

**БЮДЖЕТНЫЕ РЕФОРМЫ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ НАЛОГОВОЙ
И БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ ДО 2010 ГОДА**

Динамика доходов бюджета Красноярского края

Красноярский край является одним из немногих субъектов Российской Федерации, имеющих статус региона-донора для федерального бюджета. В данной ситуации основополагающей для бюджета края является динамика налоговых и неналоговых доходов.

Бюджет характеризуется высокой степенью финансовой независимости:

- налоговые поступления - 83,7% доходов;
- собственные доходы - 92,7% доходов.

Основная доля доходов бюджета формируется за счет следующих налогов:

- налог на прибыль - 30%;
- налог на доходы физических лиц - 27%;
- платежи за пользование природными ресурсами - 8%.

* © А.В. Новак, М.М. Котюков, 2004.

Основными факторами, определяющими динамику доходов бюджета Красноярского края, служат изменение налогового законодательства, конъюнктура мирового рынка цветных металлов, меры налогового администрирования, предпринимаемые Советом администрации края.

Несмотря на нестабильность, характерную для мирового рынка цветных металлов в последние годы, налоговые и неналоговые доходы бюджета Красноярского края демонстрируют постоянный рост. За последние 4 года доходы консолидированного бюджета выросли почти в 3 раза: с 16 млрд рублей – в 1999 году до 43 млрд рублей – в 2003 году.

Совет администрации под руководством Губернатора края с конца 2002 года в полной мере реализует на практике принцип достоверности бюджета, установленный статьей 37 Бюджетного кодекса Российской Федерации. На рис. 1 видно, что в 2001 и 2002 годах плановые назначения по доходной части бюджета были существенно завышены. Результатом нереальных планов, вкуче с падением мировых цен на никель, стал низкий процент исполнения бюджетных назначений (2001 год – 83,2%, 2002 год – 87,8%). По итогам 2003 года ситуация совершенно иная – запланированные доходы собраны практически полностью (97,5%).

Таким образом, за счет четкой и слаженной работы Совета администрации края по наполнению бюджета Красноярский край по итогам 2003 года занимает ведущее место в Сибирском федеральном округе по обеспеченности собственными доходами в расчете на душу населения, а также по уровню обеспеченности расходов бюджета собственными доходами, что характеризует бюджет Красноярского края как наиболее финансово самостоятельный и устойчивый (рис. 2).

Формирование и исполнение бюджета Красноярского края в последние годы проходит в условиях реализации федеральной налоговой реформы. Одна из ее основных идей – снижение налоговой нагрузки на экономику. Воплощение в жизнь этой, безусловно, благой цели облегчает жизнь предприятиям, но вследствие сужения налоговой базы отнюдь не прибавляет доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации.

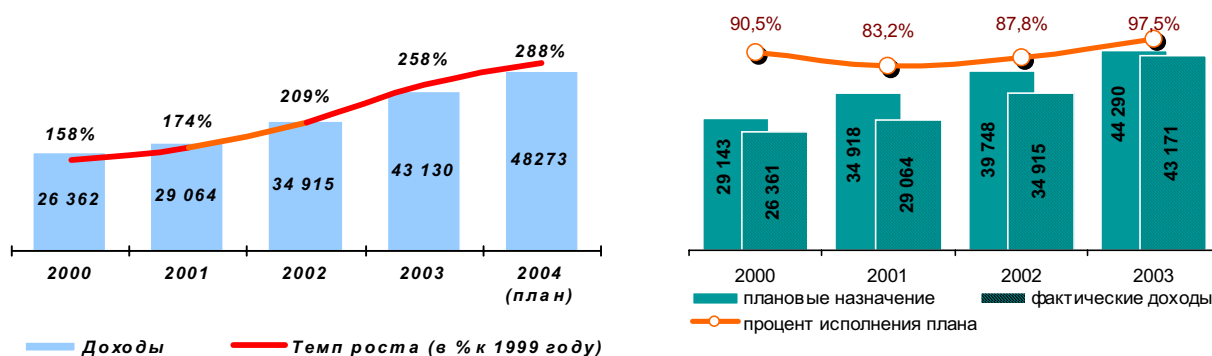


Рис. 1



Рис. 2

По нашим расчетам, в результате проводимых налоговых преобразований потери консолидированного бюджета Красноярского края за период с 2001 по 2003 годы составили около 12,4 млрд рублей.

