.,
млн. руб./млн. долл.; 1 долл. = 9 руб. ПМР

Доходы по статьям	2004	2005	2006	2007	2008
Всего	871,1/96,8	1243,1/138,1	1839,2/204,4	1366,6/151,8	1587,6/176,4
В том числе:					
налог на доходы	223,4/24,8	299,9/33,3	257,9/28,7	347,4/38,6	574,1/63,8
акцизы	53,4/5,9	54,3/6,0	52,8/5,9	67/7,4	99/11,0
подходный налог	125,3/13,9	189,7/21,1	220,7/24,5	257,9/28,7	311,9/34,7
административные платежи и сборы	10,8/1,2	12,1/1,3	8,1/0,9	6,2/0,7	7,9/0,9
налог на внешнюю торговлю	50,1/5,6	67,1/7,5	84,5/9,4	132,1/14,7	129,2/14,4
прочие	408,1/45,3	620/68,9	1215,2/135,0	556/61,8	465,5/51,7

повышение заработной платы и пенсий, национальная оборона, правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства. В целом бюджет Приднестровья 2009 г. имел социальную направленность.

Временно стабилизировать доходную часть государственного бюджета удалось за счет доходов, поступивших от приватизации, а также за счет поступившей гуманитарной помощи из Российской Федерации. При этом необходимо учитывать, что важнейшую часть доходов государственного бюджета должны составлять налоги. Приведем доходы государственного бюджета Приднестровья (табл. 2).

Наряду с вышеизложенным, приоритетом налоговой политики государства должно выступать сокращение налогового бремени, которое в настоящее время не только препятствует нормальному развитию крупных предприятий, но и сдерживает рост малого и среднего бизнеса. Так, в Приднестровье количество предприятий, зарегистрированных и находящихся на учете в налоговой инспекции, составило: АО - 325; государственные предприятия - 703; ООО - 6404; малые предприятия - 1479³.

Особенности действующей налоговой системы делают невозможным грамотное планирование экономической деятельности, создавая немалые трудности предприятиям. Особенно это сказывается на деятельности малых и средних предприятий, зачастую ставя их на грань банкротства⁴. В качестве примера рассмотрим влияние налоговой системы Приднестровья на действующее предприятие малого бизнеса, занимающееся производством, реализацией, изготовлением и ремонтом ювелирных изделий из драгоценных металлов. Численность работников - 15 чел. Стоимость оборотных средств - 1700 тыс. руб. (200 тыс. долл.) Валовая выручка - 55 000 тыс. руб. (7 тыс. долл.). За отчетный период (1 месяц): фонд оплаты труда - 38 250 руб.

³ Статистический ежегодник ПМР / Гос. служба статистики Мин-ва экономики ПМР. Тирасполь, 2009. С. 89.

⁴ Государственное регулирование рыночной экономики. М., 2001. С. 77.

(5 тыс. долл.), из расчета 2550 руб./чел. (320 долл.); издержки предприятия за 1 месяц - 7008 руб. (880 долл.); доход в среднем за месяц - 55 000 тыс. руб. (7 тыс. долл.); налог на доходы 10% - 5500 руб. (690 долл.); выплаты в Пенсионный фонд, Фонд охраны материнства, социальные выплаты - 1595 руб. (200 долл.), жилищный фонд - 120 руб. (15 долл.). Рассчитаем доход, который предприятие получит в результате своей деятельности при данной налоговой системе: 55 000 - 5500 - 1595 - 120 - 7008 - 38 250 = 2527 руб. (297 долл.). При данном объеме вложенных денежных средств (200 тыс. долл.) объем чистого дохода составит около 300 долл., что недостаточно для пополнения оборотных средств предприятия. При действующей налоговой системе у предприятия происходит изъятие оборотных средств, и данное предприятие является нерентабельным.

В данной связи необходимо принять решение о введении особого режима налогообложения отдельных предприятий и предпринимателей - об установлении вмененного дохода. Суть этого метода налогообложения состоит в том, что база налогообложения по каждому налогоплательщику и объекту обложения определяется не по их отчетности, а на основе определенной расчетным путем доходности различных видов деятельности и корректирующих, повышающих или понижающих коэффициентов, которые отражают степень влияния того или иного фактора на результат предпринимательской деятельности. Расчет потенциального дохода построен на основе формальных и легко проверяемых показателей деятельности налогоплательщиков. Ставка единого налога установлена в размере 20% вмененного дохода, что в свою очередь активизирует деловую активность предпринимателей.

