Скарбек Хелена. Бюджетная политика в период реформирования экономики : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 1999 141 c. РГБ ОД, 61:00-8/1297-3

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА I ОСОБЕННОСТИ ПУБЛИЧНОГО СЕКТОРА В ПЕРИОД РЕФОРМИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

1.1. Сущность и содержание бюджетной политики государства 11

1.2. Теоретические основы реализации бюджетной политики

1.3. Структура бюджетных средств и теоретические подходы к оптимизации их перераспределения

1.4. Реализация регулирующей функции государственного бюджета

ГЛАВА II НАЛОГИ В СИСТЕМЕ ИНСТРУМЕНТОВ ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЯ ФИНАНСОВЫХ СРЕДСТВ

2.1. Реформирование налоговой системы и ее влияние на финансовые ресурсы 74

2.2. Роль налоговой системы в выравнивании доходов населения

ГЛАВА III ИЗУЧЕНИЕ ВЗАИМОВЛИЯНИЯ ДЕФИЦИТА БЮДЖЕТА И ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА

3.1. Теоретические аспекты взаимосвязи дефицита бюджета и государственного долга 90

3.2. Влияние дефицита бюджета и долговых обязательств на ход реформ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 117

ПРИЛОЖЕНИЯ 126

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 132

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Бюджетная политика государства является главным рычагом воздействия на социально-экономические процессы. В ходе проведения бюджетной политики государство имеет возможность применять разнообразные формы воздействия на экономику: субсидирование и финансирование предприятий; осуществление государственных инвестиций, влияя, таким образом, на структурную перестройку экономики. Эффективность бюджетной политики проявляется не только в активизации источников доходов, растущих размерах бюджетных средств и бездефицитности бюджета, но, прежде всего, в ее способности решать социально-экономические проблемы в интересах повышения уровня жизни населения страны. Учитывая это, качественное совершенствование бюджетной политики имеет особое значение в переходной экономике и заслуживает всестороннего теоретического анализа и исследования.

Бюджетная система формируется как одно из ведущих звеньев государственного управления экономикой. Через бюджет, основным источником доходов которого являются налоги, перераспределяется значительная часть валового внутреннего продукта государства, а значит и совокупного национального дохода. Бюджет выступает мощным рычагом воздействия государства на товаропроизводителей, а через них и на рынок товаров, услуг, капитала и рабочей силы.

Децентрализация управления и переход воеводств и гмин к экономической самостоятельности коренным образом изменили механизм формирования и использования всех бюджетных ресурсов Польши. Решающее значение имело создание в 1990 г. органов территориального самоуправления в гминах и выделение в 1991 г. бюджетов гмин из состава государственного бюджета. Предоставление конкретных бюджет ,.х прав органам местного самоуправления и повышение их финансовой самостоятельности позволяет решать задачи местного уровня, что весьма важно в условиях дефицитности бюджетной системы. В связи с этим изменились функции бюджета, его экономическая структура.

Бюджетная политика, ориентированная на сокращение дефицита бюджета и дефицитного финансирования государственных расходов, проводимая в период реформ в Польши, привела в экономическому спаду в экономике и нарастанию социальной напряженности в обществе. Учитывая это и изменившиеся коренным образом условия функционирования хозяйствующих структур всех уровней в Польши потребовалось в максимально сжатые сроки создать новую нормативно-правовую базу, отладить организационно-экономический механизм бюджетных отношений, разграничить полномочия регионов и центра.

Вместе с тем анализ практического опыта показывает, что недостаточная теоретическая разработанность проблемы взаимодействия бюджетов всех уровней снижает эффективность целостной бюджетной политики, отрицательно сказывается на функционировании финансовой системы и экономики Польши. Все это свидетельствует о необходимости теоретического обоснования актуальных проблем, накопившихся в области бюджетной политики, и определяет необходимость их всестороннего исследования.

Степень разработанности проблемы. Вопросам бюджетной политики уделяли внимание исследователи классической политической экономии: У.Петти, А.Смит, Дж.Кейнс, Дж. Гэлбрейт А.Хансен, А.Ларнер, М.Фридман, Ф.Хайек и другие экономисты стран Запада. Однако их концепции нельзя полностью использовать в условиях нестабильной экономики, при недостаточно развитом производстве и рыночных отношений. Возникшие проблемы формирования и использования бюджетных ресурсов широко освещены также в трудах польских и российских ученых: ТХродынского, Е.Денек, С. Овсяк, М. Косек-Войнар, К.Сурувка, А.Грязновой, Л.Дробозиной, А.Куликова, Л.Павловой, Б.Пенькова, И.Подпориной, Ю.Любимцева, В.Родионовой, В.Богомоловой, Ю.Петрова, В.Панскова.

