Астраханский государственный технический университет

Кафедра экономической теории

КУРСОВАЯ РАБОТА

по дисциплине

***«Экономическая теория»***

*на тему:*

«Структура расходов и доходов
бюджета территорий»

 Выполнила:

Проверил:

АСТРАХАНЬ -1999

**Содержание:**

I. Понятие бюджета 3

1. Бюджеты всех уровней власти: их сущность 3

2. Доходы бюджета территорий. 7

2.1 Формирование местных бюджетов. 7

2.2 Бюджетная поддержка субъектов РФ. 8

2.3 Налоговые поступления. 11

2.4 Прямые инвестиции в производство и недвижимость. 17

2.5 Неналоговые поступления. 20

3. Расходы бюджета территорий. 20

3.1 Сферы направления средств. 20

4. Бюджетный дефицит: его значение. 21

II. Теоретический анализ 24

5. Бюджеты федерального правительства и штатов: их особенности. 24

6. Государственный бюджет и бюджет территории. 27

# I. Понятие бюджета

## 1. Бюджеты всех уровней власти: их сущность

Глубинные преобразования в политической, экономической и социальной сферах пореформенной России поставили новые проблемы перед органами власти. Старая экономическая система с привычными ценностями и подходами к решению проблем, с устоявшимися технологиями принятия управленческих решений ушла в прошлое. На нынешнем этапе экономических реформ в России все более актуальными становятся проблемы регионального развития. Уже сейчас весьма велика региональная дифференциация условий хозяйствования, уровня жизни населения и его политических устремлений. Ключевым вопросом экономической и бюджетной реформы является укрепление бюджетов всех уровней власти, во многом определяющим судьбу российского государства.

Бюджетная система Российской Федерации состоит из трех звеньев:

* федерального бюджета РФ;
* бюджетов национально-государственных и административно-территориальных образований, называемых бюджетами субъектов Федерации, или региональными бюджетами. К ним относятся: республиканские бюджеты республик в составе РФ, бюджеты краевые, областные, автономных образований, а также городские бюджеты Москвы и Санкт-Петербурга;
* местных бюджетов.

Слово «бюджет» английского происхождения. Оно означает чемодан, мешок с деньгами. Бюджет – это подробное описание расходов, а также финансовых планов отдельных людей, кампаний или правительства. Бюджет является формой образования и расходования денежных средств для обеспечения функций органов государственной власти. Бюджетная система страны представляет собой основанную на экономических отношениях и юридических нормах совокупность республиканского бюджета РФ, бюджетов национально-государственных и административно-территориальных образований.

Сегодня бюджетная система России состоит из федерального бюджета, 21 республиканского бюджета республик в составе РФ, 56 краевых и областных бюджетов, включая одну автономную область, городских бюджетов Москвы и Санкт-Петербурга, 10 окружных бюджетов автономных округов и около 29 тысяч местных бюджетов, к которым относятся городские, районные поселковые и сельские бюджеты. Бюджеты нижестоящих органов самоуправления не входят своими доходами и расходами в бюджеты вышестоящих уровней.

Среди множества бюджетных проблем следует, прежде всего, выделить три:

* формирование доходов бюджетов всех уровней;
* вертикальная несбалансированность бюджетной системы;
* неопределенность положения бюджетов местных органов власти.

Республиканский бюджет Российской Федерации – главное звено бюджетной системы. Через него мобилизуются финансовые ресурсы, необходимые для последующего их перераспределения и использования для целей государственного регулирования экономического развития страны и реализации социальной политики на территории России. Они направляются на: финансирование народного хозяйства, социально-культурных мероприятий, укрепление обороноспособности страны, содержание органов государственного управления, создание государственных материальных и финансовых резервов, финансовую поддержку бюджетов субъектов Федерации, погашение и обслуживание государственного долга.

При переходе к рыночной экономике государственный бюджет сохраняет свою важную роль. Бюджет широко используется для межотраслевого и территориального перераспределения финансовых ресурсов.

Государственный бюджет выполняет функцию организатора распределительных процессов в народном хозяйстве. Хотя через бюджет распределяется не весь чистый доход, создаваемый на предприятиях различных форм собственности сферы материального производства, он влияет на размеры накоплений, определение оптимальной структуры доходов по финансовым планам предприятий и отраслей хозяйства.

Важное место в системе экономических методов управления принадлежит бюджетам. Они играют активную роль в обеспечении комплексного развития отдельных регионов, оптимальных территориальных воспроизводственных пропорций, повышении жизненного уровня населения.

Региональные бюджеты, как и другие экономические категории, сознательно используются государственными органами власти для решения социально-экономических задач. Они характеризуются, во-первых, широкой сферой влияния, так как бюджетные отношения пронизывают все стороны территориального воспроизводственного процесса; во-вторых, высокой степенью действенности, обусловленной перераспределительной природой данной экономической категории; в-третьих, гибкостью, так как система бюджетных методов управления формируется не как заданная раз и навсегда система рычагов, а представляет собой динамическую, постоянно развивающуюся их совокупность, преобразующуюся в соответствии с изменением целей и задач регионального развития.

Региональные бюджеты – один из главных каналов доведения, как было сказано ранее, до населения конечных результатов общественного производства. Через них общественные фонды потребления распределяются между отдельными административно-территориальными единицами и социальными группами населения.

Экономическая сущность региональных бюджетов проявляется в их назначении. Они выполняют следующие функции: формирование денежных фондов, служащих финансовым обеспечением деятельности региональных органов власти; распределение и использование этих фондов между отраслями народного хозяйства; контроль за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий, организаций и учреждений, подведомственных местным органам власти.

 Региональные бюджеты играют большую роль в осуществлении общегосударственных экономических и социальных задач – в первую очередь в распределении государственных средств на содержание и развитие социальной инфраструктуры общества.

 Бюджетная система переживает сложный период становления третьего бюджетного уровня – уровня местного самоуправления. Переход к рыночной экономике требует создания принципиально новой системы управления, усиления ее территориальной направленности. Это обусловлено, прежде всего, необходимостью преодоления одного из основных противоречий современного этапа развития территориальной экономики – увеличение разрыва между возрастающими задачами местных органов власти в социально-экономической сфере и финансовыми возможностями их реализации. Местные бюджеты, средства которых являются основной финансовой базой деятельности территориальных органов управления, часто не могут обеспечить эффективное воздействие государственных органов власти на социально-экономические процессы, так как, во-первых, местные бюджеты дефицитны и это ограничивает возможности их влияния на территориальные процессы; во-вторых, конкретные формы бюджетных отношений слабо взаимосвязаны с материальными интересами участников воспроизводственного процесса.

Глубокие социально-экономические и национально-территориальные преобразования, происходящие в последние годы в Российской Федерации, привели к существенному изменению понятия “местный бюджет”, сужению его рамок на практике до уровня бюджетных районов, городов, поселков и сельских населенных пунктов. Такое ограничение обусловлено стремлением субъектов Федерации (республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных образований, городов Москвы и Санкт-Петербурга) к реальному расширению самостоятельности. В этой связи назрела необходимость выработки нового подхода к определению роли и значения местных бюджетов. Остается не до конца исследованным ряд проблем в этой области. Например, требуют научного обоснования положения об экономических основах и границах налогового регулирования местными органами управления деятельности субъектов хозяйствования; о воздействии местных бюджетов на уровень удовлетворения социальных потребностей населения, проживающего на соответствующей территории; о бюджетном финансировании различных отраслей; о критериях предоставления бюджетных субвенций; пределах межбюджетного перераспределения средств и т.д.

Актуальность отмеченных проблем обусловила наше обращение к данной теме и определила основные направления исследования роли и значения местных бюджетов на современном этапе развития России.

Государственный бюджет - это один из основных рычагов государства, используемый в интересах развития общества; соответственно и местные бюджеты должны играть роль действенного экономического инструмента управления территориальным развитием в руках местных органов власти. Укрепление местных бюджетов способствует расширению их регулирующего и стимулирующего воздействия, создает условия для более активного влияния на территориальную социально-производственную инфраструктуру.

Упор на удовлетворение социальных потребностей качественно меняет ориентацию территориального развития, происходят радикальные изменения в механизме управления, значительно расширяются права местных органов власти, возможности использования ими бюджетных рычагов для обеспечения комплексного развития территорий. Местные бюджеты становятся основным звеном бюджетной системы.