Потери бюджета в полной мере компенсируются увеличением собственной доходной базы. Специфика Красноярского края такова, что на его экономику большое влияние оказывают мировые рынки, прежде всего – рынок цветных металлов. Последние полтора года внешние условия вполне благоприятствуют экспортоориентированной экономике региона. Однако, несмотря на этот позитивный факт Совету администрации края приходится прилагать максимум усилий для сглаживания тех негативных последствий, которые возникают в процессе постоянной трансформации налогового законодательства.

Работа по пополнению доходной части бюджета проходит по нескольким направлениям (табл. 1). Прежде всего, Совет администрации края тесно взаимодействует с крупнейшими налогоплательщиками, а также проводит совместную работу с налоговыми органами и реализует краевую налоговую политику.

Анализ данных показывает: более чем вдвое увеличилось пополнение бюджета за счет выстраивания взаимоотношений с крупнейшими налогоплательщиками. Наблюдается значительный прирост поступлений в бюджет Красноярского края (более 350 млн рублей) в результате новых мероприятий - за счет принятия мер по легализации доходов физических лиц, работы с территориями по максимизации показателя К2 по единому налогу на вмененный доход, по оптимизации краевой налоговой политики. Только проведение комплексной работы по мобилизации собственных доходов бюджета позволяет Красноярскому краю, не получая финансовой помощи из федерального бюджета, должным образом исполнять собственные обязательства перед населением по повышению уровня жизни.

Бюджетная реформа Красноярского края: достижения и перспективы

Наряду с активной работой по мобилизации доходов бюджета с 2003 года в Красноярском крае проводится масштабная бюджетная реформа, направленная на оптимизацию и повышение эффективности бюджетных расходов по различным направлениям. На первом этапе реформированию подверглась наиболее значимая в объеме бюджета статья – финансовая помощь бюджетам муниципальных образований края. В результате были формализованы процедуры расчета финансовой помощи, предоставляемой из краевого бюджета бюджетам муниципальных образований края. Следующие этапы, затрагивающие наиболее важные статьи бюджетных расходов, в настоящее время изложены в программе социально-экономического развития Красноярского края на период до 2010 года.

Реформа межбюджетных отношений

В ходе реализации федеральной реформы административно-территориального устройства и межбюджетных отношений на федеральном уровне в 2003 году были приняты два основополагающих закона: «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», с учетом которых подготовлены и приняты Государственной Думой в первом чтении законопроекты о внесении изменений и дополнений в Бюджетный и Налоговый кодексы.

Красноярский край является активным участником федеральной реформы. Так, в настоящее время подготовлены предложения по внесению корректировок в законопроекты о внесении изменений и дополнений в Бюджетный и Налоговый кодексы по следующим основным направлениям:

- разграничение доходных источников между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации в соответствии с разграничением предметов ведения;

Таблица 1

Объем пополнения доходной части бюджета края за счет мероприятий налогового администрирования (млн рублей)

Перечень мероприятий налогового администрирования	2003	2004
Выстраивание взаимоотношений с крупнейшими налогоплательщиками	564	1295
Взаимодействие с налоговыми органами по улучшению налогового администрирования и мобилизации доходов бюджета	883	401
Совместная работа с местными органами власти по увеличению доходов, поступающих от использования муниципального имущества и платы за землю	485	126
Меры, направленные на легализацию доходов физических лиц	0	175
Краевая налоговая политика	0	107
Работа с территориями по максимизации значения К2 (ЕНВД)	0	77
Итого	1932	2181

- обеспечение при реформировании федеральной системы межбюджетных отношений защиты бюджетных интересов субъектов Российской Федерации, в состав которых входят автономные округа;
- долевое финансирование наиболее важных и значимых для края инвестиционных проектов и программ за счет средств федерального бюджета (фонд регионального развития);
- обеспечение возможности для субъектов Российской Федерации самостоятельного кассового исполнения региональных и местных бюджетов.

Вместе с тем, в соответствии с основными направлениями федеральной реформы в Красноярском крае в 2003 году был разработан и принят Закон «О межбюджетных отношениях в Красноярском крае», формирующий принципиально новую систему организации межбюджетных отношений на уровне субъекта РФ.

Основной целью реформирования системы межбюджетных отношений в Красноярском крае является повышение эффективности бюджетных расходов, повышение объективности, развитие стимулов для проведения на местном уровне рациональной и ответственной налогово-бюджетной политики, развитие и эффективное использование налогового потенциала территорий края. Кроме этого нужно отметить обеспечение реальной ответственности муниципалитетов за осуществление своих полномочий; создание стимулов к мобилизации доходов и оптимизации расходов, в т.ч. путем оптимизации сети и штатов бюджетных учреждений и органов местного самоуправления, а также переход к финансированию бюджетных расходов на основе проведения открытых конкурсов на оказание услуг для муниципальных нужд.