В то же время в известных научных исследованиях не нашли достаточно полного отражения целый ряд актуальных проблем бюджетной политики, повышения ее роли в решении задачи преодоления кризисного состояния и обеспечения устойчивого экономического роста. Это и предопределило основные цели и задачи нашего исследования указанных проблем.

Целью и задачами настоящего диссертационного исследования являются научный анализ сложившейся практики проведения бюджетной политики, определение ее основных направлений и конкретизация роли в период реформирования экономики.

В рамках названной цели в ходе исследования решались следующие задачи: раскрыта сущность современной бюджетной политики и ее недостатки, обоснованы направления ее совершенствования и функционального назначения в ходе стабилизации экономики и обеспечения стабильного ее роста; выявить эффективность бюджетной политики на разных этапах волнообразного функционирования экономики: период спада и кризиса, стабилизации и подъема; раскрыть место и роль налоговой политики в бюджетной политике государства и регионов; конкретизировать механизмы устойчивости бюджетных параметров в условиях становления рыночной экономики; обосновать рекомендации для повышения действенности и результативности бюджетной политики.

Объектом исследования избрана бюджетная система и ее функции на этапе структурного реформирования экономики Польши.

Предметом исследования выступают финансово-экономические отношения общегосударственного и регионального уровня по поводу формирования и использования ресурсов ВВП, вовлекаемых в государственно-бюджетную систему.

Теоретической основой исследования послужили работы классиков экономической теории, труды польских, российских и других зарубежных экономистов в области бюджетно-налоговой политики, разработки научно-исследовательских организаций в этой области, документы, определяющие экономическую политику вобласти совершенствования бюджетного устройства.

Методологической основой работы является системно-факторный подход к исследованию процессов развития бюджетной системы, методы статистического анализа и экономического прогнозирования, диалектической взаимосвязи дефицита бюджета и роста экономики и сбалансированности бюджета, а также сокращения государственного долга.

Информационной базой для проведения данного исследования использованы законодательные и нормативные материалы, данные государственной статистики, разработки научно-исследовательских учреждений, а также материалы проведенных автором исследований в области бюджетной политики.

Научная новизна проводимого исследования заключается в следующем: на основе анализа проводимой бюджетной политики в ходе реформ в диссертации обоснован вывод о том, что четко проявляется необходимость нацеленности всей бюджетной системы, структуры доходов и расходов на обеспечение роста производства и преодоление финансового кризиса. В работе доказывается, что кейнсианская теория влияния бюджетных доходов и расходов на экономические процессы путем формирования лишь эффективного спроса приводит к противоречивым последствиям, а потому в создавшихся условиях в Польше, в России и ряде других государств требуется системный подход к сбалансированию бюджета и повышению его роли в обеспечении роста ВВП; в работе доказан вывод о том, что в предстоящие годы для устойчивого роста производства и увеличения доходов всех видов бюджетов будет иметь не жесткая финансово-кредитная политка на основе проведения соответствующей монетаристской политки, а реструктуризация производства, ускорение научно-технического прогресса и увеличение выпуска конкурентоспособной продукции, усовершенствования налоговой системы, повышения роли экономических стимулов в росте эффективности производства и достижении его оптимальной рентабельности; анализ реформируемой экономики показывается, что рост безработицы и снижение доходов населения и бюджетов семей явились в значительной мере результатом отхода от прежней системы хозяйствования с избыточным спросом. Переход к рыночной экономической системе, с неизбежностью привел на первом этапе к сокращению числа занятых в народном хозяйстве, труд которых ранее использовался неэффективно. В последующие годы для обеспечения занятости предстоит значительно увеличить численность мелких предприятий, как это имеет место в США и других развитых странах Запада, а также повышать роль крупных корпоративных систем в развитии экономики; на основе анализа сложившегося бюджетов органов местного самоуправления установлено, что в истекший период конечные расходы на потребление несколько сократилось, в то время как повысился удельный вес расходов на непроизводительные цели во всех видах бюджетов и снизилась роль бюджетной системы в реализации ее социальной функции. Преодоление этих тенденций можно достигнуть не только на основе усиления роли распределительной функции бюджетной системы в целом, но и увеличения инвестиций на развитие производства; доказано, что жесткая фискальная политика государства по отношению к публичному сектору экономики сопровождалась льготным налогообложением частного сектора, что не мешало ему проявлять склонность к уклонению от налогов и занятиям нелегальными видами деятельности. Льготное налогообложение частного сектора при слабости контрольных служб имело для наполняемости бюджета такие же негативные последствия, как и чрезмерно жесткая фискальная политика в целом; - обосновывается вывод о том, что к числу позитивных изменений в государственной налоговой политике можно отнести ее некоторое "смягчение" и расширение налогооблагаемой базы, однако из-за отсутствия на первом этапе реформ налоговых и инвестиционных преференций не удалось в полной мере использовать налоговую систему в качестве инструмента улучшения структуры производственных фондов, но повлекло за собой углубление разрыва в уровне доходов, рост социальных трансфертов, сокращение доли прямых налогов, в то время, как только они позволяют сократить разрыв в доходах; \*ч !t проведенный в работе анализ позиций различных авторов по вопросу о влиянии бюджетного дефицита на инфляцию и недостаточное кредитование экономики свидетельствует о том, что однозначное теоретическое решение данной проблемы пока еще не найдено и не достигнуто четкое обоснование причинно-следственной связи между инфляцией и дефицитом бюджета, а также между величиной государственного долга и размерами кредитов для экономики. Эти сложные проблемы требуют достижение более глубокого и всестороннего исследования.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования. Настоящее исследование направлено на научное обоснование конкретных механизмов обеспечения устойчивости бюджетных параметров в условиях становления развитой рыночной экономики. Реализация практических предложений и рекомендаций, содержащихся в трех главах диссертации, позволит повысить действенность и результативность бюджетной политики. Теоретическая и практическая значимость исследования состоит также и в том, что основные положения диссертации могут быть использованы при разработке учебных курсов по проблемам региональных финансов, и бюджетному устройству, а также в программах подготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих.

