**Содержание**

[Введение 3](#_Toc217743945)

[1 Теоретические основы управления сбалансированностью бюджета 5](#_Toc217743946)

[1.1 Концепции сбалансированности бюджета: историко-теоретический обзор……………………………………………………………………………….5](#_Toc217743947)

[1.2 Сбалансированность бюджета, как элемент бюджетной политики зарубежных стран 7](#_Toc217743948)

[2 Анализ современного состояния сбалансированности бюджета в Российской Федерации и за рубежом 14](#_Toc217743949)

[2.1 Причины дефицита бюджета РФ в 90-е гг. XX века 1](#_Toc217743950)4  
2.2 Анализ сбалансированности бюджета в РФ на современном этапе….......18

[2.3 Способы финансирования бюджетного дефицита: российский и зарубежный опыт 23](#_Toc217743951)

[3. Новые подходы к управлению общественными финансами 32](#_Toc217743952)

3.1 Основные проблемы регулирования сбалансированности бюджета…….32 Методы управления общественными финансами в современных условиях нестабильной экономической ситуации………………………………………..36

[Заключение 4](#_Toc217743953)0

[Использованная литература 4](#_Toc217743954)2

[Приложение А 4](#_Toc217743955)3

[Приложение Б 4](#_Toc217743956)4

[Приложение В 45](#_Toc217743957)

[Приложение Г 46](#_Toc217743958)

**Введение**

[Сбалансированность бюджета](http://www.rusconsult.ru/glossary/?word=%D1%E1%E0%EB%E0%ED%F1%E8%F0%EE%E2%E0%ED%ED%EE%F1%F2%FC+%E1%FE%E4%E6%E5%F2%E0) - один из основополагающих принципов формирования и исполнения бюджета, состоящий в количественном соответствии (равновесии) бюджетных расходов источникам их финансирования. При сбалансированном бюджете государственные доходы равняются расходам.

Практически невозможно представить себе государство, в котором безупречно работают все финансово – экономические рычаги, стимулирующие приток средств в бюджет, а государственные расходы не превышают доходов.

В современных условиях при балансировании бюджета исходят из необходимости его антициклической ориентации, т.е. бездефицитный бюджет ныне не является безусловным приоритетом финансовой политики правительства, тогда как в XIX в. вопрос становился именно так.

Некоторые страны успешно решают проблему сбалансированности бюджета государства, его доходов и расходов. В первую очередь это страны с развитыми рыночными отношениями. Огромную роль в сбалансированности бюджетов западных стран играет мощная законодательная база, защищающая национального производителя. Например, законы, касающиеся антимонопольных и антидемпинговых мер в государстве. Также необходимо отметить более детальный подход к изучению бюджетного дефицита в странах с развитыми рыночными отношениями. Выявление скрытого дефицита, анализ причин его возникновения, а также рассмотрение зависимостей, связанных с проявлениями дефицита бюджета по структуре (структурный дефицит) и в цикличности (циклический дефицит), позволяет выявить первопричины и детализировать дефицит бюджета как явление. Естественно решать проблему, зная о ней все, или почти все, намного легче.

Как показывает мировой опыт, бюджетный дефицит является проблемой международной и присутствует в бюджетах всех стран с развитыми рыночными отношениями. Актуальность его сокращения отмечается правительствами многих стран, в том числе и правительством США, самой мощной и экономически развитой страны в мире.

Особое значение сбалансированность бюджета приобретает в сегодняшней ситуации, когда весь мир охвачен сильным финансовым кризисом, нехваткой денежных средств и кризисом банковской системы. Решение проблемы дефицита бюджета (или хотя бы уменьшение его доли в бюджете государства) зависит от правильности подхода правительства к ее оценке и введение цивилизованных мер направленных на сокращение бюджетного дефицита. Принятие продуманных законов, направленных на поддержание национального производителя и развитие производства в целом, а также разработка механизма их выполнения - наиболее верный путь, ведущий к сбалансированному бюджету государства.

Именно поэтому сегодня как никогда важно иметь представление о современном состоянии сбалансированности бюджета в РФ и за рубежом, знать причины возникновения бюджетного дефицита и следить за изменениями в бюджетной политике, чтобы быть компетентным в данном вопросе.

Актуальность данной темы курсовой работы также определяется необходимостью рассмотрения сущности сбалансированности бюджета, причин возникновения бюджетного дефицита и способов его финансирования, что является одним из важнейших факторов экономического роста.

Целью представленной курсовой работы является анализ современного состояния сбалансированности бюджета в Российской Федерации и за рубежом и рассмотрение новых подходов к управлению общественными финансами.

Реализация поставленной цели предопределяет решение следующих задач:

- рассмотреть концепции и модели сбалансированности бюджета;

- рассмотреть сбалансированность бюджета, как элемент бюджетной политики зарубежных стран;

- рассмотреть причины дефицита бюджета в РФ и за рубежом;

- рассмотреть способы финансирования бюджетного дефицита.

Объектом курсовой работы является сбалансированность бюджета РФ. Предметом курсовой работы являются финансовые и экономические отношения, возникающие в процессе управления сбалансированностью бюджета РФ между правительством на федеральном уровне и муниципальными образованиями, хозяйственными субъектами.

Теоретическую и методологическую основу курсовой работы составляют труды российских учёных, таких как Поляк Г.Б., Романовский М.В., Лавров А.М., Парыгина Е.В., Балтина А.М., Селезнев А.И. и другие. Также данную тему рассматривают такие экономисты, как Шишкин А.Г, Тюкменев Р.С., Куклин А.А. и другие.

Основными источниками информации для проведения анализа современного состояния сбалансированности бюджета РФ служат данные федерального бюджета на 2009-2011гг.

При проведении исследования применялись общенаучные методы, такие как анализ, синтез, индукция, дедукция и сравнение.

Информационной базой курсовой работы послужили статьи таких периодических изданий, как Банковское дело, Финансовое право, Финансы, а также информация, публикуемая на официальных сайтах Министерства Финансов РФ, Российской газеты и др.

**1 Теоретические основы управления сбалансированностью бюджета**

**1.1 Концепции сбалансированности бюджета: историко-теоретический обзор**

[Сбалансированность бюджета](http://www.rusconsult.ru/glossary/?word=%D1%E1%E0%EB%E0%ED%F1%E8%F0%EE%E2%E0%ED%ED%EE%F1%F2%FC+%E1%FE%E4%E6%E5%F2%E0) - один из основополагающих принципов формирования и исполнения бюджета, состоящий в количественном соответствии (равновесии) бюджетных расходов источникам их финансирования. При сбалансированном бюджете государственные доходы равняются расходам. Повторим, что в том случае, когда доходы больше расходов, превышение называется профицитом бюджета или положительным сальдо бюджета. Бюджетный дефицит (отрицательное сальдо) существует при превышении расходов над доходами.

В экономической теории сложились несколько подходов к проблеме бюджетного дефицита.

Первая концепция: бюджет должен быть ежегодно сбалансирован. Вообще, стремление всеми мерами бороться с бюджетным дефицитом и не делать государственных заимствований может привести к отрицательным последствиям для экономики любой страны. Допустим, наметился рост безработицы. Доходы населения падают, налоговые поступления сокращаются. Правительство, стремясь получить бездефицитный бюджет, должно либо увеличить число и повысить ставки налогов, либо сократить государственные расходы, либо использовать сочетание этих мер. Следствием этих мероприятий будет еще большее сокращение совокупного спроса и дальнейший спад в экономике. Такая бюджетно-финансовая политика ориентирована только на решение текущих экономических проблем, но не способна решать перспективные задачи. Правительство Е.Гайдара проводило в 1992г. бюджетно-финансовую политику, базирующуюся на концепции резкого снижения государственных расходов на социальную политику, пытаясь таким образом сократить бюджетный дефицит. Однако ему не удалось ни ликвидировать бюджетный дефицит, ни остановить спад производства.

Вторая концепция: бюджет должен быть сбалансирован на протяжении экономического цикла, а не ежегодно. Это означает, что правительство осуществляет антициклическое воздействие и одновременно стремится сбалансировать бюджет. В период спада государство осуществляет стимулирующую бюджетно-финансовую политику: снижает налоги и увеличивает государственные расходы, т.е. сознательно увеличивает дефицит бюджета, стимулируя тем самым рост совокупного спроса и подъем экономики. В период подъема государство проводит сдерживающую бюджетно-финансовую политику: повышает налоги и снижает государственные расходы. Возникает положительное сальдо бюджета, которое используется для покрытия дефицита бюджета в период спада. Данная концепция имеет, однако, существенный недостаток: она не учитывает того, что спады и подъемы могут быть неодинаковы по глубине и продолжительности, их чрезвычайно трудно спрогнозировать. Например, длительный и глубокий спад может смениться коротким и незначительным подъемом. В этом случае дефицит бюджета устранить не удастся, он примет циклическую форму.

Третья концепция связана с идеей так называемых функциональных финансов. В соответствии с этой концепцией, целью государственных финансов является обеспечение сбалансированности экономики, а не бюджета, при этом достижения макроэкономической стабильности экономики может сопровождаться как устойчивым положительным сальдо, так и устойчивым бюджетным дефицитом. Таким образом, сбалансированность бюджета является по данной концепции второстепенной проблемой, так как:

1.     Налоговая система такова, что налоговые поступления в бюджет автоматически возрастают по мере экономического роста и процветания,  а макроэкономическая сбалансированность стимулирует этот рост, следовательно, дефицит бюджета будет автоматически самоликвидироваться.

2.     При определенных правах правительства в установлении налогов и создания денег способность его финансировать дефицит бюджета почти безгранична.

3.     Считается, что проблемы, порожденные значительным государственным долгом, не столь обременительны для нормальной экономики. Можно смело утверждать, что богатая нация имеет большую возможность выдержать относительно безболезненно бюджетный дефицит значительных размеров по сравнению с бедной нацией / 1, с.70-71/.

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

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

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

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

Овладение этой политикой позволяет обществу находить оптимальную величину бюджетного дефицита. Однако при всей привлекательности политики бюджетного дефицита, крупный дефицит приводит к значительным отрицательным последствиям даже для «богатых» в экономическом отношении стран.

Небольшой бюджетный дефицит для экономики многие экономисты считают лекарством, стимулирующим хозяйственное развитие. Его роль сродни роли потребительского кредита: получаешь блага сейчас, но приходится много работать, чтобы отработать его, вместо того, чтобы получить эти блага в будущем за меньшие деньги. Кроме того, государство, в отличие от домохозяйств, может постоянно тратить больше, чем зарабатывать.

Однако передозировка любого лекарства может быть опасной. Рост бюджетного дефицита порождает инфляцию, экономическую нестабильность, рост внешних и внутренних заимствований, которые в свою очередь приводят к дефолту.

Первостепенное внимание надо обратить на то, на какие цели расходуется бюджетный дефицит. Едва ли можно упрекнуть правительство, когда оно тратит деньги на инвестиции в наукоемкие и высокодоходные отрасли, на подготовку к военным действиям в случае военной угрозы. Однако слишком часто средства госбюджета уходят на решение сиюминутных проблем, разворовываются, а сам дефицит возникает из-за неумения руководства страны обуздать финансовые претензии министерств, ведомств и различных лоббистских групп.

Существует 3 традиционных способа покрытия дефицита бюджета: 1) выпуск госзаймов, 2) ужесточение налогообложения, 3) производство денег, или «сеньораж», т.е. печатание денег. Однако в настоящее время «сеньораж» не является простым печатанием денег, т.к. это вызывает инфляцию. Современный «сеньораж» выражается в создании резервов коммерческих банков, которые концентрируются в ЦБ и могут быть использованы для покрытия дефицита бюджета. Однако политика ЦБ, направленная на рост величины резервов денежных средств, поступающих к нему из коммерческих банков, вызывает недовольство последних, ослабляет их финансовое положение и усиливает противоречия внутри финансовой системы страны/2, с.98/.