Основные принципы построения новой системы межбюджетных отношений в крае:

- стабильность, предсказуемость и прозрачность;
- равенство бюджетных прав муниципальных образований;
- выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований края;
- равенство всех местных бюджетов во взаимоотношениях с краевым бюджетом;
- взаимная ответственность органов государственной власти края и органов местного самоуправления за соблюдение обязательств по межбюджетным отношениям;
- применение единой для всех муниципальных образований методики распределения средств финансовой помощи.

Решение поставленных задач достигается посредством увязанных друг с другом элементов системы межбюджетных отношений Красноярского края.

1. Разграниченные расходные полномочия между краевым и местными бюджетами путем закрепления на долгосрочной основе совместно финансируемых расходов.

2. Единые нормативы отчислений от регулирующих налогов, закрепленные за муниципальными образованиями на долгосрочной основе (не менее срока действия разграничения расходных полномочий).

3. Фонд финансовой поддержки муниципальных образований края, средства которого предоставляют муниципальным образованиям в форме дотаций для выравнивания бюджетной обеспеченности по текущим расходам. Общий объем имеет фиксированную привязку к доходам краевого бюджета по определенному перечню регулирующих источников (40% от суммы поступлений по налогу на доходы физических лиц, налогу на имущество организаций, земельному налогу и арендной плате за землю). При этом данные доходные источники являются регулируемыми, т.е. зачисляются по единым нормативам в краевой и местные бюджеты, что обеспечивает реализацию стимулов для органов местного самоуправления по расширению налогооблагаемой базы по данным источникам на собственной территории, в результате чего произойдет увеличение собственных доходов местного бюджета по единым нормативам и увеличение размера дотации за счет увеличения общего объема фонда.

4. Фонд софинансирования социальных расходов, созданный для стимулирования муниципальных образований поддерживать на определенном уровне предоставление (финансирование) основных общественных услуг и призванный реализовать принцип «преференций за реформы», проводимые на местном уровне. Общий объем имеет фиксированную привязку к объему фонда финансовой поддержки в размере 20%.

5. Фонд муниципального развития, предназначенный для предоставления муниципальным образованиям субсидий для долевого финансирования приоритетных инвестиционных программ. Объем данного фонда определяется ежегодно при формировании бюджета края.

6. Фонд компенсаций используется для предоставления муниципальным образованиям целевой финансовой помощи (субвенций) на реализацию переданных федеральных и краевых государственных полномочий.

7. Механизм отрицательных трансфертов, определяющий условия и порядок изъятия фиксированной части доходов у сверхобеспеченных муниципальных образований края.

Новая система межбюджетных отношений нашла свое отражение в полном объеме в законе края «О краевом бюджете на 2004 год». Так, впервые финансовая помощь местным бюджетам распределена по формализованным, законодательно утвержденным методикам.

В законе «О межбюджетных отношениях в Красноярском крае» заложены мощные стимулы для мобилизации дополнительных доходов в местные бюджеты. Действуют эти стимулы в отношении всех трех типов бюджетов: с низкой, средней и высокой бюджетной обеспеченностью.

Если муниципальное образование с дотационным бюджетом увеличивает свои собственные доходы, объем дотаций для него из краевого бюджета, безусловно, сокращается. Однако сокращение размера дотаций происходит в меньшей степени, нежели рост собственных доходов. В итоге рост доли собственных доходов поощряется ростом бюджетной обеспеченности территории.

В другом случае рост собственных доходов переводит муниципальное образование из дотационного в самодостаточное. С увеличением собственных доходов муниципалитет перестает получать краевые дотации, но весь объем дополнительно полученных доходов (с учетом действия единых нормативов отчислений) остается в распоряжении местного бюджета.

Последний вариант - когда дополнительные доходы приводят к росту бюджетной обеспеченности территории до уровня, при котором к нему применяются отрицательные трансферты. Даже сверхобеспеченные доходами муниципальное образование перечислит в краевой бюджет максимум половину от тех доходов, которые ему удалось дополнительно получить в текущем году.

Таким образом, закон стимулирует города и районы края к активной работе по увеличению собственной налоговой базы. Это радикально отличается от ситуации, когда все дополнительно полученные в текущем году доходы на следующий год могут быть централизованы в краевом бюджете путем снижения норматива или размера дотации.

