Содержание

Введение

Глава I. Концептуальные подходы к бюджетному дефициту

1.1. Дефицит государственного бюджета

 1.2. Три концепции бюджетного дефицита

Глава II. Федеральный бюджет и его дефицит в Российской Федерации

2.1. Бюджетное устройство и бюджетный процесс в Российской Федерации на современном этапе 2.2. Дефицит федерального бюджета: причины, проблемы,пути решения и перспективы

Глава III. Бюджетный дефицит и государственный долг

Заключение

Литература

Введение.

Острый экономический кризис, с которым столкнулись многие страны в начале 80-х годов, потребовал перестройки государственного регулирования экономики, перехода к развитию рыночных отношений. Основными направлениями экономических реформ в России стали приватизация (переход государственного имущества в частные руки), либерализация цен, финансовая стабилизация (борьба с инфляцией, укрепление курса национальной валюты).Корни многих сегодняшних проблем в России (спада производства, инфляции, неустойчивости рубля, кризиса неплатежей) уходят в существовавшую ранее централизованную систему хозяйствования и ее наследие - монополизм и техническую отсталость.

Одной из главных причин сохраняющегося тяжелого экономического положения в стране является отсутствие существенных позитивных сдвигов в структуре самой экономики. В первую очередь это отражает недостаточную эффективность проводимой политики финансовой стабилизации народного хозяйства. В российской экономики катастрофически не хватает денег. Недостаточность денег является причиной низкой собираемости налогов, кризиса платежей, массовых задержек с выплатой заработной платы. Поэтому в последние месяцы весьма распространенной стала точка зрения, согласно которой новый виток кризиса в стране объясняется именно нехваткой денег в экономическом обороте.

Бюджетный дефицит на сегодняшний день является актуальнейшей проблемой российской экономики, потому что корни всех экономических проблем ведут именно к нему. На сегодняшний день дефицит государственного бюджета в России выходит далеко за рамки полезного и тем более допустимого.

В литературе эта проблема освещается недостаточно подробно, но это и неудивительно, потому что экономисты в большинстве своем пытаются проанализировать не саму проблему бюджетного дефицита, а ее причины. Высказывается множество различных точек зрения и рекомендаций по поводу путей ее решения.

 Глава I. Концептуальные подходы к бюджетному дефициту

1.1. Дефицит государственного бюджета

Центральное место в финансовой системе любого государства занимает государственный бюджет - самый крупный денежный фонд, который использует правительство для финансирования своей деятельности. За счет государственного бюджета содержатся армия, полиция, значительная часть здравоохранения, и, что самое главное, с его помощью государство оказывает воздействие на экономические процессы.

В силу своего особого положения государственный бюджет взаимодействует с другими звеньями финансовой системы, оказывая им при необходимости “помощь”. Она производится, как правило, путем передачи денежных средств из центрального государственного фонда муниципальным финансовым фондам, фондам государственных предприятий и специальным правительственным фондам.

Государственный бюджет состоит из двух взаимосвязанных и взаимодополняющих друг друга частей: доходной и расходной. Доходная часть показывает, откуда поступают денежные средства для финансирования деятельности государства, какие слои общества отчисляют на содержание государства больше всего из своих доходов. Расходная часть показывает, на какие цели направляются аккумулируемые государством средства.

Источниками государственного (центрального) бюджета являются:

 Прямые и косвенные налоги. В доходах государства они составляют от 80 до 90%[1]. Самыми крупными из них являются - подоходный налог, налог на прибыль корпораций и налог на добавленную стоимость;

n государственные займы. Осуществляются они с помощью выпуска и реализации государственных ценных бумаг (облигаций и казначейских векселей). Их доля в государственном бюджете составляет от 10 до 20%[2];

n эмиссия (выпуск) бумажних и кредитных денег. К этому источнику правительства прибегают в том случае, если располагаемыми доходами нельзя обеспечить финансирование производимых расходов, т. е. в условиях превышения расходов над доходами.

Каждое правительство в своей деятельности стремится к тому, чтобы доходная часть бюджета равнялась расходной. Соответствие их называется “балансом дохода”.

В реальной действительности расходная часть, как правило, превышает доходную. Такое состояниебюджета называется “бюджетным дефицитом”. Его возникновение обусловливается многими причинами, среди которых можно выделить следующие: спад общественного производства, завышенные расходы на реализации принятых социальных программ, возросшие затраты на оборону, рост теневого сектора экономики, рост предельных издержек общественного производства, массовый выпуск “пустых” денег. Особое значение из них имеют спад производства и рост теневого сектора экономики. Наличие этих причин приводит к уменьшению налоговой базы. В первом случае происходит сокращение производства, уменьшается получаемая прибыль, и следовательно, уменьшаются поступления в бюджет. В результате план поступления в бюджет не выполняется. Во втором случае предприятия вообще перестают платить налоги. Ведь теневая экономика отличается от обычной (“легальной”) лишь тем, что фирмы и предприятия, действующие в ней, нигде не регистрируются и, следовательно, никаких налогов не платят. Государственные органы их не видят, они находятся в “тени”.

