БЕЛОРУССКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИНФОРМАТИКИ И РАДИОЭЛЕКТРОНИКИ

КАФЕДРА МЕНЕДЖМЕНТА

РЕФЕРАТ

На тему:

"**Бюджет - центральное звено бюджетной системы"**

МИНСК, 2009

Содержание

Понятие бюджета и бюджетирования

Бюджетное устройство

Экономические и социальные последствия бюджетного дефицита

Литература

## Понятие бюджета и бюджетирования

Бюджет, как определил его известный английский политик Гладстон, это не просто совокупность арифметических действий, он тысячами способов способствует процветанию граждан, достижению согласия между классами, усилению могущества государства.

Бюджет всегда был и остается элементом организации управления обществом и государством. Бюджет является важнейшим правительственным документом, отражающим приоритеты, которым принимающиеся на государственном и региональном уровне решения отдают предпочтение. Эту мысль можно выразить в следующих словах: "Покажите мне бюджет государства, и я скажу, кому и чему оно отдает предпочтение".

Государственный бюджет имеет четыре основных признака:

Он является политическим инструментом, посредством которого ограниченные ресурсы общества распределяются между экономической и социальной сферой.

Бюджет есть инструмент управления и администрирования. Специфическими средствами органы управления используют бюджет для обеспечения финансирования государственных программ, определения размеров выделяемых на них средств. В ходе бюджетного процесса, по крайней мере раз в году, есть возможность заметить и отдачу от этих средств.

Бюджет есть экономический инструмент, способствующий экономическому росту и развитию. На государственном и региональном уровнях бюджет выступает в роли распределителя доходов, стимулирования экономики, достижения полной занятости, ограничения инфляции.

Бюджет есть инструмент учета, посредством которого проверяется, насколько аппарат управления осуществляет контроль, над расходами и доходами.

В реальной жизни все вышеуказанные признаки самым тесным образом переплетаются. Их выделение имеет смысл исключительно в научных целях.

Наиболее устоявшимся есть определение бюджета как основного финансового плана государства на годичный период. Развитие этой мысли в правовом направлении требует следующего дополнения, плана: который разрабатывается исполнительной властью и представляется для рассмотрения и утверждения законодательной властью. Финансовый план в юридическом отношении есть документ, который в процессе трансформации из проекта в обязательный для исполнения документ приобретает форму закона. Каждое из приведенных понятий: план, документ, закон имеет собственные определения, обозначая, в принципе, один и тот же феномен. В бюджетной практике они используются в конкретных случаях.

Многоаспектные категории бюджет предопределяет исключительную важность разработки теории бюджета.

Всякая теория начинается с аксиоматичных понятий. Относительно теории бюджета представляется обоснованным начинать с ответов на следующие два вопроса: почему энная сумма денег ассигнуется субъекту А., а не субъекту Б? Чем руководствуется государство, изымая у владельца энную сумму в виде налогов? Обоснованность такой постановки вопросов обусловлена тем, что. во-первых, самым распространенным и наиболее точно определяющим сущность бюджета является представление о нем, как о резервуаре, в который, с одной стороны, устремляются денежные потоки, а с другой - тысячами ручьев вытекают. Во-вторых, даже в идеале трудно представить себе государство, которое способно полностью удовлетворить потребности в финансовых ресурсах. Принимающие решения в области государственных финансов всегда поставлены перед дилеммой, как лучше распределить ограниченные средства.

Государственные органы должны исходить из необходимости финансирования производств, имеющих общегосударственное значение, определения приоритетов в государственном финансировании и обеспечения экономической стабильности. Определенные для данного периода конкретные показатели, выражающиеся в статьях доходов и расходов бюджета, всегда являются предметом для дебатов.

