Бойко Иван Константинович. Бюджетная политика в системе государственного регулирования рыночной экономики : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.01, 08.00.10 Ростов н/Д, 1999 206 с. РГБ ОД, 61:00-8/396-6

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Бюджетная политика, как форма государственного регулирования экономики. 16

1.1. Характер государственного регулирования экономики России в современный период. 16

1.2. Государственный бюджет, как экономический регулятор. 41

1.3. Структура и функции бюджетной политики. 53

Глава 2. Основные направления бюджетной политики в странах с развитой рыночной экономикой. 70

2.1. Роль бюджетного планирования в экономике развитых стран. 70

2.2. Межбюджетные отношения в системе бюджетной политики. 75

2.3. Контроль за использованием бюджетных средств в странах с развитой рыночной экономикой. 85

Глава 3. Особенности и перспективы бюджетной политики государства в России. 99

3.1. Проблема сбалансированности бюджета Российской Федерации: альтернативные подходы к ее решению. 99

3.2. Антиинфляционное регулирование и инвестирование в экономике России. 108

3.3 Реализация принципа бюджетного федерализма в России. 123

3.4 Роль бюджетного планирования и контроля в формировании и реализации бюджетной политики. 141

Заключение. 167

Список использованных источников и литературы. 178

Приложение.

**Введение к работе**

В связи с поиском путей выхода из экономического кризиса все чаще акцентируется внимание общества на бюджетной политике, проводимой государством в России. Становится очевидным, что она предопределяет решение многих уже давно назревших проблем: укрепление внутренней и внешней безопасности государства, развитие отраслей народного хозяйства, науки, образования, здравоохранения, культуры, повышение жизненного уровня населения страны. В государственном бюджете, как ни в каком другом документе, концентрируются интересы всего общества, определяются направления воздействия государства на экономику всей страны.

После отказа от общегосударственного планирования, бюджет стал основным макроэкономическим регулятором. Произошли глубокие изменения в структуре доходов и расходов. Изменилась его роль. Из бюджета всего народного хозяйства он превратился в форму образования и расходования фонда денежных средства, предназначенного для финансового обеспечения задач и функций государства. Посредством бюджета расходуется основная часть государственных доходов.

Эффективность бюджетной политики определяется степенью влияния государства на изменение государственных доходов и расходов. Чем выше доходная, а также расходная часть бюджета, тем больше у него возможностей по реализации социальных и экономических функций. В условиях переходной рыночной экономики возможности государства в распределении и перераспределении доходов значительно уменьшились, в то время как расходы, по сложившимся традиционно-финансовым обязательствам, во многом сохранились.

Бюджетная политика в 90-е гг. была сориентирована на сокращение государственных расходов, уменьшение бюджетного дефицита, отказе от инфляционных методов его финансирования. Перераспределение через бюджет финансовых ресурсов, как предполагалось, должно было способствовать оздоровлению финансового состояния экономики, достижению посредством этого ее стабилизации. Однако эти прогнозы не оправдались.

В стране резко сократилось производство промышленной и сельскохозяйственной продукции.

Объем промышленного производства в 1997 году составил 49% к уровню 1990 года, в том числе машиностроении и металлообработке - 37,3%, промышленности стройматериалов - 34,7%, легкой промышленности - 13,7%

За годы реформирования заметно ухудшился уровень жизни населения

страны.

Реальные доходы населения сократились на 40% по сравнению с 1991 годом. Идет массовое обнищание народа, 32,1% населения страны живет за чертой бедности. За год число нищих в стране увеличилось на 7,77%, реальные доходы населения за это время снизились на 8,2% . Международный Красный Крест, характеризуя обстановку в России, назвал ее "молчаливой катастрофой" .

Такая ситуация заставляет задуматься над истоками кризиса, заставляет искать пути его преодоления. Без сомнения, что тщательному анализу должна подвергаться в первую очередь бюджетная политика, оказывающая существенное воздействие на рост валового внутреннего продукта, на развитие отраслей народного хозяйства и социальной сферы, на финансовое обеспечение перехода к рыночной экономике. Бюджетная политика осуществляется посредством государства, поэтому не менее важно определить - какова роль государства в регулировании экономики в России. Своеобразие условий становления рыночной экономики в России предопределяет формирование адекватной бюджетной политики. Поэтому особую актуальность приобретают теоретические разработки этой проблемы.

Степень разработанности проблемы.