Сам по себе дефицит бюджета не может быть чем-то чрезвычайно негативным для развития экономики и динамики жизненного уровня населения. Даже самые экономически развитые страны, как правило, постоянно имеют дефицитный бюджет от 10 до 30%[3]. Все зависит от причин его возникновения и направлений расходов государственных денежных средств. Если финансовые средства, составляющие превышение расходов над доходами, направляются на развитие экономики, используются для развития приоритетных отраслей, т. е. используются эффективно, то в будушем рост производства и прибыли в них с лихвой возместят произведенные затраты и общество в целом от такого дефицита только выиграет. Если же правительство не имеет четкой программы экономического развития, а превышение расходов над доходами допускает с целью латания “финансовых дыр”, субсидирования нерентабельного производства, то бюджетный дефицит неизбежно приведет к росту отрицательных моментов в развитии экономики, главным из которых является усиление инфляционных процессов.

В экономических системах с фиксированным количеством денег в обращении правительство располагает двумя традиционными способами покрытия дефицита бюджета - это государственные займы и ужесточения налогообложения. Но есть и третий способ, предусматривающий увеличение денежной массы в обращении, - это собственное производство денег, или “сеньораж” (печатанье денег).

Однако “сеньораж” сегодня не принимает форму простого печатания денег (это слишком явно связано с усилением инфляции). В настоящее время этот процесс реализуется посредством создания резервов коммерческих банков. Следует заметить, что эти операции должны иметь незначительный размер, тогда особо пагубных последствий они не несут. Но, если правительство чрезмерно полагается на механизм “сеньоража” как средство оплаты своих расходов, то количество денег, находящихся в обращении, будет расти слишком быстро (в соответствии с мультипликатором денежного предложения), порождая тем самым рост инфляции. Казалось бы, избежать этих отрицательных последствий легко: ФРС может отказаться от покупки казначейских векселей и тем самым не помогать Казначейству. Однако практика показывает, что при достижении бюджетным дефицитом определенного критического уровня, его дальнейший рост принимает взрывоопасный характер, и никакие меры фискальной политики уже не способны остановить этот процесс.

Бюджетный дефицит, несомненно, относится к так называемым отрицательным экономическим категориям, типа инфляции, кризиса, безработицы, банкротства, которые, однако, являются неотъемлемыми элементами экономической системы. Более того, без них экономическая система утрачивает способность к самодвижению и поступательному развитию.

Следует отметить, что бездефицитность бюджета еще не означает “здоровья” экономики. Надо четко представлять себе, какие процессы протекают внутри самой финансовой системы, какие изменения воспроизводственного цикла отражает дефицит бюджета.

1.2. Три концепции бюджетной политики

Первая концепция базируется на том, что бюджет должен быть ежегодно сбалансирован. До “Великой депрессии” 30-х годов ежегодно балансируемый бюджет общепризнано считался желанной целью государственных финансов и финансовой политики. Однако при более тщательном рассмотрении этой проблемы становится очевидным, что ежегодно балансируемый бюджт в основном исключает или в значительной степени уменьшает эффективность фискальной политики государства, имеющей антициклическую, стабилизирующую направленность. Хуже того, ежегодно балансируемый бюджет на самом деле углубляет колебания экономического цикла. Например, допустим, что экономика сталкивается с длительным периодом безработицы. Доходы населения падают. Налоговые поступления в бюджет автоматически сокращаются. Стремясь непременно сбалансировать бюджет, правительство должно либо повысить ставки налогов, либо сократить государственные расходы, либо использовать сочетание этих двух мер. Однако следствием всех этих мероприятий будет еще большее сокращение совокупного спроса.

На другом примере можно показать как стремление ежегодно балансировать бюджет может стимулировать инфляцию. В условиях инфляции, при повышении денежных доходов автоматически увеличиваются налоговые поступления. Для предотвращения предстоящего превышения доходов над расходами правительство должно принять следующие меры: либо снизить ставки налогов, либо увеличить правительственные расходы, либо использовать сочетание этих двух мер. Ясно, что следствием этих мер будет усиление инфляционного давления в экономике.

Основной вывод ясен: ежегодно балансируемый бюджет не является экономически нейтральным. Несмотря на эту и другие проблемы, во многих странах существует значительная поддержка идеи принятия конституционной поправки, предусматривающей ежегодное балансирование бюджета.