Созданный в начале 2000-х в России профицит федерального бюджета при дефиците консолидированного бюджета страны вызывает у экономистов противоречивые оценки. Некоторые считают профицит не заслугой Правительства, а его ошибкой: искусственная «накачка» средств в федеральный бюджет посредством отъема их из региональных и местных бюджетов практически сводит на нет возможности эффективного функционирования региональных и местных органов власти. Защитники позиции правительства считают, что центральное правительство уже научилось составлять сбалансированный бюджет, предотвращая тем самым инфляцию, в то время как дефициты местных бюджетов связаны с низким качеством бюджетного процесса в регионах.

**1.2 Сбалансированность бюджета, как элемент бюджетной политики зарубежных стран**

Для более глубокого рассмотрения и понимания предмета исследования, необходимо ознакомиться с проявлениями сбалансированности бюджета, как элемента бюджетной политики в других странах и в первую очередь, в странах с развитыми рыночными отношениями.

Практически невозможно представить себе государство, в котором безупречно работают все финансово – экономические рычаги, стимулирующие приток средств в бюджет, а государственные расходы не превышают доходов.

В современных условиях при балансировании бюджета исходят из необходимости его антициклической ориентации, т.е. бездефицитный бюджет ныне не является безусловным приоритетом финансовой политики правительства, тогда как в XIX в. вопрос становился именно так. Смена механизма управления бюджетным дефицитом в соответствии с целями экономической политики связана с именем Дж.М. Кейнса. Он считал, во-первых, что целью государственной экономической политики является достижение несопровождающейся инфляцией полной занятости, во-вторых, что ежегодно балансируемый бюджет не является экономически нейтральным. Такая политика является про-, а не антициклической. В третьих, по мнению Дж.М. Кейнса, балансирование бюджета будет иметь место в пределах экономического цикла, но не одного финансового года. Однако развитие мировых держав показало, что со временем происходит нарастание государственного долга и лишь иногда его снижение.

В XX в. циклические фазы профицитного и дефицитного состояния федерального бюджета США со значительными перепадами значений положительного и отрицательного сальдо становятся отчетливо выраженными. При этом речь идёт о достаточно длительных периодах, в течение которых федеральный бюджет был «хронически» сбалансирован и несбалансирован, и эти состояния были до известной степени независимы как от расстановки политических сил, так и от макроэкономического состояния экономики. Начало XX в. принесло Америке синдром устойчивых дефицитов. В период 1920-1930 гг. федеральные финансы отличались похвальной образцовостью, сравнимой разве что с периодом после окончания Гражданской войны и последовавшей за ней ускоренной индустриализацией США в 80-е гг. XIX столетия. В среднем за 1920-е гг. профициты составили 17,7 процента доходной части федерального бюджета. Поэтому важно провести более четкую разграничительную линию между сбалансированным и «положительно» несбалансированным бюджетом. В узком смысле этого определения сбалансированный бюджет – тот, в котором сальдо доходов и расходов либо равно нулю, либо имеет значения, близкие к нулевым. Бюджеты же с показателями профицита, отмеченными в США в 1920-е гг., не являются сбалансированными; скорее, их даже можно считать «положительно» несбалансированными. Аналогичная ситуация имела бы место в современной России, если бы не был создан Стабилизационный фонд, в который направляются так называемые сверхдоходы от мировых цен на нефть. Великая депрессия и Вторая мировая война принесли с собой достаточно длительную эпоху несбалансированных федеральных бюджетов США, которые имели огромные – относительно и абсолютно – дефициты в период с 1931 по 1946 г., т.е. в течение 16 лет. В частности, в 1931-1940 гг. дефициты составляли в среднем 41,6 процента всех федеральных расходов за этот период; в 1941-1946 гг. – 52,1 процента. Развитие системы национальных экономических счетов США в послевоенный период позволило определить более точно (на систематической основе) относительную степень тяжести дефицитного финансирования для экономики США в то время. В частности, в 1934-1946 гг. они достигли в среднем почти 10 процентов ВВП. Эти показатели стали рекордными за всю фискальную историю США, непревзойденными и по сей день /2, с. 57/.

На сегодняшний день дефицит бюджета США составляет 1,7 процента от ВВП (Приложение А).

Что касается Германии, то рост государственных расходов на протяжении 30 последних лет создал огромный государственный долг, который в 1989 г. составлял 900 млрд. марок, в 1999 г. – 2200 млрд. марок. Несбалансированность бюджета характеризовалась относительно высоким и устойчивым бюджетным дефицитом в начале 1980-х гг. – от 3,3 до 4,9 процента ВВП. С 1990 г. в связи с объединением Германии вновь обнаружилась тенденция к довольно значительному увеличению государственных расходов и бюджетного дефицита, размеры которого ежегодно почти равнялись сумме финансовых средств, переведенных в новые федеральные земли /3, с.156/.

На параметры государственного долга и контроля за ним влияют маастрихтские критерии, зафиксированные в принятых в Маастрихте (Голландия) в 1991 г. документах о дальнейшем ходе западноевропейской интеграции, устанавливающие необходимые предпосылки для присоединения стран ЕС к валютному союзу. Во многих странах Сообщества они оказывают дисциплинирующее воздействие на бюджетную политику. В соответствии с этими критериями страны ЕС обязаны удовлетворять следующим требованиям:

- ежегодный дефицит бюджетов общественного сектора не должен превышать 3 процентов ВВП;

- государственный долг – не более 60 процентов ВВП.

Сегодня в Германии наблюдается тенденция к стремительному снижению бюджетного дефицита, на 2008г. дефицит составил 0,9 процента от ВВП (Приложение А).

В Великобритании и Франции, наоборот, дефицит бюджета стремительно увеличивается. По правилам Евросоюза, Еврокомиссия может принять санкции в отношении любой страны еврозоны, если она не справляется с финансовыми правилами альянса. 14 сентября на встрече министров финансов зоны евро французское правительство подверглось критике со стороны остальных членов ЕС.

Министр экономики Франции Кристин Лагард уже заявляла, что ее стране будет сложно справиться с тем, чтобы выровнять расходы и доходы бюджета к 2010 году. Выполнение этой цели может быть перенесено на 2012 год.

К июлю 2007 года дефицит государственного бюджета Франции увеличился до 47,44 миллиарда евро. 12 месяцами ранее он был равен всего 38,17 миллиарда евро /3/.

Как свидетельствует мировой опыт, примеров стран, в которых оптимально решены проблемы бюджетного дефицита, немного – разве что Германия, Япония и Швейцария. Бюджетная система федеративных государств сложна, она состоит как минимум из трех составляющих: федерального бюджета, бюджетов субъектов федерации и местных бюджетов. Поэтому как бы ни был сбалансирован федеральный бюджет, он не в состоянии выполнять функции грамотного бюджетирования при отсутствии надлежащего бюджетного механизма на местах.

Сбалансированность бюджета достигается также с помошью бюджетного регулирования.

Романовский М.В. под бюджетным регулированием понимает «процесс распределения доходов и перераспределения средств между бюджетами разного уровня в целях выравнивания доходной базы бюджетов до минимально необходимого уровня» /3, с.84/. По мнению Поляка Г.Б., бюджетное регулирование – это « перераспределение средств с целью обеспечения территориальным бюджетам минимально необходимого уровня доходов, направляемых на экономическое и социальное развитие территорий» /4, с.116/.

Очевидно, что мнения различных авторов на проблему бюджетного регулирования отличаются друг от друга. Одни трактуют бюджетное регулирование в широком смысле слова, понимая под ним систему оказания финансовой помощи, другие говорят о перераспределении средств, причем, Поляк Г.Б. ориентируется на развитие, а Романовский М.В. – на выравнивание. Авторы финансово-кредитного словаря называют бюджетным регулированием предоставление средств вышестоящими бюджетами нижестоящим с целью выравнивания их доходов и расходов. И такое понимание бюджетного регулирования содержится во многих словарях и справочниках с незначительными отклонениями. Однако, авторы финансово-кредитного словаря придают ему еще одно значение применительно к развитым странам, имея ввиду, что бюджетное регулирование является одним из способов государственного воздействия на экономику и социальные отношения.

В развитых странах межбюджетное выравнивание имеет разные виды и совершается при помощи разных способов: она может осуществляться как путем перечисления средств, так и «уступкой налогов». При этом сбалансированность в каждой стране имеет свои особенности: например, в США используют только перечисление средств; в Канаде перечисление средств и уступка налогов составляют примерно равную долю финансовой поддержки. В России преобладает уступка налогов, несмотря на то, что Бюджетный кодекс РФ в перечне видов финансовой поддержки уступку налогов вовсе не упоминает.

С точки зрения целей и инструментов бюджетного регулирования различают понятия вертикальной и горизонтальной сбалансированности (вертикального и горизонтального выравнивания). Вертикальное выравнивание трактуется как процесс достижения сбалансированности между объемом обязательств каждого уровня власти по расходам с потенциалом его доходных источников, среди которых акцент делается на налоговые поступления. Целью горизонтального бюджетного выравнивания является обеспечение единого стандартного уровня потребления государственных услуг жителями различных регионов страны /8, с.134/.

Отношения между органами власти разного уровня в бюджетной сфере существуют в любом государстве вследствие наличия административно-территориального деления. Однако, складываться они могут на основе разных принципов в зависимости от типа государственного устройства. Пожалуй, во всем мире не найдется страны, в которой не возникали бы проблемы в установлении межбюджетных взаимоотношений между центром и территориями, а также внутри самих территорий. Межбюджетные отношения характеризуют различные аспекты финансовой децентрализации и финансовой самостоятельности территориальных образований.

Интерес России к мировому опыту решения названных проблем является актуальным, поскольку страна учитывает в своем развитии зарубежные модели функционирования и развития межбюджетных отношений. Изучение методов и механизмов, которые разные страны используют для решения аналогичных проблем, позволит выделить то общее, что характерно для современного этапа развития всего человеческого общества. Мировой опыт демонстрирует отсутствие идеальной для всех стран модели межбюджетных отношений в силу огромного влияния политики и исторических традиций на бюджетно-налоговое устройство разных стран /4/.

Большинство авторов, анализируя межбюджетные отношения за рубежом, рассматривают их через призму бюджетного выравнивания, выделяя четыре основные модели: германская модель, американская модель, канадская модель и редко рассматриваемая в экономических исследованиях, но имеющая право на существование, модель межбюджетных отношений, сложившаяся в унитарных государствах.

Германская модель ориентируется на выравнивание налогового потенциала федеральных земель, как основного фактора сглаживания горизонтальных бюджетно-налоговых диспропорций. Данная модель финансового выравнивания реализуется посредством следующих инструментов: перераспределения поступлений НДС и предоставления, как правило, только целевых 39 трансфертов. Межбюджетные отношения базируются на «общих» налогах, поступления от которых распределяются между всеми ее уровнями, при этом осуществляется их частичное перераспределение так, чтобы сократить разрыв между “богатыми” и “бедными” землями. Прямая финансовая помощь из вышестоящих бюджетов относительно невелика, но зато есть многочисленные и весьма крупные федеральные и совместные программы регионального развития. Уникальность немецкой модели заключается в эффективности применения данных инструментов.

Для американской модели бюджетного выравнивания характерна высокая децентрализация бюджетной системы, основанная на четком разграничении бюджетно-налоговых полномочий между уровнями власти, включая разграничение налоговых источников. Субъекты межбюджетных отношений обладают широкой финансовой самостоятельностью, дающей им право устанавливать так называемые «свои» налоги. Такая модель организации межбюджетных отношений в литературе часто описывается как «один налог – один бюджет». В результате возрастает ответственность каждого уровня власти, и особенно местного, за обеспечение населения необходимым набором государственных услуг.

Широко распространенной является канадская модель организации межбюджетных отношений (реализуется в Канаде, Швейцарии, Австрии), использующая одновременно элементы германской и американской моделей. Она основывается на использовании нецелевых выравнивающих трансфертов, а также целевых грантов. В качестве основного критерия для предоставления выравнивающих трансфертов принимается показатель численности населения.