Кроме того, результаты исследования могут быть использованы в качестве методических рекомендаций для работников финансовых подразделений, на практике занимающихся вопросами бюджетного анализа и проектирования.

Апробация работы. Результаты настоящего исследования использованы автором в практике преподавания учебных курсов. Научно-практические результаты работы автора были обсуждены и одобрены экспертами на семинарах.

Структура диссертации. Работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы, приложения.

## Сущность и содержание бюджетной политики государства

Содержание и характер задач бюджетной политики обусловлены, с одной стороны, текущим состоянием экономики, с другой стороны, планами и прогнозами реализации этой политики в будущем. Отсюда вытекает необходимость рассматривать возможные способы решения основных проблем экономической и бюджетной политики одновременно в двух плоскостях: текущей и перспективной.

Важнейшее значение имеют решения, касающиеся масштаба и методов вмешательства государства в экономические процессы и выполнения им социальных функций в широком смысле этого слова. От этого зависят и определяются потребности государства в финансовых ресурсах, а также конкретные инструменты бюджетной политики в сфере доходов и расходов государства как на ближайший, так и на более отдаленный период. В современных условиях Польши бюджетная политика во многом обусловлена задачами и спецификой процесса происходящих социально-экономических преобразований. Возникает вопрос: в какой степени в этих условиях меняется роль бюджетной политики по сравнению с ее традиционными функциями в развитой рыночной экономике?

Отвечая на поставленный выше вопрос, следует определиться с различными интерпретациями такого понятия, как "процесс преобразований» или "трансформаций-1».

Среди теоретиков и практиков существуют различные подходы и оценки преобразований. Заслуживает внимания тезис, сформулированный Е.Пайестка: "Системная трансформация - это процесс сближения с господствующей или доминирующей моделью цивилизации». Из этого тезиса делается вывод о двух направлениях преобразований:

- формирование рыночных экономических механизмов;

- установление рыночного демократического политического и государственного устройства.

Такое понимание преобразований как сложного противоречивого процесса сближения с доминирующей моделью цивилизации, хотя и страдает чрезмерной универсальностью, представляется более приемлемым. Именно такая философия преобразований, хотя и ведет к сходным заключениям и выводам, оказывает сильное влияние на образ мыслей и действий2.

Среди ученых экономистов возникают расхождения, касающиеся темпов преобразований, очередности их осуществления, момента начала преобразований и оценки состояния экономики к началу их осуществления. В Польше преобразования начались в начале 80-х годов. Ученые-экономисты неоднозначно оценивают этот период. Если одни считают, что с 1982 г. в стране проводились половинчатые и непоследовательные рыночные реформы, то другие не согласны с такой оценкой. Следует подчеркнуть, что проведенные тогда реформы затронули также и бюджет. Однако коренные изменения в экономической и политической системе Республики Польша начались в конце 1989 - начале 1990 гг.