Местные органы самоуправления, используя бюджетные рычаги, могут оказывать активное влияние на размещение предприятий различных отраслей народного хозяйства, развитие социальной инфраструктуры.

Необходимо отметить специфику местных бюджетов как экономического метода управления, отмечающую их от других, в том числе и финансовых, методов. Она связана с перераспределительными характером бюджетных отношений. Ни одна из других финансовых категорий не участвует в таком многовидовом и многоуровневом перераспределении финансов, как местные бюджеты. Через их систему перераспределяются средства между отраслями народного хозяйства, территориями, производственной и непроизводственной сферами, различными слоями населения.

Использование местных бюджетов в процессе территориального управления основывается на соответствующих методах стимулирования и регулирования интересов различного уровня. В процессе применения этих методов реализуются распределительные и перераспределительные отношения, связанные с созданием и расходованием денежных доходов и накоплений, регулируются денежные потоки, проходящие через бюджетную систему. Характер и эффективность воздействия местных бюджетов зависят от того, насколько существующая система распределения, формы и методы ее организации соответствуют объективным потребностям территорий, экономическим интересам государства, регионов, субъектов хозяйствования, отдельных граждан.

В условиях, когда в стране активно формируются органы местного самоуправления, проблема зависимости их бюджетов приобретает все более острый политический характер. Становится все более нетерпимой ситуация неопределенности положения местных бюджетов в системе федеративных отношений, которая сегодня служит серьезным препятствием для решения вопросов вертикальной несбалансированности всей бюджетной системы.

Нет ясности в отношении положения местного самоуправления и в федеральных законах - Бюджетном кодексе и Законе “О финансовых основах местного самоуправления. В Бюджетном кодексе взаимоотношениям федерального бюджета и местных бюджетов посвящено всего четыре строки, в которых предусматривается возможность предоставления муниципальным образования субвенций из федерального бюджета.

Сегодня одной из проблем является определение места нижнего бюджетного уровня в системе межбюджетных отношений. Если российские традиции и условия не позволяют местному самоуправлению стать равноправным партнерам в межбюджетных отношениях с федеральным центром и субъектами, следует юридически оформить их подчиненную роль во взаимоотношениях с субъектами, четко разграничить доходы и расходы между ними и региональными бюджетами, сформулировать их права и гарантии их прав в отношениях с вышестоящими бюджетами. В любом случае, независимо от модели бюджетных взаимоотношений, концентрация огромного дефицита на нижнем бюджетном уровне требует пересмотра государственной региональной политики и системы бюджетной помощи регионам, более тесной увязки ее с объективными бюджетными потребностями территорий.

## 2. Доходы бюджета территорий.

### 2.1 Формирование местных бюджетов.

Под доходностью территории мы понимаем совокупность доходов, поступающих по разным каналам и к разным субъектам, обусловленных спецификой местоположения, организации и устройства данного конкретного района.

Концепция доходности является ядром аналитического описания ситуации в районе и призвана ответить на вопросы: какими источниками для развития обладает район, какова их структура и условия использования. Любая разработка программы развития выживания требует выявления целей и приоритетов, определения путей их достижения.

В концепции доходности территории учитывается совокупный эффект доходов - и людей, и хозяйствующих субъектов, и бюджета. Взаимное погашение доходов и затрат разных субъектов не учитывается. Аналогом концепции доходности территории можно считать традиционный подсчет национального дохода, но привязанный не к национальному уровню, а к уровню района (города и т.д.)

Доходы бюджета местного самоуправления являются достоянием всего сообщества, проживающего на территории. Этот канал доходности контролируется и регулируется представительным органом и администрацией. Доходы местного самоуправления складываются из налогов, платежей, поступлений от приватизации, сдачи в аренду муниципальной недвижимости, продажи земельных участков, средств поступающих в результате реализации инвестиционных проектов, а также кредитов, займов, дотаций и помощи. Доходы местного самоуправления попадают в бюджет и различные внебюджетные фонды.

Также в рамках концепции доходности можно выделить следующие каналы и виды поступлений. Это доходы физических и юридических лиц от предпринимательской деятельности. К этим доходам относятся зарплаты, пенсии, стипендии, пособия, доходы по вкладам частных лиц, другие поступления, а также прибыль от предпринимательской деятельности, осуществляемой целиком или частично на данной территории; амортизационные отчисления как один из важнейших источников инвестиций.

Это прямые инвестиции в производство и недвижимость, расположенную на данной территории. Эти каналы доходности взаимосвязаны и взаимообусловлены. Например, чем выше заработки населения, тем больше объем подоходного налога; чем выше прибыль предприятий, тем больше объем налога на прибыль; чем активнее инвестиции, тем выше уровень занятости; чем больше наполнения местного бюджета, тем больше возможностей для реализации социальных программ и развития инфраструктуры, поддерживающей основную экономическую активность.

Доходность территории является интегральной характеристикой, все компоненты которой взаимодействуют между собой и составляют единое целое. Этот показатель позволяет увидеть, как, например, развал в одних сферах стимулирует подъем в других; какие компоненты доходности на данной территории представлены плохо и как их можно улучшить, а каких нет вовсе и не надо тратить усилия на их воссоздание.

Величина дохода местного самоуправления зависит от двух факторов: доходов, полученных с самой территории, и распределения налогов по бюджетам разных уровней.

### 2.2 Бюджетная поддержка субъектов РФ.

На местные органы возложена важная задача по претворению в жизнь государственной социальной программы. Финансирование мероприятий по обслуживанию населения в решающей части проводится за счет средств региональных бюджетов. Осуществление государственной программы в области социального развития требует больших материальных и финансовых ресурсов.

В основе распределения общегосударственных денежных ресурсов между звеньями бюджетной системы заложены принципы территориального формирования источников и подведомственности предприятий, организаций и учреждений. Бюджетная поддержка субъектов Российской Федерации характеризуется, во-первых, едиными нормативами распределения федеральных налогов между «Центром» и регионами. Во-вторых, - едиными подходами к выделению централизованных дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ (ФФПР). В-третьих, - использованием также иных форм бюджетного финансирования регионов, к числу которых, прежде всего, относятся: дотации закрытым административно-территориальным образованиям (ЗАТО); субвенции Москве на выполнение столичных функций; средства государственной поддержки завоза в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности; финансирование расходов на содержание объектов социальной сферы, переданных на баланс местных органов власти; программы по развитию регионов.

Одно из главных противоречий функционирования системы финансовой поддержки – последняя оказывается по различным, не связанным друг с другом направлениям (например, средства выделяемые в рамках поддержки завоза продукции в районы Крайнего Севера, не учитываются при распределении ФФПР; и т.п.). Отсюда и нескоординированность всей системы, связанная с кратным учетом одних бюджетных потребностей и отсутствием учета других.

Другая коллизия связана с перманентным существенным превышением обязательств государства над возможностями его бюджетной системы.

Бюджетное финансирование в различных его формах увеличивает возможности различных субъектов хозяйствования за счет привлечения общегосударственных ресурсов. Бюджетное финансирование может способствовать ускоренному развитию отдельных отраслей экономики, создавать предпосылки для ускорения научно-технического прогресса (НТП), обеспечивать условия для развития социальной инфраструктуры и т.д.

Формы бюджетного финансирования можно рассматривать как методы управления социальным развитием потому, что условия предоставления средств, границы использования предполагают выполнение определенных требований в соответствии с поставленными целями и задачами.

В последние годы доля пассивных форм финансирования в общем объеме бюджетных затрат постоянно возрастала. В общей сумме бюджетных дотаций наибольший удельный вес занимали дотации на возмещение разницы в ценах на продукты питания и др., но такой рост обусловлен необходимостью осуществления социальной защиты населения в условиях перехода к рыночной экономики и либерализации цен. Увеличение суммы бюджетных ассигнований, выделяемых на эти цели, является отражением новой роли местных бюджетов как регулятора уровня социально-экономического развития территории и источника удовлетворения гарантированного минимума социальных потребностей населения данного региона.

 Таким образом, различные способы выделения средств из бюджета можно рассматривать как регуляторы социальных процессов в регионе, а совершенствование форм бюджетного финансирования должно идти в направлении усиления их стимулирующего воздействия на производственную инфраструктуру территории и уровень удовлетворения социальных потребностей населения.

К настоящему времени позитивный потенциал внедренной в 1994 г. схемы распределения федеральной поддержки регионам почти исчерпан. С каждым годом все больше проявляются ее слабые стороны.