Формирование научных знаний в области бюджета и бюджетной политики ведется на протяжении длительного периода.

Влияние бюджета на экономику государства впервые теоретически обобщено в трудах исследователей классической политической экономии: У.Петти, А.Смит, Д. Рикардо.

А.Смит и Д.Рикардо дали характеристику расходов и доходов государства, определили концепцию экономической политики государства.

К.Маркс в ряде работ («Критика политической экономии», «Капитал») вскрыл классовый характер государственного бюджета, отразил связь государственных займов с налогами. Он верно определил, что основной проблемой государственного бюджета является соотношение расходной и доходной частей (профицит или дефицит бюджета).

Огромное влияние на разработку бюджетной политики капиталистических государств оказали труды английского экономиста Дж.Кейнса (особенно работа «Общая теория занятости, процента и денег»). Кейнсианская теория регулирования до семидесятых годов XX века лежала в основе большинства промышленно развитых стран мира.

Система доходов и расходов царской России критически осмыслена в трудах В.И.Ленина. Им были разработаны вопросы бюджетного контроля, проблемы бюджетной политики социалистического государства.

В советский период комплексное изучение проблем государственного бюджета, из-за недостатка информации и идеологических догм, было затруднено. Изучению подвергались в основном развитие доходов и расходов бюджетов, организация местных бюджетов. Эти проблемы нашли отражение в исследованиях В.Дьяченко, Я.Либермана, С.Ситаряна.

Проблемы бюджетной политики в системе государственного регулирования рыночной экономики на современном этапе нашли отражение в трудах многих отечественных экономистов: Абалкина Л.И., Борисова Е.Ф., Гайдара Е.Т., Игнатова В.Г., Киселевой Е.А., Лившица А.Я., Некрасова В.Н., Шмелева Н.С., Явлинского Г.Я., Ясина Е.Г.

Анализ направлений бюджетной политики, проводимой в нашей стране, подходы к формированию ее концепции представлены в трудах: Артемьева Ю.М., Беляева Ю.А., Дробозиной Л.А., Игудина А.С., Ларионова И.К., Мерзлякова И.П., Овсиенко О.В., Олевской Е.М., Полышевского Б.П., Родио-новой В.М., Сердюкова И.Д., Смирнова А.В., Фирулина А.В.

Вопросы эффективности бюджетной политики рассматриваются в ряде работ ученых Панскова В.Г., Глазьева С.Ю., Перламутрова В.Л.

Многие аспекты бюджетной политики, отражающие ее роль в государственном регулировании рыночной экономики, направления ее реализации освещены в трудах известных зарубежных авторов: С.Л. Брю, Р. Дорнбуша,

Дж. Кейнса, 3. Кунаса, В.В. Леонтьева, К.Р. Макконелла, А.Маршалла, Д.С. Милля, П. Самуэльсона, Д.Хиви, Х.Г. Хаузера, С. Фишера, Р.Шмалензи.

Несмотря на значительное количество трудов, анализирующих бюджетную политику государства в системе регулирования рыночной экономики, на наш взгляд, многие ее направления проработаны в экономической науке не достаточно и требуют дальнейшей научной разработки, а общепризнанные теоретические воззрения по этой проблеме дали отрицательный результат при попытках их применения в России.

Кроме того, с момента публикаций ряда работ произошли значительные изменения в экономике страны, что предопределяет необходимость дальнейшего исследования бюджетной политики в системе государственного регулирования рыночной экономики.

Актуальность этой проблемы определила концепцию данной работы, цель, задачи и объекты исследования.

Цель данной работы - определить роль и характер бюджетной политики, ее влияние на преодоление экономического кризиса и сформулировать предложения по разработке новой концепции бюджетной политики, адекватной современному состоянию экономики страны.

Достижение этой цели связано с решением следующих задач:

- дать оценку характера развития экономики России;

- определить влияние на экономику России и государств Запада государственных и рыночных регуляторов;

- проанализировать концептуальные основы бюджетной политики в России и зарубежных странах;

- проанализировать причины бюджетного кризиса в стране;

- доказать необходимость новых подходов в разработке и проведении бюджетной политики;

- разработать предложения по совершенствованию бюджетной политики, направленной на преодоление бюджетного кризиса в России.

f

Методология исследования основана на рациональном синтезе альтернативных концепций и сочетании абстрактно-теоретического анализа с конкретно-историческим, что позволило раскрыть наиболее существенные связи и закономерности в формировании и реализации бюджетной политики.