Для вывода предприятий из теневой экономики возможно применение позитивного опыта других государств, который заключается в реформировании налоговой системы и предполагает предоставление налоговых льгот предприятиям малого бизнеса. В частности, в Приднестровье возможно освобождение субъектов хозяй-

ствования от уплаты налога на доходы, который выступает, по сути, налогом с оборота и в других государствах является спорным в силу следующих причин: низкая покупательная способность населения, трудоемкость процесса взискивания данного налога⁵. В зарубежных странах с развитой рыночной экономикой сфера малого и среднего предпринимательства обеспечивает до 70% рабочих мест и более 50% объема производства валового внутреннего продукта.

Доходы от налогообложения должны распределяться между бюджетами различных уровней согласно возложенным на них расходным обязательствам и ответственности властей за их реализацию.

Налоговые полномочия должны распределяться между уровнями бюджетной системы согласно таким принципам, как:

- мобильность налоговой базы. Чем более мобильна налоговая база, тем на более высоком уровне должен администрироваться налог. Децентрализованное управление налогами с мобильной базой может приводить к перемещениям налоговой базы и искажениям в рыночном поведении производителей и потребителей. Налогами с наименее мобильной базой являются налоги на имущество, с наиболее мобильной - налоги на доходы, прибыль;

- равномерность распределения налоговой базы. Чем более равномерно распределена налоговая база по территории страны, тем на более низком уровне может вводиться и администрироваться налог. Налогами с неравномерно распределенной налоговой базой являются налоги на полезные ископаемые;

- возможность макроэкономического регулирования. Чем большим стабилизационным потенциалом обладает налог, тем на более высоком уровне он должен вводиться и управляться;

- границы юрисдикции. Децентрализованные бюджеты не должны наполняться за счет налогов, которые “экспортируются” в другие регионы, т.е. оплачиваются их жителями. Примером “экспортируемого” налога может послужить налог с продаж в субъекте Федерации или муниципальном образовании, который в значительной степени может оплачиваться жителями других регионов, субсидирующих бюджет соответствующего региона, не потребляя локальных общественных благ;

- поддержание единого экономического пространства. Данный принцип означает, что субфедеральные уровни власти не должны иметь права вводить налоги, аналогичные таможенным пошлинам.

Модель, основанная на разделении налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы, практикуется не только в России, но и в ряде развитых стран, среди которых можно выделить Германию. Основное достоинство такой системы взаи-

моотношений между уровнями бюджетной системы - простота в регулировании пропорций между доходами федерального и субфедеральных бюджетов в тех случаях, когда меняется соотношение между доходными полномочиями и расходными обязательствами. Однако, будучи воплощенной в РФ, такая модель привела к ряду негативных последствий. Во-первых, зачастую региональные власти относятся к своей доле в федеральных налогах как к “чужим” деньгам и распоряжаются ими недостаточно ответственно. Во-вторых, частые изменения пропорций разделения налогов между уровнями бюджетной системы приводят к незаинтересованности региональных властей в наращивании собственной налоговой базы и к неэффективности разработки долгосрочных программ развития.

Необходимость упорядочения бюджетного устройства связана с существованием муниципальных образований различных уровней, размытостью круга вопросов местного значения, неупорядоченностью территориальной организации муниципальных образований.

В сфере совершенствования разграничения расходных полномочий должны быть решены задачи более четкого их разделения между уровнями бюджетной системы в соответствии с теоретическими принципами, обеспечения самостоятельности региональных и местных органов власти в управлении расходами соответствующих бюджетов и ликвидации нефинансируемых федеральных мандатов.

Из вышеизложенного следует, что ключевым инструментом регулирования экономики является бюджетная политика, принцип которой - отсутствие бюджетного дефицита, обеспечение сбалансированности бюджета. Бюджетные дефициты в допустимых границах не рассматриваются как крайне отрицательные финансовые показатели. В долги жили и продолжают жить многие развитые государства, хотя следует отметить наметившуюся в последнее время тенденцию к сокращению бюджетного дефицита экономически развитых стран. Государственное регулирование реализуется посредством налоговой политики, которая является основой бюджетного регулирования. Успешно функционирующая налоговая система свидетельствует о нормальной деятельности государства. Налоговая политика предусматривает реформирование системы налогообложения, налоговых ставок, величины налогового бремени, реализацию основных целей экономического развития, оптимизацию отраслевой и региональной структуры экономики, установление, помимо общей системы налогообложения, в Приднестровском регионе для ряда физических и юридических лиц льготного режима налогообложения⁶.

Поступила в редакцию 04.10.2009 г.

⁵ *Бабашкина А.М.* Государственное регулирование национальной экономики: Учеб. пособие. М., 2005. С. 415-417.

⁶ *Крюков Р.В.* Государственное регулирование национальной экономики: Конспект лекций. М., 2005. С. 66-69.