Во-первых, ежегодно меняется методика расчета трансфертов, причем далеко не всегда в лучшую сторону. Во-вторых, выравнивается, да и то неудовлетворительно, только обеспеченность по текущим расходам. Фактически закрепляется некогда сложившееся неравенство, разрыв между «богатыми» и «бедными» регионами увеличивается, так как в последние не идут ни производственные, ни социальные инвестиции. В-третьих, трансферты не имеют целевой направленности, т.е. не выполняют одной из основных своих функций - оказание воздействия на структуру бюджетных расходов регионов. В-четвертых, неявно поощряется иждивенчество региональных властей, отсутствуют стимулы к укреплению собственной налоговой базы. Наконец, в-пятых, отсутствует оценка рациональных потребностей регионов в бюджетных ресурсов.

 Для устранения этих пробелов вовсе не обязательно увеличивать размеры финансовой помощи регионам. Напротив, в первую очередь нужно разумно распорядиться тем, что уже есть, а в перспективе – даже сэкономить бюджетные ресурсы за счет их более эффективного использования.

Суть новой методики – создание на месте федерального фонда поддержки регионов, как минимум, 4-х целевых фондов со своими правилами и критериями распределения. Такими фондами могут быть:

***1. Фонд дотаций.*** Это аналог нынешнего фонда поддержки, но с более эффективной методикой распределения, основанной на сопоставлении нормативных бюджетных потребностей и налогового потенциала регионов.

Бюджетные потребности регионов можно оценить на основе социальных и финансовых нормативов. Безусловно, они не должны предопределять уровень бюджетных расходов субъектов федерации. Сфера их действия будет ограничена расчетом размеров прямой федеральной помощи регионам.

Такие нормативы должны быть дифференцированы по регионам. Сделать это можно, как минимум, двумя способами: либо умножать среднероссийские нормативы на индивидуальные для каждого региона коэффициенты (составленные из достаточно простых параметров, – таких как площадь, плотность населения, доля городского населения, уровень цен и т.д.), либо разделить российские регионы на несколько групп со сходными финансовыми и социально-экономическими условиями развития.

***2. Фонд субвенций.*** В отличие от дотаций, субвенции предоставляются на определенные цели. С их помощью федеральные власти могут воздействовать на структуру региональных бюджетов, стимулируя, например, расходы на образование, здравоохранение, культуру и т.д.

Основным принципом предоставления субвенций должно стать долевое участие Федерации в финансировании соответствующих расходов регионов. При этом, чем ниже бюджетная обеспеченность региона, тем более высокой должна быть доля федерального бюджета.

3***. Фонд регионального развития.*** Задача этого фонда – оказывать поддержку слаборазвитым и / или депрессивным регионам в финансировании инвестиций (главным образом, в производственную и социальную инфраструктуру). Распределяться его средства могут по формулам (в зависимости, например, от уровня развития инфраструктуры и налогового потенциала регионов) или путем конкурсного отбора проектов. В любом случае региональные и местные власти должны участвовать в финансировании этих инвестиций, гарантируя при этом целевое использование федеральных средств.

***4. Фонд поддержки реформ.*** Не секрет, что реформы в разных регионах идут с различной скоростью. Во многом это объясняется не объективными факторами, а экономической политикой региональных властей. В переходный период федеральное правительство должно по отношению к регионам играть ту роль, которую в отношении него самого играет Международный валютный фонд. Доступ к ресурсам фонда поддержки реформ должны иметь регионы, чья финансовая и социально-экономическая политика соответствует заранее установленным критериям. Источники его формирования – часть фонда трансфертов, а также кредитов МВФ и Всемирного банка.

Финансовую поддержку субъектов РФ планируется осуществлять почти исключительно на базе ФФПР, объединив в нем практически все остальные ее направления.

Поскольку основная цель функционирования ФФПР – выравнивание субъектов РФ по критерию бюджетной обеспеченности, уменьшение размеров фонда с одновременной ликвидацией иных форм финансовой поддержки выглядит нелогичным. Как свидетельствует бюджетная статистика, разрыв между собственными душевыми доходами наиболее или наименее обеспеченных региональных бюджетов с каждым годом нарастает, и средств для блокирования этого процесса востребуется никак не меньше, чем ранее. Между тем в 1998 г. уменьшается не только абсолютная величина ФФПР (что объяснимо стремлением сформировать «реальный бюджет»), но и относительный его объем (к суммарным расходам федерального и к его налоговым доходам).

При этом необходимо иметь в виду тот факт, что в соответствии со статьей 25 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1996 год» размер ФФПР на 1996-1998 гг. был установлен на уровне 15 % налоговых поступлений.

Важнейшим условием предоставления федеральной финансовой поддержки должно стать следование параметрам программы оздоровления регионального бюджета. При этом основным параметром должна служить доля производственных и жилищно-коммунальных дотаций в расходах регионального бюджета. К числу подобных параметров также относятся доля населения в оплате ЖКХ и услуг общественного транспорта, наличие и степень административного контроля цен (например, число контролируемых товарных позиций), высота барьеров для доступа на региональные товарные рынки, предельные величины бюджетных заимствований в регионах и пр.

Должны быть установлены и включены соответствующей статьей в федеральный бюджет федеральные социальные стандарты – показатели минимальных долей расходов на образование, здравоохранение, культуру, социальную защиту в региональных бюджетах. При сокращении фактических расходов ниже установленных минимумов будет происходить адекватное сокращение субвенций из федерального бюджета, что уменьшит возможности наращивания неприоритетных расходов (дотирование цен, ЖКХ и убыточных предприятий и т.п.). При этом, чем выше доля федеральной помощи в региональном бюджете, тем более жесткими должны быть соответствующие нормативы. Такой подход усилит целевую направленность субвенций.

### 2.3 Налоговые поступления.

Особенностью системы разделения налоговых доходов в России является отсутствие долговременного закрепления пропорций в рамочных налоговых и бюджетных законов, в отличие, например, от Германии, где также совместно используются главные налоги. Правила распределения налогов между Федерацией и субъектами определяются ежегодным законом «О федеральном бюджете», а между субъектами Федерации и местными властями – ежегодным законом о бюджете соответствующего субъекта. Если в отношении всех субъектов Федерации действуют единые нормы распределения федеральных налогов, то при распределении налоговых поступлений внутри субъектов применяются самые различные варианты: единые нормативы (Свердловская область); дифференцированные нормы по всем или нескольким налогам; дифференцированные нормы в отношении городов регионального значения и единые для других территориальных единиц (Хакасия, Марий-Эл, Чувашская республика и др.).

Распределение налоговых поступлений осуществляется на основе единственного критерия – объема фактического сбора налога, что делает эту систему распределения малоэффективным инструментом горизонтального выравнивания, особенно в связи с такими недостатками налоговой системы, как, например, отсутствие связи между выплатой подоходного налога гражданами и бюджетом места их проживания.

 Из-за отсутствия более эффективных методов постоянное варьирование пропорциями распределения налоговых доходов стало исключительно важным средством вертикального выравнивания бюджетной системы, особенно на субнациональном уровне. Обратная же сторона этой “медали” - ограничение бюджетной самостоятельности муниципальных образований, невозможность планирования бюджетных поступлений, острое недовольство городов, ощущающих себя обделенными в пользу, например, районов. Другие недостатки этой системы выражаются в поощрении иждивенчества властных структур, привыкших к нынешней перераспределительной системе. Манипулирования пропорциями распределения налоговых доходов, как и других видов межбюджетной поддержки местных бюджетов, на практике преследует единственную цель - покрытие бюджетного дефицита, оставляя в стороне проблемы горизонтального выравнивания бюджетных условий отдельных территорий. В целом эта система концентрирует усилия на увеличении своей доли поступлений от федеральных налогов, не стимулируя региональные и местные органы к расширению своего налогового потенциала.

Рынок требует налоговой формы изъятия части доходов хозяйствующих субъектов, отдельных граждан в бюджет, так как только налог может обеспечить полную самостоятельность плательщиков в использовании финансовых ресурсов. С помощью налогов наилучшим образом решается не только фискальная, но главным образом функциональная задача, стоящая перед системой платежей в бюджет.

Налоговая ставка должна рассчитываться с учетом реального уровня доходов населения и предприятий, системы цен, процента за кредит, ставок амортизационных отчислений, т.е. согласовываться со всей системой экономических инструментов управления, чтобы в совокупности и взаимосвязи обеспечить эффективное регулирование экономики.