Применяемое для выражения этого феномена определение "бюджетный процесс" некорректно по двум причинам. Во-первых, законодательно ("Закон о бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах") определено понимать под бюджетным процессом деятельность органов власти по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджета. Составной частью бюджетного процесса является бюджетное регулирование, которое представляет собой частичное перераспределение финансовых ресурсов между бюджетами различных уровней. В данном определении практически отсутствуют указания о компетенции участвующих в принятии решений, их взаимоотношениях. Во-вторых, за пределами этого определения остается сфера принятия решений по внебюджетным фондам.

В англоязычной официальной, учебной и научной литературе этот процесс определяется словом budgeting, что легко можно перевести как "бюджетирование". Сравним: план и планирование. Бюджетирование есть всеобщий феномен. В некоторой мере, каждый имеет к нему отношение. Бюджет рабочего времени: бюджет семьи, бюджет валютных средств, местный бюджет и т.п. - все эти понятия имеют общий корень. Существует много сходного в процессе бюджетирования независимо от субъекта его осуществляющего. Бюджетирование есть механизм достижения определенных целей. Бюджетирование исходит из относительно фиксированной величины ресурсов, которыми могут располагать субъекты (государство, предприятие, семья). Доходы сравнительно предсказуемы, и поэтому расходы должны привязываться к их величине. Конечно, доходы можно увеличить путем увеличения объемов производства, снижения издержек или посредством займов, но в конечном счете такие возможности лимитированы.

Процесс принятия решений в области бюджета, или бюджетирование может быть лучше понят с помощью теории комплексных систем. Последняя исследует организации, индивидуумов ценности, которым они следуют, и взаимоотношения между организациями и ценностями. Краеугольным камнем данной теории является положение о том, что в комплексе организаций не может быть одинаковых с равными правами в части принятия решений, В распределении бюджетных ассигнований руководитель, напри мер, больницы не может иметь одинаковых прав с руководителем регионального органа управления здравоохранением. И, соответственно, министр здравоохранения, в компетенцию которого входит решение проблем обеспечения здоровья нации, должен иметь соответствующие права в распоряжении государственными ассигнованиями. Каждый из участников принятия решения должен учитывать решение, принятое вышестоящей инстанцией.

Вторым признаком системы является то, что любое изменение в одной из частей влечет изменения в других. Любая бюджетная реформа влияет на всех участников получения бюджетных назначений. Расширение прав получателей государственных ассигнований распространяется на все учреждения и организации входящие в данную систему. Непременным атрибутом ассоциативного восприятия слова "бюджет" являются рубли, доллары или другие денежные единицы а также властные органы, собирающие и распределяющие эти рубли или доллары. За пределами этого восприятия, как правило, остается вопрос об ответственности. Ответственность не может быть с достаточной степенью компетентности оценена и определена без учета того, какой информационной базой пользовались при принятии решений. Поэтому политическая оценка деятельности принимающих решения в области государственных финансов должна учитывать данный уровень финансового планирования и используемую при этом информацию.

Не может быть корректно оценена деятельность правительства, в период полномочий которого бюджетный дефицит возрос от 1 до 100 млн. рублей без учета того обстоятельства, что при планировании ежегодных бюджетов оно в силу объективных причин не могло предвидеть значительного опережающего роста расходов над доходами в силу внутриполитических, внешних и экономических факторов.

Отсюда понятно значение для бюджетирования последнего из основных принципов теории комплексных систем, заключающегося в значении информации для функционирования как системы в целом, так и входящих в нее структурных элементов.

Посредством бюджетирования может быть реализована ответственность правительства за свою финансовую деятельность и одновременно определены меры по контролю за ней. Ответственность правительства перед населением в странах, где президент является главой исполнительной власти, может быть реализована через механизм ответственности правительства перед законодательным органом власти. Можно утверждать, что бюджетирование есть решающий компонент в системе контроля законодательной власти над исполнительной. Внутри же исполнительных органов оно служит важнейшим элементом ответственности правительства перед президентом.