Четвертая модель организации межбюджетных отношений характерна для унитарных государств. Примером являются Япония, Швеция, Дания и другие страны, активно применяющие схемы финансового выравнивания в отношениях между центром и муниципалитетами. Выравнивающие трансферты в этой модели определяются как разница между базисными финансовыми потребностями и базисными финансовыми доходами, причем, они не связаны с фактическим исполнением территориальных бюджетов. Так, в Японии, в основе расчета выравнивающих трансфертов лежит расчет бюджета стандартной территории. Выделяют основные категории деятельности местных органов власти. Для каждой категории расходов определяются удельные издержки. На основании устанавливаемых удельных издержек определяются финансовые потребности стандартной территории. Затем финансовые потребности стандартной территории корректируются на специальные коэффициенты модификации /4, с.224-225/.

Таким образом, можно отметить, что в федеративных странах присутствует большая самостоятельность субъектов федерации в бюджетно-налоговой сфере, чем в ряде стран унитарного типа, хотя процессы децентрализации государственного управления все более их сближают. Зарубежный опыт организации межбюджетных отношений далеко не бесспорен с точки зрения его простого заимствования. Использование тех или иных способов и форм бюджетного регулирования зависит, прежде всего, от социально-экономического положения каждой страны и от характера происходящих в ней перемен.

**2 Анализ современного состояния сбалансированности бюджета в Российской Федерации и за рубежом**

**2.1 Причины дефицита бюджета РФ в 90-е гг. XX века**

Бюджетный дефицит – превышение расходов бюджета над его доходами; как правило, дефицит государственного бюджета отражает неустойчивое положение в хозяйственной, финансовой деятельности, покрывается за счет изыскания внутренних источников финансирования, государственных займов, иногда – за счет эмиссии бумажных денег, не подкрепленных товарной массой. Как правило, бюджетный дефицит связан с инфляцией. Внешним источником финансирования бюджетного дефицита служат кредиты международных финансовых организаций, главным образом МВФ.

Бюджетный дефицит – это финансовое явление, не обязательно относящееся к разряду чрезвычайных, исключительных событий. В современном мире нет государства, которое в те или иные периоды своей истории не сталкивалось бы с бюджетным дефицитом. Следует отметить, что государственные бюджеты западных стран с развитой рыночной экономикой так же хронически дефицитны. Однако в условиях относительно устойчивого экономического положения бюджетные дефициты не рассматриваются как катастрофически отрицательные экономические показатели (Приложение А).

Известный английский экономист Дж.М. Кейнс в целях «взбадривания» экономического роста и обеспечения полной занятости рекомендовал проводить политику дефицитного финансирования. И в этом, безусловно, есть рациональное звено.

Однако причины, вызвавшие бюджетный дефицит могут быть различными. 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 коньюнктуры, стремление обеспечить прогрессивные сдвиги в структуре общественного производства. Еще Дж.М. Кейнс обосновал возможность допущения опережающего роста государственных расходов над доходами на определенных этапах развития общества /5, с.17/.

Дефициты возникают в результате чрезвычайных обстоятельств: войны, крупных стихийных бедствий и т.п., когда обычно резервов становится недостаточно и приходиться 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 этом случае он – явление чрезвычайно тревожное, требующее принятие не только срочных и действенных экономических мер (по стабилизации экономики, финансовому оздоровлению хозяйства и т.п.), но и соответствующих политических решений. Отсюда ясно, что в условиях динамично развивающейся экономики с устойчивыми, а главное эффективными международными связями, бюджетный дефицит (конечно, в количественно допустимых границах) не страшен. Его не следует излишне драматизировать, ибо в долг в долг жили и продолжают жить многие экономически развитые страны. Правда, при этом количество не должно переходить в отрицательное качество, т.е. сумма, полученных государством в долг финансовых ресурсов, не должна ложиться тяжким грузом на экономику страны, на плечи налогоплательщиков, сопровождаться сокращением социальных программ. Положение считается контролируемым при государственном долге, не превышающем половины выпуска валового национального продукта, и бюджетном дефиците не свыше 2 – 3 процентов.

Основными причинами резкого скачка бюджетного дефицита в конце

80-х начале 90-х годов в России явились:

- низкая эффективность общественного правительства, усугубляемая малой результативностью внешнеэкономических связей;

- нерациональная структура бюджетных расходов, усиленная стремлением жить не по средствам, осуществляя крупные государственные инвестиции и огромные военные расходы, оказывая помощь (нередко безвозмездную) развивающимся странам и т.п.;

- неэффективный бюджетный механизм, не позволяющий государству использовать его в качестве стимула развития экономики и социальной сферы.

Важным фактором дестабилизации финансового состояния народного хозяйства, снижения доходов и лавинообразного роста бюджетного дефицита явилась финансовая система страны. Консерватизм ее структур, их ориентированность на административно–командные рычаги управления экономикой не позволяли оперативно манипулировать финансовыми ресурсами в усложнившихся условиях.

По словам А.Селезнёва, программа перевода экономики страны на рельсы рыночного хозяйства требовала коренных изменений во всем финансовом механизме, реформирования всех его структур. Сложившиеся еще в 30-е годы и лишь внешне подновленные в последний период принципы организации финансовых отношений во всех звеньях народного хозяйства пришли в явное противоречие с задачами, выдвинутыми эпохой радикальных преобразований. Резкое увеличение дефицита государственного бюджета привело к нарастанию инфляционных процессов, поскольку для покрытия дефицита правительство систематически использовало денежно–кредитную эмиссию /6, с.20/.

До 1990 г. правительство могло удерживать эмиссионное финансирование бюджетного дефицита на низком уровне за счет заимствований на международных рынках, а также кредитов, которые предоставляли иностранные государства. Такая политика привела к увеличению государственного долга с 20 млрд. до 67 млрд. долларов за

1985-1991 гг. В IV квартале 1991 г. бюджетный дефицит достиг 30 процентов ВВП в результате роста государственных дотаций для поддержания уровня административно регулируемых цен (то же относится к обменному курсу), сокращения производства, а также снижения налоговой дисциплины в связи с распадом СССР и резким уменьшением налоговых платежей, которые республики перечисляли в центр. В глазах западных кредиторов страна утратила кредитоспособность, и для финансирования бюджетных расходов оставалось единственное средство – стремительное наращивание денежной массы.

С 1990 по 1995 гг. для покрытия бюджетного дефицита в России в основном использовалась эмиссия денег, что послужило мощным инфляционным фактором. Только за три квартала 1991 года рублевая масса увеличилась с 989 млрд. рублей до 1,7 трлн. рублей. Правительства часто прибегают к этому средству в критической ситуациях–во время войны, длительность кризиса. Последствия эмиссии известны: развивается неконтролируемая инфляция, подрываются стимуляторы для долгосрочных инвестиций, раскручивается спираль «цены – заработная плата», обесцениваются сбережения населения, воспроизводится бюджетный дефицит.

В начале 1992 года ситуация продолжала ухудшаться. Нарастание инфляционных процессов выразилось в увеличении цен на товары и услуги (так называемая видимая инфляция) и резким увеличением уровня неудовлетворенности платежеспособного спроса (подавленная, т. е. скрытая инфляция). Это существенно снизило жизненный уровень населения, привело к обострению социальной напряженности.

Бюджетный кризис разразился в 1996 г., когда началась финансовая стабилизация и у правительства резко сократились возможности извлекать доходы из инфляционного налога. Инфляционный налог возникает как будто сам собой, его никто не устанавливает и не взимает. Это потери реальных доходов населения в результате инфляции, поскольку имеющиеся у людей деньги теряют свою стоимость по мере роста цен. Когда ради восполнения дефицита правительство печатает деньги, оказывается, что инфляционный налог в точности равняется этому дефициту. От такой формы налогообложения ускользнуть особенно трудно. Даже самое слабое правительство может прибегнуть к ней, когда оно уже неспособно ни на что другое. Однако возможности сбора денег таким путем не беспредельны: на определенном этапе ускоренная инфляция начинает «съедать» и доходы от инфляционного налога. Требуется еще и еще увеличить денежную базу. Это ведет к гиперинфляции с ее разрушительными последствиями.

Бюджетный кризис, связанный с этими обстоятельствами, характерен практически для всех постсоциалистических стран, хотя и с разной степенью остроты. В странах, осуществивших быструю стабилизацию и сохранивших высокий уровень монетизации экономики, он оказался менее глубоким и менее тяжелым, чем в странах, где стабилизация затянулась и «на выходе» уровень монетизации значительно ниже. У бюджетного кризиса есть важная закономерность, практически не знающая исключений.

При переходе к рынку в странах, которые не в состоянии провести решительную либерализацию и реструктурирование экономики, ликвидировать субсидии неэффективным отраслям и предприятиям, усовершенствовать процедуры и контроль за сбором налогов и исполнением бюджета, провести социальные реформы, резко снижаются государственные доходы при прежней (иногда даже возросшей) «бюджетной нагрузке». В таких странах население теряет доверие к национальной денежной системе, снижается спрос на деньги, падает налоговая дисциплина. Что и случилось в России.

За годы реформ налоговые доходы государства резко сократились, что связано с сокращением налогооблагаемой базы из-за спада производства, с начатой в 1992 г. и не доведенной до конца налоговой реформой, низким внутренним спросом, уходом бизнеса в теневую экономику, массовыми уклонениями от уплаты налогов.

Доходная часть бюджета систематически падала, а расходы государства сокращались медленнее и недостаточно для того, чтобы установилось бюджетное равновесие. Правительство пыталось (особенно на рубеже 1997-1998 гг.) навести порядок в расходовании бюджетных средств – в основном упорядочить отдельные расходы, выявить и ликвидировать нерациональные расходы. Но проблема оказалась сложнее.

С одной стороны, государству нужно было отказаться от значительной части своих обязательств. Обязательства российского государства (идущие еще от советской эпохи и принятые позже Госдумой – индексация зарплаты бюджетников, детские пособия, выплаты офицерам при увольнении в запас или отставку, долги бесчисленных бюджетных организаций по оплате топлива, энергии и т.п.) в рамках федерального бюджета составили в 1998 г. около 25 процентов ВВП, что было непосильно для российской экономики. Наличие таких обязательств, даже если они не выполняются, порождает неплатежи и подрывает авторитет государства. За 1992-1998 гг. расходы бюджета (по отношению к ВВП) уменьшились на оборону и науку, а на социальные цели несколько возросли.

С другой стороны, существовали серьезные ограничения на дальнейшее сокращение расходов. Сказывался сложившийся в советское время и ставший привычным уровень государственной поддержки населения.

Кроме того, отношение россиян к экономическим преобразованиям во многом определялось динамикой социальных расходов государства, а его расходы на поддержание высокого уровня образования населения отражались на темпах экономического роста. Важно и то, что дальше уменьшать расходы на управление, оборону, правоохранительные органы, дотации региональным бюджетам вряд ли удавалось бы без предварительных радикальных реформ в этих сферах. Что, в свою очередь требовало немалых бюджетных средств.

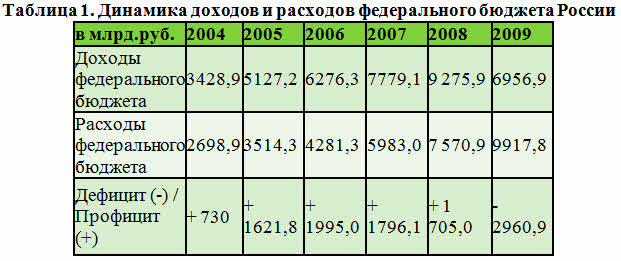
Дефицит федерального бюджета России в продолжал нарастать и составил в 1999 г. предельный размер дефицита в сумме 101,4 млрд. руб., или 17,7 процента расходов федерального бюджета, или 2,5 процента по отношению к ВВП /7, с.315-316/.