Основные направления бюджетно-налоговой политики Красноярского края на среднесрочную перспективу

Налоговая политика

Органы власти Красноярского края проводят налоговую политику, направленную на увеличение налогового потенциала территории. В самое ближайшее время планируется разработать и принять закон края, определяющий основные направления и методы налоговой политики, что должно создать благоприятные условия для инвестиционной деятельности и привести к расширению масштабов производства и увеличению объемов налоговых и неналоговых платежей.

Необходимо также отметить, что Совет администрации края намерен реализовать план мероприятий по корректировке федеральной налоговой политики.

Налогоплательщики наделены действующим законодательством широким инструментарием оптимизации налогообложения. Применение схем выведения финансовых потоков в так называемые «оффшорные» зоны, применение «толлинговых» схем и использование «трансфертных цен» при исчислении налога на прибыль и налога на добычу полезных ископаемых – все это приводит к тому, что доходы бюджета Красноярского края не отвечают в настоящий момент его налоговому потенциалу.

Первые шаги в этом направлении уже сделаны. При активном участии Совета администрации края внесены изменения в законодательство по налогу на прибыль - ликвидированы российские «инвестиционные оффшоры».

Кроме этого, стратегически важными для Красноярского края мерами в данном направлении являются приведение в соответствие места осуществления деятельности хозяйствующих субъектов и места уплаты ими налогов и сборов по следующим налогам:

- налог на прибыль организаций;
- налог на добычу полезных ископаемых;
- налог на игорный бизнес;
- налог на доходы физических лиц в части уплаты налога индивидуальными предпринимателями, осуществляющими деятельность вне места регистрации в налоговых органах (по месту жительства);
- специальные режимы налогообложения (единый налог на вмененный доход и единый налог при применении упрощенной системы налогообложения).

Особо актуальным остается вопрос достижения равномерности зачисления доходов бюджета в течение года.

Принимаемые в ходе реализации налоговой реформы решения приводят к тому, что в доходах консолидированного бюджета края «простые», с точки зрения налогового администрирования, налоги (НДС, налог на содержание жилищного фонда, налог на пользователей автомобильных дорог) замещаются ресурсными платежами, которые имеют сезонный характер и/или уплачиваются 1 раз в квартал (налог на имущество) или 2 раза в год (земельный налог). Такое замещение в условиях необходимости финансирования относительно равномерно размещенных расходных обязательств бюджета ведет к возникновению кассовых разрывов в течение года.

На наш взгляд, нормы налогового законодательства, регулирующие порядок уплаты федеральных налогов, нуждаются в изменении. Как показывает практика, для налогоплательщиков более удобным является ежемесячное исполнение налоговых обязательств, не требующее аккумулирования существенного объема денежных средств для единовременного платежа.

Вместе с проведением работы на федеральном уровне в Красноярском крае будет проводиться комплекс мероприятий по реализации собственной региональной налоговой политики, направленной на увеличение налогового потенциала территории. В самое ближайшее время планируется разработать и принять закон края, определяющий основные направления и методы налоговой политики, закрепив на долгосрочный период подходы и правила, по которым будут строиться длительный период времени отношения между органами власти края и налогоплательщиками. Понятность правил игры, их стабильность, на наш взгляд, должны создать благоприятные условия для инвестиционной деятельности в крае и привести к расширению производства и увеличению объемов налоговых платежей.

Долгосрочная налоговая политика края будет строиться, исходя из принципа поддержки реального сектора экономики, предоставления налоговых преференций в отношении инвестиций и минимизации налоговых льгот до перечня социальных льгот и льгот, исключающих встречные финансовые потоки. В течение последних двух лет проведена инвентаризация налоговых льгот, предоставленных краевым законодательством, по результатам которой отменены неэффективные льготы по налогу на имущество и налогу на прибыль организаций.

Источником компенсации выпадающих доходов бюджета края будет являться, с одной стороны рост налоговых поступлений в результате инвестиций. С другой стороны, Советом администрации края особое внимание планируется уделить налоговой базе, формируемой малым бизнесом и физическими лицами, роль которой в формировании доходной части бюджета края в настоящее время незначительна. Однако баланс доходов и расходов физических лиц на территории края не соблюдается. Выведение из тени доходов физических лиц является приоритетной задачей в деятельности органов власти края на сегодняшний день. Советом администрации предприняты меры по легализации доходов физических лиц, привлекаемых индивидуальными предпринимателями на условиях трудовых договоров. Этому способствовала, в частности, и проводимая в крае реформа ЖКХ. С понижением в грядущем году ставки единого социального налога задача по увеличению налогооблагаемых доходов физических лиц за счет их легализации представляется выполнимой.