Государственная система бюджетирования - это система выбора целей и методов. Комплекс каналов, по которым функционирует необходимая для этого процесса информация, постоянно изменяется. Комплекс разнообразных процессов политического и экономического характера интегрирован в систему бюджетирования Осуществляемый в процессе бюджетирования выбор между целями и задачами есть политический выбор, заключающийся в распределении ресурсов между частным и государственными секторами, а внутри госсектора в принятии решений о распределении их на справедливой и нередко альтернативной основе.

Из сказанного следует, коль скоро бюджетирование есть процесс принятия решений, то можно говорить об ответственности правительства за свою деятельность в области бюджетирования.

Ответственность дифференцирована в зависимости от конкретных направлений финансовой деятельности правительства. Задачи в области контроля за проведением фискальной политики отличны от задач в области контроля за использованием бюджетных ассигнований и т.п.

В западных странах большинство бюджетных реформ направлено в первую очередь на совершенствование процесса принятия решений и усиление ответственности правительства за исполнение бюджета. При этом инициаторы реформ исходят из того, что принимающие решения по бюджетным вопросам должны стремиться к повышению качества как самого бюджетного планирования, так и к расширению и совершенствованию информационной базы, служащей основанием при принятии тех или иных решений.

Выше отмечался политический характер бюджетирования. Информационная нагрузка, содержащаяся в статьях доходов и расходов бюджета, по-разному интерпретируется различными политическими партиями и группировками. Реформу бюджета отсюда следует рассматривать как попытку исключить возможность разночтения статей бюджета. Вся информация о финансовых ресурсах и финансируемых за счет бюджета программах должна рассматриваться в контексте политических ценностей и приоритетов, что подтверждает значение бюджета и бюджетирования как инструментов достижения общественных целей и ориентиров.

Можно выделить три главные цели бюджетирования: обеспечение социальных потребностей; распределение и перераспределение доходов; экономическая стабилизация. Практика бюджетирования, однако, в большей мере направлена на достижение пер вой цели, гораздо меньше внимания уделяя проблемам экономической стабилизации. Четыре основных параметра характеризуют экономическую стабильность:

1) положительный платежный баланс,

2) полная занятость,

3) экономический рост,

4) ценовая стабильность.

Платежный баланс - параметр, зависящий от внешних условий, которые не обусловлены. внутренней государственной финансовой политикой. Три других непосредственно связаны с национальной экономикой. Второй и третий параметры - полная занятость и экономический рост - взаимосвязаны.

Бюджетирование в странах Запада рассматривается в контексте теории экономики благосостояния и концентрирует внимание на государственной продукции и услугах, распределении доходов.

Центральный вопрос - сколько и какой продукции должен производить государственный сектор. Ежегодные дискуссии при обсуждении бюджета показывают какое важное значение имеет эта проблема. Потребители государственной продукции по-разному оценивают ее необходимость. Если произведено какое-то количество вооружений, то любой гражданин по-разному оценивает необходимость этой продукции, хотя все общество ею пользуется. Для тех, кто считает, что вооружение укрепляет обороноспособность, продукция оценивается положительно. Другие считают, что дополнительное вооружение только укрепляет армию, но не имеет значения для усиления обороноспособности. Естественно, что эта категория граждан оценивает этот государственный продукт негативно, а связанные с его производством издержки, как бессмысленные.

Принципиальное предназначение правительства заключается в проведении политики общественных - интересов посредством производства и реализации услуг, не относимых к категории рыночных, прежде всего удовлетворяющих коллективные интересы, а также перераспределении доходов между различными сферами, территориями и секторами экономики.

Для того чтобы реализовать это свое первоначальное предназначение правительство должно аккумулировать определенное количество общественных продуктов и услуг и распределить их не из коммерческих, финансовых интересов, а интересов общественных. Но если даже в процессе распределения коммерческие или финансовые интересы присутствуют, они не должны быт (определяющими и ни в коем случае преследующими цель получения прибыли.