Государство стало жить в долг. В 1999 году на покрытие дефицита федерального бюджета была направлена сумма доходов от продажи драгоценных металлов. Бюджетный дефицит, будучи следствием несбалансированности государственного финансирования, стал причиной серьезных потрясений в сфере денежного обращения. Наличие ежегодного увеличения дефицита государственного бюджета является первым признаком кризиса финансовой системы России.

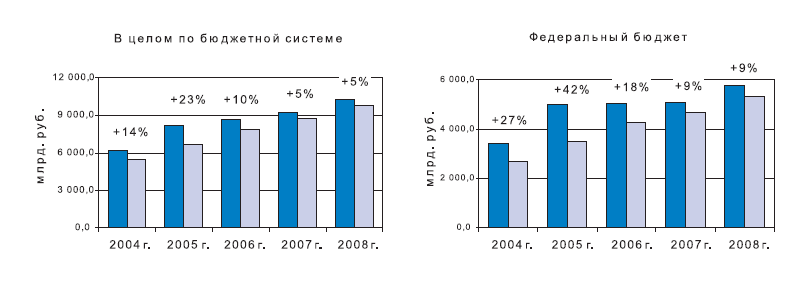
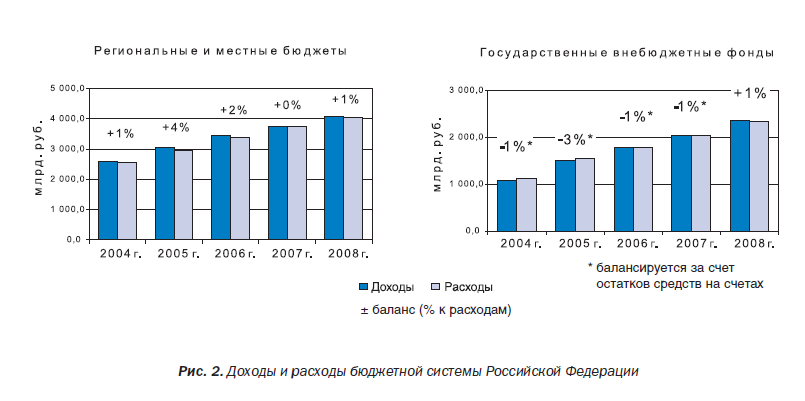
#### 2.2 Анализ сбалансированности бюджета в РФ на современном этапе Основная проблема бюджета любого уровня – это проблема его сбалансированности. Будь то бюджет предприятия, личный бюджет, бюджет местного, регионального или федерального уровня. Все мы стараемся четко сформулировать и увязать для себя источники доходных и расходных статей своего собственного бюджета, также старается увязать их и наше правительство, на уровне местных бюджетов, уровне субъектов и на высшем федеральном уровне. Актуальность темы обусловлена тем, что именно федеральный бюджет вносит решающий вклад в реализацию стратегических целей развития страны. Методология данной экономической сферы позволяет влиять на уровень инфляции, динамику валютного курса, налоговую нагрузку и другие условия экономического развития, тем самым, обеспечивая стабильность экономической деятельности и экономического роста страны. За счет средств федерального бюджета осуществляется финансовое обеспечение деятельности государства в сферах стратегической деятельности и наиболее значимых социальных гарантий.

#### Любому экономисту знакомы такие термины как профицит и дефицит федерального бюджета. Эти термины рождаются из факта несбалансированности бюджета. Профицит возникает при превышении доходов над расходами, соответственно дефицит – наоборот, при превышении расходов над доходами. Возникает вопрос, как соблюсти баланс федерального бюджета и какими методами урегулировать его.

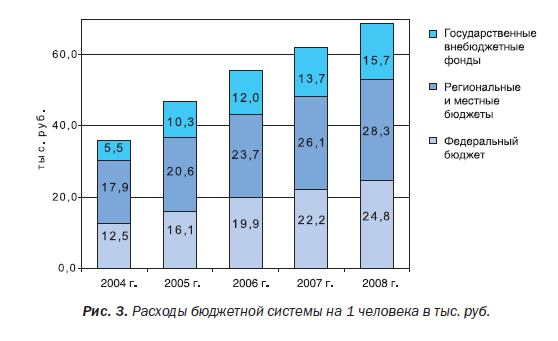
России характерен подход балансировки бюджета в ходе экономического цикла в среднесрочной перспективе. Когда доходы превышали расходы (до 2009г.), и федеральному бюджету была присуща ситуация профицита – был создан специальный финансовый резерв, так называемый Стабилизационный фонд (основан в 2004г.), за счет которого государство в периоды спада экономики планировало покрывать возможный дефицит бюджета (См.Таблицу1).



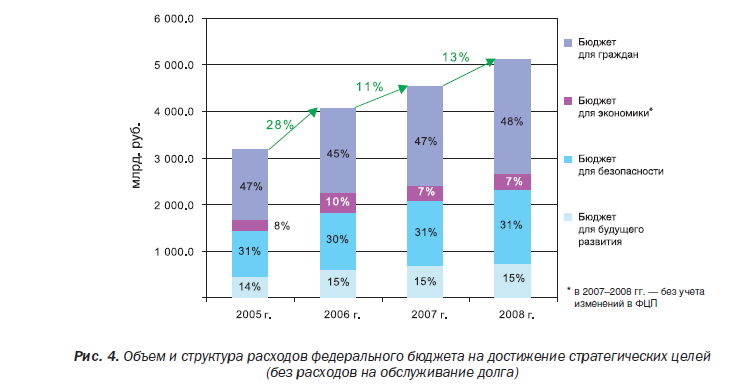
В 2006–2008 годах бюджетные расходы были полностью обеспечены доходами как в целом по бюджетной системе Российской Федерации, так и в отдельности, по бюджетам разных уровней (рис. 2).



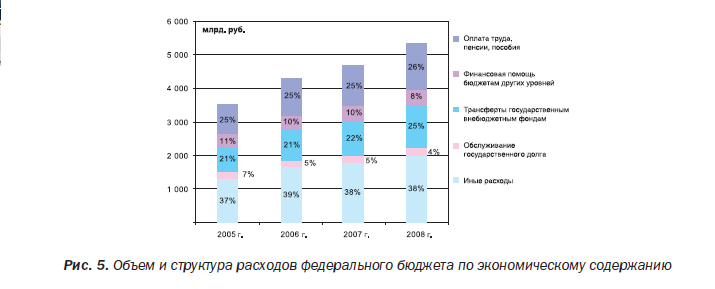
Суммарные бюджетные ресурсы возрасли по сравнению с 2005 годом в 2006 году —в 1,18 раза, к 2008 году — в 1,46 раза. При этом в структуре конечных (без учета перечислений бюджетам других уровней) расходов ведущее место занимали региональные и местные бюджеты, из которых финансируются (в том числе за счет финансовой помощи) основные бюджетные услуги (рис. 3)./8/



Общий объем непроцентных (не связанных с обслуживанием долга) расходов федерального бюджета в реальном выражении (с учетом инфляции) в 2006 году по сравнению с 2005 годом увеличился на 15%, а к 2008 году — на 27%. Распределение ресурсов федерального бюджета между стратегическими целями было достаточно стабильным (рис. 4).



На первом месте — расходы социальной направленности, устойчиво высокой была доля расходов, выделяемых на обеспечение безопасности и на цели долгосрочного развития. Основная часть расходов федерального бюджета направляется на выплаты населению, в том числе — через бюджеты регионов и государственных внебюджетных фондов (рис. 5).



Стабилизационный фонд являлся частью механизма в формировании доходов федерального бюджета РФ. Он аккумулировал поступления средств вывозной таможенной пошлины на нефть и налога на добычу полезных ископаемых (в частности нефть и нефтепродукты). Управление средствами Фонда вело Министерство финансов Российской Федерации, в свою очередь, порядок управления определялся Правительством Российской Федерации. В 2008г., после начала кризиса, экономическая ситуация сложилась так, что конъюнктурных доходов, зачисляемых в Стабилизационный фонд, было недостаточно для обеспечения бюджетной и макроэкономической устойчивости. Поэтому в январе 2008г. была осуществлена фондовая реформа – Стабилизационный фонд РФ был преобразован в Резервный фонд РФ и Фонд национального благосостояния РФ, и для новых фондов расширен перечень источников их формирования. В 2009г. большая часть средств из Резервного фонда ушла на покрытие дефицита бюджета. Для сохранения бюджетных резервов в форме средств Фонда национального благосостояния в 2010-2012гг. повышается доля государственных заимствований в финансировании дефицита федерального бюджета. В 2009г. на срок до 1 января 2013г. приостановлена норма Бюджетного кодекса Российской Федерации, ограничивающая общий объем иных источников финансирования дефицита федерального бюджета одним процентом прогнозируемого ВВП. Начиная с 2010г. страна находится на рынке внешних заимствований даже при цене в 70 долларов за баррель, несмотря на то, что прогнозная цена на нефть, заложенная в бюджет 2010г. составляет 58 долларов за баррель. В целях обеспечения сбалансированности федерального бюджета общий объем иных источников финансирования дефицита федерального бюджета составил в 2010 году 2,0 % к ВВП, в 2011 году – 2,7% к ВВП, в 2012 году – 1,6 % к ВВП./9/

Определены цифры дефицита федерального бюджета на 2010-2012гг. В 2010г. дефицит федерального бюджета РФ составит 3 186,6 млрд.руб.(7,5% ВВП), в 2011г. – 2 011,7 млрд.руб. (4,3% ВВП), 2012г. – 1 563,8 млрд.руб. (3% ВВП). Для покрытия дефицита была разработана следующая методология: в 2010г. дефицит будет покрыт на 73,9% за счет средств Резервного фонда и Фонда Национального благосостояния, 26,1% составят другие источники, в том числе государственные заимствования. В 2011г. – 36,9% будет покрыто из Фонда Национального благосостояния, 63,1% иные источники, в том числе государственные заимствования. В 2012г. – на 45,5% из Фонда Национального благосостояния и 54,5% соответственно другие источники, в том числе государственные заимствования.

Привлечение внешних заимствований в 2010г. составит 17,8 млрд.долларов США при погашении 1,4 млрд.долл., в 2011г. – 20,6 млрд.долл., при погашении 3,1 млрд.долл., в 2012г. – 20 млрд.долл. при погашении 1,3 млрд.долл. В результате общее привлечение внешних заимствований за период 2010-2012гг. составит 58,4 млрд.долл. при погашении 5,8 млрд. долл. Итого «чистое привлечение» составит – 52,6 млрд.долл.

Привлечение внутренних заимствований в 2010г. составит 844,1 млрд.руб. при погашении 275,7 млрд.руб., в 2011г. – 975,5 млрд.руб. при погашении 275,7 млрд.руб., в 2012г. – 755,4 млрд.руб. при погашении 518,9 млрд.руб. В результате общее привлечение внутренних заимствований составит 2 557,0 млрд.руб. при погашении 1003,5 млрд.руб. Итого «чистое привлечение» составит – 1 553,5 млрд.руб.   
  
Общее «чистое привлечение» по курсу 29,32 руб. за доллар: 1) + 2)  
  
1)52,6 млрд.долл. \* 29,32 руб. = 1 542,232 млрд. руб.;  
2)1553,млрд.руб. составит 3095,732млрд.руб.   
  
Помимо внешних и внутренних заимствований для покрытия дефицита бюджета вводятся также изменения в налоговом законодательстве.

В 2010г. ЕСН был заменен страховыми взносами в Пенсионный фонд, ФСС, ФОМС. В первый год работы взносов общая выплачиваемая работодателями сумма будет также равняться 26 процентам (в ПФ 20%, в ФСС 2,9%, ФФОМС – 1,1%, ТФОМС – 2%). С 2011г. идет повышение ставок взносов до 34 процентов. С 2015г. отменяются все льготы, все страхователи будут уплачивать взносы по одинаковым ставкам. Доля поступлений в Пенсионный фонд за счет таких структурных изменений должна увеличиться.

Планируется создание эффективной системы налогообложения недвижимости, увеличение налога на имущество и увеличение земельного налога.

