В целях совершенствования хозяйственного механизма в 80-х годах проводился эксперимент по распространению на предприятиях новых методов хозяйствования, несколько позже стали внедрять полный хозяйственный расчет и самофинансирование. Производственные объединения (предприятия) вносили в бюджет плату за производственные фонды с широкой дифференциацией ставок, делали отчисления от прибыли или доходы за трудовые и природные ресурсы на основе долговременных нормативов. Принцип самофинансирования предполагал ограничение или полный отказ от бюджетных ассигнований. На практике не всегда удавалось учесть одновременно интересы как предприятия, так и государства. Большое количество предприятий сознательно занижали плановые обязательства.

Все эти явления отразились на государственном бюджете. Высокая степень бюджетного перераспределения ресурсов ослабляла хозрасчетные стимулы повышения эффективности производства, порождала стремление предприятий жить за государственный счет, подрывала стабильность и сбалансированность бюджета.

Мероприятия по реформированию хозяйственных отношений в промышленности, многие меры в сельском хозяйстве и других отраслях, сопровождавшиеся значительным увеличением затрат из общегосударственного денежного фонда, не привели к соответствующему росту финансовых ресурсов страны. Доходы увеличивались медленнее расходов, возник дефицит государственного бюджета. В покрытие затрат вовлекались средства, не являющиеся по своей сущности доходами (часть ресурсов Сберегательного банка, резервы Госстраха и др.). Бюджетный дефицит негативно воздействовал на экономику, подрывал устойчивость денежного обращения, порождал инфляционные процессы.

Последнее десятилетие XXв. в России ознаменовалось радикальными изменениями всех сторон жизни: изменилась система политических институтов и экономических отношений, началась борьба за перераспределение собственности, произошла полномасштабная социальная революция. На фоне этих изменений проявились обычные для периода революционных преобразований слабость и неэффективность власти. Политическая и финансовая нестабильность, которые усложнили проведение экономических преобразований.

При проведении хозяйственной реформы в первую очередь необходимо определить конечную цель проводимых преобразований. Без этого не может быть стратегии будущего развития, а все тактические решения будут иметь случайный характер. Примером этого может служить переход России на основы рыночной экономики в начале 1990-х гг. Но даже в условиях слабости проводившейся экономической политики и отсутствии четкой программы действий все понимали, что рыночные преобразования необходимо начинать с реформирования бюджета и бюджетной системы.

Реформирование бюджетной системы началось в условиях неэффективного производства, дефицитности бюджета, больших внешних долгов, значительного сокращения доходов бюджета, нарушения межбюджетных отношений, отсутствия соответствующего законодательства. Ряд регионов прекратили отчисления части своих доходов в бюджет государства. Падение промышленного производства и ВВП в 1991г. составило 15%. Дефицит государственного бюджета составил не менее 20% ВВП по сравнению с 4% в 1990 году. Промышленный спад стал следствием дезинтеграции на всем экономическом пространстве СССР и прекращения деятельности Совета Экономической Взаимопомощи, что лишало производителей традиционных рынков и разрушало давно сложившиеся хозяйственные связи. В январе 1991 г. было осуществлено повышение оптовых цен при неизменных розничных ценах, которые повысили только в апреле. При этом наблюдался опережающий рост заработной платы и социальных пособий, что привело к увеличению бюджетного дефицита и росту «денежного навеса» на потребительском рынке. Объявление осенью того же года курса на либерализацию цен ускорило опустошение потребительского рынка и одновременно прекратило поступление товары на него. Сокращение численности работников в производстве сопровождалось значительным ростом занятых в торговле и финансовом секторе. Предложенный курс реформирования экономики и проведение жесткой монетарной политики привели к замещению денежных расчетов бартером – натуральными расчетами. Во многих случаях выплата заработной платы, расчеты между предприятиями производились товарами. «Бартеризация» экономики явилась следствием возможности получения предприятиями высоких альтернативных доходов не от их непосредственно производственной деятельности, что способствовало демонетизации экономики в 1992-1994 гг. Распространение бартера вело к возникновению неденежной прибыли, скрытой в избыточных запасах товарно-материальных ценностей. Для государства это оборачивалось сокращением налоговой базы с последующим бюджетным кризисом, а для предприятий превращалось в фактор блокирования инвестиционной деятельности с усилением застоя и кризиса в производстве. В 1994-1995 гг. этот процесс проявился в виде взаимозачетов, а в последующие годы привел к появлению денежных суррогатов (векселей).

Сокращение налоговой базы повлекло за собой изменение расходов бюджета. Произошло существенное сокращение бюджетного финансирования отраслей народного хозяйства, обороны, науки и культуры. Основной его целью было уменьшение бюджетного дефицита, но сокращение бюджетных расходов приводит в дальнейшем и к сокращению поступлений в бюджет. Следствием этого явилось усиление напряженности в экономической и социальной сферах жизни общества.