Бюджетная политика

Приоритетными направлениями бюджетной политики Красноярского края на среднесрочную перспективу являются:

- повышение устойчивости бюджетной системы края;
- совершенствование структуры бюджетной системы края;
- совершенствование межбюджетных отношений;
- совершенствование бюджетного процесса.

Повышение устойчивости бюджетной системы края

В рамках данного направления предполагается решить две основные задачи - обеспечение сбалансированности бюджетной системы и оздоровление краевых и муниципальных финансов.

Для решения указанных задач планируется осуществить ряд мероприятий, а именно:

- обеспечить сбалансированность бюджета по капитальным и текущим расходам, сформировать бюджет развития;
- определить политику дефицита бюджета, его оптимального размера и источников покрытия;
- повысить эффективность управления государственным долгом путем оптимизации его объема, структуры и стоимости;
- реализовать инвестиционную политику и политику капитальных расходов, в частности, предусмотреть в составе краевого бюджета расходы на капитальное строительство объектов социально-культурной сферы, жилищного строительства, на субсидирование процентных ставок по инвестиционным кредитам, на инвестирование в инфраструктурные проекты;
- создать в составе краевого бюджета стабилизационный фонд, призванный смягчать последствия колебаний конъюнктуры мирового рынка цветных металлов;
- произвести инвентаризацию и урегулирование существующей и недопущение формирования новой кредиторской задолженности.

В результате проведения указанных мероприятий будет обеспечено:

- повышение качества предоставляемых бюджетных услуг;

- достижение оптимального соотношения между размером дефицита и объемом собственных доходов бюджета;
- минимизация стоимости обслуживания государственного долга;
- стимулирование инвестиционной активности, направленной на развитие экономики и налогового потенциала края;
- привлечение средств федерального бюджета на финансирование инвестиций в социальную сферу;
- обеспечение стабильности доходов бюджета при колебаниях рыночной конъюнктуры на мировых рынках;
- полное погашение накопленной кредиторской задолженности консолидированного бюджета края и недопущение ее наращивания.

Совершенствование структуры бюджетной системы края

Следующим направлением бюджетной политики является совершенствование структуры бюджетной системы края. Данное направление предполагает оптимизацию и повышение эффективности бюджетных расходов, а также улучшение качества предоставляемых бюджетных услуг.

В рамках данного направления предполагается два крупных мероприятия.

Во-первых, модернизация системы финансирования социальных статей путем реализации следующих параллельных мероприятий:

- инвентаризации «социальных мандатов» и модернизации системы финансирования социальных льгот путем внедрения системы адресной помощи;
- оптимизации сети бюджетных учреждений, структуры органов исполнительной власти края, органов местного самоуправления и иных государственных учреждений;
- перехода к формированию системы финансирования государственных социальных заказов на конкурсной основе.

Во-вторых, модернизация системы финансирования государственной поддержки отраслей экономики путем сокращения объемов дотаций и прямых субсидий на покрытие убытков за счет увеличения объемов адресной помощи населению, а также путем прямой государственной поддержки приоритетных отраслей экономики за счет средств краевого бюджета.

Совершенствование системы межбюджетных отношений края

Третье направление бюджетной политики – это дальнейшее совершенствование системы межбюджетных отношений Красноярского края.

В данном направлении, в развитие уже достигнутых результатов, будут реализованы следующие мероприятия:

- повышение доли целевой финансовой помощи местным бюджетам;
- внедрение механизма «преференции за реформы», обеспечивающего финансовое поощрение муниципальных образований в рамках краевой экономической политики на соответствующий год за счет средств фонда софинансирования социальных расходов;
- осуществление долевого финансирования за счет средств краевого бюджета, аккумулированных в фонде муниципального развития, наиболее важных и значимых для края инвестиционных проектов и программ, реализуемых органами местного самоуправления муниципальных образований края.

Совершенствование бюджетного процесса

Четвертым, но далеко не последним по значимости направлением бюджетной политики Красноярского края является совершенствование бюджетного процесса, в рамках которого предполагается повысить качество бюджетного проектирования, усовершенствовать систему исполнения бюджета и усилить финансовый контроль.

В настоящее время законодательными и исполнительными органами управления Красноярского края проводятся организационные мероприятия, направленные на законодательное закрепление регулирования бюджетным процессом; совершенствование методологии бюджетного проектирования и переход на среднесрочное бюджетное планирование; развитие и совершенствование казначейских технологий, внедрение автоматизированной системы управления бюджетным процессом; повышение бюджетной дисциплины, что приведет к возможности достижения поставленных целей налоговой и бюджетной политики Красноярского края в период до 2010 года.