Именно налоговый механизм регулирует выбор конкретных форм организации хозяйственной деятельности, способствует развитию различных форм собственности.

Введение твердых единых налоговых ставок создает равные стимулы к интенсификации производства у всех субъектов хозяйствования. Система налоговых льгот способствует ускоренному обновлению производственного потенциала, росту расходов на научно-исследовательские работы, осуществлению мероприятий по охране окружающей Среды и т.д., что также стимулирует рост эффективности производства.

Право установления налогов принадлежит государству. Ему же принадлежит и право выбора налоговых форм. Налоговая деятельность местных органов власти протекает в рамках, очерченных государством. Теория и практика показывают, что наиболее целесообразным с точки зрения согласования и комплексной реализации группы интересов республика-субъекты Федерации - район - город является разделение доходных источников, когда бюджеты разных уровней получают законодательно определяемые, в ряде случаев независимые друг от друга источники доходов.

Как свидетельствует мировой опыт, значение этого принципа особенно велико в странах со сложным национальным составом и национально-государственным устройством. В этих условиях не может быть применен принцип формирования доходов бюджетной системы “снизу-вверх” по так называемой одноканальной системе, так как это создает зависимость федерального бюджета от нижестоящих бюджетов, но, как показывает практика, любая субъективная зависимость (и мест от центра, и центра от мест) оборачивается в итоге потерей бюджетных средств, ухудшением положения социально незащищенных слоев населения и бюджетных учреждений из-за взаимных претензий и невыполнения обязательств всеми сторонами.

В 1999 году законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации рекомендуется принятие закона субъекта Российской Федерации о финансовых ресурсах (финансовых основах) местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом “О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации”.

В названном законодательном акте устанавливаются:

- перечень местных налогов и сборов;

- перечень других собственных доходов местных бюджетов;

- доли (в процентах) федеральных налогов, распределенные между бюджетами разных уровней и закрепленные за муниципальными образованиями на постоянной основе;

- нормативы отчислений (в процентах) в местные бюджеты от регулирующих доходов на планируемый финансовый год, а также на долговременной основе (не менее, чем на три года), устанавливаемые сверх долей федеральных налогов, распределенных между бюджетами разных уровней и закрепленных за муниципальными образованиями на постоянной основе;

- доли (в процентах) и нормативы отчислений в местные бюджеты от региональных регулирующих налогов.

Доли (в процентах) федеральных налогов, распределенные между бюджетами разных уровней и закрепленные за муниципальными образованиями на постоянной основе, а также устанавливаемых сверх этих долей нормативы отчислений в местные бюджеты от регулирующих доходов устанавливаются в законе субъекта Российской Федерации о финансовых ресурсах (финансовых основах) местного самоуправления в законе субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации.

Отметим, что и в статьях 52 и 58 Бюджетного кодекса (подписан Президентом Российской Федерации 31 июля 1998 года) устанавливается не только право, но и обязанность Российской Федерации и субъектов Российской Федерации осуществлять бюджетное регулирование, конкретный механизм которого отражен в Федеральном законе “О федеральном бюджете на 1998 год” и в Федеральном законе “О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации”.

Важность бюджетного регулирования, осуществляемого субъектами Российской Федерации для местных бюджетов несомненна. Кроме того, в компетенцию органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в соответствии со статьей 8 Бюджетного кодекса, входит составление и рассмотрение не только проектов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Отметим, что сохраняется главный недостаток бюджетного регулирования: произвольное ежегодное установление процентов отчислений от общегосударственных налогов и доходов в нижестоящие бюджеты (даже сохраняется тот же состав доходов - косвенные налоги и налог на прибыль предприятий); нацеленность только на количественную сторону формирования финансовой базы деятельности местных органов управления, что не способствует их заинтересованности в развитии подведомственного хозяйства и повышении его эффективности, в проявлении хозяйственной инициативы и предприимчивости. Все это в итоге является одной из причин дефицитности местных бюджетов.

Учитывая современное экономическое положение в России, а также целесообразность закрепления за местными бюджетами в основном прямых налогов и нестабильность налоговой системы Российской Федерации, необходимо местным органам государственной власти с целью заинтересовать их в развитии социально-производственной инфраструктуры на ведомственной территории предоставить право взимать надбавки к государственным общеобязательным налогам и доходам, в частности к налогу на прибыль предприятий. Такая мера позволяет обеспечить приток финансовых ресурсов для покрытия местных потребностей, будет способствовать пропорциональному развитию регионов.

При установлении надбавок местные органы управления получают право с тех налоговых объектов (доход, земля, промышленные предприятия), которые облагаются государством, и на основании государственных оценок взимать добавочный налог в свою пользу в размере определенного процента или иного коэффициента в утвержденной центром ставке. Обычно центральная власть указывает лишь максимум, в пределах которого местные органы вправе производить свои надбавочные сборы. Надбавки представляют собой наиболее целесообразную форму разграничения налоговых поступлений между различными звеньями бюджетной системы. Прежде всего, эта форма достаточно эластична, местные органы имеют в виду лишь ограничивающий их максимум, в пределах которого могут варьировать процентные надбавки в зависимости от потребности в средствах, а также с целью решения намеченных проблем. Местные органы заинтересованы в достаточно полном выявлении платежеспособности облагаемых государством налоговых объектов и в своевременном поступлении платежей, а также объектов в своевременном проведении налоговых реформ.

Существование системы надбавок позволяет государству путем реформы основных налогов одновременно и повсеместно реформировать и местные налоговые системы. В то же время надбавки представляют собой одну из наиболее дешевых систем местного обложения, так как не приходится проводить оценки объектов налогообложения, что осуществляется в централизованном порядке.

Однако надбавочные налоги имеют смысл лишь в том случае, если местным органам управления представлена некоторая самостоятельность в установлении размера надбавок; если же размер надбавки строго фиксирован, но максимум таков, что приходится устанавливать надбавки всегда в максимальном размере, то, по существу, нет разницы между надбавочной системой и отчислениями определенной доли от государственных налогов и доходов в местные бюджеты.

Было уже сказано выше, что основу закрепленных доходов бюджетов составляет налог на прибыль предприятий, подведомственных региональным органам. Их удельный вес в закрепленных доходах растет, но темпы роста имеют тенденцию к снижению. Главная причина этого - снижение уровня рентабельности ряда отраслей местного хозяйства из-за повышения уровня зарплаты работникам, роста цен на основные средства, сырье и материалы, повышения качества оказываемых услуг и других факторов. В результате – эксплуатационные расходы растут быстрее, чем валовые доходы.

В отношении второго компонента закрепленных доходов региональных бюджетов – местных налогов и сборов – следует признать, что их роль будет незначительна. В то же время можно отметить, что некоторые виды местных налогов и сборов, очевидно, будут расти, например, налог с владельцев имущества.

Таким же является земельный налог. Цель его – способствовать повышению уровня благоустройства территорий населенных мест. Земельный налог играет большую роль, способствует повышению эффективности использования земли и служат источником возмещения затрат местных бюджетов на освоение и обустройство территорий населенных пунктов.

Следует показать, что необходим отход от практики общего распределения основных налоговых поступлений между всеми тремя бюджетными уровнями, что предполагает проведение разграничения налогов по уровням власти, закрепление ряда регулирующих налогов за отдельными бюджетными уровнями. Например, поступления от НДС могли бы распределяться только между федеральным бюджетом и бюджетом субъекта, а подоходный налог с населения – между бюджетом субъекта и его местными бюджетами. Региональный налог на прибыль, вероятно, целесообразно было бы оставить для бюджета субъекта, а в ведение местных властей передать налог на субъектов малого предпринимательства. Это не только существенно укрепит налоговый потенциал местных бюджетов, но и даст стимул местным органам власти активно содействовать экономическому развитию их территорий, укрепит их связь с собственными избирателями.