Вторая концепция базируется на том, что бюджет должен быть сбалансирован в ходе экономического цикла, а не за каждый год. Данная концепция предполагает, что правительство осуществляет антициклическое воздействие и одновременно стремится сбалансировать бюджет. В этом случае, однако, бюджет не должен балансироваться ежегодно. Достаточно, чтобы он был сбалансирован в ходе экономического цикла. Логическое обоснование этой концепции бюджетной политики просто, разумно и привлекательно. Для того, чтобы противостоять спаду, правительство должно снизить налоги и увеличить правительственные расходы, тем самым сознательно вызывает дефицит бюджета. В ходе последующего инфляционного подьема правительство повышает налоги и правитальственные расходы. Возникающее на этой основе положительное сальдо бюджета может быть использовано на покрытие федерального долга, возникшего в период спада. Таким образом правительство проводит позитивную антициклическую политику и одновременно балансирует бюджет, но не на ежегодной основе, а за период в несколько лет. Но в данной концепции бюджета существует ключевая проблема, которая состоит в том, что спады и подъемы в экономическом цикле могут быть неодинаковыми по глубине и продолжительности. Например, длительный и глубокий спад может смениться коротким периодом подъема. Появление большого дефицита в период спада в этом случае не покроется небольшим положительным сальдо бюджета периода процветания, следовательно, будет иметь место циклический дефицит бюджета.

Третья концепция связана с идеей так называемых функциональных финансов. В соответствии с этой идеей вопрос о балансированности бюджета - на ежегодной или на циклической основе - второстепенный. Первоначальной целью федеральных финансов является обеспечение неинфляционной полной занятости, то есть балансирование экономики, а не бюджета. Если достижение этой цели сопровождается устойчивым положительным сальдо или большим и все возрастающим государственным долгом - пусть будет так. В соответствии с данной концепцией проблемы, связанные с государственными дефицитами или излишками, малозначимы в сравнении с высшей степени нежелательными альтернативами продолжительных спадов или устойчивой инфляции. Федеральный бюджет является - во первых и прежде всего - инструментом достижения и поддержания макроэкономической стабильности. Правительство не должно сомневаться, идя на ведение любых дефицитов или излишков для достижения этой цели.

Вторая и третья концепции лежат в основе финансовой политики, ориентированной на бюджетный дефицит и опирающейся на потенциал денежного хозяйства страны. Такая политика предполагает:

n наличие четкой программы финансовых мероприятий в рамках денежного потенциала страны;

n контроль за развитием бюджетного дефицита и поиск источников его покрытия;

n выделение бюджетных средств на мероприятия, дающие значительный экономический эффект.

Овладение этой политикой позволяет обществу находить оптимальную величину бюджетного дефицита. Так, в конце 80-х годов бюджетный дефицит во Франции составлял 9,6% от ВНП, в США - 11,6, в ФРГ - 14, в Японии - 15,6, в Бельгии - 25,1, в Италии - 25,2, в Греции - 31,2%.1

Однако при всей привлекательности политики бюджетного дефицита, крупные дефициты приводят к значитальным отрицательным последствиям даже для “богатых” в экономическом отношении стран. Так, американская экономика длительные годы функционировала в условиях устойчивого дефицита федерального бюджета. Но к середине 90-х годов дефицит федерального бюджета приобрел особо крупные масштабы, что заставило правительство изыскивать действенные средства борьбы с ним.

Что же касается российской бюджетной политики, то она длительное время базировалась на первой концепции. Требование бездефицитности бюджета являлось “альфой и омегой” нашего экономического развития.

Глава II. Федеральный бюджет и его дефицит в Российской Федерации

2.1. Бюджетное устройство и бюджетный процесс в Российской Федерации на современном этапе

В основном (первичном) акте бюджетного законодательства Российской Федерации - Законе РСФСР “Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР” от 10 октября 1991 года, в параграфе 1, статье 1 говориться, что бюджет сегодня - это форма образования и расходования денежных средств для обеспечения функций государства, субъектов Федерации и местного самоуправления. Согласно Конституции Российской Федерации республиканский бюджет РСФСР именуется теперь федеральным бюджетом Российской Федерации. В свою очередь вся бюджетная система Российской Федерации, как и во всех федеративных государствах, состоит из трех звеньев:

n федеральный бюджет;

n бюджеты субъектов Федерации;

n местные бюджеты.

Бюджетная система Российской Федерации состоит из бюджетов различных форм собственности. Так, федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации являются собственностью государственной (соответственно собственностью Российской Федерации и каждого субъекта), а местные бюджеты объектом муниципальной собственности.

Неотъемлемой частью бюджетного процесса в Российской Федерации является бюджетное регулирование, заключающееся в том, что из доходов вышестоящих бюджетов передаются бюджетам нижестоящим денежные средства с целью сбалансирования доходов и расходов бюджетов каждого уровня.

Также следует отметить, что бюджетно-финансовая политика России включает налоговую политику. Она увязывается с бюджетно-финансовой налоговой политикой республик, национально-государственных и административно-территориальных образований, а также с денежно-кредитной, ценовой и валютной политикой Российской Федерации.