Возможным долгосрочным источником стабилизации и балансировки доходов бюджета правительство РФ видит Таможенный Союз (России, Белоруссии и Казахстана). Выгоды от образования единого таможенного пространства будут стимулировать рост экономики России (также и других стран-участниц), что обеспечит прирост ВВП, а, следовательно, и доходы федерального Российской Федерации.

Соблюдение баланса бюджета нелегкая задача на любом уровне управления, даже если это личный бюджет, а уж тем более нелегка она на федеральном уровне. Для стабилизации экономики и соблюдения баланса бюджета следует экономно расходовать оставшиеся накопленные средства и рационально строить не только систему доходов, но и систему расходов средств федерального бюджета. Доходная же часть должна преимущественно перестраиваться в социально-ориентированную систему, дающую с одной стороны средства на подпитку бюджета, с другой не угнетающую население страны, так как от экономического развития каждого жителя зависит совокупность поступлений в тот же бюджет. Чем больше у человека, у предприятия возможностей для развития и экономического взлета тем больше со временем будут налоговые и неналоговые поступления в бюджет./10/

Необходимо:

* создавать благоприятный инвестиционный климат, для чего необходимо ввести налоговые льготы;
* развивать наукоемкие отрасли и ускорять развитие экономики;
* перестраивать систему экспортной ориентации с экспорта сырья на экспорт высокотехнологичного оборудования, вкладывать средства в развитие производства продукции с высокой степенью обработки;
* необходимо не просто закрывать дыры в бюджете, а вкладывать средства так, чтобы в дальнейшем они приносили прибыль.

Траты на перестроение системы покроются экономическим ростом и развитием производства, что в свою очередь наполнит доходную часть бюджета.

**2.3 Способы финансирования бюджетного дефицита: российский и зарубежный опыт**

Для более глубокого рассмотрения и понимания предмета исследования, необходимо ознакомиться с проявлениями бюджетного дефицита в других странах и в первую очередь, в странах с развитыми рыночными отношениями.

Практически невозможно представить себе государство, в котором безупречно работают все финансово-экономические рычаги, стимулирующие приток средств в бюджет, а государственные расходы не превышают доходов. Как свидетельствует мировой опыт, примеров стран, в которых оптимально решены проблемы бюджетного дефицита, немного - это, прежде всего, Германия, Япония и Швейцария. Даже Соединённые Штаты Америки на протяжении длительного периода ежегодно имеют ощутимый дефицит государственного бюджета, который в последние годы достигает 200 млрд. долларов в год, что составляет 15-20 процентов всех расходов или 3-6 процентов валового внутреннего продукта. Больше того, проблема дефицита (увеличения внутреннего долга и расходов на его обслуживание) долгое время является одной из основных проблем внутренней политики США.

По опыту США, обслуживание Государственного долга (имеется в виду оплата процентов заимодателям) является тяжелой ношей для любого государства, так как постоянно оттягивает на себя определенную долю оборотных средств и приводит к увеличению дефицита бюджета государства. В свою очередь рост последнего обременяет экономику необходимостью постоянного изыскания средств для его погашения и, как следствие, приводит к новому витку роста как внутреннего, так и внешнего долга государства. Круг замыкается, и для того, чтобы его разорвать необходимо видоизменение экономической политики страны и, прежде всего законодательной базы, кардинальное реформирование банковской системы (в первую очередь, снижение ставки банковского процента), пересмотр системы льготирования, оптимизация налоговой политики.

Даже беглое рассмотрение мирового опыта проявления бюджетного дефицита показывает, что многие процветающие сегодня страны, имели в прошлом значительные дефициты государственного бюджета. Так США, в тяжелые 1943-1945 годы, имели дефицит государственного бюджета в размере 105-230 процентов от уровня доходов, или 50-70 процентов от расходов, или 22-31 процент от валового внутреннего продукта. В США, Германии, Великобритании и Франции, начиная с 1974 г. не было ни одного государственного бюджета, не имевшего дефицита /11/.

К началу 90-х годов бюджетный дефицит в расходной части бюджета США составлял - 11,6 процента, во Франции составлял 9,6 процента, в Японии -15,6 процента, Италии - 25,2 процента.

Бюджетные дефициты значительно усиливают напряжение на рынке ссудных капиталов, вызывают рост ссудного процента, препятствуют снижению высоких процентных ставок. Резонанс от подобных действий правительств ряда стран выходит за пределы национальной политики. Так высокий ссудный процент, установленный в США в середине 80-х годов, вызвал значительный отток капиталов из Западной Европы. По оценкам западных экономистов, в настоящее время США поглощает до 15 процентов всех накоплений капиталистического мира /11/.

Стремясь воспрепятствовать оттоку капитала, западноевропейские страны также вынуждены повышать процентные ставки, что приводит к уменьшению финансовых возможностей национальной промышленности в отношении расширения производства. Так, по данным Конференции Британской промышленности, увеличение процентных ставок на 1 процент обходится промышленности в 250 млн. фунтов стерлингов в год.

Высокие процентные ставки вызывают отрицательный эффект в валютной области, приводят к удорожанию товаров за рубежом, следовательно, ведут к сокращению производства на экспорт, увеличивают пассивность торгового баланса, вызывают негативные последствия на рынке труда. Экономический урон в экспортных отраслях тяжело отражается на банковской системе, приводя к банкротству некоторых банков.

Тем не менее, мировой опыт показывает, что некоторые страны успешно решают проблему сбалансированности бюджета государства, его доходов и расходов. В первую очередь это страны с развитыми рыночными отношениями.

В качестве примера сбалансированного бюджета, можно привести бюджет Японии, который свидетельствует о том, что в этой стране эффективно решается проблема покрытия дефицита бюджета. Немаловажную роль здесь сыграли мероприятия по проведению ревальвации национальной денежной единицы.

Огромную роль в сбалансированности бюджетов западных стран играет мощная законодательная база, защищающая национального производителя. Например, законы, касающиеся антимонопольных и антидемпинговых мер в государстве. Также необходимо отметить более детальный подход к изучению бюджетного дефицита в странах с развитыми рыночными отношениями. Выявление скрытого дефицита, анализ причин его возникновения, а так же рассмотрение зависимостей связанных с проявлениями дефицита бюджета по структуре (структурный дефицит) и в цикличности (циклический дефицит), позволяет выявить первопричины и детализировать дефицит бюджета как явление. Естественно решать проблему, зная о ней все, или почти все, намного легче.

Немного подробнее необходимо остановиться на проблеме так называемого «скрытого дефицита». По оценкам зарубежных специалистов к его появлению приводит неумелое составление бюджета, неверная оценка макропоказателей, используемых при составлении статей доходов, а также использование последних не в полном объеме. В дальнейшем в ходе бюджетного процесса правительство вынуждено производить периодический пересмотр расходной части бюджета, что в конечном итоге приводит к секвестру отдельных статей последнего. В свою очередь совокупность сокращенных статей бюджета приводит к накапливаемому или скрытому дефициту бюджета, а это не что иное, как увеличение государственного долга и соответственно увеличение расходов по его обслуживанию, и как следствие, увеличение реального дефицита бюджета страны.

Более глубокий анализ опыта передовых стран показывает, что нельзя не учитывать в качестве внутреннего государственного долга задолженность государства перед своими гражданами по выплате пенсий и заработной платы работников бюджетной сферы. Такие задолженности есть не что иное, как увеличение расходной части бюджета и естественно должны увеличивать реальный бюджетный дефицит.

Как показывает мировой опыт, бюджетный дефицит является проблемой международной и присутствует в бюджетах всех стран с развитыми рыночными отношениями. Актуальность его сокращения отмечается правительствами многих стран, в том числе и правительством США, самой мощной и экономически развитой страны в мире /22, с.25/.

Решение проблемы дефицита бюджета (или хотя бы уменьшение его доли в бюджете государства) зависит от правильности подхода правительства к ее оценке и введение цивилизованных мер направленных на сокращение бюджетного дефицита. Принятие продуманных законов направленных на поддержание национального производителя и развитие производства в целом, а так же разработка механизма их выполнения, наиболее верный путь, ведущий к сбалансированному бюджету государства.

Способов покрытия бюджетного дефицита существует несколько.

Монетизация дефицита государственного бюджета, то есть его финансирование за счет эмиссии новых денег. Данный способ используется в странах, где Центральный банк страны не имеет достаточной самостоятельности в проведении своей денежно-кредитной политики. При этом нарастание денег в обращении слабо связано с расширением реальной товарной массы, и становится неизбежным несоответствие между совокупным спросом и совокупным предложением, быстро порождающее инфляцию. В то же время циклический (пассивный) бюджетный дефицит оказывает существенно меньшее воздействие на инфляционный взлет цен./12/

Население в результате сугубо эмиссионного способа финансирования бюджетного дефицита облагается неким «инфляционным налогом», представляющим собой метод изъятия его денежных средств путем увеличения предложения денег для финансирования бюджетного дефицита. В результате роста денежного предложения деньги, находящиеся на руках у населения, обесцениваются. Если же потребители хотят иметь то же реальное количество денег, они вынуждены меньше тратить. То есть фактически они подвергаются дополнительному налогообложению. Налогообложение с помощью инфляции представляет собой метод, используемый многими развивающимися странами для оплаты государственных расходов, поскольку другие средства налогообложения оказываются здесь малоэффективными. Правда, всегда существует некий предел таких эмиссионных доходов государства: по мере ускорения инфляции выгоды последнего становятся все менее заметными по сравнению с потерями от роста цен (включая и наращивание затрат на эмиссию денег) /13, с.415/.

Кроме инфляционного финансирования правительство может покрывать бюджетный дефицит за счет займов - как у частного сектора, так и у центрального банка.

Прямые кредиты правительства (министерства финансов) в Центральном банке, использование государственных заимствований как главного способа покрытия дефицита бюджета (когда правительство выступает в роли заемщика). Это так называемое денежное финансирование бюджетного дефицита.

При оценке последствий такого способа покрытия бюджетного дефицита нельзя не вспомнить, что государственный кредит существенно отличается от кредита частного. Последний обычно направляется на производственные цели (у нас, впрочем, это происходит далеко не всегда: неясность коммерческих перспектив, отсутствие строго определенных прав собственности побуждает многих руководителей и частных фирм направлять преобладающую часть кредитных ресурсов на зарплату и выплату прежних своих долгов - государству, банкам, поставщикам). Выплата процента при этом обеспечивается за счет прироста стоимости в процессе производства. Государственный же кредит, направляемый правительством на покрытие бюджетного дефицита, обычно никак не связан с производственной деятельностью, а процент по нему выплачивается главным образом за счет налоговых поступлений в бюджет без какого-либо прироста стоимости. Инфляционный процесс и в этом случае неизбежен, хотя более медленными темпами и в более цивилизованных формах: правительство, время от времени возвращая с процентом прежние долги центральному банку, обычно тут же обращается к нему за новым кредитом.

Следует учитывать, что деньги у центрального банка правительство берет в кредит во многом формально. Конечно, предполагается, что в будущем оно возместит эти средства с процентами, но ведь это все равно что брать взаймы у самого себя. Когда правительство выплачивает проценты центральному банку, тот должен вернуть эти проценты правительству. Так что правительству в общем-то никогда не приходится платить по кредитам центрального банка, да, честно говоря, и самих кредитов выплачивать тоже не приходится. Фактически центральный банк не ссужает, а просто-напросто дарит деньги правительству. И такое постепенное разбухание денежной массы не может не вызвать инфляции.

Для покрытия дефицита используется выпуск государственных займов, которые осуществляются в форме продажи казначейских векселей (долговых обязательств правительства, выдаваемых на срок до одного года) или казначейских облигаций (обязательств на срок более одного года). Тем самым привлекаются в бюджет временно свободные денежные средства уже не государства, а частного сектора - домохозяйств, банков, страховых, промышленных компаний, а также иностранных экономических субъектов. Этот наиболее цивилизованный способ покрытия бюджетного дефицита - долговое финансирование - используется в странах, в которых Центральный банк имеет большие права и ответственен за неинфляционное развитие экономики.