Теоретические обобщения опираются на фундаментальные положения отечественной науки, а также на достижения зарубежных ученых по проблемам исследования.

Фактологическую базу исследования составили Законодательные акты Российской Федерации по изучаемой проблеме, материалы Госкомстата Российской Федерации, Министерства Финансов Российской Федерации, данные

I

публикаций в периодической печати, экспертные оценки отечественных и зарубежных исследователей.

Положения и выводы, выносимые на защиту.

і

1. Учитывая, что бюджет - это общественное благо, а бюджетная политика - прерогатива государства, ее формирование и осуществление следует рассматривать не только как имманентную современному обществу функцию государства, но и с позиций общественных интересов.

Определяемые ею задачи могут достичь своей цели только при условии улучшения социального положения населения страны.

2. Эффективность государственного регулирования рыночной экономики определяется не только долей государственной собственности и его удельным весом в производстве, но и величиной национального дохода, перераспределяемого через федеральный бюджет, и целесообразностью использования бюджетных средств.

3. Подавление инфляции путем сокращения спроса (невыплат зарплат, сокращения госзаказов промышленности и сельскому хозяйству) в условиях кризисного состояния экономики России не имеют долговременного эффекта, бюджетная политика в этом направлении должна быть сориентирована на рост предложения.

4. Финансирование бюджетного дефицита посредством продажи государственных обязательств, заимствований на ссудном рынке в условиях не

стабильного поступления доходов в бюджет, имеет инфляционный характер, способствует увеличению государственного долга и предопределяет рост дефицита бюджета в будущем.

5. Бюджетная политика государства в России, сориентированная на резкое сокращение ассигнований на народное хозяйство, в условиях его разба-лансированности, разрыва хозяйственных связей, низкого уровня наукоемкого производства, способствовала втягиванию экономики страны в спираль суженного воспроизводства.

6. Бюджетную политику, в виду особой направленности вектора российских преобразований неоднородной структуры экономики, необходимо строить в соответствии с комплексными индикативными планами национального развития страны, эффективность использования которых доказывает опыт стран с развитой рыночной экономикой.

Научная новизна полученных результатов диссертационного исследования заключается в том, что в работе осуществлено комплексное обобщение особенностей формирования и реализации бюджетной политики в системе государственного регулирования рыночной экономики в развитых странах, и на этой основе обоснован концептуальный подход к определению приоритетных направлений бюджетной политики в условиях рыночной трансформации экономики России, что отражено в следующих теоретических положениях:

• обосновано, что бюджетная политика, как один из рычагов государственного регулирования в условиях монополизации экономики России, ее прошлой и настоящей ориентации на низкий уровень производства потребительских товаров, превалирует во влияние на макроэкономический процесс над рыночными регуляторами;

• с новых позиций, применительно к задачам рыночной трансформации экономики России, дается уточненная формулировка понятия «бюджетная политика»;

• раскрыты основные причины бюджетного кризиса в России, их социальные и экономические последствия;

• доказано, что автоматические регуляторы бюджетной системы, в условиях многоукладной разбалансированной экономики, без сбоя действовать не могут. Они должны направляться посредством бюджетной политики адекватной экономической ситуации в стране;

• с новых позиций, применительно к задачам рыночной трансформации экономики России, раскрывается положение о роли бюджетной политики в формировании межбюджетных отношений.

На этой основе обоснована необходимость реформирования межбюджетных отношений. Предложены пути их реформирования и направления бюджетной политики в этой сфере;

• Предложен механизм реализации бюджетной политики в условиях переходной экономики;

• Определены методологические подходы к формированию концепции бюджетной политики России.

Теоретическая и практическая значимость работы определяется тем, что комплексный анализ формирования и реализации бюджетной политики, разработка на его основе методологических подходов к формированию бюджетной политики в условиях рыночной трансформации экономики России, углубляет научное познание в этой области. Результаты исследования могут быть использованы при разработке концепции бюджетной политики Российской Федерации, служить методологической основой для изучения проблемы эффективного управления бюджетным процессом.

Материалы исследования могут быть использованы в преподавании таких предметов как «Финансы», «Экономическая теория», а также спецкурса по проблемам бюджетной политики в высших учебных заведениях.

Апробация результатов исследования. Основные результаты исследования использовались в методологическом обеспечении учебного процесса в Армавирском педагогическом институте и в практической деятельности отделения Федерального казначейства по Новопокровскому району Краснодарского края.