*Структура местных налогов*

#### МЕСТНЫЕ НАЛОГИ

####  МЕСТНЫЙ БЮДЖЕТ

##### МОГУТ УСТАНАВЛИВАТЬСЯ РАЙОННЫМИ И

#### ГОРОДСКИМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ

УСТАНОВЛЕНЫ ЗАКОНАМИ РФ, СТАВКИ ОПРЕДЕЛЯЮТСЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ И МЕСТНОЙ ВЛАСТЬЮ

#### Сбор за выдачу ордера

на квартиру

Лицензионный сбор за право проведения аукционов и лотерей

###### Лицензионный сбор за

право винной торговли

#### Сбор с владельцев

собственности

Налог на перепродажу автомобилей, вычислительной техники и компьютеров

#### Налог на рекламу

Целевые сборы на
содержание милиции, благоустройство, нужды образования и др.

###### Сбор за право торговли

Налог на содержание жилищного фонда, объектов культурной сферы

Сбор за открытие игорного бизнеса

#### Сбор за сборку

Сбор за проведение кино- и телесъемок

Сбор с биржевых сделок

Сбор с играющих на тотализаторе

#### Сбор за парковку

автотранспорта

#### Сбор за право использования местной символики

МОГУТ
УСТАНАВЛИВАТЬСЯ ОРГАНАМИ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ

#### Курортный сбор

Налог на промышленное строительство в курортной зоне

#### Регистрационный сбор

за предпринимательскую деятельность

#### Земельный налог

##### Налог на имущество

физических лиц

### 2.4 Прямые инвестиции в производство и недвижимость.

Привлечение внешних инвестиций в экономику является стратегическим стержнем повышения доходности территории. Учитывая, что кризис национальной экономики будет продолжаться, рассчитывать на помощь из федерального центра практически не приходится. В этих условиях важнейшим источником финансовых поступлений и стимуляторов экономической активности должны быть «внешние» зарубежные и отечественные инвестиции. Однако расчет на солидный приток иностранного капитала не оправдал себя. Причин несколько.

Во-первых, Россия является страной с высоким инвестиционным риском. Это обусловлено такими факторами как нестабильная политическая ситуация, частые смены руководства, плохо организованное и недостаточно развитое законодательство (прежде всего налоговое), высокая степень криминогенности и коррумпированности общества.

Во-вторых, территории далеко не всегда обладают высокой инвестиционной привлекательностью, т.е. обеспечивают возможность прибылей при невысоких рисках потери инвестиции.

В-третьих, инвестиционный «голод», вызванный указанными выше факторами, определяет острую конкуренцию регионов и городов между собой за доступ к инвестициям, особенно тем, которые находятся под патронажем центрального правительства.

И, наконец, характерные для экономической российской ситуации в целом – высокие процентные ставки; отсутствие долгосрочных финансовых планов; отсутствие ресурсов по возврату средств в перспективе.

 Можно, однако, смягчить такую направленность, заблаговременно осуществив продуманную систему нововведений. Источником инвестиций могут послужить личные сбережения. В развитых странах сбережения лиц наемного туда и мелких предпринимателей служат надежным каналом финансирования капиталовложений.

По имеющимся оценкам, у населения находится несколько десятков миллиардов долларов. Пока некоторые эксперты доказывают необходимость введения золотого рубля (что, на наш взгляд, нецелесообразно), в стране имеет хождение параллельная денежная единица, причем не только торговля, но и власти для удобства пользуются долларом как счетной единицей. Накопленная населением валюта не приносит экономике пользы. Напротив, она подрывает позиции рубля.

Если исходить из того, что задачей государства является поддержка своей национальной валюты, то оно должно заинтересовывать граждан в рублевых накоплениях. Можно сказать, что одно из условий этого выполнено – пусть не всегда оправданными методами, но инфляция сведена к умеренному уровню. Второе условие – гарантирование вкладов. Граждане должны быть уверены, что, положив деньги в банк, они не потеряют их при любых обстоятельствах.

В этом направлении сделано очень мало. Сберегательное дело в развитых странах базируется на гарантийном принципе, хотя различия здесь немалые. Если в США основные гарантии берет на себя государство, то в ФРГ – объединение банков. Мы ищем свой путь, но время не ждет.

Основные сбережения находятся в Сбербанке, где вклады застрахованы государством. Казалось бы, хорошо. Но предпочтение населением одного (государственного) учреждения придает развитию банковской системы однобокий характер. Коммерческие банки без депозитной поддержки граждан неполноценны. Сбербанк использует аккумулируемые средства населения, исходя из собственных представлений о целесообразности, а они могут не совпадать с актуальными народнохозяйственными потребностями. Кроме того, это кредитное учреждение является строго централизованной структурой, а потому деньги, собираемые в регионах, меньше всего расходуются в интересах экономики.

Было бы повторением прошлых ошибок формировать новую финансовую систему без переноса центра тяжести на регионы. Речь идет об участии местных властей на уровне субъектов Федерации и крупных городов в общегосударственной инвестиционной политике. Последняя даст результаты лишь тогда, когда местные органы создадут атмосферу доверия к своей управленческой практике и когда немалые сбережения в контролируемых ими банках будут целенаправленно размещаться для поддержки выгодных краткосрочных проектов. По сути, чтобы оживить производство, администрации должны объединить два фактора – мобилизуемые через банки финансовые средства и незагруженные мощности предприятий.

Распавшаяся после 17 августа 1998 г. финансовая система опиралась на шаткий фундамент, т.е. на группу банков, не имевших прочных связей с производством. Поэтому они не выдержали испытания кризисом государственных финансов и должны были рухнуть вместе с ними.

Формируемая финансовая система естественно может основываться на нестандартных методах и предусматривать, во-первых, самостоятельную роль региональных банков, находящихся в тесной взаимосвязи друг с другом и центром, во-вторых, непосредственное финансирование производства этими банками.

К сожалению, ни один регион не сформулировал для себя обозначенной выше задачи, хотя в некоторых из них (например, в Москве) существуют благоприятные условия для созидательной деятельности. Относительное благополучие Москвы основывается на преимуществах, вытекающих для нее как столицы.

Как добиться, чтобы личные денежные вклады превратились в инвестиции? Это зависит не столько от банков, сколько от администрации региона. Недопустимо брать деньги у банков на латание бюджетных дыр, на потребление посредством ценных бумаг типа государственных краткосрочных облигаций и облигаций федерального займа. Как показали события 17 августа 1998 г., государство может в любой момент ухудшить условия выкупа ценных бумаг, ликвидировать договоренности и подорвать позиции и банков, и вкладчиков. Поэтому население и держит на руках доллары, опасаясь, что через ценные бумаги государство «проело» бы и их, не оставив ничего для подъема производства.

Администрация региона должна вместе с банками размещать привлеченные денежные средства, во-первых, в производство, во-вторых, на своей территории. Предприниматели и банкиры в известной степени поменяются ролями. Теперь уже банкиры вместе с местными властями станут искать предпринимателей и предлагать им кредиты на приемлемых условиях.

Вообще администрациям необходимо строить свое отношение к привлечению инвестиций как важнейшему каналу повышения доходности территории по следующим направлениям.

*Первое направление – создание привлекательного инвестиционного климата именно для инвесторов, а не для решения собственных проблем.*

Одно из самых распространенных действий в этом направлении – освобождение инвесторов от части налогов. Таким путем идут многие зарубежные страны. Этот же путь весьма успешно был использован в Новгороде. Хотя область имеет низкую инвестиционную привлекательность. Тем не менее, Новгород вышел на второе место в стране по фактическому количеству привлеченных прямых инвестиций. Это стало возможным за счет последовательного проведения политики резкого снижения налогового бремени. Фирмы, осуществляющие прямые инвестиции в производство, ведущие производственную деятельность или осуществляющие строительство и зарегистрированные на территории области (города) освобождаются от уплаты всех налогов в местные бюджеты на срок до полной окупаемости вложенных средств.

Очевидно, на какой-то период местный бюджет теряет средства, но важно, что в этот же период идет создание дополнительных рабочих мест, наращивание объемов выпуска продукции, и, тем самым, активизация хозяйственной деятельности. После завершения срока окупаемости инвестиционных вложений, налоговые льготы перестают действовать и в бюджеты начинают поступать налоги.

Кроме этого осуществляются и другие налоговые льготы. Например, в особо депрессивных районах администрация на какой-то период может компенсировать некоторые налоги, уплачиваемые и в федеральный бюджет; также освобождаются от части налогов доходы банков, направляемые на прямые инвестиции, и затраты предприятий и фирм на маркетинг. Возможны и другие льготы для предприятий, притягивающих или получающих прямые инвестиции.