## Бюджетное устройство

Под бюджетным устройством принято понимать организацию и принципы построения бюджетной системы, функционирующее в соответствии с бюджетным законодательством. Бюджетное устройство обусловлено государственным устройством. В унитарные государствах оно отличается от бюджетного устройства в федеративных государствах.

В унитарных государствах бюджетная система состоит из государственного бюджета и местных бюджетов. Главную роль играет государственный бюджет, в нем аккумулируется значительная част! подлежащих распределению и перераспределению финансовые ресурсов. За государственным бюджетом закреплены основные доходы, из него финансируются общегосударственные расходы.

Местные бюджеты играют подчиненную роль. Они служат дм обеспечения финансовыми ресурсами местных органов самоуправления. Местные бюджеты функционируют автономно, они не включаются в вышестоящие бюджеты. За их счет в основном финансируются расходы, связанные с оказанием медицинской помощи, образовательные услуги. Доходы местных бюджетов формируются за счет местных налогов и других доходов, а также дотаций из государственного бюджета.

В федеративных государствах бюджетная система состоит " трех звеньев: федерального бюджета, бюджетов членов федерации и местных бюджетов. Так, бюджетная система США представлена федеральным бюджетом, бюджетами пятидесяти штатов и болей 82 тыс. бюджетов административных единиц. В ФРГ бюджетная система состоит из федерального бюджета, бюджетов десяти земель и бюджетов общин. При федеративном бюджетном устройстве. как и при унитарном, каждое звено функционирует самостоятельно. Местные бюджеты не входят в бюджет членов федерации, а последние в федеральный бюджет.

На федеральные бюджеты, как правило, возложены военные расходы и расходы по обслуживанию государственного долга. В федеральном бюджете ФРГ значительное место занимают также расходы, связанные с участием страны в Европейском экономическом сообществе.

В круг задач членов федерации входит управление экономикой, решение социальных вопросов, ряд из которых находится в совместной компетенции федерации, местного самоуправления.

Бюджетное устройство в каждом государстве строится, не только, исходя из государственного устройства, но и с учетом специфики бюджетной системы, обусловленной экономическими, историческими и факторами. Так, в США федеральный бюджет построен по принципу "полного" бюджета и состоит из двух частей: собственно правительственный бюджет и доверительные фонды. Доходы правительственного бюджета в подавляющей части формируются за счет личного подоходного налога, налога на прибыль корпораций, акцизов, таможенной пошлины. Доверительные фонды, контролируемые также федеральным правительством, носят целевой характер. Большинство таких фондов связано с деятельностью отраслей производственной инфраструктуры: автострады, аэродромы, электростанции. Доходы доверительных фондов образуются от эксплуатации государственной собственности.

Для Беларуси, как унитарного государства, большой интерес представляет французская бюджетная система. Тем более, что во Франции, как и в Беларуси, значительна доля государственной собственности. Бюджетная система Французской Республики включает в себя следующие звенья: центральный бюджет (бюджет центрального правительства), присоединенные бюджеты государственных организаций, специальные бюджеты государственных организаций, специальные счета казначейства, бюджеты местных органов власти (департаментов, коммун).

Центральный бюджет, называемый общим балансом по закону о финансах на определенный год, включает в себя общий бюджет, специальные счета казначейства, присоединенные бюджеты государственных организаций. Центральный бюджет состоит из трех частей: первая - операции окончательного характера настоящий и последующие четыре года. Во Франции для осуществления парламентского контроля в части увязки бюджета с экономическими программами проект бюджета направляется вместе с докладом о выполнении индикативного плана, состоянии и ходе финансирования программ. Проект бюджета поступает сначала в нижнюю палату законодательного органа, имеющую более широкое представительство, а затем в верхнюю.

Для рассмотрения государственного бюджета, других финансовых актов каждая палата законодательного органа имеет специальные комитеты, действующие в течение всего срока полномочий парламента. Права таких комитетов определяются бюджетными правами законодательного органа. Во многих странах на случай возникновения проблемных вопросов создаются специальные комиссии из представителей правительства и законодательного органа.