Начиная с 1990 года состояние федерального бюджета начало критически ухудшаться. Дефицит российского федерального бюджета и сейчас имеет постоянную тенденцию к росту (с 4% от ВНП в 1990 году он увеличился до 12 -14% в последующие годы1). Несбалансированность государственных расходов и доходов связана, в основном, с падением объемов производства (например, только в первом квартале 1993 года по сравнению с тем же периодом 1992 года произведенный национальный доход сократился на 19%2) и его эффективности, увеличением расходов на социальные программы и с расширением различных социальных льгот, а также с несовершенством налоговой системы, позволяюшей налогоплательщикам изыскивать лазейки для уклонения от уплаты налогов.

При сравнении характера проводимой в последние годы бюджетной и денежно-кредитной политики в трех группах стран: развитых, развивающихся, странах с переходной экономикой, а также в России (таблица 1) нетрудно увидеть, что значения бюджетного дефицита, темпов прироста денежной массы и инфляции в России были существенно выше, чем в любой другой группе стран. Таким образом, важнейшей особенностью российской экономической политики 1992-1996 годов являлась ее излишняя мягкость, даже по сравнению со средними показателями группы стран с переходной экономикой.

Видимо, неудивительно и то, что в странах, проводивших более ограничительную политику темпы прироста ВВП оказываются, как правило, выше, а в странах, придерживающихся экспансионистской политики - ниже. При значительном бюджетном дефиците, высоких темпах прироста денежной массы и инфляции темпы прироста ВВП становятся отрицательными. Поэтому, если попытаться сформулировать закономерность, связывающую характер проводимой экономической политики с темпами экономического роста, то она, скорее, будет иметь следующий вид: проведение более жесткой бюджетной и денежно-кредитной политики, как правило, способствует повышению темпов экономического роста, в то время как осуществление более мягкой бюджетной и денежно-кредитной политики ведет к их снижению.

Таблица 11

Показатели жесткости (мягкости) бюджетной и денежной политики

в 1992 - 1996 годах.

Показатели

Развивающие-ся страны

Развитые страны

Страны с переходной экономикой

Россия

1992-1996 гг.\*

1996г.

1992-1996 гг.\*

1996г.

1992-1996 гг.\*

1996г.

1992-1996 гг.\*

1996г.

Дефицит бюджета в % к ВВП

 - 2,5

 - 2,1

 - 2,9

 - 3,0

 - 7,0

 - 2,9

 - 12,0

 - 13,1

Темпы прироста

47,6

17,9

3,5

4,4

193,7

28,2

283,7

 53,6

Опережение темпов прироста реального ВВП, %

 41,4

 11,6

 1,6

 2,4

 197,8

 23,9

 292,9

 59,6

Темпы инфляции, %

31,7

12,6

2,4

2,3

223,4

14,9

685,3

31,6

Справочно: темпы прироста реального ВВП, %

 6,2

 6,3

 1,9

 2,0

 - 4,1

 4,3

 - 9,2

 - 6,0

 \* В среднем за период

Источник: расчеты МЭА по данным МВФ, Госкомстата РФ и ЦБР

На сегодняшний день федеральный бюджет РФ оказался в критическом состоянии, прежде всего по исполнению его доходной части. Объем налоговых поступлений к ноябрю 1996 года составил 57,7% бюджетных проектировок2. Закон Российской Федерации “О федеральном бюджете на 1997 год” составлен в расчете на следующие макроэкономические параметры: объем ВВП предполагается быть в сумме 2727,0 трлн. руб. (рост ВВП на уровне 101% его величины в 1996 году), при этом ожидается рекордно низкая за последние годы инфляция - 0,8% в месяц и рост валютного курса рубля на уровне 4 - 5%, что в реальном выражении должно составить 5560 руб. за доллар США в среднем за год.1

Иначе говоря, Правительство вновь ориентируется на оптимистический прогноз развития экономики страны в 1997 году. В определенной степени он со- ответствует некоторым тенденциям последних месяцев 1996 года. В частности, это касается сокращения темпов инфляции, которое в мае прошлого года составило 1,6%, в июле - 0,7%. Фактический темп инфляции в июле равен 1,2%2. Кроме того, наблюдается определенная стабилизация обменного курса рубля. Однако необходимо иметь в виду, что эти процессы протекают на фоне сокращения объемов валового внутреннего продукта и промышленного производства, замедления скорости обращения денег, ухудшения финансового состояния предприятий. Не снизились также процентные ставки до уровня, обеспечивающего доступность кредитов для инвестирования реального сектора как необходимого условия для выхода из депрессии и начала оживления экономики.

В результате за первое полугодие прошлого года объем ВВП уменьшился (в сопоставимых ценах) по сравнению с соответствующим периодом 1995 года на 5% (в то время как прогнозом намечался его рост), а объем промышленного производства на 4%3. При этом в мае - июне 1996 года статистика зафиксировала возрастание темпов промышленного спада по отношению к предыдущему году.

Современная ситуация в сфере государственных финансов сегодня в России характерезуется прежде всего тенденциями нарастания бюджетного кризиса. Основные предпосылки бюджетного кризиса в России были заложены в исходной модели экономических реформ еще в 1991 году и постепенно все более четко проявлялись через бюджетную систему по мере нарастания общего экономического кризиса.