Важной составляющей снижения инвестиционного риска является введение правила о не ухудшении стартовых условий инвестора, закрепленных в договоре с ним. Если, например, в течение определенного в договоре периода появляются федеральные законы, ухудшающие налоговый климат, то администрация берет на себя компенсацию этого ухудшения из своего бюджета.

*Второе направление* – *отказ от навязывания инвесторам видов деятельности и объектов инвестирования*. Местные органы власти могут иметь собственные планы по развитию города и экономическим приоритетам. Однако инвесторы имеют свои интересы, особенно в таких странах как Россия, с повышенным инвестиционным риском и слабым развитием инфраструктуры.

Мировая практика показывает, что первыми инвестируют в территорию те, кто стремится получить максимальную прибыль с минимальными затратами. Это, как правило, товары массового потребления, пищевые продукты и тому подобное.

*Третье направление* – *инвестиционный маркетинг.* Сами собой инвесторы не приходят. Их должен кто-то привести. Наиболее эффективный путь для этого – создание специальной технологической системы и службы привлечения инвестиций.

Только одновременные взаимосогласованные усилия по маркетингу, улучшению экономической среды и созданию благоприятного инвестиционного климата, полностью удовлетворяющего интересы инвесторов, дают возможность выиграть в жесткой конкурентной борьбе регионов за прямые инвестиции, и тем самым обеспечить повышение доходности территории.

Все без исключения перечисленные выше мероприятия нуждаются в совершенствовании законодательной базы. В настоящее время законы РФ и, особенно, Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», позволяют эффективно использовать инструмент местного законодательства для решения экономических задач развития территорий. Главной идеей, объединяющим всю законотворческую деятельность на местном уровне, должно стать придание территории каких-либо специфических черт, выделяющих ее из круга других, конкурирующих с ней территорий. Эти особенности должны обеспечить привлекательность территории для прямого инвестирования.

### 2.5 Неналоговые поступления.

Кроме налогов и других видов доходов в бюджет поступают неналоговые поступления. К ним относятся, с одной стороны, доходы от эксплуатации территориальной собственности, а в условиях перехода к рынку – и от ее продажи юридическим и физическим лицам. Доходы от продажи территориальной собственности в рамках общей программы приватизации могут занять в ближайшие годы одно из важных мест в общей сумме бюджетных поступлений. А с другой стороны, к неналоговым доходам можно отнести поступления от реализации ценных бумаг.

## 3. Расходы бюджета территорий.

### 3.1 Сферы направления средств.

Расходы бюджета, будучи компонентом общей финансовой категории – бюджета – представляют собой затраты, возникающие в связи с выполнением государством своих функций. Эти затраты выражают экономические отношения, на основе которых происходит процесс использования средств централизованного фонда денежных средств государства по различным направлениям.

Категория расходов бюджета проявляется через конкретные виды расходов, каждый из которых может быть охарактеризован с качественной и количественной сторон. Активная роль государства в экономической жизни общества, осуществлении социальных преобразований обусловливает многообразие конкретных видов бюджетных расходов. Для выяснения роли и значения многообразных бюджетных расходов их обычно классифицируют по определенным признакам: по роли в воспроизводстве, общественному назначению, отраслям производства и видам деятельности, целевому назначению.

Все расходы подразделяются на несколько групп:

1. финансирование народного хозяйства;
2. финансирование социально-культурных мероприятий;
3. прочие расходы и выплаты.

Состав расходов бюджета территорий имеет отличительные особенности от федерального бюджета: среди них нет расходов на национальную оборону, обеспечение безопасности государства, международную деятельность, фундаментальные научные исследования, предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций, обслуживание государственного внешнего долга, пополнение государственных запасов и резервов.

Определяющее направление деятельности местных органов власти – это разработка и осуществление планов экономического и социального развития на подведомственной им территории. Увеличение числа поселений, особенно в новых районах освоения, осуществление мероприятий по развитию жилищно-коммунального хозяйства и улучшению благоустройства населенных мест, влекут расширение расходов региональных бюджетов. Возрастание расходов связано с новым строительством, с повышением уровня затрат на содержание объектов жилищно-коммунального и культурно-бытового назначения.

## 4. Бюджетный дефицит: его значение.

Важным направлением бюджетной политики большинства стран мира является стремление к будефицитному бюджету или поддержание его минимального уровня.

Дефицит государственного бюджета относится к разряду важнейших макроэкономических показателей, характеризующих устойчивость экономической системы. В тех странах, где удалось создать функциональные экономические системы, регулирующие соотношение доходов и расходов государства, как правило, имеют место положительное сальдо или незначительный по размерам дефицит.

Бюджетный дефицит – это превышение расходов над доходами. Интересно, что в начале 90-х годов положительное сальдо государственного бюджета составляло 9,3 % ВВП. Рекордного уровня дефицит государственного бюджета достигал в Кувейте в начале 80-х годов и составлял более 60 % ВВП. А самый большой в мире дефицит государственного бюджета в абсолютных размерах имеют США. В начале 90-х годов он достигал 290 млрд. долларов, или 4,8 % ВВП, что по мировым стандартам считается не опасным для экономического развития страны.

Считается, что бюджетный дефицит «вреден» для экономического развития любой страны. Именно бюджетный дефицит выступает законным «отцом» и инфляции и высоких процентных ставок. Спрос на кредиты, предъявляемый правительством, вынуждает либо печатать деньги, либо повышать ставки, либо делать и то и другое одновременно. Но в любом случае он оттесняет частный сектор от реальных денег, обеспечивая тем самым экономический спад. Правительство, предлагающее бюджетный дефицит, парламент, такой бюджет утверждающий, какими аргументами ни мотивировали бы они свои решения, тем самым выступают против экономического роста, против экономической безопасности страны, против национальных интересов.

Важнейшей причиной поддержания и наращивания бюджетного дефицита являются огромные бюджетные расходы. Они не только выступают в качестве самого эффективного способа перераспределения общественного богатства в пользу немногих привилегированных групп и организаций, но и являются надежным способом, ведущим к устойчивой деградации отечественной экономики. Отказ от сокращения государственных расходов по причине «дальше просто некуда» означает лишь проявляемую таким образом властями заинтересованность, как в сохранении существующих механизмов перераспределения, так и их не заинтересованность в возобновлении экономического роста.

С другой стороны встает другая проблема. А именно, является ли дефицит государственного бюджета хорошим показателем, отражающим расширяющее или сокращающее воздействие экономической политики на совокупный спрос? Другими словами, может ли увеличение размера дефицита означать, что правительство, пытаясь повысить уровень выпуска продукции, использует меры фискальной политики (совокупность государственных расходов и решения в области налогов) для стимулирования спроса? Иными словами: означает ли сокращение дефицитного бюджета, что правительство проводит фискальную политику, направленную на сокращение совокупного спроса, имея целью уменьшить объем ВКП? Величина дефицита не может являться хорошим показателем эффективности фискальной политики, так как дефицит может изменяться и по другим, не зависящим от фискальной политики причинам, в этом и заключается ответ на поставленные вопросы.

Итак, бюджетный дефицит – это финансовое явление, не обязательно относящееся к разряду чрезвычайных, исключительных событий. Следует отметить, что качество самого дефицита может быть различным:

* дефицит может быть связан с необходимостью осуществления крупных государственных вложений в развитие экономики. В этом случае он отражает не кризисное течение общественных процессов, а государственное регулирование экономической конъюнктуры, стремление обеспечить прогрессивные сдвиги в структуре общественного производства;
* дефициты возникают в результате чрезвычайных обстоятельств (войны, крупных стихийных бедствий и т.п.), когда обычных резервов становится недостаточно и приходится прибегать к источникам особого рода;
* дефицит может отражать кризисные явления в экономике, ее развал, неэффективность финансово-кредитных связей, неспособность правительства держать под контролем финансовую ситуацию в стране. В данном случае бюджетный дефицит представляет собой явление чрезвычайно тревожное, требующее принятия не только экономических, но и политических решений.

Эти качества бюджетного дефицита, несомненно, частично отвечают на вопрос, волнующий многих. А именно, бюджетный дефицит – явление положительное или отрицательное в развитии экономики любой страны? К сожалению, в отечественной науке до недавних пор превалировал сугубо отрицательный взгляд на дефицит. В литературе утверждалось, что нашей экономике с ее планомерным развитием бюджетный дефицит не может быть присущ. За последние семь лет произошел редкий скачок бюджетного дефицита.