## Реформирование налоговой системы и ее влияние на финансовые ресурсы

Известно, что посредством налогов государство влияет на инвестирование, накопление и потребление. От величины налогов также зависит и значительная часть правительственных расходов и расходов органов самоуправления. Налоги служат инструментом воздействия на хозяйственную активность и уровень доходов семей. Они являются важным инструментом бюджетной политики и главным источником доходов государства1.

Теоретически зависимость между уровнем налогообложения доходов и величиной доходов бюджета государства описывает кривая А.Лаффера1. Американский экономист А.Б. Лаффер доказал, что поступления в бюджет зависят от налогооблагаемой базы и величины процентных ставок.

Один и тот же объем налоговых поступлений можно получить при различных налогооблагаемых базах и налоговых ставках. Кривая Лаффера показывает, что в первый период увеличение ставок налогов положительно влияет на финансовые доходы государства. Однако при росте ставок повышаются сверх определенного предела, результат получается прямо противоположный. В этом случае сужается налогооблагаемая база, что приводит к сокращению поступлений в бюджет. Опыт показывает, что при низких налоговых ставках предприниматели проявляют большую склонность к инвестированию и развитию производства, и меньшее стремление к уклонению от налогов, занятиям нелегальной деятельностью, переводу капиталов в другие страны, к уходу из активной предпринимательской сферы.

Установить оптимальную зависимость между уровнем налогообложения доходов и величиной поступлений в бюджет на практике крайне затруднительно, что можно сделать лишь приблизительно. Результаты изменений налоговых ставок, измеряемые как поступлениями в бюджет, так и экономической активностью, обусловлены многими факторами. Они зависят от первоначального уровня расходов, от реакции хозяйствующих субъектов и населения, склонности к инвестированию и накоплению, от степени использования производственных мощностей в экономике, от доступности кредита и его цены и т.п.

Сложно также совместить такие категории, как экономическая эффективность налогов и справедливость осуществляемого посредством налогов распределения национального дохода. По-видимому, оптимальная налоговая система может только смягчить конфликт между эффективностью и справедливостью. Вместе с тем, несмотря на все эти трудности, в странах с развитой рыночной экономикой налоги считаются наиболее эффективным инструментом бюджетной политики. Государственное влияние при этом заключалось и в предоставлении различных льгот.

## Теоретические аспекты взаимосвязи дефицита бюджета и государственного долга

Дефицит бюджета и государственный долг являются важнейшими экономическими категориями современной экономики. Несомненно, они тесно взаимосвязаны как с реальной, так и регулятивной сферой экономики, осложняют экономические процессы, но и сами испытывают их влияние. Причины возникновения дефицита, его продолжительность, размеры, а также способ финансирования государственного долга обуславливают процессы стабилизации и экономического роста. С другой стороны, сам экономический рост должен вести к росту налоговых поступлений и снижению некоторых видов расходов, воздействуя тем самым на величину бюджета и снижения государственного долга. В регулятивной же сфере дефицит бюджета является мерой эффективности бюджетной политики, с одной стороны, а с другой - активным инструментом, детерминирующим ее результаты1.

Эти сложные и противоречивые взаимосвязи являются причиной того, что в экономической теории проблемы бюджетного дефицита и государственного долга рассматриваются неоднозначно. С начала 80-х годов они оказались в центре внимания как теоретиков, так и практиков, будучи предметом острых споров. Однако, ни теоретические рассуждения, ни практический опыт не дают оснований для окончательных оценок относительно влияния дефицита и государственного долга на спрос и предложение. Продолжаются попытки найти ответ на два основополагающих вопроса:

1) является ли и в какой мере дефицит бюджета и государственный долг самостоятельными источниками инфляции?

2) в какой степени бюджетный дефицит и государственный долг снижают уровень частных инвестиций?

Как отмечает Д.Тобин, мало какая другая проблема в экономической теории вызывала столь противоречивые оценки, чреватые столь же противоречивыми выводами и рекомендациями для фискальной и денежной политики государства. По вопросу о влиянии дефицита на инфляцию явно расходятся взгляды двух соперничающих школ в западной экономической теории. По мнению неокейнсианцев, финансирование дефицита через операции открытого рынка менее инфляционно по сравнению с монетаризацией долга. По мнению же представителей неоклассической экономии, любое финансирование дефицита приводит к инфляционным процессам2.

Анализ зависимости между дефицитом и инфляцией несомненно затрудняет» с одной стороны, относительно слабая изученность механизма возникновения и развития инфляции, с другой стороны, осознание того, что последствия дефицита могут быть различными в зависимости от причин, которые привели к дисбалансу. В свою очередь, исследование этих причин также затруднено, что вызывает дальнейшие осложнения.