Снижение ежемесячных темпов инфляции на фоне сокращения объемов ВВП и промышленного производства, ухудшения финансового состояния предприятий только усугубило ситуацию, поскольку структура налоговой системы России, где основнуюроль играет НДС, ориентирована в основном на пополнение бюджета за счетинфляционных доходов. Именно по этому бюджетный кризис не совпал по времени с началом кризиса неплатежей, а проявился лишь в условиях сокращения темпов роста инфляции. Кроме того, налогооблагаемая база сократилась не только за счет резкого сжатия массы прибыли, но и за счет уменьшения инфляционного роста цен.

Критическое состояние доходной базы бюджета усугубилось и тем, что структура расходов, зафиксированная в Законе о бюджете на 1996 год, была резко перекошена в первом полугодии, поскольку в результате ряда решений Правительства в период предвыборной компании, носящих явно политический и конъюктурный характер, была нарушена сбалансированность экономической политики.

Таким образом, одним из наиболее существенных недостатков современной бюджетной политики в России является непроработанность принципов финансовой стратегии, позволяющих логически обосновать компромисс экономических интересов государства, населения и предпринимателей.

2.1. Дефицит федерального бюджета: причины, проблемы, пути решения и перспективы

Бюджетный дефицит - это сумма превышения расходов федерального

правительства над его доходами в каждый данный год.

Экономический кризис, которым характерезуется сегодняшнее состояние российской экономики, деформирует систему налогов, бюджетов. В связи с реальной ситуацией, сложившейся в экономике на сегодняшний день, все рассуждения и предложения о “формуле” бюджетного устройства, оптимальной налаговой системе и повышении ее стимулирующей роли неизбежно будут носить и носят абстрактный, умозрительный, беспочвенный характер.

В критическом состоянии оказался федеральный бюджет, прежде всего по исполнению его доходной части. Объем налоговых поступлений к ноябрю 1996 года составил 57,7% бюджетных проектировок[4]. Это говорит между прочим и о качестве самих проектировок, которые отражают, скорее, благие намерения, чем реальные возможности.

Кроме того, в первом полугодии 1996 года были предприняты беспрецендентные экстренные меры по мобилизации средств в бюджет: реализация государственных запасов на сумму 6,4 трлн. рублей; изъятие в бюджет прибыли Центробанка в размере 5 трлн. рублей; конвертация валюты на сумму 17,2 трлн. рублей[5]. В приложении к Федеральному Закону РФ “О федеральном бюджете на 1997 год” “Поквартальном распределении доходов, расходов и источников финансирования дефицита федерального бюджета на 1997 год” были даны такие цифры (млн. руб.)[6]:

всего расходов

529 765 200, 0

всего доходов

434 365 100, 0

дефицит федерального бюджета

 95 400 100, 0

всего источников финансирования дефицита

 95 400 100, 0.

Из-за нехватки средств правительство вынуждено наращивать объемы заимствований. В 1996 году с финансового рынка в бюджет было привлечено более 30 трлн. рублей чистой выручки[7], то есть за вычетом расходов на погашение займов. Для повторения таких мер уже не будет условий, поэтому в 1997 году главной проблемой стало обеспечение устойчивого поступления в бюджет регулярных запланированных доходов. Создав ВЧК правительство продемонстрировало готовность “любой ценой” нормализовать бюджет. В ноябре 1996 года поступление налогов возросло вдвое.

Из-за нехватки средств расходы федерального бюджета вынужденно были сокращены, составив за 10 месяцев 60% по сравнению с планом2. Но еще больше проблем возникает из-за крайне неравномерного сокращения фактических расходов по направлениям. В 1996 году расходы в целом были недофинансированы на 30%3. Среди сильно урезанных статей надо назвать инвестиции, науку, промышленность и энергетику, здравоохранение, финансовую помощь субъектам федерации. В то же время значительно превышены плановые расходы на создание пенсионного фонда, угольную промышленность, сельское хозяйство и на оборону. Спору нет, все эти направления важны (если не учитывать то, что угольная промышленность с развитием НТП утрачивает свою важность и актуальность и что сельское хозяйство является главной отраслью отсталых стран), но плохо то, что приоритеты финансирования определяются в отрыве от закона “О бюджете”, а законодательную власть, которой формально принадлежат полномочия по определению таких приоритетов, ставят перед свершившимся фактом.

Вывод напрашивается один. Утвержденный Федеральным собранием бюджет не исполняется, при осуществлении фактических расходов царит произвол чиновников финансового ведомства. Это означает, по сути, отказ государства от исполнения своих важнейших регулирующих функций и открывает дорогу многочисленным злоупотреблениям.