Следует подчеркнуть, что единого мнения на бюджетный дефицит нет, т.е. так ли нужен сбалансированный государственный бюджет. Профессор Массачусетского технологического института Роберт Салоу считает, что правительство должно предпринимать усилия по сбалансированию бюджета (увеличивая налоги или уменьшая бюджетные расходы) лишь в благополучные для экономики годы, но никак в годы застоя или кризиса, так как возникшие экономические трудности могут быть лишь усугублены. Немного другой точки на эту проблему придерживается профессор Стенфордского университета, он полагает, что нет никакого смысла стремиться к цифре ноль в бюджетном дефиците. И если экономический рост составляет примерно 2 % в год, то и бюджетный дефицит в размере 2 % ВВП вполне приемлем.

Для России бюджетный дефицит в 1995 году, исчисленный по методологии МВФ, составил около 5 % ВВП.

Все же необходимо отметить, что ряд экономистов полагает, что для сдерживания крупного и устойчивого дефицита федерального бюджета требуются более высокие налоговые ставки или совершенно новые налоги. Поскольку многие программы федеральных расходов рассматриваются как «политически неприкосновенные», любое решение дефицита, несомненно, повлечет за собой рост налогов. В этом случае одни призывают ввести налог на добавленную стоимость, другие же требуют увеличить прогрессивность личного подоходного налога.

# II. Теоретический анализ

## 5. Бюджеты федерального правительства и штатов: их особенности.

В течение длительного времени главной задачей бюджетной политики США было финансирование деятельности соответствующих государственных органов федерального правительства, правительств штатов и местных органов управления. Ее основной целью было сведение государственных бюджетов без дефицита. Увеличение размеров государственных бюджетов, их доли в валовом национальном продукте по мере становления и развития государственно-монополистического капитализма связано со значительной активизацией бюджетной политики, выдвижением перед ней новых, значительно более широких задач. Бюджетная политика становится важнейшим рычагом воздействия на состояние экономики страны, на динамику главных макроэкономических показателей. Это воздействие осуществляется путем изменения величины и структуры налогов и государственных расходов, соответственного изменения размеров дефицита или излишка бюджетов. В то же время налоги и особенно расходы бюджетов всех уровней, финансирование государственных социальных программ оказывают определенное воздействие на социальную обстановку в стране. В результате бюджетная политика США становится важнейшим рычагом государственного регулирования экономики.

Финансы штатов и местных органов управления заметно отличаются от федерального правительства, как по направлению расходов, так и по источникам доходов. Формально бюджеты штатов и местные бюджеты самостоятельны, каждое административное подразделение имеет свой бюджет, который не входит в бюджет вышестоящей единицы. Правительства штатов и местные управления сами составляют свои бюджеты, самостоятельно собирают средства и самостоятельно их расходуют, т.е. имеют определенную финансовую автономию. Однако, федеральное правительство определяет общую стратегию финансовой политики. Оно располагает и важным рычагом воздействия на финансовую политику правительств штатов и местных органов управления, так как заметным источником их доходов являются поступления из федерального бюджета, которые осуществляются в форме дотаций и помощи по программам перераспределения доходов.

Основными направлениями расходов штатов и местных органов управления являются образование, дорожное строительство, социальное обеспечение и все прочие расходы. Во «все прочие расходы» входят здравоохранение, содержание полиции, канализация и уборка мусора, проценты по долгу, коммунальное хозяйство, общественная безопасность и т.д. Несмотря на то, что виды расходов, осуществляемые правительством на трех уровнях, в значительной мере дублируются, основную массу расходов на уровне федерального правительства составляют затраты на поддержание уровня доходов и на национальную безопасность, тогда как расходы на образование преобладают одновременно на уровне правительств штатов и на уровне местных органов власти.

Средства правительств штатов и местных органов власти используются как на эксплуатационные, так и на инвестиционные затраты. Также из этих средств финансируются расходы на содержание местных органов власти, правопорядка. Одной из существенных статей бюджетных расходов являются затраты, связанные с погашением полученных займов и выплат процентов по ним.

Источниками доходов правительств штатов и местных органов управления являются поимущественный налог, налог на продажи и валовую выручку, подоходный налог с населения, налог на доходы корпораций, поступления из федерального бюджета, неналоговые поступления и другие. Соотношение между этими источниками зависит от функций, возложенных на эти органы власти от потенциальных возможностей получения ими местных налогов, а также от возможностей вышестоящих органов власти оказывать финансовую помощь территориям. В то время как федеральное правительство финансирует свою деятельность в значительной степени за счет личных подоходных налогов, налогов на прибыль корпораций и налогов на заработную плату, штаты и местные органы управления в основном получают средства за счет налогов с продаж и поимущественных налогов, на долю которых приходится около 49 % всех налоговых поступлений штата.

Происходит заметное изменение структуры доходов бюджетов штатов и местных органов управления. До второй мировой войны поимущественный налог давал почти половину доходов штатов и местных органов управления. Налог на продажи дает стабильно 20 с небольшим процентов поступлений. Все более заметную роль в доходах штатов и местных органов управления играют поступления из федерального бюджета. Таким образом, несмотря на существенное увеличение доли федерального бюджета в государственных финансах, финансы штатов и местных органов управления продолжают играть важную роль в американской финансовой системе. Если сопоставить соотношение по расходам, то доля федерального бюджета в общих расходах бюджетов в большинстве случаев будет выше, так как федеральный бюджет сводился преимущественно с дефицитами, часто весьма значительными (особенно в 80-е годы), а бюджеты штатов и местных органов власти – с превышением доходов над расходами.

Выделяются один основной источник доходов и единственная основная статья их использования: основная масса доходов, получаемых органами местной власти, поступает от поимущественных налогов; большая же часть затрат направляется на образование. Остальные, менее значительные источники средств и виды расходов сами себя объясняют.

Поступления из вышестоящих бюджетов включают: отчисления от суммы отдельных налогов, мобилизуемых на территории, а также дотаций и субвенции. В случае недостаточного объема собственных финансовых ресурсов, необходимых для финансирования местных мероприятий или местных разделов государственных программ (развитие дорог, здравоохранения, охраны окружающей среды) выделяются отчисления от налогов, закрепленных за вышестоящими бюджетами.

Подобный метод наделения средствами правительств штатов и местных органов власти в последнее время стал распространяться, что усиливает зависимость этих бюджетов от бюджета федерального правительства США.

Как отмечалось выше, еще одним источником доходов являются неналоговые доходы, включающие доходы, получаемые от предприятий, находящихся в муниципальной собственности, арендных доходов, добровольных взносов предприятий и населения. Но все же, следует отметить, неналоговые поступления занимают скромное место в общих доходах местных бюджетов.

Собираемых налогов на уровне штатов и на уровне органов местной власти всегда было явно недостаточно для покрытия их расходов. Нехватка поступлений в бюджет штатов и местных органов власти в значительной степени покрывается перераспределением средств или субсидиями федерального правительства. В США существует система, называемая фискальным федерализмом, т.е. когда к федеральным субсидиям правительствам штатов и органам местной власти правительства штатов в свою очередь также представляют субсидии учреждениям местных органов власти.

Федеральный бюджет США заметно отличается от бюджетов штатов и местных органов власти, как по источникам доходов, так и по направлению расходов. Федеральный бюджет оказывает заметное воздействие на экономику, на движение важнейших макроэкономических показателей через так называемые встроенные стабилизаторы и дискреционные финансовые акции, т.е. через проведение целенаправленной финансовой политики. Правительство США представляет собой самую большую в мире организацию, которая покупает больше автомобилей и стали, управляет большим запасом денег, чем любое другое предприятие; фонд заработной платы у американского правительства также огромный. Цифры же федеральных финансов также астрономические – миллиарды и триллионы долларов.

Основными статьями федеральных расходов являются: социальное обеспечение, национальная безопасность, здравоохранение, гарантирование доходов, проценты по государственному долгу, образование (профессиональное обучение и занятость), транспорт, торговля и жилищное строительство, энергия, природные ресурсы и окружающая среда, наука, космос и технологии, содержание правительства, сельское хозяйство и прочие расходы. Но все же важнейшими сферами направления средств являются: 1) гарантирование доходов или «защита доходов»; 2)национальная обора; 3) выплата процентов по государственному долгу.