Если исключить покрытие бюджетного дефицита через инфляционный налог и обозначить через ΔM количество новых денег, полученных от центрального банка для покрытия бюджетного дефицита, а ΔD - сумму, полученную в виде государственных займов, то

ΔM + ΔD = (G +N + F) - T.

Казалось бы, что применение такого способа исключает раскручивание инфляции: наоборот, вручив бывшим обладателям сбережений свои долговые расписки, государство взамен их как бы "вытягивает" из обращения денежную массу, что в принципе может вызвать дефляцию. Однако, как доказывает мировой хозяйственный опыт, инфляция может проявиться и при таком способе покрытия бюджетного дефицита, причем нередко в сочетании с экономическим спадом /14, с.11/.

Выпуская государственные облигации и вступая в конкуренцию с частными предприятиями за привлечение сбережений населения, правительство тем самым взвинчивает равновесный уровень ставки процента и тем самым вытесняет инвестиционные расходы фирм. Часть заемщиков, которым новые процентные ставки оказываются не под силу, вытесняются с финансовых рынков. Сокращение частных инвестиций приводит к падению темпов роста и снижению уровня жизни будущим поколений. Не имея - в отличие от частных фирм - ограничений в уровне процентной ставки, выигрывая борьбу за сбережения частных лиц, государство провоцирует через замедление роста совокупного предложения и ускорение инфляции. Каждый процент увеличения бюджетного дефицита приводит к соответствующему сокращению частных инвестиций и замедлению экономического роста страны. Так, в США уменьшение доли частных инвестиций с 6,9 процента ВНП в 70-х гг. до 4,6 процента ВНП в 80-х гг. рассматривается как одно из самых негативных воздействий дефицита государственного бюджета на общее экономическое состояние страны /10/.

В мировой экономической науке данное явление называется эффектом вытеснения частного спроса на инвестиции государственным спросом. Итак, эффект вытеснения выражает процесс выталкивания частных инвестиций государственными ценными бумагами, которыми финансируется бюджетный дефицит. Государственные обязательства считаются безрисковыми, а процент по ним – «чистым доходом на капитал», служащим минимальной точкой отсчета для определения рентабельности вложений капитала фирмами и частными лицами. Инвестиции в реальную экономику осуществляются лишь постольку, поскольку они обеспечивают доходность, превышающую процент по государственным обязательствам плюс плату за риск.

Эффект вытеснения перестает действовать не раньше, чем восстанавливается равновесие государственного бюджета. Чтобы снять негативное давление бюджетного дефицита на динамику воспроизводства, надо установить бюджетное равновесие, исключить опустошение государством финансовых рынков. А восстановление такого равновесия в сфере государственных финансов становится все более сложной задачей, т.к. вытеснение частного спроса государственным (а привлекаемые правительством средства обычно используются непроизводительно) сопровождается ростом расходов на выплаты процентов по государственному долгу. Так, в США эти выплаты составляли 8,9 процента от общих федеральных расходов, а в 1989 г. - уже 14,5 процента. В результате колоссального роста процентных платежей бюджетные дефициты становятся самоподдерживающимися. Со временем - как показывает опыт Боливии, Аргентины, Бразилии, Израиля в начале 80-х гг. - реальной становится опасность "взрывного дефицита" из-за нарастания процентных выплат по обслуживанию долга центробанку, все более сопоставимых с размером национального дохода. В этом случае выходом может стать превращение "взрывного дефицита" опять-таки во "взрывную инфляцию" в результате монетизации бюджетного дефицита /15, с.174-175/

Бюджет должен быть реальным – это первое условие нормального функционирования российской экономики. У истоков бюджетных неплатежей лежит нереалистичное бюджетное планирование, т.е. завышенная оценка возможного уровня реального ВВП и, соответственно, доходов бюджета. Мнимые (записанные в проекте бюджета) доходы распределяются по статьям расходов. На практике это приводит к необходимости секвестировать (урезать) расходы по ходу выполнения бюджета, а значит, к росту неплатежей, полному хаосу в управлении бюджетной сферой, падению финансовой, в том числе налоговой, дисциплины и подрыву авторитетов государственных институтов (Приложение Б).

Возможность одним дать деньги, а другим отказать по причине их отсутствия (хотя они и расписаны в бюджете именно для данной цели) служит питательной средой для коррупции. В свое время завышенную оценку бюджетных доходов при разработке и утверждении госбюджета можно было считать технической ошибкой прогнозирования, вызванной высокими и не до конца определенными темпами инфляции, неизвестными темпами падения ВВП. Но она быстро стала вполне осознанной, регулярной практикой парламента, не желающего брать на себя ответственность за политически непопулярное снижение расходов. Наряду с фиктивным завышением будущих доходов бюджету навязываются дополнительные расходы. Госдума принимает законы о повышении пенсий или минимальной оплаты труда, не обеспеченные реальными возможностями, обычно вне бюджета и после его утверждения.

Поэтому реализовать такие законы просто невозможно. Так, в 1996 г. правительство подчинилось и начало выплату повышенных пенсий. Но, поскольку выделенные на это средства были ограничены бюджетом, на следующий месяц кому-то не хватило, начались задержки с выплатой. Чтобы бюджетные расходы на социальные цели были эффективными, они должны быть адресными. Пока же бесплатными и субсидируемыми услугами государства в области здравоохранения, образования, коммунального хозяйства пользуются не только лица, действительно нуждающиеся в государственной поддержке, но и достаточно обеспеченные, способные сами финансировать такие расходы. Здесь есть серьезный резерв сокращения расходов бюджета, однако важно не перегнуть палку.

Попытки ликвидировать задолженность по зарплате в 1997-1998 гг. наглядно показали, что предназначенные для этого средства нередко до места назначения не доходили, работники зарплату не получали, но губернаторы рапортовали об успехах, и никто не нес за это ответственность. Нецелевое использование бюджетных средств стало массовым явлением. Должного контроля за тем, как правительство, областные или муниципальные власти расходуют бюджетные деньги, нет во многом потому, что порядок такого контроля не определен Конституцией. Правда, Счетная палата проверяет исполнение доходных и расходных статей федерального бюджета по объемам, структуре и целевому назначению, эффективность и целесообразность расходов государственных средств и использования федеральной собственности, проводит финансовую экспертизу проектов федеральных законов, нормативных правовых актов, так или иначе затрагивающих госбюджет. Но этого не достаточно.

Парламент имеет право заслушать отчет правительства об исполнении бюджета и не утвердить его, если было нарушение. Но только Президент РФ может отстранить от должности конкретного чиновника, виновного в нарушении закона «О федеральном бюджете». Неоднократно высказывались предложения, во-первых, внести в Конституцию поправку, дающую право парламенту гласно контролировать исполнение бюджета в течение года, причем не только по Федерации в целом, но и по отдельному ее субъекту, городу, району; во-вторых, включить в законодательство статьи о конкретной ответственности чиновников за нарушение закона ''О бюджете'' (направил деньги не туда, куда должен был направить по закону, - отвечай по всей строгости Административного и Уголовного кодексов).

Опыт развитых стран подсказывает, что надо сделать прозрачным, подконтрольным общественности весь процесс составления плана расходования бюджетных средств и само расходование. Для этого бюджет должен быть детализированным, открытым и понятным. Необходимо помнить, что нецелевое использование средств также ведет к увеличению бюджетного дефицита, поэтому расходы, прежде всего, должны быть адресными /16/.

Государство должно иметь мощную законодательную базу, защищающую национального производителя. Проведение в жизнь политики защиты мелкого и среднего производителя на внутреннем рынке и национального производителя от ретивых импортеров дает положительные результаты в виде увеличения доли отечественной продукции и соответственно налогооблагаемой прибыли (доходной части бюджета). Кроме того, нельзя не учитывать в качестве внутреннего государственного долга задолженность государства перед своими гражданами по выплате пенсий и заработной платы работников бюджетной сферы. Такие задолженности есть не что иное, как увеличение расходной части бюджета и естественно должны увеличивать реальный бюджетный дефицит.

Как видим, денежное и долговое финансирование дефицита бюджета оказывают различное воздействие на экономику. Финансирование дефицита за счет займов у частного сектора повышает процентную ставку, снижает инвестиции и оказывает относительно нейтральный эффект на цены и совокупный спрос. Денежное же финансирование сокращает процентную ставку, увеличивает частные инвестиции, повышает цены и совокупный спрос. При получении кредитов центрального банка для покрытия бюджетного дефицита правительству удается ценой большей инфляции избежать пагубного его влияния на инвестиционный и потребительский спрос со стороны населения своей страны.

**3 Новые подходы к управлению общественными финансами**

**3.1 Основные проблемы регулирования сбалансированности бюджета**

Управление общественными финансами часто подвергается заслуженной критике. При этом предлагается два основных направления совершенствования. Первый – усиление контроля, создание вертикали финансово-контрольных органов, которые «железной» рукой наведут порядок. Альтернативный подход состоит в том, чтобы делегировать большую ответственность на места; он возлагает надежды на самоконтроль как на более эффективный метод.

Любой централизованный контроль в российских условиях, по крайней мере, будет несовершенен и ни к чему хорошему не приведет. В ответ на его усиление на местах будут прибегать к большим ухищрениям, чтобы уклониться от чрезмерного вмешательства.

По словам А.М.Лаврова, более разумным представляется не «закручивание гаек» в виде укрепления вертикали финансовых органов, а переход к реальной, нормативной систему межбюджетных отношений с автономными региональными и местными бюджетами /17, с.9/.

Для того, чтобы сделать управление общественными финансами эффективным, необходимо реализовать следующие основные предпосылки.

Во-первых, обязательно нужно обеспечить самостоятельность и ответственность тех, кто управляет общественными финансами.

Во-вторых, конкурентная среда является абсолютно необходимым условием для того, чтобы создавать для институтов власти стимулы, повышать прозрачность, эффективность управления общественными финансами.

На федеральном уровне подход принципиально иной: налоговый потенциал и индекс бюджетных расходов. Только такая система создаёт жесткие бюджетные ограничения. К этой системе надо переходить и на местном уровне: тот, кто нарастит доходы, и сократит расходы, трансфертов не потеряет.

В настоящее время перед Российской Федерацией стоит задача обеспечения долгосрочной бюджетной и макроэкономической устойчивости. Благодаря благоприятной конъюнктуре на мировом рынке нефти в Стабилизационном фонде продолжается накопление средств – на начало 2007 года его объем составил 8,7 процента ВВП. Однако Стабилизационный фонд не обеспечивает безопасного уровня стерилизации конъюнктурных доходов, поскольку не полностью учитывает нефтяные доходы и не учитывает газовых доходов. Кроме того, Стабилизационный фонд в полной мере не обеспечивает долгосрочной сбалансированности бюджета и сохранения доходов от невозобновляемых нефтегазовых ресурсов в счет будущих поколений.

Сбалансированность бюджета - один из основополагающих принципов формирования и исполнения бюджета, состоящий в количественном соответствии (равновесии) бюджетных расходов источникам их финансирования./18/

Этот принцип даже при наличии дефицита бюджета позволяет достичь равенства, (баланса) между суммарной величиной бюджетных поступлений (доходов бюджета и источников покрытия дефицита) и объемом производимых расходов. Отсутствие бюджетного равновесия порождает несбалансированность. Если расходы превышают бюджетные поступления, бюджет в принципе не исполним - несбалансированный бюджет заведомо нереален, несбалансированность делает его фиктивным. Составление бюджета профицитом также нежелательно, поскольку связано с завышенной нагрузкой на экономику и снижением общей эффективности использования бюджетных средств. Отсюда сбалансированность бюджета - обязательное требование, предъявляемое к составлению и утверждению бюджета. Сбалансированность бюджета призвана обеспечить нормальное функционирование органов власти всех уровней. Несбалансированность даже небольшой части бюджетов ведет к задержке финансирования государственных и муниципальных заказов, к сбоям в системе сметно-бюджетного финансирования, порождая неплатежи в народном хозяйстве страны. Именно поэтому сбалансированность бюджета особенно важна для России, где финансовое положение в период проведения реформ характеризовалось острой нехваткой бюджетных ресурсов из-за кризисного состояния экономики.