В 1990-1995 гг. основным методом покрытия бюджетного дефицита была денежная эмиссия. Некоторое замедление ее темпов в 1995-1996 гг. было компенсировано значительным увеличением государственного долга, который только за 1996 год на 42 млрд. дол., или в среднем на 3,5 млрд. дол. в месяц. Государство переориентировалось с получения кредитов по двусторонним соглашениям на заимствования у международных финансовых организаций, которые предоставляли более льготные финансовые условия, но при этом выдвигали определенные экономические требования. С 1993 по 1998 г. для финансирования бюджетного дефицита широко использовались внутренние заимствования – эмиссия государственных краткосрочных облигаций (ГКО). Установив необоснованно низкий уровень доходности этих ценных бумаг и используя выручку от продажи новых серий ГКО на покрытие предыдущих выпусков, правительство построило классическую «пирамиду». Рынок ГКО в дальнейшем поглотил почти все освобожденные денежные средства, вытесняя инвестиции. Это привело к снижению экономического роста, налоговых поступлений в бюджет и, как следствие, росту бюджетного дефицита.

К концу 1996 г. находилась огромная переходящая задолженность по оплате труда. Задолженность бюджета работникам социальной сферы и военнослужащим превысила 10 трлн. руб., или 15-20% ежемесячных его расходов; задолженность предприятий и организаций по оплате труда достигла 37,9 трлн. руб., что составило 75% остатков средств на расчетных счетах. Одновременно произошло существенное снижение доходов бюджета за счет резкого снижения поступлений от налога на прибыль, поступлений от налогов на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции, сокращения неналоговых поступлений. Одной из причин этого явился завышенных уровень штрафных санкций, начисляемый на суму просроченных налоговых платежей, которые адаптированы к условиям значительно снизившейся к этому времени инфляции. Основной же причиной бюджетного кризиса послужило неконтролируемое нарастание финансовых обязательств государственного бюджета. Консолидированный бюджет по расходам был существенно превышен. Это произошло в результате того, что темпы роста реальных доходов значительно превышали темпы экономического роста.

В бюджете на 1997 г. план по доходам оказался завышен почти на одну четверть. Это означало, что предусмотренные размеры государственных расходов заведомо нереалистичны. Государство было вынуждено осуществить секвестр бюджета на суму 102 трлн. руб. По данным Госкомитета РФ по статистике, инфляция на потребительском рынке России составила в 1993г. – 840%, в 1994г. – 215%, в 1995г. – 131%, в 1996г. – 21,8%, в 1997г. – 11%, в 1998г. – 84,4%, в 1999г. – 36,5%. В составе федерального бюджета 1997 г. был образован бюджет развития. Средства бюджета развития используются на конкурсной, возвратной и платной основе для реализации инвестиционных проектов, обеспечивающих структурную перестройку экономики. В то же время была разработана концепция среднесрочной программы на 1997-2000 гг. В ней правительство, в отличие от проводимой в прошлом политики, в качестве главных целей выдвигало стабилизацию производства и возобновление экономического роста.

Оживление экономики в 1997 г. в значительной мере было обеспечено притоком иностранных портфельных инвестиций, поступление которых резко сократились в 1998 г. из-за мирового фондового кризиса. Ключевой проблемой российской экономики этого периода было отсутствие государственного регулирования, из-за чего деньги концентрировались в наиболее инфляционном финансовом секторе. В результате не хватало денег для обслуживания нужд реального сектора, охваченного неплатежами. Налоговая реформа и меры по укреплению платежной дисциплины не успели привести к видимому улучшению ситуации. Бюджетный кризис вызвал чрезмерный рост и удорожание государственного долга, потерю доверия к государству и привел к валютному кризису. ГКО, возникнув как инструмент сугубо внутреннего заимствования внутреннего долга во внешний. В 1996 году по совету МВФ нерезиденты были с определенными ограничениями допущены к рынку ГКО, но в последующем эти ограничения были устранены. К середине 1998 года объем ГКО составил свыше 300 млрд. руб. при денежной массе около 370 млрд. руб. Отчаянные усилия правительства помогли избежать дефолта по внешним долгам и договориться с Лондонским клубом кредиторов о реструктуризации российских долгов. Финансовый кризис августа 1998 года и девальвация рубля вызвали отток иностранного капитала из России и привели к существенному росту нагрузки на бюджет и экономику в целом по обслуживаю внешних обязательств.

Серьезной проблемой всего рассматриваемого периода было совершенствование бюджетных процедур. Качество главного финансово документа страны оставляло желать лучшего, процедура его принятия растягивалась на многие месяцы, утверждение бюджетного плана происходило с большим опозданием. В таких условиях в первые месяцы бюджетного года финансирование осуществлялось исходя из 1/12 части расходов бюджета предыдущего года, поэтому трансферты в бюджеты субъектов РФ не поступали. Процедура принятия бюджета была формальной. Представители верхней палаты парламента принимали участие лишь на начальном корректировки бюджета, от остальных чтений были отстранены, поэтому, рассматривая бюджет, Совет Федерации практически ничего не мог изменить. Эти проблемы были решены после принятия Бюджетного кодекса РФ, который позволил регламентировать межбюджетные отношения в необходимом правовом поле, создал условия для стабилизации «правил игры» при осуществлении бюджетного процесса.