Категория «защита доходов» подразумевает поддержание уровня доходов, которые предусматривают помощь престарелым, нетрудоспособным, инвалидам, безработным и т.д. Национальная безопасность составляет более четверти расходов, что указывает на высокий уровень затрат на поддержание боеготовности США. В последние годы увеличился размер государственного долга, поэтому значительно возросла и выплата процентов по государственному долгу.

Самой быстро растущей статьей расходов за последние два десятилетия являются программы компенсационных выплат, обеспечивающие пособия или платежи любому жителю страны, имеющему избирательные права. Фактически рост федеральных расходов за последние годы происходил благодаря расширению компенсационных выплат.

Основным видом доходов федерального правительства следует назвать налоговые поступления. Это подоходный налог на граждан, налог на фонд заработной платы, налог на прибыль корпораций, налог на недвижимость и налог на дарение, акцизные сборы и другие.

Устанавливая налоги, правительство решает каким образом необходимые ресурсы будут изыматься из домашних хозяйств и предприятий и вливаться в коллективное потребление и инвестиции. Средства, полученные от налогообложения, являются машиной, с помощью которой реальные ресурсы трансформируются из частных благ в общественные.

Основным элементом налоговой системы США является личный подоходный налог, взимающийся с доходов, подлежащих налогообложению, т.е. с доходов домохозяйств и некорпорированных предприятий, после вычета некоторых скидок и льгот.

Вклады в социальное страхование, или налог, взимаемый с фонда заработной платы, представляют собой страховой взнос, выплачиваемый в рамках планов обязательного страхования. Эти налоги взимаются как с работодателей, так и с лиц наемного туда.

Важную роль в доходной части федерального бюджета играет налог на прибыль корпораций. Им облагаются юридические лица по налоговой декларации.

В бюджете США налоговые поступления составляют более 95 %.

## 6. Государственный бюджет и бюджет территории.

В условиях инфляции и спада производства обеспечение реальности бюджетов всех уровней власти является наиболее труднореализуемым. Недооценка инфляции и расчетное занижение ее уровня приводят к сжатию бюджетных расходов. Кроме того, в процессе исполнения бюджета в него вносятся неоднократные изменения посредством принятия соответствующего закона.

Бюджеты всех уровней власти имеют схожие черты, но нельзя не отметить и их различия.

Рассмотрим, как складываются доходы федерального бюджета.

Известна точка зрения, что по материальному содержанию государственный бюджет является централизованным фондом денежных средств государств. По социально-экономической сущности бюджет представляет собой основное средство перераспределения национального дохода.

Структурно бюджет строится по балансовому принципу и имеет две части:

1. доходную, в которой перечисляют все поступления в бюджет и их источники;
2. расходную, в которой перечисляются расходы бюджета и потребители бюджетных средств.

Централизованные государственные доходы формируются за счет налоговых поступлений, доходов от внешнеэкономической деятельности, платежей населения. На сегодняшний день, в условиях рыночной экономики основными методами мобилизации государственных доходов являются налоги, займы и эмиссии. Главное место в доходной части и государственного, и местного бюджетов занимают налоги. Виды налоговых поступлений, механизм взимания каждого из них определяются в законодательном порядке и закрепляются за соответствующими бюджетами всех уровней власти.

Почему сегодня в России высокие налоги, которые не дают развиваться среднему и малому бизнесу и приводят предприятия к банкротству? Это связано с растущими расходами государства, связанными с погашением займов и выплатой процентов по ним. Поэтому, чтобы обеспечить доходы, вводят новые налоги, увеличивая налоговое бремя. Последствия такого подхода могут состоять в сокращении налогооблагаемой базы вследствие остановки производств, уменьшения занятости, мотивации к труду и др. Это в свою очередь может приводить к ухудшению социально-экономической обстановки.

Проведенные в 1992 году экономические реформы заложили фундамент налоговой системы, отвечающей требованиям рыночной экономики. В результате этих преобразований налог на добавленную стоимость, акцизы, налог на прибыль, походный налог и налоги на имущества, составляющие основу налоговых систем большинства развитых стран, в том числе и США, обеспечивали и обеспечивают 80 % доходов консолидированного бюджета. В доходах федерального бюджета удельный вес НДС, акцизов и налога на прибыль составляет 75 %. Все же система их сбора, унаследованная от плановой экономики, оказалась плохо приспособленной к условиям быстрого роста негосударственного сектора. В период 1996-1999 гг. эта ситуация улучшилась.

Если сравнивать федеральный бюджет с местным бюджетом, то здесь также можно отметить, что большую часть доходов территорий составляют налоги. Определенная часть налогов от местных бюджетов поступает, естественно в федеральный бюджет. На мой взгляд, следует отойти от распределения налоговых поступлений между тремя бюджетными уровнями, необходимо разграничить налоги по уровням власти. Это сыграет большую роль в развитии экономики территории. И вообще, нужно сократить число налогов и их размеры, так как непосильные налоги бьют по карманам налогоплательщиков.

Для покрытия бюджетного дефицита, для обеспечения капитальных различных затрат используются государственные займы. В последние годы, когда нарастало кризисное состояние экономики, государственные займы возросли. Рост займов связан с военными расходами, в частности, в Чечне, также с крупными платежами по ранее взятым государственным займам и т.д.

В федеральном, республиканских и местных бюджетах займы находят свое применение для покрытия бюджетного дефицита. Следует отметить, что финансовой базой погашения займов выступают, в свою очередь, налоги.

Еще одним методом мобилизации государственных доходов является эмиссия. К эмиссии денег прибегают лишь в том случае, когда налоговые и займовые поступления не обеспечивают покрытия расходов. Но думаю, что эмиссия денег не всегда приносит желаемый результат, так как именно эмиссия денег ведет к инфляции в экономике. Страны с развитой рыночной экономикой стараются не прибегать к эмиссии, хотя и займы могу привести к инфляционному процессу. В России инфляция достигла больших размеров, что и привело к кризису в экономике.

Бюджеты разных уровней – федеральный, республиканские, местные – являются материальной базой финансовой деятельности соответствующих органов управления.

Установление состава бюджетных доходов и расходов каждого уровня зависит от разграничения функций между федеральными, республиканскими и местными органами государственной власти и управления.

Доходная часть бюджетов всех уровней власти формируется в рамках налоговой политики государства и территории, а также взаимоотношений с бюджетами других уровней власти.

Существуют также неналоговые доходы федерального правительства, которые включают доходы от приватизации государственной и муниципальной собственности, поступления от внутренних и внешних займов, средства от продажи части золотовалютных резервов.

Расходы всех уровней власти представляют собой финансирование затрат, необходимых для осуществления конституционных функций. В зависимости от роли в процессе общественного воспроизводства бюджетные расходы подразделяются на текущие расходы (бюджет текущего потребления) и капитальный (бюджет развития). Текущие расходы федерального связаны с затратами на содержание органов государственной власти и управления, правоохранительных органов, на оборону, науку, предоставление социальных и коммунальных услуг, услуг народному хозяйству; выплата процентов по государственному долгу – внутреннему и внешнему; бюджетные ссуды на текущие нужды и др. А в состав расходов бюджета территории не входят расходы на национальную оборону, обеспечение безопасности, международную деятельность, фундаментальные научные исследования, предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций, обслуживание государственного внешнего долга, пополнение государственных запасов и резервов.

Капитальные расходы и федерального, и местного бюджетов включают затраты на новое строительство и развитие действующих объектов государственной и муниципальной собственности в форме их расширения и т.д.

Доходы бюджета территорий состоят, помимо налогов, из дотаций и субвенций.

Самой крупной статьей расходов бюджетов штатов и местных органов власти в США является образование. В отличие от США в России образование контролируется центральным правительством, а не местными органами власти, как в США. В России на образование тратится небольшая часть денежных средств.

В распоряжение территорий России поступает лишь незначительная часть неналоговых поступлений, остальная поступает в федеральный бюджет. В США же в доходы штатов и местных органов управления поступает 49 % всех налоговых поступлений. Здесь отметит, что территориям России не хватает самостоятельности, т.е. необходимо, чтобы в «личное» распоряжение регионов, районов оставалась большая часть налоговых поступлений, которые были бы направлены на развитие отраслей сельского хозяйства и другие цели.

Итак, система «доходы-расходы» бюджетов всех уровней власти функционирует в режиме кругооборота. От бюджетов всех уровней власти зависит политическая и экономическая обстановка в стране. Если бюджеты сбалансированы, тесно взаимосвязаны друг с другом, то и экономика в целом будет развиваться.