В начале 1996 года бюджетная система Российской Федерации вошла в острую фазу кризиса. Произошло падение и так низкого потолка поступлений государственных налогов с 21,0% ВВП на конец 1995 года до 16,6% в январе - феврале 1996 года1 . Вместо обещанной финансовой стабилизации бюджетная система еще более ослабла, межбюджетные отношения приняли еще более острую конфликтную форму.

Налоговые доходы консолидированного бюджета к середине 1996 года снова достигали 19% ВВП2. В то же время потребности централизации ресурсов для общегосударственных нужд, социальной сфере в современном обществе требуют существенно более высокой доли централизации финансовых средств.

На данный момент уровень централизации ресурсов в бюджетной системе России ниже, чем в Японии, примерно в 1,58 раза, США - 1,9, Канаде и Германии - в 2,47, Франции и Италии - в 2,9 - 3 раза и т.д.3.

Эти данные заставляют задуматься о том, на какой шаткой основе наше Правительство проводит политику сокращения бюджетного дефицита, пытается еще более снизить “бремя” налогов, прощая огромные недоимки в бюджет и строит отношения бюджетного федерализма. Кризис неплатежей и политика уклонения предприятий от уплаты налогов имеют своим результатом все возрастающее удерживание потенциальных бюджетных ресурсов федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации и государственных внебюджетных фондов в оборотах предприятий, в долгах. Насколько масштабны размеры просроченной задолженности (таблица 2) по начисленным (без учета сокрытия доходов и выручки) платежам государству, видно из сравнения с объемами реально аккомулированных в бюджетной системе ресурсов и произведенных за тот же период 1996 года (таблица 3). Все уровни бюджетной системы смогли аккомулировать в январе - апреле 1996 года 140,5 трлн. рублей, просроченная задолженность предприятий бюджетам составила 70,8 трлн. рублей при дефиците консолидировонного бюджета 39,2 трлн. рублей.

Таблица 21

Просроченная кредиторская задолженность предприятий,

в том числе по платежам в бюджет и внебюджетные фонды (трлн. руб.)

В том числе

По данным 1996г., в % к предыдуще-му месяцу

Количество педприятий, имеющих просрочен- ную кредиторскую за- долженность

Просрочен-ная кредиторская задолженность

поставщикам

в бюд-жет

по пла-тежам в государств. вне- бюдж. фонды

по выдаче средств на з/п

Январь

45 179 80

262,4

110

131,4

107

66,6

116

34,0

194

18,4

136

Февраль

46 576

103

276,4

105

137,2

104

67,6

102

40,3

119

15,8

86

Март

47 728

103

297,6

108

145,5

106

66,6

99

45,8

114

17,2

109

Апрель

48 194

101

323,2

109

158,1

109

70,8

106

50,9

111

18,1

105

Таблица 42

Бюджетная система Российской Федерации в январе - апреле 1996 года

Консолидированный

В том числе

бюджет

федеральный бюджет

бюджеты территорий

трлн. руб.

% ВВП

трлн. р.

% ВВП

трлн. р.

% ВВП

Доходы

из них налоговые

 неналоговые

140,5

120,8

12,4

20,4

17,5

1,8

64,8

51,9

7,4

9,4

7,5

1,1

86,4

68,9

5,0

12,5

10,0

0,7

Расходы

179,7

26,0

94,8

13,7

95,6

13,8

Дефицит

39,2

5,6

30,0

4,3

9,2

1,3

В Законе “О федеральном бюджете на 1997 год” предусматриваются до-

ходы бюджета в сумме 434 365,1 млрд. рублей, или 15,9% ВВП1 . В 1996 году они были утверждены в размере 347 000,0 млрд. рублей, или 15,1% ВВП2 . Таким образом в предстоящем финансовом году проектируется абсолютный рост бюджетных доходов как минимум на 25%. Фактически за первое полугодие 1996 года доходы федерального бюджета, по данным Минфина РФ, составили 113 584,0 млрд. рублей (10,7% к ВВП), или 32,7% к запланированной в год сумме3. Причем достигнуто это было за счет принятия экстраординарных и недостаточно экономически обоснованных мер, к которым можно отнести не только перечисление прибылиЦентробанка России, конвертацию валюты, но и представление Минфином России значительных сумм налоговых освобождений и выданных гарантий. Принятие этих мер в определенной мере способствовало наполнению бюджета, тем не менее доля реальных налоговых поступлений в федеральный бюджет в процентах к ВВП (без учета налоговых освобождений) снизилась в первом полугодии 1996 года до 7,6% против 10,6% за соответствующий период 1995 года4.

На спад налоговых поступлений существенное воздействие оказывает постоянно ухудшающееся финансовое состояние предприятий. Кроме того сказываются недопоступления налогов и других обязательных платежей от субъектов Федерации, а также усиливающееся сокрытие доходов субъектами хозяйственной деятельности.