По результатам диссертационного исследования опубликованы 4 научные работы общим объемом 3,7 печатных листов.

## Характер государственного регулирования экономики России в современный период.

Общеизвестно, что в конце 80-х, начале 90-х годов в России наметился переход к рыночной экономике.

Этому переходу предшествовал мучительный и долгий поиск путей реформирования экономики.

В итоге такой путь найден: преобразования в России стали проводиться на основании программы радикальных реформ, автором и вдохновителем которой был экономист-теоретик Е.Т.Гайдар, не имевший опыта реализации идей в реальной экономике. Помогали ему осуществлять намеченное члены российского правительства, состоящего в то время в основном из ученых экономистов. Несмотря на хорошую подготовку по проблемам экономической теории капитализма, они не имели опыта хозяйственной деятельности и связей в производственной сфере. Это стало основной причиной выбора изначально неверной для нашей страны экономической стратегии. Реформаторы предполагали, что Россия легко шагнет в рыночную экономику посредством немедленной и полной либерализации цен и внешнеэкономической деятельности. При разработке этой стратегии не учитывалась степень подготовленности различных отраслей экономики к вступлению в рыночное хозяйство. Не подкреплялась она научной структурной политикой. Концепция реформирования Е.Т.Гайдара и его сторонников не опиралась на реальное состояние экономики России, не учитывала она и новые теоретические воззрения о путях развития мировой цивилизации, опыт проведения реформ в зарубежных странах и в России.

Для рыночных преобразований в России была выбрана наиболее разрекламированная и потому легче воспринимавшаяся неолиберальная монетаристская концепция реформ, поддержанная и навязанная МВФ, Всемирным банком и другими влиятельными организациями, а также некоторыми развитыми западными государствами. Напрочь был отброшен опыт государственного регулирования рыночной экономики в развитых капиталистических странах. Ставилась задача: быстрыми темпами провести демонополизацию российской экономики (посредством приватизации государственной собственности), создать многоукладную экономику и условия для развития конкуренции, усилить роль рыночных регуляторов производства и потребления. Часть этого плана удалось осуществить: большинство предприятий передали в частную собственность. Прекратили государственное планирование, государственное регулирование цен. Сократились государственные расходы (в первую очередь на социальные мероприятия). Реформаторы считали, что развитие конкуренции в России приведет спрос в соответствии с производством, заставит производителей перестраивать свою деятельность, исходя из спроса потребителей. Рынок, по замыслу реформаторов, обеспечит сам, без вмешательства государства, денежное обращение, восстановит объем промышленного производства и, прежде всего за счет зарубежных инвестиций.

## Роль бюджетного планирования в экономике развитых стран.

В нашей стране с приходом к власти реформаторов были приняты решительные меры по полному отказу от планирования, в том числе и финансового, приоритеты развития по их замыслу должен определить не план, а рынок. Это естественно, отрицательно сказалось на экономике страны: уже в первые годы реформирования нарушились экономические связи между предприятиями, в производстве начали царить анархия и хаос. Хотя уже в те годы было понятно, что без определения перспектив развития экономики, финансов невозможно грамотно распорядиться бюджетными средствами, научно обосновать бюджетную политику. И, естественно, вывести страну из кризисного состояния. В этом отношении реформаторы упустили, на наш взгляд, ценный опыт, который накоплен в этой области во многих странах с развитой рыночной экономикой.

Планирование в странах с рыночной экономикой внедряется с 60х годов. В ФРГ, к примеру, оно было введено с 1967 года. В этой стране особое внимание придается государственному планированию.

Финансовое планирование - это, как известно, процесс формирования финансового плана. Период планирования - 5 лет, что позволяет четко обозначить перспективу в Германии. Действует так называемое скользящее планирование (финансовый план составляется на каждый год заново и период планирования двигается на год вперед, что позволяет учесть последствия вновь вводимых мероприятий, уловить изменения экономического развития общества). Планируются как расходы, так и доходы. "В рамках финансового планирования, пишет Зигмар Кунас, представляется необходимым обеспечить соответствие расходов и доходов государства общеэкономическому воспроизводственному потенциалу народного хозяйства".