Наилучший вариант обеспечения сбалансированности бюджета - разработка бездефицитного бюджета, в котором объем расходов, включая затраты на обслуживание и погашение государственного (муниципального) долга, не превышает величины доходов.

В экономической теории имеется несколько подходов к решению проблемы бюджетного дефицита.

Первая концепция: бюджет должен балансироваться ежегодно. Но такая политика связывает государству руки при решении антициклической перспективной задачи. Например, экономика испытывает длительную безработицу, значит доходы населения упали и налоговые поступления в бюджет сократились. Стремясь сбалансировать бюджет, правительство может либо, во-первых, повысить ставки налогов, либо, во-вторых, сократить государственные расходы, либо, в-третьих, использовать сочетание этих двух мер. Однако следствием этих мер будет не увеличение, а сокращение совокупного спроса. Другой пример: в стране инфляция. Следствием этого являются повышенные денежные доходы и рост налоговых поступлений. Чтобы ликвидировать бюджетные излишки, правительство должно либо, во-первых, снизить ставки налогов, либо, во-вторых, увеличить правительственные расходы, либо, в-третьих, использовать сочетание обоих подходов. Все это усилит инфляцию./19/

Вывод**:** Ежегодно балансируемый бюджет является не антициклическим, а проциклическим.

Вторая концепция: бюджет должен балансироваться ежегодно. Например, в стране - экономический спад. Чтобы ему противостоять, правительство снижает налоги и увеличивает расходы, т.е. сознательно вызывает дефицит. Затем наступает подъем, тогда правительство повышает налоги и снижает расходы. Возникшее положительное сальдо бюджета покроет государственный долг, появившийся в период спада.

Вывод: Бюджет сбалансируется не за 1 год, а в период цикла.

Третья концепция: целью государственных финансов является обеспечение сбалансированности не бюджета, а экономики. Главное для правительства - поддерживать макроэкономическую стабильность. Для достижения этой цели можно вводить любой дефицит.

Каждая из этих концепций имеет сильные и слабые стороны. Финансовая политика в нашей стране ориентируется на первую концепцию.

Если же избежать дефицита бюджета не удается, даже исчерпав полностью обычные источники финансирования, то для сбалансированности бюджета приходится прибегать к разным формам заимствований, что требует минимизации размеров дефицита бюджета на всех стадиях бюджетного процесса./20/

Сбалансированность бюджета достигается разными методами; одни из них применяются при формировании бюджета; другие - при его исполнении.

К методам сбалансированности бюджета, широко используемым в практике бюджетного планирования, относятся:

* лимитирование бюджетных расходов с учетом экономических возможностей общества и объема централизуемых доходов;
* совершенствование механизма распределения доходов между бюджетами разных уровней, адекватного распределению расходных полномочий между ними;
* выявление и мобилизация резервов роста бюджетных доходов;
* построение эффективной системы бюджетного регулирования и оказания финансовой помощи в сфере межбюджетных отношений;
* планирование направлений бюджетных расходов, положительно воздействующих на рост доходов и одновременно обеспечивающих решение стоящих перед обществом социально-экономических задач при минимальных затратах и с максим, эффектом;
* сокращение масштабов государственного сектора экономики на основе разумной приватизации государственной собственности;
* жесткая экономия расходов путем исключения из их состава лишних затрат, не обусловленная крайней необходимостью;
* использование наиболее эффективных форм бюджетных заимствований, способных обеспечить реальные поступления денежных средств с финансовых рынков./21/

В ходе исполнения бюджета сбалансированность достигается с помощью:

* введения процедуры санкционирования бюджетных расходов;
* строгого соблюдения установленных лимитов бюджетных обязательств, ориентированных на реально поступающие доходы;
* определения оптимальных сроков осуществления расходов;
* использования механизма сокращения и блокировки расходов бюджета;
* совершенствования системы бюджетного финансирования на основе постепенного прекращения дотирования предприятий и введения полной имущественной ответственности экономических субъектов за выполнение взятых обязательств перед государством и партнерами;
* мобилизации дополнительных резервов роста бюджетных, доходов;
* последовательного проведения финансового контроля за целевым, экономным и эффективным расходованием бюджетных средств;
* оказания финансовой помощи, в разных ее формах другими бюджетами;
* использования бюджетных резервов и т.д.

В бывшем СССР бюджетная система которого строилась на принципах единства и централизма, за сбалансированность бюджета отвечал непосредственно союзный центр. Такой порядок достижения сбалансированности бюджета был чреват субъективизмом, культивировал иждивенчество органов власти среднего и низового уровней. По мере совершенствования государственного устройства России на основе федерализма перестраивалась и бюджетная система страны; основополагающими принципами ее построения наряду с другими стали самостоятельность каждого бюджета и ответственность за сбалансированность бюджета того органа власти, в распоряжении которого находится соответствующий бюджет. Законодательное закрепление принципа сбалансированности бюджета во 2-й половине XX в. произошло во многих странах мира./22/

В России принцип сбалансированности бюджета определен в Бюджетном кодексе в качестве одного из основных принципов построения бюджетной системы. Его претворение в жизнь позволит прекратить распространенную в 90-е гг. практику составления и утверждения фактически несбалансированных бюджетов, особенно на субфедеральном и муниципальном уровнях. На стадии составления проектов бюджетов реализация принципа сбалансированности бюджета обеспечивается благодаря полному и последовательному соблюдению другого принципа - общего (совокупного) покрытия расходов бюджета, причем данный принцип должен соблюдаться при планировании не только годовых назначений бюджета, но и при внутригодовом (поквартальном, помесячном) распределении бюджетных доходов и расходов.

На стадии исполнения бюджета дополнительными факторами, влияющими на сбалансированность бюджета, выступают, с одной стороны, методы оперативного регулирования бюджетных потоков, позволяющие с наибольшей эффективностью маневрировать бюджетными средствами, а с другой - механизм сокращения бюджетных расходов и бюджетные резервы, используя которые исполнительный орган власти осуществляет финансирование внезапно возникших, непредвиденных расходов./23/

В настоящее время сбалансированность бюджета должна обеспечиваться на каждом уровне управления усилиями и профессиональным мастерством работников соответствующего органа власти. Большое значение в этих условиях приобретают устойчивость бюджета и ответственность финансового органа за ее обеспечение.

**3.2 Методы управления общественными финансами в современных условиях нестабильной экономической ситуации**

Современная бюджетная политика государства, четко выбранный Правительством РФ курс на повышение эффективности бюджетных расходов, изменения, внесенные в бюджетное законодательство, – все это заставляет органы исполнительной власти регионов и муниципальных образований более активно искать решения, позволяющие построить качественно новую, более эффективную модель управления общественными финансами. И если наиболее активные субъекты РФ смогли на практике ознакомиться с новой моделью управления общественными финансами на базе БИС-СБОР, внедренной и продемонстрированной в июле 2008 г. в Республике Алтай, то у муниципальных образований такой возможности не было. А ведь именно им приходится напрямую общаться с населением, предоставлять гражданам основной перечень услуг, удовлетворять постоянно растущие потребности. /24/

К сожалению, в большинстве случаев увеличение объема услуг населению и требования по повышению их качества не влекут за собой увеличение объема выделяемых на их оказание средств. Следовательно, необходимо внедрять более эффективные методы управления муниципальными финансами, чтобы «за те же деньги (тот же бюджет) сделать больше, а главное, качественнее».   
И здесь сразу возникает вопрос: как? Большое количество информации, появившейся за последние несколько лет, способно скорее запутать, чем помочь найти решение. Ведомственные целевые программы (ВЦП), доклады о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНД), государственные и муниципальные услуги, многократно упоминаемые как инструменты, повышающие эффективность бюджетных расходов, зачастую  различными источниками описываются по-разному, не связаны между собой и, как следствие, малоприменимы на практике. Разве можно существенно повысить эффективность бюджетных расходов, лишь разработав целевую программу? Или оптимизировать деятельность бюджетных учреждений, только рассчитав стоимость оказываемых ими услуг? Или оценить целесообразность и реалистичность принимаемых целей, не зная точного объема средств, необходимых для их реализации? Ответ очевиден.   
Преимуществом решения является как раз его комплексность./25/

За основу была взята концепция внедрения принципов БОР, координирующая между собой стратегические цели развития города с тактическими целями каждого ведомства, задачами учреждений – поставщиков муниципальных услуг, количественными и качественными показателями выполнения услуг, направленных на достижение заданных целей, и необходимыми финансовыми ресурсами, утвержденными в бюджете города. Данная концепция по созданию новой модели управления общественными финансами обеспечивает:

1. Решение стратегических задач:   
—взаимоувязку основных инструментов внедрения принципов БОР (ПСЭР – ДРОНД – ВЦП – муниципальные задания – утвержденный бюджет – реестр расходных обязательств);   
—определение роли и места каждого из перечисленных выше инструментов в новой системе управления общественными финансами;   
—определение основных участников процесса бюджетирования, ориентированного на результат, их роли и взаимодействия при переходе на новые методы управления, организацию межведомственного взаимодействия между финансовым органом, экономическим органом, отраслевыми ведомствами при внедрении методов БОР.

2. Решение тактических задач по оптимизации и автоматизации:   
—планирования бюджета в разрезе действующих и вновь принимаемых бюджетных обязательств;   
формирования, согласования и утверждения реестра расход­ных обязательств, его применения в про­цессе планирования бюджета;   
—формирования, согласования и утверждения ведомственных  долгосрочных целевых программ;   
—формирования, согласования и утверждения докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования;   
—формирования, согласования и утверждения муниципальных заданий;   
—расчета стоимости муниципальных услуг в зависимости от их вида;   
—финансово-экономического мониторинга (сравнения плановых и фактических показателей бюджета, результатов —реализации целевых программ и муниципальных заданий, оценки эффективности реализации целевых программ, оценки возможностей достижения показателей реализации целевых программ и муниципальных заданий).

Его качественные характеристики дают возможность говорить о внедрении в бюджетный процесс высоких технологий, позволяющих не только создать новую модель управления общественными финансами, но и совершенствовать ее в долгосрочной перспективе.

**Заключение**

В заключении можно сказать, что бюджетный дефицит – это финансовое явление, не обязательно относящееся к разряду чрезвычайных, исключительных событий. В современном мире нет государства, которое в те или иные периоды своей истории не сталкивалось бы с бюджетным дефицитом. Следует отметить, что государственные бюджеты западных стран с развитой рыночной экономикой так же хронически дефицитны.

Однако причины, вызвавшие бюджетный дефицит могут быть различными. 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 коньюнктуры, стремление обеспечить прогрессивные сдвиги в структуре общественного производства. Еще Дж.М. Кейнс обосновал возможность допущения опережающего роста государственных расходов над доходами на определенных этапах развития общества.

Дефициты возникают в результате чрезвычайных обстоятельств: войны, крупных стихийных бедствий и т.п., когда обычно резервов становится недостаточно и приходиться 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 этом случае он – явление чрезвычайно тревожное, требующее принятие не только срочных и действенных экономических мер (по стабилизации экономики, финансовому оздоровлению хозяйства и т.п.), но и соответствующих политических решений. Отсюда ясно, что в условиях динамично развивающейся экономики с устойчивыми, а главное эффективными международными связями, бюджетный дефицит (конечно, в количественно допустимых границах) не страшен. Его не следует излишне драматизировать, ибо в долг в долг жили и продолжают жить многие экономически развитые страны.

Способов покрытия бюджетного дефицита существует несколько:

1) Монетизация дефицита государственного бюджета, то есть его финансирование за счет эмиссии новых денег.