Таким образом, реальные характеристики исполнения доходной части федерального бюджета в текущем году, опирающегося примерно на те же оптимистические прогнозы экономического развития, что и представленный бюджет на прошлый год, дают основания утверждать, что бюджетная политика нуждается

в серьезной переориентации. Задача может быть решена только в русле корректировки общего курса экономических реформ. Однако такой концепции Правительство Российской Федерации к настоящему времени не разработало. Между тем Закон “О бюджете”, ориентированный на нереальные экономические прогнозы, обрекает финансовую систему страны на углубление бюджетного кризиса, который, в свою очередь, становится дополнительным и достаточно активным дестабилизирующим фактором.

В Законе “О федеральном бюджете на 1997 год” предусматриваются расходы бюджета в сумме 529 765,2 млрд. рублей, или 19,3% ВВП, фактически за первое полугодие прошлого года выполнение бюджета по расходам составило 14,7% ВВП1 .

Ясно, что сохраняется тенденция повышения удельного веса расходной части федерального бюджета в ВВП. Между тем структура расходов федерального бюджета в 1997 году остается инерционной. Резко снижены объемы государственных инвестиций в отрасли экономики. Аргументирует свою позицию правительство тем, что бюджетная политика в области инвестиций в 1997 году будет направлена на создание благоприятного инвестиционного климата, способствующего повышению инвестиционной активности во всех секторах экономики, что, в частности, в 1997 году будет происходить снижение порцентных ставок, а следовательно, расширятся возможности использования кредитов коммерческих банков в инвестиционной сфере.

Однако такая аргументация в условиях, когда на финансовом рынке устойчиво держится тенденция сверхдоходности государственных ценных бумаг, несмотря на меры, предпринимаеиые для ее снижения, и соответственно сверхвысокие ставки банковских процентов по ссудам, звучит недостаточно убедительно. Тем более, что проблема финансирования государственного внутреннего долга в текущем году достигнет наибольшего напряжения.

Существуют конкретные требования общеэкономического характера по определению структуры бюджетных расходов: необходимая отдача материального и социального характера. Не случайно в большинстве ведущих стран принято деление расходной части центральных бюджетов на бюджеты текущих расходов и бюджеты развития. Расходы российского федерального бюджета в течении последних лет носят устойчивый фискальный характер, и повидимому эта тенденция сохраниться и в этом году.

Правительство исходит из того, что дальнейшее сокращение бюджетных расходов на федеральном уровне практически невозможно. Поэтому бюджетная политика ориентируется в основном на повышение объема заимствований для покрытия дефицита федерального бюджета и увеличение его доходных источников.

Уверенность Правительства в том, что механизм расходования бюджетных средств на федеральном уровне достаточно отлажен, настораживает. Так как сегодня бюджетное финансирование настроено, главным образом, на “лата- ние дыр”, а не на структурную перестройку экономики. Уравнительное распределение бюджетных ресурсов не только порождает иждевенчество, но и приводит к неэффективному использованию скудных государственных средств. Поскольку отдача этих вложений чрезвычайно мала, расходование бюджетных средств опережает поступление доходов, что ведет к росту бюджетного дефицита, вызывает потребность в дополнительной, не предусмотренной Законом о бюджете эмиссии денежных суррогатов, в свою очередь, это в значительной мере сводит на нет усилия Правительства по проведению жесткой финансовой политики.

Подобная политика в области бюджетных расходов, которую Правительство проводит уже практически два года, привела к тому, что проблема государственного долга все более остро дает о себе знать. Не случайно наиболее существенным в Законе “О бюджете” является рост расходов по статье “Обслужива-ние государственного долга”. Повышение расходов связано с необходимостью выполнения обязательств России перед иностранными и российскими юридическими лицами по обеспечению погашения предыдущих заимствований и обеспечением резервирования соответствующих ресурсов с учетом последующих сроков погашения. По сравнению с уровнем прошлого года увеличение расходов на обслуживание государственного долга (как внутреннего так и внешнего) составляет почти 40% (с 58 143,8 до 78 323,4 млрд. руб.1 ).

Глава III. Бюджетный дефицит и государственный долг

Национальный, или государственный, долг - это общая накопленная сумма всех положительных сальдо бюджетов федерального правительстваза вычетом всех дефицитов, которые имели место в стране. Различают внешний и внутренний государственный долг.

Внешний государственный долг - это долг иностранным государствам, организациям и отдельным лицам. Внутренний долг - это долг государства своему населению.

Бюджетный дефицит и государственный долг тесно связаны, так как, во-первых, государственный займ - важнейший источник покрытия бюджетного дефицита; во-вторых, определить, насколько опасен тот или иной размер дефицита бюджета, невозможно без анализа величины государственного долга. с другой стороны, для оценки величины государственного долга необходимо исследование роста бюджетного дефицита. Именно по этому в этой работе следует посвятить целую главу данному вопросу.

Государственный долг и его рост сильно влияют на функционирование экономики. В этом плане видятся две опасности: возможность банкротства нации и опасность переложения долгового бремени на будущие поколения. В настоящее время государственный долг занимает особое место среди болевых проблем современной бюджетной политики России.