В связи с этим учитываются изменения важнейших макроэкономических данных. На первые 2 планируемых года составляется общеэкономический прогноз с учетом намечающихся изменений хозяйственной коньюктуры. Финансовый план привязывается к изменениям хозяйственных условий и \_эко-номическим оценкам. Невольно обращаешь внимание при изучении этого опыта; что финансовое планирование в ФРГ - обязанность федеральных земель и общин, обязанность его проведения способствует укреплению финансовой дисциплины и ответственности федерального правительства в области бюджетной политики. Он позволяет определить в полной мере перспективные действия финансовых органов и способствует стабильности бюджетной политики, является ее важнейшим инструментом.

Зигмар Кунас. Среднесрочное финансовое планирование в Германии. // Финансы. - 1994. - №10. - С.47. На Западе, зная преимущество рыночных методов регулирования экономики, в то же время видят и все то ценное, что дает планирование. К примеру, благодаря планированию определяются четко важнейшие пока показатели формирования бюджета, особенно его доходной части. Ведь только определив на перспективу тенденции в развитии экономики можно определить направления поступления доходов в бюджет и определить их величину. Именно это обстоятельство заставило ряд стран внедрить планирование не только в государственных организациях, но и в целом по народному хозяйству, внедрив индикативное планирование. Богатый опыт индикативного планирования накоплен во Франции, (где в свое время был внедрен привязанный к рыночной экономике опыт планирования в Советском Союзе).

Процесс планирования во Франции состоит из четырех этапов: перспективный анализ (прогноз), стратегическое размышление, формирование целей на 4-5 лет, программирование.

## Проблема сбалансированности бюджета Российской Федерации: альтернативные подходы к ее решению

Исследуя проблемы бюджетной политики нельзя оставить без внимания бюджетный дефицит (представляющий собой, как известно, превышение расходов бюджета над доходами).

В последнее время бюджетный дефицит в России имеет тенденцию к росту." Его рост прогнозируют даже при формировании и утверждении бюджетов. Так, на 1995 год федеральный бюджет был принят с дефицитом 73183 миллиарда рублей, на 1996 - 88550 миллиардов рублей, на 1997 год - 95400,1 миллиардов рублей, на 1998 год - 132397,2 млн. деноминированных рублей. Рост, как видим, значительный, даже с учетом инфляции.

Что можно сказать по этому поводу? На наш взгляд, наиболее четкое объяснение подобной ситуации дано в одной из книг, написанной знаменитыми американскими экономистами.

"Размер бюджетного ефицита, - констатируют они, - не может считаться хорошим показателем направления фискальной политики, так как он может изменяться просто из-за того, что изменился уровень доходов. Как только в экономике появляются признаки экономического спада, бюджетный дефицит будет иметь тенденцию к увеличению... чрезвычайно большой и устойчивый дефицит создает возможность появления порочного круга, в котором дефицит значительного размера увеличивает государственный долг, в результате возрастают процентные выплаты по долгу, что в свою очередь ведет к еще большему дефициту".

Можно позавидовать прозорливости и объективности авторов этого заключения: обстановка в России полностью подтверждает ход их мыслей. Порочный круг, упомянутый выше, возник в России и уже несколько лет выйти из него она не может.

Впрочем, проблема дефицита бюджета существовала, как известно, и в царской России. Хотя дефицит бюджета был незначительным. Величина бюджетных дефицитов в 1800-1913 гг. составляла от 1,6 до 3,6% совокупных государственных расходов.

В период кризиса российское правительство сокращало объем государственных ассигнований. Но данная мера не приводила к ожидаемому результату. "Проблема заключалась в том, - делает заключение В.В. Шаромова, - что сокращение объективно имеет свой предел, ниже которого урезание расходов государства приводит к необратимым для экономики в целом последствиям.

В целях снижения уровня бюджетного дефицита в царской России использовались такие меры как повышение налоговых ставок, увеличение государственной задолженности. Проводились дополнительные денежные эмиссии. Все это позволяло справиться с проблемой.

В советские времена в нашей стране , как известно, была административно-распределительная система. Финансовые ресурсы перераспределялись между отраслями народного хозяйства, предприятиями, национально-государственными и административно-территориальными единицами. Государство финансировало социальную сферу, поддерживало относительно низкий уровень цен. В функции государства входило также распределение прибыли предприятий. Но и при этом не удавалось избежать дефицита бюджета. В период между 1985 по 1989 год дефицит бюджета увеличился с 18 до 120 миллиардов рублей или 3,5 до 19% к национальному доходу страны.

Превышение расходов над доходами в то время объяснялось чрезмерной инвестиционной нагрузкой на экономику (при искусственно ограниченном общественном и личном потреблении).