Важное значение при рассмотрении и утверждении бюджета имеет бюджетная инициатива, под которой понимается право членов законодательного органа вносить изменения в представленный правительством проект бюджета. В развитых странах, как правило, законодательный орган либо вообще лишен бюджетной инициативы, либо она имеет крайне ограничительный характер. Так, во Франции члены парламента, если они не являются одновременно и членами правительства, не имеют права вносить изменения, приводящие к увеличению предусмотренных расходов или введению новых налогов. Введение программно-целевого метода составления проекта бюджета сокращает круг вопросов, подлежащих рассмотрению законодательным органом.

Из этого общего правила есть исключение. В частности, в США в результате закона, принятого в 1974 г. конгресс обладает бюджетными правами, аналогичными правам исполнительной власти. Палата представителей и сенат могут "перекраивать" бюджет в сторону увеличения или уменьшения отдельных статей доходной и расходной частей федерального бюджета.

Процедура рассмотрения и утверждения бюджета в разных странах различна, различны и сроки, в течение которых она должна быть завершена. Во Франции, например, она составляет 70 дней, по истечении этого срока право утверждения бюджета переходит к правительству. После утверждения законодательным органом бюджет поступает на подпись главы государства, в США - президента, в Великобритании - королевы. В случае наложения veto на законопроект о бюджете он возвращается в парламент для повторного рассмотрения.

В других странах при возникновении разногласии между парламентом и правительством может быть поставлен вопрос о доверии правительству либо последнему могут быть даны чрезвычайные полномочия по утверждению бюджета. Возможен и вариант роспуска парламента, тогда бюджет рассматривает и утверждает новый состав парламента.

Законодательство практически всех современных государств не исключает непринятие бюджета до начала нового бюджетного (финансового) года. В таком случае, как правило, действует принцип разрешения правительству использовать расходы в пределах сумм. сложившихся в соответствующие периоды прошлого года.

Утвержденный, получивший силу закона бюджет подлежит исполнению в течение года. В исполнении бюджета принимают участие все государственные органы, субъекты хозяйствования. Однако главная роль принадлежит министерству финансов. В исполнении бюджета важное значение имеет кассовое исполнение - организация сбора бюджетных средств, порядок выдачи бюджетных ассигнований, а также ведение учета и отчетности. Существуют три системы организации кассового исполнения бюджета: казначейская, банковская и смешанная.

Последние десятилетия характеризуются расширением прав руководителей центральных финансовых ведомств страны при исполнении бюджетов. Так, в ФРГ министр финансов пользуется правом урезать установленные законодательным органом расходы, изменять утвержденные бюджетные назначения, переносить ассигнования на следующий год.

Завершается бюджетный процесс утверждением отчета об исполнении бюджета, последний составляется министерством финансов и утверждается законодательным органом.

## Экономические и социальные последствия бюджетного дефицита

По определению, сумма всех государственных расходов должна равняться сумме всех государственных доходов. Такое равновесие есть баланс бюджета. Превышение одного из показателей приводит к разбалансированности бюджета. Когда доходы бюджета превышают его расходы - это называется профицитом, обратное соотношение расходной и доходной частей принято обозначать как дефицит бюджета.

Каждое из трех перечисленных "состояний" государственного бюджета по-разному сказывается на экономике. Основная проблема состоит в том. что между бюджетной политикой, бюджетом и экономикой существуют как прямые так и обратные связи. Размер уровень государственных доходов и расходов меняется не только в зависимости от соответствующих мер собственно бюджетной политики, но и под влиянием изменений в уровне экономической активности. Так, например, поступления в бюджет могут расти как в результате повышения ставок налогообложения, так и чисто автоматически - в результате роста экономической активности и доходов субъектов хозяйствования и населения. Если предположить, что основная часть расходов есть величина заданная, тогда как основная доля бюджетных поступлений зависит от уровня повышенной активности, то можно установить простое соотношение между дефицитом и доходами. Экономическая активность воздействует и на расходы, например, оживление экономической конъюнктуры приводит к увеличению числа занятых в производстве, и, значит, сокращаются расходы по выплате пособий по безработице.