По данным Министерства финансов РФ, общий объем государственного внутреннего долга Российской Федерации на 1 января прошлого года был равен 191,6 трлн. рублей. При этом задолженность Министерства Финансов перед Центральным банком России составила 97,1 трлн. рублей, или 5,9% ВВП и 50,5% общей суммы государственного внутреннего долга (при 66,7 трлн. рублей на 1 января 1995 года)1. В этой сумме наибольший удельный вес приходится на задолженность по кредитам. На 1 января 1997 года общая сумма внутреннего государственного долга уже составила 326,0 трлн. рублей1. Задолженность Министерства финансов России перед Центральным банком России по государственным ценным бумагам в общей сумме его задолженности в 1996 году составила 34,95 трлн. рублей, или 36%, и возросла по сравнению с 1 января 1995 года на 27,9 трлн. рублей. Это было связано с проведением ЦБ операций на открытом рынке в рамках утвержденной денежной программы. Покупая государственные обязательства, Центральный банк создает “базу” для последующей депозитно-чековой эмиссии коммерческих банков, что непосредственно ведет к увеличению массы обращающихся денег. Рефинансирование накопленной государственной задолженности, к которому неизбежно будет вынуждено прибегать Правительство в течении всего 1995 года, означает, что потенциальные обязательства, выданные им в 1994 году, должны будут превратиться в реальные платежи, приводящие к росту видимого федерального долга сверх ожидаемого бюджетного дефицита.Кроме того, в составе государственного внутреннего долга Российской Федерации числиться задолженность Минфина перед коммерческими банками, включая Сберегательный банк и Внешэкономбанк.

В условиях достаточно резкого падения доходов федерального бюджета Министерство финансов прибегает к все более активной экспансии финансового рынка за счет выпуска государственных облигаций для покрытия бюджетного дефицита. Эта тенденция наблюдается и в бюджетных проектировках на текущий финансовый год. Поскольку возможность увеличения финансовых ресурсов в стране практически исчерпана, то гипертрофированный рынок ценных бумаг, обслуживающих государственный долг, ведет не только к возникновению кризисных явлений, повышающих степень риска всего рынка, но и к сужению других финансовых секторов и их ослаблению, в частности это касается кредитного и валютного рынков.

Обслуживание внешнего долга также стало весьма серьезной проблемой для российского бюджета. В бюджете 1996 года на выплату долгов было предусмотрено 8,5 млрд. долларов, из которых примерно половина пошла на обслуживание долгов России, взятых после 1991 года и не подлежащих реструктуризации. Эти расходы превышают размеры иностранных частных капиталов и внешнеэкономической помощи, которую Россия получает от иностранных банков и международных финансовых организаций.

Существенной проблемой для бюджетной системы становится также практически неуправляемый и неконтролируемый рост объемов облигационных займов субъектов Федерации. Последствия этого могут превзойти аналогичные тенденции роста ГКО, поскольку территориальные займы выпускаются в основном под залог имущества и земли.

Расходы на погашение и обслуживание государственного долга характерезуются следующими данными: в 1994 году они составили 5,6% в объеме бюджетных расходов, в 1995 году - 9,2%, в 1996 году - 13%, а в 1997 году в соответствии с Законом “О федеральном бюджете на 1997 год” они составят 14,8%. Эти показатели наглядно демонстрируют, что происходит удорожание государственного долга и увеличение доли бюджетных средств, направляемых на его обслуживание, а следовательно, сокращение социальных и инвестиционных программ, финансируемых за счет бюджетных средств. В такой ситуации следует не только весьма осторожно подходить к привлечению новых займов, но и направить значительные усилия на увеличение сроков обращения государственных ценных бумаг, регулирование их доходности и снижение ставки рефинансирования.

Заключение

Подводя итог сказанному, можно определенно сделать вывод о кризисе бюджетной политики, проводимой в России на уровне как федеральной власти, так и субъектов Федерации. Причем основной проблемой российской бюджетной политики является дефицит государственного бюджета.

Основные проблемы таковы:

n начиная с 1990 года состояние федерального бюджета начало критически ухудшаться , дефицит российского федерального бюджета до сих пор имеет постоянную тенденцию к росту;

n экономический кризис, которым характерезуется сегодняшнее состояние российской экономики, деформирует систему налогов, а значит и систему бюджетов, поэтому сегодняшние тенденции в сфере государственных финансов характерезуются нарастанием бюджетного кризиса;

n несбалансированность государственных доходов и расходов связана, в основном, с падением объемов производства и его эффективности, увеличением расходов на социальные программы и с расширением различных социальных льгот, а также с несовершенством налоговой системы, позволяющей налогоплательщикам изыскивать лазейки для уклонения от уплаты налогов.

Таким образом, одним из наиболее существенных недостатков современной бюджетной политики и, как следствие, бюджетного дефицита в Российской Федерации является непроработанность принципов финансовой стратегии, позволяющих логически обосновать компромисс экономических интересов государства, предпринимателей и населения.