2) Прямые кредиты правительства (министерства финансов) в Центральном банке, использование государственных заимствований как главного способа покрытия дефицита бюджета (когда правительство выступает в роли заемщика).

3) Для покрытия дефицита используется выпуск государственных займов, которые осуществляются в форме продажи казначейских векселей (долговых обязательств правительства, выдаваемых на срок до одного года) или казначейских облигаций (обязательств на срок более одного года).

Итак, денежное и долговое финансирование дефицита бюджета оказывают различное воздействие на экономику. Финансирование дефицита за счет займов у частного сектора повышает процентную ставку, снижает инвестиции и оказывает относительно нейтральный эффект на цены и совокупный спрос. Денежное же финансирование сокращает процентную ставку, увеличивает частные инвестиции, повышает цены и совокупный спрос. При получении кредитов центрального банка для покрытия бюджетного дефицита правительству удается ценой большей инфляции избежать пагубного его влияния на инвестиционный и потребительский спрос со стороны населения своей страны.

# Использованная литература

1 Бюджетная система России: учеб. пособие / Г.Б. Поляк - М.: Юнити, 2008. — 532 с.

2 Финансовые системы зарубежных стран: учеб. пособие / А.М. Балтина, В.А. Волохина, Н.В. Попова. – М.: Финансы и статистика, 2010. -304 с.

3 Финансы: учеб. пособие / М.В. Романовский, О.В. Врублевская, Б.М. Сабанти. – М.: Юрайт-М, 2010. – 228 с.

4 Кириллов О. Бюджетная и налоговая политика // Экономико – политическая ситуация в России в ноябре 2008. – С. 34

5 [www.iet.ru](http://www.iet.ru) – сайт института экономики переходного периода (ИЭПП)

6 Ананенко С.А. Повышение эффективности бюджетных расходов с помощью системы сбалансированных целевых показателей // Финансы. – 2009. - №9. – с. 9-13

7 [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru) – официальный сайт Министерства Финансов Российской Федерации

8 Куклин А.А., Шпак Н.А. Повышение эффективности бюджетного управления на основе системы сбалансированных показателей // Экономика региона. – 2009. - №4. – с.134-147

9 Селезнев А.И. Качество сбалансированности федерального бюджета // Экономист. – 2010. - №10. – с. 18-28

10 Is there a case for sophisticated balanced-budget rules. December 2005: [Электронный ресурс]. – Электронные данные. – режим доступа – www.oecd.org

11 Кашина Н.П. Сбалансированность бюджетного обеспечения региона // Экономист. – 2008. - №4. – с.57-62

12 Кузнецова Ж.С. Повышение эффективности бюджетных расходов как фактор сбалансирования бюджета // Финансовое право. – 2007. - №6. – с.17-19

13 Fiscal rules for sub-central governments: design and impact. December 2005: [Электронный ресурс]. – Электронные данные. – режим доступа – www.oecd.org

14 Estimating prudent budgetary margins for 11 EU countries: a simulated svar model approach. July 1999: [Электронный ресурс]. – Электронные данные. – режим доступа – www.oecd.org

15 Бюджетная система Российской Федерации: учеб. пособие / М.В. Романовский — М.: Юрайт, 2003. — 838 с.

16 Бюджетная система РФ: учеб. пособие / Е.В. Парыгина — М.: Феникс, 2008. — 544 с.

17 Арбатская Ю.В. Реализация принципа сбалансированности // Финансовое право. – 2008. - №2. – с. 30-34

18 [www.rg.ru](http://www.rg.ru) – официальный сайт Российской Газеты

19 Лукъянова М.Н. Система сбалансированных показателей и стратегическое планирование для государственного бюджета // Финансы и кредит. – 2009. - №31. – с. 29-33

20 Постановление правительства от 03.11.2007 № 741: [Электронный ресурс]. – Электронные данные. – режим доступа – http//consultant.edu.ru

21 Шишкин А.Г., Тюкменев Р.С. У каждого поселения бюджет должен быть сбалансированным // Финансы. – 2009. - №10. – С. 12-24

22 Лавров А.М. Бюджетный федерализм и финансовая стабилизация // Вопросы экономики. – 2010. - № 64. – с.24-36

23 Лившиц А.Я. Основные ориентиры финансовой политики // Финансы. – 2009. - №26. – с. 12-22

24 [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru) – официальный сайт Президента Российской Федерации

25 [www.budgetrf.ru](http://www.budgetrf.ru) – сайт Бюджетной системы Российской федерации

26 Рацане Ю.С. Дефицит бюджета стимулирует профицит мысли // Экономика и время. – 2009. - № 5. - с. 12—15.

27 Шадрина Т. Везение бюджета// Российская газета. – 2008. - № 4799. - [Электронный ресурс]. – Электронные данные. – режим доступа – http://www.rg.ru/2008/11/26/budjet.html

28 Лавров А.М. Новые подходы к управлению общественными финансами // Финансы. – 2003. - №9. – с.8-10

29 [www.gks.ru](http://www.gks.ru) – Федеральная служба государственной статистики

30 Коков В.А., Любимцев Ю.Т. Бюджетный федерализм: проблемы и перспективы // Экономист. – 2009 - № 42 – с. 15-19

**Приложение А**

***(обязательное)***

**Дефицит бюджета развитых стран, % от ВВП**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Наименование страны** | **2006г.** | **2007 г.** | **2008 г.** | **2009 г.** |
| США | 3,0 | 2,1 | 1,8 | 1,7 |
| Германия | 3,5 | 2,8 | 1,5 | 0,9 |
| Великобритания | 3,2 | 2,9 | 2,7 | 3,3 |
| Франция | 3,3 | 3,1 | 2,7 | 2,9 |

Источник: Министерство финансов, расчеты ИЭПП

**Приложение Б**

**(*обязательное*)**

**Основные характеристики федерального бюджета**

**на 2009 год и плановый период 2010 и 2011 годов (млрд руб.)**

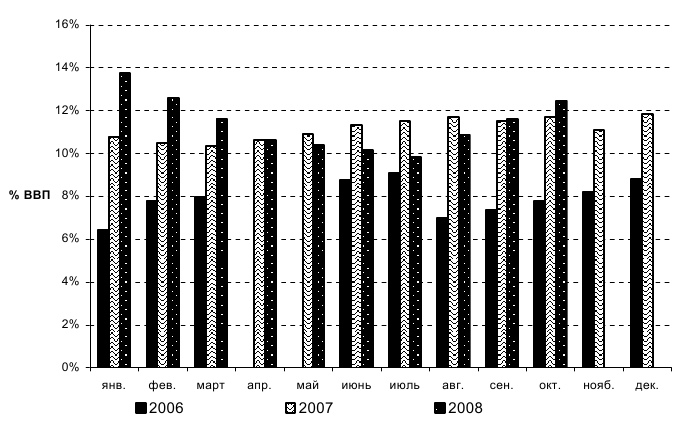
|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатели | **2008** | | **2009** | | **2010** | | **2011** |
| Закон\* | Ожидаемое | Закон\* | проект | Закон\* | проект | проект |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
| *ВВП* | *42 240,0* | *44 056,0* | *48 620,0* | *51 475,0* | *55 690,0* | *59 146,0* | *67 610,0* |
| **Доходы - всего** | **8 965,7** | **9 897,2** | **9 518,3** | **10 927,1** | **10 402,4** | **11 733,6** | **12 839,0** |
| *В %% к ВВП* | *21,2* | *22,5* | *19,6* | *21,2* | *18,7* | *19,8* | *19,0* |
| **Расходы - всего** | **7 021,9** | **7 412,9** | **8 746,6** | **9 024,7** | **9 667,4** | **10 320,3** | **11 317,7** |
| *В %% к ВВП* | *16,6* | *16,8* | *18,0* | *17,5* | *17,4* | *17,4* | *16,7* |
| **Профицит** | **1 943,8** | **2 484,3** | **771,7** | **1 902,5** | **735,0** | **1 413,3** | **1 521,3** |
| *В %% к ВВП* | *4,6* | *5,6* | *1,6* | *3,7* | *1,3* | *2,4* | *2,3* |

Источник: Министерство финансов, расчеты ИЭПП

**Приложение В**

***(обязательное)***

**Совокупный объем средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния РФ в 2006-2008 гг., в % ВВП**



Источник: составлен автором в соответствии с данными официального сайта министерства Финансов РФ

**Приложение Г**

***(обязательное)***

**Показатели сбалансированности и устойчивости**

**федерального бюджета (млрд руб.)**

| Показатели | **2008** | | **2009** | **2010** | **2011** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Закон | Оценка | проект | проект | проект |
| **Доходы, всего** | **8 965,7** | **9 897,2** | **10 927,1** | **11 733,6** | **12 839,0** |
| *%% к ВВП* | 21,2 | 22,5 | 21,2 | 19,8 | 19,0 |
| Ненефтегазовые доходы | 4 716,7 | 4 952,6 | 6 234,6 | 7 207,4 | 8 201,5 |
| *%% к ВВП* | 11,2 | 11,2 | 12,1 | 12,2 | 12,1 |
| **Расходы** | **7 021,9** | **7 412,9** | **9 024,7** | **10 320,3** | **11 317,7** |
| *%% к ВВП* | 16,6 | 16,8 | 17,5 | 17,4 | 16,7 |
| **Ненефтегазовый дефицит** | **-2 305,2** | **-2 460,3** | **-2 790,1** | **-3 112,9** | **-3 116,2** |
| *%% к ВВП* | 5,5 | 5,6 | 5,4 | 5,3 | 4,6 |
| Нефтегазовый трансферт | 2 135,0 | 2 135,0 | 2 531,1 | 2 661,6 | 2 501,6 |
| *%% к ВВП* | 5,1\* | 4,846 | 4,917 | 4,5 | 3,7 |
| Источники финансирования дефицита | 170,3 | 170,3 | 258,9 | 451,3 | 614,6 |
| *%% к ВВП* | 0,40 | 0,39 | 0,50 | 0,76 | 0,91 |
| **Профицит** | **1 943,8** | **2 484,3** | **1 902,5** | **1 413,3** | **1 521,3** |
| *%% к ВВП* | 4,6 | 5,6 | 3,7 | 2,4 | 2,3 |
| Перечисления в Резервный фонд | 3 500,0\*\* | 3 500,0\*\* | 1 587,2 | 678,1 | 718,0 |
| *%% к ВВП* | *8,3* | *7,9* | *3,1* | *1,1* | *1,1* |
| Доходы от управления средствами Резервного фонда | - | - | 60,3 | 89,0 | 128,4 |
| **Объем Резервного фонда на конец года** | **3 500,0** | **3 500,0** | **5 147,5** | **5 914,6** | **6 761,0** |
| *%% к ВВП* | *8,3\*\*\** | *7,9* | *10,0* | *10,0* | *10,0* |
| Перечисления в Фонд национального благосостояния | 2 456,0\*\* | 2 656,3\*\* | 657,9 | 1 186,0 | 1 404,2 |
| *%% к ВВП* | *5,8* | *6,0* | *1,3* | *2,0* | *2,1* |
| Доходы от управления средствами Фонда национального благосостояния | - | - | 16,9 | 71,0 | 87,8 |
| **Объем Фонда национального благосостояния на конец года** | **2 456,0** | **2 656,3** | **3 331,1** | **4 588,1** | **6 080,1** |
| *%% к ВВП* | *5,8* | *6,0* | *6,5* | *7,8* | *9,0* |
| **Верхний предел государственного внутреннего долга** | **1 804,2** | **1 804,2** | **2 119,7** | **2 836,7** | **3 703,2** |
| *%% к ВВП* | 4,3 | 4,1 | 4,1 | 4,8 | 5,5 |
| **Верхний предел государственного внешнего долга, млрд. долл. США** | **41,9** | **41,9** | **41,4** | **41,7** | **40,9** |
| *%% к ВВП* | 2,4 | 2,3 | 2,0 | 1,9 | 1,7 |

Источник: Министерство финансов, расчеты ИЭПП