Если в экономике наблюдается рост доходов, поступления в бюджет будут увеличиваться быстрее, чем расходы и дефицит бюджета будет сокращаться или, более того, может образоваться профицит бюджета. Вплоть до начала XXв. теория финансов не допускала возможностей превышения государственных расходов над доходами государства. Однако Первая, а затем Вторая мировые войны поставили многие страны перед необходимостью изыскивать дополнительные, кроме налоговых, источники доходов государства.

В настоящее время бюджетный дефицит стал хроническим явлением, присущим западным странам, а с некоторого времени и странам Восточной и Центральной Европы. Бюджетный дефицит ведет к росту государственного долга, усилению налогового бремени, стимулирует инфляционные процессы. Активные государственные заимствования на внутреннем и внешнем финансовых рынках приводят к перераспределению национального дохода в пользу его непроизводительного использования.

Бюджетный дефицит приводит также к распределению ссудного капитала между странами. Так, бюджетный дефицит в США вызывает рост процентных ставок на ссудный капитал, который устремляется из Западной Европы в США. Повышение ставок ссудного процента увеличивает размеры задолженности развивающихся стран.

Интенсивный приток иностранного капитала в США, в основе которого лежит бюджетный дефицит, имеет для этого государства не только положительное, но и отрицательное значение, поскольку США превратились в одного из самых крупных должников.

Внешние займы не уменьшают потока доходов и расходов внутреннего частного сектора. Если внешний займ связан с расходованием средств за рубежом, он не окажет немедленного воздействия на внутренний спрос. Внешний займ, идущий на увеличение расходов внутри страны, имеет стимулирующее воздействие на экономику.

К внутренним источникам финансирования бюджетного дефицита относятся займы у центрального банка, коммерческих банков и небанковского сектора.

Бюджетный дефицит, будучи недугом государственных финансов, стимулирует развитие негативных денежных явлений. Это вызвано тем, что основными методами покрытия бюджетных средств служат размещение государственных займов и эмиссия кредитных денег. Выпуск государственных займов, наряду с ростом государственного долга, влечет за собой сокращение совокупного потребительского спроса, приводит к оттоку крупных средств из сферы их производительного использования

Эмиссия кредитных денег усиливает инфляционные процессы, ухудшает состояние денежного обращения, вызывает тяжелые последствия в сфере экономики и социальных отношений.

Правительства предпринимают серьезные усилия с целью уменьшения бюджетных дефицитов. Наиболее радикальным средством является сокращение военных расходов. Однако такая политика встречает сопротивление со стороны военно-промышленного комплекса. Поэтому нередко сокращению подвергаются государственные расходы на социальные цели.

Конец XX в. ознаменовался наступлением на бюджетный дефицит по всему фронту. Так, в США в конце 1985 г. конгресс принял Закон о сбалансированности бюджета, который определил сроки и механизм ликвидации бюджетного дефицита. Положительных результатов в борьбе с этим недугом государственных финансов достигли и некоторые западноевропейские страны, в частности Великобритания, Франция, ФРГ. Из посткоммунистических стран наиболее последовательно с реальными положительными результатами ведется борьба с дефицитом бюджетов в Чехии, Польше, Венгрии.

## Литература

1. Балабанов И.В. Финансы и государство, Мн.: Экономика, 2007г., 320 с.
2. Сергеев А.С. Финансы и право, Мн: БГЭУ, 2008 г., 210с.
3. Пархачев А.Г., Е. Финансы государства, Мн.: Новое знание, 2007г. 190 с.